

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
- 1.1-04061.03 -

Hildesheim, den 20.04.2005

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2003

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit legen wir gemäß § 97 LHO den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2003 - vor.

Mit freundlichen Grüßen

Martha Jansen

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2005
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2003 -

0.1	<u>Inhaltübersicht</u>	I
0.2	<u>Ressort-Zuordnung der Beiträge in Abschnitt IV</u>	IV

0.1 **Inhaltsübersicht**

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	2
1.	<i>Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2003</i>	2
2.	<i>Belege</i>	2
3.	<i>Vorschüsse und Verwahrungen</i>	3
4.	<i>Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe</i>	3
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen	3
1.	<i>Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO</i>	3
2.	<i>Schulden, Verpflichtungen</i>	4
IV.	Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 bis Nr. 4 LHO und Denkschrift gemäß § 97 Abs. 6 LHO	6
	Verstöße gegen haushaltsrechtliche Grundsätze	6
	<i>Budgetrecht des Landtages</i>	6
1.	<i>Wiederholte nicht bedarfsgerechte Veranschlagung von Rechtsverpflichtungen</i>	6
2.	<i>Rechtswidrige Umwidmung von Haushaltsmitteln</i>	9
3.	<i>Mängel beim Betrieb des Logistik Zentrums Niedersachsen</i>	11
4.	<i>Irreführende Erklärung des Finanzministeriums zu haushaltsrechtlichen Verstößen</i>	18
	<i>Zuwendungsvergabe zum Nachteil des Landes</i>	20
5.	<i>Unzulässige Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“</i>	20
6.	<i>Mangelhafte Umsetzung des Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“</i>	26

7.	Wirtschaftsförderung durch „de-minimis“-Beihilfen	30
8.	Förderung von Kompetenzzentren	33
9.	Privater Eigentumserwerb durch Förderung eines Kompetenzzentrums	37
10.	Verstoß gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen wegen Beauftragung eines Insiders	42
	Mangelnde Transparenz und fehlende Steuerung	46
	<i>Aussagekraft des Haushalts</i>	46
11.	Transparenz des Personalhaushalts	46
12.	Kosten der Teilzeitbeschäftigung	51
13.	Erneute Überschreitung des Personalkostenbudgets für den Schulbereich	54
	<i>Unzureichende Zielvorgaben</i>	57
14.	Fehler im (Quotalen) System	57
15.	Umstellung der Förderung einer Gesellschaft	63
16.	Wirtschaftsführung und Steuerung der Niedersächsischen Staatstheater Hannover GmbH	67
17.	Fehlender Überblick über sonstige betriebliche Erträge der Hochschulkliniken	72
	Konsolidierungspotenziale bei Einnahmen und Ausgaben	75
	<i>Steigerung der Einnahmen</i>	75
18.	Castor und die Kosten	75
19.	Pachtfreie Überlassung von Kantinen in Landesdienststellen	80
20.	Nicht verfolgte Ansprüche gegen einen Hochschulprofessor	82
	<i>Einsparmöglichkeiten bei Personalausgaben</i>	85
21.	Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei den Ministerien	85
22.	Einsparpotenziale bei der Zentralen Vollstreckungsstelle des Landes	91
23.	Verminderung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte im berufsbildenden Bereich	96
24.	Unwirtschaftliche Arbeitszeitvereinbarungen an Förderschulen	101
25.	Einsparpotenzial beim Einsatz von Lehrkräften in Stadt- und Kreisbildstellen	104
	<i>Unwirtschaftliches Handeln</i>	108
26.	Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen	108
27.	Ungenutzte Siebdruckanlage im Landesmuseum Hannover	111
28.	Ungerechtfertigter Einsatz von Landesmitteln für den Betrieb eines Wohnheims in Braunschweig	113
29.	Überhöhte Mietzahlungen auf Grund von Versäumnissen	114

Weitere Konsolidierungspotenziale	118
30. Unzulässige Förderungen in der Flurbereinigung	118
31. Ungenutzte Einsparmöglichkeiten im Maßregelvollzug	121
32. Landesmuseum Hannover: Hohe Bewirtschaftungsausgaben lähmen die Erfüllung der musealen Aufgaben	127
Unwirtschaftliche Strukturen	130
Strukturreformen	130
33. Organisatorische Schwachstellen des Landesliegenschaftsmanagements	130
34. Effizienzsteigerung und Personaleinsparungen bei den Sachverständigen der Steuerverwaltung	133
35. Führungs- und Steuerungsdefizite des Ministeriums im Bereich der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser	137
36. Zukunft der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser	142
37. Künftige Ausrichtung der Flurbereinigung.....	148
38. Neuausrichtung der Stiftung Großes Waisenhaus BMV, Braunschweig	154
Aufgabenkritik	156
39. Fehlende Voraussetzungen für eine Fortführung der Kollegs in der Trägerschaft des Landes	156
40. Vom 19. ins 21. Jahrhundert: Wegfall der Aufgaben für Seemannsämter.....	160
41. Unwirtschaftlicher Streubesitz in den Niedersächsischen Landesforsten.....	162
42. Nachwuchsförderung an Hochschulen nach dem Graduiertenförderungsgesetz.....	165
Unzureichende Planung	167
43. Mangelnde Auslastung vorhandener Lehrkapazitäten	167
44. Grenzen einer Hochschule zur Verbesserung der Auslastung von Lehrkapazitäten	171
Erhaltung des Landesvermögens	175
45. Unzureichende Mittel für Bauunterhaltung bei Hochschulen.....	175

0.2 Ressort-Zuordnung der Beiträge in Abschnitt IV

Ressort	Abschnitt IV	Titel des Beitrags
Ministerium für Inneres und Sport	Nr. 3	Mängel beim Betrieb des Logistik Zentrums Niedersachsen
	Nr. 4	Irreführende Erklärung des Finanzministeriums zu haushaltsrechtlichen Verstößen
	Nr. 18	Castor und die Kosten
	Nr. 21	Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei den Ministerien
Finanzministerium	Nr. 11	Transparenz des Personalhaushalts
	Nr. 12	Kosten der Teilzeitbeschäftigung
	Nr. 19	Pachtfreie Überlassung von Kantinen in Landesdienststellen
	Nr. 22	Einsparpotenziale bei der Zentralen Vollstreckungsstelle des Landes
	Nr. 33	Organisatorische Schwachstellen des Landesliegenschaftsmanagements
	Nr. 34	Effizienzsteigerung und Personaleinsparungen bei den Sachverständigen der Steuerverwaltung
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit	Nr. 1	Wiederholte nicht bedarfsgerechte Veranschlagung von Rechtsverpflichtungen
	Nr. 5	Unzulässige Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“
	Nr. 6	Mangelhafte Umsetzung des Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“
	Nr. 14	Fehler im (Quotalen) System
	Nr. 26	Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen
	Nr. 31	Ungenutzte Einsparmöglichkeiten im Maßregelvollzug
	Nr. 35	Führungs- und Steuerungsdefizite des Ministeriums im Bereich der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser
	Nr. 36	Zukunft der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser
Nr. 38	Neuausrichtung der Stiftung Großes Waisenhaus BMV, Braunschweig	

Ressort	Abschnitt IV	Titel des Beitrags
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	Nr. 2	Rechtswidrige Umwidmung von Haushaltsmitteln
	Nr. 8	Förderung von Kompetenzzentren
	Nr. 9	Privater Eigentumserwerb durch Förderung eines Kompetenzzentrums
	Nr. 16	Wirtschaftsführung und Steuerung der Niedersächsischen Staatstheater Hannover GmbH
	Nr. 17	Fehlender Überblick über sonstige betriebliche Erträge der Hochschulkliniken
	Nr. 20	Nicht verfolgte Ansprüche gegen einen Hochschulprofessor
	Nr. 27	Ungenutzte Siebdruckanlage im Landesmuseum Hannover
	Nr. 32	Landesmuseum Hannover: Hohe Bewirtschaftungsausgaben lähmen die Erfüllung der musealen Aufgaben
	Nr. 42	Nachwuchsförderung an Hochschulen nach dem Graduiertenförderungsgesetz
	Nr. 43	Mangelnde Auslastung vorhandener Lehrkapazitäten
	Nr. 44	Grenzen einer Hochschule zur Verbesserung der Auslastung von Lehrkapazitäten
	Nr. 45	Unzureichende Mittel für Bauunterhaltung bei Hochschulen
Kultusministerium	Nr. 13	Erneute Überschreitung des Personalkostenbudgets für den Schulbereich
	Nr. 23	Verminderung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte im berufsbildenden Bereich
	Nr. 24	Unwirtschaftliche Arbeitszeitvereinbarungen an Förderschulen
	Nr. 25	Einsparpotenzial beim Einsatz von Lehrkräften in Stadt- und Kreisbildstellen
	Nr. 28	Ungerechtfertigter Einsatz von Landesmitteln für den Betrieb eines Wohnheims in Braunschweig
	Nr. 39	Fehlende Voraussetzungen für eine Fortführung der Kollegs in der Trägerschaft des Landes
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Nr. 7	Wirtschaftsförderung durch „de-minimis“-Beihilfen
	Nr. 10	Verstoß gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen wegen Beauftragung eines Insiders
	Nr. 40	Vom 19. ins 21. Jahrhundert: Wegfall der Aufgaben für Seemannsämter
Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Nr. 15	Umstellung der Förderung einer Gesellschaft
	Nr. 30	Unzulässige Förderungen in der Flurbereinigung
	Nr. 37	Künftige Ausrichtung der Flurbereinigung
	Nr. 41	Unwirtschaftlicher Streubesitz in den Niedersächsischen Landesforsten
Umweltministerium	Nr. 29	Überhöhte Mietzahlungen auf Grund von Versäumnissen

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

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Hj. 2003 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre. Der LRH hat in die- sem Jahr, abweichend von der bisherigen Praxis, die Bemerkungen und die Beiträge zur Denkschrift unter thematischen Gesichtspunkten zusammengefasst.

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

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

I. Allgemeines

1. Die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Hj. 2002 und 2003 vom 18.12.2001 (Nds. GVBl. S. 792), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2002/2003 vom 12.12.2002 (Nds. GVBl. S. 805) und durch das 2. Nachtragshaushaltsgesetz vom 02.07.2003 (Nds. GVBl. S. 251) auf- gestellte Haushaltsrechnung für das Hj. 2003 hat das Finanzministerium dem Landtag und dem LRH mit Schreiben vom 14.12.2004 (Drs. 15/1570) übersandt.
2. Die Haushaltsrechnung für das Hj. 2003 enthält in Abschnitt I Einnahmen und Aus- gaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflich- tungen. Die Haushaltsrechnung enthält somit alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

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

1. Abschluss der Landeshaushaltsrechnung für das Hj. 2003

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsplan 2003 beträgt das Haushaltssoll	23 197 609 000,00	23 197 609 000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2002 übernommenen Haushaltsreste	53 895 920,70	553 645 500,77
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Hj. 2002 übernommenen Haushaltsreste (b)	23 251 504 920,70	23 751 254 500,77
d) Nach der Landeshaushaltsrechnung 2003 betragen		
aa) die Ist-Einnahmen	22 503 378 661,81	
bb) die Ist-Ausgaben		22 848 994 714,42
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Hj. 2003 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Hj. 2004 übertragen wurden	59 306 608,17	567 220 093,90
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Hj. 2003 verbliebenen Haushaltsreste (e)	22 562 685 269,98	23 416 214 808,32
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Hj. 2002 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
aa) Mindereinnahme	- 688 819 650,72	
bb) Minderausgabe		- 335 039 692,45
h) Mithin rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2003 (Fehlbetrag) (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)	- 353 779 958,27 €	

2. Belege

Die im Zusammenhang mit der Einführung des Haushaltsvollzugssystems ab dem Hj. 2000 entstandenen nicht aufzuklärenden Geldbestandsdifferenzen in Höhe von 40 212,20 € wurden in der Haushaltsrechnung 2003 bei Kapitel 13 99 Titel 546 01 ausgebucht. Die Fehlerkorrekturen sind damit abgeschlossen.

Bei der Rechnungsprüfung 2003 wurden keine Zahlungen festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. *Vorschüsse und Verwahrungen*

Die mittelbewirtschaftenden Stellen haben ihre unvertretbar hohen Vorschuss- und Verwehrbestände, auf die der LRH in seinen Jahresberichten 2003 (Drs. 15/180) und 2004 (Drs. 15/1050) hingewiesen hatte, bis Ende 2004 nahezu vollständig aufgeklärt.

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

An überplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe und an außerplanmäßigen Ausgaben sind in der Anlage I zur Landeshaushaltsrechnung insgesamt 657 133 065,75 € nachgewiesen (S. 43 der Anlagen I bis VII). Davon fehlte für elf über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 5 144 798,95 € die Einwilligung des Finanzministeriums nach § 37 Abs. 1 LHO.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

1. *Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 73 LHO*

Nach der Vermögensnachweisung beträgt der Forderungsbestand am Ende des Hj. 2003 rd. 1,93 Milliarden €. Dagegen weist das automatisierte Darlehensverwaltungssystem des Landes nur ein Forderungsvermögen in Höhe von 0,34 Milliarden € aus.

Ursächlich für diese Differenzen sind - wie im Vorjahr - systemtechnische Mängel im Darlehensverwaltungssystem. Nach Mitteilung des Finanzministeriums werden diese Mängel voraussichtlich zur Erstellung der Haushaltsrechnung 2005 beseitigt sein.

2. *Schulden, Verpflichtungen*

a) Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Hj. 2003:

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand am Ende des Hj. 2003 €
1. Kreditmarktschulden	
a) Wertpapierschulden	
Anleihen	3 653 678 833,86
Landesschatzanweisungen	8 903 305 176,32
b) Schulden bei	
inländischen Banken und Sparkassen	26 633 990 341,43
inländischen Bausparkassen	-
inländischen Versicherungsunternehmen	2 209 652 931,46
Bundesbahn und Bundespost	-
der Bundesanstalt für Arbeit	3 680 309,54
öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen	-
sonstigen Sozialversicherungen	167 292,99
sonstigen inländischen Stellen	5 112 918,81
ausländischen Kreditinstituten	
- auf € lautend	2 145 501 449,52
- auf fremde Währung lautend	
zusammen	43 555 089 253,93
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	202 680,31
Restkaufgelder	-
Sonstige	-
zusammen	202 680,31
3. Schulden im öffentlichen Bereich	
bei Bund und Lastenausgleichsfonds	
- für Wohnungsbau	1 154 901 191,56
- Sonstige	2 059 189,91
zusammen	1 156 960 381,47
Fundierte Schulden insgesamt (I. 1. bis 3.)	44 712 252 315,71

b) Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Hj. 2003 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen

3 984 635 734,00 €.

c) Verpflichtungsermächtigungen

Nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2003 hat das Finanzministerium folgende Verpflichtungsermächtigungen (VE) belegt, durch deren Inanspruchnahme Rechtsverpflichtungen für das Land entstanden sind bzw. entstehen können:

VE belegt	kassenwirksam in					Summe €
	2004 €	2005 €	2006 €	2007 €	2008 ff. €	
bis 31.12.2003	841 013 921	666 831 308	554 004 829	561 317 459	1 502 020 663	4 125 188 181

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

Die Beiträge in Nrn. 1, 2, 4, 9, 10, 13, 20, 27, 29, 30 und 45 sind Bemerkungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 bis Nr. 4 LHO), die für die Entlastung der Landesregierung nach § 97 Abs. 1 LHO von Bedeutung sind.

Verstöße gegen haushaltsrechtliche Grundsätze

Budgetrecht des Landtages

1. Wiederholte nicht bedarfsgerechte Veranschlagung von Rechtsverpflichtungen

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

Die Mittel für Wohngeldzahlungen und für Beratungshilfen nach dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zur Insolvenzordnung sind im Haushaltsplan für das Hj. 2004 nicht bedarfsgerecht veranschlagt worden. Wiederum ist gegen das Gebot der vollständigen Veranschlagung und damit gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit verstoßen worden.

Wiederholte Unterveranschlagung beim Wohngeld

Im Jahresbericht 2003¹ hatte der LRH dargestellt, dass der „Haushaltsausgleich“ in den Hj. 2001 bis 2003 durch die zu niedrige Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Wohngeldzahlungen herbeigeführt worden war. Der Landtag hatte diese Verfahrensweise beanstandet. Darüber hinaus hat er es im Hinblick auf die zwingend notwendige Konsolidierung des Haushalts für geboten gehalten, Mittel für Rechtsver-

¹ Vgl. Drs. 15/180, Abschnitt IV, Nr. 1, S. 10 f.

pflichtungen zukünftig bedarfsgerecht zu veranschlagen und damit rechtzeitig tatsächliche Einsparungen durchzusetzen.²

Wie in den Vorjahren hat das Finanzministerium auch im Hj. 2004 seine Einwilligung zu überplanmäßigen Ausgaben des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit für Wohngeldleistungen bis zur Höhe von 90 Millionen € erteilt. Das Finanzministerium hätte wiederum die Einwilligung nicht erteilen dürfen. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen³ waren nicht erfüllt, weil das Bedürfnis für die Ausgaben nicht unvorhergesehen war.

Der überplanmäßige Bedarf ist vom Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit u. a. damit begründet worden, dass die „Ausgaben für das Wohngeld ... auf Grund der Leistungsverbesserungen durch die Gesetzesnovelle ab den Haushaltsjahren 2001 und 2002 erheblich angestiegen“ seien. Ferner wies das Ministerium darauf hin, dass das „tatsächlich benötigte Mittelvolumen ... auf Grund der erheblichen monatlichen Schwankungen nur schwer einschätzbar“ sei. Diese Aussage trifft nicht zu.

Nachdem im Hj. 2001 für diesen Zweck Ausgaben in Höhe von rd. 428,5 Millionen € geleistet worden waren, wurden die zum 01.01.2001 beschlossenen Leistungsverbesserungen in den folgenden Haushaltsjahren wie erwartet voll wirksam. Sie führten zu Ausgaben in Höhe von rd. 478,6 Millionen € im Hj. 2002 und rd. 518,7 Millionen € im Hj. 2003. Demgegenüber ist offensichtlich⁴ im Haushaltsplan 2004 lediglich der in der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes 2002 bis 2006 vorgesehene Betrag in Höhe von 460 Millionen € und damit sogar ein geringerer Betrag als im Hj. 2003 (Ansatz 470 Millionen €⁵) veranschlagt worden. Auf diese nicht bedarfsgerechte Veranschlagung hat der LRH im Rahmen der Beratungen des Haushaltsplanentwurfs 2004 in der Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 15.10.2003 hingewiesen, weil nach den damaligen Ausgaben im Hj. 2003 ein wesentlich höherer Bedarf zu erwarten war.

² Vgl. Drs. 15/401, Ziff. 3 der Anlage.

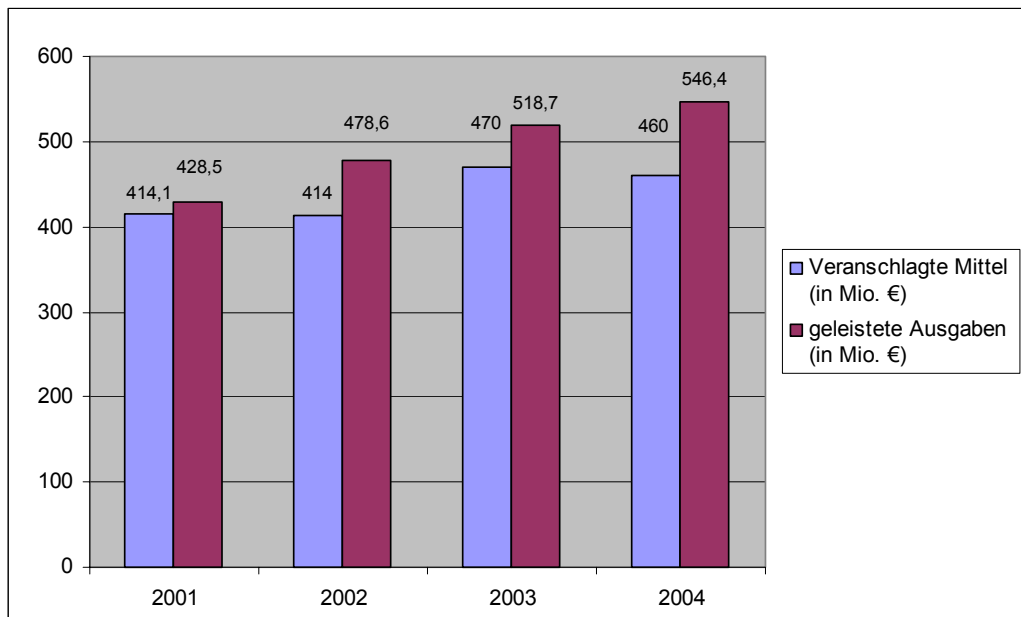
³ Vgl. Artikel 67 Abs. 1 NV.

⁴ Vgl. Drs. 15/180, S. 11.

⁵ Davon 56 Millionen € im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsplans für das Hj. 2003.

Der LRH hatte den tatsächlichen Bedarf für das Hj. 2004 auf 545 Millionen € geschätzt. Diese Einschätzung hat sich bestätigt, denn im Hj. 2004 sind nunmehr Ausgaben in Höhe von rd. 546,4 Millionen €⁶ geleistet worden.

Nachfolgendes Schaubild verdeutlicht die Diskrepanzen zwischen den veranschlagten Mitteln und den geleisteten Ausgaben:



Unterveranschlagung der Mittel für Beratungshilfen nach dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zur Insolvenzordnung (Nds. AGInsO)

Die Aufwendungen für die Beratungsvergütungen nach der Insolvenzordnung (Fallpauschalen) sowie die Gebühren der Rechtsanwälte nach dem Beratungshilfegesetz für Beratungen im Bereich der außergerichtlichen Insolvenzberatung werden bei Kapitel 05 20 Titel 532 10 mit der Zweckbestimmung „Beratungshilfen nach dem Nds. AGInsO“ veranschlagt.

Der Ausgabeansatz für das Hj. 2005 weist hierfür Mittel in Höhe von 2,5 Millionen € aus, obwohl die Ist-Ausgabe für das Hj. 2004 diesen Ansatz bereits um 0,750 Millionen € überschritten hat. Der bestehende Haushaltsansatz wird folglich auch 2005 überplanmäßige Mittel erfordern. Deutlich steigende Fallzahlen sowie

⁶ Stand 25.01.2005.

Rechtsänderungen führten bereits in den Vorjahren zu überplanmäßigen Ausgaben. Im Jahre 2004 wurden 1,9 Millionen € überplanmäßig bereitgestellt. Die Fallzahlen werden aller Voraussicht nach weiter zunehmen. Die Ist-Ausgabe im Hj. 2005 (Stand 31.03.2005) in Höhe von 1 051 302,96 € ist ein Indiz dafür.

Der LRH erwartet, dass die Mittel künftig bedarfsgerecht veranschlagt werden.

2. **Rechtswidrige Umwidmung von Haushaltsmitteln**

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 19	-	Medizinische Hochschule Hannover

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat mit Einwilligung des Finanzministeriums über den Weg der Bildung eines Ausgaberestes zweckbestimmte Mittel einem anderen Zweck zugeführt.

Durch dieses Verfahren wurde das Budgetrecht des Parlaments missachtet.

Sachverhalt

Die Medizinische Hochschule Hannover (MHH) ist finanzwirtschaftlich eine rechtlich unselbständige Einrichtung des Landes⁷ und wird als Landesbetrieb (§ 26 LHO) geführt. Deshalb sind im Haushaltsplan des Landes im Kapitel 06 19 die Zuführungen an diesen Landesbetrieb veranschlagt. Die MHH hat aber auch als Hochschule und insoweit rechtlich selbständige Körperschaft gemäß § 50 NHG ein Körperschaftsvermögen gebildet, mit dem die MHH sich im Rahmen ihrer Aufgaben an Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts beteiligen darf.

Im Haushaltsplan 2001 hatte der Haushaltsgesetzgeber bei Titel 891 25 einen Zuschuss an das Körperschaftsvermögen der MHH in Höhe von 3,9 Millionen DM veranschlagt. Dieser Zuschuss sollte es der MHH nach den Erläuterungen im Haushaltsplan ermöglichen, sich „insbesondere an der INI GmbH“ zu beteiligen. Zu einer solchen Beteiligung kam es aber nicht, sodass der Zuschuss nicht für den vorgesehenen Zweck verausgabt werden konnte. Wegen der Jährlichkeit des Haushalts

⁷ § 47 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz - NHG -.

(Artikel 65 Abs. 1 NV) standen diese Mittel an sich weder dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur noch der MHH über das Hj. 2001 hinaus zur Verfügung.

Daraufhin bat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im März 2002 das Finanzministerium, im Kapitel 06 19 für die nicht verausgabten 3,9 Millionen DM einen Ausgaberesst beim Titel 682 01 (Zuführungen für laufende Zwecke des Landesbetriebs) bilden zu dürfen. Das Finanzministerium erteilte hierzu seine gemäß § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO erforderliche Einwilligung.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur begründete die Bildung des Ausgabe-restes bei dem Titel 682 01 damit, dass bei der Aufstellung des Haushalts für das Hj. 2001 im Einvernehmen mit der MHH und dem Finanzministerium der ursprüngliche Ansatz bei Titel 682 01 um 3,9 Millionen DM zu Gunsten des Titels 891 25 (Zuschuss an den Körperschaftshaushalt) reduziert worden sei. Da es zu der damit bezweckten Beteiligung an der INI-GmbH nicht gekommen sei, sollte der Betrag dem Landesbetrieb MHH auf schnellstem Wege wieder für laufende Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Ohne die Restebildung hätten die Mittel neu veranschlagt werden müssen und dem Landesbetrieb - eine entsprechende Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers vorausgesetzt - frühestens im Hj. 2003 wieder zur Verfügung gestanden.

Würdigung

Ausgaben dürfen nur in dem Haushaltsjahr der Veranschlagung und nur zu dem im Haushaltsplan bestimmten Zweck geleistet werden. Dieses Grundprinzip staatlicher Haushaltswirtschaft ist in Artikel 65 Abs. 1 und 2 NV niedergelegt und in § 45 Abs. 1 LHO näher ausgeführt. Damit war der vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellte Zuschuss zum Körperschaftsvermögen der MHH an sich verfallen, als die angestrebte Beteiligung an der INI-GmbH im Jahre 2001 nicht zu Stande kam.

Zwar sind die Ausgaben des Zususstitels 891 25 auf das nächste Haushaltsjahr übertragbar, weil es sich haushaltsrechtlich um Ausgaben für Investitionen handelt (§ 19 LHO), sodass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit Einwilligung des Finanzministeriums grundsätzlich einen Ausgaberesst bilden durfte (§ 45 Abs. 2 LHO). Diese Ermächtigung bezieht sich aber nur auf die „jeweilige Zweckbestimmung“, wie dies § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO ausdrücklich bestimmt.

Mit der Bildung eines Ausgaberestes durfte also keinesfalls die Zweckbindung umgangen werden, indem ein Ausgaberesst für einen ganz anderen Titel, nämlich den Titel für die nichtinvestiven Zuführungen an den Landesbetrieb für laufende Zwecke gebildet wurde. Es ist unerheblich, welche Motive dieses Umgehungsmanöver veranlasst haben. Nur der Haushaltsgesetzgeber hätte den Betrag, um den die Zuführungen für laufende Zwecke des Landesbetriebs im Jahr 2001 zu Gunsten des Zuschusses an den Körperschaftshaushalt gekürzt worden waren, dem Landesbetrieb für das Hj. 2003 wieder zur Verfügung stellen dürfen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und das Finanzministerium haben mit der geschilderten Umgehung das Budgetrecht des Landtages missachtet.

3. **Mängel beim Betrieb des Logistik Zentrums Niedersachsen**

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

Die Einrichtung eines Logistik Zentrums Niedersachsen hat sich bisher bewährt. Bei der Versorgung der Landespolizei Niedersachsens mit Dienstkleidung haben jedoch fehlende Kontrollen dazu geführt, dass es zweckwidrige Bestellungen im Rahmen der personenbezogenen Budgetkonten gegeben hat.

Bei der Beschaffung der Dienstkleidung waren die Vergabekriterien nicht nachvollziehbar dokumentiert und das Preiskriterium nicht angemessen berücksichtigt.

Eine mögliche Steuerpflicht des Logistik Zentrums Niedersachsen wurde bisher nicht geprüft, obwohl es entsprechende Hinweise gegeben hat.

Vorbemerkung

Durch Beschluss der Landesregierung vom 18.12.2001 wurde das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) mit Wirkung vom 01.01.2002 als Landesbetrieb nach § 26 LHO errichtet. Dem LZN obliegt die Aufgabe des Einkaufs und der Versorgung der Landespolizei mit Dienstkleidung. Die Dienstkleidung für den Polizeivollzugsdienst besteht aus der Allgemeinen Ausstattung sowie der Sonderausstattung (Einsatz- und Schutzkleidung) für bestimmte dienstliche Verwendungen. Sie wird in dem

notwendigen Umfang als Erstausrüstung bereitgestellt und gemäß Nrn. 3 und 4 dieses Erlasses ersetzt oder ergänzt.⁸

Bei der Allgemeinen Ausstattung bestimmen die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten den Ersatz und die Ergänzung von Dienstkleidungsstücken selbst. Dafür wird ihnen ein jährliches Bekleidungsbudget⁹ zur Verfügung gestellt. Bei Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten mit überwiegend innerdienstlichen Funktionen ist dieses Budget um 30 v. H. vermindert.

Die Sonderausstattung darf ausschließlich von den Dienststellen über das jeweilige Dienststellenkonto bestellt werden¹⁰.

Zweckwidrige Bestellung im Bereich des persönlichen Bekleidungsbudgets

Im Rahmen der Allgemeinen Ausstattung bestellen die Polizeivollzugskräfte ihre benötigte Dienstkleidung über die im Produktkatalog des LZN angebotene Auswahl per Fax, telefonisch über das Callcenter des LZN oder per Webshop im Internet. Hierzu wurden beim LZN 21 828 personenbezogene Konten (Stand 01.06.2004) geführt. Die Bestellungen der Polizeivollzugskräfte unterliegen keiner - wie auch immer gearteten - Abgabekontrolle. Auch der Produktkatalog des LZN enthält keine Hinweise auf Abgabebegrenzungen im Sinne des oben genannten Erlasses des Ministeriums für Inneres und Sport.

Die Auswertung der personenbezogenen Konten aller 216 Polizeivollzugskräfte von drei repräsentativen Polizeidienststellen durch den LRH ergab, dass innerhalb dieses Personenkreises Artikel bestellt wurden, deren dienstliche Verwendung nicht erkennbar oder sogar offensichtlich nicht gegeben war.

Hierzu verweist der LRH beispielhaft auf folgende Lieferungen:

- Taschenlampen, Werkzeugtools, Einsatz Taschen an Polizeivollzugskräfte mit innerdienstlichen Funktionen.

⁸ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 29.04.2002 (Nds. MBI. S. 444).

⁹ Im Jahr 2002: 224 €/Jahr, im Jahr 2004: 200 €/Jahr.

¹⁰ Nr. 3.4 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 29.04.2002 (Nds. MBI. S. 444).

- Motorrad- und Radlerbekleidung an Polizeivollzugskräfte mit innerdienstlichen Funktionen.
- Blaue Jeans an Herren in Damenausführung und umgekehrt.
- Sportbekleidung in unterschiedlichen Größen unter teilweise vollständiger Inanspruchnahme des persönlichen Bekleidungsbudgets.

Bei drei geprüften Dienststellen waren zwischen 19 v. H. und 35 v. H. der Bestellungen auffällig und deshalb klärungsbedürftig:

Dienststelle	Gesamtauftragsvolumen in €	Auffälligkeiten in €	Auffälligkeiten in v. H.
A	21 189,16	4 669,90	22,04
B	62 992,60	22 212,95	35,26
C	40 704,09	7 713,40	18,95

Verstöße bei der Beschaffung von Sonderausstattung

Die Sonderausstattung - Einsatz- und Schutzbekleidung - ist Polizeivollzugskräften in besonderen Einsatzlagen, Kräften, die mit Zusatzaufgaben betraut sind, oder speziellen Einheiten vorbehalten (beispielsweise Motorrad- oder Radlerbekleidung, Schutzwesten, Schlagschutzausstattung etc.) und gehört nicht zur Allgemeinen Ausstattung. Der Bedarf der jeweiligen Sonderausstattung wird über die jeweilige Dienststelle festgelegt und von dort über das LZN abgewickelt.

Seit der Errichtung des LZN haben die erlasswidrigen Bestellungen von Sonderausstattungsartikeln, die ausdrücklich nur über die Dienststellen erfolgen dürfen¹¹, erheblich zugenommen, wie die folgende Tabelle beispielhaft zeigt:

¹¹ Nr. 3.4 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 29.04.2002 (Nds. MBl. S. 444).

	Verkaufspreis in €	Stückzahl 2001	Stückzahl 2003	Wert 2001 in €	Wert 2003 in €	Erhöhung in v. H.
Einsatzstiefel Spezialeinheiten	150,00	263	1 440	39 450,00	216 000,00	447,53
Thermo-Unterhemd	31,90	328	4 560	10 463,20	145 464,00	1 290,24
Motorradstiefel	239,60	189	344	45 284,40	82 422,40	82,01
Thermo-Unterhose	24,00	297	2 747	7 128,00	65 928,00	824,92
Radlerbrille	37,40	211	856	7 891,40	32 014,40	305,69
Motorradhandschuhe, Sommer	34,90	153	742	5 339,70	25 895,80	384,97
Radlerhandschuhe, lang	41,30	182	474	7 516,60	19 576,20	160,44
Motorradhandschuhe, Winter	34,40	59	455	2 029,60	15 652,00	671,19
Radlerhandschuhe, kurz	23,50	185	551	4 347,50	12 948,50	197,84
Nierenschutzgürtel	16,80	105	549	1 764,00	9 223,20	422,86
Sicherheitsgummi- stiefel S 5	18,00	69	428	1 242,00	7 704,00	520,29
Gummistiefel	13,10	5	536	65,50	7 021,60	10 620,00
Sturmhaube Motorrad	13,80	132	467	1 821,60	6 444,60	253,79
Summe				134 343,50	646 294,70	
					Δ 511 951,20	

Einsparungen bei Beachtung des Vergaberechts

Das LZN beschafft die Dienstbekleidung, Schutzkleidung und Sonderausstattung der Landespolizei Niedersachsen nach Maßgabe der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A (VOL/A). Sämtliche Vergabeentscheidungen werden nach einer Regelung des Ministeriums für Inneres und Sport¹² von drei Bediensteten des LZN getroffen. Basis für die Vergabeentscheidungen sind Bewertungen der einzelnen Artikel nach einem individuellen Kriterienkatalog, wie folgende Tabelle beispielhaft zeigt:

¹² Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 19.06.2002 (Nds. MBI. S. 546).

Lederblouson	40 v. H. 35 v. H. 15 v. H. 10 v. H.	Preis Qualität und Verarbeitung Passform Lieferkontinuität, Referenzen
Thermounterwäsche	40 v. H. 25 v. H. 15 v. H. 10 v. H. 10 v. H.	Preis Qualität und Verarbeitung, Funktionalität Gestaltung und Ästhetik Lieferkontinuität Passform
Sportbekleidung	40 v. H. 25 v. H. 20 v. H. 10 v. H. 5 v. H.	Preis Gestaltung und Ästhetik Qualität und Verarbeitung Funktionalität Lieferkontinuität
Laufschuhe	40 v. H. 40 v. H. 7,5 v. H. 7,5 v. H. 5 v. H.	Preis Funktionalität Gestaltung und Ästhetik Verarbeitung Lieferkontinuität
Einsatzkombi für Spezialeinheiten	70 v. H. 15 v. H. 15 v. H.	Preis Lieferzuverlässigkeit Lieferschnelligkeit

Nach Nr. 2.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO ist es zwar zulässig, zur Entscheidungsfindung bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen neben den direkt ermittelbaren Kosten weitere Kosten- und Nutzenaspekte zur Bewertung heranzuziehen, jedoch müssen diese Kriterien eindeutig und nachvollziehbar definiert und dem Kostengesichtspunkt besondere Bedeutung beigemessen werden. Gemäß § 55 LHO in Verbindung mit den §§ 23, 25 VOL/A ist das Ergebnis der Angebotsprüfung als auch das Ergebnis der Angebotswertung (Zuschlagserteilung) zu vermerken.

Der LRH hat bei einer stichprobenartigen Überprüfung von Vergabevorgängen festgestellt, dass die Beurteilungskriterien nicht durchgehend einheitlich waren und dem Kostengesichtspunkt - Bewertung des Kriteriums Preis im Verhältnis zu den sonstigen Bewertungskriterien - zu wenig Gewicht beigemessen wurde; so war z. B. nur ansatzweise erkennbar, wie die Feststellungen hinsichtlich der Auswahlkriterien „Passform“ bzw. „Lieferkontinuität“ getroffen wurden. Bei drei Vergabeentscheidungen¹³ hat der LRH die Gewichtung des Kriteriums Preis auf 55 v. H. bzw. 60 v. H. angehoben. Die übrigen Kriterien hat er linear angepasst. Danach wäre jeweils dem „preisgünstigsten“ Anbieter der Zuschlag zu erteilen gewesen. Auf diese Weise hätten rd. 169 000 € gespart werden können.

¹³ Thermounterwäsche, Tuchblouson und Lederblouson.

Die stichprobenartige Überprüfung hat auch ergeben, dass die Gründe für die Vergabeentscheidungen in vielen Fällen nicht nachvollziehbar dokumentiert waren.

Das LZN als Steuersubjekt

Das Finanzministerium hat gegenüber dem Ministerium für Inneres und Sport zur Frage der Steuerpflicht des LZN während der Errichtungsphase wie folgt Stellung genommen¹⁴:

„Eine Steuerpflicht im Hinblick auf Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer kann sich jedenfalls für solche Tätigkeiten des Landesbetriebes ergeben, die über die notwendige (hoheitliche) Versorgung der Landespolizei mit Dienstbekleidung und Ausrüstungsgegenständen hinausgehen. ... Auch den einzelnen Bediensteten sollen ... - über das Ersatzbedarfsbudget hinaus - im unmittelbaren Wettbewerb zu anderen Anbietern Leistungen angeboten werden. Im Hinblick auf die bisherige Sachverhaltsdarstellung insbesondere im Rahmen der Besprechung am 17.8.01 gehe ich aber weiterhin davon aus, dass diese Ausführungen lediglich der Begründung der gewählten öffentlich-rechtlichen Rechtsform dienen sollen und damit allenfalls theoretischer Natur sind (weil es entsprechende gewerbliche Anbieter nach den bisherigen Darlegungen faktisch nicht gibt). Sollte der Landesbetrieb aber tatsächlich in nennenswertem Umfang zu privaten gewerblichen Anbietern in Konkurrenz treten, so wäre die Frage der Steuerpflicht des Landesbetriebes insoweit auch für die Versorgung des Hoheitsbereiches grundsätzlich neu zu prüfen.“

Nach den Feststellungen des LRH hat das LZN neben der notwendigen hoheitlichen Versorgung der Landespolizei Niedersachsen von Anfang an auch Polizeivollzugskräfte anderer Bundesländer gegen Rechnung beliefert. Darüber hinaus führt das LZN Einzelkonten für mehr als 100 Personen, die außerhalb seines Aufgabenbereichs („Einkauf und Versorgung der Landespolizei mit Dienstkleidung“) stehen, und beliefert diese ebenfalls gegen Rechnung.

Umsatzsteuern wurden vom LZN für diese Lieferungen nicht in Rechnung gestellt. Rückstellungen für mögliche Steuernachforderungen wurden auch nicht gebildet.

Beide Versäumnisse wurden bestätigt durch die Umsatzsteuersonderprüfung des zuständigen Finanzamts am 07.10.2003 und den 1. Zwischenbericht zur Abschlussprüfung 2002/2003 der nach § 26 LHO bestellten Abschlussprüfer des LZN. Das

¹⁴ Schreiben vom 16.10.2001 - Abteilung 3/S 1900-194-31 -.

Finanzamt ging von einer Steuernachforderung von rd. 129 000 € aus. Die Abschlussprüfer bemängelten, dass „keine Rückstellungen hinsichtlich Steuerprüfungen durch das Finanzamt“ erfolgten.

Auch die vom Finanzministerium aufgeworfene „Frage der Steuerpflicht des Landesbetriebes“ wegen einer möglichen Konkurrenz „zu privaten gewerblichen Anbietern“ bedarf einer Antwort, zumal solche Anbieter bereits vorhanden sind (z. B. Firma X in Y mit bundesweit neun Filialen).

Würdigung

Fehlende Kontrollen durch das LZN haben ermöglicht, dass es zu Bestellungen von Artikeln kam, deren dienstliche Verwendung in Teilen zweifelhaft und in einigen Fällen offensichtlich nicht gegeben war. Das LZN hat im Bereich der personenbezogenen Bekleidungsbudgets, die allein Bestellungen der Allgemeinen Ausstattung vorbehalten sind, erlasswidrig Bestellungen von Sonderausstattungsartikeln zugelassen, obwohl diese ausschließlich für definierte, dienstliche Belange vorgesehen waren und nur über das Bestellkontingent der jeweiligen Dienststellen abzuwickeln waren. Der Landeshaushalt wurde dadurch belastet - das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt.

Bei der Beschaffung waren die Vergabeentscheidungen durch das LZN nicht hinreichend dokumentiert und nachvollziehbar. Das Preiskriterium ist bei der Vergabeentscheidung nicht hinreichend bewertet worden. Bei der bekanntermaßen angespannten Haushaltslage des Landes ist zu erwarten, dass dem Kostenfaktor bei Vergabeentscheidungen eine angemessene Bedeutung beigemessen und ein Abweichen von diesem Grundsatz besonders begründet wird. Bei einer stärkeren Gewichtung des Preiskriteriums könnte der Landeshaushalt entlastet werden.

Es ist nicht hinnehmbar, dass die Landesregierung bis heute die Frage einer Steuerpflicht des LZN nicht geklärt hat. Das LZN hat von Anfang an - außerhalb seines originären (hoheitlichen) Aufgabenbereichs, nämlich der Versorgung der niedersächsischen Landespolizei mit Dienstkleidung - auch Dritte gegen Rechnung beliefert. Das Finanzministerium hat bereits 2001 darauf hingewiesen, dass - sollte es zu einer Konkurrenz von privaten gewerblichen Anbietern kommen - eine Steuerpflicht des LZN zu prüfen wäre. Diese Anbieter gibt es auf dem Markt - insofern besteht dringender Handlungsbedarf. Auch der nach § 26 LHO bestellte Abschlussprüfer

des LZN sowie das zuständige Finanzamt haben bereits in 2003 bemängelt, dass keinerlei Rückstellungen für etwaige Steuernachforderungen gebildet wurden.

Der LRH erwartet, dass

- das Ministerium für Inneres und Sport für die vom LZN für die Polizeivollzugskräfte eingerichteten personenbezogenen Konten unverzüglich wirksame Abgabekontrollen einführt,
- das Ministerium für Inneres und Sport für eine Standardisierung der für die Beschaffung von Dienstkleidung durch das LZN maßgeblichen Vergabekriterien sorgt, bei denen dem Preiskriterium größere Bedeutung beigemessen wird,
- das Ministerium für Inneres und Sport die vom Finanzministerium aufgeworfene Frage der Steuerpflicht des LZN umgehend klärt.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium für Inneres und Sport hat zwischenzeitlich stichprobenartige Überprüfungen der personenbezogenen Bekleidungskonten angeordnet. Es hat darüber hinaus mitgeteilt, dass eine Abgabekontrolle in Form einer elektronischen Plausibilitätsüberprüfung in unmittelbarer Vorbereitung sei. Des Weiteren stelle eine Erlassregelung die Verwendungsbeschränkungen der personenbezogenen Konten sicher.

4. Irreführende Erklärung des Finanzministeriums zu haushaltsrechtlichen Verstößen

Einzelplan 03 (bis 14.03.2003: 04) - Ministerium für Inneres und Sport
(bis 14.03.2003: Finanzministerium)

Kapitel 03 16 (bis 14.03.2003: 04 30) - Informatikzentrum Niedersachsen

Das Finanzministerium verschleierte gegenüber dem LRH, dass ein seit dem 01.04.2000 vom Informatikzentrum Niedersachsen an eine Universität abgeordneter Angestellter sein Gehalt nach Vergütungsgruppe I BAT erhält, ohne gegenüber dem Informatikzentrum Niedersachsen Arbeitsleistungen zu erbringen.

Die Abordnung ist haushaltsrechtlich unzulässig. Dem Informatikzentrum Niedersachsen sind durch diese noch immer fortdauernde Abordnung bisher Personalaufwendungen in Höhe von mehr als 400 000 € entstanden.

