

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2011
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2009 -



Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	4
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 5 LHO	5
1.	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009	5
2.	Belege	6
3.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	6
4.	Anhängiges Normenkontrollverfahren	6
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen.....	7
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO	7
2.	Schulden, Verpflichtungen	7
2.1	Fundierte Schulden	7
2.2	Bürgschaften	9
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	9
IV.	Zuwendungen.....	10
1.	Allgemeines	10
2.	Gesamtüberblick	10
2.1	Entwicklung seit dem Jahr 2000.....	10
2.2	Online-Befragung des LRH	11
2.2.1	Förderrichtlinien.....	11
2.2.2	Befristung von Förderprogrammen	13
2.2.3	Erfolgskontrolle bei Verlängerung	13
2.2.4	Controlling	13
2.3	Verwendungsnachweisprüfung	14
2.4	Fazit.....	14
3.	Ergebnisse aus Einzelprüfungen.....	15
3.1	Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip	15
3.1.1	Fehlerhafte Wirtschaftsförderung eines Unternehmens	15
3.1.2	Wirtschaftsförderung für Großunternehmen.....	17
3.1.3	Zu hohe Förderung durch das Land.....	19
3.1.4	Film- und Medienförderung durch nordmedia	24

3.1.5	Hohe und nicht bedarfsgerechte Förderung für die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren.....	27
3.1.6	Billigkeitsleistungen für Hochwasseropfer	29
3.2	Vom Tricksen und Betrügen.....	32
3.2.1	Konstruktion eines nicht bestehenden Mittelbedarfs durch einen Zuwendungsempfänger.....	32
3.2.2	Verstöße bei der Förderung eines Güterverkehrszentrums	34
3.2.3	Subventionsbetrug im Programm „Weiterbildungsoffensive Mittelstand“	35
3.3	Vergaberechtliche Beanstandungen	37
3.3.1	Gewerbegebieterschließung als Förderung „de luxe“.....	37
3.3.2	Konjunkturpaket II - Licht und Schatten bei Beschaffungen im Bereich „Schulinfrastruktur“	40
3.3.3	Brandschadensanierung des Socio Oeconomicums der Universität Göttingen	43
4.	IT-Chancen nutzen.....	44
V.	Denkschrift	48
	Ministerium für Inneres und Sport	48
1.	Berufung lebensälterer Personen in das Beamtenverhältnis	48
2.	Länderübergreifende Zusammenarbeit der Landeskriminalämter.....	50
3.	Informationstechnik bei der Polizei.....	52
4.	Aufgabenerledigung in den regionalen Polizeidirektionen	55
5.	Mehrarbeitsvergütung im Bereich der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen	57
6.	Polizeigeschichtliche Sammlung	60
7.	Es begab sich aber zu der Zeit ... dass alle Welt geschätzt würde.....	62
	Finanzministerium	65
8.	Risikomanagement in den Arbeitnehmerbereichen der Finanzämter	65
9.	Unzutreffende statistische Dokumentation der Arbeitsergebnisse der Finanzämter für Großbetriebsprüfung	67
10.	Schwachstellen im Bereich der Großbetriebsprüfung	69
11.	Dienstleistungen der Landesweiten Bezüge- und Versorgungsstelle für Dritte.....	72
12.	Wirtschaftlichkeit von Gebäudefassaden	74
	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration.....	76
13.	Finanzierung eines Modellversuchs zu Lasten des Landes	76

Ministerium für Wissenschaft und Kultur	79
14. Bedenkliche Besoldungsentwicklung bei den hauptamtlichen Mitgliedern von Hochschulpräsidien	79
15. Rechtswidrige Überschreitung einer für Professoren geltenden Besoldungsobergrenze	83
Kultusministerium	85
16. Fehlende Voraussetzungen für eine überplanmäßige Verpflichtungs-ermächtigung.....	85
17. Schulversuch „ProReKo“: Die Ausnahme wird zur Regel	87
18. Schulversuch „ProReKo“: Zentrale versus dezentrale Personalsachbearbeitung....	90
19. Überhöhte Leistungen für das beitragsfreie Kindergartenjahr	93
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	96
20. Finanzielle Unterstützung von Börsengeschäften ohne Nutzen für das Land.....	96
21. Des Landes Brücken brauchen Geld!	98
Ministerium für Umwelt und Klimaschutz	101
22. Doppelstrukturen in der Nationalparkverwaltung Harz	101
Sonstige Prüfungen.....	103
23. Prüfungen beim Norddeutschen Rundfunk	103

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009 auf der Grundlage des durch drei Nachtragshaushaltsgesetze geänderten Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2009¹. Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 13.12.2010 (Drs. 16/3174) 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 2009 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 2009 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 2009 vom 18.12.2008 (Nds. GVBl. S. 421), Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2009 (Nachtragshaushaltsgesetz 2009) und zur Umsetzung des Konjunkturpakets II vom 06.03.2009 (Nds. GVBl. S. 52), Artikel 4 des Niedersächsischen Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge in den Jahren 2009 und 2010 vom 14.05.2009 (Nds. GVBl. S. 203) und Drittes Nachtragshaushaltsgesetz vom 09.11.2009 (Nds. GVBl. S. 413).

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 5 LHO

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009

Der Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2009 stellt sich wie folgt dar:

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2009 beträgt das Haushaltssoll	25.464.019.000,00	25.464.019.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2008 übernommenen Haushaltsreste	816.317.874,37	732.149.025,84
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2008 übernommenen Haushaltsreste (b)	26.280.336.874,37	26.196.168.025,84
d) Nach der Haushaltsrechnung 2009 betragen aa) § 82 Buchst. 1 a die Ist-Einnahmen bb) § 82 Buchst. 1 b die Ist-Ausgaben	25.116.183.897,26	25.116.183.897,26
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2009 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2010 übertragen wurden	1.302.607.062,69	1.302.607.062,69
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2009 verbliebenen Haushaltsreste (e)	26.418.790.959,95	26.418.790.959,95
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2008 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mehreinnahme bb) Mehrausgabe	138.454.085,58	222.622.934,11
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2009 (§ 83 Nr. 2 Buchst. d LHO)	-84.168.848,53	

Tabelle 1: Jahresabschluss

Dieses negative rechnungsmäßige Jahresergebnis (Fehlbetrag) weist auch das Finanzministerium in der Haushaltsrechnung 2009 aus (Abschnitt I Nr. 4.1.4 des Abschlussberichts). Die dazu widersprüchliche Aussage in Nr. 4.1 des Abschnitts I, die Haushaltsrechnung des Jahres 2009 sei ausgeglichen, beruht auf einem redaktionellen Versehen.

Das Finanzministerium glich den Fehlbetrag im Haushaltsjahr 2011 durch eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage aus.

2. Belege

Der LRH stellte bei der Rechnungsprüfung 2009 keine Zahlungen fest, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 400.512.419,48 € (Vorjahr: 220.665.915,05 €) aus. Für zehn Fälle mit Ausgaben von 37.883.348,02 € (Vorjahr: 268.918,10 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

4. Anhängiges Normenkontrollverfahren

Im Hinblick auf das beim Staatsgerichtshof anhängige Normenkontrollverfahren StGH 1/10 konnte der LRH die folgenden Sachverhalte nicht abschließend prüfen:

- Bildung von Einnahmeresten aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen,
- Rücklagenbildung aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen,
- Zuordnung der Zahlung für den Länderfinanzausgleich vom 15.03.2010.

Insoweit macht der LRH einen Vorbehalt im Sinne des § 97 Abs. 5 LHO.

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“² schließt mit einem Bestand von 2.052.536.506,49 € ab.

Wie schon im Vorjahr nahm das Finanzministerium zwischen Endbestand des Vorjahres und Anfangsbestand des laufenden Jahres Bestandskorrekturen vor: Der Anfangsbestand des Rechnungsjahres 2009 wurde - für den LRH nachvollziehbar - gegenüber dem Endbestand des Jahres 2008 um 89.016,83 € gemindert.

2. Schulden, Verpflichtungen

2.1 Fundierte Schulden

Nach der Haushaltsrechnung³ betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2009:

² Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2009, S. 3.

³ Abschnitt II, S. 7.

Bezeichnung der Schulden 2009	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2008	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2009	mithin Zugang + Abgang -
	€	€	€
1. Kreditmarktschulden			
a) Wertpapierschulden:			
Anleihen	1.500.000.000,00	0,00	-1.500.000.000,00
Landesschatzanweisungen	21.499.161.101,06	24.135.000.000,00	2.635.838.898,94
b) Schulden bei:			
inländischen Banken und Sparkassen	21.517.886.563,81	19.079.339.684,25	-2.438.546.879,56
inländischen Bausparkassen	0,00	60.000.000,00	60.000.000,00
inländischen Versicherungs- unternehmen	4.037.625.834,82	8.583.475.923,52	4.545.850.088,70
Bundesbahn und Bundespost	0,00	0,00	0,00
der Bundesanstalt für Arbeit öffentlichen Zusatzversorgungseinrich- tungen	1.358.862,48	1.110.124,69	-248.737,79
	50.000.000,00	125.500.000,00	75.500.000,00
sonstigen Sozialversicherungen	11.149.736,43	15.646.736,43	4.497.000,00
sonstigen inländischen Stellen	0,00	74.000.000,00	74.000.000,00
ausländischen Kreditinstituten			
- auf € lautend	2.211.299.049,51	936.299.049,51	-1.275.000.000,00
- auf fremde Währung lautend	0,00	0,00	0,00
zusammen	50.828.481.148,11	53.010.371.518,40	2.181.890.370,29
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	127.241,00	99.551,72	-27.689,28
zusammen	127.241,00	99.551,72	-27.689,28
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
bei Bund und Lastenausgleichsfonds			
- für Wohnungsbau	880.343.860,58	826.266.547,87	-54.077.312,71
- Sonstige	1.016.294,80	841.294,80	-175.000,00
zusammen	881.360.155,38	827.107.842,67	-54.252.312,71
Fundierte Schulden insgesamt (1 bis 3) lt. Haushaltsrechnung	51.709.968.544,49	53.837.578.912,79	2.127.610.368,30

Tabelle 2: Schulden 2009

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 721.904.608,27 € hinzuzurechnen. Die NBank finanziert mit diesen vom Land zurückzuzahlenden Mitteln städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz. Der Gesamtschuldenstand des Landes am 31.12.2009 beträgt somit 54.559.483.521,06 €, der Gesamtschuldenzuwachs 2.197.859.992,68 €.

2.2 Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis Ende des Haushaltsjahres 2009 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach der Haushaltsrechnung⁴ unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 5.508.464.812,81 € (Vorjahr 5.315.826.942,25 €). Die auch im Kapitel 13 25 Titel 870 11 nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 8.947.836,26 € (Vorjahr 27.948.163,02 €).

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

Nach der Haushaltsrechnung 2009⁵ nahm das Land folgende Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch:

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2010 €	2011 €	2012 €	2013 €	2014 ff. €	Summe €
bis 31.12.2007	968.297.900	691.573.428	509.745.058	648.426.073	343.577.590	3.161.620.049
Korrekturbetrag	12.462.665	62.031.621	77.431.626	-220.749.807	310.470.069	241.646.174
bis 31.12.2008	882.286.921	261.941.168	188.925.662	77.166.798	62.930.388	1.473.250.937
Gesamt bis 31.12.2008	1.863.047.486	1.015.546.217	776.102.346	504.843.064	716.978.047	4.876.517.160
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2009 Verpflichtungen für kommende Haushaltsjahre eingegangen, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen.						129.297.034
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen						5.005.814.194

Tabelle 3: Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

⁴ Abschnitt II, S. 8.

⁵ Abschnitt II, S. 15 ff.

IV. Zuwendungen

1. Allgemeines

Zuwendungen sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Landes für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.

Nach dem in den §§ 23, 44 LHO festgelegten Subsidiaritätsprinzip dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das ansonsten nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

2. Gesamtüberblick

2.1 Entwicklung seit dem Jahr 2000

Auf Basis der vom Finanzministerium zu den Haushaltsrechnungen der Jahre 2000 bis 2009 mitgeteilten Daten, des Haushaltsplans 2010 und des Subventionsberichts 2009 bis 2013 ermittelte der LRH folgendes finanzielles Volumen der Subventionen und Zuwendungen des Landes für die Jahre 2000 bis 2013:

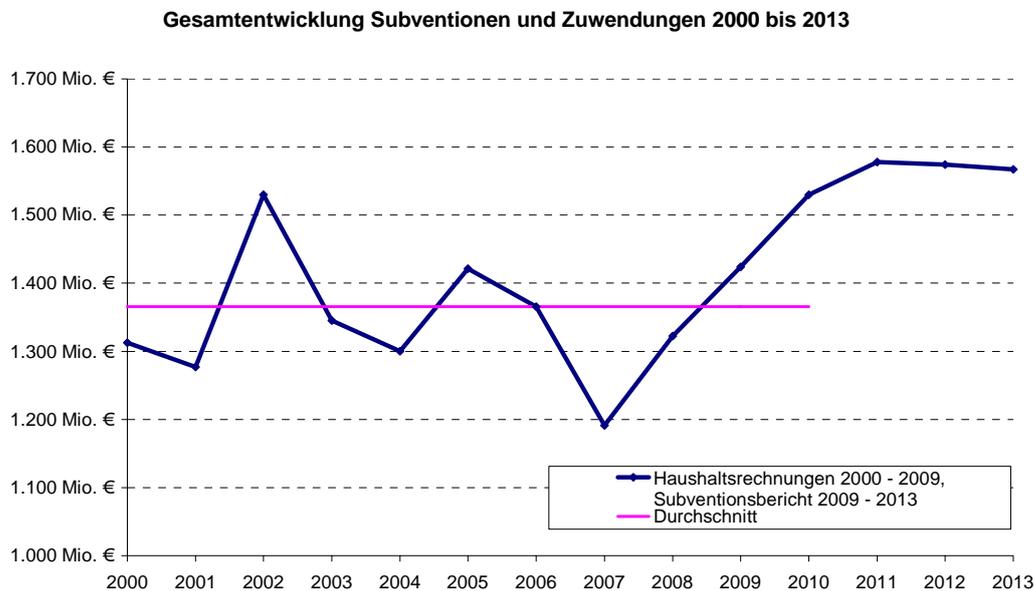


Abbildung 1: Entwicklung der Subventionen und Zuwendungen 2000 bis 2013.⁶

⁶ Um die Daten über den Zeitraum vergleichen zu können, bereinigte der LRH sie um die Regionalisierungsmittel für den Öffentlichen Personennahverkehr und die Mittel für die Erwachsenenbildung. Diese hatte die Landesregierung in den letzten Subventionsbericht nicht mehr aufgenommen.

Die Gesamtentwicklung zeigt, dass das finanzielle Volumen von Subventionen und Zuwendungen seit 2008 wieder ansteigt. Dies hängt u. a. mit den Entscheidungen zu den Konjunkturpaketen zusammen, mit denen die Wirtschaftskrise abgemildert werden sollte.

2.2 Online-Befragung des LRH

Zuwendungen des Landes werden aus rd. 350 Haushaltsstellen gewährt. Hierzu führte der LRH im Jahr 2010 eine Online-Befragung für mehrere Themenbereiche des Zuwendungsrechts durch.

2.2.1 Förderrichtlinien

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben ist die Veranschlagung von Zuwendungen grundsätzlich nur dann zulässig, wenn der Förderzweck in Richtlinien konkretisiert wird; dies gilt insbesondere nicht bei einer geringen Anzahl von Zuwendungsempfängern.

Auf die Frage: „Gibt es eine Förderrichtlinie für das Programm?“ antworteten die Ressorts für die vor dem Jahr 2009 begonnenen Förderungen:

Antwortoption	Antworten	
Ja, Förderrichtlinie vorhanden	106	42,7 %
Nein, keine Förderrichtlinie vorhanden	142	57,3 %

Tabelle 4: Förderrichtlinien

Auf Förderrichtlinien verzichtet wurde u. a. für folgende Förderverfahren mit mindestens 30 Bewilligungen im Jahr 2009:

Kapitel	Titelgruppe/ Titel	Zuwendungsverfahren	Bewilligungen
09 03	683 12	Erhaltung tiergenetischer Ressourcen	241
07 07	684 83	Bewegungs- und Gesundheitsförderung	178
06 76	Titelgruppe 71	Förderung der Denkmalpflege	165
06 76	Titelgruppe 61	Zusätzliche Förderung der Denkmalpflege aus Spielbankmitteln	77
06 75	Titelgruppen 66 bis 68	Förderung der Musik	67
06 74	Titelgruppen 64 und 65	Zusätzliche Förderung der nichtstaatlichen Theater in Niedersachsen aus Spielbankmitteln und Förderung des Theaters	53
05 73	Titelgruppe 61	Förderung der Aus- und Fortbildung von Jugendleiterinnen und Jugendleitern sowie Ausstellung der Juleica	46
06 80	633 11	Sonderfonds für den Erwerb von Haupt- und Realschulabschlüssen	45
06 74	Titelgruppe 81	Förderung der Soziokultur	35
09 03	686 10	Zuschüsse zur Förderung der Tierzucht	32
06 75	Titelgruppe 82	Kulturelle Zusammenarbeit mit dem Ausland	30

Tabelle 5: Förderverfahren mit mindestens 30 Bewilligungen im Jahr 2009 ohne Richtlinie

Zu den 106 Förderverfahren, für die nach Befragung des LRH Förderrichtlinien erlassen wurden, gehörten u. a. folgende Verfahren mit weniger als zehn Bewilligungen:

Kapitel	Titelgruppe/ Titel	Zuwendungsverfahren	Bewilligungen
15 02	894 70	Erstellung von Brachflächenkatastern und Durchführung von Vorhaben zum Brachflächenrecycling; Kofinanzierung aus Kapitel 08 02 Titelgruppen 68 und 69	0
15 54	633 10	Aufstellung örtlicher Hochwasserschutzkonzeptionen an kleinen Gewässern	0
09 03	683 83	Zuschüsse zur Absatzförderung ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse	1
05 36	Titelgruppe 94	Betreuung und Versorgung schwerstkranker Kinder	1
11 09	684 10	Zuschüsse zur lehrgangsmäßigen Fortbildung der ehrenamtlichen Richter	3
11 02	684 75	Zuwendungen zur Förderung kriminalpräventiver Projekte	4
05 02	684 12	Zuwendungen zur Förderung von Aktivitäten für den Abbau von Diskriminierungen homosexueller Männer	4
03 02	684 64	Zuschüsse für Ausstattung und Ausbildung von Katastrophenschutzeinrichtungen privater Träger	6
15 56	637 10	Zuweisungen an Unterhaltungsverbände für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung	7
15 20	633 11	Förderrichtlinie Natur- und Landschaftsentwicklung und Qualifizierung; hier: Teilbereich Qualifizierung; Kofinanzierung aus Kapitel 15 02 Titelgruppen 92 und 93	9

Tabelle 6: Richtlinie bei weniger als zehn Bewilligungen

2.2.2 Befristung von Förderprogrammen

Auf die Frage: „Ist das Förderprogramm bzw. die Einzelmaßnahme bereits verlängert worden?“, erhielt der LRH für Förderverfahren der Jahre 2000 und früher folgende Antworten:

Antwortoption	Antworten	
Nein, es handelt sich um ein unbefristetes Programm	85	48,6 %
Nein	25	14,3 %
Ja	65	37,1 %

Tabelle 7: Befristung von Förderprogrammen

Bei den unbefristeten bzw. bisher nicht verlängerten Förderprogrammen verteilte sich der Beginn der Förderung wie folgt:

Zeitlicher Beginn der Förderung	Antworten	
ohne Angabe	26	23,6 %
1946 bis 1970	20	18,2 %
1971 bis 1980	19	17,3 %
1981 bis 1990	19	17,3 %
1991 bis 2000	26	23,6 %

Tabelle 8: Nicht verlängerte Programme und ihr Beginn

2.2.3 Erfolgskontrolle bei Verlängerung

Auf die Zusatzfrage „Wurde das Förderprogramm vor der Verlängerung evaluiert?“ zu den oben genannten 65 verlängerten Programmen antworteten die Ressorts:

Antwortoption	Antworten	
Nein	31	48 %
Ja	34	52 %

Tabelle 9: Evaluierung bei Verlängerung

2.2.4 Controlling

Auf die Frage: „Ist ein Controlling für das Förderprogramm bzw. die Einzelförderung eingeführt?“ erhielt der LRH folgende Antworten:

Antwortoption	Antworten		
Ja	56	20,3 %	
davon mit Angabe nachvollziehbarer Kennzahlen			40
davon ohne Angabe nachvollziehbarer Kennzahlen			16
Nein	220	79,7 %	

Tabelle 10: Controlling in Förderprogrammen

Die Notwendigkeit eines umfassenden Controllings zeigt auch der Beitrag „Finanzielle Unterstützung von Börsengeschäften ohne Nutzen für das Land“ (Abschnitt V Nr. 20).

2.3 Verwendungsnachweisprüfung

Der LRH prüfte im Jahr 2010 zwölf ausgewählte Förderprogramme mit Blick auf die von den Bewilligungsbehörden durchzuführende Prüfung der Verwendungsnachweise. Bei elf Programmen gab es Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung. Teilweise hatte diese Prüfung auch für Zuwendungen, die bereits im Jahr 2008 bewilligt worden waren, noch nicht stattgefunden. Als Grund für die bisher unterbliebenen Verwendungsnachweisprüfungen gaben die geprüften Stellen übereinstimmend an, dass die verfügbaren Arbeitskapazitäten nicht ausgereicht hätten. Die Bewilligungen und rechtzeitige Mittelauszahlungen seien vordringlich gewesen.

Die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung können bewirken, dass das Land Ansprüche auf Rückforderung nur mit Zinsverlust oder gar nicht geltend machen kann.

2.4 Fazit

Zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse ab 2020 bedarf es einer frühzeitig beginnenden Konsolidierung der Ausgaben des Landes auf das Niveau der Einnahmen. Wie der LRH in seiner Beratenden Äußerung „Das Verschuldungsverbot aus Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz - Konsequenzen für Niedersachsen“ vom 10.09.2010 dargelegt hat, werden die Ausgaben des Landes für Beamtenpensionen, für Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen sowie für Zinsen und den Kommunalen Finanzausgleich bis zum Jahr 2020 unabwiesbar steigen. Allein hierdurch wird das für das Ziel „Nullverschuldung“ zulässige Ausgabensteigerungspotenzial aufgezehrt. Alle übrigen Ausgaben wird das Land deshalb kürzen müssen. Daher müssen auch Zuwendungen auf ihre Notwendigkeit und Effektivität sowie auf stringente Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben der §§ 23, 44 LHO überprüft werden.

Zur Vorbereitung aufgabenkritischer Eingriffe sind nach dem Subventionsbericht 2009 bis 2013 Förderprogramme und -maßnahmen im Rahmen einer permanenten Aufgabenkritik grundsätzlich auf längstens fünf Jahre zu befristen.

Dies wird nach den Feststellungen des LRH nicht hinreichend beachtet. Im Übrigen reicht die Vorgabe nach Auffassung des LRH nicht aus, solide Grundlage für eine effektive Aufgabenkritik zu sein.

Ziel einer ergebnisorientierten Betrachtung des Zuwendungswesens muss eine kontinuierliche prozentuale Kürzung des Fördervolumens sein, da anders unabwiesbare Mehrbedarfe an anderer Stelle nicht finanzierbar sein werden.

Zudem empfiehlt der LRH:

- Die Landesregierung sollte festlegen und im Haushalt darstellen, welche Förderverfahren zu evaluieren sind. Maßstab sollten dabei die Bedeutung und der finanzielle Umfang des Förderprogramms sein. Soweit notwendig, sind ausstehende Evaluierungen nachzuholen.
- Fördermaßnahmen sollten grundsätzlich befristet werden, unabhängig davon, ob Richtlinien vorliegen oder nicht. Ausnahmen sollten nur für Programme mit geringer finanzieller Bedeutung zugelassen sein.
- Der Förderzweck mehrjähriger Programme sollte grundsätzlich in Richtlinien konkretisiert werden. Alternativ wäre das Instrument der Zielvereinbarungen zu nutzen.
- Entsprechend dem Verfahren bei EU-Programmen sollten in der Regel mindestens 10 % der bewilligten Zuwendung erst nach Prüfung des Schlussverwendungsnachweises ausgezahlt werden.

3. Ergebnisse aus Einzelprüfungen

3.1 Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist das Grundprinzip des Zuwendungsrechts. Zuwendungen sind als „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu gewähren. Dennoch gewährte das Land Fördermittel für Maßnahmen, die auch ohne öffentliche Hilfe realisiert worden wären (Mitnahmeeffekte).

In gleicher Weise unzulässig war die Gewährung von Zuwendungen an Dritte ohne Prüfung ihrer Finanzlage. Zudem beanstandet der LRH die unwirtschaftliche Förderstruktur.

Der Subsidiaritätsgrundsatz ist auch bei Billigkeitsleistungen zu beachten.

3.1.1 Fehlerhafte Wirtschaftsförderung eines Unternehmens

Einzelplan 08

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Bei der Förderung eines finanzstarken großen Unternehmens wurden nicht zuwendungsfähige Ausgaben in erheblicher Höhe bezuschusst. Bei einer weiteren Fördermaßnahme lag ein förderschädlicher vorzeitiger Maßnahmebeginn vor.

Fördermittel in Höhe von 2,14 Mio. € sind zurückzufordern.

Allgemeines

Das Land Niedersachsen fördert auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft in Niedersachsen.

Der LRH untersuchte die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der auf dieser Grundlage gewährten Fördermittel (siehe Nr. 3.1.2) und stellte u. a. zuwendungsrechtliche Mängel bei zwei Fördermaßnahmen zugunsten eines Großunternehmens fest.

Förderung der Betriebserrichtung

Die Zuwendungsempfängerin - eine GmbH & Co. KG - beantragte im Dezember 2005, die Errichtung einer Betriebsstätte in Niedersachsen zu fördern. Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) bewilligte der Gesellschaft einen Zuschuss in Höhe von 3.053.700 €⁷

Ausweislich der begonnenen Verwendungsnachweisprüfung durch die NBank beruhten Ausgaben in erheblicher Höhe auf einem Entwicklungsvertrag vom November 2005.

Örtliche Erhebungen des LRH bei der Zuwendungsempfängerin ergaben, dass es sich bei den Entwicklungskosten um Ausgaben der Komplementär-GmbH handelte, die selbst wirtschaftlich operativ tätig war. Nach dem Businessplan der Zuwendungsempfängerin war diese als reine Servicegesellschaft⁸ konzipiert, während die Entwicklungstätigkeit der Komplementärin obliegt.

Da mithin bei der Zuwendungsempfängerin keine entsprechenden Kosten entstanden waren, sind die förderfähigen Ausgaben um im Verwendungsnachweis ausgewiesene, aber nicht dem Projekt zuzurechnende Ausgaben von insgesamt 1,85 Mio. € zu kürzen. Fördermittel sind in Höhe von 240.500 € zurückzufordern.

Förderung der Betriebserweiterung

Die Zuwendungsempfängerin stellte im Mai 2006 einen weiteren Förderantrag zur Erweiterung ihrer Betriebsstätte. Die NBank bestätigte den Eingang des Antrags mit dem Hinweis, dass ein förderunschädlicher Beginn der Maßnahme ab dem 19.05.2006 möglich sei.

Gegenstand des Förderantrags war der Erwerb einer stillgelegten Betriebsstätte⁹, der Umbau der erworbenen Lagerhalle zu einer Produktionsstätte, der Anbau einer weiteren Halle sowie die Ausstattung der Hallen mit technischen Anlagen und Maschinen.

Die NBank bewilligte der Zuwendungsempfängerin eine Zuwendung in Höhe von 1.896.700 €¹⁰

Bei seinen örtlichen Erhebungen stellte der LRH fest, dass der notarielle Vertrag zur Übertragung der Immobilien auf die Zuwendungsempfängerin bereits im April 2006 und damit vor Zu-

⁷ 13 % der förderfähigen Investitionen in Höhe von 34,45 Mio. €

⁸ Montage, Service und Wartung.

⁹ Lagerhalle mit Bürogebäude auf einem Erbbaugrundstück.

¹⁰ 13 % der Investitionen in Höhe von 14,59 Mio. €

gang des Förderantrags bei der NBank geschlossen worden war. Die erste von drei Zahlungen hatte die Gesellschaft bereits Ende April 2006 geleistet.

Der Erwerb der Lagerhalle war wesentlicher Bestandteil des Förderantrags. Er bildete die Grundlage für das Gesamtprojekt der Betriebsstättenerweiterung. Nach Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 44 LHO sind Investitionsvorhaben nur dann aus öffentlichen Mitteln förderfähig, wenn sie nicht vor Antragstellung begonnen werden. Die Zuwendung ist deshalb wegen vorzeitigen Maßnahmebeginns in voller Höhe zurückzufordern.

3.1.2 Wirtschaftsförderung für Großunternehmen

Einzelplan 08 - Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Der LRH stellte fest, dass insbesondere bei der Förderung von Großunternehmen erhebliche Mitnahmeeffekte auftraten und der Subsidiaritätsgrundsatz nicht beachtet wurde.

Allgemeines

Das Land Niedersachsen fördert auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Maßgabe des jeweils gültigen Rahmenplans Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft in Niedersachsen. Die Fördermittel werden regelmäßig durch den Bund, das Land sowie durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung bereitgestellt.

Der LRH untersuchte die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung von auf dieser Grundlage gewährten Investitionszuschüssen in Höhe von rd. 65 Mio. €. Die Prüfung erstreckte sich auf Gesamtinvestitionen von ca. 471 Mio. € und damit auf 14 % des in den Jahren 2005 bis 2009 geförderten Investitionsvolumens.

Förderung verbundener Unternehmen eines Konzerns

Die Förderpraxis des Landes im Bereich von Großunternehmen ist dadurch gekennzeichnet, dass die Maßgeblichkeit von Zuschüssen aus öffentlichen Mitteln für Investitionsentscheidungen sowie die Subsidiarität von Fördermaßnahmen nur unzureichend geprüft werden:

Beispielsweise gründete ein Konzern zahlreiche Tochterunternehmen und stellte Förderanträge für verschiedene Betriebseinrichtungen und -erweiterungen. Antragstellerin war überwiegend eine konzernzugehörige Verwaltungsgesellschaft. Diese hatte die für eine Förderung in Betracht kommenden Wirtschaftsgüter erworben und sie im Rahmen eines Investor-/Nutzerverhältnisses an die neu gegründeten Tochtergesellschaften vermietet.

Insgesamt stellte der Konzern im Zeitraum Ende 2004 bis Anfang 2010 elf Förderanträge für Investitionen in Höhe von 200 Mio. €

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) bewilligte Fördermittel in Höhe von 8,75 Mio. €. Über vier Förderanträge war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht entschieden.

Mit weiteren 5 Mio. € bezuschusste das Land Infrastrukturmaßnahmen, die nahezu ausschließlich dem Konzern zugutekommen. Darüber hinaus erhielt der Konzern nicht unerhebliche Fördermittel für Betriebsstätten in einem anderen Bundesland.

Der LRH geht davon aus, dass die Förderung des Konzerns aus öffentlichen Mitteln für die Investitionsentscheidungen nicht maßgeblich war. Hierfür spricht, dass

- die Konzernmuttergesellschaft in den Jahren 2008 und 2009 Jahresüberschüsse in dreistelliger Millionenhöhe - bei einem ausgewiesenen Bilanzgewinn 2009 von mehr als 1 Mrd. € - erzielt hatte,
- sie in den Jahren 2008 und 2009 über erhebliche liquide Mittel verfügte,
- die Errichtung der Tochtergesellschaft ausschließlich aus unternehmensstrategischen Gründen erfolgte und
- die neuen Arbeitsplätze im Hinblick auf die expandierende Auftragslage des Konzerns auch ohne Fördermittel entstanden wären.

Geringe Förderquoten

Auch die geringen Förderquoten belegen, dass die Förderung von Großunternehmen maßgeblich auf Mitnahmeeffekten beruht.

So gewährte beispielsweise die NBank einem der vorerwähnten konzernzugehörigen Unternehmen eine Zuwendung von knapp 940.000 € für Investitionen zur Betriebserweiterung. Die Förderquote betrug weniger als 10 % der Investitionssumme. Einem anderen Großunternehmen bewilligte die NBank eine Zuwendung in Höhe von 710.000 € für eine Diversifizierungsmaßnahme. Die Förderquote lag nur bei 7,3 %.

Da Zuwendungen des Landes an Unternehmen grundsätzlich zu versteuern sind, verringert sich die nach Abzug der Steuern verbleibende Nettoförderquote teilweise auf weniger als 5 % der Investitionssumme.

Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr werden bei Großunternehmen die Fördervoraussetzungen umfassend geprüft. Ausweislich des Koordinierungsrahmens der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ seien nur solche Investitionsvorhaben förderfähig, die ausgehend vom Volumen oder von der Zahl der geschaffenen Dauerarbeitsplätze eine besondere Anstrengung des Betriebs erforderten. Im Übrigen sei zu beachten, dass nach dem vorbezeichneten Koordinierungsrahmen eine weitergehende Subsidiaritätsprüfung nicht vorgesehen sei.

Der LRH hält auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ministeriums daran fest, dass bei Großunternehmen, die aufgrund ihrer Vermögens-, Finanz- und Ertragslage nicht auf öffentliche Subventionen angewiesen sind, eine Förderung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe grundsätzlich unzulässig ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen nicht erfüllt sind. Der in § 23 LHO verankerte Subsidiaritätsgrundsatz verbietet die Förderung von Unternehmen, sofern diese Investitionsvorhaben aus eigener Kraft durchführen können.

3.1.3 Zu hohe Förderung durch das Land

Einzelplan 09 - Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung versäumte es, die angemessene Eigenbeteiligung eines Zuwendungsempfängers einzufordern. Die von einem Landkreis gewährte Zuwendung ließ es ebenfalls unberücksichtigt. Dadurch bewilligte das Ministerium dem Verein mehrmals eine zu hohe Förderung.

Ein Verein wird seit seiner Gründung vom Land institutionell gefördert. Der LRH hat die Zuwendungen geprüft, die das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung ab 2006 als Festbetragsfinanzierung bewilligte. Der Verein erhielt in diesem Zeitraum jährliche Fördermittel von 450.000 € bis zu 2.106.000 €

Feststellungen des LRH

Bei seiner Prüfung im April 2010 stellte der LRH u. a. fest, dass das Ministerium das Subsidiaritätsprinzip missachtete. Danach sind Zuwendungsempfänger gehalten, grundsätzlich zuerst und vor allem ihre Eigenmittel sowie alle erreichbaren Drittmittel einzusetzen. Da das Ministeri-

um den Verein als Einrichtung insgesamt förderte, hatte dieser alles einzubringen, was ihm zur Verfügung stand.¹¹ Dazu gehören erwartete Einnahmen und Vermögensbestände.

a) Beträchtliche Geldmittelbestände

Wie den Jahresabschlussberichten zu entnehmen ist, verfügte der Verein über erhebliche Guthaben bei Kreditinstituten:

Zeitpunkt	Guthaben in €
31.12.2005	269.630,62
31.12.2006	835.586,82
31.12.2007	811.644,94
31.12.2008	804.670,29
31.12.2009	765.532,27

Tabelle 11: Guthaben bei Kreditinstituten per 31.12.

Das Ministerium ließ diese hohen Geldmittelbestände bei der Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der institutionellen Förderung unberücksichtigt. Als Begründung gab es an, dass der Verein über eine ausreichende Liquidität verfügen solle.

Die Zahlungsfähigkeit des Vereins war jedoch während des gesamten Jahres mehr als ausreichend:

Jahr	Höchstes Guthaben in € zum Monatsende	Niedrigstes Guthaben in € zum Monatsende	Durchschnitt in €
2007	873.757	501.097	712.606
2008	804.056	226.905	453.427
2009	1.507.624	337.089	676.407

Tabelle 12: Unterjährige Guthaben zum Monatsende

Der Verein wäre in der Lage gewesen, zusätzliche Eigenmittel von mindestens 200.000 € zur Finanzierung seiner Aufgaben einzusetzen, ohne dass dadurch seine Liquidität nachhaltig gefährdet gewesen wäre. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung hätte eine höhere Eigenbeteiligung fordern und die Zuwendung entsprechend verringern müssen.

¹¹ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis, D IV, S. 1 bis 6.

b) Vermögen der GmbH

Der Verein ist alleiniger Gesellschafter einer GmbH, die ihr operatives Geschäft seit 1996 eingestellt hatte. Die GmbH verfügte noch über folgende Guthaben:

Zeitpunkt	Guthaben in €
31.12.2005	269.630,62
31.12.2006	835.586,82
31.12.2007	811.644,94
31.12.2008	804.670,29
31.12.2009	765.532,27

Tabelle 13: GmbH-Guthaben

Als alleinigem Gesellschafter stand es dem Verein zu, über das Guthaben seiner GmbH zu verfügen. Dem Ministerium waren die Existenz der GmbH und deren finanzielle Situation durch seine Mitgliedschaft im Aufsichtsrat und im Wissenschaftlichen Beirat bekannt.

Das Ministerium hätte im Rahmen der Antragsprüfungen darauf drängen müssen, dass der Verein zunächst alle eigenen Mittel als Deckungsmittel für alle Ausgaben einsetzte.¹² Dazu gehörte das Vermögen der GmbH. Eine Förderung durch das Land wäre erst dann erforderlich gewesen, wenn das Guthaben der GmbH für die satzungsgemäßen Ausgaben des Vereins aufgebraucht worden wäre. Nur das Stammkapital und gesetzlich vorgeschriebene Rücklagen einer GmbH hätten unangetastet bleiben können. Solange der Verein das Vermögen seiner GmbH nicht eingesetzt hatte, hätte das Ministerium keine Fördermittel bewilligen dürfen.

c) Unberücksichtigte Drittmittel

Das Zukunftskonzept des Vereins und die Absprachen mit dem Land sahen vor, dass sich der Landkreis X mit 500.000 € an den geplanten Ausstattungs- und Geräteinvestitionen des Vereins beteiligt. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung hatte dem LRH im Februar 2010 mitgeteilt, dass der Landkreis seinen Beitrag geleistet habe.

Während der Prüfung im April 2010 stellte der LRH fest, dass der Landkreis die in Aussicht gestellte Zuwendung 2009 nicht gewährt hatte. Auf die Rückfrage des LRH teilte das Ministerium im Juli 2010 mit, dass der Landkreis den Investitionszuschuss von 500.000 € im Juni 2010 bewilligt habe.

¹² Nr. 1.2 Satz 1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift Nr. 5.1 zu § 44 LHO.

Der vom Verein im April 2010 mit dem Zuwendungsantrag für 2010 eingereichte Wirtschaftsplan ließ nicht erkennen, ob er die Zuwendung des Landkreises als Einnahme veranschlagt hatte. Der Verein erklärte hierzu gegenüber dem LRH, dass die Bewilligung der Mittel von der Zustimmung des Kreistags abhängig gewesen sei. Aus Gründen der Vorsicht sei deshalb auf die Aufnahme des in Frage kommenden Betrags von 500.000 € verzichtet worden.

Zuwendungsrechtlich war es jedoch geboten, sämtliche voraussichtlich anfallende Einnahmen zu veranschlagen. Der Wirtschaftsplan war insoweit unvollständig. Das Ministerium hätte bei der Prüfung des Zuwendungsantrags im April 2010 nachfragen müssen, ob der Verein die vom Landkreis X erwartete Zuwendung bei der Kalkulation der Einnahmen für 2010 berücksichtigt hatte. Wäre diese offene und wesentliche Frage vom Ministerium geklärt worden, hätte die Förderung des Landes um 500.000 € geringer ausfallen müssen, denn in Höhe dieses Betrags stellte der Landkreis die Finanzierung der notwendigen Vereinsausgaben für 2010 sicher.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung hat in seiner Stellungnahme vom Januar 2011 die genannten zuwendungsrechtlichen Versäumnisse nicht eingeräumt.

Zu a: Beträchtliche Geldmittelbestände

Das Ministerium ist der Auffassung, dass es für die Beurteilung der finanziellen Situation eines Unternehmens nicht ausreichend sei, ausschließlich die Barmittel zu berücksichtigen. Vielmehr seien den Barmitteln am Bilanzstichtag auch die ausgewiesenen Verbindlichkeiten gegenüberzustellen. Das Ministerium hat nicht begründet, warum die zum Jahresende ausgewiesenen Verbindlichkeiten einen Mangel an Liquidität bewirkt hätten.

Der LRH hat sämtliche monatliche Geldmittelbestände der Jahre 2007 bis 2009 betrachtet. Danach war die Liquidität in jedem Monat mehr als ausreichend, sodass das Ministerium eine höhere Eigenbeteiligung des Vereins hätte fordern müssen. Jedenfalls hätte die Zuwendung weder abgerufen noch ausgezahlt werden dürfen, da ein entsprechender Liquiditätsbedarf nicht entstanden war.¹³

¹³ Verwaltungsvorschrift Nr. 7.2 zu § 44 LHO.

Zu b: Vermögen der GmbH

Das Ministerium weist darauf hin, dass der Verein 2006 und 2009 zugesagt habe, die Mittel der GmbH zur Deckung des Investitionsbedarfs des Vereins heranzuziehen. Die Mittel seien nicht unberücksichtigt geblieben und in den Jahren 2007 bis 2010 zur Deckung der Ausgaben für die Neuausrichtung herangezogen worden.

Der LRH sieht sich in seiner Kritik bestätigt. Das Ministerium hätte darauf drängen müssen, dass der Verein zunächst alle Mittel der GmbH als Deckungsmittel für seine Ausgaben einsetzt, bevor Fördermittel bewilligt werden. In der Zukunft beabsichtigte Investitionen des Zuwendungsempfängers rechtfertigen es nicht, die eigenen Mittel ganz oder teilweise aufzusparen und stattdessen Mittel des Landes in Anspruch zu nehmen.

Zu c: Unberücksichtigte Drittmittel

Das Ministerium führt aus, dass die Zuwendung des Landkreises in einem Kabinettsbeschluss und bei der sich daraus ergebenden Haushalts- und Finanzplanung berücksichtigt worden sei. Eine weitere Reduktion bei der Antragsprüfung 2010 wäre folglich doppelt erfolgt.

Das Ministerium lässt dabei außer acht, dass bei jedem Antrag erneut die Notwendigkeit und Angemessenheit der beantragten Zuwendung beurteilt werden muss. Hätte es von der Förderung durch den Landkreis in 2010 gewusst, hätte die Zuwendung des Landes für dieses Jahr um 500.000 € geringer ausfallen müssen. Denn die im Wirtschaftsplan 2010 veranschlagten Ausgaben hatten sich nicht geändert.

Schlussbemerkung

Der LRH hält es nicht für vertretbar, auf den vorrangigen Einsatz eigener Mittel des Zuwendungsempfängers zu verzichten, während sich das Land als Zuwendungsgeber verschulden muss.

3.1.4 Film- und Medienförderung durch nordmedia

Einzelplan 02

- Staatskanzlei

Die mit der Neustrukturierung der Film- und Medienförderung verbundenen Ziele, Ressourcen zu bündeln und ein einheitliches Verfahren mit einheitlichen Richtlinien und transparenten Strukturen zu schaffen, wurden nur teilweise umgesetzt. Diese Ziele sollten weiterverfolgt werden. Durch eine Straffung der Organisationsstruktur der nordmedia-Gesellschaften und eine Reduzierung der Verwaltungskosten sind weitere Einsparpotenziale erreichbar.

Ziele der Neustrukturierung der Film- und Medienförderung

Im Jahr 2001 wurde die „nordmedia - Die Mediengesellschaft Niedersachsen/Bremen mbH“ einschließlich ihrer Tochtergesellschaften nordmedia Fonds GmbH und nordmedia Agentur GmbH gegründet. Mit der Gründung der nordmedia Fonds GmbH wurden die ursprünglich gesonderten Filmförderungen aus Landesmitteln und Rundfunkgebühren in einer Gesellschaft zusammengeführt. Gemäß Kabinettsbeschluss vom 05.12.2000 sollten die nordmedia-Gesellschaften für die Länder Niedersachsen und Bremen die Aufgabe erfüllen, deren Medienwirtschaft zu stärken, Serviceleistungen für Medienunternehmen zu erbringen, Multimediakompetenzen zu vernetzen und Projekte, die unter kulturellen und/oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten für die Entwicklung der Medienstandorte sinnvoll sind, zu fördern. Das Land gewährt der nordmedia Fonds GmbH für die kulturwirtschaftliche Film- und Medienförderung eine jährliche Finanzhilfe gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 3 Niedersächsisches Glücksspielgesetz.

Die Film- und Medienförderung der nordmedia Fonds GmbH erfolgte zunächst auf Basis der „Richtlinie zur kulturwirtschaftlichen Film- und Medienförderung der nordmedia Fonds GmbH“ finanziert durch die Fördermittelgeber Land Niedersachsen, Freie Hansestadt Bremen, NDR, Radio Bremen und ZDF. In den Folgejahren wurde der Geschäftsbereich um die Förderung aus EFRE-Mitteln sowie um die Förderung aus Mitteln des Wirtschaftsförderfonds erweitert.

Die aus der Neustrukturierung der Film- und Medienförderung im Jahr 2001 hergeleiteten Ziele, Ressourcen zu bündeln und ein einheitliches Verfahren mit einheitlichen Richtlinien zu schaffen, wurden nur teilweise umgesetzt.

Eine Bündelung von Ressourcen in dem Sinne, dass der Vergabeausschuss über das Fördermittelkontingent insgesamt entscheidet, ist nur zum Teil erfolgt. Zwar gibt es gemeinsam finanzierte Projekte, de facto entscheidet aber jeder Fördermittelgeber über die Verwendung seines Fördermittelkontingents selbst. In der Mehrzahl der Fälle wird eine Maßnahme nur aus dem Fördermittelkontingent eines einzigen Fördermittelgebers gefördert. Der jeweilige Fördermittelgeber kann darauf vertrauen, dass ein Projekt, das er aus seinem Fördermittelkontingent fördern will, nicht von anderen Mitgliedern des Vergabeausschusses blockiert wird.

Ein einheitliches Verfahren mit einheitlichen Richtlinien und transparenten Strukturen konnte nur teilweise etabliert werden. Für den Bereich der kulturwirtschaftlichen Film- und Medienförderung wurde eine Richtlinie geschaffen. Daneben wurde für die EFRE-Förderung eine gesonderte Richtlinie mit eigenständigen Zielen und einem von der kulturwirtschaftlichen Film- und Medienförderung abweichenden Förderverfahren erlassen, um europäische Vorgaben zu erfüllen. Für die Vergabe der Mittel aus dem Wirtschaftsförderfonds wurde vertraglich vereinbart, dass die Förderung „nach Maßgabe“ der Richtlinie für die kulturwirtschaftliche Film- und Medienförderung erfolgt. Tatsächlich gibt es jedoch im Förderverfahren zahlreiche Abweichungen, insbesondere bei den Entscheidungszuständigkeiten, den Förderhöchstbeträgen, dem Eigenanteil sowie der Förderung auf Ausgabenbasis.

Insgesamt ist die Förderstruktur nach wie vor uneinheitlich. Das Ziel, die Verfahren zu straffen und die Ressourcen zu bündeln, sollte weiterverfolgt werden.

Einsparpotenzial durch Straffung der Organisationsstruktur

Seit Gründung der nordmedia-Gesellschaften fungiert die „nordmedia - Die Mediengesellschaft Niedersachsen/Bremen mbH“ als Dachgesellschaft für die beiden Tochtergesellschaften nordmedia Fonds GmbH und nordmedia Agentur GmbH und übernimmt für diese zentrale Verwaltungsaufgaben (u. a. Rechnungswesen, Personal, Gremien, Technik/EDV, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit). Da der Geschäftsbetrieb der nordmedia Agentur GmbH seit dem 01.07.2003 ruht, ist das Koordinierungs- und Bündelungserfordernis durch die Dachgesellschaft weggefallen.

Bei jeder der Gesellschaften fällt jeweils Organisationsaufwand an, u. a. beim Rechnungswesen (Buchhaltung und Controlling), bei der Jahresabschlussprüfung sowie bei der Gremienarbeit.¹⁴ Durch eine Straffung der Organisationsstruktur der nordmedia-Gesellschaften sind Einsparpotenziale erreichbar. Eine Fusion der Gesellschaften hätte z. B. zur Folge, dass der oben genannte Organisationsaufwand nur einmal anfallen würde.

Angemessenheit der Höhe der Verwaltungskostenerstattungen für die Film- und Medienförderung

Für ihre Tätigkeit erhält die nordmedia Fonds GmbH von den Fördermittelgebern eine pauschalierte Verwaltungskostenerstattung. Zur Höhe der Verwaltungskosten gibt es nur Erfahrungswerte jedoch keine Berechnungen der erforderlichen personellen und sächlichen Mittel. Es liegen keine Aufzeichnungen dazu vor, inwieweit die Förderbereiche jeweils kostendeckend arbeiten. Der LRH hält es daher für erforderlich, in der Kostenrechnung der nordmedia Fonds GmbH darzustellen, welcher Verwaltungsaufwand bei den drei Förderverfahren entsteht und inwieweit die vereinbarten Sätze für die Verwaltungskostenerstattungen kostendeckend sind.

¹⁴ Bei der nordmedia Agentur GmbH nur zu einem geringen Anteil.

Zudem stellt sich die Frage der Angemessenheit der Höhe der Verwaltungskostenerstattungen insgesamt. Verwaltungskosten entstehen in unterschiedlicher Höhe bei der nordmedia Fonds GmbH, der NBank und externen Dienstleistern. Da Vergleichszahlen anderer Filmfördereinrichtungen nicht vorliegen, hat der LRH als Vergleichsbasis die im Rahmen der vom LRH im Jahr 2000 durchgeführten Prüfung der Film- und Medienförderung aus Rundfunkgebühren ermittelten Verwaltungskostenanteile herangezogen. Der LRH stellte damals fest, dass der Verwaltungskostenanteil - einschließlich Verwendungsnachweisprüfung - für die Landestreuhandstelle in den Jahren 1996 und 1997 rd. 7,8 % der Förderbeträge betrug.

Die Verwaltungskostenerstattungen für die drei Förderbereiche der nordmedia Fonds GmbH liegen teilweise deutlich höher. Der LRH verkennt bei dem Vergleich nicht, dass bei dem Verwaltungskostensatz der nordmedia Fonds GmbH ggf. auch andere Aspekte wie beispielsweise erhöhte qualitative Anforderungen der Fördermittelgeber an die Beratung der Fördermittelempfänger zu berücksichtigen sind. Dennoch erscheint der Verwaltungskostenanteil für die nordmedia Fonds GmbH hoch und sollte überprüft werden.

Das Land Niedersachsen und die nordmedia Fonds GmbH haben eine Deckelung für die aus Finanzhilfemitteln zu tragenden Verwaltungskosten vereinbart. Die Vereinbarung führt jedoch nicht dazu, dass die Verwaltungskosten für das Förderverfahren insgesamt gedeckelt werden. Letztlich werden die den Förderempfängern für ihre fachliche Aufgabe zur Verfügung stehenden Mittel sowohl um die Verwaltungskosten der nordmedia Fonds GmbH als auch um den aus Eigenmitteln zu tragenden Anteil an den Gebühren für externe Dienstleister reduziert.

Stellungnahme der nordmedia Fonds GmbH

In ihrer Stellungnahme vom 15.12.2010 teilte die nordmedia Fonds GmbH zum einen mit, dass sie die Transparenz bei der Darstellung der Kosten der einzelnen Aufgabenbereiche erhöht habe. Zum anderen teilte sie mit, dass sie sich mit einem der beiden externen Dienstleister auf eine Verkleinerung des Aufgabenzuschnitts verständigt habe, sodass dessen Gebühren zukünftig niedriger ausfallen würden.

Beide Maßnahmen sind zu begrüßen. Auf Basis der tatsächlichen Verwaltungskosten sollten weitere Einsparpotenziale identifiziert sowie wirksame Regelungen zur Deckelung der Verwaltungskosten getroffen werden.

3.1.5 Hohe und nicht bedarfsgerechte Förderung für die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren

Einzelplan 07

- Kultusministerium

Die hohe, nicht bedarfsgerechte und nicht auf kostengünstige Lösungen ausgerichtete Förderung führt dazu, dass die bisher zur Verfügung gestellten Fördermittel bei weitem nicht ausreichen, den angenommenen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren zu finanzieren. Sowohl die Zahl der tatsächlich erforderlichen Betreuungsplätze und die erforderlichen Fördersätze, als auch die offenen Finanzierungsfragen sind unverzüglich zu klären.

Fördergrundlagen

Die von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu erfüllenden Ansprüche auf eine frühkindliche Förderung werden erheblich ansteigen, da nach Maßgabe des § 24 SGB VIII für Kinder im Alter unter drei Jahren ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten ist. Bund, Länder und Kommunen verständigten sich deshalb darauf, die Kindertagesbetreuung mit einem Investitionsprogramm ausgerichtet an einem bundesweit durchschnittlichen Bedarf von 35 % der unter dreijährigen Kinder bis 2013 auszubauen.¹⁵ Die Vereinbarung zwischen der Niedersächsischen Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens orientierte sich ebenfalls an dieser Versorgungsquote. Die danach benötigten 62.000 Betreuungsplätze sollten durch 43.400 Krippenplätze (70 %) und 18.600 Tagespflegeplätze (30 %) sichergestellt werden. Zur Erreichung dieses Ziels hielt es das Kultusministerium für erforderlich, bis zum Jahr 2013 zusätzlich 29.000 Krippenplätze und 16.500 Tagespflegeplätze zu schaffen.

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Die Prüfung des Förderprogramms führte zu folgenden wesentlichen Prüfungsergebnissen:

- Die für die Schaffung und Förderung der notwendigen Betreuungsplätze erforderliche konkrete Bedarfsermittlung lag nicht vor. Sie scheiterte nach Angaben des Kultusministeriums an der fehlenden Mitwirkung der Kommunen. Für den angenommenen Versorgungsbedarf von 35 %, für die kalkulatorische Aufteilung der Mittel für Investitionen in Krippenplätze (70 %) und in Kindertagespflegeplätze (30 %) und für die geschätzte Zahl von Neu- und Umbauplätzen gab es demzufolge keine belastbare Grundlage. Dies gilt auch für die (nicht realistische) Annahme, dass 14.900 Plätze für drei- bis sechsjährige Kinder ohne investive Kosten in Plätze für unter Dreijährige umgewandelt werden.

¹⁵ Vgl. Artikel 3 des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vom 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403) sowie Präambel der zwischen dem Bund und den Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 10.10./02.11.2007.

- Ebenso fehlte die Bedarfsberechnung für die Höhe des Förderbetrags beim Neubau von Krippenplätzen. Dieser war von ursprünglich 10.000 € auf 13.000 € erhöht worden. Hierbei handelte es sich um ein Zugeständnis des Landes an die örtlichen Träger, welches zu einem geringeren Fördervolumen von 3.220 Plätzen führte.
- Im Gegensatz zum Land Niedersachsen ermittelten sowohl Baden-Württemberg als auch Bayern den voraussichtlichen Bedarf an Betreuungsplätzen. Sie gehen davon aus, dass für 34 % bzw. 31 % der unter Dreijährigen Betreuungsplätze benötigt werden. Während Niedersachsen den höchstmöglichen Fördersatz des Bundes von bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben übernahm und diesen zudem aus Landesmitteln um 5 % aufstockte, legten die Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein eine maximale Förderung von bis zu 70 % bzw. 66,66 % der zuwendungsfähigen Ausgaben fest.
- Darüber hinaus führten auch die Abweichungen gegenüber der Planung zu geringeren Förderergebnissen. Die Anzahl der im Bereich der Kindertagespflege geförderten Plätze lag im Juni 2010 mit 12,5 % deutlich unter der angenommenen Quote von 30 %.
- Die Annahme, dass 40 % der Krippenplätze durch Neubaumaßnahmen und 60 % kostengünstiger als Umbaumaßnahmen entstehen sollten, stellte sich ebenfalls als unzutreffend heraus. Die tatsächlichen Anteile lagen bei 52 % (Neubau) bzw. 44 % (Umbau), die restlichen 4 % entfielen auf die Förderung der Beschaffung von Ausstattungsgegenständen.
- Zum 15.03.2007 betrug die Betreuungsquote in Niedersachsen 6,9 %. In den Folgejahren stieg sie auf 15,9 % (Stand 01.03.2010) und lag damit im Vergleich zu anderen Bundesländern an vorletzter Stelle der Bundesstatistik. Nach den Berechnungen des LRH fehlten zu diesem Zeitpunkt zur Erreichung der angenommenen Quote von 35 % noch 31.747 Plätze.
- Im Juni 2010 standen noch Haushaltsmittel in Höhe von rd. 116,1 Mio. € zur Verfügung. Ausgehend von den bisherigen durchschnittlichen Förderbeträgen könnten damit weitere 13.810 Betreuungsplätze (12.100 Krippenplätze und 1.710 Kindertagespflegeplätze) geschaffen werden. Im Bereich der Kindertagespflege geht der LRH zudem davon aus, dass weitere 3.990 Betreuungsplätze außerhalb der hier geprüften Fördermöglichkeiten entstehen könnten. Der Bedarf von rd. 31.800 Betreuungsplätzen würde sich hierdurch um 17.800 auf 14.000 fehlende Plätze reduzieren. Zu berücksichtigen ist ferner, dass zwischen dem Stichtag für die Bundesstatistik und dem Zeitpunkt der Erhebungen des LRH weitere Plätze gefördert worden sind und sich auch hierdurch die Zahl der noch zu schaffenden Plätze verringert hat. Unter Berücksichtigung dieser Entwicklung geht der LRH davon aus, dass ohne Anpassungen ein nicht finanzierter Bedarf für über 10.000 Betreuungsplätze offen bleibt.

Das Kultusministerium hat dazu mitgeteilt, dass die Hochrechnung unter Berücksichtigung des zeitlichen Verzugs der Inanspruchnahme von Krippenplätzen nach Ablauf des Förderzeitraums einen Versorgungsgrad von 26,6 % ergibt. Unter der Annahme des weiteren Ausbaus von Kindertagespflegeplätzen mit und ohne Inanspruchnahme von Fördermitteln und der von den Kommunen im Zusammenhang mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz erwarteten 17 %igen Ausbauquote sei das Förderziel nicht gefährdet. Diese Einschätzung entspricht aber nicht der Realität, weil die Kommunen den Erwartungen nicht entsprochen haben.

Nach der mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung ist im 1. Halbjahr 2011 eine Zwischenevaluierung vorgesehen, auf deren Grundlage Anpassungen im Hinblick auf die Erreichung des Ziels vorgenommen werden können. In diesem Zusammenhang hält der LRH es für zwingend notwendig, unverzüglich den voraussichtlichen Bedarf an Betreuungsplätzen im Jahr 2013 und den sich daraus ergebenden Mittelbedarf festzustellen. Im Rahmen der Prüfung, in welcher Weise die fehlenden Plätze geschaffen werden können, ist intensiv darauf hinzuwirken, die kostengünstigsten Lösungen anzustreben. Der LRH kann nicht erkennen, dass dieser Gesichtspunkt bisher ausreichend beachtet worden ist.

Das Kultusministerium hat zugesichert, die Erkenntnisse und Anregungen des LRH im Rahmen der bevorstehenden Revision einzubeziehen.

3.1.6 Billigkeitsleistungen für Hochwasseropfer

Einzelplan 03 - Ministerium für Inneres und Sport

Außerplanmäßige und freiwillige Billigkeitsleistungen des Landes sind künftig auf unvorhersehbare Extremsituationen und die Behebung existenzieller Notlagen der Betroffenen zu begrenzen. Hierzu bedarf es bereits im Vorfeld weiterer zu erwartender witterungsbedingter Großschadenslagen eines Konzepts und einer einheitlichen Zuständigkeit innerhalb des Landes.

Sachverhalt

Die niedersächsische Landesregierung hatte zur Behebung der durch das Elbehochwasser im Frühjahr 2006 entstandenen dringenden Notfälle im Etat des Ministeriums für Inneres und Sport eine außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von 5 Mio. € als Soforthilfe zur Verfügung gestellt.

Bereits einen Tag nach der Herausgabe der „Richtlinien für die Gewährung einer Soforthilfe im Zusammenhang mit dem Frühjahrshochwasser 2006“ und der Schaffung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zur Bewirtschaftung einer hierfür vorgesehenen außerplanmäßigen Ausgabe kam es zu Auszahlungen an die Betroffenen. Dieser schnelle Ablauf wurde dadurch begünstigt, dass das mit der Organisation der Hilfen beauftragte Ministerium für Inneres und

Sport anstelle zeitaufwendiger konzeptioneller und organisatorischer Vorbereitungen dem Handlungsmuster der Regierung bei früheren witterungsbedingten Extremereignissen folgte.

Trotz großzügiger Verteilung der Soforthilfemittel durch die beiden hiermit beauftragten Landkreise wurde der hierfür eingerichtete außerplanmäßige Haushaltsansatz im Einzelplan 03 nur zu 35 % ausgeschöpft.

Die Höhe der bewilligten Soforthilfen richtete sich nicht nach individuellem Bedarf aufgrund einer privaten oder betrieblichen Notlage, sondern nach erlittenen oder behaupteten Schäden, und zwar weitgehend unter Anwendung von Pauschalsätzen. Hierzu gehörten auch Kleinstbeträge an größere Institutionen als „Existenzsicherung“ sowie Entschädigungsleistungen für landwirtschaftliche Flächen, die in ausgewiesenen Überflutungsflächen liegen.

Würdigung

Da die Landesregierung nach dem Elbehochwasser 2006 Soforthilfen nicht auf die Behebung dringender Notfälle beschränkte, sondern auf der Basis erlittener oder behaupteter Schäden abwickelte, sieht der LRH die Gefahr der Verfestigung einer Verwaltungspraxis, bei der die Intention aus dem Blick gerät, dass die Hilfen nicht dem Ersatz von Schäden, sondern der Überbrückung akuter Notlagen dienen sollen.

Der Staat erfüllt mit Billigkeitsleistungen weder Rechtsansprüche noch eigene Aufgaben. Er reagiert vielmehr auf die gesellschaftliche Erwartung aller „billig und gerecht Denkenden“, sofern diese das Ausbleiben staatlicher Fürsorge als unbillig empfinden würden. Diese gesellschaftliche Erwartungshaltung kann nur für unvorhersehbare Notlagen, grundsätzlich nicht aber für Schäden im Rahmen des allgemeinen Lebensrisikos oder vorhersehbarer Ereignisse angenommen werden.

Als vorhersehbar sind z. B. hochwasserbedingte Schäden in Flussauen zu beurteilen, die erfahrungsgemäß regelmäßig vom Hochwasser betroffen sind. So waren bereits die dem Elbehochwasser 2006 vorausgegangenen Jahre von teilweise extremen Hochwasserereignissen geprägt.

3.2 Vom Tricksen und Betrügen

Der LRH stellte bei seinen aktuellen Prüfungen fest, dass auch solche Zuwendungsempfänger unrechtmäßig Mittel erhielten, denen Trickserei oder sogar Subventionsbetrug vorzuhalten ist.

3.2.1 Konstruktion eines nicht bestehenden Mittelbedarfs durch einen Zuwendungsempfänger

Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Ein vom Land geförderter Trägerverein eines Forschungsinstituts führte einen Zuwendungsbedarf von 450.000 € herbei, um die Insolvenz einer von ihm gegründeten GmbH zu vermeiden.

Allgemeines

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur fördert einen im Jahr 1987 gegründeten Verein institutionell. Der Verein ist Träger eines Instituts im Bereich der Laserforschung.

Das Institut ist in Räumlichkeiten untergebracht, die im Jahr 1990 für seine Zwecke errichtet worden waren. Im Hinblick auf die angestrebte Expansion des Instituts beschloss der Vorstand des Trägervereins im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur einen als Technologiezentrum konzipierten Erweiterungsbau, der teilweise auch an sonstige Unternehmen mit Bezug zur Lasertechnologie vermietet werden sollte.

Für die Durchführung des Bauvorhabens und die Vermarktung des Erweiterungsbaus gründete der Verein als alleiniger Gesellschafter eine GmbH. Diese nahm zur Finanzierung des Erweiterungsbaus ein Darlehen in Höhe von 4 Mio. € auf. Da insbesondere die für Vermietungen an Dritte prognostizierten Erlöse nicht am Markt zu erzielen waren, blieben die Einnahmen der Gesellschaft in den Jahren 2003 bis 2008 erheblich hinter den Erwartungen zurück. Die GmbH konnte die Zins- und Tilgungsraten für das Baudarlehen nicht vollständig aus den Mieteinnahmen finanzieren. Ihre Jahresabschlüsse wiesen jeweils erhebliche Fehlbeträge auf, die in einem Wirtschaftsjahr sogar bei knapp 300.000 € lagen.

Anmietung von Räumen gegen Vorkasse

Um die Zahlungsunfähigkeit der GmbH zu verhindern, mietete der Verein im Jahr 2008 von ihr für 15 Jahre zwei Räume. Den auf die Gesamtmietdauer entfallenden Mietzins in Höhe von rd. 150.000 € zahlte der Verein in einer Summe im Voraus. Dieser Vorgang wiederholte sich ein Jahr später durch langfristige Anmietung von zwei weiteren Räumen gegen Vorkasse. Schließlich schloss der Verein im Jahr 2010 nochmals einen entsprechenden Mietvertrag mit der GmbH.