Das Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) hat zum 01.01.1998 auf eine interne Ausschreibung einen externen Bewerber, der zu diesem Zeitpunkt das Promotionsverfahren des damaligen geschäftsführenden Direktors als „Doktorvater“ betreute, als Geschäftsfeldleiter für die Schulung in Vergütungsgruppe I b BAT eingestellt. Am 30.06.1998 wurde dem Angestellten ohne Ausschreibungsverfahren die Leitung des Geschäftsbereichs Weiterbildung übertragen. Auf dieser Stelle wurde er zum 01.05.1999 nach Vergütungsgruppe I BAT höhergruppiert.

Nachdem Anfang 2000 sowohl der Angestellte selbst als auch die neue Geschäftsführung des IZN keine Basis für eine weitere Zusammenarbeit sahen, hat das Finanzministerium ihn ab dem 01.04.2000 an eine niedersächsische Universität abgeordnet. Er bezieht seither sein Gehalt vom IZN, ohne diesem gegenüber eine Arbeitsleistung nachzuweisen.

Nach § 50 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 4 LHO ist eine Zahlung von Personalausgaben durch die abordnende Dienststelle nur bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes zulässig. Der LRH hat dem Finanzministerium im Dezember 2002 mitgeteilt, dass er die Finanzierung des abgeordneten Angestellten über den Wirtschaftsplan des IZN für unzulässig hält.

Im März 2003 antwortete das Finanzministerium auf diese Prüfungsfeststellung, es erachte die entsprechende Verwendung des betreffenden Angestellten weiterhin für sinnvoll, da dieser an die Universität abgeordnet sei, „um dort Grundlagen für Kooperationsmöglichkeiten zwischen dem IZN und den niedersächsischen Hochschulen zu erarbeiten sowie den Wissenstransfer zwischen den Hochschulen und dem IZN zu koordinieren“.

Auf erneute Nachfrage des LRH bezüglich der Arbeitsergebnisse teilte das inzwischen für das IZN zuständige Ministerium für Inneres und Sport im Februar 2005 mit, es lägen keine von dem Angestellten erarbeiteten Konzepte vor und eine Koordination des Wissenstransfers habe „bisher - zumindest für das IZN spürbar - nicht stattgefunden“. Zudem teilte es mit, der Angestellte werde am 16.10.2005 in die Freistellungsphase der Altersteilzeit eintreten.

Damit hat das IZN seit dem 01.04.2000 rechtswidrig mehr als 400.000 € aus seinem Wirtschaftsplan aufgewendet, ohne dafür eine Gegenleistung erhalten zu haben.

Zuwendungsvergabe zum Nachteil des Landes

5. Unzulässige Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 08	-	Städtebauförderung und Stadterneuerung

Das Land förderte unzulässigerweise in einem erheblichen Umfang nicht-investive oder bereits begonnene bzw. durchgeführte Vorhaben. Bei den nicht-investiven Maßnahmen handelt es sich überwiegend um Maßnahmen der sozialen Fürsorge und damit um Aufgaben, die von den Gemeinden wahrzunehmen sind.

Darüber hinaus wurde die Förderung von Projekten erneut nicht auf den notwendigen Umfang begrenzt. Die Vorgaben der Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund, durch entsprechende Regelungen einen möglichst effizienten und sparsamen Mitteleinsatz zu gewährleisten, sind nach wie vor nicht umgesetzt worden.

Förderung nicht-investiver Vorhaben

Der Bund und die Länder finanzieren gemeinsam das Programm „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“. Maßgebend für den Einsatz der Finanzhilfen des Bundes sind Artikel 104 a Abs. 4 GG und § 164 b Abs. 1 Baugesetzbuch sowie die zwischen dem Bund und den Ländern jährlich wiederkehrend geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen. Danach werden die Bundesmittel „für Investitionen städtebaulicher Maßnahmen zur innovativen, nachhaltigen Stadtteilentwicklung eingesetzt“. Diesen Vorgaben entsprechend sind die Förderungsmittel des Bundes und des Landes fortlaufend im Kapitel 05 08 unter der Gruppe 883 als „Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände“ veranschlagt worden.

In der Präambel der Verwaltungsvereinbarungen für die Jahre 1999 bis 2002 ist darüber hinaus jeweils zum Ausdruck gebracht worden, dass bei der Durchführung des Programms ein „Leitfaden der Bauministerkonferenz zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘ ... zu berücksichtigen ist“. Nach diesem Leitfaden kommen „insbesondere folgende nicht-investive Maßnahmen als unselbständige Bestandteile der städtebaulichen Gesamtmaßnahme“ für eine Finanzierung mit Städtebauförderungsmitteln in Betracht:

- „Quartiersmanagement und -betreuung ... auch Einrichtungen einer Anlauf- und Kontaktstelle, Beratungs- und Betreuungstätigkeiten,
- Unterstützung bewohnergetragener Projekte,
- Sozialplanung (z. B. Fürsorge, Betreuung, Gemeinwesenarbeit, Umzugsmanagement),
- Bewohnerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit ...“.

Diese Vorgaben haben nach den Prüfungsergebnissen des LRH dazu geführt, dass nicht-investive Vorhaben in einem erheblichen Umfang gefördert worden sind. Hierzu gehören Ausgaben für regelmäßige Stadtteilzeitungen, für jährliche Stadtteilfeste und für ein so genanntes Quartiersmanagement (beispielsweise Personalkosten durch die Beschäftigung eines Sozialpädagogen). Nach einem im Juni 2004 für zwei städtebauliche Sanierungsmaßnahmen mitgeteilten Sachstand hatte die Bezirksregierung Lüneburg allein für diese Zwecke Ausgaben in Höhe von rd. 580.000 € berücksichtigt. Einem Bericht der Bezirksregierung Hannover sind weitere Beispiele für nicht-investive Ausgaben zu entnehmen. Hierbei handelt es sich z. B. um die Ausgaben für folgende Projekte:

- Wandmalaktion für Jugendliche zur Mitgestaltung eines Stadtteilhauses,
- Bestandsanalyse und Konzeptentwicklung für ein Modellprojekt zur Konfliktlösung und Prävention im multikulturellen Stadtquartier,
- Basisausstattung einer „Textilwerkstatt“ durch einen örtlichen Verein mit Kursangeboten für die Stadtteilbewohner (Vorstufe weitergehender Qualifizierungsmaßnahmen),

- Aufbau und Unterstützung eines nachbarschaftsorientierten Gruppen- und Veranstaltungsprogramms zur Aktivierung der Bewohner/innen.

Die Einbeziehung dieser Ausgaben wurde damit begründet, dass es ein zentrales „Anliegen der Stadtteilentwicklung (sei), das eigenständige Stadtteilleben wieder aufzubauen, den sozialen Verbund wieder herzustellen, alle vorhandenen örtlichen Potenziale zu stärken und die Bewohner zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren“.

Die Vorhaben werden schon in dem zuwendungsrechtlich wirkungslosen Leitfaden selbst als nicht-investive Maßnahmen bezeichnet. Auch auf Grund der tatsächlich durchgeführten Projekte wird deutlich, dass die Maßnahmen nicht als Investitionen anzusehen sind und damit mit dem Haushaltsrecht nicht vereinbar sind. Die Maßnahmen zielen offensichtlich darauf ab, die im Sanierungsgebiet angesiedelten Einwohner/innen sozial zu betreuen. Hierbei handelt es sich um eine Aufgabe, die den Kommunen unabhängig von geplanten oder laufenden städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ständig obliegt. Der LRH hat daher das Ministerium gebeten, die Förderung solcher Projekte unverzüglich einzustellen.

Förderung bereits begonnener oder durchgeführter Projekte

Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn das erhebliche Landesinteresse an der Erfüllung des Zweckes ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Entsprechend dürfen Zuwendungen zur Projektförderung¹⁵ nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen sind. Refinanzierungen sind somit unzulässig. Die Bewilligungsbehörde kann jedoch im Einzelfall den vorzeitigen Maßnahmebeginn zulassen.

Nach den Feststellungen des LRH ist eine Vielzahl von bereits begonnenen oder durchgeführten Projekten in die Förderung einbezogen und damit gegen die vorstehenden Bestimmungen verstoßen worden. Folgende Beispiele verdeutlichen dies:

- Mit Bescheid vom 29.04.2003 erkannte eine Bezirksregierung Ausgaben für die Neu- und Umgestaltung eines Kinderspielplatzes in Höhe von bis zu

¹⁵ §§ 23, 44 LHO; Nr. 1.3 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften zu § 44 LHO.

rd. 209.000 € an. Dieser Kinderspielplatz war nach einem Bericht der Zuwendungsempfängerin vom 17.12.2002 „mittlerweile fast fertiggestellt“.

- Mit Bescheid vom 15.10.2003 erkannte die Bezirksregierung Ausgaben für die Modernisierung und Instandsetzung eines Wohnhauses in Höhe von rd. 207.000 € an. Nach den Unterlagen waren „der neue Fahrstuhl bereits eingebaut und das Dach (bereits) saniert worden“.
- Mit Bescheid vom 29.10.2003 wurden Honorarkosten für ein Quartiersmanagement in Höhe von rd. 133.500 € in die Förderung einbezogen. Grundlage hierfür war ein „Beratervertrag“ vom 15.03.2002.
- Mit Bescheid vom 09.06.2004 erkannte die Bezirksregierung Ausgaben in Höhe von rd. 235.000 € für einen Aktivspielplatz an, der nach Durchführung der notwendigen Maßnahmen bereits im Juni 2002 eingeweiht worden war.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, die zukünftige Beachtung der Bestimmungen sicherzustellen.

Förderung von Projekten über den notwendigen Umfang hinaus

Nach den Präambeln der Verwaltungsvereinbarungen ist das Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung so zu beachten, „dass ein möglichst effizienter und sparsamer Mitteleinsatz gewährleistet ist, und zwar insbesondere durch

- Begrenzung des Sanierungsaufwands und Sanierungsumfangs,
- maßnahmebezogene Pauschalierungen,
- maßnahmebezogene Förderungshöchstbeträge,
- Vergabe von Fördermitteln im Wettbewerb, ...“.

Diese Vorgaben entsprechen den hier ebenfalls zu beachtenden Regelungen für die Bewilligung von Zuwendungen.

Im Jahresbericht 2001¹⁶ hat der LRH bereits umfassend dargelegt, dass die Förderung nach seiner Auffassung nicht auf die notwendigen Sanierungsziele beschränkt wurde und sich hierdurch der notwendige Abschluss städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen verzögert hat. Anlässlich der im Juni 2001 abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung ist das Ministerium mit Schreiben vom 08.11.2001 nochmals auf die genannten Steuerungsmöglichkeiten hingewiesen worden. In der Antwort vom 27.05.2002 hat es ausgeführt, dass „Gegenstand der Förderung in räumlicher und sachlicher Hinsicht die städtebauliche Sanierungsmaßnahme als Gesamtmaßnahme“ sei, „keine stringente Festlegung der Förderungsmittel auf bestimmte Einzelmaßnahmen“ erfolge und dies „zu einer höchstmöglichen Pauschalierung und damit einem effizienten und sparsamen Einsatz der Förderungsmittel“ führe. Dieser Auffassung hat der LRH mit Schreiben vom 02.08.2002 widersprochen und darum gebeten, bei der ausstehenden Überarbeitung der Städtebauförderungsrichtlinien weitergehende Maßnahmen zu berücksichtigen, um den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung zu entsprechen.

Unabhängig davon, dass die entsprechende Überarbeitung der Förderrichtlinien weiterhin aussteht, hat der LRH erneut festgestellt, dass die Förderung nicht auf den notwendigen Umfang begrenzt wird. Folgende Beispiele belegen diese Feststellung:

- Für die Planung und den Bau einer Skateranlage wurden Ausgaben in Höhe von rd. 290.000 € in die Förderung einbezogen. Die Höhe der Ausgaben wurde u. a. durch den Standort veranlasst. Sowohl die hiergegen erhobenen Bedenken als auch die vorgeschlagenen Alternativen wurden von der Zuwendungsempfängerin zurückgewiesen. Bemerkenswert ist, dass u. a. auf Grund des „regenreichen norddeutschen Klimas“ eine Überdachung für erforderlich gehalten wurde. Diesem Projekt steht ein anderes vom LRH besichtigtes Vorhaben gegenüber, bei welchem die Skateranlage mit vertretbaren Ausgaben in Höhe von rd. 17.000 € in einen weitläufigen „Jugendlichenspielplatz“ integriert wurde.
- Für die Neu- und Umgestaltung der Freianlage einer Kindertagesstätte wurden Ausgaben in Höhe von rd. 162.000 € berücksichtigt. Nachdem diese zunächst auf rd. 43.500 € beziffert worden waren, erhöhten sie sich auf Grund entsprechender Forderungen der Kindertagesstätte auf rd. 190.000 €. Diese Planung führte zu folgender fachlichen Stellungnahme: „Ich empfinde es als völlig im

¹⁶ Vgl. Drs. 14/2400, Abschnitt VI, Nr. 15.

Standard überzogen, eine vorhandene Kita-Spielfläche mit fast einer halben Million DM (€?) umzugestalten. Nur zum Vergleich: Für die Aussenanlagen der Kita ... stehen 30.000,- Euro zur Verfügung. Für die Kita ... sind vor wenigen Jahren 30.000 DM aufgewendet worden. Die aufwendig gestalteten Anlagen an der Kita ... haben rd. 200.000 DM gekostet. Das war der bislang höchste Betrag überhaupt für eine Kita-Aussenanlage, aber mit Zugang/Zufahrt/Brücke etc. inclusive. Hier also mehr als das Doppelte. Wer gibt in dem Projekt eigentlich den Standard vor? ...“

Wegen dieser Bedenken sollte ein verändertes „Planungsergebnis eine deutliche Kostenreduzierung ergeben“. Das beauftragte Planungsbüro schlug daraufhin eine Planung mit einem Kostenvolumen in Höhe von 108.000 € vor. Diese führte allerdings zur Kritik und zu Forderungen der Kindertagesstätte und letztlich zu dem wesentlich höheren von der Bezirksregierung anerkannten Betrag von rd. 162.000 €.

- Für die Neu- und Umgestaltung eines Kinderspielplatzes wurden Ausgaben in Höhe von rd. 209.000 € in die Förderung einbezogen. Nachdem die Bezirksregierung diese Höhe gegenüber der Antragstellerin problematisiert hatte und Rückfragen der Bewilligungsstelle zu dem Antrag zunächst nicht beantwortet wurden, teilte die Zuwendungsempfängerin schließlich mit, „dass das Vorhaben mittlerweile fast fertig gestellt ist“. Nach dem abschließenden Prüfvermerk der Bezirksregierung war an Stelle der ursprünglichen Spielplatzfläche von ca. 3.650 m² nunmehr eine reduzierte Fläche von 2.150 m² maßgebend. Das beantragte Kostenvolumen hatte sich allerdings lediglich um rd. 4.000 € ermäßigt.

Der LRH hat das Ministerium gebeten, nunmehr unverzüglich einen effizienten sowie sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen und die Förderrichtlinien entsprechend zu überarbeiten.

6. **Mangelhafte Umsetzung des Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“**

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 08	-	Städtebauförderung und Stadterneuerung

Unzureichende Förderrichtlinien haben zu einer nicht zweckentsprechenden und unwirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel geführt.

Das hervorgehobene Ziel der Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf ist bisher nicht erreicht worden.

Für eine eventuelle Fortsetzung des Programms bedarf es einer Prioritätenentscheidung nach ausschließlich landespolitischer Zielsetzung.

Unzureichende Förderregelungen

Die für den Städtebau vorgesehenen Fördermittel des Bundes und des Landes sind bis zum 31.12.2004 von den Bezirksregierungen als Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO bewilligt worden. Neben diesen Bestimmungen waren die mehrfach geänderten Städtebauförderungsrichtlinien des Ministeriums vom 15.06.1979 anzuwenden. Diese Förderrichtlinien sind bereits seit vielen Jahren überarbeitungsbedürftig. Nachdem der LRH hierauf bereits im September 1992 hingewiesen hatte, ist dies vom Ministerium im Mai 1993 bestätigt worden. Weder die anschließenden Erinnerungen noch die ab dem Jahr 1999 eingeführte umfassende Förderung der „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ haben zu einer Neuregelung geführt. Vielmehr hat das Ministerium außerhalb der Förderrichtlinien einen „Leitfaden der Bauministerkonferenz“ als Förderungsgrundlage zugelassen und dabei die notwendige Abstimmung mit den anderen Ressorts sowie dem LRH unterlassen. Die nachstehenden Feststellungen und die unzulässige Förderung von Projekten¹⁷ belegen, dass hierdurch sowohl die notwendige zielorientierte und wirtschaftliche Durchführung des Förderprogramms als auch die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel erheblich beeinträchtigt worden sind. Deshalb ist nicht nachvollziehbar, dass die Förderrichtlinien selbst im Zusammenhang mit den neuen Zuständigkeiten ab dem 01.01.2005 und der damit verbundenen Übertragung von

¹⁷ Vgl. Abschnitt IV, Nr. 5 „Unzulässige Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Programms ‚Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt‘“.

Aufgaben auf die Niedersächsische Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen nicht grundlegend überarbeitet worden sind. Dieses soll nach einer Mitteilung des Ministeriums nunmehr im „Frühjahr 2005“ geschehen.

Das Ministerium hat ferner darauf hingewiesen, „dass der Leitfaden der Baumini-sterkonferenz nicht als Förderungsgrundlage zugelassen wurde, sondern als Infor-mation zum Handling und als Hintergrundinformation bekannt gemacht wurde“. Dem steht gegenüber, dass das Ministerium von den Zuwendungsempfängern und den Bewilligungsstellen erwartet hat, dass die Grundsätze des Leitfadens „Grundlage der einzuplanenden und durchzuführenden Einzelmaßnahmen sein werden“. Diese Erwartung hatte zur Folge, dass die vom LRH geprüfte Bezirksregierung den Leitfa-den zum Bestandteil der Bewilligungsbescheide erklärt hat.

Ziele des Programms nicht erreicht

Nach den Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern soll das Programm für „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ die Städtebauförderung ergänzen und mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern zu einem neuen integrativen Ansatz verknüpfen. Ziel die-ses Programms mit einem umfassenden Förderungsansatz ist es, investive und nicht-investive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung „aus einer Hand“ zu kombinieren und zu integrieren. Bund und Länder sollen des-halb zur Nutzung von Synergieeffekten alle für die Entwicklung dieser Gebiete er-forderlichen und bereitstehenden Mittel und Maßnahmen des Bundes und der Län-der koordinieren und bündeln. Hierzu zählen nach der für das Jahr 1999 abge-schlossenen Verwaltungsvereinbarung insbesondere die Politikfelder Wohnungswe-sen, Verkehr, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Frauen, Familie- und Jugendhilfe, Wirtschaft, Umwelt, Kultur und Freizeit.

Nach den Feststellungen des LRH sind die Erwartungen aus den nachstehenden Gründen nicht erreicht worden:

- Sowohl die zur Abstimmung der verschiedensten Förderprogramme eingerichtete Interministerielle Arbeitsgruppe als auch die Arbeitskreise der Gemeinden und Bezirksregierungen haben im Wesentlichen lediglich einen allgemeinen Erfah-rungsaustausch durchgeführt. Der gebündelte und zielgenaue Einsatz aller ver-fügbaren Ressourcen und Programme wurde hierdurch allerdings nicht erreicht.

- Zur Unterstützung der Projektsteuerung sind zwar von den geprüften Zuwendungsempfängern „Sanierungsträger“ und „Quartiersmanager“ eingesetzt worden. Diese sind aber auf Grund ihrer Aufgabenstellung und ihrer Kompetenzen nicht in der Lage, den gebündelten und zielgenauen Einsatz aller verfügbaren Ressourcen und Programme zu organisieren und die für die einzelnen Maßnahmen in Betracht kommenden Fördermöglichkeiten zu realisieren.
- Nach den Prüfungsergebnissen sind auch „die Städte und Gemeinden mit der Integrierung sozialer Förderprogramme teilweise personell und organisatorisch überfordert“. Zudem wurde in Berichten der Bezirksregierungen darauf hingewiesen, dass „bei Entscheidungen auf ministerieller Ebene die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative zu wenig Beachtung“ finden würde. In der Sitzung der Interministeriellen Arbeitsgruppe am 16.03.2004 hat das Ministerium selbst darauf hingewiesen, dass nach der Zwischenevaluierung „auch die bestehenden Defizite bei der Integration der Aufgaben und Programme auf allen Ebenen (Gemeinden, Land und Bund) deutlich“ werden.
- Die Vielzahl von theoretischen Fördermöglichkeiten, die entsprechenden Informationen und die laufenden Veränderungen der Förderwege erschweren eine konzeptionelle Umsetzung der Fördermaßnahmen. So wurde zum „Handbuch zur Förderpraxis der Niedersächsischen Landestreuhandstelle“ angemerkt, „dass die darin enthaltene Aufzählung zahlreicher Förderprogramme irreführend ist, da sie eine große Zahl von Fördermöglichkeiten suggeriert“. Tatsächlich seien jedoch „die Förderkriterien so gestaltet, dass viele Programme für die Städte gar nicht nutzbar“ bzw. „nicht einschlägig“ seien. Dies hat offensichtlich auch dazu beigetragen, dass die Kosten- und Finanzierungsübersichten der vom LRH geprüften Maßnahmen unvollständig waren.
- Nach den Erkenntnissen des LRH sind auf Grund dieser Rahmenbedingungen Fördermöglichkeiten außerhalb der Städtebauförderung nicht im erwarteten Umfang realisiert worden. In einer Dienstbesprechung wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass „die Erschließung anderer Programme zur Finanzierung nicht-investiver Begleitmaßnahmen weitgehend an zu geringen Fördermittelkapazitäten bzw. einer von vorneherein begrenzten Anzahl von Projektaufnahmen ins Förderprogramm gescheitert“ sei. In einem Fall sei „eine gut geeignete Förderrichtlinie gefunden, dann aber beim Ministerium eine Förderung daraus abgelehnt (worden), weil es ja das Programm ‚Soziale Stadt‘ gebe“. Diese Sichtwei-

se hat offensichtlich dazu beigetragen, dass die Städtebauförderungsmittel weder zweckentsprechend noch angemessen eingesetzt worden sind¹⁸. Damit ist auch die Vorgabe, dass das Städtebauförderungsprogramm „keinesfalls“ als Leitprogramm herangezogen werden sollte, „um andere Programme zu ersetzen oder deren finanzielle Begrenzung auszugleichen“, nicht erfüllt worden.

- Auch nach den Ergebnissen der Zwischenevaluierungen wird die „Bündelung der Mittel für Entwicklungen in den Stadtteilen ... weiterhin als Achillesferse für die Programmumsetzung“ angesehen. Die integrierten Handlungskonzepte werden als „Instrument im Entwicklungsstadium“ bezeichnet. Hinsichtlich der Ursachen für die mangelhafte Inanspruchnahme anderweitiger Mittel wird „auf nicht kompatible Förderprogramme mit unterschiedlichen Laufzeiten und Gebiets- oder Zielgruppenbezug sowie auf komplizierte Bündelungsverfahren mit einer Vielzahl von Ansprechpersonen“ verwiesen. Notwendig sei „daher eine stärkere Harmonisierung der relevanten Politikbereiche und Förderbereiche auf Landesebene sowie eine größere Bereitschaft insbesondere der für soziale Belange verantwortlichen Ressorts, Maßnahmen und Projekte im Rahmen integrierter Stadtteilprogramme mit eigenen Mitteln zu fördern“.

Nach Auffassung des LRH ist im Ergebnis eine konzeptionelle Vorgehensweise nicht zu erkennen. Deshalb dürfte das Förderungsziel bei einer unveränderten Fortsetzung des Programms nicht oder nur innerhalb eines nicht vertretbaren Zeitraums zu erreichen sein.

Höhe der zukünftigen Förderung

Nach § 164 b Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) kann der Bund den Ländern zur Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes Finanzhilfen für Investitionen der Gemeinden gewähren. Der Maßstab und das Nähere für den Einsatz der Finanzhilfen nach § 104 a Abs. 4 GG werden durch die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern festgelegt. Aus diesen ergibt sich, dass der Bund „sich an der Finanzierung ... mit einem Drittel der förderungsfähigen Kosten“ beteiligt. Die Länder sind demgegenüber keine Verpflichtungen eingegangen. Das Land Niedersachsen hat jedoch ohne nähere Bedarfsprüfung regelmäßig ein Drittel der förderungsfähigen Ausgaben getragen, so-

¹⁸ S. Fußnote 17.

dass für die Gemeinden ebenfalls ein Finanzierungsanteil von einem Drittel verblieb. Für das Hj. 2005 sind allerdings auf Grund der prekären Haushaltssituation keine Landesmittel zur Mitfinanzierung des Programms 2005 veranschlagt worden.

Da die Vorbereitung und die Durchführung der Sanierung im Wesentlichen Aufgabe der Gemeinden sind (vgl. §§ 140, 146 ff. BauGB), ist die Förderung des Landes nicht nur für das Jahr 2006, sondern generell zu überprüfen. Nach den Erkenntnissen des LRH über die Art und den Umfang der geförderten Projekte¹⁹ kommt hinzu, dass tatsächlich die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Vordergrund steht und die Maßnahmen weit überwiegend durch das Handeln der Gemeinden bestimmt werden. Deshalb sind die Vorgaben der Landesregierung zum Konsolidierungskonzept für die Jahre 2003 bis 2007 strikt umzusetzen. Danach soll eine stärkere Konzentration auf landesspezifische Ziele angestrebt werden. Gerade kofinanzierte Bereiche sollen im Hinblick auf ihre Tauglichkeit unter originär landespolitischer Zielsetzung bewertet werden. Damit verbunden ist eine Prioritätenentscheidung, die zu einer effizienteren Förderpolitik führen soll. Ferner ist zu berücksichtigen, dass der Landtag die Landesregierung durch Beschluss vom 10.12.2003 (vgl. Drs. 15/666) gebeten hat, auf eine Rückführung von Mischfinanzierungen hinzuwirken und hierdurch eine stärkere Entflechtung der gegenwärtigen Finanzverantwortlichkeiten zu ermöglichen.

Falls die Förderung dennoch fortgesetzt werden sollte, hält der LRH auf Grund der getroffenen Feststellungen zumindest eine deutliche Senkung der Förderquote für notwendig. Diese dürfte auch dazu führen, dass Sanierungsmaßnahmen nur im notwendigen Umfang durchgeführt werden. Schließlich bleibt es den Gemeinden unbenommen, die Finanzierung ggf. durch eigene Prioritätenentscheidungen sicherzustellen.

7. **Wirtschaftsförderung durch „de-minimis“-Beihilfen**

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

Die Gewährung von „de-minimis“-Beihilfen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft erfolgte oftmals ohne Prüfung der haushaltsrechtlichen

¹⁹ S. Fußnote 17.

Voraussetzungen. Es wurden Maßnahmen gefördert, deren Finanzierung auch ohne staatliche Zuwendungen gesichert war.

Allgemeines

Das Land fördert Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft auch außerhalb nationaler Förderrichtlinien durch Investitionszuschüsse oder verbilligte Darlehen. Solche Zuwendungen sind gemeinschaftsrechtlich²⁰ zulässig, wenn sie einen Schwellenwert von 100 000 € nicht überschreiten („de-minimis“-Beihilfen). Daneben sind die haushaltsrechtlichen Bestimmungen (§§ 23, 44 LHO) zu beachten. Hiernach darf das Land Unternehmen bei Vorliegen eines erheblichen Landesinteresses (z. B. Sicherung von Arbeitsplätzen) unter der Voraussetzung fördern, dass der mit der Zahlung angestrebte Zweck ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Der LRH hat insgesamt 29 „de-minimis“-Beihilfen mit einem Fördervolumen von rd. 2,2 Millionen € geprüft.

Förderempfehlungen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Die Zuwendungsempfänger stellten ihre Förderanträge regelmäßig unmittelbar beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Das Ministerium erteilte ohne Prüfung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen eine Förderzusage und leitete diese als „Förderempfehlung“ an die für die Bewilligung der Zuwendungen zuständigen Bezirksregierungen weiter. In den meisten Fällen beruhten die Förderzusagen auf politischen Erwägungen.

Die Bezirksregierungen werteten die „Förderempfehlungen“ des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als verbindliche Vorgabe und verzichteten ebenfalls auf eine zumindest summarische Prüfung der Förderanträge. Teilweise erhielten sogar Unternehmen Zuwendungen, bei denen die Gewährung von Beihilfen offenkundig unzulässig war:

- In einem Fall förderte eine Bezirksregierung mit 100 000 € die Übernahme einer Betriebsstätte, deren Kaufpreis 5 767 000 € zuzüglich weiterer 100 000 € betrug.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12.01.2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EGV auf „de-minimis“-Beihilfen (ABl. EG L 10 vom 13.01.2001 S. 31 ff.).

Nach dem Kaufvertrag sollte sich der Kaufpreis nur bei einer Förderung durch das Land um 100 000 € erhöhen. Die Zuwendung des Landes war damit lediglich ein Bonus für den Verkäufer.

- Einem anderen Unternehmen zahlte das Land einen Zuschuss in Höhe von 100 000 €, obwohl die Finanzierung des Vorhabens durch Eigenmittel sowie eine Finanzierungszusage der Bank gesichert war. Die Förderung bewirkte daher lediglich einen Mitnahmeeffekt, der sich auf die Investitionsentscheidung des Unternehmens nicht auswirkte.

Drohkulisse Standortwechsel

Einige Unternehmen kündigten für den Fall einer negativen Förderentscheidung eine Standortverlagerung in andere Bundesländer an und wiesen auf den Verlust von Arbeitsplätzen in Niedersachsen hin. Diese Ankündigungen beeinflussten regelmäßig die Förderempfehlungen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Nach Feststellungen des LRH entsprachen die geäußerten Abwanderungsabsichten jedoch nicht den tatsächlichen Unternehmensplanungen, da die bisherigen Standorte in Niedersachsen aus Kostengründen (z. B. hohe Produktivität, günstige Grundstückspreise für Betriebserweiterungen), wegen der vorhandenen Infrastruktur oder ihrer räumlichen Nähe zu den Absatzmärkten nicht zur Disposition standen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr ließ die vorgenannten Gesichtspunkte unberücksichtigt und veranlasste beispielsweise eine Zuwendung von 100 000 € an ein Unternehmen, das mit seiner Abwanderung nach Bayern gedroht hatte. Dort wurde dem Unternehmen eine Förderung in Höhe von 15. v. H. - bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von 9,7 Millionen € somit rd. 1,5 Millionen € - avisiert. Anlässlich der örtlichen Erhebungen des LRH bestätigte das Unternehmen, dass öffentliche Fördermittel zwar ein Aspekt für die Standortwahl seien, in diesem Fall aber unternehmensstrategische Gesichtspunkte entscheidend für den Standort in Niedersachsen gewesen seien und nicht die Förderung mit 100 000 €.

Förderquoten

Eine Bezirksregierung förderte in mehreren Fällen nicht die Gesamtmaßnahme, sondern löste „aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung“ Teilbereiche heraus. Dadurch erhöhte sie die Förderquote und erweckte den Anschein, die staatlichen

Zuschüsse hätten die Investitionsentscheidungen der Unternehmen maßgeblich beeinflusst. So bewilligte die Bezirksregierung einem Unternehmen einen Zuschuss von rd. 100 000 € zu einer Teilmaßnahme mit einem Investitionsvolumen von rd. 500 000 €. Diese Maßnahme war untrennbarer Bestandteil eines großen Investitionsvorhabens von über 9,5 Millionen €, das der Zuwendungsempfänger nicht ohne die übrigen Investitionen durchgeführt hätte. Bezogen auf die Gesamtinvestition hatte die Förderung mit einer Förderquote von 1,03 v. H. nur symbolische Bedeutung.

Würdigung

Nach den Feststellungen des LRH beeinflussten „de-minimis“-Beihilfen des Landes außerhalb nationaler Förderrichtlinien die Investitionsentscheidungen der Unternehmen nicht. In den durch den LRH geprüften Förderfällen waren die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen nicht erfüllt. Es fehlte das erhebliche Landesinteresse an einer Förderung. Teilweise wurde das Subsidiaritätsprinzip missachtet.

Die finanzielle Lage des Landes erfordert eine Beschränkung der Wirtschaftsförderung auf das unabweisbar notwendige Maß. Dies gilt insbesondere bei Fördermaßnahmen außerhalb von Richtlinien. Der LRH regt an, künftig auf derartige „de-minimis“-Beihilfen zu verzichten.

8. Förderung von Kompetenzzentren

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 08	-	Förderung der Wissenschaft allgemein

Die vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur verfassten Leitlinien zur Förderung von Kompetenzzentren im Hochschulbereich haben dem Begriff des Kompetenzzentrums kein eindeutiges Profil gegeben.

Die mit dem Förderprogramm zu erreichenden Ziele sind nicht konkret festgelegt. Es fehlen auch überprüfbare Leistungsparameter. Deshalb können weder die Bewilligungsbehörde und das Ministerium, noch der Landtag als Inhaber des Budgetrechts den Erfolg des Programms wirksam kontrollieren.

Das einzig konkrete Ziel, dass sich nämlich Kompetenzzentren nach Ablauf der Anschubfinanzierung wirtschaftlich selbst zu tragen haben, ist in den vom LRH geprüften Fällen nicht erreicht worden. Es besteht die Gefahr, dass sich die geförderten Einrichtungen zu dauerhaften Zuwendungsempfängern entwickeln.

Die Ausgestaltung des Förderprogramms

Im Hj. 2001 begann das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit der Förderung von Kompetenzzentren. Diese Fördermaßnahme beruhte auf der Regierungserklärung der Landesregierung aus dem Jahr 1999, mit der im Anschluss an eine Förderinitiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung der Aufbau von Kompetenzzentren angekündigt worden war.

Für die Fördermaßnahme wurde im Haushaltsplan im Kapitel 06 08 die Titelgruppe 66 eingerichtet, in der seit dem Hj. 2001 jährlich Mittel von rd. 5 Millionen € veranschlagt worden sind. In den Erläuterungen zum Haushaltsplan ist festgelegt, dass die Mittel zur zeitlich befristeten Anschubfinanzierung von Kompetenzzentren dienen sollen.

Zur näheren Beschreibung der mit dem Förderprogramm verfolgten Zielsetzungen und zur Information potenzieller Antragsteller über die Fördervoraussetzungen hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die „Leitlinien für die Förderung von Kompetenzzentren an niedersächsischen Hochschulen“ formuliert. Darin werden exemplarisch einige Aufgabenbereiche beschrieben. Danach soll ein Kompetenzzentrum u. a.

- Wissens- und Technologietransfer auf fachspezifischer Ebene intensivieren,
- Leistungsschwerpunkte in Forschung und Entwicklung an Hochschulen vernetzen, verwertbares marktrelevantes Know how identifizieren, ggf. schützen und dessen Umsetzung in neue Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen sicherstellen,
- eine Infrastruktur aufbauen, in der Kompetenzen horizontal (interdisziplinär) und vertikal (von der Idee bis zur Vermarktung) zusammengeführt werden.

Unter der Überschrift „Ziele“ finden sich in den Leitlinien u. a. folgende Formulierungen: „Kompetenzzentren sind thematisch eindeutig ausgerichtet, bündeln die fachliche Kompetenz der Wissenschaft im Land und vernetzen sie mit der relevanten Wirtschaft bevorzugt in Niedersachsen ... Kompetenzzentren sollen Innovationen in ausgewählten Bereichen anregen und begleiten, wenn ein hohes Wertschöpfungs- und Beschäftigungspotential erwartet werden kann ... Der Erhalt und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten auch durch Unternehmens-, insbesondere Existenzgründungen ist ein vorrangiges Ziel ... Eine engagierte Beteiligung der Wirtschaft ist durch aktive Mitwirkung in einzurichtenden Arbeitsgruppen, Einbringen von Know how und Equipment, finanzielle Beteiligung und durch gemeinsame Projekte nachzuweisen.“

Der im Haushaltsplan in den Erläuterungen zu Titelgruppe 66 des Kapitels 06 08 enthaltene Hinweis auf die zeitlich befristete Anschubfinanzierung der Kompetenzzentren ist in den Leitlinien dahingehend konkretisiert worden, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur den Aufbau eines derartigen Zentrums über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren unterstützt und danach erwartet, dass die Einrichtung fortgeführt wird und sich aus eigenen Einnahmen trägt.

Würdigung

Der LRH stellt zwar die Leitidee für die Förderung von Kompetenzzentren, nämlich das in Wissenschaft und Wirtschaft vorhandene Know how hochschulübergreifend und wirtschaftsnah zu bündeln, nicht grundsätzlich infrage. Die gegenwärtige Ausgestaltung und die Durchführung des Förderprogramms weisen jedoch erhebliche Schwachpunkte auf.

Unzureichende Zielorientierung

Die in den Leitlinien des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur formulierten Aufgaben und Ziele sind einerseits derart vielfältig und andererseits so wenig konkret, dass die Leitlinien nicht geeignet sind, die Voraussetzungen für die Förderung von Kompetenzzentren hinreichend zu konturieren. Es dürfte außerhalb der reinen Grundlagenforschung kaum eine Einrichtung geben, die sich nicht auf die Richtlinie des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur berufen könnte. Von der geförderten Einrichtung werden positive Ausstrahlungen auf die Wirtschaft erwartet, die Kompetenzzentren in die Nähe einer „eierlegenden Wollmilchsau“ rücken. Damit verfeh-

len die Leitlinien ihre Funktion, für die Verwendung der vom Haushaltsgesetzgeber in Kapitel 06 08 Titelgruppe 66 für die Anschubfinanzierung von Kompetenzzentren bereitgestellten Haushaltsmittel eine genaue Zweckbestimmung vorzugeben.

Fehlende Voraussetzungen für eine zielorientierte Erfolgskontrolle

Die fehlende Präzision bei der Beschreibung eines Kompetenzzentrums wirkt sich auch auf das Zuwendungsverfahren und vor allem im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises negativ aus, weil weder die Leitlinien noch die vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur gegenüber den Bewilligungsbehörden erlassenen „Zuschussbescheide“ Kriterien enthalten, die eine handhabbare Erfolgskontrolle²¹ ermöglichen. Ist schon die geförderte Einrichtung mangels klarer Zielvorgaben außerstande, den zweckentsprechenden Einsatz der ihm zugewandten Mittel nachzuweisen, trifft dies in gleicher Weise auch auf die Prüfung durch die Bewilligungsbehörden zu, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Es mangelt an hinreichend bestimmten Maßstäben, die die mit der Förderung von Kompetenzzentren verfolgten Ziele messbar und damit überhaupt erst überprüfbar machen.

So lässt z. B. die Forderung nach einer „engagierten Beteiligung der Wirtschaft“, der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten oder der Gründung neuer Unternehmen keine Rückschlüsse darauf zu, wann diese Zielsetzung als erreicht gelten soll. Die Berichte der Kompetenzzentren und die Gutachten, die zur Begründung der Fortsetzung der Förderung verfasst worden sind, gehen hierauf auch nicht weiter ein.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise beschränkt sich deshalb im Wesentlichen auf die zahlenmäßige Prüfung der Ausgaben sowie auf die Kenntnisaufnahme des Berichts über die Aktivitäten des Kompetenzzentrums. Die entscheidende Frage nach dem Ertrag der Fördermaßnahme, ob also die Förderung des jeweiligen Kompetenzzentrums gegenüber der universitären Forschung an den jeweiligen Hochschulstandorten zu einem Mehrwert geführt hat, bleibt dagegen unbeantwortet.

²¹ Vgl. Nr. 3.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO.

Förderdauer

Zu beanstanden ist die Verwässerung der Begrenzung der Förderdauer. Der Hinweis auf die in den Leitlinien festgelegte Dauer von drei Jahren und die Erwartung der daran anschließenden Selbstfinanzierungsfähigkeit ist in den vom LRH geprüften Fällen in den Bewilligungsbescheiden entweder von vornherein unterblieben oder später aufgegeben worden. Dies ist angesichts der nach den Leitlinien angestrebten befristeten Förderung und vor allem im Hinblick auf die Zweckbindung der Förderung in Kapitel 06 08 Titelgruppe 66 („zur zeitlich befristeten Anschubfinanzierung“) nicht hinnehmbar. Unter diesen Umständen besteht die Gefahr, dass sich die Kompetenzzentren bei ungeprüfter Fortführung des Programms entgegen dem ausdrücklichen Willen des Haushaltsgesetzgebers zu dauerhaften Zuwendungsempfängern entwickeln.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur akzeptiert unter zuwendungsrechtlichen Gesichtspunkten die Kritik des LRH und erwägt, die Förderung von Kompetenzzentren einzustellen oder zumindest auf eine andere Grundlage zu stellen.

9. **Privater Eigentumserwerb durch Förderung eines Kompetenzzentrums**

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 08	-	Förderung der Wissenschaft allgemein

Das Land finanzierte den wesentlichen Anteil für den Neubau eines Büro- und Laborgebäudes und wandte dabei auch Mittel auf, die für den Hochschulbereich zur Förderung von Kompetenzzentren vorgesehen waren.

Eigentümerin des Gebäudes wurde jedoch nicht die in dem Förderantrag als Kompetenzzentrum bezeichnete gemeinnützige Gesellschaft, sondern eine Auftragsforschung betreibende private Gesellschaft. Die als Kompetenzzentrum gegründete gemeinnützige Gesellschaft nutzt das Gebäude lediglich in dem unsicheren Status eines Mieters.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) fördert seit 2001 im Wege der zeitlich befristeten Anschubfinanzierung Zentren, in denen Kompetenzen der Hoch-

schulen interdisziplinär und hochschulübergreifend zusammengeführt werden²². Die Förderung des Landes schloss an eine entsprechende Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) an.

Kompetenzzentrum Hörgeräte Systemtechnik (HörTech)

In Oldenburg hatte sich mit Erfolg ein der Hörforschung gewidmetes Kompetenzzentrum herausgebildet. Es war einer der Sieger eines der Medizintechnik gewidmeten Wettbewerbs des BMBF, das das Kompetenzzentrum daraufhin förderte. Auch das MWK trat als Förderer ein. Hierzu hatte der an der Universität Oldenburg tätige Professor B im Juli 2000 einen Antrag auf Förderung zum Aufbau und Betrieb des „Kompetenzzentrums HörTech“ für die Hj. 2001 bis 2005 gestellt.

Finanziell richtete sich der Antrag an das MWK auf Zahlung von 2 Millionen DM für die A-GmbH zur Erstellung eines Gebäudes „Haus des Hörens“ neben weiteren Zahlungen von 1,3 Millionen DM für die Arbeitsgruppe Physik an der Universität Oldenburg und 1,5 Millionen DM für die A-GmbH.

Inhaltlich richtete sich der Antrag auf die Gründung der gemeinnützigen HörTech GmbH (HörTech gGmbH). Sie wurde als Kompetenzzentrum bezeichnet und sollte als teils aus öffentlichen, teils aus privaten Mitteln finanziertes Bindeglied zwischen der vom Land finanzierten Grundlagenforschung durch die Arbeitsgruppe Medizinische Physik an der Universität Oldenburg und der privat finanzierten Produktforschung und Entwicklung in der A-GmbH tätig werden.

Es ist in den Antragsunterlagen allerdings auch die Rede davon, dass die HörTech gGmbH das Kompetenzzentrum „betreiben“ soll. Nach einem Organigramm waren der HörTech gGmbH die Säule „Management und Dienstleistung“ zwischen den Säulen „Angewandte Forschung“ (Universität Oldenburg) und „Produktforschung und Entwicklung“ (A-GmbH) zugewiesen. Dem lag offenbar die Vorstellung zugrunde, dass die drei Säulen der Hörforschung, nämlich die Arbeitsgruppe Physik, die A-GmbH und das Bindeglied HörTech gGmbH in ihrer Gesamtheit das Kompetenzzentrum bilden.

²² Kapitel 06 08 Titelgruppe 66; vgl. hierzu näher Abschnitt IV, Nr. 8 „Förderung von Kompetenzzentren“.

Der Antrag stellende Professor ist der Sprecher des Kompetenzzentrums und zugleich der Leiter der Arbeitsgruppe Medizinische Physik sowie - zusammen mit einem der Hörforschung verbundenen Krankenhaus in Oldenburg - der Hauptgesellschafter der A-GmbH.

Die HörTech gGmbH wurde im November 2001 gegründet. Gesellschafter sind die Universität Oldenburg, die mit ihrem Körperschaftsvermögen²³ einen Anteil von 51 v. H. hält, sowie die A-GmbH mit einer Beteiligung von 49 v. H.

Nach ihrer Gründung war die HörTech gGmbH Empfängerin der Zuwendungen, die dem Kompetenzzentrum gewährt wurden. Für die Zeit der Gründung heißt es in den Antragsunterlagen: „... werden die späteren Gesellschafter der HörTech gGmbH vorübergehend an die Stelle der Gesellschaft treten und sowohl als Zuwendungsempfänger als auch als Vertragspartner auftreten.“

Der Bau des „Haus des Hörens“

Das für das „Haus des Hörens“ erforderliche Grundstück hatte die A-GmbH im Juni 2001 von der Stadt Oldenburg erworben und sich verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren nach Vertragsabschluss ein Betriebsgebäude mit ca. 1 300 m² Nutzfläche „für den Betrieb der A-GmbH“ zu errichten.

Die Gesamtkosten des „Haus des Hörens“ waren mit 4 Millionen DM veranschlagt. 400 000 DM brachte die A-GmbH ein. Die fehlenden Mittel steuerte das Land durch ein Darlehen und einen Zuschuss aus dem Wirtschaftsförderfonds des Landes sowie durch die beantragte Zuwendung in Höhe von 2 Millionen DM aus den Mitteln des MWK zur Förderung der Kompetenzzentren bei.

Die Zuwendung wurde von der Universität Oldenburg als Bewilligungsbehörde im Mai 2001, also noch vor der Gründung der HörTech GmbH, „zweckgebunden zur anteiligen Finanzierung für die Errichtung eines Gebäudes für das Kompetenzzentrum HörTech in der Stadt Oldenburg“ bewilligt. Empfängerin dieser Zuwendung war die A-GmbH. Sie wurde auch Alleineigentümerin des „Hauses des Hörens“. Entgegen den zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften²⁴ fehlte im Zuwendungs-

²³ § 50 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

²⁴ Nr. 5.2.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO.

bescheid allerdings die dingliche Sicherung eines etwaigen Erstattungsanspruchs des Landes im Falle einer Störung des Zuwendungsverhältnisses.

Die A-GmbH schloss im September 2001 mit der HörTech gGmbH „zum Betrieb eines Kompetenzzentrums“ und mit der Universität Oldenburg für die Arbeitsgruppe Medizinische Physik sowie mit der Fachhochschule OOW jeweils Mietverträge. Der jeweilige „Mietvertrag über Geschäftsraum“ läuft auf unbestimmte Zeit, kann aber Anfang eines jeden Monats zum Ende des übernächsten Monats gekündigt werden.

Alleineigentum der A-GmbH am „Haus des Hörens“ - ein wirtschaftlicher Missgriff

Die der A-GmbH gewährte Zuwendung für die anteilige Finanzierung des „Haus des Hörens“ verfehlt in mehrfacher Hinsicht die mit der Förderung von Kompetenzzentren beabsichtigten Zielsetzungen und Zwecke.

Die Mittel hat der Landtag ausdrücklich „zur zeitlich befristeten Anschubfinanzierung“ der Tätigkeit der Kompetenzzentren zur Verfügung gestellt. Nach Ablauf der Frist sollten sich die Kompetenzzentren aus den eingeworbenen Forschungs- und Entwicklungsaufträgen selbst tragen. Es ist schon fraglich, ob es mit dem Sinn dieser Zweckbestimmung überhaupt zu vereinbaren ist, im Wege der auf fünf Jahre befristeten Projektförderung ein zur dauerhaften Nutzung bestimmtes Gebäude zu finanzieren.

Vor allem aber ist bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise kein Grund ersichtlich, dass die im Privatbesitz befindliche A-GmbH auf Dauer und ohne jede Einschränkung Alleineigentümerin des „Hauses des Hörens“ geworden ist. Das Land hat insgesamt 90 v. H. des Aufwands durch Zuschüsse und Darlehen finanziert. Allein die Hälfte des Aufwands ist als nicht rückzahlbarer Zuschuss aus den Mitteln des MWK für Kompetenzzentren gezahlt worden. Aus der Sicht des LRH liegt es auf der Hand, dass die HörTech gGmbH zumindest Miteigentümerin hätte werden müssen, statt zur zahlenden und kündbaren Mieterin zu werden.

Zwar hatte Professor B die Zuwendung zum Bau des „Hauses des Hörens“ für die A-GmbH beantragt. Der Antrag richtete sich jedoch insgesamt auf die Förderung des „Kompetenzzentrums HörTech“. Der Antrag und die beigefügten Antragsunterlagen bezeichneten die zu gründende HörTech gGmbH als Kompetenzzentrum. Folglich hätte an sich auch die HörTech gGmbH Empfängerin der Zuwendung des

MWK sein müssen. Dann wäre es auch selbstverständlich gewesen, der HörTech gGmbH Alleineigentum oder zumindest Miteigentum zu verschaffen.

Im vorliegenden Fall befand sich die HörTech gGmbH allerdings noch im Stadium der Gründung und war deshalb für den Rechtsverkehr nicht rechtsfähig. In solchen Fällen ist es möglich, dass eine juristische Person wie die A-GmbH vorläufig in die Rolle des Zuwendungsempfängers eintritt und eine Regelung getroffen wird, wie nach dem Abschluss der Gründung des eigentlichen Zuwendungsempfängers zu verfahren ist. In den Antragsunterlagen des Professors B war dieser Weg für die (sonstigen) Zuwendungen an die zu gründende HörTech gGmbH auch so vorgesehen. Das MWK und die Universität Oldenburg als Bewilligungsbehörde haben diesen Weg jedoch nicht beschritten.

Allerdings war in den dem Zuwendungsantrag beigefügten Unterlagen auch davon die Rede, dass der HörTech gGmbH die Rolle eines Dienstleisters und Betreibers des Kompetenzzentrums zugedacht sei. Das MWK beruft sich deshalb gegenüber dem LRH darauf, dass nicht die HörTech gGmbH, sondern der Verbund der im „Haus des Hörens“ untergebrachten drei Säulen der Hörforschung das zu fördernde Kompetenzzentrum sei. Sollte entgegen dem Wortlaut des Antrags die Bewilligung der Zuwendung so gemeint gewesen sein, so bedurfte es dennoch eines rechtsfähigen Adressaten der Zuwendung, denn der Verbund selbst ist nicht rechtsfähig. Es ist dann wiederum nicht ersichtlich, warum die dem Land fern stehende, privatwirtschaftliche A-GmbH über die Rolle eines vorläufigen Zuwendungsempfängers hinaus Alleineigentümerin wurde, nicht aber die HörTech gGmbH. Diese Gesellschaft steht dem Land nicht nur wesentlich näher, weil die Universität Oldenburg Mehrheitsgesellschafter ist. Sie erbringt auch im Verhältnis zur Grundlagenforschung der Universität und der marktorientierten Auftragsforschung und -entwicklung der A-GmbH im Wesentlichen die Leistungen, die die besondere Förderung eines Kompetenzzentrums als Bindeglied zwischen Forschung und Markt erst rechtfertigen. Wenn der HörTech gGmbH darüber hinaus die Rolle einer Betreibergesellschaft zukommen sollte, so hatte das Land erst recht allen Anlass, einer solchen Betreibergesellschaft wirtschaftlich den Rücken zu stärken und über die Eigentümerstellung am „Haus des Hörens“ Einfluss auf die anderen Einrichtungen des Kompetenzzentrums zu verschaffen.

Tatsächlich ist der mit der Zuwendung für das Kompetenzzentrum verfolgte Zweck für die Zukunft ungesichert.

Ein für das Land nicht tragbares Risiko ergibt sich bereits daraus, dass es die Bewilligungsbehörde versäumt hat, etwaige Rückforderungsansprüche im Falle des Fehlschlags der Förderung abzusichern. Allerdings hat sich die A-GmbH bereit erklärt, diesen Fehler zu beheben.

Die Funktionsfähigkeit des Kompetenzzentrums ist aber vor allem deshalb nicht gesichert, weil die A-GmbH mit der HörTech gGmbH und der Universität Oldenburg lediglich Mietverträge auf unbestimmte Zeit mit einer Kündigungsfrist von lediglich zwei Monaten abgeschlossen hat. Mietvertraglich ist die A-GmbH also nicht gehindert, binnen kurzer Frist dem Kompetenzzentrum die gemeinsame Unterbringung im „Haus des Hörens“ zu entziehen.

Das MWK wird die gesamte Förderung des Kompetenzzentrums HörTech und insbesondere die Stellung der A-GmbH als Alleineigentümerin des „Haus des Hörens“ zu überprüfen, die Zukunft des Kompetenzzentrums zu sichern und ggf. zu prüfen haben, ob die Zuwendung über 2 Millionen DM aus den Mitteln des MWK zur Förderung von Kompetenzzentren zurückzufordern ist.

10. **Verstoß gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen wegen Beauftragung eines Insiders**

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

Die Stadt W hat als Empfängerin einer Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gravierend gegen Vergabebestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen verstoßen, indem sie einen Insider an der Ausschreibung beteiligte.

Der LRH hat bereits mehrfach Verstöße gegen Vergabebestimmungen bei Zuwendungsmaßnahmen gerügt. Er fordert daher Regelungen, die bei schweren Verstößen Sanktionen ermöglichen.

Schon in den vergangenen Jahren hatte der LRH bei Maßnahmen aus dem Zuwendungsbereich des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) Vergabeverstöße beanstandet. Im vorliegenden Fall stellte der LRH erneut einen gravierenden Vergabeverstoß fest, der für den Zuwendungsempfänger keine Folgen hatte.

Chronologie des Vergabeverfahrens

Die Stadt W ließ im Bereich ihres Bahnhofs eine Park & Ride-Anlage anlegen und als Schallschutzmaßnahme für den angrenzenden Wohnbereich eine Schallschutzwand errichten. Etwa ein Jahr vor Ausschreibung des Vorhabens wandte sich die Stadt an die Fa. T, um sich von dieser bei der Erstellung der Schallschutzwand beraten zu lassen. Die Firma erhielt von der Stadt einen Lageplan und Vorgaben zur Dimensionierung der Wand entsprechend einer für diese Verhältnisse erstellten Schallprognose. Kurz darauf übersandte die Fa. T der Stadt für die geplante Schallschutzwand eine statische Berechnung, eine Produktbeschreibung sowie ein Leistungsverzeichnis und bat darum, an der Ausschreibung beteiligt zu werden. Die Stadt änderte die firmenseitig erstellten Leistungstexte unwesentlich und ergänzte sie durch besondere und zusätzliche Vertrags- und Bewerbungsbedingungen. Die Hauptleistungspositionen entsprachen dem Firmenvorschlag. Rd. ein Jahr nachdem die Fa. T die Leistungstexte der Stadt übergeben hatte, ließ diese die Ankündigung der Ausschreibung veröffentlichen. Noch in der Angebotsfrist beauftragte die Stadt die Fa. T mit der Ausführungsplanung für die Schallschutzwand. Die Fa. T bestätigte umgehend, noch vor der Submission, den Auftrag für die Ausführungsplanung. Ca. einen Monat nach Veröffentlichung der Ausschreibung erfolgte die Submission. Auch die Fa. T hatte am Wettbewerb teilgenommen. Sie erhielt am 29.04.1997 den Auftrag für die Erstellung der Schallschutzwand in Höhe von 206 739,95 DM (brutto). Für die Planungsleistungen bekam die Firma rd. drei Monate nach Auftragserteilung von der Stadt eine Vergütung in Höhe von 7 500 DM.

Veränderung der Bieter-Reihenfolge durch die Wertung von Nebenangeboten

Die Fa. T legte gemeinsam mit ihrem Angebot zwei Nebenangebote vor. Diese hatten zum Inhalt, dass die ausgeschriebenen und bauaufsichtlich genehmigten schwereren Stahlpfosten und die dazu gehörenden Rammpfähle der Schallschutzwand durch um etwa ein Drittel leichtere Profile mit entsprechenden Rammpfählen ersetzt werden sollten. Ohne Berücksichtigung der Nebenangebote hätte die Fa. T an dritter Stelle der Bieterreihenfolge gelegen. Durch die Wertung der beiden Nebenangebote schob sie sich jedoch an die erste Stelle. Am 24.04.1997 erteilte die Stadt auf die beiden Nebenangebote den Auftrag mit der Maßgabe, dass die Firma das Einvernehmen mit der Bauaufsichtsbehörde herzustellen habe. Zehn Tage nach Maßnahmebeginn erfolgte die „fortsetzende Genehmigung und die Baufreigabe“ für die

leichteren Stahlpfosten einschließlich deren Bohrpfahlgründung durch die Bauaufsichtsbehörde.

Würdigung

Verstoß gegen § 8 der Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A)

Der LRH sieht in dieser Vorgehensweise einen gravierenden Verstoß gegen § 8 VOB/A, weil nicht alle Bieter gleich behandelt wurden.

Der LRH hat festgestellt, dass die Firma der ausschreibenden Stelle ein zu starkes bzw. zu schweres Stahlprofil einschließlich deren Rammpfahlgründungen in ihrem Leistungstext vorgeschlagen hat. Die Stadt hat diesen Vorschlag kritiklos übernommen, obwohl die Firma bei vergleichbaren Referenzmaßnahmen im Stadtgebiet nur das leichte Stahlprofil ausführte und nach Expertenmeinung das schwere Profil nur in Ausnahmefällen zum Einsatz gelangt. Bei der nur 3 m hohen und unkomplizierten, ca. 7 m von der Bahnstrecke entfernten Schallschutzwand, waren die ausgeschriebenen schweren Stahlpfosten hinsichtlich ihrer Dimensionierung für die Standfestigkeit der gewählten Konstruktion nicht erforderlich. Sie stellen deshalb einen Mangel in der Ausschreibung dar, der auch nicht durch die spätere Beauftragung der leichteren Stahlpfosten der Nebenangebote geheilt wurde.

Der LRH beanstandet weiter die Vergabe der Leistung an die Firma, die an der Vorbereitung der Maßnahme beteiligt war und dadurch gegenüber den Mitbewerbern auf Grund ihrer Detailkenntnisse einen erheblichen Wettbewerbsvorteil hatte. Die Stadt hätte dem von dem Projektanten abgegebenen Angebot besondere Aufmerksamkeit widmen und gerade mit Blick auf die Nebenangebote die Unterlagen daraufhin prüfen müssen, ob sich der Projektant einen Vorteil verschaffen und die Mitbewerber benachteiligen wollte.

Zuwendungsrechtliche Sanktionen nach VOB-Verstößen

Der LRH hatte bereits in sechs vorangegangenen Denkschriftsbeiträgen in den Jahresberichten 1987²⁵, 1989²⁶, 1990²⁷, 1991²⁸, 1999²⁹ und zuletzt 2000³⁰ die Problematik von VOB-Verstößen angesprochen.

Der hier vom LRH vorgebrachte schwere Verstoß gegen § 8 VOB/A stellt zwar eine neue Variante dar, schließt aber trotzdem in seiner Folgewirkung an die anderen Fälle an. In allen bekannten Fällen sind diese VOB-Verstöße von den zuständigen Prüfungsinstanzen (kommunales Rechnungsprüfungsamt, eingeschaltetes Staatshochbauamt, Bewilligungsbehörde) nicht beanstandet worden. In einem erst kürzlich höchstrichterlich entschiedenen Fall des gewerkeweisen Widerrufs der Förderung eines mittelgroßen Omnibusbetriebshofs wird einem Zuwendungsempfänger allerdings erstmals eine größere Rückzahlung auferlegt³¹.

Die Bewilligungsbehörde hält eine Kürzung der Zuwendung für nicht angezeigt, obwohl sich nach Berechnungen des LRH eine Ersparnis von rd. 10 000 €, dies entspricht rd. 13 v. H., ergeben hätte. Aus der Reaktion der Bewilligungsbehörde ist zu erkennen, dass sie ihr Ermessen bei der Anwendung des § 49 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG fehlerhaft ausübt. Wie fast alle Bewilligungsbehörden vor ihr ist sie von einer völligen oder teilweisen Aufhebung des Bescheids wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen für den Zuwendungsempfänger zurückgeschreckt. Hingegen trifft das auf Veranlassung des LRH ergangene, oben genannte Urteil diesen Zuwendungsempfänger in voller Härte. Um eine „Ungleichbehandlung“ zu vermeiden, sollten die Ministerien Hilfestellung leisten.

Wir verweisen erneut auf die dazu ergangenen Regelungen der Länder Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, die 1987, 1994 und 1997 ergänzende Erlasse zur Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabevorschriften herausgegeben haben. Darin ist u. a. bestimmt, dass bei schweren, im Einzelnen

²⁵ Drs. 11/1100, Abschnitt VI, Nr. 25, S. 85.

²⁶ Drs. 11/3900, Abschnitt V, Nr. 29, S. 77.

²⁷ Drs. 12/110, Abschnitt V, Nr. 21, S. 65.

²⁸ Drs. 12/1410, Abschn. V, Nr. 34, S. 84.

²⁹ Drs. 14/750, Abschnitt IV, Nr. 3, S. 15.

³⁰ Drs. 14/1590, Abschnitt V, Nr. 25, S. 84

³¹ Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 18.11.2004 - 11 LA 305/03-2 A 101/01 -.

aufgeführten VOB-Verstößen das betroffene Teillos von der Förderung ausgeschlossen oder die Gesamtzuswendung pauschal um 20 v. H. bis 25 v. H. gekürzt werden kann.

Der LRH plädiert daher erneut für den Erlass von Regelungen, die Sanktionen im Falle von gravierenden Vergabeverstößen ermöglichen bzw. steuernd auf Ermessensentscheidungen einwirken. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat inzwischen eine entsprechende Initiative in Aussicht gestellt.

Mangelnde Transparenz und fehlende Steuerung

Aussagekraft des Haushalts

11. Transparenz des Personalhaushalts

Einzelplan 04 u. a. - Finanzministerium

Der Haushaltsplan, die Haushaltsrechnung und die Mipla liefern keine übersichtlichen Informationen über den Personalbestand der Landesverwaltung, die Personalausgaben und ihre künftige Entwicklung. Dies erschwert die Steuerung und Kontrolle des Personalhaushalts durch Parlament und Landesregierung.

Allgemeines

Die Personalausgaben sind mit einem Anteil von 45 v. H. an den Gesamtausgaben der mit Abstand größte Kostenfaktor. Trotz der erheblichen Auswirkungen der Aufwendungen für Personal auf die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes vermitteln weder der Haushaltsplan noch die Haushaltsrechnung oder die Mittelfristige Finanzplanung des Landes (Mipla) ein vollständiges Bild der maßgeblichen Parameter und Steuerungsgrößen im Bereich der Personalwirtschaft.

Der LRH prüfte die Transparenz des Personalhaushalts. Die Prüfung bezog sich hinsichtlich des Zahlenwerks auf das Hj. 2002. Hiernach weisen Haushaltsplan, Haushaltsrechnung und Mipla³² folgende Angaben zur Personalwirtschaft des Landes in *Gesamtsummen* aus:

³² Mipla 2002 bis 2006.

	Haushaltsplan	Haushalts- rechnung	Mipla
Stellen	155 014	./. ³³	180 225
Beschäftigungsvolumen (Vollzeiteinheiten)	./.	129 351 (Ist)	134 443
Stellen für Titelgruppen- personal	./.	./.	./.
Personalausgaben Kern- haushalt (Hauptgruppe 4)	8 458,5 Mio. €	8 476,4 Mio. € (Ist)	8 458,5 Mio. €
Personalaufwand der Landesbetriebe	1 912,5 Mio. €	1 932,7 Mio. € (Ist)	./.

Unvollständige Dokumentation des Stellenbestands

Dem Haushaltsplan ist gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LHO eine Übersicht über die Zahl der Stellen beizufügen (so genannte Zergliederung). Im Hj. 2002 wies diese Übersicht unter „Landesbedienstete insgesamt“ 155 014 Stellen aus. Sie erfasste lediglich die Stellen des Kernhaushalts sowie Planstellen der Landesbetriebe (7 475), berücksichtigte dagegen nicht 25 211 sonstige Stellen der Landesbetriebe (überwiegend Tarifpersonal) und weitere 4 117 Stellen für Titelgruppenpersonal. Da annähernd 30 000 Stellen nicht in die Zergliederung aufgenommen wurden, bot sie keine vollständige Übersicht über den Stellenbestand der Landesverwaltung.

Stellen, Beschäftigungsvolumen, Budget

Mit Einführung der Personalkostenbudgetierung (PKB) ab 1998 entstand ergänzend zur herkömmlichen Stellenwirtschaft ein weiteres Planungs- und Bewirtschaftungssystem. Neben die Steuerungsgrößen Stellen und Personalausgaben sind das Beschäftigungsvolumen und das Budget getreten.

Im Jahr 2002 unterlagen 136 801 Stellen mit einem Beschäftigungsvolumen in Höhe von 131 620 Vollzeiteinheiten der PKB. Ab 2004 entfiel innerhalb des Haushaltsplans die bisherige kapitelweise Darstellung des Zusammenhangs zwischen Beschäftigungsvolumen, Mitteln und Stellen.

Nach Auffassung des LRH ist es unabdingbar, den Zusammenhang zwischen Stellen, Beschäftigungsvolumen sowie dem Grad der Ausfinanzierung der bewilligten Stellen offen zu legen.

³³ Die Landeshaushaltsrechnung enthält keine Angaben zum Gesamt-Stellenbestand.

Zur Verbesserung der Transparenz empfiehlt der LRH, künftig im Haushaltsplan das Beschäftigungsvolumen innerhalb der Stellenpläne auszuweisen und dabei - wie zu den Stellen - die Entwicklung für drei Jahre anzugeben.

Stellenabbau und Personalkostenreduzierung

Der damalige Beauftragte für die Staatsmodernisierung traf 1999 mit den Ressorts Zielvereinbarungen über einen Abbau von insgesamt 5 527 Stellen³⁴ (ZV1). Ausweislich der Mipla wurden bis Hj. 2003 2 147 Stellen eingespart. In dem gleichen Zeitraum erhöhte sich die Stellengesamtzahl von 178 000 auf 182 881, während sich das Beschäftigungsvolumen mit ca. 133 000 Vollzeiteinheiten nur geringfügig änderte.

Über die Zielvereinbarungen hinaus gibt es auch Einzelmaßnahmen zur Stelleneinsparung wie die so genannte Festschreibungsoffensive vom 27.08.2002³⁵. Diese schrieb das Beschäftigungsvolumen der PKB zum Stichtag 01.07.2002 fest. Außerhalb der PKB durfte jede zweite Stelle nicht wieder besetzt werden.

Auf Grund des Beschlusses der Landesregierung vom 01.09.2003 sind landesweit weitere 6 743 Stellen zu streichen, um die Personalkosten des Landes weiter dauerhaft zu senken³⁶ (ZV2).

Der Mipla und dem Haushaltsplan sind folgende Informationen nicht zu entnehmen:

- Welche Steuerungsgröße (Stellen oder Beschäftigungsvolumen) liegt der jeweiligen Einsparung tatsächlich zugrunde?
- Wie hoch war die Ausgangsmenge, an der die Einsparung zu messen ist?
- Sind eingesparte Stellen im Haushaltsplan ausfinanziert gewesen und wie hoch ist die tatsächliche finanzwirksame Einsparung?

Aus summarischen Darstellungen ist die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Personalkostenreduzierung in Anbetracht gleichzeitiger Erhöhungen der Stellenanzahl und der ausbleibenden Verringerung des Beschäftigungsvolumens nicht zu ermitteln.

³⁴ Mipla 2003 bis 2007, S. 38.

³⁵ Runderlass des Finanzministeriums vom 27.08.2002 (Nds. MBl. S. 698).

³⁶ Mipla 2003 bis 2007, S. 17.

Stelleneinsparungen sind auch in den Erläuterungen zu Stellenplänen nicht zuletzt wegen Überschneidung mehrerer Einsparprogramme - parallel zu vielen anderen Stellenveränderungen - nicht nachvollziehbar. Die im Rahmen der Festschreibungs-offensive tatsächlich erbrachten Einsparungen sind im Haushaltsplan ebenfalls nicht nachzuvollziehen, da Stellen regelmäßig nicht unter Angabe des jeweiligen Sparprogramms in Abgang gestellt werden.

Ein Instrument zur übersichtlichen und nachvollziehbaren Darstellung des Vollzugs umfassender Stelleneinsparprogramme mit Korrespondenz zu konkreten Stellen und den übrigen Steuerungsgrößen (Beschäftigungsvolumen, Budget, Personalausgaben) steht bisher nicht zur Verfügung.

Würdigung

Die Transparenz des Personalhaushalts erfordert zwingend umfassende, vollständige und übersichtliche Informationen über den Personalbestand des Landes und die damit zusammenhängenden Ausgaben. Die im Haushaltsplan, in der Haushaltsrechnung und in der Mipla ausgewiesenen Personalmengen und -ausgaben geben keine schlüssigen Antworten insbesondere auf folgende Fragen:

- In welcher Höhe bestehen Personalmächtigungen für die Landesverwaltung?
- Welche Ausgaben entstehen für welche Stellen?
- Welche Personalmengen sind dem Kernhaushalt und den ausgelagerten Haushalten zuzuordnen?
- Wie hoch sind die Personalausgaben insgesamt?

Der LRH schlägt vor, die personalrelevanten Steuerungsgrößen in einer Gesamtübersicht darzustellen, die Auskunft über den Stellenbestand, Beschäftigungsvolumina sowie die Personalausgaben gibt.

Für die Gestaltung der Übersicht hat der LRH dem Finanzministerium folgenden Vorschlag³⁷ unterbreitet:

³⁷ Komprimierte Darstellung ohne Erläuterungen und ohne nachrichtliche Angaben.

Übersicht über Stellen, Beschäftigungsvolumina und Personalausgaben im Hj. ... (Werte beispielhaft)

	Summe HGr. 4 u. 6	finanziert aus HGr. 4 (Kernhaushalt)				(teil)-finanziert aus HGr. 6
		zusammen HGr. 4	PKB	nicht PKB	Titelgruppen- personal	Landesbetriebe nach § 26 LHO
Stellen	159.131	151.656	136.801	10.738	4.117	7.475
Stellen aus Wirtschaftsplänen	25.211					25.211
Stellen insgesamt	184.342	151.656	136.801	10.738	4.117	32.686
Beschäftigungsvolumen (VZE):						
aus Stellen	131.620	131.620	131.620			
aus Mitteln	2.823	2.823	2.823			
Beschäftigungsvolumen insgesamt	134.443	134.443	134.443			
jeweils in Tsd. Euro:						
Bezüge, Vergütungen Löhne						
Beihilfen in Krankheitsfällen						
Beamtenversorgung						
sonstige Personalausgaben						
Personalausgaben insgesamt	10.371.037	8.458.527	5.794.083	2.664.444		1.912.510

Nach Auffassung des LRH kann die Transparenz des Personalhaushalts durch die vorstehende Übersicht verbessert werden.

Ungelöst bleibt allerdings das grundsätzliche Problem, dass mit Einführung der Personalkostenbudgetierung die herkömmliche Stellenwirtschaft durch ein weiteres Bewirtschaftungssystem ergänzt wurde. Das Nebeneinander von „neuer“ und „alter“ Steuerung erschwert ebenfalls eine klare und übersichtliche Darstellung des Personalhaushalts. Für die Steuerung und Kontrolle des Personalhaushalts reichen an sich die Parameter Beschäftigungsvolumen und Budget aus. Die kameralistische Stellenwirtschaft ist deshalb nicht mehr erforderlich, zumal sie auch nicht den personalwirtschaftlichen Anforderungen solcher Verwaltungszweige entspricht, die betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente eingeführt haben. Der LRH regt deshalb an, dass das Land auf Bundesebene dafür eintritt, das Haushaltsgrundsatzgesetz zu ändern und die dortigen Vorgaben über die Stellenwirtschaft, die auch für die Bundesländer verbindlich sind, zu streichen.

12. Kosten der Teilzeitbeschäftigung

Einzelplan 04 u. a. - Finanzministerium

Im Jahr 2003 betragen die durch Teilzeitbeschäftigung ohne Berücksichtigung der Altersteilzeit³⁸ verursachten Mehrkosten rd. 62 Millionen €. Teilzeitarbeit erhöht die Arbeitskosten im Vergleich zu den Aufwendungen für eine Vollzeitkraft um bis zu 22 v. H.

Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung

Die im Beamtenbereich zunächst nur familienpolitischen Zielen dienende Möglichkeit einer Arbeitszeitverkürzung³⁹ wurde in den letzten Jahrzehnten schrittweise erweitert, sodass nach heutigem Recht neben der Teilzeit aus familiären Gründen (Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen)⁴⁰ auch Teilzeitbeschäftigung ohne Erfüllung besonderer Voraussetzungen (so genannte voraussetzungslose Antragsteilzeit)⁴¹, Teilzeitarbeit mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit während der Elternzeit⁴² sowie Altersteilzeit⁴³ zulässig sind.

Für das Tarifpersonal bestehen vergleichbare Regelungen⁴⁴. Arbeitnehmer können darüber hinaus bereits bei ihrer Einstellung im Arbeitsvertrag reduzierte Arbeitszeit und damit eine dauerhafte Teilzeitbeschäftigung vereinbaren.

Einhergehend mit der Lockerung der rechtlichen Voraussetzungen für Teilzeitarbeit hat sich in der Landesverwaltung die Zahl der Teilzeitbeschäftigten seit 1970 mehr als verfünffacht:

³⁸ Wegen der Kosten der Altersteilzeit wird auf den Jahresbericht 2004, S. 165, verwiesen.

³⁹ § 80 Abs. 2 Satz 1 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) in der Fassung vom 14.07.1960 hatte folgenden Wortlaut: „Die regelmäßige Arbeitszeit einer Beamtin mit Dienstbezügen, die als Frau und Mutter durch die Sorge für ihre Familie besonders belastet ist, kann auf ihren Antrag auf die Hälfte der vollen Arbeitszeit herabgesetzt werden.“

⁴⁰ § 87 a NBG.

⁴¹ § 80 a NBG.

⁴² § 88 Abs. 1 NBG in Verbindung mit § 1 Abs. 4 Satz 1 Elternzeitverordnung.

⁴³ § 80 b NBG.

⁴⁴ § 15 b BAT, § 15 b MTArb, § 15 Abs. 4 Bundeserziehungsgeldgesetz. Außerdem haben vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer nach Maßgabe des § 8 des Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge vom 21.12.2000 (BGBl. I. S. 1966) einen Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung, soweit betriebliche Gründe nicht entgegenstehen.

Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung im Land Niedersachsen (Wochenarbeitszeit mindestens 50 v. H.) ⁴⁵								
Jahr	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Beschäftigte insgesamt	137 327	167 993	186 886	199 619	198 746	205 394	198 844	200 106
Teilzeitbeschäftigte	10 839	14 872	21 349	33 041	39 902	45 570	56 459	58 658
Anteil der Teilzeitbeschäftigten insgesamt an allen Beschäftigten in v. H.	7,89	8,85	11,42	16,55	19,57	22,19	28,39	29,31

Die meisten Teilzeitbeschäftigten (rd. 33 700) arbeiten im Schuldienst. Lehrkräfte nehmen Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen und die voraussetzungslose Antragsteilzeit in nahezu gleichem Umfang in Anspruch. Bei den Teilzeitkräften der übrigen Verwaltungszweige überwiegt dagegen Teilzeitarbeit aus familiären Gründen.

Beihilfe und Versorgung

Da die Beihilfe personenbezogen gewährt wird, erhalten auch teilzeitbeschäftigte Beamte unabhängig vom Umfang ihrer wöchentlichen Arbeitszeit jeweils die volle Beihilfe. Nach Erhebungen des LRH betragen die Mehraufwendungen für Beihilfen durch Teilzeit-Beamtenverhältnisse pro Jahr etwa 16 Millionen €.

Zusätzliche Ausgaben bei der Beamtenversorgung entstehen langfristig dadurch, dass Teilzeitarbeit gegenüber Vollzeitbeschäftigung die Zahl der Neueinstellungen erhöht. Die eingestellten Beamten erwerben ebenfalls Versorgungsansprüche. Diese Anwartschaften werden nur teilweise durch Minderung der Versorgungsbezüge infolge Kürzung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit bei Teilzeitkräften kompensiert. Die Kürzung ist nicht wirksam, soweit Teilzeitbeschäftigte die für das Höchstruhegehalt erforderliche Dienstzeit überschreiten. So erreichte beispielsweise von den 519 Versorgungszugängen des Jahres 2003⁴⁶, die vor ihrer Pensionierung teilzeitbeschäftigt waren, ein Drittel das Höchstruhegehalt. Schließlich gilt für teilzeitbeschäftigte Beamte, deren Beamtenverhältnis bereits am 31.12.1991 bestand, Übergangsrecht nach Maßgabe des § 85 Beamtenversorgungsgesetz mit höheren Versorgungsstandards. Die sich daraus ergebenden Mehrkosten sind nur durch indivi-

⁴⁵ Quelle: Personalstandsstatistik des Niedersächsischen Landesamts für Statistik.

⁴⁶ Ohne Altersteilzeit.

duelle Berechnungen in jedem Einzelfall zu ermitteln und daher als Gesamtsumme nicht bezifferbar.

Das haushaltswirtschaftliche Risikopotenzial teilzeitbedingter Zusatzausgaben für die Beamtenversorgung ist beachtlich und dürfte insgesamt im zweistelligen Millionenbereich liegen.

Kosten der Teilzeitbeschäftigung in Organisation und Infrastruktur

Nach Feststellungen des LRH verursachen Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse wegen der dadurch bedingten höheren Beschäftigtenzahl zusätzliche Kosten für die Bezüge- und Beihilfebearbeitung in Höhe von mindestens 3,8 Millionen € pro Jahr. Für die Personalbearbeitung und Stellenbewirtschaftung ist von Mehrkosten in Höhe von ca. 3,7 Millionen € auszugehen. Der mit Teilzeitarbeit zusammenhängende Mehraufwand bei den Arbeitsplatz- und Raumkosten beträgt rd. 39 Millionen € p. a.

Nach einer Modellrechnung des LRH erhöht Teilzeitarbeit die Personal- und Sachkosten im Vergleich zu den Aufwendungen für eine Vollzeitkraft um bis zu 14 v. H. bei Angestellten und bis zu 22 v. H. bei Beamten⁴⁷.

Die teilzeitspezifischen Zusatzkosten sind in der nachstehenden Übersicht zusammengefasst:

Mehrkosten durch Teilzeitbeschäftigung	Schulbereich Millionen €	Sonstige Bereiche Millionen €	Gesamt Millionen €
Beihilfe	12,4	3,6	16,0
Kosten für die Bearbeitung des Personalfalls	4,6	2,9	7,5
Raum- und Arbeitsplatzkosten	0	38,9	38,9
Gesamt	17,0	45,4	62,4

Empfehlungen des LRH

Die Kosten durch Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse sind erheblich. Sie können nur teilweise durch organisatorische Maßnahmen (z. B. Mehrfachnutzung eines Arbeitsplatzes durch Job-Sharing) gesenkt werden. Angesichts der auf Dauer angespann-

⁴⁷ Die Modellrechnung bezieht sich auf Beamte des gehobenen Dienstes und vergleichbare Angestellte.

ten Haushaltslage empfiehlt der LRH Maßnahmen des Gesetzgebers und Verhandlungen mit den Tarifpartnern, um Teilzeitarbeit stärker mit den Zielen einer strukturellen Haushaltskonsolidierung zu verknüpfen.

Der LRH schlägt vor, insbesondere die voraussetzungslose Antragsteilzeit zu begrenzen. Diese Form der Teilzeitbeschäftigung sollte künftig nur noch zugelassen werden, wenn dies im Interesse des Dienstherrn liegt und hierdurch beispielsweise der Personalabbau in einzelnen Verwaltungszweigen beschleunigt werden kann. Außerdem ist zu erwägen, Teilzeitarbeit für Beschäftigte ab dem 55. Lebensjahr zuzulassen, sofern sie sich bis zum Eintritt in den Ruhestand erstreckt und der frei werdende Stellenanteil sofort eingespart wird.

13. Erneute Überschreitung des Personalkostenbudgets für den Schulbereich

Einzelplan 07	-	Kultusministerium
Kapitel 07 10 bis 07 20	-	Schulen

Das für den Schulbereich veranschlagte Personalkostenbudget ist in 2004 wegen eines Berechnungsfehlers erneut erheblich überzogen worden. Die Überziehung beläuft sich auf etwa 34,7 Millionen €.

Die deshalb für den Haushalt 2005 veranlasste Erhöhung der Veranschlagung um 20 Millionen € wird nicht ausreichen, eine weitere Überschreitung zu verhindern, wenn das Kultusministerium keine wirksamen Gegenmaßnahmen ergreift.

Der LRH hatte im Jahresbericht 2003⁴⁸ beanstandet, dass das Kultusministerium im Jahr 2002 das für die Lehrkräfte gebildete Personalkostenbudget erheblich überschritten hatte. Der Landtag hatte dies als Missachtung des Budgetrechts des Parlaments bewertet⁴⁹.

Zum Abschluss der Beratungen des Haushalts 2005 wurde offenbar, dass die für die Jahre 2004 und 2005 veranschlagten Haushaltsmittel nicht ausreichen.

⁴⁸ Drs. 15/180 S. 19 (Abschnitt IV Nr. 7 „Erhebliche Überschreitung des Personalkostenbudgets für den Schulbereich“).

⁴⁹ Vgl. Drs.15/401 S. 5 (Nr. 9).

Budgetüberschreitung 2004 und Haushaltsplanung 2005

Nach den Daten des Haushaltsvollzugssystems zum Stichtag 25.01.2005 sind aus dem Personalkostenbudget für den Lehrerbereich (Kapitel 07 10 bis 07 20) im Jahr 2004 gut 24,3 Millionen € über das Budget von rd. 3 Milliarden € hinaus gezahlt worden. Unter Berücksichtigung der Abführung an das so genannte virtuelle Sparbuch zum Ausgleich der Kosten der Altersteilzeit in Höhe von rd. 10,3 Millionen € ist danach das Budget um etwa 34,7 Millionen € überzogen worden.

Dieser Betrag kann sich im Rahmen der Korrekturen zur Erstellung der Haushaltsrechnung für das Jahr 2004 verringern, weil z. B. noch Umbuchungen zu berücksichtigen sind. Wie das Ergebnis der Haushaltsrechnung 2004 letztlich aussehen wird, lässt sich nicht prognostizieren.

Das Kultusministerium selbst wies jedenfalls das Finanzministerium anhand der Hochrechnungen bereits im Juni 2004 auf eine drohende Überschreitung des Personalkostenbudgets hin. Unklar war jedoch die Ursache. Das Kultusministerium vermutete eine Fehlveranschlagung. Das Finanzministerium sah hierfür keine Indizien und bat das Kultusministerium, die Einhaltung des Budgets durch restriktive Bewirtschaftung sicherzustellen. Besondere Maßnahmen zur Einhaltung des Budgets ergriff das Kultusministerium jedoch nicht. Zum Schuljahresbeginn 2004/05 wurden vielmehr die Lehrkräfte wie geplant eingestellt.

Die Fehlersuche hatte allerdings im November 2004 Erfolg: Bei der Bemessung des Budgets und damit bei der Veranschlagung der Personalausgaben waren ca. 1 000 Stellen nicht berücksichtigt worden, die das Kultusministerium zur Erwirtschaftung der für das Jahr 2004 zu zahlenden Altersteilzeitzuschläge gesperrt hatte. Zu diesem Zeitpunkt konnten Gegenmaßnahmen nicht mehr greifen; die Überziehung des Budgets im Jahr 2004 war nicht mehr zu verhindern. Der Fehler wirkte sich zudem auf die Veranschlagung des Personalkostenbudgets im Entwurf des Haushaltsplans 2005 aus.

Dieser Vorgang war dem Landtag, seinem Ausschuss für Haushalt und Finanzen und dem LRH nicht bekannt.

Am 01.12.2004, also dem letzten Tag der Beratung des Haushaltsplanentwurfs 2005 im Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages, wurde - ohne nähe-

re Begründung - der Ansatz für das Personalkostenbudget unter Hinweis auf die Kosten der Altersteilzeit um 20 Millionen € erhöht. Die vom Finanzministerium zur Schlussberatung erstellte so genannte technische Liste wies eine entsprechende Position aus.

Würdigung

Das Personalkostenbudget ist ein wesentliches Instrument zur Planung des Personalhaushalts und zur vorausschauenden Steuerung der Personalausgaben durch die Ministerien. Sie setzt die Verlässlichkeit der für die Berechnung des Budgets maßgeblichen Daten voraus. Diese Voraussetzung ist für das Budget für Lehrkräfte seit Jahren nicht erfüllt, weil Unstimmigkeiten in den Berechnungen des Kultusministeriums und des Finanzministeriums nicht vollständig ausgeräumt werden konnten. Werden wie im vorliegenden Fall 1 000 Stellen nicht berücksichtigt und lässt sich ein solcher Fehler auch nicht zeitnah aufklären, so kann ein solcher Vorgang das an sich sinnvolle Instrument der Personalkostenbudgetierung gefährden.

Der Hinweis, der Fehler bewege sich mit etwa 1 v. H. des Budgetvolumens in einem letztlich nicht vermeidbaren Bereich, wird dem Problem nicht gerecht. Das Budget bildet nämlich zugleich die Obergrenze, bis zu der der Landtag Personalausgaben bewilligt hat⁵⁰. Die Obergrenze darf nur ausnahmsweise und nur in den gesetzlich bestimmten Fällen überschritten werden. Die Beratungen zum Haushaltsplanentwurf 2005 waren von dem Zwang zum Kürzen und Streichen von Haushaltsansätzen in allen Bereichen und Größenordnungen in Anbetracht eines Haushalts geprägt, der dennoch wegen der Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme gegen Artikel 71 NV verstößt. Unter diesem Blickwinkel sind Berechnungsfehler und Budgetüberschreitungen, die wie im vorliegenden Fall zur Korrektur der Haushaltsplanung in zweistelliger Millionenhöhe zwingen, nicht hinnehmbar.

Solange das Budget, etwa durch einen Nachtragshaushalt, nicht erhöht war, musste das Kultusministerium das Budget unterhalb der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabeermächtigung bewirtschaften. Es hatte rechtzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen, als erkennbar wurde, dass andernfalls das Budget nicht ausreichen würde. Dies ist der selbstverständliche Sinn der Budgetierung. Dass das Ministerium letztlich zutreffend einen Berechnungsfehler vermutete, rechtfertigte nicht, die Über-

⁵⁰ Artikel 65 Abs. 2 NV, § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO.

ziehung des Budgets sehenden Auges in Kauf zu nehmen. Dabei sind während der unterjährigen Bewirtschaftung des Budgets die Daten des Haushaltsvollzugssystems maßgeblich, das die tatsächlichen Zahlungsabflüsse dokumentiert. Nur so kann eine Überschreitung der Ausgabeermächtigung sicher verhindert werden. Auf Vermutungen, wie letztendlich die Haushaltsrechnung abschließen könnte, darf sich die Bewirtschaftung des Haushalts nicht stützen.

Weiterhin beanstandet der LRH, dass das Kultusministerium und das Finanzministerium das Problem des auch für 2005 unzureichenden Personalkostenbudgets nicht zum Zeitpunkt der Einbringung und Beratung des Haushaltsplanentwurfs 2005 im Landtag, sondern erst im letzten Augenblick mit der Herausgabe der so genannten technischen Liste offenbart haben.

Außerdem ist nicht nachvollziehbar, dass der Veranschlagungsfehler nur zum Teil korrigiert worden ist. Der Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit⁵¹ gebietet, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendigen Ausgaben in voller Höhe zu veranschlagen. Die fehlende Berücksichtigung von 1 000 Stellen führt zu Mehrausgaben, die den Betrag von 20 Millionen €, um den das Budget erhöht worden ist, um mehr als das Doppelte übersteigen. Es ist deshalb auch für das Jahr 2005 mit einer erneuten Überschreitung des Personalkostenbudgets zu rechnen, sofern das Kultusministerium nicht, wie geboten, Gegenmaßnahmen ergreift.

Unzureichende Zielvorgaben

14. Fehler im (Quotalen) System

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 30	-	SGB XII - Sozialhilfe

Die Einführung des Quotalen Systems in der Sozialhilfe in Niedersachsen hat zu erheblichen Verbesserungen beim Zusammenwirken von überörtlichem Träger der Sozialhilfe und örtlichen Trägern der Sozialhilfe geführt. Allerdings sind die Verfahrensregelungen für die Beteiligten wenig transparent und führen systembedingt zu „Gewinnern“ aber auch zu „Verlierern“ bei den örtlichen Trägern.

⁵¹ Artikel 65 Abs. 1 NV, § 11 Abs. 2 LHO.

Nicht ausreichende oder ungenaue Regelungen über die einzubeziehenden Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfeträger führen zu unterschiedlicher Verfahrensweise bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe und belasten im Regelfall das Land. Mangels Kontrollinstanz wird dies nicht oder zu spät bemerkt und eine rechtzeitige Korrektur verhindert.