Erhöhung der Fördermittel

Auf Antrag des Vereins erhöhte das Ministerium die institutionelle Förderung um insgesamt 450.000 €

Der Zweck der Anmietungen durch den Verein und insbesondere die Vorauszahlung des Gesamtmietzinses bestand vor allem darin, einen erhöhten Zuwendungsbedarf zu konstruieren, um durch Weiterleitung der Mittel an die GmbH ihre Liquidität zu verbessern und dadurch eine drohende Insolvenz abzuwenden. Dieser Umstand war dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur bekannt. Denn im Mai 2007 teilte der Verein dem Ministerium mit, „dass die vorgesehene Erhöhung der Zuwendung im Wesentlichen zur Tilgung des Gebäudedarlehens der GmbH benötigt werde“.

Der LRH verkennt nicht, dass die Erhöhung der Zuwendungen erfolgte, um den Fortbestand der GmbH zu sichern. Es ist jedoch nicht hinnehmbar, dass unter Verletzung des zuwendungsrechtlichen Grundsatzes der Bedarfsdeckung Fördermittel für Anmietungen bewilligt wurden, die in Bezug auf die Zahlungsmodalitäten des Mietzinses völlig von den Gepflogenheiten des Geschäftsverkehrs abweichen und unter fremden Dritten nicht vereinbart worden wären. Im Übrigen dürfen Fördermittel u. a. nur gewährt werden, wenn der Zuwendungszweck ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Deshalb hätte das Ministerium zunächst prüfen müssen, ob sich eine Insolvenz der GmbH wirtschaftlich auf den Trägerverein als Gesellschafter auswirkt, die räumliche Unterbringung des Instituts gefährdet gewesen wäre und nicht alternativ die Möglichkeit einer Zwangsverwaltung der Immobilie unter Fortsetzung der bestehenden Mietverhältnisse bestanden hätte.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hält die Vorauszahlung des Mietzinses für 15 Jahre für nicht unüblich und verweist in diesem Zusammenhang auf das Interesse der Zuwendungsempfängerin an einer langfristigen Nutzung der gemieteten Räume.

Zur Gewährleistung einer langfristigen Nutzungsüberlassung reicht es nach Auffassung des LRH aus, Mietverträge mit einer entsprechenden Laufzeit abzuschließen. Dagegen ist es nicht erforderlich, die Gesamtmiete im Voraus zu entrichten.

3.2.2 Verstöße bei der Förderung eines Güterverkehrszentrums

Einzelplan 08

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Mit Blick auf das bevorstehende Ende des Bewilligungszeitraums der Förderung aus dem Europäischen Fonds zur Regionalen Entwicklung (EFRE) für ein Güterverkehrszentrum veranlasste eine Stadt, dass Baurechnungen auch für noch nicht erbrachte Leistungen gestellt und beglichen wurden. Diese Rechnungen legte die Stadt der Bewilligungsbehörde vor und erhielt daraufhin unzulässigerweise Fördermittel.

Die Bewilligungsbehörde sagte derselben Kommune auf der Basis fiktiver Kosten eine Teilförderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zu. Der LRH hält eine solche Vorgehensweise förderrechtlich nicht für zulässig.

Für den Bau eines Güterverkehrszentrums bewilligte die damals zuständige Bezirksregierung einer Stadt in Form von Anteilfinanzierungen Fördermittel bis zu einer Höhe von insgesamt rd. 3,3 Mio. €, davon rd. 1,8 Mio. € aus EFRE-Mitteln. Die Maßnahme wurde im Jahr 2009 abgeschlossen.

Als der zwischenzeitlich verlängerte Bewilligungszeitraum für die EFRE-Mittel am 30.11.2001 endgültig abzulaufen drohte, forderte die Stadt die für die Herstellung der Schmutz- und Regenwasserentsorgung verantwortliche Abwasserentsorgungsgesellschaft, eine hundertprozentige städtische Tochtergesellschaft, als zuständigen Erschließungsträger auf, alle noch anfallenden Rechnungen bis zum Stichtag zu begleichen, da später gezahlte Rechnungen bei der Förderung nicht mehr berücksichtigt würden. Für den Fall, dass einige Baumaßnahmen bis zum Stichtag noch nicht abgeschlossen sein sollten, empfahl die Stadt der Abwasserentsorgungsgesellschaft, möglichst hohe, nahe des Schlussrechnungsbetrags liegende Abschlagsrechnungen zu bezahlen und diese Vorauszahlung durch eine Bürgschaft abzusichern.

Auf diese Weise beglich die Abwasserentsorgungsgesellschaft Rechnungen in Höhe von rd. 300.000 € für Leistungen, die bis zum Ende des Bewilligungszeitraums noch gar nicht erbracht waren. Die Stadt reichte diese Rechnungen mit dem Verwendungsnachweis bei der Bewilligungsbehörde ein und erhielt daraufhin die anteiligen Fördermittel.

Der LRH bat das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr um Prüfung, ob der vorsätzliche Verstoß gegen die Auflagen der EFRE-Förderung neben dem Widerruf der Zuwendung auch haftungs- und strafrechtliche Konsequenzen zur Folge haben müsse. Die für die Verwendungsnachweisprüfung zuständige Investitions- und Förderbank Niedersachsen hat daraufhin zwischenzeitlich die Staatsanwaltschaft eingeschaltet.

Des Weiteren wurden der Stadt für die verkehrliche Erschließung außerhalb des Güterverkehrszentrums zunächst weitere rd. 3,9 Mio. € als Anteilfinanzierung mit einer Förderquote von

75 % aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes bewilligt. Hierfür sollten Straßen, Entwässerungseinrichtungen, eine Bahnkreuzung und ein Lärmschutzwall errichtet werden. Letzterer stellte sich aufgrund eines lärmtechnischen Gutachtens jedoch als nicht förderfähig heraus, sodass die Höhe der Zuwendung auf rd. 3,5 Mio. € reduziert wurde. Gleichwohl teilte die Bewilligungsbehörde der Stadt mit, eine fiktive Kostenersparnis als zuwendungsfähig anerkennen zu wollen, die sich durch den Einsatz von Bodenaushub aus dem Straßenbau im nahe gelegenen Lärmschutzwall ergab. Dadurch hätten im Rahmen der förderfähigen Straßenbaumaßnahme höhere Kosten für eine weiter entfernt liegende, gebührenpflichtige Deponie vermieden werden können.

Der LRH beanstandet die Erstattung fiktiver Kosten. Förderfähig sind nur die tatsächlich entstandenen Ausgaben. Der LRH hat deshalb das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr um Überprüfung der Rechtsposition der damaligen Bezirksregierung gebeten.

3.2.3 Subventionsbetrug im Programm „Weiterbildungsoffensive Mittelstand“

Einzelplan 08

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Das Bildungsprojekt „Zukunftsperspektiven in der Pflege“ hat aufgrund mangelnder Nachfrage in der Zielgruppe der kleinen und mittleren Unternehmen nicht stattgefunden. Trotzdem erwirkte die Zuwendungsempfängerin die Auszahlung der bewilligten Fördermittel, indem sie bei der Bewilligungsstelle manipulierte Teilnehmerlisten einreichte. Die Zuwendung wurde zurückgefordert und Strafanzeige wegen Subventionsbetrugs erstattet.

Das Förderprogramm „Weiterbildungsoffensive für den Mittelstand“ wird aus Mitteln des Landes Niedersachsen und des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert. Das Programm will kleine und mittelständische Unternehmen unterstützen, sich an den Strukturwandel anzupassen. Es soll helfen, vom Strukturwandel betroffene Arbeitsplätze zu sichern. Förderfähig sind allgemeine Ausbildungsmaßnahmen im Sinne von Artikel 38 Nr. 2 der Verordnung EG Nr. 800/2008, die dem Zweck dienen, die Kompetenz von Beschäftigten kleiner und mittelständischer Unternehmen durch Qualifizierung und Stärkung der Kompetenz im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung zu erhöhen. Zuwendungsempfänger sind außerbetriebliche Bildungs- und Beratungseinrichtungen, die derartige Fortbildungsmaßnahmen in Projektform durchführen.

Das Projekt „Zukunftsperspektiven in der Pflege“ der Zuwendungsempfängerin war eines der Projekte, die der LRH im Rahmen einer repräsentativen Stichprobe prüfte.

Die Bildungs- und Beratungseinrichtung beantragte zum Antragsstichtag 31.10.2007 bei der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) Fördermittel für das vorbezeichnete Projekt. Sie gab die Gesamtkosten des Projekts mit 427.451,24 € an. Das Projekt sollte am 01.01.2008

beginnen und mit Unterstützung einer Kooperationspartnerin abgewickelt werden. Als Projektende war der 31.03.2009 vorgesehen.

Beantragtes Projektziel war es, die Arbeitsorganisation des in der Pflege tätigen Personals zu verbessern, um hierdurch Erkrankungen vorzubeugen und vorzeitigen Ausstiegswünschen zu begegnen. Ausweislich der Projektbeschreibung waren 27 Seminare in vier Qualifizierungsfeldern vorgesehen, in denen jeweils nach ca. 80 Teilnehmerstunden ein Zertifikat erworben werden konnte. Die Bildungs- und Beratungseinrichtung plante, 568 Teilnehmer in 14.200 Teilnehmerstunden zu qualifizieren.

Die NBank erließ am 21.04.2008 antragsgemäß einen Zuwendungsbescheid über eine anteilige Projektfinanzierung in Höhe von 221.469,70 € und erklärte die vorgelegte Projektbeschreibung für verbindlich.

Die Zuwendung bezog sich u. a. auf folgende Posten:

- Ausgaben für eigenes Bildungspersonal der Zuwendungsempfängerin im Rahmen der Projektleitung sowie für Honorarkräfte und Reisekosten in Höhe von 67.392,06 € und Ausgaben für Verwaltungspersonal der Zuwendungsempfängerin in Höhe von 34.782,82 €
- Lehrgänge externer Einrichtungen in Höhe von 124.250 €. Hierfür waren pauschal 8,75 € je Teilnehmerstunde vorgesehen.

Im Verlauf der Prüfung räumte die Zuwendungsempfängerin ein, dass die Resonanz auf die von ihr an mehr als 100 Unternehmen verschickte Werbung bereits bei Projektbeginn zu gering war. Die von den Unternehmen gemeldete Zahl der Mitarbeiter blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück, sodass nur zwei der ursprünglich geplanten 27 Seminare realisiert werden konnten. Als Einzelveranstaltungen waren sie nicht geeignet, das Förderziel einer Zertifizierung der Teilnehmer zu erreichen. Diese Seminare deckten nur knapp 2 % der für das Gesamtprojekt geplanten Teilnehmerstunden ab und fanden erst im März 2009 statt.

Kurz vor Ende der Projektlaufzeit, am 16.02.2009, beantragte die Zuwendungsempfängerin noch eine Verlängerung des Projekts um zwei Monate. Sie begründete diesen Antrag wahrheitswidrig damit, dass in der bewilligten Projektlaufzeit zwei Zertifikatskurse wegen der Erkrankung von Dozenten nicht beendet werden könnten. Innerhalb der vorgesehenen Projektlaufzeit sei es deshalb für 80 Kursteilnehmer nicht mehr möglich, ein Zertifikat zu erhalten. Zu diesem Zeitpunkt hatte noch kein einziges Seminar entsprechend der Projektkonzeption stattgefunden. In Unkenntnis der Sachlage stimmten das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und die NBank der Projektverlängerung zu.

Für die Seminare hatte die Kooperationspartnerin Tagungsräume des örtlichen Klinikums angemietet. Als sich im Verlauf des Projekts abzeichnete, dass es nicht gelingen würde, genügend Teilnehmer für die Fortbildungen zu gewinnen, erklärte der Geschäftsführer der Kooperationspartnerin gegenüber dem Krankenhaus, dass die dortigen Inhouse-Fortbildungen mit EU-Mitteln gefördert werden könnten. Er bot an, für eine Förderung zu sorgen. Dazu seien ihm lediglich Teilnehmerlisten auf Vordrucken der Zuwendungsempfängerin zu überlassen.

Diese fügte die Zuwendungsempfängerin dem Verwendungsnachweis jedoch nicht im Original, sondern in veränderter Form bei. Die vorgelegten Listen enthielten keine Seminarbezeichnungen mehr und die aufgelisteten Teilnehmer waren darin als Mitarbeiter eines kleinen bzw. mittleren Unternehmens bezeichnet. Tatsächlich handelte es sich nach den Feststellungen des LRH jedoch fast ausschließlich um Beschäftigte des Krankenhauses, das als Großbetrieb nicht förderfähig ist. Bei medizinischen Fachfortbildungen eines Krankenhauses handelt es sich zudem nicht um allgemeine Ausbildungsmaßnahmen im Sinne von Artikel 38 Nr. 2 der Verordnung EG Nr. 800/2008.

In den Verwendungsnachweisen deklarierte die Zuwendungsempfängerin die genannten medizinischen Fachfortbildungen als eigene, im Rahmen des Projekts erbrachte Bildungsmaßnahmen. Sie gab an, 42 Fortbildungen mit 331 Teilnehmern und 7.703 Teilnehmerstunden durchgeführt zu haben. Auf diese Weise erwirkte sie Abschlagszahlungen in Höhe von 181.115,65 €. Auf der Grundlage der Prüfungsmitteilung des LRH hob die NBank den Zuwendungsbescheid auf, forderte die Zuwendung in voller Höhe zurück und erstattete Strafanzeige wegen Subventionserschleichung.

3.3 Vergaberechtliche Beanstandungen

Verstöße gegen das auch für Zuwendungsverfahren geltende Vergaberecht hat der LRH seit Jahren wiederholt festgestellt.¹⁶ Aktuelle Prüfungen belegen, dass die Verwaltung diesem Bereich nicht immer die insbesondere durch das EU-Recht geforderte wettbewerbsrechtliche Bedeutung beimisst.

3.3.1 Gewerbegebieterschließung als Förderung „de luxe“

Einzelplan 08

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Bei der Erschließung eines Gewerbegebiets in der Gemeinde B gab es mehrere förder- und vergaberechtliche Verstöße. Insbesondere wies die Gemeinde im Verwendungsnachweis unzulässigerweise Bauleistungen für eine Schneesporthalle als zuwendungsfähig aus. Die Folge war eine Überzahlung der Fördermittel in Höhe von ca. 500.000 €.

¹⁶ Siehe z. B. Jahresbericht 2010, S. 87 (Drs. 16/2500).

Die Gemeinde B erhielt vom Land durch die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) für eine Gewerbegebietserschließung einen Investitionszuschuss in Höhe von 1.742.000 € aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) als Anteilfinanzierung mit maximal 50 % der förderfähigen Ausgaben. Der Investitionszuschuss basierte auf einer Schätzung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben in Höhe von 3.484.000 €. Als Zuwendungsempfängerin schloss die Gemeinde mit der Inhabergesellschaft einer touristischen Einrichtung (Erschließungsträgerin) einen Vertrag zur Durchführung der Maßnahme und verpflichtete sich zur Weitergabe der Fördermittel. Zeitgleich beantragte die Erschließungsträgerin einen Investitionszuschuss zur Errichtung einer Schneesporthalle in diesem Gewerbegebiet, den die NBank ebenfalls aus GRW-Mitteln, allerdings mit deutlich geringerem Förderanteil, bewilligte.



Planungsänderungen ohne Zustimmung

Nach den förderrechtlichen Bestimmungen bedürfen wesentliche Planungsänderungen vor ihrer Ausführung der Zustimmung der Bewilligungsbehörde. Abweichend von den bewilligten Planungen nahm die Zuwendungsempfängerin an der Gestaltung des Kreisverkehrs, der Lage und Dimensionierung eines Regenrückhaltebeckens und der Trassenführung des heutigen Horstfeldwegs wesentliche Änderungen vor, ohne dass hierzu ein Änderungsbescheid seitens der Bewilligungsbehörde erstellt wurde.

Unzulässige Förderung von Tiefgründungsarbeiten

Im Rahmen der Gewerbegebietserschließung machte die Erschließungsträgerin auch Ausgaben für Tiefgründungsarbeiten geltend, obwohl es sich dabei um nicht zuwendungsfähige Ausgaben für die benachbarte Hochbaumaßnahme (Schneesporthalle) handelte. Diese und weitere nicht zuwendungsfähige Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gewerbegebietserschließung in Höhe von insgesamt mindestens 4,3 Mio. € (zuzüglich der Ingenieurkosten) wurden von der NBank als zuwendungsfähig anerkannt. Förderfähig wäre aber nur ein Betrag in Höhe von 2,5 Mio. € gewesen, sodass der Investitionszuschuss von 50 % rd. 1,25 Mio. € betragen hätte.

Ausgezahlt wurden von der NBank aber insgesamt 1,742 Mio. €, sodass eine Überzahlung von rd. 0,5 Mio. € eingetreten ist.

Stundenlohnarbeiten ohne schriftliche Vereinbarung

Die Erschließungsträgerin vergab die Durchführung der Ingenieurleistungen im Rahmen der Gewerbegebieterserschließung in Form von zwei Pauschalverträgen an einen Auftragnehmer. Nach den Bestimmungen des Vertrags sollten abweichend von der Pauschalvergütung Leistungen nur dann nach Stundenaufwand vergütet werden, wenn dies zuvor schriftlich vereinbart wurde. Gleichwohl wurde die ingenieurtechnische Begleitung der Tiefgründungsarbeiten in Höhe von rd. 32.000 € ohne vorherige schriftliche Vereinbarung nach Stundenaufwand vergütet. Außerdem waren einigen Rechnungen keine rechnungsbegründenden Unterlagen beigelegt.

Verstöße gegen Vergabebestimmungen

Bei der Ausschreibung und Vergabe der Tiefgründungsarbeiten fehlten Angaben über die in den Untergrund abzutragenden Gebäudelasten. Da die Leistung somit nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben war, gab nur ein Bieter ein Angebot ab. Dieses Angebot enthielt für die nicht kalkulierbaren Leistungen ein pauschaliertes Nebenangebot mit Schätzpreisen.

Der LRH beanstandet, dass die Bestimmungen des § 9 der Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A) nicht hinreichend beachtet wurden. Danach sind Leistungen so eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und ihre Preise sicher und ohne umfängliche Vorarbeiten berechnen können.

Außerdem änderte die Gemeinde das den Ausschreibungsunterlagen zugrundeliegende Leistungsverzeichnis unzulässigerweise noch nach der Angebotsöffnung (Submission) und machte es zum Gegenstand des Bauvertrags. Hierbei handelt es sich um einen Vergaberechtsverstoß im Sinne des § 24 Nr. 3 VOB/A in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz aus Artikel 3 Grundgesetz. Die Ausschreibung hätte insoweit aufgehoben und erneut durchgeführt werden müssen.

Der LRH hat der Bewilligungsbehörde empfohlen, zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu prüfen.

3.3.2 Konjunkturpaket II - Licht und Schatten bei Beschaffungen im Bereich „Schulinfrastruktur“

Einzelplan 07

- Kultusministerium

Die Fördermaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets II haben zwar zur Verbesserung der Medienausstattung für mobiles Lernen in den allgemein bildenden Schulen Niedersachsens geführt. Die Abwicklung war jedoch nicht frei von Verfahrensmängeln und/oder Verstößen gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. Bei der Beschaffung digitaler Unterrichtsmedien ist es zu zeitlichen Verzögerungen, vermeidbarem Verwaltungsaufwand und zusätzlichen Ausgaben gekommen.

Auf der Grundlage einer zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 02.03.2009¹⁷ und einer Richtlinie des Kultusministeriums¹⁸ gewährt das Land Zuwendungen zur Verbesserung der Medienausstattung im Bereich „Schulinfrastruktur“. Die Investitionen sollten einen konjunkturellen Impuls erzielen sowie zusätzlich, nachhaltig und schnell umsetzbar sein.

Beschaffung der Medienausstattung für mobiles Lernen

Für die Förderung des mobilen Lernens wurden in den Jahren 2009 und 2010 Bundes- und Landesmittel in Höhe von insgesamt 32,4 Mio. € zur Verfügung gestellt. Zuwendungsempfänger waren die Träger von öffentlichen allgemein bildenden Schulen und finanzhilfeberechtigte Schulträger¹⁹. Über die Verwendung der nach Schülerzahlen zugewiesenen Fördermittel konnten die Schulträger in eigener Verantwortung entscheiden und die Einzelheiten der konkret zu fördernden Projekte selbst bestimmen.

Der LRH hat die Verwendung der Zuwendungen bei elf von 533 Schulträgern und 32 von 2.651 Maßnahmen/Schulen mit einem Gesamtvolumen von rd. 2,6 Mio. € geprüft.

Die Fördermaßnahmen haben insgesamt gesehen die Medienausstattung für mobiles Lernen in allgemein bildenden Schulen Niedersachsens verbessert. Der von den Schulträgern geforderte Eigenanteil von mindestens 10 % wurde bei der überwiegenden Zahl der geprüften Maßnahmen sogar übertroffen.

¹⁷ BGBl. I S. 416 ff.

¹⁸ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Konjunkturpakets II - Förderschwerpunkt Schulinfrastruktur; Medienausstattung - (RdErl. des Kultusministeriums vom 23.03.2009, Nds. MBl. S. 608).

¹⁹ Träger allgemein bildender Ersatzschulen im Sinne von §§ 148, 149 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG), Träger der Schulen nach § 154 NSchG und Träger anerkannter Ergänzungsschulen nach § 161 Abs. 3 NSchG.

Die Medienausstattung ist in vielen Fällen allerdings ohne konsequente Einhaltung der Vergabebestimmungen²⁰ beschafft worden. So traten viele Schulträger oder Schulen bereits im frühen Stadium der Planung der zu fördernden Maßnahmen an ihren örtlichen „Hoflieferanten“ heran, der dann auch bei der späteren Auftragsvergabe regelmäßig berücksichtigt wurde. Weitere Angebote wurden oft nicht oder nur „pro forma“ eingeholt. Auf diese Art und Weise haben es die Schulen und Schulträger versäumt, den in Betracht kommenden Bewerberkreis zu erkunden (§ 4 Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A - VOL/A -) und so einen Auswahlwettbewerb durchzuführen (§ 7 Nr. 2 VOL/A). Auch wurden die Auswahlentscheidungen entgegen § 30 VOL/A oft nicht oder nicht ausreichend dokumentiert.

Unabhängig von den Vergaberechtsverstößen entsprachen die Beschaffungsverfahren nicht immer dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 LHO. Nur wenige Schulträger beachteten dieses Gebot, indem sie beispielsweise interaktive Tafeln einheitlich beschafften und damit erhebliche Rabatte erzielten.

Die überwiegende Anzahl der geprüften Schulträger überließ die Entscheidung über die zu erwerbende Ausstattung und die Beschaffung ihren einzelnen Schulen. So konnte zwar leichter auf die örtlichen und personellen Gegebenheiten der jeweiligen Schule abgestellt werden; jedoch war diese Vorgehensweise sehr zeitaufwendig und außerdem mit dem Nachteil verbunden, dass die Produkte nicht problemlos zwischen den Schulen eines Schulträgers ausgetauscht werden können. Nur vereinzelt fanden Absprachen zwischen den Schulen eines Schulträgers statt oder wurden gemeinsame Bestellungen vorgenommen. Infolge geringer Auftragsvolumen wurden nur äußerst selten Rabatte eingeräumt. Auch konnten so besonders günstige Angebote oder wirtschaftliche Lösungen in Parallelfällen nicht genutzt werden.

Das Kultusministerium beruft sich darauf, die Schulträger seien im Antragsformular, im Zuwendungsbescheid sowie im Internet ausreichend auf die Vergabebestimmungen und das allgemeine Wirtschaftlichkeitsgebot hingewiesen worden: Dennoch habe es Unsicherheiten in der Interpretation und Anwendung des Vergaberechts gegeben, weil die Federführung vor Ort je nach personeller Kapazität bei unterschiedlichen Organisationseinheiten der Schulträger gelegen habe.

Da solche generellen Hinweise auf die Einhaltung der Vergabevorschriften offensichtlich nicht ausreichen, hält es der LRH für erforderlich, bei künftigen Zuwendungen an Schulträger auf eine mehr schulträgerspezifische Beratung und Hilfestellung hinzuwirken. Dabei sollte sich das Kultusministerium insbesondere der Mithilfe der kommunalen Spitzenverbände bzw. der entsprechenden Verbände der nichtkommunalen Schulträger versichern.

²⁰ §§ 4, 7 Nr. 2, 30 VOL/A - Ausgabe 2006 - in Verbindung mit dem Erlass über die Anhebung der Wertgrenzen, Gem. RdErl. des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 04.02.2009 (Nds. MBl. S. 212).

Beschaffung digitaler Unterrichtsmedien

Im Rahmen der Umsetzung des Konjunkturpakets II sollte auch die Beschaffung didaktisch aufbereiteter, digitaler Online-Unterrichtsmedien gefördert werden. Diese Medien sollten gemäß der oben genannten Förderrichtlinie des Kultusministeriums zentral bei den kommunalen Medienzentren bereitgestellt werden, damit sie landesweit an allen Schulen genutzt werden können. Hierzu sollten die 44 Träger dieser Zentren Zuwendungen erhalten. Das Gesamtinvestitionsvolumen sollte sich auf 3.740.000 €²¹ belaufen.

Ursprünglich sollte die Beschaffung durch die kommunalen Medienzentren - in Abstimmung mit dem Niedersächsischen Landesamt für Lehrerbildung und Schulentwicklung (NiLS) - erfolgen. Um mehrfache Lizenzen zu vermeiden und die Rabattstaffel deutlich zu erhöhen, entschied das Kultusministerium jedoch später, die gesamte Beschaffung als Sammelbestellung durch das NiLS vornehmen zu lassen.

Die Sammelbestellung erhöhte das Auftragsvolumen auf weit mehr als 3 Mio. €, also deutlich über die Wertgrenze von 100.000 €²², oberhalb derer eine öffentliche Ausschreibung hätte erfolgen müssen. Das anschließende Vergabeverfahren fand jedoch ohne eine solche öffentliche Ausschreibung statt. Darüber hinaus wurden die Vergabeentscheidungen nicht in ausreichender Weise dokumentiert, sodass es dem durchgeführten Verfahren auch an der erforderlichen Transparenz mangelte.

Dies führte zu einem Nachprüfungsverfahren vor der Vergabekammer.

Das Kultusministerium sah aufgrund der geltend gemachten Verfahrensmängel nur geringe Erfolgsaussichten für das Nachprüfungsverfahren und hob das Vergabeverfahren wieder auf. Die bereits bewilligten und ausgezahlten Zuwendungen wurden im November 2009 rückabgewickelt.

Das Kultusministerium übertrug dann die erneute Vergabe mit Erlass vom 15.03.2010 dem NiLS. Dabei sollte vor der Eröffnung des Verfahrens durch einen unabhängigen Fachanwalt geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine Teilvergabe an das Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht (FWU)²³ unter dem Gesichtspunkt eines sogenannten Inhousegeschäfts rechtlich zulässig wäre. Um erneuten Verfahrensfehlern bei der Vergabe vorzubeugen, blieb der Fachanwalt dann in das gesamte Vergabeverfahren eingebunden.

²¹ Jedes Medienzentrum erhielt eine Zuwendung von 76.500 €, mit dem 10 % Eigenanteil der Kommunen ergab sich ein Investitionsvolumen von 85.000 €.

²² Nr. 3.1 des Gem. RdErl. des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 04.02.2009 (Nds. MBl. S. 212) in Verbindung mit § 3 Nrn. 1 und 2 VOL/A - Ausgabe 2006.

²³ Das FWU ist eine öffentliche Einrichtung der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland. Es produziert als gemeinnützige GmbH im Auftrag der Kultusministerien der Länder Medien für die Bildung.

Die Bestellung der Medien erfolgte bis Ende 2010. Seit März 2011 stehen die Medien im Medienserver allen Schulen zur Verfügung.

Die oben genannten Vergabefehler haben im Ergebnis dazu geführt, dass die Beschaffung der digitalen Unterrichtsmedien erst mit erheblicher Verspätung durchgeführt wurde. Dadurch standen die Medien den Schulen erst ein Jahr später als ursprünglich beabsichtigt zur Verfügung.

Durch die Beauftragung eines unabhängigen Fachanwalts sind dem Land zusätzliche Ausgaben entstanden, die bei ordnungsgemäßer Auftragsvergabe nicht angefallen wären. Im Übrigen bestand nach Ansicht des LRH keine Notwendigkeit, einen externen Rechtsbeistand hinzuzuziehen, da das Kultusministerium über eigenes juristisches Personal verfügt. Zudem hätte auch die Möglichkeit bestanden, sich des Vergabesachverständigen bei dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, dem Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen oder bei anderen Landesdienststellen zu bedienen.

3.3.3 Brandschadensanierung des Socio Oeconomicums der Universität Göttingen

Einzelplan 06

- Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Im Rahmen einer sogenannten „Versicherungslösung“ erstattete das Land Niedersachsen der Universität Göttingen die Sanierung des Brandschadens am Gebäude „Socio Oeconomicum“ pauschal mit 6,6 Mio. €. Die dieser Regulierung zugrunde liegende Kostenermittlung der Universität prüfte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur allenfalls ansatzweise. Da es auch in der Bauausführung keine wirksame Kostenkontrolle gab, erkannte die Universität Mehrkosten bei der Gebäudereinigung in Höhe von rd. 800.000 € im Wesentlichen ungeprüft an.

Im Juli 2006 brach im südlichen Bereich des Kellers des Gebäudes „Socio Oeconomicum“ der Georg-August-Universität Göttingen ein Brand aus, der das Gebäude teilweise schwer beschädigte und in weiten Teilen verschmutzte.

Das Land erklärte sich der Universität gegenüber umgehend zur Übernahme der Kosten der Brandschadensanierung bereit. Mit den Arbeiten sollte zügig begonnen werden, um den Lehrbetrieb möglichst wenig zu beeinträchtigen. Eine förmliche Vereinbarung zur Schadenregulierung wurde zwischen dem Land und der Hochschule erst im Frühjahr 2007 abgeschlossen. Grundlage für die Höhe des Erstattungsbetrags in Höhe von 6,6 Mio. € war eine Kostenzusammenstellung der Hochschule vom Dezember 2006. Diese basierte teilweise noch auf Schätzkosten, in weiten Teilen aber schon auf den bis dahin bereits beauftragten und abgerechneten Leistungen. Das Ministerium unterzog die Kostenermittlung keiner hinreichenden Prüfung.

Im Rahmen der Brandschadensanierung waren zunächst in erheblichem Umfang Gebäudereinigungsarbeiten durchzuführen. Die Universität beauftragte deshalb zwei Spezialreinigungsfir-

men mit den Arbeiten. Die Auftragssumme betrug insgesamt 550.000 €. Die Abrechnung sollte auf der Basis vertraglich vereinbarter Leistungspositionen erfolgen. Aufgrund des Zerstörungsgrads war eine Zuordnung der Reinigungsarbeiten zu den Leistungspositionen jedoch schwierig, sodass die Vergütung während der Ausführung auf Stundenaufwand umgestellt wurde. Die Abrechnungssumme belief sich nach Abschluss der Reinigungsarbeiten auf rd. 1,35 Mio. €. Die über die Auftragssumme von 550.000 € hinausgehenden Leistungen in Höhe von rd. 800.000 € erkannte die Universität im Wesentlichen ohne Prüfung durch Abzeichnung von Stundenlohnzetteln an. Da diese Änderung der Abrechnungsmodalitäten nicht durch Nachtragsvereinbarungen abgesichert war, hatte die Universität während des Bauablaufs keine wirksamen Instrumente zur Kostenkontrolle.

Das Ministerium weist in seiner Stellungnahme zunächst darauf hin, dass die Kostenermittlung durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) baufachlich geprüft und nicht beanstandet worden sei. Nach den dem LRH vorliegenden Unterlagen hat auch das SBN keine detailliertere Prüfung vorgenommen, sondern diese Unterlagen lediglich als grobe Kostenschätzung bewertet, die keine präzise Aussage zulasse.

Außerdem gibt das Ministerium zu bedenken, dass durch die Mehrkosten kein Schaden entstanden sei, sondern es sich vielmehr um unabwendbare Kostensteigerungen gehandelt habe. Da dies nach den Erkenntnissen des LRH in der Bauausführung nicht hinreichend kontrolliert wurde, lässt sich weder das eine noch das andere mit Sicherheit sagen. Der LRH behauptet deshalb keinen Schaden, sondern kritisiert die mangelnde Kostenkontrolle.