Ausgangslage und Ziele des Quotalen Systems

Nach § 6 b Abs. 1 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz (Nds. AG BSHG, ab 01.01.2005 § 12 Nds. AG SGB XII) tragen in Niedersachsen seit dem 01.01.2001 die Landkreise, kreisfreien Städte und das Land in gemeinsamer Verantwortung die auf der Grundlage des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) entstehenden Aufwendungen. Bei diesem Quotalen System in der Sozialhilfe beteiligen sich die örtlichen und der überörtliche Träger der Sozialhilfe gegenseitig an ihren Sozialhilfeausgaben.

In der Vergangenheit festgestellte Mängel bei der Aufgabenverteilung und den Finanzierungsregelungen sollen dadurch beseitigt und insbesondere dem bisherigen Auseinanderfallen von Finanz- und Handlungsverantwortung entgegengewirkt werden.

Statt der meist teureren stationären Maßnahmen soll eine Verlagerung zu im Regelfall sachgerechteren und auch preiswerteren ambulanten Maßnahmen stattfinden und damit insgesamt eine kostengünstigere Erbringung von Sozialhilfeleistungen verbunden sein sowie auch ein Abbau von Verwaltungsaufwand erreicht werden.

2003 hat das Land mit 1,12 Milliarden € rd. 49,9 v. H. aller im Quotalen System berücksichtigten Sozialhilfeausgaben in Niedersachsen getragen, für 2005 sind 1,20 Milliarden € im Landeshaushalt veranschlagt.

Verfahrensregelungen

Grundgedanke des Quotalen Systems ist eine gemeinsame Finanzverantwortung des überörtlichen Trägers und der örtlichen Träger der Sozialhilfe in Niedersachsen an den gesamten festgelegten Sozialhilfaufwendungen. Das Land beteiligt sich mit einer jeweils festgelegten Quote (Landesquote) an den gesamten Sozialhilfaufwendungen (Nettoausgaben des örtlichen und des überörtlichen Trägers der Sozi-

alhilfe) im Gebiet des jeweiligen örtlichen Trägers der Sozialhilfe. Dazu hat das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit Quotenklassen im Abstand von drei Prozentpunkten festgelegt, beginnend mit einem Anteil des Landes von 32 v. H. bis zu 65 v. H. Die Zuordnung von örtlichen Trägern der Sozialhilfe zu einer Quotenklasse wird vom Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit durch Verordnung festgelegt.

Das Nds. AG BSHG (wie auch jetzt das Nds. AG SGB XII) legte lediglich den Berechnungsmodus zur Einstufung in eine Quotenklasse für das Jahr der Einführung des Quotalen Systems, 2001, fest. In den Folgejahren beriet nach § 6 c Nds. AG BSHG der gemeinsame Ausschuss über die Angemessenheit der Quoten. Das Gesetz enthielt über den Begriff der „Angemessenheit der Quoten“ hinaus keine weiteren Kriterien zur Einstufung in Quotenklassen. Auch der Entscheidungspraxis des Gemeinsamen Ausschusses waren keine von diesem auf Dauer festgelegte Kriterien zu entnehmen, insbesondere waren feste Grenzwerte für den Wechsel einer Quotenklasse nicht erkennbar. Der Gemeinsame Ausschuss hat zwar seine Entscheidungen jeweils für die einzelnen Jahre begründet. Dennoch erschien die Einstufung in eine Quotenklasse für die Beteiligten nicht immer nachvollziehbar und gefährdet so die Akzeptanz des Systems. So wurden Kommunen bereits in eine höhere Quotenklasse eingestuft, die die vorherige nur knapp überschritten. Andere Kommunen, die eine Quotenklasse ebenfalls nur knapp überschritten hatten, wurden darin belassen.

Grundsätzlich führt das Prinzip der Einstufung in die nächst höhere Quotenklasse - keine gravierenden Änderungen innerhalb des Jahres unterstellt - zu „Gewinnern“ bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe. Je weiter die tatsächliche Quote unter der festgelegten Quotenklasse bleibt, desto höher sind die Gewinne der örtlichen Träger und desto höher sind auch die Ausgaben des Landes. Dies begünstigt in absoluten Beträgen insbesondere die örtlichen Träger mit besonders hohen Aufwendungen. So wurde ein örtlicher Träger der Sozialhilfe 2001 und 2002 zum „Gewinner“, weil er 9 Millionen € mehr erhielt, während andere zu „Verlierern“ wurden, weil sie Einbußen von bis zu über 1 Million € hinnehmen mussten.

Nicht ausreichende Regelungen für einzubeziehende Ausgaben und Einnahmen

Grundlage für eine Quotierung der Sozialhilfeausgaben ist eine exakte Definition der in das System einzubeziehenden Ausgaben und Einnahmen. Die Grundregel dafür

enthielt § 6 b Nds. AG BSHG (jetzt § 12 Nds. AG BSHG). Danach sind (soweit nicht ausdrücklich ausgenommen)

- Zahlungen nach dem BSHG (SGB XII),
- Leistungen, die das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit auf Empfehlung des Gemeinsamen Ausschusses bestimmt und
- Kostenerstattungsleistungen zwischen den Gebietskörperschaften und dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe

jeweils abzüglich der mit den Leistungen zusammenhängenden Einnahmen in das Quotale System einzubeziehen. Mit der Anwendung und Auslegung dieser Regelungen werden die grundlegenden Entscheidungen über den Umfang der Sozialhilfeaufwendungen getroffen, an denen sich das Land jeweils mit einer festen Quote beteiligt.

Fehlerquellen zu Lasten des Landes ergaben sich sowohl bei den Zahlungen nach dem BSHG wie auch bei den Leistungen, die das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit auf Empfehlung des Gemeinsamen Ausschusses bestimmt, insbesondere bei den nachstehenden Ausgaben:

Sozialhilfezahlungen für Kontingentflüchtlinge

In den Zahlungen nach dem BSHG waren auf Seiten der örtlichen Träger der Sozialhilfe auch die Aufwendungen für Kontingentflüchtlinge enthalten, die Leistungen für Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe bei Krankheit, Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft sowie Hilfe zur Pflege erhalten, 2003 landesweit rd. 38,31 Millionen €. In Höhe der für jeden örtlichen Sozialhilfeträger festgelegten Landesquote beteiligte sich das Land über das Quotale System an diesen Sozialhilfeausgaben mit rd. 15,48 Millionen €.

Darüber hinaus zahlte das Land für diese Kontingentflüchtlinge den Landkreisen und kreisfreien Städten seit 1997 nach dem Gesetz zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen (Aufnahmegesetz) eine Pauschale. Das Gesetz bestimmt allerdings, dass die Pauschale „zur Abgeltung aller den kommunalen Gebietskörper-

schaften durch die Aufnahme entstehenden Kosten“ dient. 2003 waren dies zusammen rd. 24,57 Millionen €.

Die Landkreise und kreisfreien Städte erhielten 2003 für ihre Aufwendungen für Kontingentflüchtlinge somit rd. 24,57 Millionen € nach dem Aufnahmegesetz (zur Abgeltung aller Aufwendungen) und weitere rd. 15,48 Millionen € über das Quotale System, zusammen rd. 40,05 Millionen €. Dies waren nach den Feststellungen des LRH sogar 1,74 Millionen € mehr als sie tatsächlich an Aufwendungen (38,31 Millionen €) hatten.

Mit § 12 Abs. 3 Nr. 4 des am 01.01.2005 in Kraft getretenen Nds. AG SGB XII werden die Aufwendungen der Landkreise und kreisfreien Städte für Kontingentflüchtlinge auf Grund der Feststellungen des LRH jetzt aus dem Quotalen System herausgenommen.

Zuwendungen von örtlichen Trägern der Sozialhilfe

Die Träger der Sozialhilfe finanzieren einzelne Pflichtleistungen nach dem BSHG über freiwillige Leistungen (Zuwendungen). Diese Leistungen werden nicht im Wege der Einzelfallhilfe erbracht, stattdessen werden die Träger der entsprechenden Angebote durch die Zahlung von Zuwendungen in die Lage versetzt, die beabsichtigten Leistungen zu erbringen. In diesen Fällen ersetzt die freiwillige Leistung die ansonsten zu erbringende Pflichtleistung. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit entscheidet auf Empfehlung des Gemeinsamen Ausschusses, ob und wie diese Zuwendungen in das Quotale System einbezogen werden.

Auf Grund der Empfehlungen des Gemeinsamen Ausschusses werden eine große Anzahl verschiedener Zuwendungen/Zuschüsse der örtlichen Träger der Sozialhilfe mit 100 v. H. oder wenige mit 50 v. H. in das Quotale System einbezogen, „soweit einzelfallbezogene Hilfe gewährt oder dadurch ersetzt wird“. Die Abgrenzung, wann eine freiwillige Leistung eine leistungsersetzende Funktion im vorstehenden Sinne hat, ist im Einzelfall oft schwierig.

Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass die über freiwillige Leistungen (Zuwendungen/Zuschüsse) erbrachten Pflichtleistungen der örtlichen Träger der Sozialhilfe uneinheitlich berechnet und in das Quotale System eingestellt

werden. Dies betrifft vor allem Zuwendungen/Zuschüsse für Frauenhäuser, Schuldnerberatungsstellen, Drogenberatungsstellen und Frauenberatungsstellen.

Dabei wurden z. B.

- die kommunalen Zuschüsse in voller Höhe eingestellt, unabhängig davon, ob mit dem Gesamtbetrag einzelfallbezogene Hilfe gewährt oder damit ersetzt wurde,
- Erstattungen Dritter nicht abgesetzt,
- Rückerstattungen nicht berücksichtigt,
- Zuschüsse einbezogen, deren Zweck nicht unter diese Regelung fiel,
- eigene Personal- und Sachkosten einbezogen, weil keine Zuschüsse an andere gezahlt wurden, sondern die Aufgabe selbst wahrgenommen wurde.

Unabhängig davon, dass es sich bei den bezuschussten Aufgaben in den meisten Fällen um Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft in der Zuständigkeit der Kommunen handelt, beteiligt sich auch das Land aus unterschiedlichen Gründen (z. B. Anschubfinanzierung) mit Zuwendungen an der Finanzierung. Diese Zuwendungen werden weder vom Land in das Quotale System eingestellt noch bei den Zuwendungen/Zuschüssen der örtlichen Träger der Sozialhilfe gegengerechnet.

Dies alles führt im Regelfall zu überhöhten Ausgaben für das Land.

Empfehlung

Nach den Feststellungen des LRH beim Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben und bei fünf örtlichen Trägern der Sozialhilfe funktioniert das 2001 eingeführte Quotale System in der Sozialhilfe in Niedersachsen im Grundsatz, weist aber noch Mängel in den Detailregelungen auf.

Der LRH hält es deshalb für zwingend erforderlich, dass

- die jährlich dem Niedersächsischen Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben vorzulegenden Abrechnungsbögen dort von Sozialhilfefachleuten auf Stimmigkeit überprüft werden und
- eine möglichst aus Mitarbeitern der Kommunen und des Landes bestehende Prüfgruppe stichprobenartig vor Ort die Umsetzung des Quotalen Systems prüft, um festzustellen,
 1. ob und wie die vorgegebenen Regelungen umgesetzt werden, um Fehler und Fehlerquellen zu finden und zu beseitigen,
 2. wie sich die Regelungen vor Ort auswirken, damit ggf. die Rechtsgrundlagen verändert oder ergänzt werden,
 3. ob und wie die mit der Quotierung der Sozialhilfeausgaben angestrebten Ziele erreicht werden oder was dazu noch erforderlich ist.

15. **Umstellung der Förderung einer Gesellschaft**

- | | | |
|---------------|---|--|
| Einzelplan 09 | - | Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz |
| Kapitel 09 05 | - | Gemeinschaftsaufgabe - Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes - |

Die über mehr als drei Jahrzehnte bestehende institutionelle Förderung einer Gesellschaft in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung in Höhe von jährlich über 1,3 Millionen € sollte eingestellt werden. Zukünftig sollten im Rahmen von Projektförderungen zielgerichtet die Vorhaben gefördert werden, an deren Durchführung ein erhebliches Landesinteresse besteht.

Die Gesellschaft ist ein eingetragener Verein, in dem sich sieben im Bereich der Landwirtschaft tätige Institutionen zusammengeschlossen haben. Sie hat nach § 2 Abs. 1 ihrer Satzung die Aufgabe, den Absatz niedersächsischer Agrarprodukte mit allen Mitteln des modernen Marketings zu fördern und die Marktstellung der niedersächsischen Landwirtschaft zu festigen. Die Gesellschaft beschäftigte in den Jahren 2001 und 2002 19 bzw. 18 ständige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit Personalgesamtausgaben von über 900 000 € jährlich.

Seit ihrer Gründung im Jahre 1969 wird sie in erheblichem Umfang vom Land gefördert. Die von ihr bewirtschafteten Mittel in Höhe von jährlich rd. 3 Millionen € wurden nahezu zur Hälfte durch eine institutionelle Förderung des Landes in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung sowie durch einzelne Projektförderungen aufgebracht. Die andere Hälfte wurde durch Einnahmen von Dritten bestritten. Die Mitgliedsbeiträge deckten lediglich rd. 3 v. H. der Ausgaben.

In keinem anderen Bundesland werden Marketinggesellschaften institutionell gefördert; Hessen und Sachsen-Anhalt haben die institutionelle Förderung vor kurzem eingestellt. In Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt erhalten die Marketinggesellschaften Förderungen für einzelne Projekte. In anderen Ländern werden Verträge mit externen Agenturen abgeschlossen oder einzelne Marketingmaßnahmen selbst durchgeführt.

Erhebliches Landesinteresse

Zuwendungen dürfen nach §§ 23, 44 LHO nur veranschlagt und verausgabt werden, wenn das Land an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Insbesondere in Zeiten knapper Haushaltsmittel, in denen die Beschränkung des Landes auf seine Kernaufgaben in den Vordergrund rückt, müssen langjährig gewährte Zuwendungen daraufhin überprüft werden, ob noch ein erhebliches Landesinteresse für eine Weiterförderung gegeben ist. Hierbei bedarf es der Formulierung konkreter Ziele und einer Kontrolle, ob diese Ziele erreicht und die beabsichtigte Wirkung eingetreten sind. Anschließend lässt sich beurteilen, ob und in welcher Höhe eine weitere Förderung in Betracht kommt.

Der in der Satzung definierte Vereinszweck, „den Absatz niedersächsischer Agrarprodukte mit allen Mitteln des modernen Marketings zu fördern und die Marktstellung der niedersächsischen Landwirtschaft zu fördern“, ist so allgemein formuliert, dass eine konkrete Zieldefinition und eine Kontrolle, ob das angestrebte Ziel erreicht wurde, kaum möglich sind. So wird mit diesem weit gefassten Vereinszweck auch das sehr weite Aufgabenspektrum der Tätigkeitsfelder Basismarketing und Marketingservice umfasst.

In dem in vollem Umfang geförderten Tätigkeitsfeld Basismarketing werden im Bereich der tierischen Vermarktung vier Vermarktungsinitiativen betreut und im Bereich Obst und Gemüse die Aktion „Die Pflückfrischen“⁵² sowie im Bereich Ökologischer Landbau die Aktionstage Ökolandbau, Öko-Fleisch und Bio-Milch durchgeführt. Nur wenn ein erhebliches Landesinteresse an diesen Aktionen besteht, dürfen zielgerichtete Projektförderungen gewährt werden, weil nur dann eine Abschätzung möglich ist, ob mit den Mitteln die Ziele erreicht worden sind.

Das Tätigkeitsfeld Marketingservice ist der Schwerpunkt der Gesellschaft. Dies umfasst die Unterstützung von Unternehmen bei Messen und Ausstellungen und so genannte Verkaufsförderaktionen.

Bei Messen und Ausstellungen tritt die Gesellschaft als so genannter „Full-Service-Anbieter“ für in Niedersachsen ansässige gewerbliche Unternehmen auf. Im Rahmen der Internationalen Grünen Woche in Berlin präsentieren sich niedersächsische Firmen, soweit sie nicht mit eigenem Stand vertreten sind, in der „Niedersachsenhalle“. Auf den anderen Messen und Ausstellungen wie Anuga und Internorga ist ein entsprechender Bezug zum Land Niedersachsen nicht gegeben. Die Vorhaben stellen sich als reine Verkaufsförderung für die einzelnen Unternehmen dar.

Weiterhin betreibt die Gesellschaft „Verkaufsförderaktionen“. Damit werden etwa 30 namhafte in Niedersachsen ansässige Unternehmen unterstützt. Bei den Werbeaktionen in Lebensmittelgeschäften und Handelsketten unter dem Bild- und Wortzeichen „Niedersachsen-Qualität ist unser Zugpferd“ werden die Konzepterarbeitung, die Durchführungsplanung, die Koordination der Handzettelwerbung, die Inseration, das Werbematerial und die Abrechnung übernommen.

Auf das Tätigkeitsfeld Marketingservice entfallen rd. 3/4 der Ausgaben der Gesellschaft, wobei diese jährlich mit über 500 000 € durch die institutionelle Landesförderung mit abgedeckt wurden. Dies entsprach 1/4 der Ausgaben in diesem Tätigkeitsfeld.

So macht die Gesamtfördersumme im Vergleich zu den Umsätzen der einzelnen im Marketingservicebereich betreuten Unternehmen durchschnittlich weniger als 0,025 v. H. aus. Die auf die einzelnen Unternehmen entfallenden Förderbeträge wa-

⁵² Z. B. Verbraucher pflücken auf den Feldern selbst ihre Erdbeeren.

ren äußerst gering und dürften für die Entscheidung, etwa auf Messen und Ausstellungen vertreten zu sein, nicht ausschlaggebend gewesen sein (Mitnahmeeffekte).

Allein die Verknüpfung der Namen großer Unternehmen mit dem Standort Niedersachsen rechtfertigt angesichts der angespannten Haushaltslage nicht eine derartig umfassende Betreuung für die Firmen.

Ein erhebliches Landesinteresse ist nicht erkennbar.

Sofern für die Förderung von bestimmten Maßnahmen - ggf. die Beteiligung an der Grünen Woche in Berlin - ein erhebliches Landesinteresse nach wie vor angenommen wird, könnte eine gezielte Projektförderung gewährt werden, bei der auch eine Kontrolle der Kosten-Nutzen-Relation möglich wäre.

Würdigung

Die institutionelle Förderung muss aufgegeben werden.

In Zeiten knapper Kassen ist eine institutionelle Förderung in Höhe von nahezu der Hälfte der Gesamtausgaben einer Gesellschaft dann nicht mehr vertretbar, wenn eine Kosten-Nutzen-Analyse und Ziel-Erreichungskontrollen nicht durchgeführt werden und so ein erhebliches Landesinteresse zwar behauptet, aber in der Zielsetzung nicht kontrollierbar und so eine Entscheidung über das Vorliegen des Landesinteresses ohne hinreichende Entscheidungsgrundlage getroffen wird. Die Zielsetzung ist nicht kontrollier- und belegbar. Weiterhin erscheint zweifelhaft, ob bei der institutionellen Förderung der Gesellschaft nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) verfolgt wird. Insoweit ist Niedersachsen inzwischen das einzige Bundesland, das eine solche Gesellschaft noch institutionell fördert.

Sinnvoll ist allein eine gezielte Projektförderung für einzelne Maßnahmen der Gesellschaft, weil hier bereits im Vorfeld der Vergabe der Mittel zu prüfen ist, ob ein erhebliches Landesinteresse für die Durchführung des Projekts vorliegt. Anhand der festgelegten Ziele kann dann die Erfolgskontrolle erfolgen.

Bei der grundsätzlichen Ablehnung von Projektförderungen geht das Ministerium offenbar von falschen Voraussetzungen aus:

- Der Bereich Basismarketing enthält keineswegs nur allgemeine Beratungstätigkeit, sondern wie oben beschrieben weitgehend konkrete Maßnahmen, die als Projekt ausgestaltet werden können.
- Messeauftritte sind durchaus konkret planbar und bieten sich als Projekt geradezu an.
- Verkaufsförderaktionen und die Durchführung von Messen waren bisher in keinem Fall kostendeckend. Die vom Ministerium behaupteten Überschüsse ergeben sich nur, weil die in vollem Umfang vom Land geförderten Personalkosten der Gesellschaft nicht eingerechnet wurden. Der vom Ministerium angeführte Verlust des „Gesamtdeckungsprinzips“ geht daher ins Leere.
- Eine Vervielfachung des Verwaltungsaufwands bei einer generellen Umstellung auf Projektförderungen tritt nicht ein. Einem eventuellen Mehraufwand lediglich in der Anfangsphase stehen erheblich verbesserte Steuerungsmöglichkeiten und damit eine höhere Effizienz gegenüber.

Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, warum das Land für Marketingprojekte dauerhaft eine Gesellschaft mit 18 Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern fördern soll. Eine zielgerichtete Projektförderung einzelner Maßnahmen würde bei einer dann möglichen kritischen Beurteilung allgemein zu einer Kostensenkung führen.

16. **Wirtschaftsführung und Steuerung der Niedersächsischen Staatstheater Hannover GmbH**

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 74	-	Förderung der nichtstaatlichen Theater sowie der Soziokultur und der kulturellen Jugendbildung

Die Finanzierung der Niedersächsischen Staatstheater Hannover GmbH durch Zuwendungen des Landes und die Wirtschaftsführung des Staatstheaters waren über Jahre völlig intransparent. Dem Staatstheater fehlte ein Risikofrüherkennungssystem.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur förderte das Staatstheater bis zum Jahr 2001 über die im jeweiligen Haushaltsplan veranschlagten An-

sätze hinaus aus zuvor gebildeten Ausgaberesten von bis zu 5 Millionen €. Dies verstieß gegen das Budgetrecht des Parlaments.

Die in der Folgezeit auflaufenden Betriebsverluste wurden nicht rechtzeitig bemerkt. Im Jahre 2003 konnte die drohende Insolvenz nur durch eine zusätzliche außerordentliche Hilfe des Landes in Höhe von 3,5 Millionen € abgewendet werden.

Die Steuerung und Kontrolle des Staatstheaters durch das Land war ebenfalls intransparent. Das Land muss eine klare Entscheidung treffen, ob das Staatstheater Hannover rechtlich selbständig und in wirtschaftlicher Eigenverantwortung tätig oder wie die anderen Staatstheater rechtlich unselbständig unter der Aufsicht des zuständigen Ministeriums geführt werden soll.

Vorbemerkung

Das Staatstheater Hannover wird vom Land als Alleingesellschafter in privatrechtlicher Form als GmbH geführt. Diese Rechtsform war gewählt worden, weil ursprünglich die Stadt Hannover an diesem Staatstheater beteiligt war. Die beiden anderen Staatstheater des Landes sind rechtlich unselbständig und in das Haushaltswesen des Landes eingefügt. Sie unterliegen der Fachaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Das Staatstheater Braunschweig wird nach kaufmännischen Grundsätzen als Landesbetrieb (§ 26 LHO) geführt. Das Oldenburgische Staatstheater ist ein kameral geführter Regiebetrieb des Landes, dessen Umwandlung in einen Landesbetrieb derzeit erwogen wird.

Das Staatstheater Hannover wird als GmbH vom Land durch Zuwendungen in Höhe von nahezu 50 Millionen € jährlich institutionell gefördert. Hinzu treten Projektförderungen etwa im Rahmen von Baumaßnahmen. Das Staatstheater Hannover zählt zu den größten Zuwendungsempfängern im Lande.

„Gute Zeiten“: Zusätzliche Finanzierung des Staatstheaters aus Ausgaberesten

In den Jahren von 1993 bis 2001 bildete das Ministerium für Wissenschaft und Kultur aus Mitteln, die zur Zuwendungsfinanzierung des Staatstheaters nicht benötigt

wurden, mit Einwilligung des Finanzministeriums regelmäßig Ausgabereste⁵³, die jeweils in das nächste Jahr übertragen und angesammelt wurden. Im Jahr 1995 erreichten die Ausgabereste die Höhe von 5,6 Millionen €. In der Folgezeit bis 2001 wurden diese Reste zur Förderung des Staatstheaters über die vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Ausgaben hinaus genutzt, wenn das Staatstheater einen zusätzlichen Bedarf geltend machte.

Ausgabereste dürfen nur ausnahmsweise für fortbestehende Zwecke im Rahmen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen und in Anspruch genommen werden⁵⁴. Dieses Instrument erlaubte es keinesfalls, gewissermaßen eine „schwarze Kasse“ zu bilden, aus der das Ministerium über die vom Landtag bewilligten Mittel hinaus und damit am Landtag vorbei Zahlungen an das Staatstheater leisten konnte. In diesem Verfahren lag eine Missachtung des Budgetrechts des Parlaments.

„Schlechte Zeiten“: Der Weg in die drohende Insolvenz

Im Laufe der Jahre hatte sich das Staatstheater daran gewöhnt, dass beim Ministerium über die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel hinaus Geld zur Verfügung stand. Ab dem Wirtschaftsjahr 2001/02 war dies jedoch nicht mehr der Fall. Weder das Staatstheater selbst noch das im Aufsichtsrat des Staatstheaters vertretene Land sorgten für die nunmehr zwingend erforderliche Reduzierung der Ausgaben. Die vom Landtag bewilligten Mittel und sonstigen Einnahmen reichten zur Finanzierung der Vorhaben des Staatstheaters nicht mehr aus. Das Staatstheater begann, mit „geplanten Unterdeckungen“ zu arbeiten, die in den Folgejahren ausgeglichen werden sollten.

Im Wirtschaftsjahr 2002/03 gingen der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat offenbar die Übersicht über die wirtschaftliche Entwicklung des Staatstheaters verloren. Ein Grund hierfür war, dass das Staatstheater in diesem Wirtschaftsjahr ohne Wirtschaftsplan arbeitete, weil der Aufsichtsrat den von der Geschäftsführung erstellten Entwurf eines Wirtschaftsplans 2002/03 nicht genehmigt hatte. Das Land finanzierte das Staatstheater in dieser Zeit über insgesamt acht vorläufige Zuwendungsbescheide.

⁵³ § 45 Abs. 2 LHO.

⁵⁴ Vgl. § 45 Abs. 2 bis 4 LHO.

Es baute sich ein zunächst nicht erkanntes Defizit von knapp 4,8 Millionen € auf. Die Zahlungsunfähigkeit und damit Insolvenz des Staatstheaters wären wohl nicht mehr abzuwenden gewesen, wenn nicht der über diese Entwicklung bis dahin gar nicht informierte Landtag in einer Art Notoperation im Zweiten Nachtragshaushalt 2003⁵⁵ 3,5 Millionen € für eine „Zuwendung an die Niedersächsische Staatstheater Hannover GmbH zur Abdeckung eines Betriebsverlustes“ bewilligt hätte.

Die damalige Intransparenz der Wirtschaftsführung durch die Geschäftsführung des Staatstheaters und unzureichende Kontrolle des wirtschaftlichen Gebarens der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat sind zu beanstanden.

Als Instrument der Kontrolle und des Gegensteuerns fehlte der GmbH insbesondere ein funktionierendes Risikomanagementsystem. Zu den Regeln ordentlicher Wirtschaftsführung gehört nämlich die Einrichtung eines solchen Überwachungssystems, „damit die den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden“⁵⁶. Das Staatstheater Hannover richtet zurzeit ein solches System ein.

Neuorganisation des Staatstheaters Hannovers

Das Land steuert das Staatstheater Hannover in mehrfachen und unklaren Entscheidungssträngen und Verantwortlichkeiten:

Beteiligungsverwaltung: Das Interesse des Landes als Gesellschafter besteht bei einem defizitären Unternehmen wie dem Staatstheater darin, sein Risiko zu minimieren. Dieses Interesse des Landes nimmt das Finanzministerium als Beteiligungsverwaltung durch einen Vertreter im Aufsichtsrat der GmbH wahr.

Lenkung der GmbH: Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur will seine Kulturpolitik beim Staatstheater umsetzen und das Theaterbudget in einem vertretbaren Umfang halten. Die Ministerin oder der Minister nutzt den Aufsichtsratsvorsitz, um unmittelbar auf die Geschäftsführung der GmbH Einfluss zu nehmen. Auch die zuständige Abteilungsleitung im Ministerium für Wissenschaft und Kultur wirkt als Aufsichtsratsmitglied unmittelbar auf die Intendanten und den Verwaltungsdirektor des

⁵⁵ Kapitel 06 74 Titel 682 66, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003 vom 02.07.2003, Nds. GVBl. S. 251.

⁵⁶ Vgl. § 91 Abs. 2 Aktiengesetz.

Staatstheaters ein. Die Einflussnahme des Ministeriums erstreckte sich in der Vergangenheit bis hin zu künstlerischen Fragen und auf wirtschaftliche Einzelheiten.

Zuwendungsverfahren: Die Zuwendungen an die Staatstheater Hannover GmbH sind rechtlich zwar eine freiwillige Leistung des Landes⁵⁷. Tatsächlich ist die GmbH aber auf die Zuwendungen zum Ausgleich der sonst auflaufenden Verluste angewiesen. Die Entscheidung über die Höhe der Zuwendung wird nur im Rechtssinne im Bewilligungsverfahren, tatsächlich aber durch die Beschlüsse des Aufsichtsrats zur Wirtschaftsführung der GmbH getroffen, in dem das Ministerium selbst vertreten ist. Die GmbH unterliegt faktisch der Aufsicht und Lenkung des Ministeriums.

Im Ergebnis unterscheidet sich deshalb das privatrechtlich verfasste Staatstheater Hannover hinsichtlich der Einflussnahme des Landes nicht von den übrigen Staatstheatern.

Die Strukturen für die Steuerung und Finanzierung des Staatstheaters Hannover bilden jedoch eine Gemengelage, in der einander tendenziell widersprechende Regelungselemente des dem Wohl der Gesellschaft verpflichteten GmbH-Rechts, des den öffentlichen Zwecken verpflichteten Zuwendungsrechts und des dem öffentlichen Interesse dienenden Beteiligungsrechts⁵⁸ in intransparenter Weise verbunden sind.

Das Land sollte sich deshalb klar entscheiden, in welchen Strukturen es das Staatstheater Hannover weiterführen will.

Zum einen könnte das Land die GmbH auflösen und das Staatstheater Hannover in einen rechtlich unselbständigen Landesbetrieb überführen. Das Staatstheater würde dann wie die anderen beiden Staatstheater der unmittelbaren Aufsicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur unterstehen. Damit würden, wenn auch das Oldenburgische Staatstheater künftig als Landesbetrieb geführt werden würde, alle drei Staatstheater künftig in einheitlicher Organisationsverfassung und gleicher Wirtschaftsstruktur geführt werden. Für die Optimierung der Staatstheater könnten Betriebsvergleiche herangezogen werden.

⁵⁷ §§ 23, 44 LHO.

⁵⁸ §§ 65 f. LHO.

Zum anderen könnte das Land die bisherige GmbH-Lösung konsequent ausbauen. Dann sollte sich das Land aber künftig auf die strategische Steuerung der GmbH als Gesellschafter beschränken und die operative Steuerung einschließlich der künstlerischen Belange und der Personalpolitik der Geschäftsführung der GmbH überlassen. Dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur verbliebe die Einflussnahme auf die GmbH über das Finanzierungsverfahren. Es sollte über das Zuwendungsverfahren die allgemeinen Zielvorgaben für den Betrieb des Theaters bestimmen, die das Landesinteresse an der Förderung des Staatstheaters rechtfertigen.

Für beide Modelle lassen sich Gründe anführen, die die Landesregierung zu bewerten und gegeneinander abzuwägen hat. Am Ende sollte aber eine organisatorisch eindeutige, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar zuweisende Entscheidung stehen.

17. Fehlender Überblick über sonstige betriebliche Erträge der Hochschulkliniken

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 12	-	Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin -
Kapitel 06 19	-	Medizinische Hochschule Hannover

Die Leitungen der beiden Hochschulkliniken des Landes haben einen nur unzureichenden Überblick darüber,

- *in welchen Bereichen und für welche Leistungen außerhalb der Krankenversorgung die Hochschulkliniken wiederkehrende Einnahmen erzielen und*
- *ob diese Einnahmen insbesondere unter Berücksichtigung der jährlichen Kostenentwicklung gesteigert werden können.*

Die Leitungen der Hochschulkliniken, letztlich aber auch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, müssen sicherstellen, dass alle Möglichkeiten genutzt werden, solche Einnahmen im Rahmen des tatsächlich Möglichen und rechtlich Gebotenen zu steigern.

Die beiden Hochschulkliniken des Landes weisen in ihren jährlichen Gewinn- und Verlustrechnungen regelmäßig Beträge in der Größenordnung um 30 Millionen € als

sonstige betriebliche Erträge aus⁵⁹. Diese Erträge werden u. a. durch eine Vielzahl wiederkehrender Leistungen erwirtschaftet, die die Hochschulkliniken außerhalb der Krankenversorgung erbringen⁶⁰. Die Entgelte für diese Leistungen können die Hochschulkliniken meist über Preislisten und Ähnliches selbst festsetzen.

In den jeweiligen Jahresabschlüssen der Hochschulkliniken wurden die „sonstigen betrieblichen Erträge“ nur zum Teil aufgeschlüsselt und erläutert. Gleichwohl ließen sich bereits daraus für vergleichbare Bereiche deutliche und nicht ohne weiteres erklärbare Unterschiede bei den beiden Hochschulkliniken erkennen. Der LRH beabsichtigte deshalb, an ausgewählten Beispielen zu prüfen, ob wiederkehrende Leistungen wirtschaftlich erbracht und ordnungsgemäß abgerechnet werden.

Fehlender Überblick über Gebühren und Entgelte

Der LRH ging dabei davon aus, dass die kaufmännischen Leitungen der beiden Hochschulkliniken im wirtschaftlichen Eigeninteresse der Einrichtungen einen Überblick darüber haben, welche ihrer Einrichtungen wiederkehrende Leistungen außerhalb der Krankenversorgung erbrachten und nach welchen Kriterien sie abgerechnet wurden.

Ein solcher Überblick bestand jedoch nicht. Die Leitungen der beiden Hochschulkliniken konnten keine Auskunft darüber geben, welche wiederkehrenden und damit wirtschaftlich beeinflussbaren Leistungen als „sonstige betriebliche Erträge“ gebucht wurden. Auch konnten sie nur vereinzelt Gebührenverzeichnisse, Preislisten oder ähnliche Unterlagen vorlegen, nach denen die Einrichtungen der beiden Hochschulkliniken solche Leistungen abrechneten.

Selbst nach Nachfrage in den infrage kommenden Abteilungen verfügten die Leitungen der Hochschulkliniken noch immer nicht über einen vollständigen Überblick. So hatten Einrichtungen „Fehlanzeige“ gemeldet, von denen wiederholt einschlägige Einnahmen gebucht worden waren. Außerdem waren nach den eigenen Angaben der beiden Hochschulkliniken Unterlagen zur Kalkulation der Gebühren und Entgelte nicht immer verfügbar.

⁵⁹ Z. B. für 2002 der Bereich Humanmedizin der Universität Göttingen einen Betrag von rd. 29,6 Millionen € und die Medizinische Hochschule Hannover einen solchen in Höhe von rd. 34,4 Millionen €.

⁶⁰ U. a. Erträge aus Mieten und aus Hilfs- und Nebenbetrieben wie Apotheke, Küche, Wäscherei sowie Erstattungen des Personals für Verpflegung, Telefonnutzung usw.

Der LRH hat die beiden Hochschulkliniken deshalb aufgefordert, in eigener Zuständigkeit nochmals zu ermitteln, welche ihrer Einrichtungen entsprechende Leistungen erbringen und nach welchen Kriterien die jeweiligen Gebühren und Entgelte bemessen werden.

Überprüfung und Anpassung der Gebühren und Entgelte

Es ist ein grundlegendes Gebot des öffentlichen Haushaltsrechts, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind⁶¹. Es liegt auch im eigenen wirtschaftlichen Interesse der nach kaufmännischen Grundsätzen geführten Hochschulkliniken, die Erträge im Rahmen des tatsächlich Möglichen und rechtlich Gebotenen zu steigern. Deshalb hatte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Hochschulkliniken bereits 1986 aus Anlass eines besonderen Falls angewiesen, die Gebühren und Entgelte für Dienstleistungen „unter Berücksichtigung der jährlichen Kostenentwicklung jährlich zu überprüfen und ggf. anzupassen“.

Soweit Unterlagen zur Kalkulation der Gebühren und Entgelte überhaupt vorlagen, war festzustellen, dass zumindest in Einzelfällen Einnahmen nach Grundlagen erhoben wurden, die bereits mehrere Jahre unverändert waren und daher der zwischenzeitlichen Kostenentwicklung hätten angepasst werden müssen.

Im Rahmen der von den beiden Hochschulkliniken noch vorzunehmenden Ermittlungen, welche ihrer Einrichtungen einschlägige Leistungen erbringen und abrechnen, werden die Hochschulkliniken daher sicherzustellen haben, dass die Angemessenheit der Gebühren und Entgelte jährlich überprüft und der Kostenentwicklung angepasst werden.

Ausblick

Die Bewirtschaftung der Einnahmen und insbesondere der „sonstigen betrieblichen Erträge“ der Hochschulkliniken ist eine aktiv und vorausschauend wahrzunehmende Aufgabe der Leitungen der Hochschulkliniken. Hierzu zwingt nicht nur das Rechtsgebot, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Es ist vor allem ein Gebot

⁶¹ Vgl. § 34 Abs. 1 LHO.

kaufmännischen Wirtschaftens⁶², die Erträge zu stärken, wo dies möglich ist. Es ist weiterhin eine betriebswirtschaftliche Aufgabe der Planung und des Controllings, den Einrichtungen, die Einnahmen erwirtschaften, entsprechende Ziele vorzugeben und deren Erreichung zu überwachen.

Die daraus folgende Verbesserung der Erträge der Hochschulkliniken liegt in deren wirtschaftlichem Eigeninteresse, da sämtliche Einnahmen, die die Hochschulen im Zusammenhang mit ihrer wissenschaftlichen und künstlerischen Tätigkeit sowie durch die Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln und Einrichtungen durch Dritte erzielen, ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen⁶³.

Auch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat im Rahmen seiner Aufsicht⁶⁴ und durchaus im Sinne eines hochschulübergreifenden betriebswirtschaftlichen Controllings darauf zu achten, dass die Hochschulen ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten tatsächlich ausschöpfen und planvoll steigern, da diese weiterhin ganz überwiegend von der Finanzierung des Landes abhängig sind.

Konsolidierungspotenziale bei Einnahmen und Ausgaben

Steigerung der Einnahmen

18. Castor und die Kosten

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

Die Erstattungsforderungen der Länder zur Abgeltung der von ihren Polizeikräften geleisteten Mehrarbeitsstunden aus Anlass von Castor-Transporten werden von den Ländern nicht um die Beträge gekürzt, die von den Polizeikräften bereits durch Dienstbefreiung abgegolten wurden. Dies führt zu überhöhten Erstattungsleistungen durch das Land Niedersachsen.

⁶² § 49 Abs. 1 Nr. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) für die Medizinische Hochschule Hannover als Landesbetrieb und § 57 Abs. 2 Satz 1 NHG für den Bereich Humanmedizin der „Georg-August-Universität Göttingen Stiftung öffentlichen Rechts“.

⁶³ Vgl. § 49 Abs. 2 Satz 3 NHG und § 57 Abs. 5 NHG.

⁶⁴ § 51 bzw. § 62 NHG.

Die aus Anlass der Castor-Transporte dem Land Niedersachsen entstehenden Kosten stellen Sonderbelastungen nach Artikel 106 Abs. 8 GG dar. Das Land Niedersachsen ist deshalb gehalten, gegenüber dem Bund auf einen „Sonderlastenausgleich“ zu dringen.

Vorbemerkung

Das Zwischenlager Gorleben ist zurzeit der einzige Ort in Deutschland, in dem hochradioaktive Abfälle aus Wiederaufbereitungsanlagen zwischengelagert werden dürfen. Vor diesem Hintergrund gibt es seit mehreren Jahren regelmäßige Transporte hochradioaktiver Abfälle aus La Hague. Die Zeitpunkte der sieben Castor-Transporte aus La Hague in das Zwischenlager Gorleben und die dem Land Niedersachsen dabei entstandenen Kosten ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle:

Castor-Transport	1996	1997	2001/1 (1. Transport)	2001/2 (2. Transport)	2002	2003	2004 (vorläufig)
Kosten Gesamtsumme - € -	23 570 555	56 753 398	28 493 500	31 305 854	31 000 000	25 359 958	21 500 000
Quelle	Drs. 13/2117, S. 3.	Auf dem Weg zum Ausstieg aus der Atomenergie: Dezentrale Zwischenlagerung von abgebrannten Brennelementen, S. 12 (Herausgeber: Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein, März 2001).	Aufstellung des Ministeriums für Inneres und Sport (LPP 2.4, Stand: November 2004).		Aufstellung der Bezirksregierung Lüneburg (Stand: Juni 2004).		Aufstellung des Ministeriums für Inneres und Sport (LPP 2.4, Stand: November 2004).

Personalkostenerstattungen Niedersachsens an andere Länder

Beispielhaft wurden die Kosten für den Castor-Transport 2003 untersucht. Sie setzen sich wie folgt zusammen:

Personalausgaben Niedersachsen	3 504 248,33 €
Liegenschaften/Gebäude/Container	9 862 560,96 €
Bewirtschaftung	1 646 463,56 €
Verpflegung	844 970,59 €
Führungs- und Einsatzmittel	790 178,86 €
Sonstiges	126 382,82 €
Geschäftsbedarf	28 346,98 €
Erstattungen anderer Länder (insbesondere Personalausgaben)	8 556 806,29 €
Gesamt	25 359 958,39 €

Zu den Personalausgaben für die während des Castor-Transports 2003 eingesetzten Polizeikräfte der Länder⁶⁵ gehören im Wesentlichen die Mehrarbeitsvergütungen, die Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten, die Einsatzabfindungen und die Reisekosten sowie die Zeitzuschläge für Tarifpersonal und die Gehälter und Löhne für zusätzlich eingestelltes Personal.

Mit Ausnahme von Bayern, Hessen und dem Saarland, die bis zum 15.06.2004 noch keine Erstattungsforderungen erhoben hatten, wurden von den anderen Ländern bis zu diesem Zeitpunkt einsatzbedingte Personalkosten in Höhe von 6 666 205,89 € geltend gemacht. Davon entfielen 6 223 534,21 € *allein* auf die Vergütungen für Mehrarbeit.

Mehrarbeit ist nach den Beamtengesetzen der Länder in erster Linie durch Dienstbefreiung abzugelten. Eine Abgeltung durch Zahlung ist erst dann zulässig, wenn die Mehrarbeit nicht durch Dienstbefreiung ausgeglichen werden kann.

Aus den Unterlagen der Projektgruppe „Castor-Transporte“ des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der IMK geht hervor, dass alle Länder den Polizeikräften zur Abgeltung von Mehrarbeitsstunden, die bei Castor-Transporten geleistet wurden, vorrangig Dienstbefreiung gewähren. Gleichwohl sind die Erstattungsforderungen der anderen Länder nicht auf die Beträge gekürzt worden, die zur Abgeltung der geleisteten Mehrarbeit tatsächlich gezahlt wurden.

Nach dem Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 17.03.2004⁶⁶ gilt für niedersächsische Polizeikräfte, dass lediglich bis zu 36 v. H. dieser geleisteten

⁶⁵ In der Vereinbarung vom 18.06.2002 nach § 11 Abs. 4 Satz 3 BGG hat sich das Bundesministerium des Innern verpflichtet, dem Land Niedersachsen Einsatzkräfte des Bundesgrenzschutzes unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

⁶⁶ Abgeltung von Mehrarbeitsstunden für den Castor-Einsatz 2003 - 22.2-04032-0320/Castor -.

Mehrarbeitsstunden finanziell abzugelten sind. Auch bei Zugrundelegung eines höheren v. H.-Satzes (50 v. H. statt 36 v. H.) finanziell abzugeltender Mehrarbeitsstunden gegenüber den anderen Ländern beliefe sich der vom Land Niedersachsen für den Castor-Transport 2003 zu erstattende Betrag allenfalls auf rd. 3 110 000 € und nicht, wie gefordert, auf 6 223 534,21 €.

Ausgleich von Sonderbelastungen nach Artikel 106 Abs. 8 GG

Nach Artikel 106 Abs. 8 GG hat der Bund, wenn er in einzelnen Ländern oder Gemeinden besondere Einrichtungen veranlasst, die diesen unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, den erforderlichen Ausgleich zu gewähren, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen.

Beim Zwischenlager Gorleben handelt es sich unabhängig vom privatrechtlichen Betrieb um eine besondere Einrichtung des Bundes. Das Zwischenlager Gorleben ist nach dem Entsorgungskonzept des Bundes nicht nur notwendiger Bestandteil des Brennstoffkreislaufs, sondern auch der Verantwortungskette des Bundes. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Atomgesetzes hat der Bund Anlagen zur Sicherstellung - hierzu zählt auch die Zwischenlagerung - und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten (§ 9 a Abs. 3 Atomgesetz). Das Zwischenlager Gorleben ist als besondere Einrichtung auch vom Bund veranlasst worden, da der Veranlassungsbegriff des Artikels 106 Abs. 8 GG nach herrschender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur weit auszulegen ist.⁶⁷

Aus dem oben dargestellten Umfang der finanziellen Belastungen des Landes Niedersachsen durch die Sicherung der Castor-Transporte nach Gorleben wird deutlich, dass das Land Niedersachsen im Verhältnis zu den anderen Ländern ungleich betroffen ist. Maßgeblich ist insoweit der Gedanke eines niedersächsischen Sonderopfers im Gesamtinteresse der Bundesrepublik Deutschland.

Dass dies vom Bund und dem Land Niedersachsen von Beginn an so gesehen worden ist, ergibt sich unzweideutig aus § 1 der Verwaltungsvereinbarung vom

⁶⁷ OVG Münster, DÖV 1982, 907; BVerwG, DÖV 1986, 202 und DÖV 1994, 437; Waechter, VerwArch 85 (1994), 208 [215].

09.02.1979⁶⁸, wonach „Bund und Land ... darin überein(stimmen), dass dem ... geplanten NEZ (bei Gorleben) ... nationale gesamtwirtschaftliche Bedeutung zukommt“.

Der Bund ist seiner Finanzierungsverantwortung für die mit dem Entsorgungsstandort Gorleben für das Land Niedersachsen verbundenen Sonderbelastungen nur in den Jahren 1979 bis 1990 nachgekommen. Grundlage für entsprechende Zahlungen des Bundes an das Land Niedersachsen waren die o. g. Verwaltungsvereinbarung vom 09.02.1979 sowie die vom 14.03.1990⁶⁹ über Ausgleichsleistungen des Bundes an das Land Niedersachsen im Zusammenhang mit der geplanten nuklearen Entsorgung.

Zahlreiche Versuche des Landes, in den Jahren 1995 bis 1999, aber auch ab 2003, mit dem Bund ebenfalls zu einer Regelung hinsichtlich der Erstattung der angefallenen Transportsicherungskosten zu gelangen, waren letztlich erfolglos, da nach Auffassung des Bundes kein Anwendungsfall des Artikels 106 Abs. 8 GG vorlag. Eine erneute Verwaltungsvereinbarung kam daher nicht zustande. Ein Versuch der verfassungsgerichtlichen Klärung der strittigen Fragestellungen scheiterte 1999 aus Fristgründen.

Würdigung

Der LRH erwartet,

- dass das Land Niedersachsen die noch nicht abgerechneten Erstattungsforderungen der Länder aus Anlass des Castor-Transports 2003 um die bereits durch Dienstbefreiung abgegoltenen Mehrarbeitsstunden kürzt und bei weiteren Castor-Transporten entsprechend reduziert,
- dass das Land Niedersachsen beim Bund umgehend auf einen „Sonderlastenausgleich“ nach Artikel 106 Abs. 8 GG dringt.

⁶⁸ Verwaltungsvereinbarung über die Regelung der finanziellen Auswirkungen des Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahrens für das Nukleare Entsorgungszentrum (NEZ) bei Gorleben zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen.

⁶⁹ Verwaltungsvereinbarung über Ausgleichsleistungen des Bundes an das Land Niedersachsen im Zusammenhang mit der geplanten nuklearen Entsorgung sowie zur Bereinigung sonstiger offener Fragen in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und dem Land Niedersachsen.

Sollte der Bund einem „Sonderlastenausgleich“ nicht zustimmen, gibt der LRH zu erwägen, dass das Land das Bundesverfassungsgericht anruft, um die Verpflichtung des Bundes zum Sonderlastenausgleich feststellen zu lassen. Dies ist schon deshalb geboten, weil das Land Niedersachsen mit erheblichen finanziellen Belastungen auf Grund von mindestens zwölf weiteren Castor-Transporten bis zum Jahr 2016 zu rechnen hat.

19. **Pachtfreie Überlassung von Kantinen in Landesdienststellen**

Einzelplan 04 - Finanzministerium

Das Land verzichtet bei den Kantinen in seinen Dienststellen regelmäßig auf eine Pacht und eine Beteiligung der Pächter an den Betriebskosten. Dies ist in Anbetracht der angespannten Haushaltslage nicht mehr gerechtfertigt.

Allgemeines

Bei vielen Dienststellen des Landes sind Kantinen eingerichtet, die von Pächtern betrieben werden. Ihre genaue Zahl ist dem Finanzministerium nicht bekannt. Das Land trägt neben den Kosten für die Einrichtung der Kantinen auch die laufenden Betriebs- und einen Teil der Reinigungskosten sowie die Aufwendungen für Ersatzbeschaffungen. In den Haushaltsplänen sind die Ausgaben für verpachtete Kantinen nicht gesondert ausgewiesen, sodass ihre Gesamthöhe zurzeit nicht ermittelt werden kann.

Die Kantinenrichtlinien⁷⁰ des Finanzministeriums verpflichten die Dienststellen nicht, für ihre Kantinen eine Pacht zu verlangen. Vielmehr soll es von der Höhe des Umsatzes und des zu erwartenden Überschusses abhängen, ob Pacht erhoben wird⁷¹.

Der LRH prüfte die Kantinen der früheren Bezirksregierung Weser-Ems an den Standorten Oldenburg und Osnabrück.

⁷⁰ Runderlass des Finanzministeriums vom 06.11.1986 - 11 10 40 -.

⁷¹ Anlage 1 Nr. 2 der Kantinenrichtlinien.

Feststellungen

Im Jahr 2003 entstanden Aufwendungen einschließlich der kalkulatorischen Kosten in Höhe von 129 000 € für die Kantine in Oldenburg und in Höhe von 65 000 € für die Kantine in Osnabrück. Jedes ausgegebene Essen wurde mit 0,86 € (Oldenburg) bzw. 1,17 € (Osnabrück) subventioniert.

Die Benutzung der Kantinen ist nach den Kantinenrichtlinien⁷² den Angehörigen der Dienststelle gestattet, ferner Beschäftigten anderer Landesdienststellen sowie den Bediensteten sonstiger Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Zahl der ausweislich der Kantinenrichtlinien berechtigten Essenteilnehmer war in den geprüften Kantinen seit Jahren rückläufig. Die Bezirksregierung gestattete deshalb, dass auch Dritte die Kantinen nutzen durften⁷³. Die Kantine in Oldenburg lieferte zudem Essen an Firmen und sonstige Einrichtungen⁷⁴.

Die Bezirksregierung erhob von den Kantinenpächtern weder eine Pacht noch beteiligte sie diese an den Bewirtschaftungskosten. Der Verzicht auf Pachtzahlungen und auf Beteiligung an den Bewirtschaftungskosten entspricht nach den Erkenntnissen des LRH aus früheren Prüfungen der gängigen Praxis auch in anderen Dienststellen.

Würdigung

Angesichts der angespannten Haushaltslage hält es der LRH nicht mehr für vertretbar, auf eine Erhebung von Pacht und Bewirtschaftungskosten bei den Kantinen regelmäßig zu verzichten. Solche Zahlungen belasten zwar die Pächter und führen im Ergebnis zu höheren Essenpreisen. Sie sind jedoch zur Entlastung des Landeshaushalts unabdingbar und auch aus anderen Gründen gerechtfertigt:

- Nach den Kantinenrichtlinien⁷⁵ sollen Kantinen nur bei Dienststellen mit ungeteilter Arbeitszeit eingerichtet werden, um den Beschäftigten in der zeitlich begrenzten Mittagspause die Einnahme einer Mahlzeit zu ermöglichen. Nach nahe-

⁷² Anlage 1 Nr. 1 Abs. 2 der Kantinenrichtlinien.

⁷³ Solche „Fremdesser“ haben zwar nach den Kantinenrichtlinien einen Zuschlag zum Essenpreis zu zahlen. Die erhobenen Beträge deckten aber nicht die vom Land für das Essen getragenen Kosten.

⁷⁴ Die von der Bezirksregierung dafür erhobene „Entschädigung“ deckte bei Weitem nicht die Kosten des Landes.

⁷⁵ Anlage 1 Nr. 1 Abs. 1 der Kantinenrichtlinien.

zu flächendeckender Einführung der gleitenden Arbeitszeit im Jahr 1999⁷⁶ ist diese Voraussetzung bei den meisten Dienststellen des Landes nicht mehr erfüllt.

- Die sinkende Zahl der Essenteilnehmer zeigt, dass der Bedarf an Kantinenverpflegung abgenommen hat und wegen veränderter Essgewohnheiten noch weiter abnehmen wird.
- Der Verzicht auf Pacht und die Übernahme der Betriebskosten durch das Land verschafft den Pächtern einen Wettbewerbsvorteil gegenüber gastronomischen Betrieben, die sich am freien Markt behaupten müssen.

Der LRH schlägt vor, die Kantinenrichtlinien dahingehend zu ändern, dass künftig von Pächtern ein angemessener Pachtzins zu erheben ist. Außerdem sollten die Pächter die Betriebskosten der Kantine tragen.

20. **Nicht verfolgte Ansprüche gegen einen Hochschulprofessor**

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 12	-	Universität Göttingen - Bereich Humanmedizin -

Das Hochschulklinikum in Göttingen hat seit Jahren keine hinreichenden Maßnahmen ergriffen, um seine Ansprüche auf Nutzungsentgelt für ärztliche Nebentätigkeiten gegenüber einem mittlerweile aus dem Dienst geschiedenen Hochschulprofessor geltend zu machen.

Die zur Festsetzung der Nutzungsentgelte erforderlichen Jahreserklärungen gab der Professor nicht ab. Auf die geschuldeten Abschlagszahlungen zahlte er nach eigenem Gutdünken.

Die ausstehenden Nutzungsentgelte reichten bis in das Jahr 1986 zurück. Der aufgelaufene Rückstand betrug für die Jahre bis 2003 einschließlich rd. 260 000 €.

Professoren, die an einer Hochschulklinik leitend tätig sind, kann die privatärztliche Behandlung von Patienten genehmigt werden⁷⁷. Sie dürfen für solche Nebentätig-

⁷⁶ Gleitzeitvereinbarung nach Maßgabe des § 81 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz vom 23.04.1999 (Nds. MBl. S. 194).

keiten Einrichtungen, Personal oder Material ihres Dienstherrn jedoch nur mit dessen Genehmigung und gegen Entrichtung eines angemessenen Entgelts in Anspruch nehmen. Dieses Nutzungsentgelt hat sich nach den Kosten zu richten, die dem Dienstherrn entstehen, und muss den besonderen Vorteil für den Beamten berücksichtigen, der ihm durch die Inanspruchnahme der öffentlichen Mittel entsteht⁷⁸.

Über Versäumnisse der Hochschulkliniken im Bereich der Erhebung dieser Nutzungsentgelte hat der LRH grundlegend in seinem Jahresbericht 2004 berichtet⁷⁹. Im Folgenden geht es um einen bemerkenswerten Einzelfall.

Fehlende Jahreserklärungen zur Berechnung des Nutzungsentgelts

Zur Berechnung des Nutzungsentgelts hat der Liquidationsberechtigte bis Ende Februar eines jeden Jahres der Hochschule eine Erklärung über die Vergütungen abzugeben, die er im vorangegangenen Jahr seinen privat behandelten Patienten in Rechnung gestellt hatte⁸⁰. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, so hat die Hochschule das Nutzungsentgelt vorläufig auf Grund einer Schätzung zu berechnen⁸¹.

Nachdem ein beamteter Abteilungsleiter im Jahr 1999 Aufgaben in der Leitung des Hochschulklinikums übernommen hatte und hierfür ein Angestelltenverhältnis begründet wurde, genehmigte ihm das Hochschulklinikum, auch weiterhin in seinem bisherigen Aufgabenfeld in Nebentätigkeit Patienten privat zu behandeln. Hierfür sollten die beamtenrechtlichen Regelungen entsprechend angewendet werden.

Obwohl der Professor für die private Behandlung von Patienten liquidierte, gab er die entsprechenden Jahreserklärungen nicht ab. Die für diesen Fall vorgesehene vorläufige Festsetzung von Nutzungsentgelten unterblieb. Erst im Mai 2004 lieferte er die zur Festsetzung der Nutzungsentgelte der Jahre 1999 bis einschließlich 2003

⁷⁷ Verordnung über die Nebentätigkeiten des beamteten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen (Hochschulnebenstätigkeitsverordnung) vom 23.02.1997, Nds. GVBl. S. 55, Verordnung über das Nutzungsentgelt bei Nebentätigkeiten in der Krankenversorgung in humanmedizinischen Einrichtungen der Hochschulen des Landes (Hochschulnutzungsentgeltverordnung Medizin - HNutzVO-Med -) vom 19.04.1995, Nds. GVBl. S. 106.

⁷⁸ § 1 Abs. 1 HNutzVO-Med.

⁷⁹ Drs. 15/1050, Abschnitt VI, Nr. 25.

⁸⁰ § 5 Abs. 4 HNutzVO-Med.

⁸¹ § 5 Abs. 5 HNutzVO-Med.

erforderlichen Angaben. Daraufhin setzte das Hochschulklinikum Ende November 2004 für diese fünf Jahre die Nutzungsentgelte auf insgesamt rd. 318 000 € fest.

Unpünktliche und unzureichende Abschlagszahlungen

Auf das Nutzungsentgelt sind vierteljährliche Abschläge zu zahlen, die sich nach dem zuletzt festgesetzten Nutzungsentgelt bemessen⁸². Hierauf leistete der Professor nur unregelmäßig Zahlungen zu beliebigen Zeitpunkten und in beliebiger Höhe⁸³. Auch diese Eigenmächtigkeiten führten zu keinen erkennbaren Reaktionen der Hochschulklinik.

Rückständige Nutzungsentgelte

Die Rückstände in der Begleichung der geschuldeten Nutzungsentgelte reichten bis in das Jahr 1986 zurück. Bis zum Jahr 1999, als der Professor die neue Aufgabe in der Hochschulleitung antrat, waren rd. 151 200 € aufgelaufen.

Da die vom Professor für die Jahre 1999 bis 2003 tatsächlich geleisteten Abschlagszahlungen geringer als die festgesetzten waren, wuchsen seine Verbindlichkeiten gegenüber der Hochschule bis Ende Februar 2004 auf rd. 329 500 € an. Unter Berücksichtigung von Verzugszinsen einerseits und weiteren Zahlungen des Professors andererseits verblieb für die Jahre bis einschließlich 2003 ein offener Betrag von rd. 260 000 € im Zeitpunkt, als der Professor Ende des Jahres 2004 aus den Diensten des Hochschulklinikums ausschied.

Der LRH erwartet, dass die Hochschule unverzüglich geeignete Schritte einleitet, ihre Forderungen gegenüber dem ehemaligen Bediensteten zu realisieren. Sollte dies kurzfristig nicht möglich sein, hätte sie zudem zu prüfen, ob und ggf. in welcher Weise die Zahlungsansprüche abgesichert werden können.

⁸² § 5 Abs. 2 HNutzVO-Med.

⁸³ Ab dem vierten Quartal 1999 waren vierteljährlich knapp 19 000 € zu entrichten. Tatsächlich leistete der Professor jährlich zwischen zwei und bis zu sieben Zahlungen, die sich zwischen 1 000 € und knapp 41 000 € bewegten.

Einsparmöglichkeiten bei Personalausgaben

21. Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei den Ministerien

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

Der LRH hat für die internen Querschnittsaufgaben der Ministerien zum Stichtag 31.10.2003 ein rechnerisches Einsparpotenzial von jährlich bis zu rd. 7,5 Millionen € ermittelt.

Benchmarking

Der LRH hatte im Jahr 2003 die Wirtschaftlichkeit der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei ausgewählten Mittel- und Oberbehörden geprüft und über das Ergebnis der Prüfung im Jahresbericht 2004 berichtet. Eine vergleichbare Prüfung hat der LRH anschließend bei den Ministerien durchgeführt. Die Prüfung zielte auf ein Benchmarking insbesondere für folgende Aufgabengruppen:

- *Innerer Dienst:* Post- und Botendienst, Schreibdienst, Bücherei, zentrale Registratur, Fahrdienst, Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung;
- *Informations- und Kommunikationstechnikangelegenheiten (IuK-Angelegenheiten)* (ohne Fachanwendungen): Aufwand für Beschaffung, Bereitstellung, Betreuung und Pflege der IuK-Infrastruktur, Benutzerservice, Anwendungsentwicklung, IuK-Fortbildung;
- *Organisation:* Aufwand für aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen sowie grundsätzliche Arbeitszeitangelegenheiten;
- *Personal:* Bearbeitung personalwirtschaftlicher Grundsätze und allgemeiner Personalangelegenheiten, Urlaubs- und Krankheitsangelegenheiten, Personalentwicklung, Personalmanagementverfahren, Stellenbewirtschaftung, Organisation der Fortbildung;

- *Haushalt*: Aufwand in den Haushaltsreferaten für Haushaltsaufstellung, -ausführung und -kontrolle sowie Hilfestellung bei allgemeinen Fragen zum Haushaltsvollzugssystem.

Diese Querschnittsaufgaben hält der LRH unabhängig von der fachlichen Aufgabenverteilung auf die Ministerien für grundsätzlich miteinander vergleichbar, soweit sie den internen Wirkungsbereich („das eigene Haus“) betreffen.

Der LRH hat hierzu ein quantitatives Benchmarking mit der Bezugsgröße „Anzahl der Beschäftigten“ durchgeführt. Hierfür waren folgende Gründe ausschlaggebend:

- Bei der Aufgabenwahrnehmung - auch bei Querschnittsaufgaben - ist von einer durchschnittlichen Erledigungsgüte auszugehen. Der LRH hält es daher methodisch für zulässig und sachgerecht, ausgehend von Kennzahlen ein quantitatives Vergleichsverfahren anzuwenden, da die Arbeitsleistung qualitativ nur bedingt messbar und sehr stark von subjektiven Gegebenheiten abhängig ist. Während der Prüfung ist kein Sachverhalt bekannt geworden, aus dem zu schließen wäre, dass die die Kennzahlen prägenden „Benchmarkgeber“ die Querschnittsaufgaben nicht in angemessener Qualität erledigt hätten.
- Im Mittelpunkt des Benchmarkings stand ein quantitativer Vergleich des Arbeitskrafteinsatzes für die geprüften Aufgaben in Relation zu einer geeigneten, den Arbeitsaufwand beeinflussenden Bezugsgröße. Der LRH hat sich - weitgehend mit Zustimmung der geprüften Stellen - dafür entschieden, jeweils die Anzahl der in den Behörden vorhandenen Beschäftigten als Bezugsgröße anzunehmen, weil diese nach seinem Eindruck den Interessen der Ministerien und den Belangen der verschiedenen Aufgabenbereiche am ehesten gerecht wird. Andere Bezugsgrößen weisen entweder eine schwächere Korrelation zum Arbeitsaufwand auf oder sie führen für die Gesamtheit der Ministerien zu einem höheren Einsparpotenzial.

Der auf dem Benchmarking beruhenden Ermittlung des künftigen Personalbedarfs hat der LRH nicht den jeweils besten Quotienten aus Arbeitskrafteinsatz - gemessen in Vollzeiteinheiten (VZE) - und Bezugsgröße, sondern einen Durchschnittswert aus den besten vier Quotienten zugrunde gelegt. Eine aus den Ergebnissen der besten

vier (von zehn⁸⁴ geprüften) Behörden gemittelte Kennzahl ergibt einen hinreichend gesicherten Wert, der sich als Grundlage für die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung erforderlichen Personalbedarfs auch dann eignet, wenn dabei behörden-spezifischen Besonderheiten Rechnung getragen werden soll.

Arbeitskräfteeinsatz und Einsparungsmöglichkeiten im internen Wirkungsbereich

Im Jahr 2003 haben die Ministerien nach eigenen Schätzungen für die Querschnittsaufgaben des internen Wirkungsbereichs in folgendem Umfang Arbeitskraft (in VZE) eingesetzt⁸⁵:

Behörde	Arbeitskräfteeinsatz für interne Querschnittsaufgaben (VZE)	Beschäftigte am 31.10.2003	Beschäftigte je VZE
Ministerium für Inneres und Sport	59,61	344	5,77
Finanzministerium	48,80	375	7,68
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit	61,07	314	5,14
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	37,98	191	5,03
Kultusministerium	38,91	213	5,47
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	53,36	285	5,34
Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	42,22	246	5,83
Justizministerium	45,65	171	3,75
Umweltministerium	39,35	278	7,06
Summe	426,95	2 417	5,66

Bei der Bezugsgröße „Beschäftigte am 31.10.2003“ konnte der LRH nach diesem Stichtag vorgenommene organisatorische und personelle Veränderungen, die z. B. durch die Verwaltungsmodernisierung ausgelöst wurden, und die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf den Personaleinsatz in seiner Prüfung nicht berücksichtigen.

⁸⁴ In die Prüfung einbezogen war zu Vergleichszwecken auch die Staatskanzlei.

⁸⁵ Darin enthalten sind bei den IuK-Aufgaben des Finanzministeriums und des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die rechnerischen Stellenäquivalente, die sich aus der Berücksichtigung der mit dem Informatikzentrum Niedersachsen getroffenen Benutzungsvereinbarungen ergeben.

Die vorstehende Tabelle zeigt, dass die geprüften Ministerien für die oben genannten internen Querschnittsaufgaben im Mittel des Jahres 2003 insgesamt rd. 427 Vollzeitkräfte eingesetzt haben. Dies entspricht im Durchschnitt aller Ministerien einem Personaleinsatz von 1 VZE für 5,66 Beschäftigte. In den einzelnen Ministerien beträgt die Zahl der Beschäftigten zwischen 7,68 und lediglich 3,75 je VZE.

Auf Grund des quantitativen Benchmarkings hat der LRH für eine sachgerechte Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben des internen Wirkungsbereichs in den Ministerien zum Stichtag 31.10.2003 folgenden Stellenbedarf und das sich daraus ergebende Einsparpotenzial errechnet:

Behörde	Stellenbedarf für interne Querschnittsaufgaben (VZE)	Einsparungsmöglichkeit (VZE)	Beschäftigte am 31.10.2003	Beschäftigte je VZE
Ministerium für Inneres und Sport	43,9	15,7	344	7,84
Finanzministerium	43,5	5,3	375	8,62
Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit	40,4	20,7	314	7,77
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	24,0	14,0	191	7,96
Kultusministerium	26,1	12,8	213	8,16
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	34,7	18,7	285	8,21
Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	29,2	13,0	246	8,42
Justizministerium	21,2	24,5	171	8,07
Umweltministerium	34,2	5,2	278	8,13
Summe	297,2	129,9	2 417	8,13

Der errechnete Stellenbedarf für die genannten internen Querschnittsaufgaben der geprüften obersten Landesbehörden weist rd. 297 Vollzeitkräfte aus. Ein daran ausgerichteter Personaleinsatz hätte zur Folge, dass im Durchschnitt 1 VZE für 8,13 Beschäftigte (bei einer Schwankungsbreite von 7,77 bis 8,62) eingesetzt würde.

Von den am 31.10.2003 eingesetzten rd. 427 Stellen hält der LRH hiernach bei unverändertem Aufgabenbestand bis zu 130 Stellen grundsätzlich für entbehrlich. Das durchschnittliche Einsparpotenzial beträgt dann rd. 30 v. H. Bei einem bisherigen

Personalkosteneinsatz von etwa 25 Millionen € entspricht das Einsparpotenzial einem Betrag von bis zu 7,5 Millionen € jährlich.

Umsetzung des Einsparpotenzials

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

Der LRH ist überzeugt, dass in erheblichem Umfang Einsparungen ohne nennenswerte Nachteile für die Qualität der Aufgabenerledigung realisiert werden können. Die Umsetzung des Einsparpotenzials ist jedoch nicht in allen Fällen unter Beibehaltung der derzeitigen Organisation und Geschäftsverteilung möglich. Sie kann vielmehr verschiedene organisatorische Maßnahmen, wie die Auflösung oder Neubildung von Referaten sowie den Neuzuschnitt oder die Zusammenfassung von Aufgabenbereichen, erfordern. Der LRH hat in seinen Prüfungsmitteilungen Empfehlungen und Hinweise zur Verbesserung von Arbeitsabläufen bei einzelnen Aufgaben oder Aufgabengruppen gegeben.

Stellungnahme der Landesregierung

In ihrer Stellungnahme widerspricht die Landesregierung der „Verfahrensweise, Daten nur quantitativ zu vergleichen, um daraus Kennzahlen zur Ermittlung von Soll-Größen und Einsparpotentialen festzulegen“, und führt weiter aus: „Erst eine sich an die Datenerhebung anschließende 2. Untersuchungsphase des Benchmarking unter Einbeziehung von Qualitätsgesichtspunkten und unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten führt zum Ziel, mit Hilfe von Kennzahlen die Aufgabenerledigung der Querschnittsdienste in den Ministerien (bewertend) zu vergleichen und die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen („Vom Besten lernen“)“.

Die vom LRH gewählte Bezugsgröße „Beschäftigtenzahl“ hält die Landesregierung nicht in allen Fällen für sachgerecht. Außerdem bemängelt sie, dass der LRH „sog. ‚weiche Faktoren‘, wie z. B.

- die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Bediensteten,
- ressortbezogene Besonderheiten,

- Zufriedenheit der Mitarbeiter und der ‚Leistungsabnehmer‘,
- die Bearbeitungstiefe der jeweiligen Aufgaben,
- die Ablauforganisation der Häuser,
- durchschnittliche Bearbeitungszeiten;

nicht mit in die Betrachtung einbezogen“ habe.

Schließlich weist die Landesregierung darauf hin, dass die Prüfung zu einem Zeitpunkt stattgefunden habe, „in dem noch die Auswirkungen der Neuorganisation der Landesregierung abzarbeiten waren und sich bereits die ersten Veränderungen durch die Verwaltungsmodernisierung abzeichneten“.

Die Ressorts haben sich darauf verständigt, die „Aussagen der Untersuchung in den bestehenden Fachgruppen (Arbeitskreis der Personalreferenten, Arbeitskreis der Leiterinnen und Leiter der Hauptbüros etc.)“ zu überprüfen. Eine Lenkungsgruppe soll den zeitlichen Ablauf koordinieren.

Dazu ist aus Sicht der Finanzkontrolle Folgendes anzumerken:

Der LRH hat die Diskussion um die Auswahl der Bezugsgröße auch mit den Ministerien ausdrücklich und mit besonderer Intensität geführt. Bei verschiedenen Aufgaben hat der LRH zu mehreren in Betracht kommenden Bezugsgrößen Modellberechnungen vorgenommen und festgestellt, dass sie sich in ihren Auswirkungen nur marginal unterscheiden, eine schwächere Korrelation zum Arbeitsaufwand aufweisen oder sogar zu einem höheren Einsparpotenzial führen.

Der LRH geht davon aus, dass eine weitere Einbeziehung „weicher Faktoren“ nicht sachgerecht ist, da die aus den Ergebnissen der besten vier Behörden gemittelte Kennzahl auch behördenspezifischen Besonderheiten Rechnung trägt und während der Prüfung kein Sachverhalt bekannt geworden ist, dass die Querschnittsaufgaben nicht in angemessener Qualität und mit durchschnittlicher Erledigungsgüte bearbeitet wurden. Er sieht die Gefahr, dass real vorhandene Rationalisierungspotenziale durch Hinweise auf „weiche Faktoren“ verhindert oder verzögert werden.

Der LRH hält es deshalb für geboten, dass die Arbeitsgruppe der Landesregierung sich nicht der Überprüfung der Benchmarks, sondern der Umsetzbarkeit des ermit-

telten Einsparpotenzials zuwendet. Die Landesregierung sollte durch konkrete Zielvorgaben sicherstellen, dass die Einsparungsmöglichkeiten nicht durch die auf Grund der Verwaltungsmodernisierung veranlassten organisatorischen Veränderungen unterlaufen werden. Der oben dargestellte Durchschnittswert von 1 VZE (für interne Querschnittsaufgaben) zu 8,13 Beschäftigten sollte auch nach der Übernahme von Aufgaben aus dem nachgeordneten Bereich als eine „Mindestzielmarke“ angesehen werden.

22. Einsparpotenziale bei der Zentralen Vollstreckungsstelle des Landes

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

Die Konzentration der Vollstreckungsaufgaben bei der im Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung eingerichteten Zentralen Vollstreckungsstelle hat sich bewährt. Die Zentrale Vollstreckungsstelle hat die aufgelaufenen Rückstände durch geeignete Maßnahmen erheblich abbauen können.

Die analytische Personalbedarfsberechnung für die Zentrale Vollstreckungsstelle ergibt einen Überhang für das im Jahr 2004 erbrachte Arbeitsvolumen von 13,5 Vollzeiteinheiten. Dies entspricht einem jährlichen Einsparvolumen von ca. 850 000 €.

Nach Abbau der noch vorhandenen Arbeitsrückstände und bei unveränderten Rahmenbedingungen können weitere neun Vollzeiteinheiten eingespart werden. Dies entspricht einem zusätzlichen Einsparpotenzial in Höhe von ca. 560 000 €.

Zusätzlich sollte der Zentralen Vollstreckungsstelle die Zuständigkeit für die Beitreibung zivilrechtlicher Forderungen übertragen werden und sie sollte über den Justizbereich hinaus die Entscheidungskompetenz für die Veränderung von Ansprüchen nach § 59 LHO erhalten.

Ausgangslage

Die bis Ende 1999 von den Regierungsbezirkskassen wahrgenommenen Vollstreckungsaufgaben hat die Landesregierung mit Beschluss vom 29.02.2000 beim Nie-

dersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) - Standort Aurich - zentralisiert. Die dort eingerichtete Zentrale Vollstreckungsstelle (ZVS) ist seit dem 01.01.2000 zuständig für die Beitreibung aller öffentlich-rechtlichen Forderungen des Landes (außer Steuern). Für privatrechtliche Forderungen des Landes ist die ZVS bisher nur zuständig, soweit diese wie öffentlich-rechtliche Forderungen vollstreckt werden dürfen.

Der LRH hatte bereits früher festgestellt, dass die automatisierte Durchführung von Vollstreckungsmaßnahmen gleichzeitig mit der Einführung des automatisierten Haushaltsvollzugssystems (HVS) hätte gewährleistet sein müssen⁸⁶. Erst nahezu 2 ½ Jahre nach Einführung des HVS konnte die ZVS den Echtbetrieb mit dem Vollstreckungsmodul „CXS“⁸⁷ aufnehmen. Durch die verspätete Inbetriebnahme des Vollstreckungsverfahrens sind erhebliche Bearbeitungsrückstände entstanden. Die ZVS hat die Rückstände in einem beträchtlichen Umfang abgebaut. Sie waren jedoch zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH noch nicht vollständig abgearbeitet.

Die personelle Ausstattung der ZVS beruht auf dem im August 1999 vorgelegten Ergebnis der Untersuchung einer Projektgruppe, die die Aufgabe hatte, ein Feinkonzept zur Übernahme der Vollstreckungsaufgaben durch das NLBV am Standort Aurich zu erarbeiten. Hinsichtlich des Stellenbedarfs ist die Projektgruppe von der Stellenausstattung der früheren Vollstreckungsstellen der Regierungsbezirkskassen ausgegangen und hat, ohne eine qualifizierte Stellenbedarfsermittlung durchzuführen, eine pauschale Reduzierung von 30 v. H. vorgenommen.

Der LRH hat für das Arbeitsvolumen des Jahres 2004 den Personalbedarf - in Vollezeiteinheiten (VZE) - für den Sachbearbeitungs- und Leitungsbereich der ZVS mit analytischen Methoden fortschreibungsfähig berechnet.

Personalbedarf für das Arbeitsvolumen 2004

Auf der Grundlage der erhobenen Daten ergibt sich für das Arbeitsvolumen 2004 ein Personalbedarf von 7 VZE für Leitungs- und Querschnittsaufgaben (bisher 8,5 VZE) und 29,5 VZE für die Sachbearbeitung (bisher 41,5 VZE).

⁸⁶ Jahresbericht 2002, Drs. 14/3420, S. 68.

⁸⁷ „Collection and Execution System“, Vollstreckungsmodul der HVS-Software.

Der Überhang von 13,5 VZE entspricht unter Anwendung der standardisierten Personalkostensätze⁸⁸ einem errechneten Einsparbetrag von ca. 850 000 € jährlich.

Fortschreibung des Personalbedarfs

Bei vorsichtiger Betrachtungsweise mit einem Arbeitsvolumen von 100 000 erledigten Fällen⁸⁹ und einem VZE-Bedarf von 29,5 für die mit dem CXS-Modul unterstützte Sachbearbeitung können jeder VZE rd. 3 390 Fälle pro Jahr zugeordnet werden.

Ausgehend von der für neue Fälle ermittelten Jahresfallzahl 2004 (72 700) benötigt die ZVS nach Abarbeitung aller Rückstände nur noch 21,5 VZE für die Sachbearbeitung und 6 VZE für Leitungs- und Querschnittsaufgaben. Dies entspricht einem zusätzlichen Einsparpotenzial in Höhe von ca. 550 000 €.

Hierbei unberücksichtigt ist das Einsparpotenzial, das sich aus einer zeitnahen Vollstreckung ergibt. Eine zeitnahe Einleitung der Vollstreckung verringert den Bearbeitungsaufwand, da z. B. weniger Anschriften zu ermitteln und Mahnschreiben zu versenden sind.

Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen

Nach § 61 Niedersächsisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG) vom 02.06.1982⁹⁰ können die in einer Verordnung⁹¹ nach § 62 NVwVG abschließend aufgezählten privatrechtlichen Geldforderungen (z. B. Mieten und Pachten) wie öffentlich-rechtliche Forderungen vollstreckt werden. Die ZVS muss als Vollstreckungsbehörde die Vollstreckung einstellen, wenn der Vollstreckungsschuldner ihr gegenüber Einwendungen erhebt (§ 61 Abs. 2). Eine weitere Vollstreckung ist dann nur nach Maßgabe der Zivilprozessordnung durch die anordnende Stelle möglich.

⁸⁸ Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der persönlichen Verwaltungsausgaben sowie der Durchschnittssätze für die Berechnung der haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Altersteilzeit, Runderlass des Finanzministeriums vom 13.10.2003 (Nds. MBl. S. 690).

⁸⁹ Aus einer Statistik der ZVS hat der LRH für das Jahr 2004 eine Zahl von 106 567 erledigten Fällen hochgerechnet. Die Zahl der im Jahr 2004 neu eingegangenen Fälle lag bei 72 661 Fällen.

⁹⁰ Nds. GVBl. 1982 S. 139, zuletzt geändert am 17.12.1998, Nds. GVBl. S. 710.

⁹¹ Verordnung über die Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen im Verwaltungszwangsverfahren vom 12.09.1982 - Nds. GVBl. S. 382 -, zuletzt geändert durch Verordnung vom 03.12.2002 - Nds. GVBl. S. 774 -.

Alle anderen privatrechtlichen Forderungen (z. B. Schadenersatzforderungen) des Landes sind nach den Bestimmungen der Zivilprozessordnung zu vollstrecken. Die Zuständigkeit für die Vollstreckung liegt in diesen Fällen ausschließlich bei den anordnenden Dienststellen.

Auf Grund der geringen Fallzahlen bildet sich bei den einzelnen Dienststellen keine Routine heraus. Eine zentralisierte Bearbeitung sämtlicher privatrechtlicher Forderungen des Landes bei der ZVS bringt Synergieeffekte, z. B. Konzentration von Fachkenntnissen und Schuldnerinformationen an einer Stelle und Reduzierung des Bearbeitungsaufwands durch höhere Routine.

Der LRH schlägt vor, der ZVS die Beitreibung aller zivilrechtlichen Forderungen des Landes (außer im Bereich der Steuerverwaltung) zu übertragen.

Veränderung von Ansprüchen (§ 59 LHO)

Nach den Erfahrungswerten der ZVS beziehen sich die in das CXS-Modul überführten Forderungen zu 90 v. H. auf Justizforderungen und lediglich zu 10 v. H. auf sonstige Forderungen.

Die von der ZVS durchzuführenden Vollstreckungsmaßnahmen sind für beide Bereiche weitgehend gleich. Unterschiede bestehen jedoch bei der Zuständigkeit für die Bearbeitung von Stundungen und Niederschlagungen:

Justizforderungen

Das Justizministerium hat die Entscheidungsbefugnis über Stundungen und Niederschlagungen vollständig auf die ZVS übertragen⁹². Diese Delegation hat sich aus Sicht des Justizministeriums bewährt. Sie hat erheblich dazu beigetragen, den Verwaltungsaufwand bei der Einziehung von Forderungen insgesamt zu minimieren.

⁹² Gemeinsamer Runderlass des Justizministeriums und des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vom 24.11.1994 - Nds. MBl. 1995 S. 60 -, zuletzt geändert durch Amtsverfügung vom 26.05.2003 - Nds. Rpfl. S. 170 -.

Nichtjustizforderungen

Bei allen anderen von der ZVS beizutreibenden Forderungen obliegen die Entscheidungen über anspruchsverändernde Maßnahmen nach § 59 Abs. 1 LHO den jeweiligen obersten Landesbehörden bzw. den nach den Verwaltungsvorschriften zu § 59 LHO ermächtigten Behörden. Der ZVS sind diese Befugnisse bisher nicht übertragen.

Eine Delegation auf die ZVS vergleichbar der Regelung im Justizbereich bringt folgende Vorteile:

- Bei der ZVS bestehen Routine und Erfahrungswissen, die es ermöglichen, die Einziehbarkeit von Forderungen zügig und angemessen zu beurteilen.
- Gegen den gleichen Schuldner gerichtete Forderungen könnten unabhängig von ihrer Entstehung zusammengefasst als ein Vollstreckungsfall bearbeitet werden. Ein einheitliches Vorgehen gegen einen Schuldner wäre gewährleistet.
- Der Aufwand für Ausdruck und Übersendung von Unterlagen an die entscheidende Behörde entfällt. Der Kommunikationsbedarf wird geringer.

Der LRH schlägt vor, die bereits bei den Justizforderungen bestehenden Entscheidungszuständigkeiten für die Veränderung von Ansprüchen auch auf Nichtjustizforderungen zu übertragen. Lediglich die Entscheidungen über Forderungen mit Ahnungscharakter (Gruppe 112) sollten bei den anordnenden Dienststellen verbleiben.

Stellungnahme der Landesregierung

Das Finanzministerium bezweifelt in seiner Stellungnahme, ob die für die analytische Personalbedarfsberechnung zugrunde gelegten Daten richtig ermittelt wurden. Zweifelhaft sei, ob die in der Selbstaufschreibung erhobenen Bearbeitungszeiten den tatsächlichen Arbeitsaufwand widerspiegeln und ob alle anfallenden Tätigkeiten erfasst worden seien. Nochmalige Anschreibungen in der ZVS hätten ergeben, dass die zugrunde zu legenden Jahresarbeitsminuten annähernd verdoppelt werden müssten. Detaillierte Angaben hierzu seien zurzeit nicht möglich.

Außerdem sei nicht berücksichtigt worden, dass auf Grund der aufgelaufenen Arbeitsrückstände im Jahre 2004 zu einem großen Teil automationsunterstützte Vollstreckungsaufträge erteilt worden seien, die im Normalbetrieb nicht repräsentativ seien.

Der LRH hält an seiner Einschätzung des Umfangs des Einsparpotenzials aus folgenden Gründen fest:

- Der Selbstaufschreibungsbogen wurde in Abstimmung mit der Leitungsebene der geprüften Stelle konzipiert. Die Daten wurden in einem repräsentativen Aufzeichnungszeitraum von vier Wochen erhoben. Vorgegangen war ein Probelauf mit verschiedenen Sachbearbeitern, die bestätigten, dass der Erhebungsbogen ihre Aufgaben und Tätigkeiten vollständig abbildete und für eine Selbstaufschreibung zur Ermittlung der für die Aufgabenerledigung erforderlichen Arbeitszeiten geeignet sei. Ergänzend zur Selbstaufschreibung hat der LRH Zeitmessungen vorgenommen und dabei auch die Plausibilität der Selbstaufschreibung überprüft. Die Prüfung ergab, dass die Ergebnisse der Selbstaufschreibung mit den Erkenntnissen der Prüfer übereinstimmten.
- Der LRH hat die automationsunterstützte Stapelbearbeitung der Vollstreckungsaufträge und der Einwohnermeldeanfragen durch Hilfskräfte hinsichtlich des Zeitverbrauchs einer Einzelbearbeitung durch qualifizierte Sachbearbeiter gleichgestellt. Die geprüfte Stelle beabsichtigt, bestimmte Tätigkeiten auch künftig stapelweise (automationsunterstützt) zu bearbeiten. Die Berechnungsweise des LRH begünstigt daher die geprüfte Stelle.

23. Verminderung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte im berufsbildenden Bereich

Einzelplan 07	-	Kultusministerium
Kapitel 07 20 und 07 22	-	Berufsbildender Schulbereich

Annähernd ein Drittel der im Schuljahr 2003/2004 den Lehrkräften im berufsbildenden Bereich gewährten Anrechnungsstunden für besondere Belastungen im Wert von mindestens 8,4 Millionen € waren nicht erforderlich.

Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden und ihre wirtschaftliche Bedeutung

Auf Grund der Regelungen der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (ArbZVO-Lehr)⁹³ können Lehrkräften Anrechnungen für die Wahrnehmung besonderer Tätigkeiten im Schulbereich sowie Ermäßigungen aus personenbezogenen Gründen gewährt werden, die ihre Regelstundenverpflichtung mindern.

Im Schuljahr 2003/2004 wurden an öffentlichen *berufsbildenden* Schulen Anrechnungen und Ermäßigungen im Umfang von insgesamt 28 478 Unterrichtswochenstunden gewährt. Dies entspricht einem Finanzvolumen von etwa 82 Millionen €.

Der LRH hatte bereits die Gewährung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden im Bereich der öffentlichen *allgemein bildenden* Schulen für das Schuljahr 2002/2003 geprüft. Da die im Rahmen dieser Prüfung gewonnenen Erkenntnisse sowohl hinsichtlich der Gewährung der Alters- sowie Schwerbehindertenermäßigung von Lehrkräften als auch der pauschalen Zuweisung von Anrechnungsstunden auf die berufsbildenden Schulen übertragbar sind, weist der LRH auf die Ausführungen in seinem Jahresbericht 2004⁹⁴ hin.

Die darüber hinausgehenden Feststellungen des LRH für den Bereich der berufsbildenden Schulen beschränken sich auf die *Anrechnungen für besondere Belastungen*, auf die mit rd. 8 800 Lehrerwochenstunden knapp ein Drittel und damit der größte Anteil der im Prüfungszeitraum gewährten Anrechnungen entfallen. Diese entsprechen ca. 350 Vollzeitlehreereinheiten und einem Finanzvolumen von 25 Millionen €.

Die Anrechnungsstunden für besondere Belastungen werden den Schulen in Form eines Stundenkontingents zur Verfügung gestellt und von diesen eigenverantwortlich verwaltet.

Der LRH hat die Praxis der Gewährung von Anrechnungsstunden für besondere Belastungen an 51 exemplarisch ausgewählten berufsbildenden Schulen überprüft.

⁹³ Im Folgenden ist die ArbZVO-Lehr in der für das Schuljahr 2003/2004 geltenden Fassung vom 24.02.1999 (Nds. GVBl. S. 62 - VORIS 20411 01 28 00 000 -), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 02.07.2003 (Nds. GVBl. S. 244) zitiert.

⁹⁴ Vgl. Drs. 15/1050, S. 127 ff.

Unzulässige Gewährung von Anrechnungsstunden für besondere Belastungen

Die Aufgabeninhalte, für die im berufsbildenden Bereich unzulässigerweise Anrechnungsstunden gewährt worden sind, sind weitestgehend mit denen im allgemein bildenden Bereich vergleichbar.

Fallgestaltungen und Umfang

So bewilligten auch einige berufsbildende Schulen zusätzlich Anrechnungsstunden für Personalratstätigkeiten, obwohl hierfür bereits Freistellung nach dem Niedersächsischen Personalvertretungsgesetz gewährt wird.

Ferner entfielen ca. 60 v. H. der insgesamt nach den Feststellungen des LRH unzulässigerweise gewährten Anrechnungsstunden auf Tätigkeiten wie beispielsweise Korrekturen, Vorbereitung und Durchführung schulischer Abschlussprüfungen einschließlich des Einsatzes im Abitur usw. Erfüllen einzelne Lehrkräfte solche Aufgaben, so werden sie nämlich nicht „besonders“ belastet. Es handelt sich vielmehr - entgegen der Auffassung des Kultusministeriums - um Belastungen, die generell der Arbeit in den unterschiedlichen Schulformen zu Eigen sind. Sie sind bei der Bemessung der schulformspezifischen Regelstundenzahl zu berücksichtigen.