4. IT-Chancen nutzen

Der LRH stellte Mängel bei der IT-Unterstützung der Zuwendungsbearbeitung und -überwachung fest und empfiehlt, IT-Chancen verstärkt zu nutzen.

Unkoordinierte IT-Unterstützung bei Zuwendungen

Einzelplan 04 und andere - Finanzministerium und andere

Die IT-Unterstützung der Zuwendungsbearbeitung in der Landesverwaltung ist uneinheitlich und teilweise nicht zweckmäßig. Der LRH empfiehlt, hierfür eine landeseinheitliche Standardsoftware mit zentraler Datenhaltung einzusetzen.

Die Landesregierung hat bisher keinen Gesamtüberblick über die Gewährung von Zuwendungen. Der LRH empfiehlt, die Einführung einer Fördermitteldatenbank erneut zu prüfen.

IT-Unterstützung bei der Zuwendungsbearbeitung

Die Dienststellen der Landesverwaltung, die Zuwendungen nach § 23 LHO bearbeiten, setzen dafür sehr unterschiedliche IT-Verfahren und -Anwendungen ein.

Über eine sachgerechte und in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich einheitliche IT-Unterstützung verfügen die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) und das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN).

Die NBank setzt zur Bearbeitung und Verwaltung ihrer Förderfälle das System SAP/ABAKUS ein. Es unterstützt für 77 Förderprogramme im Wesentlichen folgende Funktionen:

- Haushaltsmittelverwaltung,
- Antragserfassung und -prüfung,
- Auszahlung und Buchung in der Finanzbuchhaltung sowie
- Prüfung der Verwendungsnachweise.

Plausibilitätsprüfungen unterstützen eine rechtskonforme Verfahrensabwicklung. Zusätzlich setzt die NBank ein Data Warehouse für Auswertungen ein.

Das LGLN stellt auf einer einheitlichen Datenbasis IT-Anwendungen für die Fördermaßnahmen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung, die das LGLN und die Landwirtschaftskammer Niedersachsen nutzen.

In der übrigen Landesverwaltung ist die IT-Unterstützung für die Förderverfahren in den Bewilligungsstellen uneinheitlich und teilweise nicht zweckmäßig. Dies gilt besonders für Förderprogramme mit großen Antragsmengen, die ausschließlich mit Standard-Office-Programmen abgewickelt werden.

Eine vom LRH durchgeführte Online-Erhebung ergab, dass die Landesverwaltung im Jahr 2009 für 221 Förderprogramme vier individuelle IT-Fachverfahren, 10 MS-Access-Anwendungen und 207 sonstige MS-Office-Anwendungen einsetzte. Die Textverarbeitungs- und Tabellenkalkulations-Lösungen betrafen insgesamt 5.325 Förderanträge.

Vorteile einer landeseinheitlichen Standardsoftware

Durch den Einsatz einer landeseinheitlichen Standardsoftware können sich insbesondere folgende Vorteile ergeben:

- Effektive Verwaltung von Einzelmaßnahmen,
- standardisierte Verfahrensabwicklung auch in unterschiedlichen Zuwendungsprogrammen,

- integrierte Mittelbewirtschaftung für die Zuwendungsprogramme,
- automatische Mittelauszahlung über eine Schnittstelle zum Haushaltsvollzugssystem,
- gesteuerter Ablauf der Verfahrensabwicklung mit Plausibilitätsprüfungen für weitere Bearbeitungsschritte,
- individuelle Textbausteinfunktionen für angepasste Bescheide unmittelbar im System,
- standardisierte Auswertungen „auf Knopfdruck“,
- Vermeidung von Übertragungsfehlern und Medienbrüchen.

Diese Vorteile ermöglichen eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung in den bewilligenden Stellen und erleichtern ein wirksames Fördermittelcontrolling.

Mit den oben genannten Office-Anwendungen werden die beschriebenen Vorteile und daraus resultierende Möglichkeiten für eine deutliche Arbeitsentlastung nur unzureichend genutzt.

Deshalb empfiehlt der LRH der Landesregierung, die IT-Unterstützung zu koordinieren und zu optimieren. Aufgrund gleicher haushaltsrechtlicher Vorgaben für Zuwendungsverfahren könnte die Landesregierung eine landeseinheitliche Standardsoftware mit zentraler Datenhaltung einsetzen. Die Bewilligungsstellen könnten dann auch kleinere Förderprogramme mit wenigen Anträgen effizienter bearbeiten.

Der Freistaat Sachsen beschritt diesen Weg bereits und erreichte mit einem Standardprogramm eine breite Akzeptanz in seiner Landesverwaltung. Der Hersteller des Programms bezifferte die Kosten für eine Landeslizenz mit einem Betrag im unteren sechsstelligen Bereich. Darin enthalten wären sämtliche benötigten Programm-Module. Hinzu kämen Kosten für die Anpassung der Software an niedersächsische Besonderheiten und für den Betrieb.

Angesichts der Schwachstellen der bisherigen Verfahren und der Vorteile einer integrierten IT-Unterstützung empfiehlt der LRH, im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsanalyse die möglichen Verfahren für eine stringente Bearbeitung zu prüfen.

Fördermitteldatenbank

Der LRH empfahl in seinem Jahresbericht 2000²⁴, eine Fördermitteldatenbank zu errichten. Dem schlossen sich der Landtag und die Landesregierung an. Eine von ihr beauftragte Projektgruppe sollte eine Datenbank mit allen Ausgaben aufgrund gesetzlich begründeter Finanzhilfen, Zuwendungen und sonstiger freiwilliger Leistungen des Landes an Stellen außerhalb der Landesverwaltung aufbauen.

²⁴ Drs. 14/1590, S. 116.

Ziel der Landesregierung war es, Standardauswertungen zu ermöglichen, dabei weitgehend die automatische Erstellung der Übersichten nach Verwaltungsvorschrift Nr. 9.2 zu § 44 LHO (administrative Überwachung der Verwendung) zu gewährleisten und weitere ad-hoc-Auswertungen bei Bedarf zuzulassen. Durch die Einrichtung wollte die Landesregierung ein regelmäßiges und wirksames Fördermittelcontrolling ermöglichen.

Die Projektgruppe bezifferte die Kosten für eine solche Lösung auf mehr als 10 Mio. €. Vor diesem Hintergrund verfolgte der LRH sein Anliegen zunächst nicht weiter. Der Landtag erklärte den Beitrag für erledigt.

Die jetzige Prüfung des LRH zur IT-Unterstützung der Zuwendungsbearbeitung brachte neue Erkenntnisse zur Kosteneinschätzung und führt zu einer neuen Bewertung der Sachlage. Ein Data Warehouse, mit dem die Landesregierung ihre vorgenannten Ziele verwirklichen könnte, wäre in der oben genannten Landeslizenz bereits enthalten.

Aufgrund der veränderten Kostensituation empfiehlt der LRH, die Einführung einer zentralen Datenbank zu Finanzhilfen, Zuwendungen und sonstigen freiwilligen Leistungen des Landes erneut zu prüfen. Die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank, in der alle förderrelevanten Datenbestände über Schnittstellen integriert sind, ist eine Voraussetzung für die Einführung eines wirksamen Fördermittelcontrollings.

V. Denkschrift

Ministerium für Inneres und Sport

1. Berufung lebensälterer Personen in das Beamtenverhältnis

Durch Berufung lebensälterer Personen in das Beamtenverhältnis entstanden dem Land von 1999 bis 2009 im Vergleich zur Beschäftigung dieses Personenkreises in Arbeitsverhältnissen Mehrkosten durch erhöhte Ansprüche im Bereich der Besoldung und Beamtenversorgung in Höhe von rd. 110 Mio. €.

Zur Begrenzung künftiger Haushaltsbelastungen durch Spätverbeamtungen ist es erforderlich, die Vorschriften über das Besoldungsdienstalter zu novellieren, die überproportionale Belastung der Beamtenversorgung durch systemfremde Vordienstzeiten einzuschränken und dadurch eine konsequente Trennung der Systeme einzuleiten.

Einstellungspraxis des Landes

Nach Ermittlungen des LRH²⁵ wurden von 1999 bis 2009 ca. 2.200 Personen nach Vollendung des 40. Lebensjahres erstmals in ein Beamtenverhältnis zum Land Niedersachsen berufen.

Besoldungs- und versorgungsrechtliche Wirkungen von Spätverbeamtungen

Die nach dem Besoldungsrecht²⁶ vorgesehene Anerkennung von Vorzeiten beim Besoldungsdienstalter²⁷ führt in Spätverbeamtungsfällen schon bei Beginn des Dienstverhältnisses zu einer hohen Einstufung des Grundgehalts. Beispielsweise wird ein Beamter mit einem Eingangsamts nach Besoldungsgruppe A 9, der mit 45 Jahren in ein Beamtenverhältnis berufen wird, besoldungsrechtlich so gestellt, als ob er bereits mit 27 Jahren in die Dienste der jeweiligen Körperschaft getreten wäre²⁸.

Die Versorgung nach dem Beamtenversorgungsgesetz erhöht sich ebenfalls durch Ausbildungen und Tätigkeiten, die vor Begründung des Beamtenverhältnisses ausgeübt wurden²⁹. Diese

²⁵ Grundlage: Auswertung der Landesweiten Bezüge- und Versorgungsstelle (LBV) sowie ergänzende örtliche Erhebungen in den Verwaltungszweigen Ministerium für Inneres und Sport, Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (jetzt Kapitel 03 33) und Landespolizei (Kapitel 03 20); Finanzministerium (Einzelplan 04); Kultusministerium, Landesschulbehörde für den Schulbereich (Kapitel 07 10 bis 07 20); Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Einzelplan 08); Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Einzelplan 09).

²⁶ § 28 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) in der Fassung vom 31.08.2006.

²⁷ Das Besoldungsdienstalter bestimmt den Beginn des Aufstiegsrhythmus in eine höhere Dienstaltersstufe.

²⁸ § 28 Abs. 2 Satz 1 BBesG in der Fassung vom 31.08.2006. Hiernach wird das auf Vollendung des 21. Lebensjahrs festgesetzte (Regel-)Besoldungsdienstalter um Zeiten vor Vollendung des 31. Lebensjahres überhaupt nicht, nach Vollendung des 31. Lebensjahres bis zum vollendeten 35. Lebensjahr um ein Viertel und danach um die Hälfte hinausgeschoben.

²⁹ §§ 9, 10, 11 und 12 Beamtenversorgungsgesetz.

werden selbst dann ganz oder teilweise als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt, wenn sie sich in anderen Alterssicherungssystemen anwartschaftsbegründend oder -erhöhend auswirken. Gerade bei Spätverbeamtungen ergeben sich durch eine hohe Anrechnung von außerhalb des Beamtenverhältnisses liegenden Zeiten vielfach bereits nach wenigen Dienstjahren im Beamtenverhältnis erhebliche Versorgungsansprüche. Die gleichzeitige Anerkennung dieser Zeiten in der Beamtenversorgung und anderen Alterssicherungssystemen wird durch die Rentenanrechnungsvorschriften im Beamtenversorgungsrecht³⁰ nur unzureichend ausgeglichen und kann zudem zu einer höheren Versorgung im Vergleich zu Beamtinnen und Beamten führen, die ausschließlich in diesem Rechtsverhältnis beschäftigt waren.

Die vorgenannten besoldungs- und versorgungsrechtlichen Vorschriften tragen maßgeblich dazu bei, dass späte Ernennungen ein unausgewogenes Verhältnis zwischen aktiver Dienstzeit im Beamtenverhältnis und Versorgungsansprüchen bewirken.

Mehrkosten im Vergleich zu Arbeitsverhältnissen

Nach Modellrechnungen des Rechnungshofs Baden-Württemberg³¹ verursachten rd. 70 % der Spätverbeamtungen zwischen dem 40. und 45. Lebensjahr im Vergleich zu einem Arbeitsverhältnis deutlich höhere Personalkosten. Der Barwert der Zusatzkosten lag im Durchschnitt bei 50.000 € und in Einzelfällen bei mehr als 200.000 €. Zu einem gleichgelagerten Ergebnis kam der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen³². Für Schulleiterinnen und Schulleiter, die nach dem 45. Lebensjahr verbeamtet wurden, ergaben sich nach den dortigen Erkenntnissen Mehrausgaben von durchschnittlich 279.000 € je Einzelfall.

Unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs Baden-Württemberg beträgt der Barwert der Zusatzkosten der in der Landesverwaltung in den Jahren 1999 bis 2009 vollzogenen Spätverbeamtungen im Vergleich zu einer Beschäftigung in Arbeitsverhältnissen rd. 110 Mio. €³³

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass Spätverbeamtungen unwirtschaftlich sind. Der LRH geht jedoch angesichts der allgemeinen demografischen Entwicklung davon aus, dass das Land in den kommenden Jahrzehnten möglicherweise sogar in verstärktem Maß gezwungen wird, lebensältere Bewerberinnen und Bewerber in Beamtenverhältnisse zu berufen³⁴.

Um zusätzliche Haushaltsbelastungen durch Spätverbeamtungen zu begrenzen, hält der LRH Gesetzesänderungen im Besoldungs- und Versorgungsrecht für erforderlich.

³⁰ Ruhensregelung nach § 55 Beamtenversorgungsgesetz.

³¹ Vgl. dessen Jahresbericht 2009, S. 35.

³² Vgl. dessen Jahresbericht 2008, S. 163.

³³ 2.200 Personen x 50.000 € = 110 Mio. €.

³⁴ Vgl. Jahresbericht 2010 (Drs. 16/2500).

Empfehlungen des LRH

Der LRH regt an, das Besoldungsrecht dahingehend zu ändern, dass bei Einstellungen Zeiten nach Vollendung eines bestimmten Lebensalters generell nicht mehr besoldungserhöhend berücksichtigt werden. Da die übermäßige Privilegierung des Lebensalters auch in einem Spannungsverhältnis zu einem leistungsgerechten Bezahlungssystem steht, kommt alternativ in Betracht, bei der besoldungsrechtlichen Einstufung neu eingestellter Beamtinnen und Beamter grundsätzlich nur noch auf den Einstellungszeitpunkt abzustellen.

Unter Bezugnahme auf seine Ausführungen in der Beratenden Äußerung zur Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts³⁵ empfiehlt der LRH außerdem, Vordienstzeiten aus rentenversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nicht mehr als ruhegehaltfähige Dienstzeit im Rahmen der Beamtenversorgung zu berücksichtigen, sofern die allgemeine Wartezeit für Leistungen aus anderen Alterssicherungssystemen erfüllt ist. Eine derartige Maßnahme würde die vom Land zu tragenden Versorgungsleistungen insbesondere in Spätverbeamtungsfällen verringern, weil dieser Personenkreis vor Berufung in ein Beamtenverhältnis in aller Regel mehr als fünf Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt war. Diese konsequente Trennung der Systeme in einem neu gestalteten niedersächsischen Beamtenversorgungsrecht scheint dem LRH am ehesten geeignet, Belastungen des Landeshaushalts durch Begründung von Beamtenverhältnissen mit lebensälteren Bewerberinnen und Bewerbern abzumildern.

2. Länderübergreifende Zusammenarbeit der Landeskriminalämter

Durch eine stärkere Zusammenarbeit der Landeskriminalämter im Bereich der kriminaltechnischen Untersuchungen lassen sich Personal- und Investitionskosten einsparen.

Bei der Prüfung des Landeskriminalamts Niedersachsen - Kriminaltechnisches Institut (KTI) - stellte der LRH fest, dass der technische und wissenschaftliche Fortschritt in der Kriminaltechnik zu aufwendigeren bzw. neuen Untersuchungsmethoden führt. Dies verursacht steigende Personal- und Gerätekosten. Bestimmte kriminaltechnische Verfahren müssen außerdem akkreditiert werden, um den Austausch von Informationen über kriminaltechnische Beweismittel und die Verwertung von Beweismaterial aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union in Gerichtsverfahren anderer Mitgliedstaaten zu gewährleisten.³⁶ Auch hierdurch steigen die Kosten im Bereich der kriminaltechnischen Untersuchungen.

³⁵ Beratende Äußerung des LRH vom 05.09.2008 zur Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts (www.lrh.niedersachsen.de).

³⁶ Rahmenbeschluss 2009/905/JI des Rates der Europäischen Union vom 30.11.2009, Amtsblatt der Europäischen Union L 322/14 vom 09.12.2009.

Jedes der 16 Bundesländer verfügt über eine Einrichtung für kriminaltechnische Untersuchungen. In Niedersachsen ist dies das KTI, welches die Abteilung 5 des Landeskriminalamts Niedersachsen bildet.

Im KTI ist Personal mit einem Beschäftigungsvolumen von rd. 173 Vollzeiteinheiten eingesetzt. Die Kosten für das KTI betragen im Jahr 2009 rd. 14 Mio. €. Hiervon entfielen mehr als 1,4 Mio. € auf Investitionen. Im Jahr 2010 meldete das Landeskriminalamt Niedersachsen dem Ministerium für Inneres und Sport einen Personalmehrbedarf von 13 Vollzeiteinheiten.

Eine Zusammenarbeit des Landeskriminalamts Niedersachsen mit anderen Landeskriminalämtern im Bereich der kriminaltechnischen Untersuchungen fand bislang nur in Einzelfällen im Wege der Amtshilfe statt.³⁷ Zur Beherrschbarkeit der steigenden Personal- und Gerätekosten sind Kooperationen der 16 Landeskriminalämter jedoch unumgänglich.

Der LRH hält es für daher für dringend erforderlich, Kooperationen in folgenden Angelegenheiten zu prüfen:

- Untersuchungsbereiche mit geringen Fallzahlen, die jedoch hohe Investitionskosten für Geräte erfordern,
- einfache Massenuntersuchungen wie z. B. Mundhöhlenabstriche und die
- Pflege von Mustersammlungen.

Ferner regt der LRH eine Kooperation im Bereich Betäubungsmittel an. Bislang entwickelt jedes der 16 Landeskriminalämter das Analyseverfahren für jedes neue Betäubungsmittel eigenständig. Die dynamische Entwicklung des illegalen Betäubungsmittelmarkts erfordert jedoch ständig neue Analyseverfahren. Deren Neuentwicklung könnte durch eine Kooperation der 16 Landeskriminalämter jeweils an zentraler Stelle erfolgen, wodurch Mehrfacharbeiten entfallen.

Bereits im Jahr 2008 erteilten die Innenminister und -senatoren der norddeutschen Küstenländer den Leitern der Polizeiabteilungen den Auftrag zu prüfen, ob und in welchen Bereichen der kriminaltechnischen Untersuchungsstellen eine gemeinsame Aufgabenerledigung sinnvoll sei.

Ergebnis des Prüfungsauftrags war der Bericht einer Arbeitsgruppe, in dem diese ein „Gemeinsames Zentrum“ der Landeskriminalämter ablehnte. Sie stellte fest, dass bislang lediglich das Landeskriminalamt Bremen mit anderen Landeskriminalämtern kooperiert habe. Die Arbeitsgruppe zeigte weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit in den Bereichen Brand und Elektrotechnik sowie Allgemeine Biologie und Bodenkunde auf.

³⁷ Z. B. mit dem Landeskriminalamt Bremen in den Bereichen Schmauch, Schussentfernung, Brand und Elektrotechnik.

Zur Sicherung der Qualität und wegen der beschränkten Haushaltsmittel hält auch der LRH eine stärkere Zusammenarbeit der 16 Landeskriminalämter für notwendig. Personal- und Investitionskosten ließen sich hierdurch verringern. Überdies würden die Kooperationen zu geringeren Akkreditierungskosten führen. Einsparmöglichkeiten ergeben sich z. B. durch die gemeinsame Gerätenutzung. Insbesondere im Bereich Bodenanalyse sieht der LRH aufgrund seiner Prüfung Einsparpotenziale.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Umsetzung der vom LRH aufgezeigten Kooperationsmöglichkeiten der Landeskriminalämter im Bereich der kriminaltechnischen Untersuchungen betreibt. Eine entsprechende Initiative Niedersachsens im Rahmen der Innenministerkonferenz wäre wünschenswert. Zumindest sollte das Ministerium für Inneres und Sport Kooperationen zwischen den norddeutschen Küstenländern anstreben.

3. Informationstechnik bei der Polizei

Im Vergleich zu anderen Landesbehörden setzten die regionalen Polizeidirektionen zu viel Personal im Bereich der Informationstechnik ein. Bei fast der Hälfte des eingesetzten Personals handelte es sich um Polizeivollzugsbeamte. Die regionalen Polizeidirektionen könnten ihr Personalkostenvolumen in diesem Bereich um jährlich rd. 7,2 Mio. € kürzen.

Die Landespolizei muss ihr Konzept für die IT-Ausstattung überarbeiten und den parallelen Einsatz von zwei Betriebssystemen auf das unumgängliche Maß zurückführen.

Personaleinsatz für Informationstechnik in den Polizeidirektionen und -inspektionen

Mit Erlass vom 25.08.2006 übertrug das Ministerium für Inneres und Sport den regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen den IT-Service. Das „Aufgabenfeld IT-Service“ umfasst danach alle Maßnahmen zur Feststellung, Bewahrung und Beurteilung des Soll-Zustands der IT-Geräte, -Anlagen und -Systeme zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der IT-Technik. Der IT-Service erfolgt für alle IT-Geräte zentraler und dezentraler IT-Anwendungen. Zu den zentralen IT-Anwendungen gehören das Vorgangsbearbeitungssystem NIVADIS und das Haushaltswirtschaftssystem Infor LN, zu den dezentralen zählen die Windows-Anwendungen und eventuelle weitere, nicht landesweit eingesetzte IT-Programme auf Windows-PC. Das „Aufgabenfeld IT-Service“ beinhaltet auch die Anwenderbetreuung für dezentrale IT-Anwendungen durch die regionalen Polizeidirektionen und die nachgeordneten Dienststellen.

Daneben nehmen die regionalen Polizeidirektionen auch Aufgaben der IT-Sicherheit wahr, d. h. die Umsetzung von IT-Sicherheitskonzepten oder die Erstellung von Sicherheitsberichten, so-

wie sonstige Aufgaben, wie beispielsweise DV-Planung und -organisation dezentraler IT-Anwendungen.

Der LRH stellte fest, dass die regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen zum Stichtag 01.01.2009 für die vorgenannten Aufgaben 256 Vollzeiteinheiten (VZE)³⁸ einsetzten. Davon entfielen 162 VZE auf die Aufgabe IT-Service und Anwenderbetreuung, 67 VZE auf sonstige Aufgaben sowie rd. 17 VZE auf IT-Sicherheit. Für die Entwicklung von IT-Anwendungen setzten die regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen mehr als neun VZE mit einem Personalkostenvolumen von jährlich rd. 630.000 € ein, obwohl das Ministerium für Inneres und Sport mit Erlass vom 12.10.2004 diesen Bereich der Zentralen Polizeidirektion als Kernaufgabe zugewiesen hatte.

Benchmarking

Der LRH unterzog die Aufgabenwahrnehmung der regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen im Bereich der Informationstechnik einem internen und einem externen Benchmarking.

Bei dem internen Benchmarking verglich der LRH die regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen untereinander. Die dabei ermittelte Kennzahl bzw. der Quotient aus Personal und eingesetzten VZE beschreibt, wieviel Personal im Durchschnitt von einer VZE betreut wird. Da Optimalwerte, die sich aus der Anwendung des besten Werts ergeben, nicht immer erreichbar sind, ermittelte der LRH das rechnerische Einsparpotenzial vom Durchschnitt.

Das interne Benchmarking für die Wahrnehmung der Aufgabe Informationstechnik ergab ein rechnerisches Einsparpotenzial vom Durchschnitt von rd. 14 VZE.

Für IuK-Standardaufgaben führte der LRH ein externes Benchmarking durch. Dabei verglich er die regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen mit anderen Landesbehörden, die er zuvor geprüft hatte. Zu den IuK-Standardaufgaben zählen beispielsweise die Bereitstellung von Office-Standardsoftware und deren Anwenderbetreuung sowie die Bereitstellung des Datennetzes einschließlich Arbeitsplatzcomputer und Server, soweit diese nicht für die zentralen IT-Anwendungen eingesetzt werden. Um die Polizei mit den anderen Landesbehörden vergleichen zu können, bereinigte der LRH die bei den regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen erhobenen VZE um die auf die zentrale IT-Anwendung entfallenden Arbeitszeitanteile in der Landespolizei.

Das externe Benchmarking der IuK-Standardaufgaben ergab ein rechnerisches Einsparpotenzial von 107 VZE. Dies entspricht einem Personalkostenvolumen von jährlich rd. 7,2 Mio. €. Die

³⁸ Ohne Leitungsanteile sowie ohne Betreuung und Pflege der Einsatzleitsysteme.

für IuK-Standardaufgaben bei den Polizeidirektionen und -inspektionen ermittelte Betreuungsquote von durchschnittlich 39 betreuten Windows-PC pro VZE lag mehr als 50 % unter der Kennzahl von 88, die der LRH bei den anderen Landesbehörden ermittelt hatte.

Der LRH hält den Einsatz von insgesamt 256 VZE für die Aufgabenwahrnehmung der regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen im Bereich der Informationstechnik mit einem Personalkostenvolumen von jährlich rd. 17,2 Mio. € für überhöht. Der LRH fordert, dass die regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen den Arbeitskräfteeinsatz für Informationstechnik drastisch reduzieren und sich insbesondere der Betreuungsquote der anderen Landesbehörden für IuK-Standardaufgaben nähern.

Einsatz von Polizeivollzugsbeamten

Bereits im Jahr 2004 stellte der LRH fest, dass im Bereich der Informationstechnik vollzugspolizeiliche Kenntnisse dann erforderlich sind, wenn aus strategischer oder taktischer Sicht die Arbeit der Polizei durch den Einsatz von IT sowohl langfristig als auch punktuell erleichtert werden soll. Der LRH hielt insoweit den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten in der Dezernatsleitung der Polizeidirektionen für ausreichend. Das Ministerium für Inneres und Sport schloss sich dieser Auffassung an und regelte mit Erlass vom 25.08.2006, dass die Aufgaben im IT-Service einschließlich der IT-Nutzerbetreuung vorrangig nicht durch Polizeivollzugsbeamte wahrgenommen werden sollten.

Der LRH stellte fest, dass zum Stichtag 01.01.2009 von 256 im IT-Bereich eingesetzten VZE 118 auf Polizeivollzugsbeamte entfielen. Mithin ließen die regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen die Aufgaben im IT-Bereich durchschnittlich zu rd. 46 % von Polizeivollzugsbeamten wahrnehmen. Den geringsten Einsatz an Polizeivollzugsbeamten verzeichnete die Polizeidirektion Hannover mit rd. 14 %, den höchsten die Polizeidirektion Braunschweig mit rd. 64 %.

Der LRH hält es für realistisch, dass die übrigen regionalen Polizeidirektionen mindestens den Wert der Polizeidirektion Hannover von rd. 14 % erreichen. Dies würde den Anteil der eingesetzten Polizeivollzugsbeamten von 118 auf 40 VZE verringern. Allein auf die Stellenzulage für Polizeivollzugsbeamte bezogen ergäbe dies ein Einsparpotenzial von jährlich rd. 120.000 €.

IT-Ausstattung der regionalen Polizeidirektionen und -inspektionen

Im Jahr 2007 erhob der LRH einen Bestand von 6.750 Windows-PC für die gesamte Landespolizei einschließlich des Landeskriminalamts, der Zentralen Polizeidirektion sowie des damaligen Bildungsinstituts der Polizei Niedersachsen. Damals teilte das Ministerium für Inneres und Sport mit, dass die für das Jahr 2008 geplante Einführung des sog. „Stabs-Clients auf LINUX“ zum Abbau von Windows-PC und somit auch zu einer Reduzierung von dezentralen Verwaltungsaufwendungen in den Polizeibehörden führen wird.

Der LRH stellte fest, dass zum Stichtag 01.01.2009 allein die regionalen Polizeidirektionen über 6.988 Windows-PC verfügten. Während in der Polizeidirektion Hannover nicht einmal auf jeden fünften Mitarbeiter ein Windows-PC entfiel, verfügte in der Polizeidirektion Osnabrück fast jeder zweite Mitarbeiter über einen Windows-PC.

Der LRH fordert das Ministerium für Inneres und Sport auf, das Konzept für die IT-Ausstattung der Landespolizei zu überarbeiten und den parallelen Einsatz des sog. „Stabs-Clients auf LINUX“ sowie der Windows-PC mit zwei unterschiedlichen Betriebssystemen auf das unumgängliche Maß zurückzuführen.

4. Aufgabenerledigung in den regionalen Polizeidirektionen

Ein Vergleich der Aufgabenerledigung in den regionalen Polizeidirektionen ergab ein Einsparvolumen von mindestens 10 % des eingesetzten Personals. Dies entspricht einem Personalkostenvolumen von jährlich rd. 7 Mio. €.

Im Jahr 2004 bildete die Landesregierung sechs regionale Polizeidirektionen an den Standorten Braunschweig, Göttingen, Hannover, Lüneburg, Oldenburg und Osnabrück.³⁹ Den regionalen Polizeidirektionen sind jeweils eine Zentrale Kriminalinspektion⁴⁰ sowie landesweit insgesamt 33 Polizeiinspektionen zugeordnet.⁴¹ Die Landesregierung wollte mit der Umorganisation der Polizei Strukturen schaffen, die landesweit für einheitliche Standards sorgen. Dienststellen mit derselben Bezeichnung sollten auch dieselben Aufgaben wahrnehmen.⁴²

Interner Vergleich der regionalen Polizeidirektionen

Der LRH verglich die Aufgabenerledigung in den regionalen Polizeidirektionen. Mithilfe von Erhebungsbögen ermittelte er den Personaleinsatz für sämtliche auf der Ebene der Polizeidirektionen wahrgenommenen Aufgaben. Aus Vereinfachungsgründen orientierte der LRH seine Erhebung grundsätzlich am Bestand zum 01.01.2009.

Ausgesuchte Aufgaben setzte er mit Parametern - wie dem Personalbestand, Fallzahlen oder Kosten - ins Verhältnis. Zu den ausgesuchten Aufgaben zählten die Bereiche Strategie, Organisation und Controlling, Post und Botendienste, Haustechnik, Druckerei und Kopierstelle, Kfz-Service, Personal, Haushalt, Beschaffung und Logistik, Wirtschaftsangelegenheiten, Liegenschaften, Informationstechnik, Rechtsangelegenheiten, Einsatz und Logistik, Kraftfahrwesen,

³⁹ Gesetz zur Umorganisation der Polizei und zur Änderung der dienst- und personalrechtlichen Bestimmungen vom 16.09.2004, Nds. GVBl. 2004, S. 362; Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12.10.2004, Nds. MBl. 2004, S. 703 ff.

⁴⁰ Die Polizeidirektion Hannover verfügt stattdessen über einen Zentralen Kriminaldienst.

⁴¹ Den Polizeiinspektionen sind landesweit insgesamt 88 Polizeikommissariate und 384 Polizeistationen zugeordnet.

⁴² Bericht zur Evaluation der Umorganisation 2004 des Ministeriums für Inneres und Sport, S. 40.

Waffen, Einsatzmittel und Kriminaltechnik, Lehr- und Ausbildungstätigkeit sowie Geheim- und Datenschutzbeauftragte.⁴³

Organisatorische Besonderheiten wie eine zentralisierte Sachbearbeitung verschiedener Aufgaben bei der Polizeidirektion Hannover machten es erforderlich, auf der Ebene der Inspektionen der übrigen Polizeidirektionen den Personaleinsatz für diese Aufgaben zu erheben, um sie vergleichen zu können.

Insgesamt setzten die regionalen Polizeidirektionen für die dargestellten Aufgaben 1.130 Vollzeiteinheiten ein.

Der LRH stellte fest, dass der parametrisierte Personaleinsatz der regionalen Polizeidirektionen bei den dargestellten Aufgaben vergleichbar ist. Keine der regionalen Polizeidirektionen schnitt bei den durchgeführten Vergleichen durchgehend gut oder schlecht ab.

Rechnerisches Einsparpotenzial

Bei den dargestellten Aufgaben ermittelte der LRH das rechnerische Einsparpotenzial. Da Optimalwerte, die sich aus der Anwendung des besten Werts ergeben, nicht immer erreichbar sind, berechnete er das rechnerische Einsparpotenzial vom Durchschnitt.⁴⁴

Der LRH ermittelte bei den regionalen Polizeidirektionen für die dargestellten Aufgaben ein rechnerisches Einsparpotenzial vom Durchschnitt von insgesamt 110 Vollzeiteinheiten. Dies entspricht rd. 10 % des Personaleinsatzes mit einem Personalkostenvolumen von jährlich rd. 7 Mio. €

Bezogen auf die einzelnen regionalen Polizeidirektionen schwankte das rechnerische Einsparpotenzial vom Durchschnitt zwischen 12 und 26 Vollzeiteinheiten.