Weiterhin wurden teilweise Anrechnungen gewährt, um Berufsanfänger/-innen zu entlasten. Da die Einstiegsphase in den Beruf in allen Berufsbereichen stets mit einem höheren Arbeitsaufwand verbunden ist, kann die anfängliche erhöhte Arbeitsbelastung nicht als eine besondere individuelle Belastung gewertet werden. Hierbei handelt es sich vielmehr um ein Problem aller Berufsanfänger, das nur generell, aber nicht im Einzelfall und ggf. innerhalb einer Schule oder von Schule zu Schule verschieden gelöst werden kann.

Auch die gesundheitliche Beeinträchtigung einer Lehrkraft ist keine durch die zu erfüllenden Aufgaben verursachte und nach den arbeitszeitrechtlichen Vorschriften auszugleichende besondere Belastung. Hierfür steht das allgemeine beamtenrechtliche Instrument der eingeschränkten Dienstfähigkeit nach § 54 a Niedersächsisches Beamtengesetz zur Verfügung.

Nach dem Umfang der insgesamt unzulässig gewährten Anrechnungsstunden für besondere Belastungen lassen sich im berufsbildenden Bereich auf der Basis des

Schuljahres 2003/2004 wenigstens 45 Stellen mit einem Finanzvolumen von zumindest 3,3 Millionen € einsparen bzw. der Unterrichtsversorgung zuführen.

Kompensation des Einsparpotenzials durch zusätzliche Aufgaben?

Der Anteil der unzulässig gewährten Anrechnungsstunden von 13 v. H. am Gesamtkontingent der Anrechnungsstunden für besondere Belastungen ist im berufsbildenden Bereich erheblich niedriger als bei den allgemein bildenden Schulen mit immerhin 47 v. H. Der deutlich niedrigere Anteil dürfte im Wesentlichen auf die erheblichen strukturellen Veränderungen der letzten Jahre im berufsbildenden Bereich zurückzuführen sein. Die damit einhergehende Erweiterung des Aufgabenspektrums der berufsbildenden Schulen hat zu mehr Eigenverantwortung und daraus resultierend zu mehr außerunterrichtlichen Tätigkeiten geführt, deren zeitlicher Mehraufwand durch die Gewährung von Anrechnungsstunden für besondere Belastungen ausgeglichen wird.

Offen bleibt, ob sich das vorgenannte Einsparpotenzial von 3,3 Millionen € jedenfalls in Zukunft - so die Prognose des Kultusministeriums - durch wachsende Aufgaben im Rahmen der weiter zunehmenden Eigenverantwortlichkeit von Schulen verringern wird. Solche zusätzlichen Belastungen dürfen aber nicht „unter der Hand“ kompensiert werden. Es handelt sich vielmehr um Maßnahmen des Ministeriums, für die wegen ihrer finanziellen Bedeutung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind (§ 7 Abs. 2 LHO). Im Rahmen einer solchen Untersuchung müssen, um Kostentransparenz herzustellen, die zusätzlichen Belastungen in den Schulen und Entlastungen in der Schulaufsicht empirisch nachgewiesen und deren Ausgleich durch Gewährung von Anrechnungsstunden einerseits und Personalreduzierung andererseits transparent ausgewiesen werden.

Überhöhte Stundenkontingente für besondere Belastungen an berufsbildenden Schulen mit Fachgymnasien

Die Anzahl der Anrechnungsstunden für besondere Belastungen bemisst sich nach der Anzahl der Klassen multipliziert mit einem für jede Schulform festgelegten Faktor⁹⁵. Für berufsbildende Schulen wird ein Faktor von 1,15 zugrunde gelegt. Für Fachgymnasien, die im Regelfall an berufsbildende Schulen angeschlossen sind,

⁹⁵ Vgl. § 14 Abs. 1 Satz 2 ArbZVO-Lehr, Anlage 3.

galt im Prüfungszeitraum des Schuljahres 2002/2003 noch ein erhöhter Faktor von 2,2.

Der LRH hat festgestellt, dass die überprüften berufsbildenden Schulen die durch den höheren Faktor zusätzlich gewährten Anrechnungsstunden nicht ausschließlich den angeschlossenen Fachgymnasien zugewiesen haben. Sie wurden vielmehr auf die *gesamte* Schule zum Ausgleich der besonderen Belastungen verteilt. Die Schulen haben damit zwar im Rahmen des ihnen eingeräumten Ermessens gehandelt. Diese Praxis lässt jedoch den Rückschluss zu, dass die Schulen selbst keine höhere Belastung in den Fachgymnasien zugrunde legen.

Die schulformbezogene Differenzierung der Faktoren ist somit nicht erforderlich. Die gegenwärtige Rechtslage stellt ohne sachlichen Grund diejenigen berufsbildenden Schulen faktisch besser, denen ein Fachgymnasium angeschlossen ist.

Der LRH regt daher an, einheitlich den für berufsbildende Schulen geltenden Faktor von 1,15 zugrunde zu legen. Hieraus hätte sich allein für das Schuljahr 2002/2003 ein Einsparpotenzial von 905 Anrechnungsstunden mit einem Finanzvolumen von insgesamt 2,6 Millionen € ergeben.

Das Kultusministerium hat zwar inzwischen den besonderen Faktor für angeschlossene Fachgymnasien von 2,2 auf 2,0 herabgesetzt. Einem einheitlichen Faktor will es jedoch nur näher treten, wenn dadurch die Zahl der insgesamt zur Verfügung stehenden Anrechnungsstunden für besondere Belastungen nicht verringert wird. Damit stimmt das Ministerium der grundsätzlichen Kritik des LRH zu, dass es eines besonderen Faktors für die angeschlossenen Fachgymnasien nicht bedarf. Konkrete Gründe, die es rechtfertigen würden, den bisher für berufsbildende Schulen geltenden Faktor von 1,15 heraufzusetzen, hat das Ministerium allerdings nicht dargelegt.

Fehlende Finanzierungszuständigkeit des Landes

Nach der schulgesetzlichen Lastenverteilung der §§ 112 und 113 Niedersächsisches Schulgesetz trägt das Land im Grundsatz nur die Kosten des pädagogischen Personals, die Schulträger tragen hingegen die Sachkosten und die sonstigen Personalkosten. Hieraus ergibt sich u. a. die Pflicht der Schulträger, die notwendige Informations- und Kommunikationstechnik sowie die erforderlichen technischen Ge-

räte und Maschinen anzuschaffen und diese in einem betriebsbereiten Zustand zu halten.

Der LRH hat festgestellt, dass berufsbildende Schulen vielfach, etwa für die Einrichtung und Wartung von Schulnetzwerken, auf die vom Land finanzierten Lehrkräfte zurückgreifen mussten, weil die Schulträger die notwendigen Dienstleistungen gar nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stellten. Von den insgesamt gewährten Anrechnungsstunden für besondere Belastungen wurden allein 9,9 v. H.⁹⁶ für die Einrichtung und Betreuung technischer Anlagen gewährt. Dies entspricht einem Finanzvolumen von mindestens 2,5 Millionen €.

Im Rahmen der Prüfung der allgemein bildenden Schulen hatte der LRH diesen Tatbestand noch nicht aufgegriffen. Die Sach- und Rechtslage ist bei den allgemein bildenden Schulen jedoch keine andere.

Der LRH hält es daher - unabhängig von der allgemeinen Problematik, wie die Aufgaben- und Finanzierungslast zwischen dem Land und den kommunalen Schulträgern künftig sachgerecht aufgeteilt werden kann - angesichts der bestehenden Rechtslage für zwingend geboten, von den Schulträgern die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben einzufordern.

24. **Unwirtschaftliche Arbeitszeitvereinbarungen an Förderschulen**

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

Das Land hat mit Bediensteten an Förderschulen häufig längere Arbeitszeiten vereinbart, als dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben während der Unterrichtszeit erforderlich war. Der Überhang an Arbeitszeit summierte sich im Schuljahr 2003/2004 landesweit auf - geschätzt - mehr als 2 000 Stunden. Dies entspricht einem Finanzvolumen von 2,2 Millionen € pro Jahr.

Das Kultusministerium hat hierauf bereits reagiert, sodass die Arbeitszeitüberhänge künftig reduziert werden. Es hat aber noch nicht die Ursache des Problems beseitigt.

⁹⁶ Hochgerechnet auf alle öffentlichen berufsbildenden Schulen entspricht dies 878 Stunden.

Das Land hat an Förderschulen pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die überwiegend unterrichtsbegleitende Aufgaben wahrnehmen, und weiterhin Betreuungskräfte eingestellt, die die Schülerinnen und Schüler im Unterricht pflegerisch betreuen.⁹⁷

Diese Bediensteten können ihre Aufgaben im Wesentlichen nur während der Unterrichts- und Pausenzeiten der Schülerinnen und Schüler, den so genannten Präsenzzeiten, erfüllen, nicht aber während der Schulferien. Dies führt zu dem Problem, dass die in der Woche tatsächlich zu erbringende Arbeitszeit die während der Schulferien nicht geleistete Arbeit berücksichtigen muss, soweit die Schulferien den Jahresurlaub überschreiten.

Ermittlung der individuellen Arbeitszeitverpflichtung

Deshalb wird - ausgehend von der tarifvertraglich festgelegten regelmäßigen und einzelvertraglich ggf. herabgesetzten Wochenarbeitszeit - für jeden Bediensteten anhand einer vom Kultusministerium erarbeiteten Formel die wöchentliche Arbeitszeitverpflichtung unter Berücksichtigung eines Zuschlags für die Ferienzeiten ermittelt. Weiterhin wird eine pauschale Anrechnung für Tätigkeiten gewährt, die außerhalb der Unterrichtszeiten typischerweise noch anfallen, wie z. B. die Betreuung und Versorgung der Schülerinnen und Schüler vor und nach dem täglichen Unterricht. Hieraus ergibt sich insgesamt die von dem einzelnen Bediensteten zu erbringende individuelle Arbeitszeitverpflichtung.

Individuelle Arbeitszeitverpflichtungen überschreiten Präsenzzeiten

Der LRH hat festgestellt, dass bei annähernd 43 v. H. der an den überprüften Förderschulen eingesetzten pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Betreuungskräften die individuellen wöchentlichen Arbeitszeitverpflichtungen die Präsenzzeiten teilweise um mehr als zehn Stunden pro Woche überschritten. Hochgerechnet auf alle Förderschulen ergab sich danach im Schuljahr 2003/2004 ein Arbeitszeitüberhang von weit mehr als 2 000 Stunden pro Woche. Dies entspricht einem Finanzvolumen von mindestens 2,2 Millionen € pro Jahr.

⁹⁷ Das Land trägt nach § 112 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz neben den Personalkosten der Lehrkräfte auch die Kosten dieser Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Tatsächlicher Einsatz der Arbeitszeitüberhänge

In der Schulpraxis wurden die Arbeitszeitüberhänge vielfach mit Tätigkeiten wie die Aufsicht und Betreuung der Schülerinnen und Schüler vor und nach dem Unterricht verrechnet, mithin für Aufgaben, für die den Bediensteten bereits eine pauschale Anrechnung gewährt wird.

Viele Förderschulen setzten die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Betreuungskräfte auch für Aufgaben ein, für die sie nicht eingestellt worden waren und nicht vom Land bezahlt werden. So betreuten sie z. B. die Schulbücherei.

Schwachstelle des Systems

Das gegenwärtige System der Berechnung der individuellen Wochenarbeitszeit gewährleistet keine am konkreten Bedarf der jeweiligen Schule ausgerichtete Arbeitszeit. Das Land zahlt deshalb für Arbeitszeiten, ohne dass die vereinbarte Gegenleistung erbracht werden kann.

Das Kultusministerium hat diese Problematik erkannt und für Neueinstellungen von pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ab dem Jahr 2002 die Wochenarbeitszeit, die Grundlage der Berechnung der individuellen Arbeitszeitverpflichtung ist, auf 31,5 Stunden begrenzt. Dadurch werden die Arbeitszeitüberhänge für das neu eingestellte Personal künftig deutlich reduziert.

Wirklich gelöst wird das Problem durch diese Maßnahme jedoch nicht. Die Feststellungen des LRH belegen nämlich, dass wegen der großen Bandbreite der Präsenzzeiten an Förderschulen eine *pauschale* Begrenzung der Wochenarbeitszeit nicht ausreichend ist, um die tatsächliche wöchentliche Arbeitsleistung den Präsenzzeiten anzupassen.

Um Arbeitszeitüberhänge vollständig zu vermeiden, ist die regelmäßige Wochenarbeitszeit künftig vertraglich so festzulegen, dass die *individuelle* Arbeitszeitverpflichtung eines jeden Bediensteten mit der von der Schule benötigten Präsenzzeit übereinstimmt. Der LRH hat hierfür eine Berechnungsmethode vorgeschlagen, bei der die jeweilige Präsenzzeit an der Einsatzschule die maßgebliche Ausgangsgröße für die Ermittlung der vom Land zu bezahlenden Wochenarbeitszeit ist.

25. Einsparpotenzial beim Einsatz von Lehrkräften in Stadt- und Kreisbildstellen

Einzelplan 07	-	Kultusministerium
Kapitel 07 58	-	Niedersächsisches Landesamt für Lehrerbildung und Schulentwicklung

Die in den kommunalen Bildstellen eingesetzten und vom Land finanzierten Lehrkräfte nehmen in erheblichem Umfang Aufgaben wahr, die teils Dritte wirtschaftlicher erfüllen könnten und teils von den Kommunen zu finanzieren sind. Weiteres Einsparpotenzial ergäbe sich durch eine Neudefinition der bislang von den Lehrkräften an Bildstellen wahrgenommenen Aufgaben.

Das Land kann danach insgesamt etwa 40 v. H. der für die Arbeit in den Bildstellen gewährten 853 Anrechnungsstunden einsparen. Dies entspricht 13 Vollzeitlehreereinheiten und einem Finanzvolumen von jährlich 910 000 €.

Weitere 320 000 € jährlich sind deshalb einzusparen, weil das Land den für die Bildstellen zuständigen Kommunen jeweils nur eine Fachkraft und nicht etwa, wie geschehen, Fachkräfte entsprechend der Zahl der Bildstellen unentgeltlich zur Verfügung stellen darf.

Ausgangssituation

Nach § 108 Abs. 4 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) sind die Landkreise und kreisfreien Städte verpflichtet, die kreisangehörigen Schulträger bei der Ausstattung ihrer Schulen mit audiovisuellen Medien zu unterstützen. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollen die Versorgung der Schulen mit audiovisuellen Medien koordinieren; sie haben im Benehmen mit der Schulbehörde eine geeignete Fachkraft mit der Durchführung dieser Aufgabe zu betrauen. Das Land kann - als freiwillige Leistung - diese Fachkraft unentgeltlich zur Verfügung stellen.

Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtung haben die zuständigen Kommunen insgesamt 67 Bildstellen eingerichtet. Einige Landkreise und kreisfreie Städte unterhalten mehrere Bildstellen. Die Bildstellen werden in der Regel⁹⁸ von Lehrkräften

⁹⁸ Lediglich vier Bildstellen werden nicht von Lehrkräften geleitet.

geleitet, die das Land unentgeltlich zur Verfügung stellt. In fünf Großbildstellen⁹⁹ werden noch zusätzlich Lehrkräfte im so genannten didaktischen Dienst eingesetzt.

Im Schuljahr 2002/2003 wurden den in den Bildstellen eingesetzten Lehrkräften des Landes¹⁰⁰ insgesamt 853 Anrechnungsstunden gewährt. Dies entspricht 32 Vollzeitlehreereinheiten mit einem Finanzvolumen von rd. 2,3 Millionen €.

Der LRH hat die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der vom Land durch die Gewährung von Anrechnungsstunden finanzierten Lehrkräfte in den kommunalen Bildstellen geprüft und insbesondere untersucht, welche konkreten Aufgaben die Lehrkräfte in den Bildstellen tatsächlich wahrnehmen, ob diese Aufgaben ggf. durch Dritte wirtschaftlicher erfüllt werden können und wer die Aufgaben zu finanzieren hat.

Wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung durch Dritte

Annähernd 29 v. H. der von den Lehrkräften in den Bildstellen insgesamt wahrgenommenen Aufgaben entfielen auf die Bereiche Mediensichtung, -beurteilung, -einkauf und -archivierung.

In der Regel wurden diese Aufgaben in den Bildstellen parallel durchgeführt, sodass gleiche Medien mehrfach, ggf. sogar in allen Bildstellen gesichtet und beurteilt werden.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist jedoch insgesamt entbehrlich, weil bereits andere Anbieter die von den Schulen benötigten Informationen zur Verfügung stellen. Beispielsweise beinhaltet die „Datenbank Bildungsmedien“¹⁰¹ für einen Großteil der Bildungsmedien in Deutschland die Dokumentation bzw. Beurteilung audiovisueller und digitaler Medien verschiedener Anbieter, die für alle Schularten und Altersstufen sowie für die außerschulische Jugend- und Bildungsarbeit relevant sind.

Werden die vorhandenen Angebote genutzt, so können annähernd 250 Anrechnungsstunden eingespart werden.

⁹⁹ Großbildstellen in den Städten Braunschweig, Göttingen, Hannover, Osnabrück sowie im Landkreis Hannover.

¹⁰⁰ Hiervon erfasst werden sowohl die Bildstellenleitungen als auch der didaktische Dienst.

¹⁰¹ Ein gemeinsames Angebot des FWU (Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht) sowie des LMZ (Landesmedienzentrum Baden-Württemberg).

Fehlende Finanzierungszuständigkeit des Landes

Nach den Feststellungen des LRH nehmen die vom Land finanzierten Lehrkräfte in den Bildstellen ferner mit einem Anteil von gut 11 v. H. Aufgaben wahr, die mit dem schulischen Auftrag der kommunalen Bildstellen nichts zu tun haben und deshalb von den Kommunen selbst zu finanzieren sind. Hierunter fallen z. B. reine Verwaltungstätigkeiten in der Bildstelle oder Aufgaben im Bereich der Förderung regional-geschichtlicher Bildung und kommunaler Kulturarbeit.

Deshalb kann das Land künftig weitere 100 Anrechnungsstunden einsparen.

Wegfall von Annexaufgaben

Die in den Bildstellen tätigen Lehrkräfte üben eine Reihe von Tätigkeiten aus, die sich allenfalls als Annex zur schulgesetzlichen Aufgabe verstehen lassen, die Versorgung der Schulen mit audiovisuellen Medien zu koordinieren. Hierbei handelt es sich z. B. um die Beratung von Schülerinnen und Schülern, aber auch außerschulischen Kunden, um Sichtungveranstaltungen, Vorträge, Erstellung von Unterrichtsmaterialien und um Angebote für andere Bildungseinrichtungen.

Das Anforderungsprofil an die für die Schulen erforderliche Medienberatung hat sich durch neue Techniken und Medien völlig verändert. Gefordert ist kaum noch die einzelfallbezogene Beratung in der Bildstelle, z. B. aus Anlass der Suche und Ausleihe eines für eine bestimmte Unterrichtseinheit geeigneten Films. Erforderlich ist vielmehr, den Lehrkräften eine umfassende Medienkompetenz zu vermitteln, die sie befähigt, moderne Medien sachgerecht und zielorientiert auszuwählen und im Unterricht entsprechend einzusetzen. Im Sinne eines solchen neuen Konzepts werden deshalb für schulische Zwecke nicht Lehrkräfte benötigt, die Bildstellen leiten, sondern Lehrkräfte, die in der Lage sind, für Zwecke der schulischen Bildung und Lehrerfortbildung unter medienpädagogischen Gesichtspunkten zu beraten.

Setzt das Kultusministerium ein solches Konzept einer medienpädagogischen Beratung um, so können die geschilderten Annexaufgaben und damit nach vorsichtiger Schätzung des LRH weitere 20 v. H. der von den Lehrkräften in den Bildstellen bisher wahrgenommenen Tätigkeiten entfallen.

Ungerechtfertigte Zuweisung von Lehrkräften an Bildstellen

Mehrere Landkreise unterhalten nicht nur eine, sondern zwei oder drei Bildstellen, die Region Hannover sogar fünf Einrichtungen in Form einer Zentrale und vier Außenstellen. Hierin spiegeln sich alte Kreisstrukturen aus der Zeit vor der Gebietsreform wider. In der Regel wiesen die Bezirksregierungen jeder Bildstelle eine Lehrkraft zu, die die Einrichtungen leitete.

Nach § 108 Abs. 4 NSchG sollen die Landkreise und kreisfreien Städte die Versorgung der Schulen mit audiovisuellen Medien koordinieren. Allein mit dieser Aufgabe und nicht für den Betrieb oder die Leitung einer Bildstelle haben sie im Benehmen mit der Schulbehörde eine geeignete Fachkraft zu betrauen und nur für diesen Zweck kann das Land eine Fachkraft unentgeltlich zur Verfügung stellen.

Der Gesetzgeber geht ersichtlich davon aus, dass das Land, wenn es sich entschließt, unentgeltlich Fachkräfte zur Verfügung zu stellen, jeweils nur eine Fachkraft je Kommune bereitstellt. Mehr ist für den Zweck der Koordination der Versorgung der Schulen mit audiovisuellen Medien auch nicht erforderlich.

Nach der überschlägigen Berechnung des LRH hat das Land jährlich 320 000 € für die überzähligen Lehrkräfte aufgewandt. Sollte das bisherige System überhaupt weitergeführt werden, so kann jedenfalls dieser Betrag eingespart werden.

Organisatorische Zuordnung einer medienpädagogischen Beratung

Die medienpädagogische Beratung könnte in Anlehnung an das bisherige Modell nachfrageorientiert an den kommunalen Bildstellen eingesetzt werden. Nach Auffassung des LRH sprechen aber die besseren Gründe dafür, eine solche medienpädagogische Beratung der angebotsorientierten regionalen oder überregionalen Lehrerfortbildung zuzuordnen. Entscheidet sich das Kultusministerium für eine solche Zuordnung, so sind die kommunalen Bildstellen für schulische Zwecke weitestgehend entbehrlich. Jedenfalls dürfte dann kein Bedarf mehr bestehen, Lehrkräfte auf Kosten des Landes in den kommunalen Bildstellen einzusetzen.

Insgesamt besteht nach Auffassung des LRH für die Regelung des § 108 Abs. 4 NSchG aus heutiger Sicht kein wesentliches Bedürfnis. Sie kann deshalb gestrichen werden.

Einsparpotenzial insgesamt

Nach den Feststellungen des LRH ergibt sich hinsichtlich der für Lehrkräfte in Bildstellen gewährten Anrechnungsstunden ein Einsparpotenzial in Höhe von 60 v. H. Zu berücksichtigen wäre jedoch, dass das vorgeschlagene neue Konzept einer medienpädagogischen Beratung seinerseits Lehrerstunden verbraucht.

Der LRH hält es deshalb im Ergebnis für erreichbar, 40 v. H. der bisher jährlich gewährten 853 Anrechnungsstunden einzusparen. Das monetäre Einsparvolumen beträgt jährlich 910 000 €¹⁰² zuzüglich der 320 000 € für die vom Land überzählig finanzierten Lehrkräfte.

Unwirtschaftliches Handeln**26. Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen**

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 20	-	Zentrale Soziale Aufgaben
Kapitel 05 36	-	Sonstige soziale Leistungen

Das Land gewährt weiterhin Zuwendungen an Schuldnerberatungsstellen, obwohl das mit der Förderung angestrebte Ziel, ein möglichst flächendeckendes Netz von Schuldnerberatungsstellen zu schaffen, seit Jahren erreicht ist.

Darüber hinaus fördert das Land über Toto-Lotto-Mittel, Fallpauschalen für die außergerichtliche Schuldenbereinigung und das Quotale System in der Sozialhilfe die Schuldnerberatung. Die Gewährung von Zuwendungen ist deshalb einzustellen.

Schuldnerberatung

Die von den geförderten Schuldnerberatungsstellen wahrgenommenen Beratungsaufgaben umfassen die allgemeine soziale Schuldnerberatung nach dem Bundes-

¹⁰² (40 v. H. von 853 Anrechnungsstunden)/26,6 durchschnittliche Unterrichtsverpflichtung x 70 974 €.

sozialhilfegesetz¹⁰³ (§§ 8, 17). Das Land fördert seit 1991 die allgemeine soziale Schuldnerberatung durch Zuwendungen für Personalausgaben an die Träger von Schuldnerberatungsstellen. Ab dem Hj. 2004 wurde der hierfür bestehende Mittelansatz von 358 000 € auf 576 000 € erhöht. Seit Einführung der Verbraucherinsolvenz ab 01.01.1999 ist nach § 305 der Insolvenzordnung (InsO) auch die Insolvenzberatung Aufgabe der geförderten Schuldnerberatungsstellen. Während die Umsetzung der InsO eine Angelegenheit des Landes ist, gehört die allgemeine soziale Schuldnerberatung als Teil der Sozialhilfe zu den originären Aufgaben der Kommunen.

Förderziel

Ziel der Förderung war, mit einer Anschubfinanzierung ein möglichst flächendeckendes Netz von Schuldnerberatungsstellen in Niedersachsen - mindestens eine je Landkreis und kreisfreie Stadt - aufzubauen. Dieses Ziel war nach Feststellung des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit bereits 1995 fast vollständig erreicht.

Zunächst bestehende Absichten, die Förderung deshalb einzustellen, hat das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit aus verschiedenen Gründen nicht realisiert. Maßgeblich für die weitere Förderung war zunächst die bevorstehende Einführung der Verbraucherinsolvenz (1999), deren Aufgaben zur außergerichtlichen Schuldenbereinigung durch das vorhandene Netz von Schuldnerberatungsstellen sichergestellt werden sollten. Weitere Verlängerungen der Fördermaßnahme bis 2004 hat das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit im Wesentlichen damit begründet, die Strukturen der Schuldnerberatungsstellen erhalten und festigen zu wollen.

Der LRH hat festgestellt, dass die geförderten Schuldnerberatungsstellen im Hj. 2002 die Anzahl von 78 erreicht hat. Bezogen auf 37 Landkreise, acht kreisfreie Städte sowie die Region Hannover einschließlich der Landeshauptstadt Hannover, wird deutlich, dass das angestrebte flächendeckende Netz an Schuldnerberatungsstellen in Niedersachsen bereits seit Jahren vorhanden ist. Neben den Schuldnerberatungsstellen haben sich nach dem Stand 2003 weitere 49 geeignete Stellen im

¹⁰³ Ab 01.01.2005 XII. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XII); Artikel 70 Abs. 1 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022).

Sinne der InsO etabliert, die außergerichtliche Schuldenbereinigung durchführen, aber keine Förderung vom Land erhalten.

Finanzierung durch das Land

Das Land ist neben der Gewährung von Zuwendungen durch gesetzliche Regelungen in die Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen eingebunden:

a) Toto-/Lotto-Mittel

Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, in deren Trägerschaft sich 67 von 78 im Hj. 2002 geförderten Schuldnerberatungsstellen befinden, erhalten zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben Finanzhilfen nach dem Niedersächsischen Gesetz über das Lotteriede- und Wettwesen. Die zu diesem Gesetz zwischen dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und den Spitzenverbänden abgeschlossene Vereinbarung gibt lediglich den Rahmen vor, wie die Finanzhilfe zu verwenden ist. Danach bestimmen die Spitzenverbände im Wesentlichen selbst, für welche Maßnahmen oder Maßnahmebereiche sie die Mittel einsetzen.

Der LRH hat ermittelt, dass die Spitzenverbände insgesamt im Hj. 2002 rd. 2,35 Millionen € der Finanzhilfe für Maßnahmebereiche festgelegt haben, denen auch die Schuldnerberatung zuzuordnen ist.

b) Quotales System in der Sozialhilfe

Seit Einführung des Quotalen Systems (01.01.2001) beteiligen sich örtliche und überörtlicher Träger der Sozialhilfe gegenseitig an ihren Sozialhilfeausgaben. Die Landkreise und kreisfreien Städte können danach ihre Leistungen an Schuldnerberatungsstellen in das Quotale System einstellen, soweit sie dadurch einzelfallbezogene Hilfen gewähren oder damit ersetzen. Dies ist nach Stichproben des LRH auch der Fall. Das Land ist folglich über die Quotelung an diesen Leistungen der örtlichen Träger der Sozialhilfe beteiligt und finanziert auch auf diesem Wege die allgemeine soziale Schuldnerberatung.

c) Fallpauschalen

Für ihre Tätigkeiten im Rahmen der Verbraucherinsolvenz haben die Schuldnerberatungsstellen einen Anspruch auf Vergütung, die das Land zu tragen hat.

Sie erhalten gemäß § 5 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Insolvenzordnung (Nds. AGInsO) eine Vergütung in Form von Fallpauschalen, wie sie auch der Anwaltschaft für vergleichbare Tätigkeiten im Rahmen der Beratungshilfe zusteht.

Die vom Land geförderten Schuldnerberatungsstellen haben insgesamt im Hj. 2002 rd. 0,956 Millionen € und im Hj. 2003 rd. 1,23 Millionen € an Einnahmen aus Tätigkeiten der Verbraucherinsolvenz erzielt.

Würdigung

Da das Ziel der Förderung erreicht ist und das Land im Übrigen in die Finanzierung der Einrichtungen eingebunden ist und bleibt, fordert der LRH, die Gewährung von Zuwendungen an die Schuldnerberatungsstellen einzustellen.

27. Ungenutzte Siebdruckanlage im Landesmuseum Hannover

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 65	-	Museen

Das Landesmuseum Hannover hat 1991 eine Siebdruckanlage erworben, die erst vier Jahre nach ihrer Beschaffung aufgebaut worden ist. Danach ist sie nur einmal genutzt worden.

Für die Siebdruckanlage bestand und besteht kein Bedarf. Das Landesmuseum hätte die Anlage nicht beschaffen dürfen und zumindest längst veräußern müssen.

Beschaffung und Installation der Siebdruckanlage

Das Landesmuseum Hannover hat im Oktober 1991 auf Anregung einer seiner Fachabteilungen eine Siebdruckanlage zu einem Preis von insgesamt 29.700 DM

beschafft. Entsprechend dem Beschaffungsantrag sollte die Anlage in dem Gebäude, in dem die Fachabteilung zum Beschaffungszeitpunkt räumlich untergebracht war, installiert und für die Zwecke des Museums eingesetzt werden.

Die Siebdruckanlage wurde aber zunächst gar nicht aufgebaut. Nach den Feststellungen der damaligen Vorprüfungsstelle der Bezirksregierung Hannover lagerten die einzelnen Geräte der Anlage im Oktober 1992 noch originalverpackt in den Kellerräumen des Museums. Der Direktor der Fachabteilung begründete dies zum einen mit einem Wechsel in der Abteilungsleitung und zum anderen mit der Kündigung des Mietvertrags des von der Fachabteilung des Museums genutzten Gebäudes. Er sicherte gegenüber der Vorprüfungsstelle die alsbaldige Installation und Nutzung der Anlage nach dem in 1993 geplanten Umzug der Abteilung zu. Die Installation der Siebdruckanlage verzögerte sich weiter. Erst Mitte der 90er Jahre - vier Jahre nach ihrer Beschaffung - wurde die Anlage in Büroräumen der Fachabteilung aufgebaut. Sie belegt seitdem die Raumkapazität von insgesamt drei Bürozimmern.

Das Landesmuseum hat die Druckanlage bislang nur einmal genutzt, um Druckstücke für eine Sonderausstellung zu erstellen. Auch gegenwärtig liegen keine Druckaufträge vor.

Würdigung

Die Siebdruckanlage war und ist zur Erfüllung von Aufgaben des Landesmuseums offenkundig nicht erforderlich. Sie hätte deshalb gar nicht beschafft werden dürfen (§ 63 Abs. 1 LHO).

Jedenfalls als sich nach Installation der Anlage herausstellte, dass für sie ein nachhaltiger Bedarf nicht besteht, hätte das Landesmuseum die Anlage abbauen und veräußern müssen, um weitere Folgekosten wie zumindest die sich über Jahre erstreckende unwirtschaftliche Nutzung von Büroräumen zu vermeiden. Das Landesmuseum hat auch insoweit gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verstoßen. Der LRH hat das Landesmuseum aufgefordert, die Siebdruckanlage alsbald abzubauen und zu veräußern.

28. **Ungerechtfertigter Einsatz von Landesmitteln für den Betrieb eines Wohnheims in Braunschweig**

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

Es ist nicht erforderlich, dass das Land ein Wohnheim für die Kollegiaten des Braunschweig-Kollegs vorhält. Kollegiaten anderer Kollegs stehen ebenfalls keine Wohnheime zur Verfügung.

Allgemeine Rahmenbedingungen

Das Land ist Schulträger des Braunschweig-Kollegs, an denen ältere Schülerinnen und Schüler die allgemeine Hochschulreife erwerben können. Im Unterschied zu den ebenfalls in der Trägerschaft des Landes befindlichen Kollegs in Oldenburg und Wolfsburg unterhält das Land für die Kollegiatinnen und Kollegiaten des Braunschweig-Kollegs zusätzlich ein Wohnheim, das diesem räumlich unmittelbar angegliedert ist und insgesamt über 45 Wohneinheiten verfügt.

Die Bereitstellung der Wohnkapazitäten in Braunschweig beruht auf einer Regelung des Kultusministeriums aus dem Jahre 1949¹⁰⁴, wonach die Kurse am Braunschweig-Kolleg im Rahmen einer Lebens- und Arbeitsgemeinschaft durchgeführt werden sollten.

Nach den Feststellungen des LRH entspricht diese Vorgabe heute weder der pädagogischen Konzeption des Kollegs noch der Schulpraxis.

Mangelnde Erforderlichkeit des Wohnheims

Nach § 108 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) haben die Schulträger die *erforderlichen* Schulanlagen, zu denen auch Schülerwohnheime gehören können, zu errichten, mit der notwendigen Einrichtung auszustatten und ordnungsgemäß zu unterhalten.

¹⁰⁴ Erlass des Kultusministeriums vom 04.05.1949 - III 1226/49.I -.

Erforderlich wäre ein Schülerwohnheim nur dann, wenn den Schülerinnen und Schülern eine tägliche Rückkehr in ihren Wohnort nicht zugemutet werden kann, weil der Weg zu weit ist oder weil es sich überwiegend um minderjährige oder behinderte Schülerinnen und Schüler handelt, die unter der Verantwortung des Schulträgers untergebracht und betreut werden müssen¹⁰⁵.

Diese Voraussetzungen sind bei den Nutzern des Wohnheims, die ganz überwiegend aus dem regionalen Bereich kommen, offenkundig nicht erfüllt. Ihnen ist als älteren und berufserfahrenen Schülerinnen und Schülern zuzumuten, sich im Bedarfsfall selbstständig und außerhalb des Verantwortungsbereichs des Schulträgers eine geeignete Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt zu suchen. Weiterhin stehen auch den Schülerinnen und Schülern der anderen Kollegs keine Wohnheime zur Verfügung.

Schließlich hat der LRH Anhaltspunkte dafür, dass das Wohnheim nicht kostendeckend betrieben wird und das Land zuzahlen muss. Die Mieteinnahmen betragen im Jahr 2003 54 000 €. An Sachausgaben für das Braunschweig-Kolleg fielen insgesamt ca. 680 000 € an.

Das Land sollte daher in jedem Fall das Schülerwohnheim des Braunschweig-Kollegs aufgeben und zwar auch dann, wenn sich das Land nicht, wie vom LRH empfohlen¹⁰⁶, von den Kollegs trennen sollte.

29. **Überhöhte Mietzahlungen auf Grund von Versäumnissen**

Einzelplan 15	-	Umweltministerium
Kapitel 15 06	-	Gewerbeaufsichtsverwaltung

Bei einem langfristigen Mietvertrag über Büroflächen versäumte es die Verwaltung, eine vertraglich vereinbarte Indexklausel zu überwachen und zum rechten Zeitpunkt eine Mietzinsreduzierung zu realisieren.

Vor dem Hintergrund der mit der Zentralisierung des Unterbringungsmanagements im Stadtgebiet Hannover verbundenen Zuständigkeitsverlagerung

¹⁰⁵ Seyderhelm/Nagel/Brockmann, NSchG, Kommentar, § 108 Anmerkung 2.

¹⁰⁶ Vgl. Abschnitt IV, Nr. 39 „Fehlende Voraussetzungen für eine Fortführung der Kollegs in der Trägerschaft des Landes“.

fühlte sich weder das Gewerbeaufsichtsamt Hannover als Mieter noch das zentrale Unterbringungsmanagement der Bezirksregierung Hannover für dieses Versäumnis verantwortlich. Der geschätzte Schaden beträgt mehr als 235 000 €.

Sachverhalt

Das Gewerbeaufsichtsamt Hannover hat seit dem 01.03.1993 in Hannover 3 606 m² Büroflächen innerhalb eines größeren Gebäudekomplexes von einem Immobilien-Institut (Vermieter) angemietet. Als Mietzins wurden 11,96 €¹⁰⁷ pro m² vereinbart. Nach § 6 Ziffer 6 des Mietvertrags sind beide Vertragsteile berechtigt, bei Änderung des Preisindexes für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte der Bundesrepublik Deutschland um mehr als zehn Prozentpunkte (Basisjahr 1985 = 100) die Aufnahme von Verhandlungen über eine Neufestsetzung des Mietzinses zu verlangen. Einigen sich die Vertragsparteien nicht über die künftige Miethöhe, so entscheidet auf Antrag ein von der Industrie- und Handelskammer zu benennender Sachverständiger als Schiedsgutachter darüber, ob und in welcher Höhe eine Änderung der Miete eintreten soll.

Im fraglichen Gebäudekomplex hatten auch noch zwei weitere Landesdienststellen Teilbereiche von demselben Vermieter zu entsprechenden Bedingungen angemietet, das ehemalige Niedersächsische Landesverwaltungsamt (NLVwA) und das Dezernat 103 der Bezirksregierung Hannover.

Am 18.11.1997 beschloss die Landesregierung einen Pilotversuch zum „Unterbringungsmanagement Hannover“, wonach die Unterbringung aller Landesdienststellen im Stadtgebiet Hannover (von einigen hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen) in die federführende Verantwortung der „Zentrale“ in der Bezirksregierung Hannover (zentrales Unterbringungsmanagement) übergehen sollte. Das zugrunde liegende Konzept sah - zunächst befristet vom 01.01.1998 bis zum 30.09.1999, dann jedoch unverändert fortgeführt - folgendes Verfahren hinsichtlich der An- und Abmietungen vor:

„Die Zentrale ist künftig auch für nachträgliche Vertragsänderungen - insbesondere bei Änderungen der Miethöhe sowie Kündigung oder Verlängerung der Verträge - zuständig. Die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten

¹⁰⁷ Die Beträge wurden zur besseren Vergleichbarkeit jeweils von DM auf € umgerechnet.

aus dem Mietvertrag obliegt grundsätzlich der hausverwaltenden/nutzenden Dienststelle.“

Das NLVwA holte im Frühjahr 1999 eine Auskunft des Landesamts für Statistik ein, wonach sich der Preisindex vom Februar 1999 gegenüber dem Stand des Vertragschlusses (hier: 01.04.1993) um 10,1 Punkte erniedrigt hatte. Daraufhin wandte sich das NLVwA im April 1999 an den Vermieter und bat für sich um Aufnahme von Verhandlungen über die Neufestsetzung des Mietzinses. Nachdem es zu keiner Einigung gekommen war, bestätigten beide Vertragsparteien im Oktober 1999 den von der Industrie- und Handelskammer benannten Schiedsgutachter. Mit Schreiben vom 18.10.1999 unterrichtete das NLVwA das zentrale Unterbringungsmanagement über das Verfahren und übersandte ihm am 27.01.2000 ein Gutachten vom 15.12.1999. Der Gutachter hatte darin eine angemessene Miete von 9,79 €/m² festgestellt. Die reduzierte Miete war vom 01.09.1999 an verbindlich.

Daraufhin forderte am 17.04.2000 auch das Dezernat 103 der Bezirksregierung Hannover den Vermieter zu einer entsprechenden Mietanpassung auf. Dieses Verlangen hatte ebenfalls Erfolg. Die Miete wurde mit Wirkung vom 01.05.2000 auf den vom Gutachter festgestellten Betrag von 9,79 €/m² ermäßigt.

Am 24.10.2001 gab das zentrale Unterbringungsmanagement dem Gewerbeaufsichtsamt Hannover das Schiedsgutachten zur Kenntnis, also erst zwei Jahre, nachdem jenes von dem Erfordernis der Mietzinsüberprüfung durch das NLVwA informiert worden war. Das Gewerbeaufsichtsamt Hannover erwirkte daraufhin mit Schreiben vom 25.10.2001 eine Reduzierung des Mietzinses ab 01.11.2001 von bisher 11,96 €/m² auf 9,79 €/m².

Würdigung

Da sich der für die genannten Mietverhältnisse maßgebliche Preisindex gegenüber dem Stand vom 01.04.1993 im Februar 1999 um 10,1 Punkte erniedrigt hatte, hätte seitens des Landes gemäß § 7 LHO unverzüglich eine Reduzierung des Mietzinses beim Vermieter gefordert und bei Nichteinigung ein Schiedsgutachter beantragt werden müssen.

Dies ist im Falle des Gewerbeaufsichtsamts Hannover erst mit erheblicher Verspätung geschehen. Es zahlte bis zum Oktober 2001 eine überhöhte Miete. Legt man den vom Schiedsgutachter im Dezember 1999 festgestellten Mietzins zugrunde, er-

gibt sich eine monatliche Überzahlung in Höhe von rd. 7 850 €. Geht man im Übrigen davon aus, dass bei zügiger Bearbeitung der Mietzinsanpassung die Reduzierung des Mietzinses etwa 30 Monate früher hätte erreicht werden können, ergeben sich vermeidbare Gesamtausgaben von mehr als 235 000 €.

Das Finanzministerium, Landesliegenschaftsfonds, Außenstelle Hannover, hat in seinem Schreiben an den LRH die Verantwortung des seinerzeit zuständigen zentralen Unterbringungsmanagements verneint. Eine Verpflichtung zur regelmäßigen Überwachung von Mietverträgen - insbesondere auf Indexregelungen, Fristen und Termine - habe weder bestanden noch bestehe sie. Die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten aus den Verträgen obliege der hausverwaltenden bzw. nutzenden Dienststelle. Die sofortige Weitergabe des Gutachtens an das Gewerbeaufsichtsamt habe bedauerlicherweise nicht stattgefunden, weil nicht gegenwärtig gewesen sei, dass es in dem Komplex weitere vom Land angemietete und entsprechend betroffene Flächen gegeben habe.

Das Gewerbeaufsichtsamt Hannover hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass die Zuständigkeit für nachträgliche Vertragsänderungen - insbesondere auch bei Änderungen der Miethöhe - beim zentralen Unterbringungsmanagement gelegen habe. Der zu verzeichnende finanzielle Schaden sei nicht vom Gewerbeaufsichtsamt verursacht worden, da hier weder eine schuldhafte Verzögerung noch eine Zuständigkeit erkennbar sei. Das Umweltministerium hat ebenfalls die Auffassung vertreten, dass die Zuständigkeit für nachträgliche Mietvertragsänderungen beim zentralen Unterbringungsmanagement lag.

Nach Auffassung des LRH ist es nicht hinzunehmen, dass beide Dienststellen die Verantwortung für den entstandenen Schaden von sich weisen und die jeweils andere Seite dafür verantwortlich machen.

Nach wie vor bestehen unterschiedliche Auffassungen über die Zuständigkeiten. Um weiteren Schaden zu verhindern, erwartet der LRH klare und eindeutige Zuständigkeitsregelungen.

Weitere Konsolidierungspotenziale

30. Unzulässige Förderungen in der Flurbereinigung

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Kapitel 09 04	-	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
Kapitel 09 10	-	Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften - Landentwicklung -

Fördermittel dürfen nicht für unzulässige Zwecke verwandt und Geldausgleiche müssen in angemessener Höhe erhoben werden.

Allgemeines

Zu Beginn des Jahres 2002 waren in Niedersachsen 373 Flurbereinigungsverfahren mit einer Verfahrensfläche von rd. 455 000 ha anhängig. In diesem Jahr wurden sie mit rd. 31 Millionen € Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe (GA-Mitteln) und 12 Millionen € aus Mitteln der Europäischen Union gefördert. Nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) entsteht für jedes Flurbereinigungsverfahren eine Teilnehmergeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Teilnehmergeinschaften erhalten von den Ämtern für Agrarstruktur (ÄfA) Zuwendungen in Form von Projektförderungen als Fehlbedarfsfinanzierung. Bei jedem AfA besteht zudem ein Verband der Teilnehmergeinschaften, dem die Haushalts- und Kas- senangelegenheiten der Teilnehmergeinschaften obliegen.