Davon ausgehend, dass die regionalen Polizeidirektionen sich in ihrem Optimierungsbestreben nicht am Durchschnittswert, sondern am Bestwert orientieren werden, errechnete der LRH darüber hinaus das rechnerische Einsparpotenzial vom Bestwert.⁴⁵ Danach läge das Einsparpotenzial sogar bei rd. 25 % des Personaleinsatzes der regionalen Polizeidirektionen für die dargestellten Aufgaben. Dies entspricht einem Personalkostenvolumen von jährlich rd. 18 Mio. €

⁴³ Den Personaleinsatz für die Bereiche Kriminalitätsbekämpfung, Einsatz und Verkehr, Projekte, Brand- und Katastrophenschutz und Sonstiges hat der LRH dargestellt, ohne ein Benchmarking durchzuführen.

⁴⁴ Bezugsgröße geteilt durch Kennzahl (Durchschnittswert) abzüglich Vollzeiteinheiten-Einsatz gleich rechnerisches Einsparpotenzial.

⁴⁵ Bezugsgröße geteilt durch Kennzahl (Bestwert) abzüglich Vollzeiteinheiten-Einsatz gleich rechnerisches Einsparpotenzial.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport die regionalen Polizeidirektionen veranlasst, bei der jeweiligen Aufgabe ihren Standort zu bestimmen und in ihrem Optimierungsbestreben mindestens die jeweils aufgezeigten rechnerischen Einsparpotenziale vom Durchschnitt zu realisieren.

Weitere Stärkung des operativen Bereichs

Die Landesregierung hatte die Umorganisation der Polizei u. a. darauf ausgerichtet, die Stäbe der Polizeibehörden zu verschlanken, um den operativen Bereich zu stärken. Polizeivollzugsbeamte sollten nur in den Funktionen und in dem Rahmen eingesetzt werden, wie dies zur effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung dringend geboten ist.

Der LRH untersuchte den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten bei den regionalen Polizeidirektionen aufgaben- und organisationskritisch.

Er stellte fest, dass der Anteil an Polizeivollzugsbeamten bei der Aufgabe Presse- und Öffentlichkeitsarbeit rd. 70 % des Personaleinsatzes, im Bereich Führungs- und Einsatzmittel (ohne IT) mit den Aufgaben Einsatz und Logistik, Krafffahrwesen, Waffen, Einsatzmittel und Kriminaltechnik und Sonstiges rd. 54 %, bei der Aufgabe Informationstechnik rd. 46 % sowie bei der Aufgabe Personal rd. 35 % betrug.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport die regionalen Polizeidirektionen anhält, den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten bei den dargestellten Aufgaben auf das unumgängliche Maß zu beschränken, um die freigesetzten Vollzugskräfte dem operativen Bereich zuzuführen.

5. Mehrarbeitsvergütung im Bereich der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen

Die finanzielle Abgeltung der bei den Bediensteten der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen für den Castor-Einsatz 2010 angefallenen Mehrarbeitsstunden war in dem gewährten Umfang nicht erforderlich und führte durch zusätzlich gewährten Freizeitausgleich in einer Reihe von Fällen sogar zu negativen Arbeitszeitkonten.

Meldung von finanziell zu vergütenden Mehrarbeitsstunden

Mit Erlass vom 10.11.2010 forderte das Ministerium für Inneres und Sport die Polizeibehörden auf, die Mehrarbeitsstunden zu melden, die unmittelbar durch den Castor-Einsatz 2010 entstanden waren.

Der Erlass enthielt folgenden Hinweis:

„Eine finanzielle Abgeltung der Mehrarbeit kann nur dann gewährt werden, wenn die Mehrarbeit **aus zwingenden dienstlichen Gründen** nicht durch Dienstbefreiung **innerhalb eines Jahres** (nach Einsatzende) ausgeglichen werden kann. Aus Rechtsgründen genießt die Abgeltung in Freizeit Vorrang vor einer finanziellen Abgeltung.

Bei der von dem Dienstvorgesetzten abzugebenden Prognose über den möglichen oder nicht möglichen Freizeitausgleich innerhalb dieses Zeitraumes ist die bekannte und absehbare Personalsituation der Dienststelle angemessen zu berücksichtigen.“

Bei der Prüfung der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen untersuchte der LRH auch die finanzielle Abgeltung der durch den Castor-Einsatz 2010 entstandenen Mehrarbeitsstunden.

Die Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen gehört zur Zentralen Polizeidirektion. Sie verfügt über sieben Bereitschaftspolizeihundertschaften sowie eine Technische Einsatz Einheit.

Für die 1.061 Einsatzkräfte der sieben Bereitschaftspolizeihundertschaften und der Technischen Einheit ergaben sich rd. 177.000 Mehrarbeitsstunden, von denen rd. 66.000 Stunden finanziell abgegolten werden sollten. Neben den Einsatzkräften der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen setzte die Zentrale Polizeidirektion weitere Bedienstete beim Castor-Einsatz 2010 ein. Insgesamt errechnete die Zentrale Polizeidirektion rd. 191.000 Mehrarbeitsstunden, von denen rd. 70.000 Stunden finanziell abgegolten werden sollten.

Auszahlung der Mehrarbeitsvergütung

Mit Erlass vom 30.11.2010 genehmigte das Ministerium für Inneres und Sport die von der Zentralen Polizeidirektion gemeldeten, finanziell abzugelenden Mehrarbeitsstunden. Die Einsatzkräfte der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen stellten daraufhin entsprechende Anträge auf Gewährung von Mehrarbeitsvergütung. Eine Bedienstete der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen zeichnete die Anträge mit folgendem Zusatz sachlich richtig:

„Es steht definitiv fest, dass eine Abgeltung der unter c) aufgeführten Mehrarbeitsstunden durch Freizeit innerhalb der kommenden 12 Monate ausgeschlossen ist, da zwingende dienstliche Gründe entgegenstehen.“

Die Auszahlung der beantragten Mehrarbeitsvergütungen erfolgte im Dezember 2010.

Der LRH stellte fest, dass 51 Einsatzkräfte der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen, denen eine Mehrarbeitsvergütung gewährt worden war, am 31.12.2010 negative Arbeitszeitkonten mit Fehlzeiten von bis zu rd. 40 Stunden aufwiesen. Dies lag daran, dass die Zentrale Polizeidirektion den Einsatzkräften der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen im Dezember 2010 nicht nur die Mehrarbeitsvergütung auszahlen ließ, sondern ihnen in demselben Monat noch an bis zu 16 Arbeitstagen Freizeit in Form von Dienstbefreiung gewährte.

Würdigung

Nach § 60 Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz in Verbindung mit dem Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10.11.2010 ist eine Mehrarbeitsvergütung für den Castor-Einsatz 2010 nur zulässig, wenn die Mehrarbeit aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht durch Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres nach Einsatzende ausgeglichen werden kann.

Die Fälle, in denen die Einsatzkräfte der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen den Auszahlungsmonat Dezember 2010 mit einem negativen Arbeitszeitkonto abschlossen, zeigen, dass die von der Bediensteten der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen für jeden der 51 Mehrvergütungsanträge abgegebene Prognose, „dass eine Abgeltung der (...) Mehrarbeitsstunden durch Freizeit innerhalb der kommenden 12 Monate ausgeschlossen ist, da zwingende dienstliche Gründe entgegenstehen“, fehl ging bzw. entgegen der Zeichnung der Mehrvergütungsanträge als „sachlich richtig“ keine individuelle Prognose getroffen wurde.

Stellungnahme der Zentralen Polizeidirektion und des Ministeriums für Inneres und Sport

Die Zentrale Polizeidirektion weist darauf hin, dass Anfang Dezember 2010 mehr als 600 Mehrarbeitsvergütungsanträge sachlich richtig zu zeichnen gewesen seien. Von den 51 in Rede stehenden Anträgen seien allein 47 am 02.12. bearbeitet worden. Entgegen der Prognoseerwartung sei der Dezember 2010 einsatzarm gewesen. So seien diverse - mit Stand November bekannte - Lagen im Einsatzmonat Dezember kurzfristig storniert oder verschoben worden. Wenngleich die seinerzeitigen Rahmenbedingungen in vollem Umfang in die im November 2010 getroffenen Prognosen eingeflossen seien und diese daher - mit dem damaligen Erkenntnisstand - als hinreichend valide anzusehen gewesen seien, bleibe festzuhalten, dass zum Zeitpunkt der sachlichen Richtigzeichnung der Mehrvergütungsanträge eine Prognosekorrektur im Einzelfall hätte erfolgen müssen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hebt hervor, dass der Erfolg des Castor-Einsatzes 2010 ganz wesentlich auf der hohen Einsatzbereitschaft der Polizei beruhe. Die Anerkennung der Leistungen der Beamtinnen und Beamten habe auch darin zum Ausdruck kommen sollen, dass die Auszahlung der finanziell abzugeltenden Mehrarbeitsstunden in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Einsatz vorgenommen worden sei.

Die Ausführungen der Zentralen Polizeidirektion und des Ministeriums für Inneres und Sport überzeugen nicht.

Während die Zentrale Polizeidirektion einräumt, dass im Zeitpunkt der sachlichen Richtigzeichnung der Mehrarbeitsvergütungsanträge eine Prognose im Einzelfall hätte erfolgen müssen, stehen die Einlassungen des Ministeriums, die Auszahlung der finanziell abzugeltenden Mehrarbeitsstunden sei als Anerkennung der von den Beamtinnen und Beamten beim Castor-Einsatz 2010 erbrachten Leistungen in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Einsatz

vorgenommen worden, im Widerspruch zu seinem Erlass vom 10.11.2010. Danach kann „eine finanzielle Abgeltung der Mehrarbeit .. nur dann gewährt werden, wenn die Mehrarbeit aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht durch Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres (nach Einsatzende) ausgeglichen werden kann. Aus Rechtsgründen genießt die Abgeltung in Freizeit Vorrang vor einer finanziellen Abgeltung.“

Der Erlass genügt damit der aus § 60 Abs. 3 Satz 2 und 3 Niedersächsisches Beamten-gesetz abzuleitenden Anforderung an den Dienstherrn, Vorsorge dafür zu treffen, dass den Beamten im Falle ihrer Inanspruchnahme durch ausgleichspflichtige Mehrarbeit die nach dieser Vorschrift gerade auch aus fürsorgerischen Gründen grundsätzlich geschuldete Dienstbefreiung gewährt werden kann.⁴⁶

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport sicherstellt, Einsatzkräften der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen Mehrarbeitsstunden künftig nur in dem zulässigen Umfang finanziell zu vergüten.

Die Rechtslage erfordert es im Übrigen, zunächst weitere Möglichkeiten des Mehrarbeitsstundenabbaus durch Dienstbefreiung auszuschöpfen. Da hierfür ein Jahr zur Verfügung steht, ist ein Auszahlen der Mehrarbeitsvergütung unmittelbar nach Einsatzende nicht adäquat.

6. Polizeigeschichtliche Sammlung

Der Betrieb der Polizeigeschichtlichen Sammlung ist in der gegenwärtigen Form unwirtschaftlich. Die Polizeigeschichtliche Sammlung ist daher aufzulösen und neu auszurichten.

Die Polizeigeschichtliche Sammlung (PGS) ist in einer angemieteten Liegenschaft in Hannover untergebracht. Dort wird mit Dokumenten, Objekten und Schautafeln eine historische Übersicht über die Entwicklung der Landespolizei geboten.

Die Kosten der PGS betragen im Jahr 2009 rd. 453.000 €. Auf Sach- und Materialkosten entfallen rd. 320.000 €, weitere 133.000 € verursachte die Beschäftigung von zwei Polizeivollzugsbeamten.⁴⁷

Im Jahr 2009 besuchten 4.482 Personen die PGS, darunter 75 Besuchergruppen. Etwa ein Drittel der Besucher erschien während der „11. Nacht der Museen“ am 13.06.2009.

⁴⁶ Vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu dem inhaltsgleichen § 88 Satz 2 und 4 Bundesbeamten-gesetz, Beschluss vom 22.04.2010, Recht im Amt 2010, S. 223.

⁴⁷ Ein Polizeivollzugsbeamter Besoldungsgruppe A 11 sowie ein Polizeivollzugsbeamter Besoldungsgruppe A 10.

Die PGS ist organisatorisch an die Polizeiakademie Niedersachsen angebunden. Diese hat seit dem 01.10.2007 die Aufgabe, in einem Bachelorstudiengang für die Laufbahn des gehobenen Polizeivollzugsdienstes auszubilden.

Nach dem „Konzept zur Fortführung der Aufgabe Polizeigeschichtliche Sammlung“ vom 28.06.2007 soll die PGS für die Polizeiakademie u. a. folgende Unterstützungsleistungen erbringen:

- Exkursionen nach Hannover mit fachkompetenter Führung durch die Ausstellung,
- Übernahme von Lehranteilen,
- Anbieten von didaktisch aufbereiteten Materialien aus den Beständen im Zusammenwirken mit den Lehrenden.

Exkursionen nach Hannover mit fachkompetenter Führung durch die PGS fanden nach Auskunft der Polizeiakademie für ihre Studiengruppen nur zweimal im Studienjahr 2009/2010 statt. Der Leiter der PGS übernahm zwar Lehranteile mit polizeigeschichtlichem Bezug, jedoch nur in geringem Umfang. Diese betragen in den Studienjahren 2007/2008, 2008/2009 und 2009/2010 lediglich 19, 28 und zwölf Lehrveranstaltungsstunden. Didaktisch aufbereitete Materialien aus den Beständen der PGS konnte die Polizeiakademie dem LRH nicht benennen, da diese ausschließlich vom Leiter der PGS erstellt und genutzt wurden.

Mit Erlass vom 12.08.2010 beauftragte das Ministerium für Inneres und Sport den Direktor der Polizeiakademie, ein Konzept zur Neuausrichtung der PGS unter Berücksichtigung

- der Aufgabe der Liegenschaft Göttinger Chaussee 76 in Hannover zum nächstmöglichen Kündigungstermin und
- des Erhalts der wissenschaftlichen Forschung und einer Kernausstellung am Standort Nienburg sowie
- der Einbeziehung aller Liegenschaften der Polizei in die konzeptionellen Überlegungen

zu erstellen.

Würdigung

Der Betrieb der PGS ist unwirtschaftlich. Für jeden Besucher entstehen Kosten in Höhe von mindestens 100 €. Aufgrund des geringen Interesses der Öffentlichkeit an der PGS trotz freien Eintritts und wegen ihres kaum messbaren Beitrags für den Lehrbetrieb der Polizeiakademie hält der LRH eine Auflösung der PGS in der gegenwärtigen Form für unumgänglich.

Das vom Ministerium für Inneres und Sport in Auftrag gegebene Konzept zur Neuausrichtung der PGS ist unzureichend. Es fehlt insbesondere die Berücksichtigung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Ausstellungsbetriebs. In diesem Zusammenhang sind folgende Gesichtspunkte zu klären:

- Öffnung für Besucher,
- Erhebung von Eintrittsgeldern sowie
- Personal- und Sachkosten.

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, sich mit der Ausrichtung der wissenschaftlichen Forschungstätigkeit und der Integration der PGS in den Studienbetrieb der Polizeiakademie zu befassen.

7. Es begab sich aber zu der Zeit ... dass alle Welt geschätzt würde

Der dem Zensus 2011 folgende Zensus im Jahr 2021 sollte in Deutschland ausschließlich registergestützt durchgeführt werden. Dafür sollten die Melderegister rechtzeitig bereinigt und möglichst in einem Bundesmelderegister zusammengeführt werden.

Das Einsparpotenzial eines registergestützten Zensus liegt bundesweit bei etwa 600 Mio. €.

Ausgangslage

Mit dem Zensus 2011 gibt es erstmals seit 1987 wieder eine Volkszählung in der Bundesrepublik Deutschland. Damit kommt Deutschland einer Verpflichtung der EU nach. Die Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09.07.2008 über Volks- und Wohnungszählungen legt fest, dass die Mitgliedstaaten beginnend 2011 umfassende Daten über die Bevölkerung und die Wohnungssituation im Abstand von zehn Jahren bereitstellen müssen.

Entsprechend den Vorgaben dieser Verordnung erheben die Statistikämter von Bund und Ländern mit dem Zensus 2011 die erforderlichen Bevölkerungsdaten.

Die Erhebungen dienen u. a. der Aktualisierung der amtlichen Einwohnerzahl, die beispielsweise als Grundlage für den Länderfinanzausgleich, den kommunalen Finanzausgleich, die Festlegung von Wahlkreisen und die Stimmenverteilung im Bundesrat von erheblicher Bedeutung ist.

Die Art der organisatorischen Durchführung des Zensus überlässt das EU-Recht den Mitgliedstaaten. Die notwendigen Daten können - wie 1987 - durch Befragungen der Bevölkerung,

durch die Auswertung vorhandener Verwaltungsregister oder mithilfe einer Kombination beider Methoden erhoben werden.

Die Organe der Bundesrepublik haben entschieden, die Daten für den aktuellen Zensus registergestützt ergänzt durch eine Haushaltsstichprobe zu erheben.

Die statistischen Ämter der Länder und des Bundes schätzen die Gesamtkosten für den Zensus 2011 aktuell auf rd. 700 Mio. €. Der Bund beteiligt sich mit 250 Mio. € an den Kosten, die in den Ländern entstehen. Die Kosten für das Land Niedersachsen betragen nach der Kalkulation vom 04.02.2010 rd. 73,2 Mio. €, darunter ca. 18,3 Mio. € Kostenausgleich für die Kommunen. Nach derzeitigem Stand erhält Niedersachsen aus dem Bundeszuschuss rd. 25,2 Mio. €, so dass für Niedersachsen Kosten von rd. 48 Mio. € verbleiben.

Erhebung

Die Statistikbehörden erstellen als Basis für die Durchführung des Zensus 2011 ein Anschriften- und Gebäuderegister. Dieses enthält alle Anschriften mit Wohnraum. Daneben führen die Statistikämter die Daten der 5.283 Meldebehörden in Deutschland zusammen, um Fehlbestände oder Mehrfachfälle zu ermitteln.

Zum Stichtag 09.05.2011 erheben die Statistikämter die erforderlichen Daten in der Gebäude- und Wohnungszählung sowie der ergänzenden Haushaltsstichprobe. In der Haushaltsstichprobe werden in Niedersachsen 10,3 % der Bevölkerung (ca. 8,2 % der Haushalte) befragt.

Anhand der Ergebnisse der Erhebungen aktualisieren die Statistikämter die aus den Melderegistern gewonnene Einwohnerzahl. Die Statistiker erwarten, dass die amtliche Einwohnerzahl in einigen Bereichen um bis zu 10 % reduziert werden muss. Die Einwohnermelderegister werden dabei nicht korrigiert, da die Daten nicht an die Meldebehörden zurückgegeben werden dürfen. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil 1983⁴⁸ in dem sog. „Rückspielverbot“ bestimmt, das eine strikte Trennung zwischen Verwaltung und Statistik vorsieht.

Durchführung des Zensus in anderen EU-Mitgliedstaaten

Die EU-Mitgliedstaaten setzen die Anforderungen der EU unterschiedlich um. Elf Staaten werden einen herkömmlichen Zensus im Wege der Volksbefragung durchführen. Einschließlich Deutschland werden elf Staaten einen registergestützten Zensus durchführen, der durch eine Befragung ergänzt wird. Vier Staaten erheben die Daten ausschließlich aus Registern. Frankreich erfüllt die Vorgaben der EU als einziges Land mit einem jährlich rollierenden Zensus.

⁴⁸ Urteil vom 15.12.1983 - 1 BvR 209/83.

Ein Vergleich der veranschlagten Zensus-Kosten in den Mitgliedstaaten zeigt, dass eine klassische Zählung tendenziell höhere Kosten verursacht als eine registergestützte. Deutlich wird dies vor allem am Beispiel Österreichs. Die Kosten des dort im Jahr 2001 noch klassisch durchgeführten Zensus betragen 72 Mio. €. Dem stehen für den im Jahr 2011 geplanten rein registerbasierten Zensus geschätzte Kosten von 9,9 Mio. € gegenüber. Hieraus ergeben sich Kosten in Höhe von 1,18 € je Einwohner. In Deutschland liegen die geschätzten Pro-Kopf-Kosten dagegen bei 8,56 €.

Österreich hat in einer „Parallelaktion Volkszählung - Meldewesen“ im zeitlichen Zusammenhang mit der Volkszählung 2001 ein Zentrales Melderegister geschaffen, das nunmehr Basis des Zensus 2011 ist.

Eine Umstellung auf einen registerbasierten Zensus im Jahr 2021 verspricht auch für Deutschland ein erhebliches Einsparpotenzial. Werden die österreichischen Pro-Kopf-Ausgaben von 1,18 € einer Kostenschätzung in Deutschland zugrunde gelegt, so würden für einen rein registergestützten Zensus in Deutschland Kosten von etwa 100 Mio. € entstehen. Blicke es bei einer Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern wie für den Zensus 2011, entfielen auf Niedersachsen dabei Kosten von rd. 6,86 Mio. €. Das Einsparpotenzial entspräche im Vergleich zu den für den Zensus 2011 kalkulierten Kosten von 700 Mio. € bundesweit rd. 600 Mio. €⁴⁹. Das Einsparpotenzial für Niedersachsen betrüge etwa 41 Mio. €.

In Deutschland müsste zunächst die rechtliche Grundlage für das Erstellen eines zentralen Registers geschaffen werden. Zurzeit werden die Daten der gemeldeten Personen in 5.283 Meldebehörden dezentral registriert und verwaltet. Auch im Hinblick auf die Ausweitung des E-Governments gibt es Bestrebungen, ein Bundesmelderegister in Ergänzung zu den kommunalen Registern einzurichten. Hierdurch sollen das Meldeverfahren für Bürgerinnen und Bürger vereinfacht, die Nutzung der Melderegister für Wirtschaft und Verwaltung effizienter und kostengünstiger gestaltet, die Qualität und Aktualität der Meldedaten verbessert sowie bundesweit einheitliche Online-Dienste ermöglicht werden. Die Schaffung eines Bundesmelderegisters setzt voraus, dass die bestehenden Register zunächst bereinigt werden. Die Erkenntnisse aus dem Zensus 2011 dürfen dazu jedoch aufgrund des „Rückspielverbots“ nicht verwendet werden.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung darauf hinzuwirken, dass die Bundesrepublik die notwendigen Voraussetzungen schafft, um im Jahr 2021 einen rein registerbasierten Zensus durchführen zu können. Hierzu gehören die Bereinigung der bestehenden Register außerhalb des Zensus aufgrund einer noch zu schaffenden Rechtsgrundlage sowie die Umsetzung des geplanten Bundesmeldegesetzes zur Schaffung eines Bundesmelderegisters.

⁴⁹ Dabei sind die einmaligen Kosten zur Bereinigung bzw. Zusammenführung der Melderegister nicht berücksichtigt.

Finanzministerium

8. Risikomanagement in den Arbeitnehmerbereichen der Finanzämter

Das in den Arbeitnehmerbereichen eingesetzte Risikomanagement-System befreite die Finanzämter bislang nicht von unproduktiver Massenarbeit.

Um spürbare Entlastungseffekte zu erreichen, muss der personelle Kontrollaufwand verringert werden.

Allgemeines

Die niedersächsischen Finanzämter haben jährlich rd. 1,7 Mio. Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu bearbeiten. Zur Rationalisierung dieser Veranlagungstätigkeit entwickelten die Steuerverwaltungen der Länder ein als Aussteuerungsverfahren-GNOFÄ⁵⁰ bezeichnetes elektronisches Risikomanagement. Es wurde in den Jahren 2005 bis 2009 schrittweise in den Arbeitnehmerbereichen der niedersächsischen Finanzämter eingeführt.

Das Aussteuerungsverfahren dient dem Zweck, die Finanzämter von Massenarbeit in Fällen mit geringem steuerlichen Ausfallrisiko zu entlasten und die personellen Ressourcen für die Bearbeitung prüfungswürdiger Sachverhalte zu erhöhen.

Der LRH untersuchte bei fünf Finanzämtern, ob die Ziele des Aussteuerungsverfahrens erreicht wurden.

Schwachstellen des Aussteuerungsverfahrens

Nach den Feststellungen des LRH traten die erwarteten Entlastungseffekte nicht ein.

Elektronisch lesbar sind nur die im Verfahren ELSTER abgegebenen Steuererklärungen. Der Anteil dieser Steuererklärungen beträgt lediglich 30 %. Deshalb mussten die Beschäftigten der Finanzämter in den Jahren 2005 bis 2008 die für das Aussteuerungsverfahren relevanten Besteuerungsmerkmale bei den in Papierform eingereichten Steuererklärungen manuell eingeben.

Der manuelle Bearbeitungsaufwand konnte auch nicht durch die seit 2009 eingesetzten Scanner spürbar gesenkt werden. Bei jeder Steuererklärung in Papierform sind zunächst die zu scannenden Teile von den sonstigen, der Erklärung beigefügten Unterlagen zu trennen. Nach

⁵⁰ Aussteuerungsverfahren zu den bundeseinheitlichen Grundsätzen für die Organisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (AV-GNOFÄ).

Abschluss des Scannvorgangs sind elektronisch angezeigte Unstimmigkeiten durch entsprechende Eingaben zu korrigieren.

Darüber hinaus müssen die Beschäftigten der Arbeitnehmerbereiche bei der Durchführung der Veranlagung weitere manuelle Bearbeitungen vornehmen. So sind beispielsweise die erklärten Löhne und Renten mit den von den Arbeitgebern und Rententrägern elektronisch übermittelten Daten zu vergleichen, etwaige Unstimmigkeiten zu klären, die auf die Einkommensteuer anzurechnenden Kapitalertragsteuern anhand der Bankbescheinigungen zu ermitteln und zu prüfen, ob allen Besteuerungsgrundlagen Kennzahlen zugeordnet sind.

Nach den Feststellungen des LRH änderte sich durch die Einführung des Aussteuerungsverfahrens weder die Personalausstattung der Arbeitnehmerbereiche noch gelang es, die Beschäftigten von unproduktiver Massenarbeit zu entlasten.

Empfehlungen des LRH

Der LRH schlägt vor, den manuellen Bearbeitungsaufwand beim AV-GNOFÄ durch folgende Maßnahmen zu verringern:

- Lohn- und Rentendaten
Die elektronisch übermittelten Daten sollten die Finanzämter automatisch und ohne personelle Nachprüfung der Besteuerung zugrunde legen. In den meisten Fällen stimmen diese mit den erklärten überein. Bei kleineren Abweichungen verwenden die Finanzämter schon jetzt die Daten der Arbeitgeber und Rententräger und weisen hierauf im Steuerbescheid hin. Dieser Hinweis könnte programmgesteuert erfolgen. Ist bei größeren Abweichungen eine Sachverhaltsaufklärung vor Durchführung der Veranlagung geboten, könnte hierfür ebenfalls ein programmgesteuerter Prüfhinweis ausgegeben werden.
- Kapitalertragsteuerbescheinigungen
Der LRH hält es nicht für erforderlich, alle derartigen Bescheinigungen personell zu prüfen. Seit dem 01.01.2009 unterliegen die meisten Einkünfte aus Kapitalvermögen einer Abgeltungsteuer. Steuerpflichtige können zwar die Berücksichtigung solcher Einkünfte bei der Einkommensteueranmeldung beantragen, dadurch ergeben sich aber in der Regel nur geringe Erstattungen. Deshalb reicht es aus, eine entsprechende Prüfung nur bei einem programmgesteuerten Hinweis vorzunehmen.
- Vollständigkeitskontrolle bei ELSTER-Erklärungen
Bei elektronisch eingereichten Einkommensteuererklärungen sind - anders als bei Steuererklärungen in Papierform - sämtliche Besteuerungsgrundlagen Kennzahlen zugeordnet, so dass es sich erübrigt, sie auf nicht erfasste Merkmale durchzusehen.

Der LRH schätzt, dass die Arbeitnehmerbereiche der Finanzämter bei Umsetzung seiner Vorschläge von manuellen Arbeiten im Umfang von ca. 80 Vollzeiteinheiten entlastet würden. Diese Personalressourcen könnten zusätzlich für die Bearbeitung prüfungswürdiger Sachverhalte - auch in anderen Arbeitsbereichen - eingesetzt werden.

9. Unzutreffende statistische Dokumentation der Arbeitsergebnisse der Finanzämter für Großbetriebsprüfung

Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung wiesen in ihrer Statistik häufig unzutreffende Mehrergebnisse aus.

Der LRH prüfte die Arbeitsweise der sechs niedersächsischen Finanzämter für Großbetriebsprüfung. Prüfungsschwerpunkt war u. a. die statistische Erfassung der Mehrergebnisse.

Fehlerhafte statistische Angaben der Finanzämter

Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung haben eine Jahresstatistik nach vorgegebenen Regeln zu erstellen und der Oberfinanzdirektion vorzulegen. Die Ergebnisse werden landesweit und danach bundesweit zusammengefasst.

Bei einer stichprobenartigen Überprüfung der statistischen Anschreibungen stellte der LRH eine Fehlerquote von ca. 50 % fest⁵¹. Die Statistiken der Finanzämter enthielten verfälschte und überhöhte Werte.

Die Finanzämter rechneten sich auch dann Mehrsteuern zu, wenn Organschaftsverhältnisse vorlagen, in denen die geprüften Steuerpflichtigen Organgesellschaften waren und sich die Prüfungsfeststellungen beim Organträger steuerlich auswirkten. In den vom LRH untersuchten Fällen ermittelten die Finanzämter Mehrsteuern von 189 Mio. €, obwohl diese bei den Organträgern anfielen. Teilweise gaben sie auch nicht existente Mehrsteuern an. Ein Finanzamt ermittelte beispielsweise in einem Steuerfall Mehrsteuern von 18 Mio. €. Bei der Organträgerin handelte es sich um eine körperschaftsteuerpflichtige juristische Person. Gleichwohl berechnete das Finanzamt die Mehrsteuern nach dem höheren Einkommensteuertarif. Auch wusste das Finanzamt aus Rücksprachen mit dem leitenden Konzernprüfer, dass sich bei der Organträgerin aufgrund von Verlustvorträgen keine Mehrsteuern ergeben würden.

Die statistisch auszuweisenden Mehrsteuern beziehen sich auf die Differenz zwischen den festgestellten Steuern nach Betriebsprüfung und den vor der Außenprüfung veranlagten Steu-

⁵¹ Der LRH hat ca. 600 Steuerfälle geprüft und dabei rd. 320 statistische Fehler festgestellt. In seiner Prüfungsmitteilung hat er nicht alle Fehler thematisiert. Die nicht aufgegriffene Fehlergruppe hat er während der örtlichen Erhebungen mit den geprüften Finanzämtern ausführlich erörtert.

ern. Der LRH ermittelte zwölf Fälle, in denen die Finanzämter diese Vorgabe missachteten und dadurch ihre Mehrsteuern für Zwecke der Statistik um rd. 360 Mio. € erhöhten.

Die Finanzämter erfassten weitere Steuerfälle mit Mehrergebnissen von 17 Mio. € doppelt in ihren Ergebnisübersichten. Zudem führten fehlerhafte Berechnungen zu unzutreffenden Mehrergebnissen von 23 Mio. €. Die Finanzämter übernahmen teilweise auch Mehrergebnisse in die Ergebnisübersichten, denen offensichtliche Berechnungsfehler der Betriebsprüfer zugrunde lagen. Beispielsweise berechnete ein Betriebsprüfer die Körperschaftsteuer nach Außenprüfung mit 25 Mio. DM. Er trug diesen Wert jedoch als €-Betrag in die Ergebnismitteilung ein.

Mängel der Jahresstatistik in dem vom LRH festgestellten Umfang sind nicht hinnehmbar. Sie spiegeln Mehrergebnisse der Finanzämter für Großbetriebsprüfung wider, die nicht ihrem tatsächlichen Arbeitserfolg entsprechen.

Der LRH hält es für unabdingbar, dass die Vorsteher und die Sachgebietsleiter der Finanzämter für Großbetriebsprüfung künftig verstärkt auf die statistisch korrekte Dokumentation der realisierten Arbeitsergebnisse achten. Die Oberfinanzdirektion Niedersachsen sollte sich überdies in den nächsten fünf Jahren jeweils eine bestimmte, nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Anzahl abgeschlossener Prüfungsfälle vorlegen lassen, um anhand der Ergebnisübersichten die statistische Erfassung der Mehrergebnisse nachzuprüfen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium räumt die Mängel im Wesentlichen ein, hält aber die vom LRH angenommene Fehlerquote von 50 % für überhöht. Dazu verweist es auf zwei Einzelfälle, die entgegen der Auffassung des LRH zutreffend erfasst seien. Einen dieser Fälle hat der LRH gar nicht in seine Prüfungsmitteilung aufgenommen, bei dem anderen ist er der Darstellung im Betriebsprüfungsbericht gefolgt.