Die Zuwendungsgewährung bei dem vom LRH geprüften AfA war mit Mängeln behaftet.

Pflegeverband

Der dortige Verband der Teilnehmergeinschaften hat einen unselbstständigen „Pflegeverband“ eingerichtet, der auf Dauer Biotopflächen verwalten und pflegen sollte, für die sich keine Träger gefunden hatten. Die Teilnehmergeinschaften haben aus Zuwendungen dem Verband für den „Pflegeverband“ Beiträge gezahlt, die mit steigender Tendenz Ende 2001 eine Pflegerücklage von nahezu 250 000 € ausmachten.

Nach der Satzung des Verbands war dieser nicht befugt, einen „Pflegeverband“ zu gründen. Nach § 26 a Abs. 1 des FlurbG ist die Gründung eines Verbands der Teilnehmergeinschaften nur für deren Aufgaben zulässig. Diese beschränken sich nach § 18 FlurbG auf die gemeinschaftlichen Angelegenheiten im laufenden Verfahren. Die Verwaltung und Pflege von Biotopflächen nach Beendigung des Verfahrens gehört dazu nicht. Vielmehr ist die Teilnehmergeinschaft gemäß § 153 Abs. 1 FlurbG am Ende des Verfahrens nach Erfüllung ihrer Aufgaben aufzulösen.

Der Pflegeverband ist aufzulösen und die Mittel der aus Zuwendungen errichteten Pflegerückstellung sind an das Land abzuführen.

Das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat mitgeteilt, dass die vom „Pflegeverband“ wahrgenommenen Aufgaben nicht durch das Flurbereinigungsgesetz abgedeckt sind. Es hat das AfA gebeten, entsprechend dem Vorschlag des LRH Verhandlungen mit der Niedersächsischen Naturschutzverwaltung und der Domänenverwaltung aufzunehmen.

Unangemessen niedrige Geldausgleiche

Nach § 52 Abs. 1 FlurbG kann ein Teilnehmer mit seiner Zustimmung statt in Land in Geld abgefunden werden. Der Verzicht erfolgt zu Gunsten der Teilnehmergeinschaft oder eines Dritten. Diese erwerben durch den Verzicht einen Abfindungsanspruch, der am Verfahrensende zu entsprechendem Grundeigentum führt.

Nur soweit die Teilnehmergeinschaft auf diese Weise erworbene Flächen weitergibt und dabei ein unvermeidlicher Verlust entsteht, kann dieser nach Ziffer 2.3.7 der Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Flurbereinigung bezuschusst werden. Danach kommt erst nach Ausschöpfung der planerischen Möglichkeiten der Flurbereinigung eine Förderung des Verlustes infolge der Weitergabe unter dem „Einstandspreis“ in Betracht.

Von dem Grundsatz der Unvermeidlichkeit des Verlustes ist häufig abgewichen worden. In solchen Fällen des Landverzichts ist offenbar ohne Prüfung ein erheblicher Wertverlust infolge der künftigen Nutzung unterstellt worden, ohne dass dieser unvermeidlich gewesen wäre. Vielmehr wurde er bewusst herbeigeführt, um die Förderung zu erhalten. Dies zeigt folgender Fall:

Im Wege- und Gewässerplan eines Verfahrens waren größere landschaftsgestaltende Maßnahmen vorgesehen wie

- Umwandlung von Grünland in Extensivgrünland (einschließlich Vernässungsmaßnahmen),
- Anlage von Feldgehölzen auf Acker- und Grünlandflächen,
- Anlage von Gewässerrandstreifen auf Acker- und Grünland.

Diese Maßnahmen wurden nicht im Interesse der Teilnehmergeinschaft, sondern ausschließlich im Interesse einer Kommune durchgeführt. Dennoch wurden die hierzu benötigten Flächen zunächst von der Teilnehmergeinschaft erworben und sodann mit einem Abschlag von 80 v. H. am *gleichen* Tage an die Kommune weitergegeben, die lediglich einen Geldausgleich von 20 v. H. des Kaufpreises leistete. In Höhe des Abschlags von 80 v. H. hat die Teilnehmergeinschaft eine Zuwendung erhalten.

Die Kommune hätte in diesem Zeitpunkt einen Geldausgleich in Höhe des gesamten Kaufpreises leisten müssen. Die Gewährung einer Zuwendung kommt in solchen Fällen erst dann in Betracht, wenn nach Prüfung eine anderweitige sinnvolle Verwendung der Fläche ausscheidet. In den Hj. 2000 und 2001 sind in derartigen Fällen durch das geprüfte AfA Zuwendungen von insgesamt rd. 655 035 € gezahlt worden.

Das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat eine Änderung der Verwaltungspraxis im Sinne der Beanstandung des LRH zugesagt.

Folgerungen

Es ist sicherzustellen, dass

- der „Pflegeverband“ aufgelöst, die Flächen auf Dritte übertragen und die aus Zuwendungen entstandene Pflegerücklage an das Land zurückgezahlt wird,
- künftig hinreichende Geldausgleiche erhoben werden.

31. **Ungenutzte Einsparmöglichkeiten im Maßregelvollzug**

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

Obwohl aussichtsreiche Vorschläge vorliegen, die Kosten im Maßregelvollzug zu vermindern, hat die Landesregierung es bisher versäumt, diese auszuwerten und in einem zukunftsfähigen Konzept umzusetzen.

Maßregelvollzug (MRV)

Maßregeln der Besserung und Sicherung sind u. a. die zeitlich unbefristete Unterbringung schuldunfähiger oder erheblich vermindert schulfähiger Täter in einem psychiatrischen Krankenhaus (§ 63 Strafgesetzbuch - StGB -) und die zeitlich befristete Unterbringung von suchtkranken Tätern in einer Entziehungsanstalt (§ 64 StGB). Die Untergebrachten sollen dort soweit wie möglich geheilt oder ihr Zustand soll so weit verbessert werden, dass sie nicht mehr gefährlich sind. Zudem dienen die beiden Maßregeln dem Schutz der Allgemeinheit.

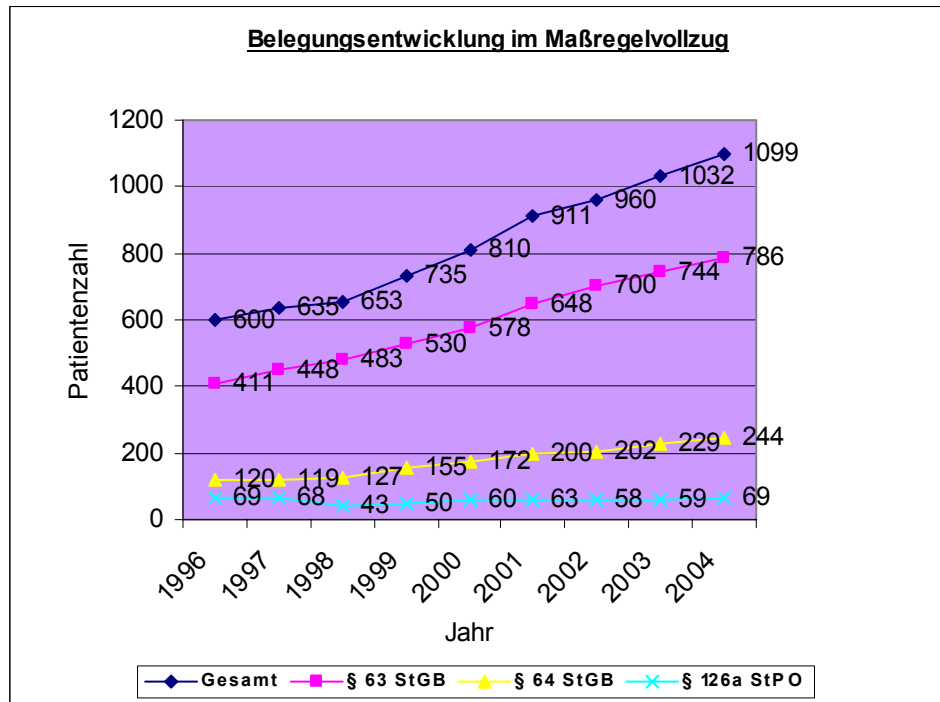
In Niedersachsen erfüllen die Niedersächsischen Landeskrankenhäuser (NLKH) die Aufgaben des MRV.

Die Kosten für den MRV trägt das Land.

Entwicklung der Patientenzahlen und Plätze im MRV

Die Patientenzahlen im MRV steigen in Niedersachsen seit Jahren - wie in den übrigen Bundesländern - kontinuierlich an. Dies gilt für beide oben dargestellten Maßregeln¹⁰⁸. Eine Übersicht über die Patientenentwicklung in Niedersachsen gibt die nachfolgende Abbildung:

¹⁰⁸ Zu den Aufgaben der NLKH gehört außerdem die vorläufige Unterbringung kranker Untersuchungshäftlinge in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 126 a Strafprozessordnung (StPO): Danach muss der Verurteilte *umgehend* in eine Maßregelvollzugseinrichtung aufgenommen werden. Diese Fallzahl hat sich in den letzten Jahren wenig verändert.



Danach hat sich die Zahl der strafrechtlichen Unterbringungsfälle in Niedersachsen von 1996 bis Ende 2004 um mehr als 80 v. H. erhöht. Es ist nicht erwarten, dass sich diese Tendenz in absehbarer Zeit ändert. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Unterbringungszahlen im MRV durch zusätzliche „Patientengruppen“ weiter ansteigen werden (Stichwort: nachträgliche Sicherungsverwahrung)¹⁰⁹.

Am 01.03.2003 standen in den NLKH - ohne Berücksichtigung der nach § 126 a StPO vorläufig eingewiesenen Patientinnen und Patienten - für 1 028 forensische Patienten nur 831 Plätze zur Verfügung, sodass für fast 20 v. H. der Patientinnen und Patienten geeignete Behandlungsplätze fehlten¹¹⁰. Diese müssen in provisorisch hergerichteten Bereichen der Allgemeinpsychiatrie in den NLKH untergebracht werden.

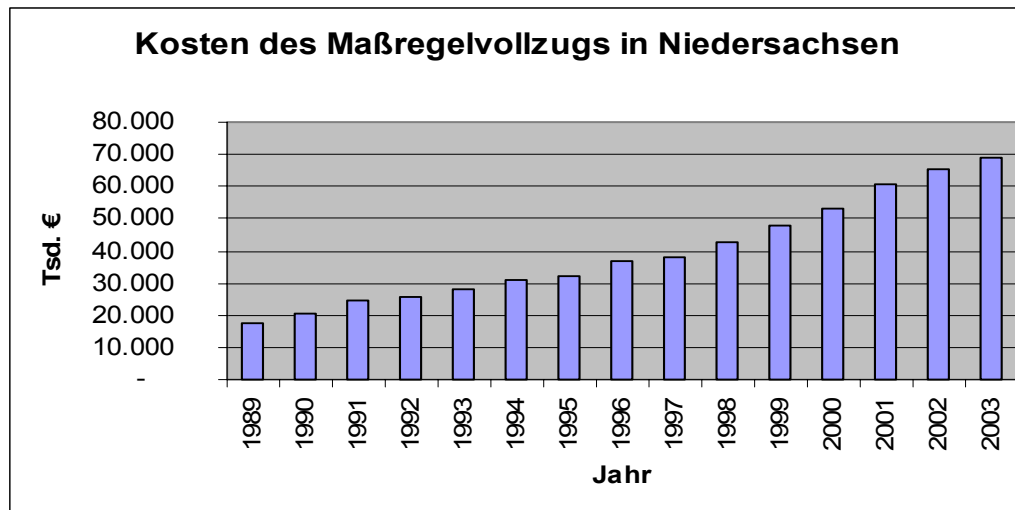
¹⁰⁹ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 05.02.2004 - 2 BvR 2029/01 -, NJW 2004 S. 739 ff.; Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung vom 23.07.2004, BGBl. I S. 1838 ff.

¹¹⁰ Am 01.12.2004 standen für 1 117 Patientinnen und Patienten (davon 72 nach § 126 a StPO) rd. 900 Plätze zur Verfügung.

Belastung des Landeshaushalts durch den MRV

Mit der Steigerung der Unterbringungszahlen geht der (überproportionale) Kostenanstieg im MRV einher. Die Haushaltsmittel hierfür stiegen in Niedersachsen von (umgerechnet) rd. 20,2 Millionen € im Jahr 1989 über rd. 32 Millionen € im Jahr 1995 auf rd. 68,8 Millionen € im Jahr 2003; im Haushaltsplanentwurf für 2005 sind rd. 85,5 Millionen € für den MRV veranschlagt¹¹¹. Die Gesamtkosten für den MRV werden sich somit von 1989 bis 2005 voraussichtlich mehr als vervierfachen und belaufen sich pro Untergebrachten auf rd. 82 000 € jährlich. Vergleichbare Kostensteigerungen sind bundesweit zu verzeichnen¹¹².

Die nachstehende Grafik zeigt die gravierende Kostensteigerung im MRV:



Die Kostensteigerung resultiert auch aus einer Erhöhung der durchschnittlichen Verweildauer pro Patient im MRV. Diese ist von 1997 bis 2000 in Niedersachsen von rd. 4,2 Jahren auf rd. 5,3 Jahre gestiegen. Dadurch haben sich die gesamten Behandlungskosten pro Patient von rd. 257 000 € auf fast 350 000 € in diesem Zeitraum erhöht.

¹¹¹ Kapitel 05 36 Titel 671 12-5 (bis einschließlich 2001: Titel 672 01-6).

¹¹² Lt. Spengler, Forensische Psychiatrie und Maßregelvollzug - Gesellschaftlicher Auftrag, Einführungsvortrag zur gleichnamigen Tagung, Ev. Akademie Loccum am 17.05.2004 beliefen sich die Gesamtausgaben im Jahr 2000 bundesweit auf rd. 0,5 Milliarden € und dürften heute schon weitaus höher liegen.

Möglichkeiten zur Kostenreduzierung im MRV

Nach Auffassung des LRH ist es erforderlich, den Dialog zwischen den Maßregelvollzugseinrichtungen bzw. der Psychiatrie und der Justiz deutlich zu verbessern, um Fehleinweisungen in den MRV zu verhindern.

Im Mai 2004 haben die Länder Bayern und Sachsen-Anhalt über den Bundesrat einen Gesetzesantrag eingebracht, mit dem die knapper werdenden Ressourcen im MRV zielgenauer und effizienter eingesetzt werden sollen¹¹³. In Anbetracht der Gefahr, dass der MRV aus Kapazitätsgründen zukünftig nicht mehr seine Besserungs- und Sicherungsfunktion erfüllen könne, wird u. a. vorgeschlagen, dass

- die knappen und aufwändigen Therapieplätze in den Entziehungsanstalten nicht mehr von Personen mit sehr ungünstigen Therapieausgangsbedingungen (etwa bei drohender Ausweisung) blockiert werden sollten,
- die grundsätzliche Vollstreckungsreihenfolge des § 67 Abs. 1 StGB (Unterbringung vor Strafe) überdacht werden sollte, weil mögliche oder bereits erreichte therapeutische Erfolge in einer Entziehungsanstalt bei langjähriger Freiheitsstrafe häufig durch eine anschließend noch zu verbüßende Reststrafe gefährdet werden,
- die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Untergebrachte, die eine Therapie im MRV abrechen, sofort in den Vollzug überwiesen werden können, damit eine daneben verhängte Freiheitsstrafe vollstreckt werden kann (nach der derzeitigen Rechtslage müssen die Untergebrachten bis zur gerichtlichen Entscheidung - § 67 d Abs. 5 StGB - in der Entziehungsanstalt verbleiben),
- das Patienten Klientel im MRV stärker differenziert werden sollte, um zielgerichteter therapieren zu können. Damit verbunden ist die Frage, welche Personalausstattung für den MRV erforderlich ist. Diese grundlegende Frage, die vorrangig vom Therapieangebot abhängt, ist von großer Bedeutung, weil im MRV der Personalkostenanteil etwa 80 v. H. beträgt.

¹¹³ Drs. 455/04 des Bundesrats vom 27.05.2004: Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus und in einer Entziehungsanstalt.

Im psychiatrischen Krankenhaus müssen Patienten, die nach § 63 StGB zur Maßregel verurteilt sind, auch „behandelt“ werden, wenn keine Heilungsaussichten bestehen¹¹⁴. Es ist zu prüfen, ob diesen Patientinnen und Patienten im MRV die gleichen Behandlungsmöglichkeiten eröffnet werden müssen, wie denen, bei denen Therapieerfolge in kurzer Zeit zu erwarten sind. Zur Kostenreduzierung bietet sich die Einrichtung so genannter „Long-Stay-Einrichtungen“ oder entsprechender separater Bereiche in den Maßregelvollzugseinrichtungen an. Diese sind sowohl für „forensische Pflegefälle“ und „Fehlbeleger“, aber auch für therapieresistente und therapieunwillige Patienten vorgesehen; auch besondere Wohnformen für (nicht behandelbare) Langzeitpatienten und die dauerhaft gesicherte Unterbringung hochgefährlicher Täter zählen dazu¹¹⁵.

Einzelne Bundesländer verfahren bereits in der Weise, dass sie in den genannten Fällen die Unterbrachten in eine Long-Stay-Station oder gesonderte Einrichtungen verlegen¹¹⁶. Den dort untergebrachten Patienten werden weniger Therapiemöglichkeiten geboten, wodurch sich insbesondere erhebliche Personalkosten im MRV einsparen lassen.

Eine weitere, bedeutende Möglichkeit zur Kostenreduzierung im MRV ist der Auf- und Ausbau der ambulanten Behandlung und Nachsorge. Eine wichtige Rolle dabei spielen Tageskliniken, Institutsambulanzen, psychiatrische Heime und Wohngemeinschaften (z. B. Betreutes Wohnen). In der Allgemeinpsychiatrie sind relativ dichte und flächendeckende ambulante Angebote die Regel, im forensischen Bereich fehlen (gemessen an der Versorgungsstruktur in der Allgemeinpsychiatrie, die in die Bereiche stationäre, teilstationäre und ambulante Behandlung gegliedert ist) vergleichbare Angebote weitestgehend.

In den einzelnen Bundesländern existieren dazu sehr unterschiedliche Ansätze. So verfügen in Hessen zwei Maßregelvollzugseinrichtungen über forensische Nachsorgeambulanzen¹¹⁷. Diese sind von den Kostenträgern als psychiatrische Institutsam-

¹¹⁴ Im Gegensatz dazu ist die Behandlung medizinisch nicht behandelbarer Menschen (nicht) mehr Aufgabe der allgemeinen psychiatrischen Krankenhäuser mit der Folge, dass die Verweildauer dort inzwischen deutlich weniger als 30 Tage beträgt.

¹¹⁵ Landesfachbeirat für Psychiatrie Niedersachsen, S. 110. Der Anteil dieser Patienten wird auf insgesamt rd. 10 v. H. geschätzt; dies wären in Niedersachsen mindestens 80 Patienten.

¹¹⁶ Ebenda, S. 110, mit den Ergebnissen einer Länderanfrage zu „Long-Stay-Einrichtungen“.

¹¹⁷ Diese befinden sich in Haina/Gießen und Hadamar.

bilanzen anerkannt worden, sodass das Land nicht alleiniger Kostenträger ist, sondern die Krankenkassen an der Finanzierung beteiligt werden.

Die Vorhaltung ambulanter Nachsorgestrukturen führt zu einer Verringerung der Verweildauer in der Maßregelvollzugseinrichtung. So lag die Unterbringungsdauer im MRV gemäß § 63 StGB in beiden überprüften hessischen Maßregelvollzugseinrichtungen zwischen 1994 und 2000 bei konstant 4,25 Jahren, während sie gleichzeitig bundesweit auf mehr als sechs Jahre angestiegen ist¹¹⁸. Eine Untersuchung von Wiederaufnahmen von Patienten, die erneut strafrechtlich in Erscheinung getreten waren, in eine der beiden Einrichtungen (Zeitraum 1990 bis 2001) zeigte zudem, dass von den Patienten ohne spezifische Nachsorge etwa 80 v. H. rückfällig wurden, während es in der Gruppe der ambulant spezifischen Patienten lediglich rd. 24 v. H. waren, wobei die Delikte fast ausnahmslos weniger schwerwiegend waren¹¹⁹.

Die vermehrte Umwandlung von Kapazitäten der Allgemeinpsychiatrie in den NLKH in Maßregelvollzugsplätze oder die Verlagerung von Planbetten der Allgemeinpsychiatrie an Fachabteilungen allgemeiner Krankenhäuser, sodass dieses Raumangebot in den NLKH dem forensischen Bereich zur Verfügung stünde, ist eine weitere Option. Dies wird zwar grundsätzlich nicht ohne Umbaumaßnahmen möglich sein; der Investitionsbedarf für solche Maßnahmen dürfte insgesamt aber geringer sein als der Neubau von entsprechenden Einrichtungen.

Würdigung

Damit die oben beschriebene Versorgungslücke nicht größer wird, müssen zumindest in Höhe der wahrscheinlichen Zunahme der Patientenzahlen kontinuierlich neue Plätze geschaffen werden, solange nicht andere Maßnahmen zur Reduzierung der Patientenzahlen ergriffen werden. Dabei ist der Landesregierung bekannt, dass geplante Kapazitätserweiterungen voraussichtlich nicht ausreichen werden, die prognostizierte Belegungsentwicklung abzudecken; sie sieht dies jedoch als noch vertretbar an, weil sie einen verlangsamten Anstieg der Patientenzahlen erhofft¹²⁰.

¹¹⁸ Seifert, D. u. a., Zur momentanen Entlassungssituation forensischer Patienten (§ 63 StGB) und zur Problematik der Gefährlichkeitsprognose - Erste Ergebnisse einer prospektiven Langzeitstudie, Fortschritte der Neurologie und Psychiatrie, 69, S. 245 bis 255, 2001.

¹¹⁹ Freese, R., Ambulante Versorgung von psychisch kranken Straftätern im Maßregel- und Justizvollzug, Analysen, Entwicklungen, Impulse, Recht und Psychiatrie, 2, 2003.

¹²⁰ Planungen und Aussage der Landesregierung lt. Kabinettsbeschluss vom 30.09.2003.

Die aufgezeigten Vorschläge, Überlegungen und die bekannten Berichte sowie die Erfahrungen in anderen Bundesländern bieten nach Auffassung des LRH bisher nicht ausreichend genutzte Ansätze und Möglichkeiten zur Kostenreduzierung im MRV. Sie liegen dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit - zum Teil schon seit längerer Zeit - vor. Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat aber bisher versäumt, ein mit den NLKH abgestimmtes langfristiges Konzept zur Kosteneinsparung zu erstellen und umzusetzen.

32. Landesmuseum Hannover: Hohe Bewirtschaftungsausgaben lähmen die Erfüllung der musealen Aufgaben

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 65	-	Museen

Die Ausgaben des Landesmuseums Hannover für die Bewirtschaftung seiner vier Liegenschaften sind so hoch, dass das Museum seine musealen Aufgaben nicht mehr angemessen finanzieren kann.

Bei sparsamer Flächennutzung können zwei Liegenschaften entbehrlich werden. Zudem kann das Museum durch Einsparungen bei den Bewirtschaftungsausgaben mehr Mittel für die museale Arbeit zur Verfügung stellen.

Ausgangslage

Das Landesmuseum Hannover ist in vier räumlich voneinander getrennten Liegenschaften untergebracht. Die vier Fachabteilungen des Museums sind ihrerseits über mehrere Standorte verteilt. Für die Ausstellungen nutzt das Museum neben dem Haupthaus auch das in der Stadtmitte gelegene Georg-von-Cölln-Haus, das so genannte Forum. Das Landesmuseum bewirtschaftet gegenwärtig insgesamt mehr als 20 000 m² Nutzfläche.

Die laufenden Bewirtschaftungsausgaben belasten den Museumshaushalt so stark, dass das Landesmuseum seine Ausgaben für die musealen Aufgaben insbesondere im Ausstellungsbereich in den letzten Jahren erheblich einschränken musste. So wurde eine für das Jahr 2004 bereits öffentlich angekündigte Sonderausstellung aus finanziellen Gründen abgesagt.

Bis Mitte der 90er-Jahre lagen die Bewirtschaftungsausgaben etwa auf gleicher Höhe mit den Ausgaben zur Erfüllung der musealen Aufgaben. Dieses Verhältnis hat sich zu Lasten der musealen Aufgaben ständig verschlechtert. Das Sachkostenbudget des Landesmuseums Hannover betrug im Jahr 2003 insgesamt gut 1,6 Millionen €. Auf die Bewirtschaftungsausgaben entfielen davon mit knapp 1,3 Millionen € nunmehr fast 70 v. H.

Wegen der erheblichen Steigerung der Bewirtschaftungsausgaben im Zusammenhang mit der Renovierung und Wiedereröffnung des Haupthauses im Jahre 2000 hat das Land das Sachkostenbudget bereits erheblich angehoben. Mit einer weiteren Erhöhung der Landesmittel dürfte, auch mit vergleichendem Blick auf die Finanzierung der anderen Landesmuseen, nicht zu rechnen sein.

Das Landesmuseum Hannover wird seine musealen Aufgaben zukünftig nur dann angemessen wahrnehmen und finanzieren können, wenn es dem Museum gelingt, Einsparungen bei der Bewirtschaftung der Liegenschaften zu erzielen. Dies ist auch möglich.

Optimierte Flächennutzung

Das Landesmuseum Hannover verfügt über kein standort- und abteilungsübergreifendes Flächennutzungskonzept. Die verteilte Unterbringung der Fachabteilungen über alle, zum Teil räumlich weit voneinander entfernten Liegenschaften, führt zu erheblichen Reibungsverlusten und insgesamt zu einem erhöhten Bewirtschaftungsaufwand.

Vor allem aber verfügt das Landesmuseum Hannover über erhebliche Raumreserven. So unterhält es für die vier Abteilungen mehrere gleichartige und zum Teil großzügig untergebrachte Werkstätten, wie z. B. Tischlereien. Auch sind Räume an Dritte vergeben. Der LRH hält es bei sparsamer Flächennutzung im Ergebnis für erreichbar, alle Fachabteilungen am Standort Fössestraße mit seiner Nutzfläche von insgesamt rd. 7 000 m² unterzubringen.

Die Ausstellungsflächen im Haupthaus können besser und vor allem flexibler genutzt werden. Die Sonderausstellungen, die gegenwärtig im Forum gezeigt werden, ließen sich dann im Haupthaus durchführen. Auch die anderen Landesmuseen nutzen für ihre Sonderausstellungen die regulären Ausstellungsflächen. Dadurch würde

nicht nur die Ausstellungsfläche von etwa 800 m² im Forum entbehrlich. Es könnten dann auch die zusätzlichen Personalkosten eingespart werden, die für Sonderausstellungen allein wegen der vom Haupthaus getrennten Unterbringung anfallen.

Wenn alle Ausstellungen auf das Haupthaus und die Fachabteilungen auf eine Liegenschaft konzentriert werden, ließe sich die Unterbringung auf zwei Standorte und die Nutzfläche um rd. 3 700 m² reduzieren.

Reduzierung der Ausgaben für Dienstleistungen

Rd. 65 v. H. der gesamten Bewirtschaftungsausgaben des Landesmuseums entfallen auf Dienstleistungen, wie z. B. die gesamte Gebäudereinigung, der Aufsichtsdienst, der Wach- und Schließdienst sowie die Wartungsaufgaben. Diese Ausgaben sind zu „Kostentreibern“ geworden, bei denen Einsparungen realisiert werden müssen, wenn die Bewirtschaftungsausgaben im Verhältnis zu den Ausgaben für museale Leistungen wieder zurückgedrängt werden sollen.

So wird beispielsweise das Haupthaus nachts bewacht, obwohl es nach der Grundrenovierung elektronisch gesichert und mit der Polizei sowie der Feuerwehr über Datenleitungen verbunden ist. Das Landesmuseum hat trotzdem Bedenken, den Nachtwächterdienst aufzugeben. Das Museum setzt weiterhin sechs Vollzeitkräfte im Aufsichtsdienst für die Landesgalerie ein, obwohl eine neu installierte elektronische Bildersicherung die Aufsicht entlastet.

In den Ausstellungsräumen des Haupthauses ist auf besondere Anforderung des Museums unversiegeltes Parkett verlegt. Dies soll zu einer besseren Regulierung der Feuchtigkeit beitragen, macht aber auch zwei- bis dreimal jährlich eine Sonderreinigung erforderlich, die allein jeweils mit rd. 16 000 € zu Buche schlägt.

Der LRH hat das Landesmuseum Hannover aufgefordert, diese auch im Vergleich zu den anderen Landesmuseen hohen Sicherheits- und Reinigungsstandards zu überprüfen, und hat dem Museum eine Reihe konkreter Einsparmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich aufgezeigt.

Ausblick

Das Landesmuseum Hannover teilt das Anliegen, den finanziellen Spielraum zu vergrößern, um die eigentliche Aufgabe des Museums, nämlich die musealen Leistungen stärken zu können.

Es ist jedoch noch im Einzelnen zu klären, ob alle Vorschläge des LRH zur Flächenreduktion und zu den Einsparungen bei den Betriebsausgaben realisiert werden können. An dem Ziel, die Betriebsausgaben deutlich zu senken, muss das Landesmuseum Hannover jedoch festhalten, wenn die museale Arbeit mit Erfolg gestärkt werden soll.

Unwirtschaftliche Strukturen

Strukturreformen

33. Organisatorische Schwachstellen des Landesliegenschaftsmanagements

Einzelplan 13	-	Finanzministerium
Kapitel 13 21	-	Landesliegenschaften

Die organisatorische Eingliederung des Landesliegenschaftsfonds in das Finanzministerium erschwert die Verwirklichung des angestrebten integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagements. Die derzeitige Organisationsstruktur ist unwirtschaftlich.

Allgemeines

Als erste Stufe eines integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagements beschloss die Landesregierung im Jahr 1999 die Bildung eines Liegenschaftsfonds. Zum 01.12.2001 wurde die Fondsverwaltung mit einer Zentrale und fünf Außenstellen als Referat des Finanzministeriums eingerichtet. Während die Zentrale für die strategische Ausrichtung und Koordinierung zuständig ist, nehmen die Außenstellen die operativen Aufgaben des An- und Verkaufs von Liegenschaften, des Unterbringungsmanagements und der Verwaltung von Landesliegenschaften wahr. Ein anderes Referat des Finanzministeriums übt die Aufsicht über die Fondsverwaltung aus. Diese Interimslösung sollte nach zwei bis drei Jahren durch eine dauerhafte Organisationsstruktur ersetzt werden.

Das Finanzministerium prüfte in diesem Zusammenhang drei Modelle: Beibehaltung der Referatslösung, Verselbständigung der Fondsverwaltung sowie Zusammenführung mit dem Staatlichen Baumanagement. Es traf jedoch keine Entscheidung über die künftige Organisationsform des Landesliegenschaftsmanagements.

Feststellungen des LRH

Eine integrierte Liegenschafts-, Bau- und Gebäudeverwaltung umfasst die Elemente Vermögensmanagement, Gebäudemanagement und Baumanagement. Der Liegenschaftsfonds übt vor allem die Eigentümerfunktion aus und nimmt damit Aufgaben des Vermögensmanagements wahr. Die Zentralisierung der Liegenschaftsverwaltung hat die wesentlichen Zuständigkeiten weitgehend unverändert gelassen und sie nicht zusammengeführt. Eine ganzheitliche Betrachtung der Liegenschaften ist derzeit weder bei der Fondsverwaltung noch bei der Bauverwaltung oder dem Nutzer gewährleistet.

Die Schnittstellen der Aufgabenerledigung zwischen der Fondsverwaltung und dem Staatlichen Baumanagement sind nicht durchgängig geregelt. Zwar verpflichten die Richtlinien über die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau)¹²¹ die Nutzer von Liegenschaften bei Neu-, Um- und Erweiterungsbauten zur Beteiligung beider Stellen. Für den Bereich der Bauunterhaltung fehlt eine solche Vorgabe. Bisher ist die Fondsverwaltung nur unzureichend über geplante Bauunterhaltungsmaßnahmen unterrichtet. Umgekehrt werden die Dienststellen des Baumanagements nicht immer über anstehende Verkaufsüberlegungen der Fondsverwaltung informiert. Um die Wirtschaftlichkeit einer Unterbringung beurteilen zu können, müssen jedoch sowohl die Erkenntnisse der Fondsverwaltung als auch baufachliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

Der im Jahr 2000 mit rd. 7,6 Milliarden € angegebene Wert des Landesliegenschaftsvermögens (ohne technische Bauwerke) hat sich durch zwischenzeitliche unentgeltliche Übertragungen in Höhe von rd. 2,9 Milliarden € und Verkäufe von rd. 0,1 Milliarden € auf rd. 4,6 Milliarden € vermindert. Sollten sich weitere Hochschulen zu einer Umwandlung in Hochschulstiftungen entscheiden, könnten nochmals Liegenschaften im Wert bis zu 1,4 Milliarden € ohne Wertausgleich aus dem Landesliegenschaftsvermögen ausscheiden. Dann hätte sich der Bestand des Lie-

¹²¹ Abschnitt K 0 der Zusammenfassung der RLBau.

genschaftsfonds mehr als halbiert. Diese Abgänge verringern die Aufgaben der Fondsverwaltung. Ihre Tätigkeit wird sich vor allem auf die Teile der Landesliegenschaften konzentrieren, die auch der Betreuung durch das Staatliche Baumanagement unterliegen.

Würdigung

Der LRH empfiehlt, die Fondsverwaltung als Gruppe in die Landesbauabteilung der Oberfinanzdirektion Hannover einzugliedern. Diese Struktur bietet am ehesten die Gewähr einer sinnvollen Zusammenarbeit zwischen Liegenschafts- und Bauverwaltung mit dem Ziel, bei liegenschaftsbezogenen Fragen die insgesamt wirtschaftlichste Lösung für das Land zu finden. Die Fachaufsicht wird durch das Finanzministerium ausgeübt und obliegt so der Abteilung, die auch die Aufsicht über die Baugruppen der Landesbauabteilung führt.

Eine solche organisatorische Zusammenführung zu einem integrierten Liegenschafts-, Bau- und Gebäudemanagement bedarf geeigneter Verfahrensregelungen, die die Zuständigkeiten und die gegenseitige Information beider Bereiche klar regeln und die Wirtschaftlichkeit für das Land als maßgebliches Ziel aller liegenschaftsbezogenen Maßnahmen festlegen. Die Gesamtverantwortung für die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme sollte bei der Liegenschaftsverwaltung liegen.

Die gegenwärtige Organisation des Liegenschaftsfonds als Referat des Finanzministeriums ist nach Auffassung des LRH korrekturbedürftig.

Operative Tätigkeiten gehören nach dem Selbstverständnis der Ministerien¹²² nicht zu deren Aufgaben. Sie sind von nachgeordneten Stellen wahrzunehmen. Die Ausübung der Fachaufsicht durch eine gleichrangige Organisationseinheit entspricht nicht den Grundsätzen eines vertikalen Verwaltungsaufbaus und erhöht das Risiko zeitaufwändiger Abstimmungsprozesse. Die insoweit ungewöhnlichen Zuständigkeiten waren in den letzten Jahren nicht nur für Außenstehende auf der Suche nach Ansprechpartnern, sondern auch für die Mitarbeiter der Verwaltung nicht immer eindeutig abzugrenzen. Dies führte zu unnötigen Reibungsverlusten.

¹²² Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien vom 30.03.2004 (Nds. GVBl. S. 107).

Auch eine im Rahmen der Verwaltungsreform präferierte Verselbständigung der Fondsverwaltung als Landesamt, Landesbetrieb, Anstalt oder Stiftung würde die Zusammenarbeit zwischen Liegenschafts- und Bauverwaltung nicht verbessern und ließe die Verwirklichung eines ganzheitlichen Ansatzes nicht erwarten. Darüber hinaus wäre bei diesem Modell mit einem zusätzlichen Aufwand für die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben in der neu geschaffenen Einrichtung zu rechnen.

34. **Effizienzsteigerung und Personaleinsparungen bei den Sachverständigen der Steuerverwaltung**

Einzelplan 04	-	Finanzministerium
Kapitel 04 06	-	Steuerverwaltung

Die Steuerverwaltung kann mindestens zehn Sachverständigenstellen mit einem jährlichen Personal- und Sachkostenaufwand von rd. 800 000 € einsparen. Darüber hinaus können die Sachverständigen durch organisatorische Maßnahmen effizienter eingesetzt werden.

Allgemeines

Die Steuerverwaltung beschäftigt 68 Diplom-Ingenieure als Sachverständige. Diese unterstützen die Bewertungsstellen bei der Bewertung des Grundbesitzes, ermitteln für die Ertragsbesteuerung Verkehrswerte und geben zu steuerlichen Fragen, die ihr Fachgebiet betreffen, Stellungnahmen ab. Die landwirtschaftlichen Sachverständigen führen außerdem Bodenschätzungen nach dem Bodenschätzungsgesetz durch.

Der LRH hat die Arbeitsweise der Sachverständigen untersucht.

Bodenschätzungen durch die landwirtschaftlichen Sachverständigen

Die Erstschätzungen nach dem Bodenschätzungsgesetz von 1934 sind seit Jahren abgeschlossen. Durch sie wurden verlässliche Werte für die Einheitsbewertung landwirtschaftlicher Betriebe und darauf aufbauend für die Grundsteuererhebung durch die Gemeinden geschaffen. Bei den heutigen Bodenschätzungsverfahren handelt es sich um Nachschätzungen, die zum Teil mit Veränderungen des Bodenprofils zusammenhängen. Nach einer Anweisung des Finanzministeriums sollen die Finanzämter in diesen Fällen Nachschätzungen nur durchführen, wenn sich die bis-

herigen Bodenzahlen in Abhängigkeit von ihrer Wertigkeit um mindestens zwei, drei oder vier Punkte erhöhen¹²³. Bei manchen Verfahren wurde dies nicht oder gerade eben erreicht. Der LRH stellte fest, dass die Kosten dieser Bodenschätzungen erst nach 18 bis 70 Jahren wieder durch eine höhere Grundsteuer ausgeglichen werden. Deshalb sollten die Finanzämter bei Änderungen des Bodenprofils nur dann Nachschätzungen durchführen, wenn die zusätzlichen Grundsteuerbeträge die Verfahrenskosten nach etwa zehn Jahren dauerhaft übersteigen.

Mitwirkung der Bausachverständigen bei der Einheitsbewertung

Die Bewertungsstellen der Finanzämter ließen von ihren Bausachverständigen Einheitswerterklärungen für bestimmte gewerbliche Bauten¹²⁴ bearbeiten, obwohl dies aus fachlichen Gründen nicht notwendig war. Auch nach Ansicht der Bausachverständigen hätten die Bewertungsstellen die Einheitswerte allein feststellen können, weil derartige Bauten standardisiert und spezielle Fachkenntnisse für die Feststellung der Einheitswerte nicht erforderlich sind. Der LRH hat vorgeschlagen, die genannten Fälle aus dem Aufgabenkatalog für die Bausachverständigen herauszunehmen.

Einige Bausachverständige bearbeiten darüber hinaus regelmäßig andere Bewertungsfälle, die überhaupt keine baulichen Besonderheiten aufwiesen. Die Beschäftigung von Sachverständigen als Bewertungsprüfer ist im Hinblick auf ihre höhere Vergütung unwirtschaftlich.

Mitwirkung der Bausachverständigen bei der Ertragsbesteuerung

Werden Geschäftshäuser, Ladenlokale, Werkstätten oder landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude aus dem Betriebsvermögen ins Privatvermögen überführt, so sind im Besteuerungsverfahren die Verkehrswerte zu ermitteln. Gleiches gilt bei der betrieblichen Nutzung von Liegenschaften, die bisher dem Privatvermögen zuzurechnen waren. Nach einer Anweisung der Oberfinanzdirektion Hannover sollen die Finanzämter ihre Bausachverständigen mit den Verkehrswertermittlungen beauftragen.

¹²³ Erlass vom 17.02.1992 - S 3374-16-34 -. Über die Werthaltigkeit des Bodens gibt es eine Skala von 1 Punkt bis 100 Punkte für den ertragfähigsten Boden.

¹²⁴ Z. B. Einheitswerte für Geschäftshäuser von Lebensmittel- und Baumarktketten sowie für Autohäuser mit Verkaufshallen, die als Glas-Stahl-Konstruktionen errichtet werden.

Der LRH stellte fest, dass die Amts- und Betriebsprüfer häufig keine Wertermittlungen durch ihre Bausachverständigen durchführen ließen. Dadurch wurden nicht alle Wert erhöhenden Merkmale berücksichtigt oder es blieben Wert mindernde Faktoren, wie z. B. „Marktanpassungsabschläge“, ungeprüft. In anderen Fällen mussten unzutreffende Werte, die in einem Einzelfall um 7,2 Millionen € von dem tatsächlichen Verkehrswert abwichen, in zeitaufwändigen Rechtsbehelfsverfahren nach Einschaltung der Bausachverständigen korrigiert werden.

Fehlerhafte Verkehrswertermittlungen sind wegen der oft hohen steuerlichen Auswirkungen nicht hinnehmbar. Die Oberfinanzdirektion Hannover muss deshalb sicherstellen, dass diese Aufgabe entsprechend der schon bestehenden Anweisung von den Bausachverständigen und nicht von den Amts- oder Betriebsprüfern erledigt wird.

Mitwirkung der Forstsachverständigen bei der Ertragsbesteuerung

Bei jährlich rd. 130 Waldverkäufen führten die örtlichen Forstsachverständigen Bestandsaufnahmen durch¹²⁵. Die Ergebnisse trugen die Forstsachverständigen in Bestandsverzeichnisse ein und übermittelten diese elektronisch der Oberfinanzdirektion Hannover. Die dortigen Forstsachverständigen werteten die Feststellungen aus und teilten die Besteuerungsgrundlagen den Finanzämtern mit.

Nach Ansicht des LRH hätten die örtlichen Sachverständigen einen Großteil der Fälle abschließend bearbeiten können. Denn die Tätigkeit der Sachverständigen in der Oberfinanzdirektion erschöpfte sich vielfach in der Ermittlung von steuerlichen Werten mithilfe eines Rechenprogramms und dem Ablesen von Zahlen aus Kaufpreissammlungen. Der LRH hält eine Vorlage solcher Fälle bei der Oberfinanzdirektion Hannover für unwirtschaftlich. Im Übrigen hat die Zahl der für die Ertragsbesteuerung zu überprüfenden Betriebsgutachten in den letzten Jahren abgenommen.

¹²⁵ Diese sind wegen eines Verlustabzugsverbots erforderlich; vgl. § 55 Abs. 6 Einkommensteuergesetz.

Künftiger Personalbedarf und Personaleinsatz

- Landwirtschaftliche Sachverständige

Nach den Erkenntnissen des LRH werden die Bodenschätzungsverfahren in den kommenden Jahren erheblich abnehmen, weil eine Nutzung zusätzlicher Flächen als Ackerland und signifikante Wertveränderungen bei den vorhandenen landwirtschaftlichen Flächen nicht zu erwarten sind. Deshalb reicht es aus, wenn die Steuerverwaltung statt bisher 32 künftig nur noch 23 landwirtschaftliche Sachverständige beschäftigt.

- Bausachverständige

Nach Ansicht des LRH kann mindestens eine Stelle für einen Bausachverständigen eingespart werden, wenn die Einheitswertfeststellungen für die standardisierten Geschäftsbauten künftig von den Bewertungsprüfern durchgeführt werden und die Sachverständigen nur die in ihrem Aufgabenkatalog beschriebenen Tätigkeiten ausüben.

Der LRH ist im Übrigen auf Grund seiner Feststellungen zur Ertragsbesteuerung der Auffassung, dass die Steuerverwaltung ihre Bausachverständigen verstärkt in Regionen mit einer gewerblich geprägten Infrastruktur einsetzen muss. Er hat die Oberfinanzdirektion Hannover aufgefordert, die Zuständigkeitsbereiche aller Bausachverständigen im Interesse eines effektiven Personaleinsatzes neu festzulegen.

- Forstsachverständige

Bei diesen Sachverständigen ist eine Arbeitsentlastung durch die geringere Zahl der nachzuprüfenden Betriebsgutachten bereits eingetreten. Der Arbeitsumfang wird sich noch weiter reduzieren, wenn die örtlichen Sachverständigen die Verkehrswertermittlungen künftig in eigener Zuständigkeit durchführen. Bei den Forstsachverständigen ist deshalb mindestens eine halbe Stelle einzusparen.

Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Bei einem Stellenabbau in der vom LRH für erforderlich gehaltenen Größenordnung werden sich die Personal- und Sachkosten der Steuerverwaltung um jährlich rd. 800 000 € verringern.