Darüber hinaus vertritt das Finanzministerium die Auffassung, dass ein statistisches Mehrergebnis dort angeschrieben werden müsse, wo es erarbeitet worden sei. Die vereinfachten und zum Teil pauschalierten Vorgaben zur statistischen Erfassung der Mehrergebnisse deckten nicht das mögliche Spektrum an tatsächlichen und rechtlichen Sachverhalten im Prüfungsgeschäft der Großbetriebsprüfung ab.

Der LRH vermag dem Finanzministerium in seiner Argumentation nicht zu folgen. Die vorgegebenen Regeln zur Erstellung der Jahresstatistik dienen auch dem Zweck, die Ergebnisse der Finanzämter und in einem weiteren Schritt diejenigen der Länder miteinander zu vergleichen. Werden die von der Steuerverwaltung selbst erstellten Regeln nicht beachtet, scheitert dies. Sollten die bestehenden Regelungen nicht geeignet sein, um den Arbeitserfolg der Finanzämter

für Großbetriebsprüfung sachgerecht darzustellen, müssten sie in einer für alle Beteiligten bindenden Form geändert werden.

10. Schwachstellen im Bereich der Großbetriebsprüfung

Bei Außenprüfungen der Finanzämter für Großbetriebsprüfung entstanden durch die unterlassene Übertragung von Prüfungserkenntnissen auf vorangegangene Bilanzstichtage erhebliche Steuer- und Zinsausfälle.

Im Übrigen ist zweifelhaft, ob die Effektivität von Außenprüfungen durch Jahrestaktprüfungen tatsächlich verbessert werden kann. Das sog. Osnabrücker Modell hält der LRH für bedenklich.

Der LRH untersuchte die Arbeitsweise der sechs niedersächsischen Finanzämter für Großbetriebsprüfung. Prüfungsschwerpunkte waren u. a. die Vollständigkeit der Einnahmeerhebung⁵² sowie die Zeitnähe von Außenprüfungen.

Steuer- und Zinsausfälle

Auch bei Außenprüfungen ist eine vollständige Erfassung aller steuerlich bedeutsamen Sachverhalte nicht möglich. Deshalb sind Prüfungsschwerpunkte zu bilden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sollen im Einvernehmen mit dem Steuerpflichtigen auf die übrigen Prüfungsjahre übertragen werden⁵³.

Die Finanzämter für Großbetriebsprüfung überprüften Bilanzposten überwiegend zum letzten Bewertungsstichtag des Prüfungszeitraums. Sie beachteten häufig nicht, dass andere oder mehrere Bewertungsstichtage ausgewählt werden müssen, wenn sich im Prüfungszeitraum der Ertragsteuersatz geändert hat. So setzte z. B. ein Finanzamt bei einer Körperschaft den alleinigen Prüfungsschwerpunkt für die Bilanzposition „sonstige Rückstellungen“ auf den 31.12.2003. Der Ansatz laut Steuerbilanz lag deutlich unterhalb des Vergleichswerts auf den 31.12.1998. Der Körperschaftsteuersatz war im Jahr 2003 um 18,5 Prozentpunkte niedriger als der für das Jahr 1998. Durch die fehlerhafte Auswahl des zeitlichen Prüfungsschwerpunkts wurden Steuern und Zinsen in Höhe von 670.000 € nicht festgesetzt.

Darüber hinaus verzichteten die Finanzämter teilweise darauf, bei Bilanzposten die zu einem Stichtag gewonnenen Erkenntnisse im Einvernehmen mit dem Steuerpflichtigen auf frühere Prüfungsjahre zu übertragen. Dadurch wurden Mehrsteuern nicht festgesetzt. Auch entstanden Zinsausfälle in erheblicher Höhe. Insgesamt ermittelte der LRH in den von ihm untersuchten

⁵² § 34 Abs. 1 LHO.

⁵³ Betriebsprüfungskartei der Oberfinanzdirektion Niedersachsen, § 199 Abgabenordnung (AO)/§ 7 Betriebsprüfungsordnung (BpO) Karte 2.

Fällen Steuer- und Zinsausfälle von insgesamt 25 Mio. €. So veränderte ein Finanzamt bei einer Körperschaft eine Vielzahl von Bilanzpositionen nur auf den Stichtag 31.12.2006. Der Steuer- und Zinsausfall durch Unterlassung von Prüfungshandlungen für die Vorjahre liegt bei 320.000 €. Ein anderes Finanzamt stellte bei der Prüfung einer Kapitalgesellschaft fest, dass die Steuerpflichtige Anlagevermögen zu hoch abgeschrieben hatte. Das Finanzamt korrigierte die Abschreibungen nur unvollständig. Der Steuer- und Zinsausfall beträgt ca. 400.000 €.

Im Interesse rationellen Arbeitens kann es auch nach Auffassung des LRH zweckmäßig sein, Bilanzpositionen bei einer Außenprüfung nur für einen Bewertungsstichtag intensiv zu untersuchen. Die Finanzämter müssen aber mit größerer Sorgfalt einen geeigneten Stichtag auswählen und ihre Feststellungen auf andere Prüfungsjahre übertragen. Sollte darüber mit dem Steuerpflichtigen kein Einvernehmen zu erzielen sein, ist es - insbesondere bei Änderung der Steuersätze und im Hinblick auf die Verzinsung nach § 233a Abgabenordnung (AO) - erforderlich, die Prüfung auf die anderen Bilanzstichtage auszudehnen.

Das Finanzministerium wendet ein, dass sich nach § 7 Betriebsprüfungsordnung (BpO) die Außenprüfung auf solche Sachverhalte zu erstrecken habe, die zu endgültigen Steuerausfällen oder zu nicht unbedeutenden Gewinnverlagerungen führen könnten. Damit sei das Ziel einer „höchstmöglichen Verzinsung nach § 233a AO“ nicht vereinbar. Unter Bezugnahme auf einen Fall, der Gegenstand der Prüfung des LRH war, kritisiert das Finanzministerium außerdem, dass die Übertragung prüferischer Erkenntnisse auf andere Bilanzstichtage problematisch sei.

Der LRH hält die Kritik des Finanzministeriums für unbegründet. Die Ausführungen des Ministeriums zu § 7 BpO beruhen auf einer unzutreffenden Auslegung der Vorschrift. Richtig ist, dass bei Außenprüfungen auf das Wesentliche abgestellt werden soll. Deshalb ist neben endgültigen Steuerausfällen und erheblichen Gewinnverlagerungen auch ein möglicher hoher Zinsbetrag nach § 233a AO Prüfungsschwerpunkt. Im Übrigen belegt der vom Finanzministerium genannte Einzelfall, dass der Betriebsprüfer zu zwei Bilanzstichtagen getroffene Feststellungen gerade nicht auf vier vorangegangene Bilanzstichtage übertragen hat. Ausweislich der Arbeitsakte erfasste der Prüfer zu den Einzelpositionen statt konkreter Wertansätze eine Vielzahl von platzhaltenden Fragezeichen.

Jahrestaktprüfungen

Um mehr Zeitnähe bei Betriebsprüfungen zu erreichen, werben die Oberfinanzdirektion und das Finanzministerium für die sog. Jahrestaktprüfungen. Diese Prüfungen umfassen nur einen Veranlagungszeitraum. Sie werden im Wesentlichen von den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung Oldenburg und Osnabrück durchgeführt, die das Verfahren seit 2006 pilotieren und darüber statistische Anschreibungen vornehmen. Eine Evaluation des Modells ist für das Jahr 2014 vorgesehen.

Das Finanzamt für Großbetriebsprüfung Oldenburg führt Jahrestaktprüfungen nur auf Wunsch der Unternehmen durch. Grundlage sind die vom Steuerpflichtigen unterschriebenen und beim Besteuerungsfinanzamt eingereichten Steuererklärungen. Das Finanzamt beurteilt seine bisherigen Erfahrungen mit dem Modellversuch als „eingeschränkt positiv“. Dieser Befund wird durch die Feststellungen des LRH bestätigt. Trotz konsequenter Schwerpunktbildung binden drei Jahrestaktprüfungen zeitlich mehr Personal als eine einmalige Prüfung für drei Jahre. Die Prüfungsdauer pro Prüfungsjahr steigt, während das statistische Mehrergebnis sinkt. Die vom LRH eingesehenen Fälle mit den höchsten Mehrergebnissen zeigen, dass diese wegen des hohen Zeitdrucks bei Jahrestaktprüfungen tendenziell geringer ausfallen als bei herkömmlichen Außenprüfungen.

Das Finanzamt für Großbetriebsprüfung Osnabrück forciert mit ausdrücklicher Unterstützung des Finanzministeriums die Jahrestaktprüfungen. Die Besonderheit des Osnabrücker Modells besteht darin, dass das Finanzamt auf die Abgabe rechtsgültiger Steuererklärungen vor Beginn der Außenprüfungen verzichtet und keine förmlichen Betriebsprüfungsberichte gefertigt werden.

Der LRH hält die Pilotierung von Jahrestaktprüfungen im Interesse zeitnäherer Außenprüfungen grundsätzlich für zweckmäßig. Er bemängelt jedoch, dass das Finanzministerium das Vorhaben bisher nicht evaluiert hat, obwohl der Modellversuch bereits seit fünf Jahren durchgeführt wird und den Finanzämtern zu den Prüfungen statistische Daten vorliegen. Der LRH hält bereits jetzt eine umfassende Untersuchung für geboten, die insbesondere klärt, ob durch Jahrestaktprüfungen zusätzliche Personalressourcen gebunden werden und wie sie sich auf die Mehrergebnisse auswirken.

Jahrestaktprüfungen in der Ausprägung des Osnabrücker Modells sind nach Auffassung des LRH aus mehreren Gründen bedenklich. Durch eine Außenprüfung vor Abgabe der Steuererklärungen verspätet sich die Veranlagung im Vergleich zum herkömmlichen Verfahren. Das führt zu Liquiditäts- und Zinsnachteilen des Fiskus, wenn die Jahressteuerschuld die Vorauszahlungen übersteigt. Durch Wegfall des gesetzlich vorgeschriebenen Betriebsprüfungsberichts werden dem Veranlagungsfinanzamt wichtige Informationen über die steuerlichen Verhältnisse des geprüften Unternehmens vorenthalten. Es erhält lediglich die von der Betriebsprüfung durchgesehenen Steuererklärungen, die es der Datenverarbeitung zuzuführen hat. Außerdem kann das Veranlagungsfinanzamt nicht mehr nachvollziehen, welche Besteuerungsgrundlagen das Unternehmen erklärt und welche Änderungen der Betriebsprüfer vorgenommen hat.

Das Finanzministerium bestreitet eine achtjährige Pilotierungsphase und weist darauf hin, dass der Modellversuch im Jahr 2009 begonnen habe. Auch seien beim Osnabrücker Modell Liquiditäts- und Zinsnachteile des Fiskus auszuschließen.

Das Ministerium nimmt hinsichtlich des Beginns der Pilotierung auf Ergebnisse des Finanzforums 2008 und ein vertrauliches Eckpunktpapier von 2009 Bezug. Nach den dem LRH vorlie-

genden Unterlagen begannen die Jahrestakprüfungen bei den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung Osnabrück und Oldenburg jedoch bereits 2006 bzw. 2007, sodass die Evaluation tatsächlich erst nach acht Jahren stattfinden wird. Dieser Zeitraum ist nach Auffassung des LRH angesichts der skizzierten Schwachstellen der Jahrestakprüfungen zu lang. Er hält es für unabdingbar, dass der Nutzen von Jahrestakprüfungen im Vergleich zu herkömmlichen Außenprüfungen umgehend evaluiert wird.

Beim Osnabrücker Modell erfolgt die Steuerveranlagung zeitverzögert erst nach Abschluss der Außenprüfung. Deshalb hält der LRH an seiner Auffassung fest, dass durch diese Form der Betriebsprüfung erhebliche Liquiditäts- und Zinsnachteile zu Lasten des Fiskus entstehen können.

11. Dienstleistungen der Landesweiten Bezüge- und Versorgungsstelle für Dritte

Die Landesweite Bezüge- und Versorgungsstelle der Oberfinanzdirektion Niedersachsen rechnet ihre Dienstleistungen für Dritte ohne Umsatzsteuer ab.

Diese Abrechnungspraxis widerspricht nach Auffassung des LRH den gesetzlichen Vorgaben und verschafft der Landesweiten Bezüge- und Versorgungsstelle der Oberfinanzdirektion Niedersachsen gegenüber privaten Anbietern Wettbewerbsvorteile.

Allgemeines

Die Landesweite Bezüge- und Versorgungsstelle der Oberfinanzdirektion Niedersachsen (LBV) bearbeitet für ca. 65 juristische Personen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung insbesondere Besoldungs-, Vergütungs-, Versorgungs- und Beihilfeangelegenheiten.

Der LRH stellte u. a. fest, dass den Drittkunden die erbrachten Leistungen ohne Umsatzsteuer in Rechnung gestellt werden. Die LBV vertritt die Ansicht, dass es sich bei ihrer Tätigkeit für Dritte um eine kostenpflichtige Amtshilfe handele, die nicht steuerpflichtig sei. Sie beruft sich in diesem Zusammenhang auf eine verbindliche Auskunft der Finanzbehörden und einen Beschluss der Steuerabteilungsleiter des Bundes und der Länder aus dem Jahr 2001.

Umsatzsteuerpflicht der Dienstleistungen für Dritte

Der LRH gelangt zu einer anderen rechtlichen Bewertung des Drittkundengeschäfts. Mit der Tätigkeit der LBV für juristische Personen des öffentlichen Rechts außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung unterhält das Land einen öffentlich-rechtlichen Betrieb gewerblicher Art im Sinne des Körperschaftsteuerrechts⁵⁴, der nicht als Hoheitsbetrieb⁵⁵ anzusehen ist. Die von der

⁵⁴ § 1 Abs. 1 Nr. 6 Körperschaftsteuergesetz.

⁵⁵ § 4 Abs. 4 Körperschaftsteuergesetz.

LBV für Dritte im Bereich des finanziellen öffentlichen Dienstrechts übernommenen Aufgaben stellen zwar bei der originär verpflichteten Körperschaft hoheitliche Aufgaben der inneren Verwaltung dar. Mit ihrer Übertragung auf die LBV erhält diese aber keine eigenen hoheitlichen Befugnisse. Die LBV erbringt vielmehr eine auf Dauer angelegte wirtschaftliche Tätigkeit, die auch von Privatunternehmen wahrgenommen werden könnte.

Damit bewegt sich die LBV in einem unternehmerischen Bereich, in dem private Firmen nicht durch den Wettbewerb mit grundsätzlich steuerbefreiten juristischen Personen des öffentlichen Rechts benachteiligt werden dürfen. Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs⁵⁶ dient die Besteuerung von Betrieben gewerblicher Art des öffentlichen Rechts dem Zweck, die Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten. Privaten Unternehmen sollen bei wirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand keine Wettbewerbsnachteile durch eine unterschiedliche Besteuerung entstehen⁵⁷.

Im Rahmen des vorgenannten Betriebs gewerblicher Art ist das Land nach dem Umsatzsteuergesetz unternehmerisch tätig⁵⁸. Mit der Übernahme marktgängiger Aufgaben für andere juristische Personen erbringt die LBV umsatzsteuerpflichtige Leistungen, die dem Regelsteuersatz von 19 % unterliegen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium räumt ein, dass die Leistungen der LBV an Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und an juristische Personen des Privatrechts zwischenzeitlich einen Umfang erreicht hätten, der eine Umsatzsteuerpflicht des Leistungsaustauschs bedinge.

Hinsichtlich der Leistungen an sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts vertritt auch das Finanzministerium unter Bezugnahme auf den Beschluss der Steuerabteilungsleiter des Bundes und der Länder die Auffassung, dass es sich bei diesen um nicht steuerbare Beistandsleistungen handele, wenn die LBV für den hoheitlichen Bereich der jeweiligen Körperschaft tätig werde. Allein durch gegenseitige Hilfeleistungen verlören hoheitliche Aufgaben nicht ihren rechtlichen Charakter.

Der LRH begrüßt, dass nunmehr eine zutreffende Umsatzbesteuerung der von der LBV betreuten körperschaftsteuerpflichtigen juristischen Personen gewährleistet ist. Unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs hält er es jedoch für unabdingbar, auch den sonstigen Drittkunden Umsatzsteuer in Rechnung zu stellen. Hiernach beurteilt sich die Umsatzsteuerpflicht eines Leistungsaustauschs nicht mehr nach der finalen Zurechenbar-

⁵⁶ Urteil vom 29.10.2008 - IR 51/07 - BStBl. 2009 II S. 1022.

⁵⁷ Vgl. auch Dötsch/Jost/Pung/Witt, Die Körperschaftsteuer, § 4 KStG, Tz. 3.

⁵⁸ § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz.

keit der Servicetätigkeit zum Hoheitsbereich des Drittkunden. Vielmehr ist ausschließlich darauf abzustellen, ob die LBV eine Dienstleistung anbietet, die auch von Privatunternehmen wahrgenommen werden könnte.

12. Wirtschaftlichkeit von Gebäudefassaden

Hohe Glasanteile und aufwendige Fensterkonstruktionen können maßgeblich dazu beitragen, Kosten von Fassaden zu steigern. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind in diesen Fällen von besonderer Bedeutung. Durch Umsicht bei der Planung von Gebäudehüllen lassen sich beträchtliche Einsparungen erzielen.

Glasarchitektur liegt im Trend. Technik und Gestaltung innovativer Glas- und Fensterkonstruktionen beeindrucken durch ihre Modernität. Ob der Einsatz dieser zumeist sehr kostspieligen Konstruktionen jedoch grundsätzlich mit einer wirtschaftlich angemessenen Lösung einhergeht, ist zu hinterfragen. Der LRH untersuchte deshalb 19 unterschiedliche Gebäudefassaden von fertiggestellten Landesbauten und verglich deren Lebenszykluskosten anhand einer Kapitalwertberechnung. In einem vom LRH entwickelten Berechnungsmodell sind als Kostenfaktoren der Herstelleraufwand, die Lebensdauer der einzelnen Bauteile, die Bauunterhaltung sowie die Kosten für Reinigung und Energie über einen Zeitraum von 80 Jahren berücksichtigt. Die nachstehende Übersicht zeigt die jeweiligen Kapitalkostenanteile pro m² untersuchter typisierter Teilfassadenfläche:

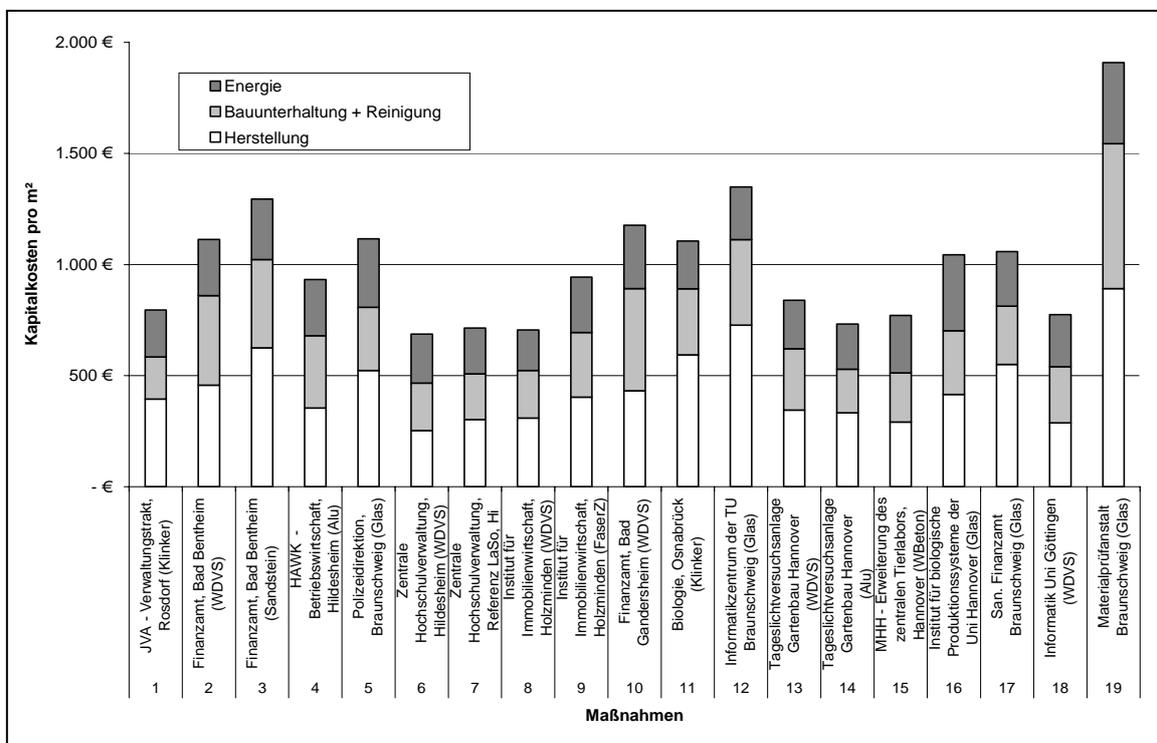


Abbildung 2: Kapitalkostenanteile pro m²

Bei den neuen Fassaden mit Gesamtkapitalkosten von über 1.000 €/m² handelt es sich entweder um Fassaden mit hohen Glasanteilen oder um solche mit aufwendigen Fensterkonstruktionen (z. B. integrierter Sonnenschutz).

Die Feststellungen des LRH, nach denen sich große Glasanteile und technisch aufwendige Fensterkonstruktionen als maßgebliche Kostentreiber bei Fassaden erwiesen haben, werden auch durch Untersuchungen anderer Rechnungshöfe bestätigt.⁵⁹ Dabei sind nicht nur die Herstellungskosten, sondern auch Ersatzbeschaffungen sowie Bauunterhaltung und Energiekosten für höhere Lebenszykluskosten verantwortlich. So weisen Glasflächen gegenüber geschlossenen Fassadenbauteilen einen bis zu fünffach schlechteren Wärmedämmwert auf.

Die Gesamtkapitalkosten der untersuchten Varianten bewegen sich zwischen rd. 690 €/m² für eine Lochfassade mit Wärmedämmverbundsystem und rd. 1.900 €/m² für eine vollverglaste Fassade. Bei einer Vergleichsberechnung für eine relativ kleine Fläche von 250 m² ergibt sich daraus ein Kostenunterschied von über 300.000 € zwischen der preisgünstigsten und teuersten Fassadenvariante.

Der LRH verkennt nicht, dass für gute Arbeitsbedingungen auch eine gute und natürliche Belichtung wesentlich ist. In den Bauordnungen sind hierzu einschlägige Vorgaben entwickelt worden, die in weiterführenden Normen⁶⁰ noch vertieft werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH bei der Fassadengestaltung von Arbeitsräumen eine nach Belichtungskriterien bedarfsgerechte Auslegung der Fensteranteile. Ab einem Fensteranteil von über 40 % erscheint schon in der frühen Planungsphase eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angebracht, in der monetäre wie auch nicht-monetäre Aspekte berücksichtigt werden. In begründeten Einzelfällen können damit auch Fassaden mit hohen Glasanteilen, z. B. aus repräsentativen oder funktionalen Erwägungen, angemessen sein.

Das Haushaltsrecht verpflichtet zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln. Mit gut ausgewogenen Planungskonzepten können erhebliche Einsparungen erzielt werden.

⁵⁹ Vgl. insbesondere Jahresbericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofs 2007, TNr. 19.

⁶⁰ Siehe z. B. DIN 5034 „Tageslicht in Innenräumen“.

Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration

13. Finanzierung eines Modellversuchs zu Lasten des Landes

Die Regelungen zur Finanzierung des Modellversuchs zur Erprobung einer neuen Aufgabenabgrenzung in der Sozialhilfe zwischen dem Land und den Kommunen sind ungeeignet. Sie führen zu erheblichen Mehrausgaben für das Land und behandeln die Modellversuchskommunen ungleich.

Die ersten drei Jahre des Modellversuchs können vom Land nicht bewertet werden, weil es nicht gelungen ist, die dafür notwendigen Daten einheitlich und vergleichbar zu erheben.

Allgemeines

Die Experimentierklausel des § 10 des Ausführungsgesetzes zum SGB XII (AG SGB XII) ermöglicht eine Erprobung einer neuen Aufgabenabgrenzung zwischen den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe (Land) und den von ihm herangezogenen örtlichen Trägern (Kommunen). Mit einem im Rahmen dieser Klausel am 01.01.2007 angelaufenen und zunächst auf vier Jahre befristeten Modellversuch soll eine Änderung der Aufgabenabgrenzung erprobt werden. Am Modellversuch nehmen die Landkreise Diepholz, Emsland, Harburg, Osnabrück, Schaumburg und Verden teil. Sie übernehmen Aufgaben, die bisher das Land als überörtlicher Träger erledigte. Als Kernstück der Heranziehung übernehmen es die Modellversuchskommunen, Vereinbarungen mit den Einrichtungsträgern nach §§ 75 ff. SGB XII (Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen) abzuschließen.

Finanzierung des Modellversuchs

Der Aufgabenzuwachs durch die Teilnahme am Modellversuch führt zu höheren Personal- und Sachausgaben der Landkreise. Zum Ausgleich für diesen erhöhten Aufwand werden die Modellversuchskommunen im quotalen System bessergestellt, als dies nach den Regeln dieses Systems notwendig wäre.

Die Einordnung in höhere Quotenklassen führte zu deutlich überhöhten Ausgleichszahlungen. So erhielten im Jahr 2009 die sechs Modellversuchskommunen zusätzliche Erstattungsleistungen in Höhe von insgesamt 10,367 Mio. €, davon war ein zusätzlicher Personal- und Sachaufwand von 2,074 Mio. € zu finanzieren. Für die Modellversuchskommunen errechnet sich damit ein „Gewinn“ von insgesamt 8,293 Mio. €. Dieser Betrag verteilt sich auf die einzelnen Modellversuchskommunen wie folgt:

Modellversuch: Ausgleich finanzieller Mehraufwand im Jahr 2009				
Modellversuchskommune	Stellenanteile	Gesamtkosten ⁶¹	Gewinn/Verlust 2009 lt. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie	
			Erstattungsleistung	„Gewinn“
Landkreis Diepholz	4,53	317.587	936.394	618.807
Landkreis Emsland	8,67	670.014	5.118.060	4.448.046
Landkreis Harburg	3,36	264.321	1.687.013	1.422.692
Landkreis Osnabrück	4,70	339.174	340.545	1.371
Landkreis Schaumburg	3,00	225.147	2.070.346	1.845.199
Landkreis Verden	3,35	257.909	214.800	-43.109
Gesamt	27,61	2.074.152	10.367.158	8.293.006

Tabelle 14: Ausgleich des finanziellen Mehraufwands 2009

Die Tabelle zeigt, dass der zum Ausgleich der zusätzlich übertragenen Aufgaben hinzukommende finanzielle Anreiz für die Teilnahme am Modellversuch für die Mehrzahl der Landkreise überaus großzügig bemessen ist. Es zeigt sich allerdings auch, dass die Landkreise sehr unterschiedlich partizipieren.

Noch krasser ist das Ergebnis, wenn man sich die Zahlen für den Zeitraum von 2007 bis 2009 vergegenwärtigt. In diesem Zeitraum erzielten die sechs Modellversuchskommunen folgende „Gewinne“: Landkreis Emsland 12.518.894 €, Landkreis Harburg 5.769.109 €, Landkreis Schaumburg 3.830.668 €, Landkreis Diepholz 3.283.414 €, Landkreis Verden 546.184 € und Landkreis Osnabrück 378.306 €.

Würdigung

Die Finanzierung des Modellversuchs führt für das Land zu ungerechtfertigten Mehrausgaben. Zudem werden die Modellversuchskommunen ungleich behandelt. Es ist daher zwingend notwendig, die Finanzierung des Modellversuchs neu zu gestalten. Den Modellversuchskommunen sollte ein Budget gezahlt werden, das die notwendigen zusätzlichen Personal- und Sachausgaben abdeckt und darüber hinaus einen finanziellen Anreiz in vertretbarer Höhe beinhaltet.

Vergleich und Bewertung von Daten

In § 17d der Durchführungsverordnung zum Nds. AG SGB XII (DVO Nds. AG SGB XII) sind die Parameter benannt, nach denen ermittelt werden soll, wie sich die Erweiterung der Heranziehung auswirkt und welche Konsequenzen für die künftige Abgrenzung der Aufgaben gezogen werden sollen.

⁶¹ Dabei sind die standardisierten Personalkostensätze für den Tarif- und Besoldungsbereich berücksichtigt. Diese umfassen die jeweiligen Durchschnittssätze und Pauschalen für personalbezogene Sachausgaben und Personalkostenzuschläge sowie eine Sachkostenpauschale.

Zum 01.01.2007 starteten die sechs Landkreise in den Modellversuch. Aufgrund verschiedener Verzögerungen und allgemeiner Anlaufschwierigkeiten unterblieb die Fertigung eines Berichts für das Jahr 2007. Die Berichte für die Jahre 2008 und 2009 legten die Modellsversuchskommunen jeweils zum 10.07. des Folgejahres vor. Sie enthalten umfangreiche Einzelfalldaten und textliche Ausführungen, sind aber auch nach Auffassung des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration für eine Auswertung und Bewertung kaum geeignet. Dies gilt umso mehr, als sich die Daten der sechs Modellversuchskommunen wegen unterschiedlicher Darstellungen kaum miteinander vergleichen lassen. Die Daten für die ersten drei Jahre des Modellversuchs können daher nicht verglichen und bewertet werden. Mittlerweile besteht zwischen dem Ministerium und den Modellversuchskommunen Einigkeit über eine einheitliche Berichtslegung.

Obwohl der Modellversuch formal am 01.01.2007 begonnen hat, wird seine gemäß § 17d DVO Nds. AG SGB XII vorgesehene Bewertung erstmals auf der Basis der Daten und Fakten des Jahres 2010 stattfinden.

Würdigung

Welche Wirkungen von der Erweiterung der Heranziehung ausgehen, kann datengestützt für die ersten drei Jahre des Modellversuchs nicht dargestellt werden. Angesichts der bevorstehenden Verlängerung des Modellversuchs, der beabsichtigten Ausweitung des Modellversuchs um zwei Kommunen und der während der gesamten Versuchsdauer für das Land anfallenden zusätzlichen Ausgaben sollte dringend sichergestellt werden, dass die benötigten Daten auf der jetzt vereinbarten Basis ermittelt und bewertet werden.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

14. Bedenkliche Besoldungsentwicklung bei den hauptamtlichen Mitgliedern von Hochschulpräsidien

Bei der Höhe der Bezüge der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder der Hochschulen hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur den Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung mehrfach nicht beachtet und ist zudem von seinen eigenen Grundsätzen teilweise erheblich abgewichen. Dadurch sind die jährlichen Ausgaben für die hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder nach Einführung der W-Besoldung um insgesamt 390.000 € angestiegen. Bezogen auf die Stiftungshochschulen mangelt es dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur im Rahmen der Festsetzung der Besoldung der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder an Einfluss im Stiftungsrat.

Sachverhalt

Die Einführung der W-Besoldung an den Hochschulen betraf neben den ordentlichen Professoren auch die hauptamtlichen Präsidenten und Vizepräsidenten. Deren Ämter sind nach § 2a Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Besoldungsgesetz der Besoldungsgruppe (BesGr.) W 3 Bundesbesoldungsordnung (BBesO) zugeordnet. Damit erhalten sie neben dem Grundgehalt aus der BesGr. W 3 BBesO sog. Funktionsleistungsbezüge. Die Entscheidung über die Gewährung von Leistungsbezügen trifft bei Hochschulen in Trägerschaft des Staates das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und bei Hochschulen in Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts der Stiftungsrat.

Zur Bemessung der Höhe der Funktionsleistungsbezüge enthalten die vorhandenen Regelungen nur abstrakte Kriterien. Berücksichtigt werden sollen die mit der Funktion oder Aufgabe verbundene Verantwortung und Belastung, bei den hauptamtlichen Mitgliedern der Hochschulpräsidien auch die Größe der Hochschule. Beachtet werden soll zudem der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung gemäß § 18 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG).⁶² Ausdrücklich geregelt ist lediglich die regelmäßige Obergrenze der Leistungsbezüge, die durch das BBesG auf den Unterschiedsbetrag zwischen den Grundgehältern der BesGr. W 3 BBesO und BesGr. B 10 BBesO festgelegt ist.⁶³

⁶² Vgl. § 5 Abs. 2 der Niedersächsischen Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete (Hochschulleistungsbezügeverordnung vom 16.12.2002, Nds. GVBl. S. 790).

⁶³ Vgl. § 33 Abs. 2 BBesG.

Mangels konkreter Regelungen ergibt sich für das Endgehalt der Hochschulleitungsmitglieder eine erhebliche Spanne, die - ausgehend von der aktuellen Besoldungstabelle⁶⁴ - einen Betrag von bis zu 5.521,48 €⁶⁵ ausmacht.

Anknüpfend an die Regelungen der Hochschulleistungsbezügeverordnung und an das bisher praktizierte sog. Messzahlenverfahren für die Bewertung der Hochschulleitungsämter wollte das Ministerium die Leistungsbezüge zunächst auf Basis der bisherigen Zuordnung in Ämter der Besoldungsordnungen A und B bemessen. Allerdings sollte die Besoldung künftiger hauptamtlicher Präsidiumsmitglieder um bis zu einer Besoldungsgruppe höher angesetzt werden als bisher. Dadurch wollte das Ministerium dem mit der Novelle des Niedersächsischen Hochschulgesetzes im Jahr 2002 ausgeweiteten Aufgaben- und Verantwortungsumfang der künftigen hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder Rechnung tragen. Zugleich sollte das Risiko berücksichtigt werden, das sich aus der Befristung der Ämter der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder ergibt.

An diese ursprünglichen „Vorgaben“ hielten sich jedoch weder das Ministerium für Wissenschaft und Kultur noch die Stiftungshochschulen; teilweise wichen sie sogar erheblich davon ab. So erhöhte sich bei den Hochschulen in der Trägerschaft des Staates die Besoldung in zehn von 24 Fällen um mehr als eine Besoldungsgruppe (Stand: 01.06.2010). Bei den Stiftungshochschulen lagen die Besoldungen der hauptamtlichen Mitglieder der Hochschulpräsidien durchgängig um eine Besoldungsgruppe über der vorgesehenen Besoldungsanhebung. Folgende Beispiele mögen dies veranschaulichen:

- Die hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder von zwei Hochschulen waren vor ihrer Wahl jeweils ordentlicher Professor der BesGr. C 4 BBesO. In dieser Funktion standen ihnen Bezüge zu, die einschließlich Sonderzuschüssen bzw. Berufungszusagen die BesGr. B 10⁶⁶ bzw. B 11 BBesO⁶⁷ noch überstiegen. Obwohl die Leitungsämter ihrer Hochschulen nach den Grundsätzen des Ministeriums mit den BesGr. B 7 bzw. B 8 BBesO bewertet waren, gewährte ihnen das Ministerium auf ihr Begehren nach Besitzstandswahrung Funktionsleistungsbezüge, die einschließlich der Grundvergütung aus der BesGr. W 3 BBesO über den BesGr. B 10 bzw. B 11 BBesO lagen. Das Ministerium begründete dies damit, dass die Präsidiumsmitglieder nicht schlechter gestellt werden dürften als in ihrer vorherigen Funktion als ordentliche Professoren.

⁶⁴ Niedersächsisches Gesetz über die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge in den Jahren 2009 und 2010 vom 14.05.2009 (Nds. GVBl. S. 203).

⁶⁵ Differenz zwischen der BesGr. W 3 BBesO und der Obergrenze aus der BesGr. B 10 BBesO.

⁶⁶ Zum Zeitpunkt der Ernennung lagen die Bezüge als C 4-Professor mit rd. 9.900 € bereits etwas über der damaligen Besoldungshöhe aus der BesGr. B 10 BBesO (9.866 €).

⁶⁷ Konkret belief sich das Berufsangebot der Universität auf 10.815,15 € monatlich; ausweislich der seinerzeit maßgeblichen Besoldungstabelle des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung vom 01.08.2004 betrug die Besoldung der BesGr. B 11 BBesO 10.353,56 €.

- Der Stiftungsrat einer Hochschule vereinbarte mit einem Präsidiumsmitglied Funktionsleistungsbezüge in Höhe von 2.482,90 €. Zusammen mit dem Grundgehalt entsprachen seine monatlichen Bezüge der BesGr. B 6 BBesO und lagen damit vier Besoldungsgruppen über den ursprünglichen Vorgaben des Ministeriums.
- Das Präsidiumsmitglied einer Fachhochschule machte nach seiner Wiederwahl von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, sein Beschäftigungsverhältnis als Angestelltenverhältnis auszugestalten. Ausweislich seines Arbeitsvertrags mit der Hochschule erhielt er Funktionsleistungsbezüge in einer Höhe, die sein Endgehalt auf die Bezüge der BesGr. B 6 BBesO ansteigen ließen. Zusätzlich sah der Arbeitsvertrag Prämienzahlungen der Hochschule in Höhe von monatlich 2.800 € für eine arbeitgeberfinanzierte kapitalgedeckte Rentenversicherung zugunsten des Präsidenten vor. In der Summe beliefen sich die Bezüge auf 10.438,39 € monatlich. Dies entspricht annähernd der BesGr. B 10 BBesO und liegt damit in etwa fünf Besoldungsgruppen über den Bezügen der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder vergleichbarer Hochschulen.

Würdigung

Diese Beispiele verdeutlichen, dass die Besoldung der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder vornehmlich am individuellen Verhandlungsgeschick ausgerichtet war und weniger an objektiven Kriterien. Die Abwendung des Ministeriums von den eigenen Vorgaben führte teilweise zu erheblichen Verwerfungen, wenn man die Besoldung der einzelnen hauptamtlichen Hochschulleitungen zur Größe und Bedeutung der jeweiligen Hochschule in Beziehung setzt.

Der LRH hält es für unabdingbar, dass das Ministerium in Richtlinien verbindliche Kriterien für die Besoldungshöhe der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder schafft. Dabei ist nicht nur der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung zu beachten, sondern auch ein Besoldungsgefüge herzustellen, das sowohl zwischen den Hochschulen als auch in Relation zu vergleichbaren Aufgaben im Landesdienst nachvollziehbar ist.

Die Bemessung der Funktionsleistungsbezüge für die hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder sollte sich künftig in erster Linie an quantitativen Kriterien der jeweiligen Hochschule orientieren, insbesondere an der Studierendenzahl und dem Haushaltsvolumen, daneben aber auch am Hochschultypus. Unterbunden werden sollte die Festlegung der Funktionsleistungsbezüge im Verhandlungswege. Insbesondere bei Kandidaten mit Industriekontakten zeigt sich, dass ein ausgewogenes Ergebnis auf der Vergütungsebene aufgrund der strukturellen Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst kaum noch zu erzielen ist. Von Besitzstandswahrungen aus früheren Tätigkeiten als ordentlicher Professor oder sonstigen einzelfallbezogenen Ausnahmen ist strikt abzusehen, um dem Trend einer sich nach oben entwickelnden Gehaltsspirale entgegenzuwirken. Angesichts der nach wie vor hohen Attraktivität der Ämter eines hauptamtlichen Präsidenten bzw. Vizepräsidenten hat dies uneingeschränkt zu gelten, selbst wenn im Einzelfall die Gewinnung eines Kandidaten scheitern sollte. Erfolgsabhängige Funkti-

onsleistungsbezüge sollten zudem nur im Ausnahmefall und nur für eindeutig beschriebene Zielsetzungen gewährt werden, wie etwa Hochschulfusionen, grundlegende Umstrukturierungen oder Vertretungen von Präsidiumsmitgliedern.

Der Rechtsform der Hochschule darf keine Bedeutung für die Höhe der Bemessung der Funktionsleistungsbezüge zukommen. Sämtliche staatliche Hochschulen verbindet die überwiegende Finanzierung aus Steuermitteln. Auch sind die Arbeitsplätze der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder der Stiftungshochschulen keinem höheren Risiko ausgesetzt als die der übrigen Hochschulen.

Problematische Stimmengewichtung bei Stiftungshochschulen

Bei den Hochschulen in Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts entscheidet der Stiftungsrat über die Gewährung von Leistungsbezügen. Das Ministerium entsendet einen Vertreter in den Stiftungsrat, der wie alle anderen Mitglieder nur eine Stimme hat. Ein Widerspruchsrecht steht ihm nicht zu.

Der LRH hält diese Stimmengewichtung für problematisch. Sie führt dazu, dass eine abweichende Auffassung des ministeriellen Vertreters zur Besoldungshöhe der Präsidiumsmitglieder gegenüber einer Mehrheitsentscheidung der übrigen Stiftungsratsmitglieder, die häufig der Wirtschaft bzw. der Industrie entstammen, wirkungslos bleibt. Um unangemessen hohen Besoldungsentwicklungen bei den Stiftungshochschulen vorzubeugen, sollte der Stiftungsrat bei der Höhe der Besoldung der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder das Einvernehmen mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur als Fachministerium herstellen müssen.

Mitteilung der Gesamtbezüge im Ausschuss für Haushalt und Finanzen

Im Falle der Wiederbesetzung von Stellen der hauptamtlichen Präsidenten bzw. Vizepräsidenten ist der Ausschuss für Haushalt und Finanzen regelmäßig zuvor zu unterrichten. Wie dargelegt kommt dem isolierten Hinweis auf eine Stelle der BesGr. W 3 BBesO kein nennenswerter Informationsgehalt zu, weil erst die Höhe der Funktionsleistungsbezüge über die endgültige Höhe der Bezüge entscheidet. Daher erwartet der LRH, dass dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen aus Gründen der Transparenz neben dem Grundgehalt künftig auch die Gesamthöhe der Bezüge der jeweiligen Stelle mitgeteilt werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium vertritt den Standpunkt, dass Mehrausgaben für die Besoldung der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder aufgrund des Vergaberahmens zu entsprechenden Minderausgaben bei den ordentlichen Professoren führten und damit gleichsam kostenneutral seien. Da die Etats der Hochschulen budgetiert seien, wirke sich die Besoldungshöhe im Einzelfall ohnehin nicht auf den Landeshaushalt aus. Im Übrigen hätten bereits in der Vergangenheit eine Vielzahl von

Mitgliedern der Hochschulleitungen aufgrund der Ausgleichszulage nach § 13 BBesG tatsächlich eine höhere Besoldung erhalten, als nach der Bewertung der Stelle vorgesehen war.

Die Argumentation des Ministeriums verkennt, dass der Mittelzufluss an die Hochschulen im Falle nachgewiesener Unwirtschaftlichkeiten ungeachtet der Budgetierung der Hochschulhaushalte entsprechend anzupassen ist. Zudem verkennt die Argumentation des Ministeriums die Zielsetzung des Professorenbesoldungsreformgesetzes, die in erster Linie dem Leistungsgedanken bei der Professorenbesoldung Rechnung tragen sollte, um die Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit deutscher Hochschulen zu stärken. Den Mitgliedern von Leitungsgremien an Hochschulen hätten nach § 32 Professorenbesoldungsreformgesetz auch weiterhin Ämter der Besoldungsgruppen der Bundes- oder Landesbesoldungsordnungen A und B zugewiesen werden können.

Ob sich das über die Grundbezüge aus der BesGr. W 3 hinausgehende Endgehalt neben den Funktionsleistungsbezügen zusätzlich aus einer Ausgleichszulage ergibt, ist für den LRH letztlich ohne Belang. Entscheidend ist, dass das Ministerium unter Einbeziehung der vom LRH aufgezeigten Gesichtspunkte Richtlinien mit verbindlichen Kriterien für die Besoldungshöhe der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder schafft.

15. Rechtswidrige Überschreitung einer für Professoren geltenden Besoldungsobergrenze

Eine Universität sicherte einer Professorin im Rahmen von Berufungsverhandlungen die Übernahme von Mietkosten für eine Wohnung in Höhe von 700 € monatlich zu und überschritt damit rechtswidrig und wissentlich die für Professoren nach § 33 Abs. 2 Satz 1 Bundesbesoldungsgesetz geltende Besoldungsobergrenze.

Im Jahr 2003 wurde in Niedersachsen für die Vergütung der Hochschulprofessoren die W-Besoldung eingeführt. An die Stelle der bisherigen Besoldungsgruppen (BesGr.) C 1 bis C 4 Bundesbesoldungsordnung (BBesO) traten die BesGr. W 1 bis W 3 BBesO. Im Gegensatz zur früheren C-Besoldung ist die W-Besoldung durch ein Vergütungssystem mit einem festen Grundgehalt sowie zusätzlichen Leistungsbezügen gekennzeichnet. Die Entscheidung über die Gewährung von Leistungsbezügen für die Professoren trifft das Präsidium bzw. der Vorstand der Hochschule.

Nach § 33 Abs. 2 Satz 1 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) dürfen Leistungsbezüge den Unterschiedsbetrag zwischen den Grundgehältern der BesGr. W 3 BBesO und der BesGr. B 10 BBesO nur übersteigen, wenn dies erforderlich ist, um den Professor aus dem Bereich außerhalb der deutschen Hochschulen zu gewinnen oder um die Abwanderung des Professors in den Bereich außerhalb der deutschen Hochschulen abzuwenden. Gleiches gilt nach § 33 Abs. 2 Satz 2 BBesG, wenn der Professor bereits an seiner bisherigen Hochschule Leis-

tungsbezüge erhält, die den Unterschiedsbetrag zwischen den Grundgehältern der BesGr. W 3 BBesO und der BesGr. B 10 BBesO übersteigen und dies erforderlich ist, um den Professor für eine andere deutsche Hochschule zu gewinnen oder seine Abwanderung an eine andere deutsche Hochschule zu verhindern.

Eine Universität ernannte eine Professorin im Herbst 2008 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. In der Berufungsvereinbarung war festgelegt, dass die Professorin ein Grundgehalt nach BesGr. W 3 BBesO und zusätzlich Berufungsleistungsbezüge von monatlich 5.297 € brutto erhalten solle. Dies entsprach einer Besoldung der BesGr. B 10 BBesO. Zusätzlich sicherte die Universität der Professorin die Übernahme von Mietkosten für eine Wohnung bis zur Höhe von maximal 700 € zu.

Vor ihrer Berufung an die niedersächsische Universität war die Professorin als C 4-Professorin an einer anderen deutschen Hochschule tätig. Zwar wurden ihr gemäß Nrn. 1 und 2 der Vorbemerkungen zur BBesO C Zuschüsse gezahlt. Diese lagen jedoch zusammen mit dem Grundgehalt unterhalb der BesGr. B 10 BBesO, sodass die in der Berufungsvereinbarung festgelegte Besoldung nach § 33 Abs. 2 BBesG die BesGr. B 10 BBesO nicht hätte überschreiten dürfen.

Dass die üblicherweise von der Professorin selbst zu leistenden Zahlungen, wie in diesem Fall die Wohnungsmiete, von der Hochschule übernommen wurden, ändert an deren Charakter als Besoldungsbestandteil nichts, zumal die Mietzahlungen von der Professorin als geldwerter Vorteil zu versteuern waren.

Die Überschreitung der genannten Besoldungsobergrenze geschah mit Kenntnis des hauptamtlichen Vizepräsidenten der Universität. Der Vorsitzende und der Vertreter des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur im Stiftungsausschuss der Universität wurden vom Vizepräsidenten entsprechend unterrichtet, erhoben jedoch gegen die rechtswidrige Überschreitung der B 10-Grenze keine Einwände.

Kultusministerium

16. Fehlende Voraussetzungen für eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung

Das Finanzministerium bewilligte dem Kultusministerium eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 36,5 Mio. €, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen offenkundig nicht vorlagen. Damit wurde das Budgetbewilligungsrecht des Parlaments verletzt.

Hintergrund

Das Kultusministerium beantragte beim Finanzministerium am 13.10.2010 die Einwilligung zu einer überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 36,504 Mio. € für die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Programms zur Profilierung der Hauptschule. Die Verpflichtungsermächtigung sollte in drei Jahresbeträgen von je 12,168 Mio. € in Anspruch genommen werden. Zum Zeitpunkt der Antragstellung war die Zuwendungsrichtlinie bis zum 31.12.2010 befristet, wobei das Kultusministerium allerdings eine Fortentwicklung des Hauptschulprofilierungsprogramms bis 2014 beabsichtigte. Daher brachte es schon im Haushaltsplan 2010 eine Verpflichtungsermächtigung aus und berücksichtigte in seiner mittelfristigen Finanzplanung entsprechende Mittel bis 2014. Durch Runderlass vom 14.10.2010 ersetzte das Kultusministerium die ursprüngliche Zuwendungsrichtlinie durch eine modifizierte und bereits ab dem 03.11.2010 geltende neue⁶⁸. Mit Schreiben vom 20.10.2010 erteilte das Finanzministerium seine Einwilligung zu der hierfür beantragten überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung.

Würdigung

Das Finanzministerium hätte seine Einwilligung zur überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung nicht erteilen dürfen, weil die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen in dreifacher Hinsicht nicht erfüllt waren.

Zum Ersten hätte das Finanzministerium seine Einwilligung zu einer überplanmäßigen Verpflichtung nur erteilen dürfen, wenn die Ausgabe nicht bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes (hier Nachtragshaushalt) hätte zurückgestellt werden können (§ 38 Abs. 1 Sätze 3 und 4 LHO in Verbindung mit § 37 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 LHO).

⁶⁸ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Programms zur Profilierung der Hauptschule und der Förderschule mit dem Schwerpunkt Lernen, Runderlass des Kultusministeriums vom 14.10.2010, Nds. MBl. S. 1033; SVBl. 2010 S. 481.

Der zeitliche Ablauf des Verfahrens stellt sich wie folgt dar:

- 17.12.2009 Haushaltsgesetz 2010: Im Haushaltsplan ist in den Erläuterungen zur Titelgruppe 61 im Kapitel 07 12 ausgeführt, dass die Fortentwicklung des Hauptschulprofilierungsprogramms vorgesehen ist.

- 27.08.2010 Aussage des Kultusministeriums in der 62. Kultusausschusssitzung: Das Hauptschulprofilierungsprogramm solle ausgeweitet werden.

- 08.09.2010 Beschluss des Landtages zur Sozialarbeit mit der Bitte, die Zuwendungsrichtlinie mittelfristig abzusichern.

- 29.09.2010 Ressortbeteiligung des entsprechenden Richtlinienentwurfs durch das Kultusministerium.

- 29.09.2010 Abschließende Beratung des Nachtragshaushalts 2010 im Ausschuss für Haushalt und Finanzen.

- 01.10.2010 Mitzeichnung des Richtlinienentwurfs durch die Staatskanzlei.

- 11.10.2010 Beschlussfassung Nachtragshaushaltsgesetz 2010.

- 13.10.2010 Antrag des Kultusministeriums beim Finanzministerium auf Einwilligung in überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung.

- 14.10.2010 Runderlass des Kultusministeriums zur Hauptschulprofilierungsrichtlinie, befristet bis 31.12.2014.

- 20.10.2010 Einwilligung des Finanzministeriums in die überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung.

Diese Zeitschiene belegt, dass die Verpflichtungsermächtigung noch in den Nachtragshaushalt eingebracht werden konnte. Nach Ansicht des LRH zeigt diese Vorgehensweise, dass das Budgetbewilligungsrecht des Parlaments umgangen werden sollte.

Zum Zweiten gilt das Notbewilligungsrecht des Finanzministeriums nach § 38 Abs. 1 Sätze 3 und 4 LHO in Verbindung mit § 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LHO für den im Haushaltsgesetz festgesetzten Betrag für die Jahresbeträge der künftigen Mehrausgaben. Diese Grenze von 5.100.000 € nach § 5 des Haushaltsgesetzes 2010 wurde überschritten.

Zum Dritten hätte das Finanzministerium im Sinne des § 38 Abs. 1 Sätze 1 und 2 LHO seine Einwilligung in die überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung nur im Fall eines unvorhergesehenen Bedürfnisses erteilen dürfen, was offenkundig schon aufgrund der dargestellten Zeitschiene nicht vorlag.

17. Schulversuch „ProReKo“: Die Ausnahme wird zur Regel

Das Kultusministerium verfügt über keine ausreichende Evaluation des Modellversuchs „Berufsbildende Schulen in Niedersachsen als regionale Kompetenzzentren“, die eine tragfähige Entscheidung über die Umsetzung der Modellbedingungen auf alle 134 berufsbildenden Schulen ermöglicht. Es war zu keiner Zeit in der Lage, Aussagen über die tatsächliche Verwendung sowie die Höhe der von den Schulen für Landes- oder Schulträgerzwecke eingesetzten Budgetmittel zu treffen.

Nach den Feststellungen des LRH setzten die Schulen drei Viertel ihrer frei verfügbaren Landesmittel für Aufgaben der Schulträger ein.

Allgemeines

Das Kultusministerium führte einen zunächst auf fünf Jahre⁶⁹ befristeten Modellversuch „Berufsbildende Schulen in Niedersachsen als regionale Kompetenzzentren“ (Projekt Regionale Kompetenzzentren - ProReKo -) an 19 Schulen durch, der um drei Jahre verlängert wurde⁷⁰. Das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes vom 12.11.2010⁷¹ schafft nunmehr die Voraussetzungen dafür, alle 134 berufsbildenden Schulen ab dem 01.01.2011 zu regionalen Kompetenzzentren weiterzuentwickeln.

Grundlagen der Budgetierung

Im Rahmen des Modellversuchs wies das Kultusministerium den Schulen Stellen und Mittel als Budget zu und ermächtigte sie unter Anwendung der Experimentierklausel des § 113 a NSchG, jeweils eingesparte Landesmittel entgegen der Kostenlasttrennung⁷² auch für Schulträgerzwecke einzusetzen. Gleichzeitig sollten nach Vorstellung des Kultusministeriums auch die Schulträger ihre kommunalen Mittel umfänglich zur Verfügung stellen⁷³. Ziel des Modellversuchs war es, durch das so gebildete gemeinsame Budget und die eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftung die Entscheidungsbefugnisse der Schulen zu stärken sowie ein flexibleres und kostenbewusstes Handeln vor Ort zu fördern.

⁶⁹ 01.03.2003 bis 31.12.2007.

⁷⁰ § 181 Abs. 2 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der bis zum 31.12.2010 geltenden Fassung.

⁷¹ Nds. GVBl. S. 517.

⁷² §§ 112, 113 NSchG.

⁷³ Niedersächsisches Kultusministerium (Hrsg.): Abschlussbericht ProReKo, virtueller Anlagenband, Arbeitsbereich 3 Budgetierung, Anlage 1: „Entwurf einer Mustervereinbarung über die Finanzierung und Budgetierung“.

Generelle Monita

Da das Kultusministerium keine ausreichenden Erkenntnisse zum tatsächlichen Mittelbedarf und -einsatz hatte, wertete der LRH sämtliche Einzelzahlungen in Abstimmung mit den Schulen aus⁷⁴.

Danach finanzierten die Modellschulen aus Landesmitteln originäre Aufgaben des Schulträgers, wie beispielsweise EDV-Ausstattungen, Bauvorhaben, Renovierungen von Klassenzimmern und Assistenzkräfte. Insgesamt verwendeten die Modellschulen hierfür Landesmittel in Höhe von über 11 Mio. €.⁷⁵ Diese großen Handlungsspielräume ergaben sich infolge von „Umschichtungsgewinnen“ aus dem Personalmittelbereich, die den ursprünglich vom Kultusministerium als bedarfsgerecht angesehenen Ansatz des Sachmittelbudgets auf das Siebenfache erhöhten:

Jahr	Sachmittelbudget		
	Ansatz	Ausgaben	Differenz
2005	549.784,29 €	2.596.877,10 €	2.047.092,81 €
2006	268.599,01 €	1.571.742,10 €	1.303.143,09 €
2007	211.525,26 €	2.457.543,28 €	2.246.018,02 €
2008	252.912,80 €	2.308.639,52 €	2.055.726,72 €
2009	301.636,51 €	2.362.848,97 €	2.061.212,46 €
Summe	1.584.457,87 €	11.297.650,97 €	9.713.193,10 €

Tabelle 15: Verhältnis des Sachmittelbudgetansatzes gegenüber den Ausgaben

Aus Sicht des LRH entspricht die Mittelbewirtschaftung der Schulen nicht mehr der Intention des § 113a NSchG, der lediglich Ausnahmen von der strikten Kostenlasttrennung zulässt, die Schulen aber nicht ermächtigt, die Ausnahme zur Regel werden zu lassen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium behauptet, es hätte über ausreichende Erkenntnisse zum tatsächlichen Mittelbedarf und -einsatz verfügt. Dies widerspricht der Feststellung des LRH: Die von den Modellschulen geführten Mittelnachweise ließen keine konkreten Aussagen über die tatsächliche Verwendung der über den Schulträger zahlbar gemachten Mittel zu, denn diese bildeten nicht verlässlich ab, ob und in welcher Höhe Mittel für originäre Schulträger- oder Landes Zwecke eingesetzt wurden.

Auch der Evaluationsbericht des Kultusministeriums zum Modellversuch spiegelt diese mangelnde Übersicht. In diesem beantwortet das Ministerium die Frage nach dem veränderten Ausgabeverhalten der Schulen wie folgt: „Mangels detaillierter Einzelanalyse zum

⁷⁴ Der Prüfungszeitraum umfasst die Jahre 2005 bis 2009.

⁷⁵ Die für Schulträgeraufgaben verwendeten Mittel in Höhe von 11 Mio. € setzen sich wie folgt zusammen: aus dem Sachmittelbudget rd. 4 Mio. € für Sachmittel, rd. 3 Mio. € für Personalkosten; aus dem Personalmittelbudget 4 Mio. € für Personalkosten, direkt über das ehemalige Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung ausgezahlt.

Ausgabeverhalten kann hier nur eine Einschätzung der vorliegenden Tabellen unter Befragung der Schulen während der Versuchszeit vorgenommen werden.“

Das Kultusministerium geht zudem in seiner Stellungnahme davon aus, dass die Mittelbewirtschaftung der Schulen mit dem Gesetzeszweck des § 113a NSchG im Einklang stehe. § 113a NSchG intendiert jedoch, entgegen der Auslegung des Kultusministeriums, nicht, es den Modellschulen freizustellen, ohne Grenzen von der Kostenlastverteilung abzuweichen. Die Experimentierklausel war vielmehr lediglich für Fälle, die im Grenzbereich der schulgesetzlichen Kostenlastverteilung (z. B. Pflege von Schulnetzwerken) angesiedelt sind, geschaffen worden.

Weitere Kritikpunkte am Modellversuch

Nach den Feststellungen des LRH bestanden zudem erhebliche Abweichungen zwischen den Budgetvereinbarungen der einzelnen Schulen. Ursache hierfür war, dass die Anteile der Schulträgermittel extrem variierten und somit für eine Vergleichbarkeit der Schulen Mindeststandards fehlten. So setzten lediglich zwei Schulen ein gemeinsames Budget im Sinne einer zuständigkeitsübergreifenden Finanzierung von Land und Schulträgern um, während der überwiegende Anteil der Modellschulen wegen einer ablehnenden Haltung der Schulträger weiterhin eine faktische Zweiteilung in der Bewirtschaftung von Landes- und Schulträgermitteln praktizierte.

Die Modellschulen riefen darüber hinaus vorzeitig ohne Bedarf Landesmittel in Höhe von über 1 Mio. € ab, obwohl keine entsprechenden Zahlungsverpflichtungen vorlagen. Beispielsweise überwies die Landesschulbehörde im Jahr 2007 einen Betrag von 150.000 € für eine geplante Schulküche an den Landkreis Osterholz-Scharmbeck, der diese bis heute nicht realisiert hat. Zudem „sparte“ die Elisabeth-Selbert-Schule in Hameln aus Landesmitteln über mehrere Jahre insgesamt rd. 370.000 € für eine beabsichtigte Baumaßnahme an.

Die Budgetvereinbarungen legten als verbindliche Bedingung für die Teilnahme am Schulversuch fest, dass Haushaltsüberschreitungen nicht zulässig sind. Dennoch überschritten zwei von 19 Modellschulen ihr Budget um insgesamt 2,5 Mio. €, ohne dass die Schulaufsicht zeitnah korrigierend eingriff.

Fazit

Die Feststellungen des LRH zeigen, dass eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftungen durch Schulen zu vermeidbaren Belastungen des Landeshaushalts führen können. Deshalb müssen Schulen mit Budgetautonomie in der Anfangsphase intensiver begleitet und kontrolliert werden.

Außerdem muss das Kultusministerium die tatsächlichen Budgetverbräuche und die aufgezeigten Schwachstellen umfassend analysieren, um die zukünftigen Budgets bedarfsgerecht bemessen zu können. In der noch auszugestaltenden Verordnung⁷⁶ sind eine sachgerechte Bewirtschaftung der Budgets sowie angemessene Ausgleichsmechanismen zwischen Land und Schulträgern verbindlich zu regeln, um die einseitige Belastung des Landeshaushalts durch Schulträgerausgaben zukünftig auszuschließen.

18. Schulversuch „ProReKo“: Zentrale versus dezentrale Personalsachbearbeitung

Das Kultusministerium evaluierte nicht ausreichend, ob sich die dezentrale kostenintensivere Personalsachbearbeitung der 19 am Modellversuch „Berufsbildende Schulen in Niedersachsen als regionale Kompetenzzentren“ teilnehmenden Schulen bewährt hat, um eine Übertragung der umfänglichen personalrechtlichen Befugnisse auf alle 134 berufsbildenden Schulen rechtfertigen zu können.

Der LRH stellte bei der stichprobenhaften Überprüfung der Personalvorgänge etliche Schwachstellen fest, die in der Konsequenz erhebliche Folgekosten für das Land auslösen können.

Ferner ist kritikwürdig, dass die Modellschulen teilweise Vereine nutzten, um schulisches Personal einzustellen und durch diese Praxis verbindliche tarif- und arbeitsrechtliche Vorgaben umgingen.

Angesichts der festgestellten Kritikpunkte sollte das Kultusministerium keine abschließende Entscheidung über die Dezentralisierung treffen, ohne zuvor die von den Schulen wahrgenommene Personalsachbearbeitung evaluiert und alternative Lösungen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit geprüft zu haben.

Ausgangssituation

Nach den Rahmenvorgaben des Schulversuchs übertrug das Kultusministerium den Schulen die erweiterten personalrechtlichen Befugnisse, die eine eigenständige Personalverwaltung einschließlich der Stellenbewirtschaftung umfassten.⁷⁷

Das Kultusministerium stellte den Schulen frei, hierfür qualifizierte Verwaltungskräfte einzusetzen. Dies sollte den Schulen ermöglichen, in alleiniger Verantwortung Vertretungsreserven für

⁷⁶ § 112 a NSchG.

⁷⁷ RdErl. des Kultusministeriums vom 31.05.2007 (Nds. MBl. S. 487).

kurzfristig auftretenden Unterrichtsausfall zu bilden sowie Lehrkräfte von nicht unterrichtlichen Tätigkeiten zu entlasten⁷⁸.

Fehlerhafte Personalsachbearbeitung

Der LRH untersuchte⁷⁹ an den Modellschulen die Personalsachbearbeitung exemplarisch anhand von 15 bis 25 Personalvorgängen pro Schule und stellte vielfältige Mängel fest:

- Über die Hälfte der Schulen verstieß trotz vorheriger Belehrungen durch die Landesschulbehörde in insgesamt 27 Fällen gegen den von der Landesregierung verfügten Einstellungsstopp⁸⁰, indem sie weiterhin nichtlehrendes Personal ohne Beteiligung von Jobbörse und Finanzministerium einstellten.
- Die Schulen schlossen in einer Vielzahl von Fällen befristete Arbeitsverträge, obwohl ein Befristungsgrund nach § 14 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) nicht vorlag. Im Falle einer möglichen Entfristungsklage nach § 17 TzBfG droht dem Land die Gefahr, dass die Arbeitsverhältnisse auf unbestimmte Zeit fortbestehen und Kündigungen des Landes nur noch nach den Regeln des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) möglich sind.
- Die Modellschulen schlossen im Betrachtungszeitraum insgesamt 722 Honorarverträge. Hiervon entfiel mit annähernd 40 % der größte Anteil auf die Übernahme unterrichtlicher Tätigkeiten, von denen der LRH 51 Fälle überprüfte. Die Verpflichtung zur Übernahme unterrichtlicher Tätigkeiten ist nach eindeutiger Rechtslage grundsätzlich als weisungsabhängiges Arbeitsverhältnis zu werten, da die Lehrkräfte durch die damit verbundenen Nebenpflichten, wie Elternbesprechungen und Konferenzen, in den Schulbetrieb eingegliedert sind. Honorarverträge kommen für den Einsatz im Unterricht danach grundsätzlich nicht in Betracht. Durch diese Vertragspraxis der Schulen werden Arbeitgeberpflichten, wie die Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen und die Abführung von Lohnsteuerbeiträgen, verletzt. Hierdurch können finanzwirksame Folgen in einer noch nicht absehbaren Höhe für das Land entstehen. Die aktuelle Diskussion über die vergleichbare Vertragspraxis an Ganztagschulen verdeutlicht die Brisanz der Thematik und unterstreicht den zeitnahen Handlungsbedarf.

Einstellungen von nichtlehrendem Personal durch Vereine

Etliche Modellschulen stellten ihr nichtlehrendes Personal nicht unmittelbar ein. Sie nutzten hierfür Vereine, um Arbeitnehmer zu günstigeren Konditionen zu gewinnen und um arbeitsrechtliche Problematiken (z. B. TzBfG, KSchG) zu umgehen.

⁷⁸ Niedersächsisches Kultusministerium (Hrsg.): Abschlussbericht ProReKo, virtueller Anlagenband, übergeordnete Anlagen, Projektbeschreibung 2002, S. 3 f.

⁷⁹ Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2009.

⁸⁰ RdErl. des Finanzministeriums vom 18.03.2003 (Nds. MBl. S. 235), durch entsprechende jährliche RdErl. des Finanzministeriums bis zum 31.12.2009 ergänzt.

Weder der Landeshaushalt noch der kommunale Haushalt bildeten die damit verbundenen Personalmitbewegungen ab. Um die Größenordnung zu verdeutlichen sei hier beispielhaft die Multi-Media Berufsbildende Schule Hannover genannt, die allein im Jahr 2009 über Vereine Personalkosten in Höhe von 500.000 € bewirtschaften ließ.

Mit der Inanspruchnahme von Vereinen werden Rechtsnormen wie tarifrechtliche, arbeitsrechtliche und haushaltsrechtliche Bestimmungen umgangen. Dies stellt einen Gestaltungsmissbrauch dar, der das Risiko der Nichtigkeit entsprechender Umgehungsgeschäfte in sich birgt (§ 134 BGB), zur Begründung faktischer Arbeitsverhältnisse zu Lasten des Landes führen kann und deshalb umgehend einzustellen ist.

Fazit

Die dargestellten Schwachstellen im Bereich der Personalsachbearbeitung verdeutlichen, dass die umfassende Übertragung dienstrechtlicher Befugnisse erhebliche Risiken birgt, die in der Konsequenz finanzwirksame Folgen für das Land auslösen können.

Der LRH empfiehlt, die dezentrale Personalsachbearbeitung in den Schulen durch eine zentrale Personalsachbearbeitung zu ersetzen. Eine einheitliche Personalsachbearbeitung würde durch Synergieeffekte und gesicherten Ausbildungsstand der Beschäftigten die Fehlerträchtigkeit verringern und dadurch eine einheitliche Entscheidungspraxis sowie einen wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz gewährleisten.

Der LRH hält aus den vorgenannten Gründen eine zeitnahe Evaluation der Personalsachbearbeitung an den Modellschulen für überfällig. Aufgrund der dargestellten Mängel bei der Anwendung des TzBfG, des Abschlusses von Honorarverträgen und der Einstellungspraxis durch Vereine ist angesichts der nicht abschätzbaren Folgekosten für das Land sofortiges schulaufsichtsrechtliches Einschreiten dringend erforderlich.

Stellungnahme des Ministeriums

Aus Sicht des Kultusministeriums soll zukünftig an der dezentralen Personalsachbearbeitung durch die Schulen festgehalten werden. Die von einigen Schulen zeitweise erprobte zentrale Personalsachbearbeitung durch das ehemalige Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) als externen Dienstleister habe sich nicht durchgesetzt.

Die Einschätzung des Kultusministeriums widerspricht den Feststellungen des LRH: Danach bewerteten die betroffenen Modellschulen die dezentrale Personalsachbearbeitung durch das NLBV insbesondere unter dem Aspekt der Rechtssicherheit als sehr positiv. Auch die Bezügestelle kommt in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass „die Bearbeitung von Personalvollzugsaufgaben für Dritte durch das NLBV grund-

sätzlich realisierbar sei“. Die Beauftragung des NLBV durch die Schulen endete ausschließlich aufgrund personeller Engpässe im NLBV.

Angesichts dieser insgesamt positiven Bilanz und der vom LRH aufgezeigten und vom Kultusministerium eingeräumten erheblichen Schwachstellen in der Personalsachbearbeitung durch die Schulen hält der LRH an seinen o. g. Empfehlungen fest.

19. Überhöhte Leistungen für das beitragsfreie Kindergartenjahr

Der finanzielle Ausgleich für das beitragsfreie Kindergartenjahr geht sowohl über das Konnexitätsprinzip als auch über den tatsächlichen Bedarf hinaus. Die Regelungen anderer Länder belegen, dass es möglich ist, ein Verfahren für angemessene Leistungen des Landes festzulegen.

Rechtliche Grundlagen

Nach § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII können für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen Kostenbeiträge festgesetzt werden. Gemäß § 90 Abs. 3 SGB VIII soll der Kostenbeitrag auf Antrag ganz oder teilweise erlassen oder ein Teilnahmebeitrag auf Antrag ganz oder teilweise vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen werden, wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist. Für die Gewährung von Leistungen nach dem SGB VIII ist gemäß § 85 Abs. 1 SGB VIII grundsätzlich der örtliche Träger sachlich zuständig. § 1 Abs. 1 und 2 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes bestimmt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und weitere dort festgelegte Gemeinden örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind.

§ 20 des Niedersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) legt fest, welche Bestimmungen für die Erhebung von Elternbeiträgen zu beachten sind. Mit Wirkung vom 01.08.2007 ist § 21 KiTaG und damit die Freistellung von Elternbeiträgen im letzten Kindergartenjahr eingeführt worden. Gemäß § 21 Abs. 1 KiTaG haben Kinder einen Anspruch auf unentgeltlichen Besuch einer Tageseinrichtung in dem Kindergartenjahr, das der Schulpflicht unmittelbar vorausgeht. Der Anspruch besteht für die zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz erforderliche Mindestbetreuungszeit bis zu einer Betreuungszeit von acht Stunden.

Nach § 21 Abs. 2 KiTaG gewährt das Land den örtlichen Trägern und den Gemeinden als Ausgleich für die Sicherstellung des unentgeltlichen Besuchs einer Tageseinrichtung eine besondere Finanzhilfe. Die Finanzhilfe beträgt je Kind 120 € monatlich, sie erhöht sich auf 160 €, wenn die Betreuungszeit mindestens acht Stunden an jeweils fünf Tagen in der Woche beträgt. Das

Gesetz legt fest, dass diese Regelung erstmals zum 01.08.2011 hinsichtlich der Auskömmlichkeit der Beträge überprüft wird.

Nach den Feststellungen des LRH führen diese Bestimmungen zu einer Überschreitung des Bedarfs für die Freistellung von Elternbeiträgen im letzten Kindergartenjahr.

Finanzieller Ausgleich über das Konnexitätsprinzip hinaus

Bei den im KiTaG getroffenen Regelungen über die Bemessung der besonderen Finanzhilfe blieb unberücksichtigt, dass die Kommunen als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Kostenbeiträge gemäß § 90 Abs. 3 SGB VIII zu übernehmen haben und insoweit bereits finanzielle Entlastungsmöglichkeiten bestanden. Einer Vorlage für die Haushaltsklausurtagung der Landesregierung am 22./23.06.2009 war zu entnehmen, dass die „Beschränkung der Landesleistungen auf die tatsächlich zahlungspflichtigen Eltern eine etwa um 1/3 geringere Haushaltsbelastung“ ergeben würde. Ausgehend vom aktuellen Haushaltsansatz in Höhe von 99 Mio. € ergäbe dies eine Einsparung von 33 Mio. €. In dieser Höhe geht das Land über den gemäß Artikel 57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung vorgeschriebenen finanziellen Ausgleich (Konnexitätsprinzip) hinaus.

Das Kultusministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Festlegung der Höhe der besonderen Finanzhilfe und auch die Einbeziehung der geschätzten Beitragsübernahmen der örtlichen Jugendhilfeträger als Ergebnis der Verhandlungen mit den Kommunalen Spitzenverbänden „zur Gestaltung eines auskömmlichen Ausgleichs zur strikten Konnexität“ zu sehen sei und damit nicht dem Angemessenheitsgrundsatz widerspreche. Die Höhe der möglichen Einsparungen sei offen, weil die Beitragsübernahmen nicht ermittelt worden seien. Der Niedersächsische Städtetag habe lediglich mitgeteilt, dass der Anteil von Kindern mit Beitragsübernahmen zwischen 10 % und 68 % liege. Zu berücksichtigen sei auch, dass anderenfalls die Kommunen benachteiligt würden, die durch die Leistungen gemäß § 90 Abs. 3 SGB VIII besonders belastet seien.

Der Argumentation des Ministeriums kann nicht gefolgt werden, weil ein finanzieller Ausgleich im Rahmen des Konnexitätsprinzips nur für Kinder in Betracht kam, für die durch die Landesregelung eine neue (zusätzliche) Entlastungsmöglichkeit geschaffen wurde. Nur diese Einnahmeausfälle sind den Kommunen zu ersetzen.

Festsetzung der Finanzhilfe über den Bedarf hinaus

Nachvollziehbare Grundlagen für die Bemessung der Finanzhilfe lagen im Kultusministerium nicht vor. Nach den dortigen Unterlagen orientierte sich die Höhe der besonderen Finanzhilfe vielmehr u. a. an den in Aussicht gestellten Haushaltsmitteln. Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund ermittelte für eine Betreuung bis zu sechs Stunden Elternbeiträge mit einem Mittelwert von 96 €, der Niedersächsische Städtetag gab den durchschnittlichen Elternbeitrag

für eine vier- bis sechsstündige Betreuung mit 90 € bis 100 € an. Berechnungen des LRH ergaben, dass Kommunen nicht nur durch die nicht mehr zu erbringenden Leistungen gemäß § 90 Abs. 3 SGB VIII, sondern auch von einer Finanzhilfe profitierten, die über den dort üblichen Einnahmen aus Kindergartenbeiträgen lag. Ferner führte die Neuregelung durch den Wegfall des Beitragserhebungsverfahrens zu einem geringeren Personalaufwand. Diese finanziellen Auswirkungen führten zur Schlussfolgerung der kommunalen Spitzenverbände, „dass der geplante finanzielle Ausgleich bei landesweiter Betrachtung auch für die nächsten Jahre absolut auskömmlich sei“.⁸¹

Nach der Stellungnahme des Kultusministeriums hat Niedersachsen eine sehr niedrige Quote von Betreuungszeiten, die über fünf Stunden täglich hinausgehen. Dieser Sachverhalt bekräftigt die Auffassung des LRH, dass die besondere Finanzhilfe für eine Betreuung von unter acht Stunden nicht auf 120 €, sondern auf 100 € hätte festgesetzt werden müssen. Hierdurch wäre die Haushaltsbelastung in einem Kindergartenjahr um 14,3 Mio. € geringer ausgefallen. Die Meinung des Kultusministeriums, dass eine besondere Finanzhilfe von 100 € möglicherweise in vielen Fällen zu einer Reduzierung der Betreuungszeit führen könnte, ist nicht nachvollziehbar, weil solche Entscheidungen der Kommunen nicht als realistisch anzusehen sind.

Regelungen anderer Länder

Nach den Feststellungen des LRH gewähren vier von sechs anderen Bundesländern die Beitragsfreiheit lediglich für eine Betreuungszeit von bis zu fünf bzw. sechs Stunden täglich. Hessen gewährt zudem hierfür einen geringeren pauschalen Ausgleich von monatlich 100 € je Kind. Zwei Bundesländer legen für die Berechnung ihrer Zuweisungen die tatsächlichen Elternbeiträge zugrunde. Die Regelung in Rheinland-Pfalz führt zu einer erheblich geringeren Haushaltsbelastung. Dort werden die Leistungen nach dem SGB VIII von den Zuweisungen des Landes abgesetzt.

Das Kultusministerium wies darauf hin, dass die Bestimmungen anderer Bundesländer unterschiedliche Systeme der Kindertagesstättenfinanzierung verdeutlichen und diese sich jeweils auf die Finanzierungsausstattung der Elternbeitragsfreiheit auswirken. Dieser Hinweis ist hier ohne Bedeutung, weil die Regelungen anderer Länder belegen, dass der finanzielle Ausgleich für das beitragsfreie Kindergartenjahr bedarfsgerecht gesteuert werden kann. Das Kultusministerium hat zugesagt, die Erkenntnisse und Anregungen des LRH im Rahmen der in diesem Jahr durchzuführenden Revision in die Bewertung einfließen zu lassen.

⁸¹ Vgl. Drs. 15/3705.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

20. Finanzielle Unterstützung von Börsengeschäften ohne Nutzen für das Land

Das Land finanzierte in den Jahren 1995 bis 2005 mit Beteiligungen und Zuwendungen in Höhe von mehr als 8 Mio. € Gesellschaften im Börsenbereich, für deren Dienstleistungsangebote keine nennenswerte Nachfrage bestand.

Engagement des Landes

Im Jahr 1998 öffnete die Warenterminbörse Hannover. Gesellschafter der Trägergesellschaft waren insbesondere juristische Personen aus den Bereichen der Agrar- und Börsenwirtschaft. Das Clearing übernahm eine von drei Banken errichtete weitere Gesellschaft.

Das Land beteiligte sich in erheblichem Umfang an der Finanzierung des Vorhabens.

Für eine vor Gründung der Warenterminbörse erstellte Machbarkeitsstudie eines inzwischen aufgelösten Forschungsinstituts mit Sitz in Chicago zahlte das Land eine Zuwendung in Höhe von 0,25 Mio. €. Zudem erhielt die Trägergesellschaft vom Land einen Zuschuss von 0,4 Mio. € für Marketingmaßnahmen.

Der Warenterminhandel am Börsenplatz Hannover stieß nur auf geringe Nachfrage. Die Trägergesellschaft hatte bereits im Jahr 1999 die Hälfte des gezeichneten Kapitals verloren und musste deshalb die aktienrechtliche Verlustanzeige erstatten. Auch die Clearinggesellschaft hatte finanzielle Probleme. Zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit übernahm das Land im Rahmen einer Kapitalerhöhung an beiden Gesellschaften stille Einlagen in Höhe von insgesamt 3,5 Mio. €.

Trotz Verbesserung ihrer Kapitalausstattung drohte der Clearinggesellschaft wegen dauerhafter Verluste im operativen Geschäft im Jahr 2003 eine zwangsweise Schließung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Um eine geordnete Liquidation der Gesellschaft zu unterstützen, verzichtete das Land auf Rückzahlung der gewährten Einlage.

Für die Trägergesellschaft erfolgte ein Jahr später eine erneute Kapitalerhöhung durch die Aktionäre. Das Land verzichtete auch bei dieser Gesellschaft auf die Erstattung eines Teils seiner stillen Einlage. Im Jahr 2005 beschloss die Trägergesellschaft neben einer weiteren Kapitalerhöhung ihre Verschmelzung mit einem bayerischen Unternehmen, das sich mit der Entwicklung einer Handelsplattform für Kreditbeteiligungen beschäftigte. Auf Veranlassung des Wirtschaftsministeriums zeichnete die damalige Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH Vorzugsaktien des neu entstandenen Unternehmens in Höhe von 4 Mio. €. Die Landesregierung

billigte diese Maßnahme. Später wurden die Vorzugsaktien zusammen mit der verbliebenen stillen Einlage in Stammaktien umgewandelt.

Die aus der Verschmelzung hervorgegangene neue Trägergesellschaft wies bereits im Jahr 2008 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus und stellte 2009 Insolvenzantrag. An der Warenterminbörse in Hannover findet mittlerweile kein Handel mehr statt. Das vom Land durch stille Beteiligungen und Aktienkäufe eingebrachte Kapital konnte nicht zurückgezahlt werden.

Unzulässigkeit der Beteiligung des Landes

Bereits zum Zeitpunkt der stillen Beteiligung des Landes hatten sowohl die Träger- als auch die Clearinggesellschaft der Warenterminbörse einen Großteil ihres Eigenkapitals verbraucht. Die ursprünglich prognostizierten Kontraktzahlen waren nicht einmal ansatzweise erfüllt worden. Die Agrarwirtschaft nahm das Instrument des Warenterminhandels nicht an. Zusätzliche private Investoren ließen sich nicht gewinnen. Es gab auch keine Anhaltspunkte dafür, dass sich in den Folgejahren die Nachfrage für die angebotenen Dienstleistungen verbessern würde.

Bei sachgerechter Einschätzung der künftigen Geschäftsentwicklung hätte das Land ohne weiteres erkennen können, dass die Gesellschaften nur durch eine Dauerfinanzierung mit öffentlichen Mitteln überlebensfähig sein würden.

Die Beteiligung des Landes an einem privatrechtlichen Unternehmen ist nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO u. a. nur bei Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses zulässig. Ein solches Landesinteresse ist aber zu verneinen, wenn durch die Beteiligung eine Unternehmenstätigkeit gefördert werden soll, die nicht den Bedürfnissen des Markts entspricht.

Nach Auffassung des LRH ist es nicht nachvollziehbar, dass das Land im Jahr 2005 sein finanzielles Engagement nochmals deutlich erhöhte und hierbei im Hinblick auf § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO eine offenkundige Verletzung haushaltsrechtlicher Bestimmungen in Kauf nahm.

Bei der Verschmelzung der Trägergesellschaft mit einem bayerischen Unternehmen war bekannt, dass es sich bei diesem um eine Firma handelte, die im Wesentlichen aus einer Geschäftsidee und zwei Vorstandsmitgliedern bestand. Das Eigenkapital des Unternehmens war nicht zuletzt wegen der Vorstandsbezüge aufgebraucht und sollte durch Umwandlung einer Wandelschuldverschreibung an Lehman Brothers in Vorzugsaktien im Wesentlichen verstärkt werden. Auch war die Kreditwirtschaft an der von diesem Unternehmen entwickelten Handelsplattform für Kreditbeteiligungen trotz der vom Wirtschaftsministerium initiierten Gespräche nicht interessiert. Darüber hinaus blieb das Ersuchen des Landes an die bayerische Staatsregierung um gemeinsame Unterstützung der verschmolzenen Unternehmen erfolglos.

Nach alledem hätte sich das Land nicht durch Zeichnung von Vorzugsaktien in Höhe von 4 Mio. € an dem verschmolzenen Unternehmen beteiligen dürfen.

Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums

Das Wirtschaftsministerium vertritt die Auffassung, dass der Kredithandel an einer öffentlich-rechtlichen Börse von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und anderen Experten als zukunftssträchtiges Vorhaben bewertet worden sei. Diese hätten in mehreren Publikationen auf die Vorteile des Schuldtitelhandels in dem institutionellen Rahmengerüst einer öffentlich kontrollierten Börse hingewiesen. Zu nennen seien insbesondere einheitliche Standards bei der Risikobewertung, Vereinfachungen bei Verbriefungstransaktionen mit neuen Perspektiven für die Kreditbeschaffung durch mittelständische Unternehmen, Verringerung der so genannten Klumpenrisiken von Banken sowie Verbesserung der Transparenz im Zusammenhang mit der Veräußerung von Kreditengagements. Darüber hinaus habe die Erwartung bestanden, dass eine öffentliche Börse für den Kredithandel spürbar dazu beitragen könne, den damals angespannten Kreditmarkt zu stabilisieren.

Es trifft zu, dass ein börslich organisierter Kredithandel in einschlägigen Fachpublikationen auf positive Resonanz stieß. Andererseits war die Kreditwirtschaft an dieser neuen Handelsplattform nicht interessiert. Außerdem wusste das Wirtschaftsministerium, dass das bayerische Unternehmen akut insolvenzgefährdet war.

Der LRH hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass die Zeichnung von Vorzugsaktien haushaltsrechtlich unzulässig war.

21. Des Landes Brücken brauchen Geld!

Der derzeitige Haushaltsmittelansatz reicht nicht aus, um die Substanz der Ingenieurbauwerke im Zuge der niedersächsischen Landesstraßen zu erhalten. Hierfür sind jährlich ca. 18,8 Mio. € Erhaltungsmittel erforderlich.

Die Strategien der niedersächsischen Straßenbauverwaltung zur wirtschaftlichen Erhaltung der Ingenieurbauwerke können durch eine optimierte Bauprogrammplanung noch weiter verfeinert werden.

Die niedersächsischen Straßen und Ingenieurbauwerke sollen dauerhaft die Bewältigung des Güter- und Personenverkehrs sicherstellen, um wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung zu gewährleisten. Insbesondere Ingenieurbauwerke wie Brücken sind nicht zuletzt durch das stetig anwachsende Schwerlastaufkommen extremen Belastungen ausgesetzt. Sie müssen laufend unter- und erhalten werden, damit sie ihre geplante Lebensdauer erreichen. Von den 2.127

Ingenieurbauwerken in der Baulast des Landes befinden sich ca. 66 % in einem mittleren bis schlechten Zustand, sodass kurz- bis mittelfristig Erhaltungsmaßnahmen erforderlich sind.



L 390 – Brückenbauwerk in Seelze



L 434 – Weserbrücke in Fuhlen

Budget

Im Haushalt des Landes Niedersachsen sind die Mittel für die Bauwerkserhaltung im Landesstraßenbauplafond u. a. zusammen mit Mitteln für den Straßen- und Radwegbau veranschlagt. Für die Bauwerkserhaltung wurden in den Jahren 2004 bis 2009 durchschnittlich ca. 7,1 Mio. € pro Jahr ausgegeben. Nach Berechnungen des LRH, die von einer durchschnittlichen Lebensdauer der Ingenieurbauwerke von ca. 80 Jahren ausgehen, ergibt sich ein jährlicher Bedarf für die Bauwerkserhaltung in Höhe von rd. 18,8 Mio. €⁸². Auf dieser Basis summiert sich allein in dem vorgenannten 6-Jahres-Zeitraum der Wert der unterlassenen Bauwerkserhaltung auf rd. 70 Mio. €. Der damit verbundene Substanzverlust lässt befürchten, dass viele Bauwerke ihre planmäßige Lebensdauer nicht erreichen und damit deutlich früher als geplant erneuert werden müssen.

Bauwerksprüfungen

Zur Gewährleistung der Standsicherheit und Verkehrssicherheit der Ingenieurbauwerke werden in der Straßenbauverwaltung sowohl mit eigenem als auch mit fremdem Personal in regelmäßigen Abständen Bauwerksprüfungen durchgeführt, deren Ergebnisse in einer Bauwerksdatenbank archiviert werden.

Der LRH stellte fest, dass die Prüffristen teilweise nicht eingehalten wurden, sodass nicht für alle Ingenieurbauwerke aktuelle Zustandsdaten vorliegen. Auch Vorgaben einschlägiger Richtli-

⁸² Ohne Mittelbedarf resultierend aus statischen Nachrechnungen (Spannungsrissskorrosionen und neue Nachrechnungsrichtlinien) - ca. 2,2 Mio. € jährlich gemäß Angabe der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr.

nien⁸³ hinsichtlich der einzutragenden Handlungsempfehlungen für Erhaltungsmaßnahmen und deren Kosten sollten künftig stärker beachtet werden.

Im Übrigen werden in den 13 regionalen Geschäftsbereichen der Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr sowohl bei der Planung, als auch bei der Durchführung und Auswertung der Bauwerksprüfungen teilweise unterschiedliche Qualitätsstandards erreicht, sodass die Ergebnisse landesweit nur schwer vergleichbar sind.

Empfehlungen

Zur Umsetzung von zukunftsfähigen Erhaltungsstrategien und einer zielgerichteten Ressourcenplanung für die Ingenieurbauwerke empfiehlt der LRH:

- Für die Bauwerksprüfungen sollte die Einhaltung einheitlicher Qualitätsstandards sichergestellt werden, damit für das künftige Bauwerksmanagementsystem eine verlässliche und vergleichbare Datengrundlage zur Verfügung steht.
- Zwecks optimierter Budgetsteuerung sollten in Abstimmung zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und der Straßenbauverwaltung umfassendere und konkretere Erhaltungsziele definiert werden. Die Ausweisung einer verbindlichen Prioritätenreihung in den Bauprogrammen (kurz-, mittel- und langfristig) wird als erforderlich und zweckmäßig erachtet.
- Zur Erhaltung der Ingenieurbauwerke ist ein jährlicher Betrag in Höhe von ca. 18,8 Mio. € erforderlich, um deren Zustand so erhalten zu können, dass sie ihre planmäßige Lebensdauer erreichen.

⁸³ Richtlinien zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076.

Ministerium für Umwelt und Klimaschutz

22. Doppelstrukturen in der Nationalparkverwaltung Harz

In der gemeinsamen Nationalparkverwaltung Harz der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen sind einige länderübergreifende Aufgaben nicht länderübergreifend organisiert. Die Waldentwicklung, die Wildbestandsregulierung und die Nationalparkwacht werden weiterhin nach Ländern getrennt in zwei Fachbereichen parallel wahrgenommen. Wegen der Doppelstrukturen sind die Vorteile einer gemeinsamen Verwaltung ungenutzt geblieben.

Vorbemerkung

Die Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen richteten 1990 bzw. 1994 im Harz getrennte Nationalparke ein. Bereits in den jeweiligen Nationalparkgesetzen setzten sie sich das Ziel, diese Nationalparke zusammenzuführen.

Mit den weitgehend gleich lautenden Nationalparkgesetzen Harz vom 19.12.2005⁸⁴ und vom 20.12.2005⁸⁵ verwirklichten die Länder diese Absicht. Mit dem Staatsvertrag vom 05.01.2006⁸⁶ führten sie die beiden bis dahin getrennten Verwaltungen in Wernigerode zusammen. Die gemeinsame Nationalparkverwaltung nahm im April 2006 ihre Arbeit auf.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt und der Niedersächsische Landesrechnungshof haben die Nationalparkverwaltung 2009 gemeinsam geprüft.

Aufbauorganisation

Die Niedersächsische Landesregierung unterrichtete den Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz des Niedersächsischen Landtages im Juni 2005 über den Stand der Verhandlungen der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen zur Zusammenlegung der beiden Nationalparke Harz. Zum Aufbau der gemeinsamen Nationalparkverwaltung führte sie Folgendes aus:

„Es besteht zwischen Niedersachsen und Sachsen-Anhalt Einigkeit darüber, die Verwaltung in vier Fachbereiche zu gliedern:

Fachbereich 1	Allgemeine Verwaltung
Fachbereich 2	Naturschutz, Forschung und Dokumentation
Fachbereich 3	Waldentwicklung und Wildbestandsregulierung
Fachbereich 4	Information, Bildung und Erholung“

⁸⁴ Gesetz über den Nationalpark „Harz (Niedersachsen)“ vom 19.12.2005 (Nds. GVBl. S. 446).

⁸⁵ Gesetz über den Nationalpark „Harz (Sachsen-Anhalt)“ vom 20.12.2005 (GVBl. LSA S. 816).

⁸⁶ Staatsvertrag über die gemeinsame Verwaltung der Nationalparke „Harz (Niedersachsen)“ und „Harz (Sachsen-Anhalt)“ vom 05.01.2006 (Nds. GVBl. S. 69 und GVBl. LSA S. 81).

In der Fragestunde der Landtagssitzung von Sachsen-Anhalt am 19.01.2006⁸⁷ äußerte sich die Ministerin für Landwirtschaft und Umwelt namens der Landesregierung in derselben Weise.

Bei der Besetzung der Stellen für die Fachbereichsleitungen 3 und 4 im Februar 2006 konnten sich das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt und das Niedersächsische Umweltministerium nicht einigen. Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht entschieden die Ministerien, dass wesentliche Aufgaben weiterhin getrennt wahrgenommen werden. So ordneten sie die Waldbehandlung, die Wildbestandsregulierung, die revierspezifischen Aufgaben, den Waldschutz und die Nationalparkwacht im niedersächsischen Gebiet dem Fachbereich 3 und dieselben Aufgaben im Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt dem Fachbereich 4 zu.

Würdigung

Die Entscheidungen zur Aufbauorganisation hatten Doppelstrukturen zur Folge. Die Aufgaben der Waldentwicklung, der Wildbestandsregulierung und der Nationalparkwacht werden - getrennt durch die Landesgrenze - separat in zwei Fachbereichen mit jeweils eigener Leitung wahrgenommen.

Die Rechnungshöfe sehen keine Gründe, die diese Doppelstrukturen rechtfertigen könnten. Die bestehende Regelung widerspricht sowohl organisatorischen Grundsätzen als auch dem Ziel, die beiden Teile des Nationalparks so weit wie möglich zusammenzuführen. Dies gilt umso mehr, als es sich bei den zurzeit regional getrennten Arbeitsbereichen um länderübergreifende, einheitlich wahrzunehmende Kernaufgaben handelt, für die es einvernehmliche Fachkonzepte gibt. Die Aufgaben sollten deshalb nicht nach örtlichen, sondern ausschließlich nach sachlichen Gesichtspunkten zusammengefasst werden.

Organisatorisch wäre - wie ursprünglich auch vorgesehen - dem Fachbereich 3 die Waldentwicklung und Wildbestandsregulierung, dem Fachbereich 4 neben der Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung die gesamte Nationalparkwacht zuzuordnen. Die Zusammenfassung der Aufgaben in jeweils nur einem Fachbereich würde die erforderlichen Abstimmungsprozesse zwischen den Fachbereichen minimieren, klare Verantwortlichkeiten schaffen, Mehrfachzuständigkeiten ausschließen, die Aufgabenerledigung vereinheitlichen, die Kommunikation sowohl nach innen als auch nach außen vereinfachen, zusätzlichen Verwaltungsaufwand vermeiden und die Arbeit insgesamt wesentlich effizienter gestalten.

Die Aufbauorganisation entspräche damit den mit der Errichtung einer länderübergreifenden Nationalparkverwaltung verfolgten Zielen, nämlich die Einheitlichkeit des Landschaftsraums zu betonen und die Vereinheitlichung der fachlichen Arbeit herbeizuführen.

⁸⁷ Landtag von Sachsen-Anhalt, Plenarprotokoll 4/71, S. 5066.

Stellungnahmen der Ministerien

Die Ministerien haben im Oktober 2010 in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung erklärt, dass durch eine Vermeidung von Doppelstrukturen und die Zusammenfassung gleicher bzw. ähnlicher Aufgaben in einem Fachbereich positive Effekte erreicht werden können. Ziel beider Länder sei es, den Prozess der Zusammenführung der beiden Nationalparke weiter voranzutreiben. Dies werde durch das Leitbild, die vorliegenden Fachkonzepte und den ersten gemeinsamen Nationalpark gewährleistet. Beide Länder seien bereit, die „Strukturen zu gegebener Zeit zu überprüfen“.

In einer weiteren, von den Rechnungshöfen erbetenen Stellungnahme erklärten die Ministerien im Januar 2011, dass sie voraussichtlich bis Ende Mai 2011 die Möglichkeiten der Änderung der Organisationsstruktur erörtern werden.

Schlussbemerkung der Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe halten es für erforderlich, die beschriebenen Doppelstrukturen zügig zu beseitigen, um die Vorteile der gemeinsamen Verwaltung auch für diese Aufgaben baldmöglichst zu nutzen. Sie erwarten die Zusage, dass die Ministerien die Aufgaben ohne Verzögerung länderübergreifend zusammenführen.

Sonstige Prüfungen

23. Prüfungen beim Norddeutschen Rundfunk

Nach § 34 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) prüfen die Rechnungshöfe von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein sowie der Freien und Hansestadt Hamburg die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam. Nach der geltenden Rahmenvereinbarung der Rechnungshöfe über die Durchführung der Finanzkontrolle des NDR ist es auch zulässig, dass einige Rechnungshöfe oder ein Rechnungshof für alle prüfen. So hat der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern von 2008 an gemeinsam mit dem Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg die Nebentätigkeiten der Mitarbeiter des NDR und der Nebenleistungen des NDR an seine Mitarbeiter geprüft. Die Prüfungsergebnisse wurden im Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht (Landtag Mecklenburg-Vorpommern - 5. Wahlperiode, Drucksache 5/3996). Die Leitsätze des Jahresberichts lauten:

„Bei der Überprüfung der Anträge auf Nebentätigkeit von Beschäftigten des NDR stellten die Rechnungshöfe Form- und Verfahrensfehler fest. Aufgrund unvollständiger Antragsunterlagen konnte der NDR nicht immer eine sachgerechte Abwägung zwischen den Interessen des NDR und denen der Beschäftigten vornehmen. In einigen Fällen erfolgte die Vergütung von Honorartätigkeiten in Abweichung von der Dienstanweisung auf Basis einer Teilzeitbeschäftigung.

Die Daten zur Begründung von Auslandszulagen für Beschäftigte des NDR waren unzureichend dokumentiert. Der NDR erstattete anteilige Kindergartenkosten für Kinder seiner Beschäftigten im Ausland, obwohl er keine Regelung erlassen hatte. Der NDR zahlte im Vergleich zu Bundes- und Landesregelungen überhöhte Umzugskostenpauschalen.“

Hildesheim, 10.05.2011

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

V o l l m e r