35. Führungs- und Steuerungsdefizite des Ministeriums im Bereich der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 21	-	Landeskrankenhäuser

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat seine Steuerungsfunktion für die Landeskrankenhäuser nur unzureichend wahrgenommen.

Kooperationen und Zusammenarbeit zwischen den Niedersächsischen Landeskrankenhäusern finden nur in wenigen Bereichen statt. Für die Zukunft der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser sind langfristige Perspektivplanungen unerlässlich.

Ausgangslage der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser (NLKH)

Die zehn NLKH sind als Fachkrankenhäuser für Psychiatrie mit unterschiedlichen Schwerpunkten tätig. Sie verfügen über rd. 2 800 (von etwa 5 400) im Niedersächsischen Krankenhausplan ausgewiesenen vollstationären Betten der Fachrichtungen Psychiatrie, Kinder- und Jugendpsychiatrie sowie Psychotherapeutische Medizin¹²⁶. Damit steht mehr als jedes zweite Planbett dieser Fachrichtungen in Niedersachsen in den NLKH.

Die NLKH bieten umfassende Angebote für alle psychisch Kranken einschließlich des Vollzugs des Unterbringungsrechts nach dem NPsychKG¹²⁷. Sie gewähren eine Vollversorgung in Niedersachsen im Bereich der Psychiatrie einschließlich der Behandlung der nach §§ 63 und 64 Strafgesetzbuch zur Maßregel verurteilten Straftä-

¹²⁶ Vgl. Niedersächsischer Krankenhausplan auf den 01.01.2004.

¹²⁷ Niedersächsisches Gesetz über Hilfen für psychisch Kranke und Schutzmaßnahmen vom 16.06.1997, Nds. GVBl. S. 272.

ter sowie der nach § 126 a Strafprozessordnung einstweilig Untergebrachten¹²⁸. Im Maßregelvollzug verfügen die NLKH über etwa 850 Plätze.

Die NLKH sind Arbeitgeber für etwa 6 500 Beschäftigte und haben einen Umsatz pro Jahr von mehr als 300 Millionen €.

Die NLKH werden als Landesbetriebe im Sinne des § 26 LHO geführt¹²⁹. Die für die NLKH zuständige Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (MS), das insbesondere die Dienst- und Fachaufsicht ausübt.

Als psychiatrische Fachkrankenhäuser unterliegen die NLKH im Wesentlichen den gleichen Bedingungen auf dem allgemeinen deutschen Krankenhausmarkt wie andere in privater, öffentlicher (kommunaler) oder freigemeinnütziger Trägerschaft befindliche Häuser. Auf diesem Markt findet zurzeit ein Verdrängungswettbewerb statt, in dem nach einhelliger Auffassung nur betriebswirtschaftlich gut aufgestellte Krankenhäuser überleben werden¹³⁰. Private Anbieter übernehmen verstärkt bisher insbesondere in öffentlicher Trägerschaft stehende Krankenhäuser. Der LRH erwartet, dass sich die Wettbewerbssituation auch auf die psychiatrischen Krankenhäuser ausdehnt.

Unzureichende Steuerung und Lenkung der NLKH durch das MS

Das MS hat es versäumt,

- die Jahresabschlussberichte und insbesondere die Ergebnisse der NLKH in der gebotenen Weise erkennbar zu analysieren und auszuwerten,
- den NLKH Hinweise und Richtlinien zur Bilanzierung zu geben (z. B. bei der Ausübung von Bewertungswahlrechten, so für den Bereich der Rückstellungen und Rücklagen),

¹²⁸ Zu Einzelheiten: Vgl. Abschnitt IV, Nr. 36 „Zukunft der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser“.

¹²⁹ Neun Landeskrankenhäuser werden schon seit etwa Anfang der 80er-Jahre als Landesbetriebe geführt, das NLKH Brauel wurde zum 01.01.2000 in einen Landesbetrieb umgewandelt.

¹³⁰ „Krankenhausmarkt im Umbruch (Teil II) - Handlungsoptionen für die Zukunft“, Studie der Norddeutschen Landesbank vom Januar 2004, S. 18, vgl. <http://www.nordlb.de>

- betriebswirtschaftliche Kennzahlen für die NLKH zu identifizieren und festzulegen,
- ein entsprechendes einheitliches Kennzahlensystem in den NLKH zu implementieren,
- interne und externe Betriebsvergleiche durchzuführen,
- ein aussagekräftiges Berichtswesen zur regelmäßigen Information des Trägers einzurichten,
- ein überörtliches Controlling in den NLKH einzurichten,
- den mit der Erstellung der Berichte über den Jahresabschluss der NLKH beauftragten Wirtschaftsprüfern eine einheitliche (und damit vergleichbare) Darstellung der wirtschaftlichen Situation in den Berichten vorzugeben.

Ungeeignete Ergebnisvorgabe des Trägers

Die unzureichende Steuerung führte zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen der NLKH:

NLKH	Jahresüberschuss (in T€)					Summe
	1999	2000	2001	2002	2003	
A	- 330	370	3 225	1 518	- 1 864	2 919
B	*	37	- 36	- 360	49	- 310
C	104	498	1 187	183	113	2 085
D	6	6	354	- 450	- 181	- 265
E	7	815	11	46	7	886
F	- 21	16	- 1	- 148	- 290	- 444
G	29	326	291	5	6	657
H	24	33	25	34	28	144
I	633	713	167	289	42	1 844
J	1 336	782	813	1 516	305	4 752
Summe	1 788	3 596	6 036	2 633	- 1 785	12 268

* Landesbetrieb ab 01.01.2000

Als Ergebnisvorgabe des MS für die NLKH gilt, dass sie eine „schwarze Null“ erreichen, also Verluste vermeiden oder geringe Überschüsse erzielen sollen. Zwar ha-

ben die NLKH in der Summe in den Jahren 1999 bis 2002 Überschüsse erzielt; es bedarf jedoch einer detaillierten Analyse (z. B. Beurteilung von einzelnen Bilanzpositionen), um Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Häuser treffen zu können.

Die zitierte Ergebnisvorgabe des MS für die NLKH ist nach Ansicht des LRH unzureichend und nicht als ausreichende wirtschaftliche Steuerung anzusehen. Das MS hat unberücksichtigt gelassen, dass die Ausgangspositionen der NLKH sehr verschieden sind. Dies ergibt sich aus den unterschiedlichen betrieblichen Verhältnissen in den einzelnen NLKH im (für künftige Budgets maßgebenden) Basisjahr der Budgetdeckelung durch die Krankenkassen (1992). Außerdem sind die wirtschaftlichen Voraussetzungen sehr unterschiedlich, weil einzelne Häuser nur Maßregelvollzugsplätze besitzen¹³¹, andere hingegen ausschließlich allgemeinspsychiatrische Behandlungen erbringen¹³² oder zumindest überwiegend in diesem Bereich tätig sind¹³³. Hinzu kommen bei einigen NLKH weitere Besonderheiten (wie z. B. die Angliederung von Heimen für seelisch Behinderte oder der Betrieb von Tageskliniken an auswärtigen Standorten), die das Betriebsergebnis beeinflussen.

Keineswegs kann es als ausreichend angesehen werden, wenn die Tätigkeit des Trägers sich vorrangig darauf konzentriert, anhand der ihm eingereichten Jahresabschlüsse zu prüfen, ob in den NLKH insgesamt eine „schwarze Null“ erzielt wurde. Vielmehr muss die Ertragslage so gestaltet werden, dass notwendige Investitionen aus Eigenmitteln finanziert werden können.

Fehlende Zusammenarbeit zwischen den NLKH

Der LRH hat festgestellt, dass die NLKH untereinander¹³⁴ oder auch mit anderen Krankenhäusern oder Einrichtungen nur vereinzelt zusammenarbeiten. Die Kooperation mehrerer NLKH miteinander oder mit anderen Krankenhäusern oder Einrich-

¹³¹ NLKH Brauel und Moringen.

¹³² NLKH Tiefenbrunn.

¹³³ NLKH, die in beiden Bereichen tätig sind, haben gewisse Gestaltungsmöglichkeiten bei der Kostenabgrenzung.

¹³⁴ Im Wesentlichen in Bereichen der Aus- und Fortbildung, Ausschreibungen (wie Vergabe von Glasflächenreinigung oder Versicherungsleistungen) sowie des Qualitätsmanagements.

tungen blieb der Eigeninitiative eines jeden NLKH bzw. den jeweiligen Krankenhausleitungen überlassen; Anregungen des Trägers dazu fehlten grundsätzlich.¹³⁵

Es gibt Projekte, wie z. B. Auswahl und Beschaffung eines Dienstplansystems, bei denen die einzelnen Krankenhäuser nach wie vor allein arbeiten, obwohl ein einheitliches Vorgehen aller oder zumindest mehrerer Krankenhäuser zusammen zu nicht unerheblichen Synergieeffekten und damit Kosteneinsparungen führen würde. Andere Projekte, wie z. B. digitale Patientenakte als Teil eines Krankenhausinformationssystems, die zwar zentral von einem Krankenhaus (mit dem Ziel der Übernahme in den anderen NLKH) bearbeitet wurden, werden inzwischen von anderen Häusern als nachrangig angesehen und nicht mehr im erforderlichen Umfang unterstützt.

Ausstehende Zukunftsplanungen

Der LRH hat festgestellt, dass das MS bis heute keine Überlegungen zur langfristigen Positionierung und Zukunft der NLKH angestellt und sich um ein entsprechendes umfassendes Konzept bemüht hat. Vergleichbare Einrichtungen in anderen Bundesländern haben diese Notwendigkeit bereits vor Jahren erkannt und sind zu der Erkenntnis gelangt, dass strategische Planungen, hohe Flexibilität und Bereitschaft zu Veränderungen auf Grund der sich immer schneller wandelnden Rahmenbedingungen des Gesundheitswesens für die Zukunftsfähigkeit ihrer psychiatrischen Krankenhäuser unverzichtbar sind¹³⁶.

Würdigung

Für die Zukunft der NLKH sind nach Auffassung des LRH langfristige Perspektivplanungen unerlässlich. Ein dafür erforderliches Gesamtkonzept muss alle NLKH umfassen und ist zentrale Aufgabe des Trägers.¹³⁷

Die Förderung der Zusammenarbeit der NLKH untereinander, eine Konzentration auf bestimmten Gebieten (z. B. Verwaltung, Beschaffungswesen, Apothekenbedarf,

¹³⁵ Dies ist das Ergebnis einer Befragung aller NLKH, die der LRH durchgeführt hat, weil das MS ihm dazu keine vollständigen und aussagekräftigen Unterlagen vorlegen konnte.

¹³⁶ Vgl. z. B. Baden-Württemberg: „Strategische Planungen 2001 der südwestdeutschen Zentren für Psychiatrie Bad Schussenried, Weissenau und Zwiefalten“; auch bereits 1999 gab es in Baden-Württemberg eine vergleichbare Planungsunterlage.

¹³⁷ Vgl. Fußnote 128.

Energieversorgung, Personalgewinnung, Rechtsberatung), die Auslagerung („Outsourcing“) von nicht die Kernaufgaben berührenden Bereichen (z. B. Essensversorgung, Pförtnerdienste, Bewachung) sowie der Abschluss sinnvoller Kooperationen mit anderen Krankenhäusern (primär auf medizinischem Gebiet, aber auch in Servicebereichen) sind geeignete Maßnahmen, um Synergieeffekte zu erzielen und damit die Ergebnissituation der NLKH zu verbessern.

Die voranschreitende Spezialisierung der psychiatrischen Fachbereiche und die sich zunehmend entwickelnden eigenständigen Behandlungs- und Versorgungssysteme (z. B. Suchthilfe, Altenhilfe und psychotherapeutische Medizin) bedürfen intensiver Beobachtung.

36. **Zukunft der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser**

Einzelplan 05	-	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
Kapitel 05 21	-	Landeskrankenhäuser

Die Niedersächsischen Landeskrankenhäuser sind derzeit nicht ausreichend in der Lage, ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts kann dazu beitragen, diesen Nachteil zu beseitigen.

Unabhängig davon sollte das Niedersächsische Landeskrankenhaus Tiefenbrunn verkauft werden. Zudem sollten die Maßregelvollzugsplätze des Niedersächsischen Landeskrankenhauses Brauel entweder an ein oder mehrere andere Niedersächsische Landeskrankenhäuser verlagert oder zumindest die Verwaltung des Niedersächsischen Landeskrankenhauses Brauel von einem anderen Niedersächsischen Landeskrankenhaus übernommen werden.

Das Land Niedersachsen verfügt über zehn Landeskrankenhäuser, die jeweils als Landesbetriebe geführt werden. Diese zehn Krankenhäuser haben insgesamt 6 500 Beschäftigte (ca. 4 800 Vollzeitkräfte), 2 800 Planbetten und 850 Plätze für den Maßregelvollzug.

In den letzten Jahren sind die Niedersächsischen Landeskrankenhäuser (NLKH) in die Diskussion gekommen. Ausgehend von der Frage, welche Aufgaben vom Staat

wahrgenommen werden müssen, wird auch bei den NLKH vermehrt die Frage gestellt, ob sie für die Zukunft zwingend in der Hand des Staates verbleiben müssen¹³⁸.

Gegenwärtige Situation

Der LRH hat in einer umfangreichen Prüfung die Entwicklungsmöglichkeiten der NLKH untersucht. Dabei wurde insbesondere auch das gesundheitspolitische Umfeld berücksichtigt, in dem sich die NLKH zukünftig bewegen müssen. Die getroffenen Feststellungen und Bewertungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die staatlichen Maßnahmen zur Begrenzung des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen haben erhebliche Auswirkungen auf den Krankenhausbereich. Sie werden zu einem verschärften Wettbewerb führen, den nur die Krankenhäuser bestehen werden, die hinreichend betriebswirtschaftlich ausgerichtet sind und professionelle Strategien entwickelt haben, um den Herausforderungen des Markts zu begegnen. Der beschriebenen Entwicklung bei den allgemeinen Krankenhäusern werden sich auch die NLKH nicht entziehen können, sie nehmen insofern keine Sonderstellung ein.
- Die Krankenhäuser werden vermehrt ambulante Leistungen anbieten und Kooperationen im Rahmen der integrierten Versorgung eingehen.
- Der Zustand der öffentlichen Haushalte wird dazu führen, dass die öffentlichen Krankenhausträger notwendige Investitionen nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr durchführen können. Um sich am Markt behaupten zu können, werden die öffentlichen Krankenhäuser innovative Strategien für die Finanzierung ihrer Investitionen entwickeln müssen.
- Die zukünftige finanzielle Situation der NLKH muss als problematisch angesehen werden. Sie ist geprägt vom Auseinanderklaffen der Personalkostensteigerungen einerseits und der deutlich dahinter zurückbleibenden Budgetentwicklung für die Krankenhäuser andererseits. Da der Personalkostenanteil in den NLKH ca. 80 v. H. beträgt, müssen zwingend Strategien entwickelt werden, um die Per-

¹³⁸ Nach § 1 des Niedersächsischen Gesetzes zum Krankenhausfinanzierungsgesetzes haben grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Städte die Krankenhausversorgung der Bevölkerung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises sicherzustellen.

sonalkosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der Arbeit zu gefährden. Auch die betrieblichen Abläufe und Prozesse gehören auf den Prüfstand, um Einsparmöglichkeiten aufzudecken und Synergieeffekte zu generieren.

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat bisher nicht die notwendigen Strategien entwickelt, um für die beschriebenen Veränderungen gerüstet zu sein.

Auswahl der angemessenen Rechtsform

Die derzeitige Rechtsform der NLKH hemmt deren Weiterentwicklung.

Bei Überlegungen zur zukünftigen Rechtsform und Organisationsstruktur der NLKH hat der LRH unterstellt, dass der Maßregelvollzug auch in Zukunft eine maßgebliche Rolle spielen wird.

Der LRH hat untersucht, ob die aufgeführten Schwächen durch eine Änderung der derzeitigen Rechtsform beseitigt oder gemindert werden können. Es wurden dabei die folgenden Rechtsformen neben der des Landesbetriebs berücksichtigt: Die Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR), die GmbH und die gemeinnützige GmbH (gGmbH).

Methodisch ist der Vergleich in der Weise durchgeführt worden, dass der Landesbetrieb den anderen genannten Rechtsformen im Rahmen einer Nutzwertanalyse gegenübergestellt wurde. Dabei wurden u. a. folgende Faktoren berücksichtigt: Inwieweit ermöglicht es die jeweilige Rechtsform eigenständig am Gesundheitsmarkt zu agieren? Wird eine strategische Planung ermöglicht, die insbesondere eine zentrale Steuerung in übergeordneten Bereichen und eine schnelle Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen gewährleistet? Wird durch die jeweilige Rechtsform die Investitionsplanung und Finanzierung erleichtert? Ein besonderes Gewicht wurde zudem der ordnungsgemäßen Erledigung der hoheitlichen Aufgabe Maßregelvollzug zuerkannt.

Die vom LRH durchgeführte Nutzwertanalyse bestätigte, dass die Schwächen des Landesbetriebs vor allem in seiner mangelnden rechtlichen und wirtschaftlichen Flexibilität liegen. Es wird auch keine Möglichkeiten gesehen, diese Schwächen durch

eine weitere Optimierung in der besonderen Rechtsform des Landesbetriebs auszugleichen.

Die GmbH hat bei der Nutzwertanalyse den höchsten Wert erreicht. Der LRH hält die Privatisierung der Landeskrankenhäuser auch grundsätzlich für einen gangbaren Weg, sieht jedoch diese Möglichkeit zumindest augenblicklich noch nicht als zwingend an. Hierfür sind folgende Gründe ausschlaggebend:

- Es gibt unterschiedliche Auffassungen, ob die Beleihung im Maßregelvollzug rechtlich zulässig ist. Höchstrichterlich ist diese Frage noch nicht entschieden worden. Ein Gutachten¹³⁹ aus dem Jahr 1991 führt dazu aus, dass eine Beleihung des Maßregelvollzugs nur zulässig sei, wenn hierfür zwingende sachliche Gründe vorlägen. Begründungen wie Wirtschaftlichkeit und bessere Versorgung der Unterbrachten sollen nicht ausreichen.
- Es fehlen zuverlässige Angaben und eine aussagekräftige Datenbasis zur Wirtschaftlichkeit der Privatisierung des Maßregelvollzugs. Soweit eine Privatisierung bereits durchgeführt wurde (Thüringen), steht eine Evaluierung noch aus. Weitere Privatisierungen sind zwar beschlossen (Schleswig-Holstein, Hamburg und Brandenburg), befinden sich aber noch in der Umsetzungsphase.
- Viele öffentliche und freigemeinnützige Träger versuchen derzeit ihre Häuser zu veräußern. Wegen des großen Angebots ist der Markt für Allgemeinkrankenhäuser augenblicklich ein Käufermarkt. Ein Markt für psychiatrische Krankenhäuser hat sich noch nicht entwickelt. Es lässt sich deshalb nicht einschätzen, ob angemessene Kaufpreise für die in der Mehrzahl mit großen Liegenschaften in stadtnaher oder städtischer Lage ausgestatteten NLKH erzielbar sein werden.

Die aufgezeigten Nachteile ergeben sich dagegen nicht, wenn man der Rechtsform AöR, die in der Nutzwertanalyse der GmbH folgte, den Vorzug einräumt. Sie kann hoheitliche Aufgaben wahrnehmen und die Liegenschaften verbleiben im Landesvermögen. Durch die Ausgliederung aus der Landesverwaltung kann die AöR andererseits sehr eigenständig agieren; Überschüsse verbleiben in der Anstalt und ein aktives Agieren am Gesundheitsmarkt ist möglich. Diese Gründe waren es auch, die

¹³⁹ Rechtsgutachten: „Zur Umwandlung der Nervenlinik Andernach in eine GmbH“ von Walter Rudolf, unveröffentlichtes Manuskript, Mainz 1991.

für die Überführung der Niedersächsischen Forstverwaltung in eine AöR ausschlaggebend waren.

Es sollte daher den Beispielen von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg, die schon vor einigen Jahren mit Erfolg eine entsprechende Rechtsformänderung durchgeführt haben, gefolgt und zunächst versucht werden, die aufgezeigten Probleme mithilfe der Rechtsform „Anstalt des öffentlichen Rechts“ zu lösen.

Die Option Privatisierung bleibt jedoch grundsätzlich bestehen. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen behinderte sie nicht, sondern dürfte sie im Gegenteil erleichtern.

Umsetzung des gefundenen Ergebnisses

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit hat seine Steuerungsfunktion für die NLKH nur unzureichend wahrgenommen¹⁴⁰. Auch dies spricht dafür, zwei AöR mit jeweils fünf NLKH zu bilden: eine südliche Anstalt mit den Landeskrankenhäusern Göttingen, Moringen, Tiefenbrunn, Königslutter und Hildesheim sowie eine nördliche Anstalt mit den Landeskrankenhäusern Osnabrück, Wehnen, Lüneburg, Brauel und Wunstorf. Diese Aufteilung führt zu Anstalten, die groß genug sind, um Synergien zu erzielen und effektive Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen zu ermöglichen.

Der Geschäftsführung kommt insbesondere die Steuerungsfunktion zu. Diese umfasst insbesondere die Strategieentwicklung und -planung für die Anstalt und die Entwicklung und Umsetzung von Investitions- und Finanzierungsstrategien. Dazu gehören aber auch die Einrichtung eines übergeordneten Controllings mit der Entwicklung eines entsprechenden Kennzahlen- und Berichtssystems, die häuserübergreifende Personalentwicklung im Führungsbereich, die Öffentlichkeitsarbeit und die Zusammenarbeit mit dem nach Auffassung des LRH einzurichtenden Aufsichtsrat und die Vertretung der Anstalt nach außen.

Die Aufgaben des Fachministeriums werden sich durch Verlagerung auf die Geschäftsführung erheblich reduzieren. Dort verbleiben nur die Rechtsaufsicht über die Anstalt und die Aufgaben der landesweiten Psychiatrie- und Krankenhausplanung.

¹⁴⁰ Vgl. Abschnitt IV, Nr. 35 „Führungs- und Steuerungsdefizite des Ministeriums im Bereich der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser“.

Deshalb sieht der LRH seinen Vorschlag nicht als die Schaffung einer neuen Ebene an (Ministerium - Anstaltsleitung - Einrichtung), denn sowohl die strategischen als auch die operativen Aufgaben sind in der AöR und ihren Einrichtungen angesiedelt, sodass es bei zwei Ebenen (Anstaltsleitung - Einrichtung) bleibt. Für den Maßregelvollzug hätte das Ministerium in Verhandlung/Abstimmung mit der Anstalt die Pfleigesätze festzusetzen und die haushaltsmäßige Abwicklung vorzunehmen.

Dem Fachministerium wird allerdings eine entscheidende Rolle im Aufsichtsrat zukommen.

Zwei Landeskrankenhäuser weisen allerdings Sondersituationen auf:

Das NLKH Tiefenbrunn verfügt weder über Maßregelvollzugsplätze noch über ein Pflichtaufnahmegebiet. Es handelt sich also um ein Krankenhaus, das ohne wesentlichen öffentlich-rechtlichen Bezug tätig ist und sich damit aus der Gruppe der NLKH heraushebt. Die Patienten dieses Krankenhauses kommen zudem in ihrer Mehrheit aus anderen Bundesländern¹⁴¹. Wegen seiner Behandlungsschwerpunkte¹⁴² dürfte dieses Krankenhaus für private Investoren von besonderem Interesse sein, sodass ein Verkauf zu einem guten Ergebnis führen könnte. Der LRH schlägt daher vor, bereits vor Jahren angestellte Überlegungen wieder aufzunehmen und dieses Krankenhaus zu veräußern.

Das NLKH Brauel ist mit Abstand das kleinste Landeskrankenhaus in Niedersachsen (76 Plätze). Dort werden zudem nur Maßregelvollzugspatienten behandelt. Dieses Krankenhaus ist zu klein, um es wirtschaftlich führen zu können. Es besteht die folgende Alternative: Brauel wird geschlossen (die Liegenschaft ist vom Land Bremen gemietet) und die Plätze werden an einen anderen Standort verlegt (z. B. Lüneburg) oder die Verwaltung vor Ort wird aufgegeben und Brauel wird in Zukunft von Lüneburg aus verwaltet.

¹⁴¹ Entwicklungsbericht 2002: Im Bereich Kinder- und Jugendpsychiatrie 64 v. H., Erwachsenenpsychiatrie 47 v. H.

¹⁴² Insbesondere psychosomatische Krankheitsbilder.

37. **Künftige Ausrichtung der Flurbereinigung**

Einzelplan 09	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Kapitel 09 04	-	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
Kapitel 09 10	-	Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften - Liegenschaften -

Die Flurbereinigung ist auf die Erfüllung der Kernaufgaben zu beschränken und die Verfahrensdauer auf durchschnittlich zehn Jahre zu begrenzen. Dadurch kann der Personalbestand von derzeit 457 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen deutlich reduziert werden.

Vor der Einleitung von Flurbereinigungsverfahren sind Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.

Allgemeines

Nach § 1 des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG)¹⁴³ dient die Flurbereinigung den Zielen der

- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie der
- Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung.

Das FlurbG unterscheidet Regelverfahren nach §§ 1, 37, Vereinfachte Verfahren nach § 86, Unternehmensverfahren nach § 87, Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren nach § 91 sowie den Freiwilligen Landtausch nach § 103 a.

Die Schwerpunkte der in Niedersachsen anhängigen Flurbereinigungsverfahren liegen sowohl nach der Anzahl als auch nach der betroffenen Fläche bei den Vereinfachten Verfahren nach § 86 FlurbG und den Unternehmensverfahren nach § 87 FlurbG. Derzeit befinden sich rd. 457 000 ha in der Flurbereinigung. Hierfür wird ein Personalbestand von 457 Mitarbeiter-Vollzeitstellen vorgehalten.

¹⁴³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 16.03.1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3987).

Zuständig für die Durchführung der Flurbereinigung waren in Niedersachsen bisher die Ämter für Agrarstruktur (ÄfA); ab dem Jahre 2005 sind es die Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften.

Funktionswandel in der Flurbereinigung

In früherer Zeit lag der Schwerpunkt der Flurbereinigung bei der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft, da die steigende Technisierung in der Landwirtschaft große zusammenhängende Flächen erforderte, um wirtschaftlich arbeiten zu können. Heute steht neben der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen die Auflösung von Landnutzungskonflikten, etwa im Spannungsfeld von Landwirtschaft und Naturschutz, und die Nutzung der bodenordnerischen Möglichkeiten zur Landentwicklung, im Mittelpunkt des Interesses.

Lange Verfahrenslaufzeiten

Bei der Prüfung des LRH in den Jahren 1987/1988 betrug die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit 30 Jahre.

Von den 373 nunmehr ausgewerteten und im Zeitpunkt der Prüfung im Jahre 2003 noch nicht abgeschlossenen Verfahren werden nach dem geplanten Abschluss

- 132 Verfahren (rd. 35 v. H.) eine Laufzeit von mehr als 20 Jahren,
- 202 Verfahren (rd. 54 v. H.) eine Laufzeit zwischen zehn und 20 Jahren und
- 39 Verfahren (rd. 11 v. H.) eine Laufzeit von nicht mehr als zehn Jahren

haben.

Bezogen auf die einzelnen Verfahrensarten ergibt sich folgendes Bild:

Verfahrensart	Bis 10 Jahre	10 bis 20 Jahre	Über 20 Jahre
Regelverfahren	0	6	52
Vereinfachte Verfahren	20	107	15
Unternehmensverfahren	6	76	49
Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren	13	27	2

Danach haben die Regelverfahren Verfahrenslaufzeiten von weit überwiegend mehr als 20 Jahren. Die Vereinfachten Verfahren und die Unternehmensverfahren dauern regelmäßig zehn bis 20 Jahre und teilweise länger. Auch die Beschleunigten Zusammenlegungsverfahren beanspruchen mehrheitlich über zehn Jahre.

Das Ministerium hatte bis Ende der 80er-Jahre bei der Aufnahme neuer Verfahren in das Flurbereinigungsprogramm im Wesentlichen nach den zur Verfügung stehenden Fördermitteln entschieden. Hierbei haben die langen Verfahrenslaufzeiten mit entsprechend verzögertem Abfluss von Fördermitteln mit dazu geführt, dass zur Bindung der Fördermittel neue Verfahren in das Flurbereinigungsprogramm aufgenommen wurden. Dadurch konnte eine zügige Abwicklung der anhängigen Verfahren nicht hinreichend forciert werden.

Nach einer Prüfungsmitteilung des LRH aus dem Jahre 1989 ist es dem Ministerium durch Optimierungs- und Reformbestrebungen gelungen, die Effizienz deutlich zu steigern. So war die vom Ministerium mit mehr als 20 v. H. angegebene Personalreduzierung möglich, indem die Bearbeitungsfläche je Arbeitskraft kontinuierlich gesteigert, die Anzahl der Verfahren und die Bearbeitungsfläche zurückgeführt sowie die Informations- und Kommunikationstechnik konsequent eingesetzt wurde.

Dies führte zu einer Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten. Dennoch ist dem in § 2 Abs. 1 FlurbG vorgegebenen „Beschleunigungsgrundsatz“ noch nicht ausreichend Rechnung getragen worden. So treten bei einer durchschnittlichen Laufzeit von rd. 20 Jahren erfahrungsgemäß Änderungen etwa in den Eigentums- und Besitzverhältnissen sowie den Bedürfnissen der Beteiligten ein, die die ursprünglichen Annahmen für das Flurbereinigungsverfahren und damit die hierauf aufbauenden Planungen infrage stellen können. Lange Laufzeiten vermindern die Effizienz der Flurbereinigung: Planänderungen werden erforderlich, verursachen weiteren Verwaltungsaufwand mit entsprechend höheren Kosten und verlängern die Dauer des Verfahrens. Lange Laufzeiten sind auch für die Beteiligten nicht zumutbar. Aus diesen Gründen erscheint allenfalls eine Laufzeit der Flurbereinigungsverfahren von

durchschnittlich bis zu zehn Jahren noch vertretbar und für die Beteiligten zumutbar, und zwar von der Rechtskraft des Einleitungsbeschlusses bis zur Ausführungsanordnung.¹⁴⁴

Um eine Verfahrensdauer von zehn Jahren zu erreichen, sollte die Neueinleitung von Flurbereinigungsverfahren deutlich beschränkt werden. Zudem sollten die anhängigen Verfahren zügig abgewickelt werden.

Das Ministerium geht bei Verfahren, die zum heutigen Zeitpunkt eingeleitet werden, von einer durchschnittlichen Laufzeit von zwölf Jahren aus. Neben den Unternehmensverfahren seien auch künftig auf Grund der Entwicklungen im ländlichen Raum Vereinfachte und Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren notwendig.

Fehlende wirtschaftliche Ausrichtung

Vor der Einleitung von Flurbereinigungsverfahren sind gemäß § 7 LHO Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Nur auf dieser Grundlage kann entschieden werden, ob das Verfahren überhaupt, mit geringerem Umfang oder anderer Zielsetzung durchgeführt wird.

Solche Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit sind auch bei der Einleitung und Durchführung von Flurbereinigungsverfahren zu beachten. Insbesondere muss das mit einem Flurbereinigungsverfahren verfolgte Ziel in einem angemessenen Verhältnis zu dem Aufwand stehen, den die Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens insgesamt auslöst.

Die Beschlüsse der ÄfA zur Einleitung von Flurbereinigungsverfahren waren entsprechend der Vorgabe des FlurbG zu begründen. Die Begründungen waren jedoch allgemein gehalten und enthielten keine Kosten- und Nutzenberechnungen. Auch die Akten der geprüften Fälle enthielten keine verwaltungsinternen Unterlagen zur Wirtschaftlichkeit der Verfahren.

Von der Agrarstrukturverwaltung sind bisher keine hinreichenden Grundlagen erarbeitet worden, die es ermöglichen, die Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen.

¹⁴⁴ Die Zeiten zwischen Erlass des Einleitungsbeschlusses und seiner Rechtskraft und zwischen dem Erlass der Ausführungsanordnung und der Rechtskraft sollten bei der Bemessung der Verfahrenslaufzeit unberücksichtigt bleiben, da sie von der Flurbereinigungsbehörde kaum zu beeinflussen sind.

ren. Abgesehen davon, dass keine Grundlagen für die Abschätzung des Nutzens von Flurbereinigungsverfahren vorliegen, verfügen die ÄfA auch nicht über ausreichende Unterlagen für die Berechnung der Gesamtkosten von Flurbereinigungsverfahren. So führten sie bis zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Jahre 1999 nur Unterlagen über die Ausführungskosten und deren Finanzierung, nicht jedoch über die bei den Ämtern selbst entstandenen Verfahrenskosten. Auch nach Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wurden umfassende Gesamtkostenermittlungen für die Verfahren nicht vorgenommen.

Insgesamt hat das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Ausrichtung der Flurbereinigungsverfahren nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten in den vergangenen Jahren verstärkt aufgegriffen und betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente in Verbindung mit dem Flurbereinigungsprogramm eingeführt. Es weist darauf hin, dass für die Einleitung von Verfahren (eine Ausnahme bildeten die Unternehmensverfahren nach § 87 FlurbG) Schritte zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie zu Erfolgskontrollen eingeleitet worden seien. Die Kosten- und Leistungsrechnung werde im Rahmen der Qualitätszirkel ausgewertet und zukünftig verstärkt zur Steuerung im Aufgabenbereich Flurbereinigung eingesetzt werden können. Darüber hinaus hat es im Jahr 2001 die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) mit einer Untersuchung über den Nutzen und die Wirkungen von Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen beauftragt. Die Untersuchung soll Entscheidungsgrundlagen liefern für

- die Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte unter Effektivitäts- und Effizienzkriterien,
- die Bemessung der Beiträge der Teilnehmer und
- die Abschätzung der außerlandwirtschaftlichen Nutzen und Vorteile.

Die Ergebnisse der FAL werden in Kürze vorliegen.

Folgerungen

Das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sollte den beschrittenen Weg, die Flurbereinigungsverfahren wirtschaftlich zu gestalten, konsequent weitergehen. Angesichts der finanziellen Notlage des

Landes sollte sich auch die Flurbereinigung auf die Erfüllung der notwendigen Kernaufgaben beschränken. Der LRH hält daher folgende Maßnahmen für geboten:

- Grundsätzlich sollten nur noch Unternehmensverfahren nach § 87 FlurbG eingeleitet werden.
- Vereinfachte Flurbereinigungs- und Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren nach §§ 86 und 91 FlurbG sollten nur noch eingeleitet werden, wenn ein vorrangiges Interesse des Gemeinwohls vorliegt. Soweit ein freiwilliger Landtausch geeignet erscheint, ist dieser mit Priorität durchzuführen.
- Es sollte grundsätzlich eine deutliche Mehrheit der betroffenen Grundeigentümer zugestimmt haben.
- Die demnächst vorliegende Untersuchung der FAL kann als Instrument zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Flurbereinigungsverfahren herangezogen werden.
- Eine entsprechende Erfolgskontrolle hat alle Verfahren zu begleiten.

Die Verfahren sollten so ausgestaltet und zügig abgewickelt werden, dass sie innerhalb von zehn Jahren abgeschlossen werden können. Dies ist zu erreichen, wenn die laufenden Verfahren vorrangig abgearbeitet werden.

Insgesamt erscheint eine deutliche Reduzierung des derzeitigen Personalbestands von 457 Stellen möglich. Dies wird vom Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz akzeptiert. Eine Personalreduzierung von 210 Stellen im Aufgabengebiet Flurbereinigung hat das Ministerium nach seiner Stellungnahme bereits eingeplant.

Die Personalreduzierung ist bereits jetzt mit kw-Vermerken einzuleiten.

38. **Neuausrichtung der Stiftung Großes Waisenhaus BMV, Braunschweig**

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

Bei der öffentlich-rechtlichen Stiftung „Großes Waisenhaus BMV“, Braunschweig, hat das Land sein Interesse in den vergangenen Jahrzehnten nicht hinreichend zur Geltung gebracht. Dadurch werden zurzeit nur kommunale Aufgaben wahrgenommen, die Defizite verursachen.

Das Land sollte dafür eintreten, dass das Stiftungsvermögen künftig überörtlichen Interessen im Bereich der Wohlfahrtspflege dient, die Stiftung neu strukturiert wird und prüfen, ob die Administration der BMV der Stiftung Braunschweiger Kulturbesitz angegliedert werden kann.

Gründung und Zweck der Stiftung

Im 13. Jahrhundert stifteten Braunschweiger Landeskinder das Hospital Beatae Mariae Virginis (BMV). In ihm sollten Arme, Gebrechliche, Alte und Kranke Aufnahme finden. Nach der zuletzt am 23.09.2002 erfolgten Satzungsänderung ist die Stiftung eine überörtliche Stiftung des öffentlichen Rechts mit den Rechten einer milden Stiftung und hat den Zweck, Leistungen zu Gunsten junger Menschen und Familien zu erbringen.

Derzeitige Situation der Stiftung

Die Stiftung betreibt zurzeit eine Kindertagesstätte mit 100 Plätzen, eine Mutter-Kind-Gruppe mit fünf Plätzen, eine Wohngruppe mit neun Plätzen, eine sonderpädagogische Tagesgruppe mit 19 Plätzen und einen Hort mit 20 Plätzen. Außerdem stellt sie vier Plätze im Rahmen des betreuten Wohnens zur Verfügung und unterhält ein Jugendzentrum. Es werden vornehmlich Kinder und Jugendliche aus dem Gebiet der Stadt und des ehemaligen Regierungsbezirks Braunschweig betreut. Das von der Stiftung bisher geführte Jugendgästehaus einschließlich der Küche ist zum 31.12.2004 wegen Unwirtschaftlichkeit geschlossen worden. Bei den verbliebenen Tätigkeiten handelt es sich um kommunale Aufgaben, die im Wettbewerb mit privat gemeinnützigen bzw. gewerblichen Anbietern stehen. Diese Tätigkeitsbereiche verursachen durchweg Defizite.

Finanzielle Situation und Struktur der Stiftung

Das Stiftungsvermögen besteht im Wesentlichen aus Grundbesitz mit einem Wert von ca. 15 Millionen €. Die genaue Höhe wird zurzeit ermittelt. Durch Verkäufe ist das Grundvermögen in den letzten Jahren gemindert worden. Die jährlichen Einnahmen durch Mieten, Erbpachten, Pachten betragen ca. 600 000 €.

Durch den ständigen defizitären Betrieb der Tätigkeitsfelder sind kurz- und langfristige Verbindlichkeiten von ca. 2,8 Millionen € entstanden. Zudem haben sich aus einer Ruhelohnordnung für die Mitarbeiter der Stiftung zusätzlich Verbindlichkeiten von ca. 4,3 Millionen € ergeben. Bei Beibehalten der bisherigen Tätigkeitsfelder ist mit weiteren Defiziten zu rechnen.

Die Stiftung wird von einem aus zwei Personen bestehenden Direktorium ehrenamtlich verwaltet und vertreten. Ein Mitglied als Landesvertreter wurde bisher von der Bezirksregierung Braunschweig bestimmt, das andere ist der Hauptverwaltungsbeamte der Stadt Braunschweig, der die Funktion auf einen Mitarbeiter der Stadtverwaltung übertragen hat. Das Direktorium hat hauptberufliche Angestellte mit der Verwaltung beauftragt und sich im Übrigen auf ihm vorgelegte Grundsatzfragen beschränkt. Die Stiftung hatte z. B. 2003 insgesamt 63 Mitarbeiter/innen (einschließlich Zivildienstleistendem und Ähnliches) beschäftigt.

Die neue Geschäftsführung führt zurzeit in Verwaltung und Finanzen einen Konsolidierungsprozess durch, der auch eine angemessene Betriebsabrechnung entstehen lassen wird.

Vorschläge des LRH

Der LRH hält es für erforderlich, das vorhandene nicht unbeachtliche Vermögen zu sichern, indem die Verschuldung verringert und die Ruhelohnforderungen minimiert werden. In diesem Zusammenhang wird der Stiftung - auch im Hinblick darauf, dass die gegenwärtig wahrgenommenen Tätigkeitsfelder nicht im Aufgabenbereich des Landes liegen - empfohlen, sich von den bisherigen Einrichtungen zu trennen.

Weiterhin hält es der LRH für geboten, dass sich die Geschäftsführung der Stiftung mit Vertretern des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und

der Stadt Braunschweig über die Tätigkeitsbereiche dieser historischen Stiftung verständigt. Zudem sollte auch die Struktur der Stiftung neu gestaltet werden.

Falls sich künftig die Stiftung auf das Ausschütten von Erträgen für wohlfahrtspflegerische Aufgaben im Landesinteresse beschränkt, sollte die Administration der BMV der Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz angegliedert werden.

Aufgabenkritik

39. Fehlende Voraussetzungen für eine Fortführung der Kollegs in der Trägerschaft des Landes

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

Das Land selbst ist Träger von drei der insgesamt vier Kollegs, an denen ältere Schülerinnen und Schüler die allgemeine Hochschulreife erwerben können.

Die Fortführung von Kollegs ist - insbesondere auch angesichts der Ausgaben des Landes in Höhe von insgesamt 5,4 Millionen € jährlich - aus Sach- und Rechtsgründen nicht mehr vertretbar, zumal andere geeignete und zukünftig noch ausbaufähige Schulungsformen vorhanden sind.

Drei Kollegs in der Trägerschaft des Landes

In Kollegs können ältere Schülerinnen und Schüler mit Berufserfahrung in einem geschlossenen Bildungsgang von drei Jahren die allgemeine Hochschulreife erwerben.

Das Land ist Schulträger von drei der insgesamt vier niedersächsischen Kollegs. Zwei Kollegs liegen nahe beieinander, nämlich in Braunschweig und Wolfsburg. Das Dritte ist das Oldenburg-Kolleg. Schulträger des vierten Kollegs, nämlich des Hannover-Kollegs, ist die Region Hannover.

Während das Land als Schulträger für das Braunschweig-Kolleg und das Oldenburg-Kolleg sämtliche Kosten trägt, finanziert das Land für das Wolfsburg-Kolleg lediglich die Personalkosten, weil die Stadt Wolfsburg auf Grund einer Vereinbarung

mit dem Land alle Sachkosten trägt und insbesondere die erforderlichen Unterrichts-
räume zur Verfügung stellt. Auf die Kollegs in der Trägerschaft des Landes entfallen
damit Personal- und Sachkosten in Höhe von jährlich insgesamt ca. 4,3 Millionen €. Weiterhin zahlt das Land entsprechend der schulgesetzlichen Lastenverteilung¹⁴⁵ die Personalkosten in Höhe von 1,1 Millionen € für das Hannover-Kolleg, das von der Region Hannover getragen wird.

Kollegs - Schulen von besonderer Bedeutung?

Das Land *kann* nach § 102 Abs. 6 NSchG in Abweichung von der Grundsatzzuständigkeit der Kommunen Schulträger von Schulen mit besonderer Bedeutung, insbesondere von Schulen mit überregionalem Einzugsbereich, sein.

Das Tatbestandsmerkmal der Überregionalität wäre erfüllt, wenn der Einzugsbereich der Kollegs größere Landesteile umfassen würde.¹⁴⁶

Dies trifft jedoch nicht zu. So hat die Auswertung der regionalen Herkunft der Kollegiatinnen und Kollegiaten für die Aufnahmejahrgänge 1998 bis 2003 ergeben, dass sich die Herkunftsorte überwiegend auf den unmittelbaren Einzugsbereich der Standorte der Kollegs konzentrieren. Der größte Teil kommt aus den jeweils unmittelbar an den jeweiligen Standort angrenzenden Landkreisen¹⁴⁷. Nur ein geringer Teil der Kollegiatinnen und Kollegiaten kommt aus weiter entfernten Landkreisen, anderen Bundesländern oder auch aus dem Ausland.

In den Schulentwicklungsplänen für das Braunschweig-Kolleg und das Wolfsburg-Kolleg sind die Einzugsbereiche sogar ausdrücklich als „regional“ gekennzeichnet.

Allerdings ist seit jeher, nämlich schon im Rahmen der Gesetzesberatung zum ersten Schulverwaltungsgesetz¹⁴⁸ geltend gemacht worden, dass sich die vom NSchG

¹⁴⁵ § 112 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

¹⁴⁶ Seyderhelm/Nagel/Brockmann, NSchG, Kommentar, § 102 Anmerkung 2.

¹⁴⁷ Braunschweig-Kolleg (92 v. H.), Wolfsburg-Kolleg (91 v. H.), Oldenburg-Kolleg (69 v. H.).

¹⁴⁸ Vgl. Niederschriften über Sitzungen des Kultusausschusses, Bd. III, S. 11 zu § 13 des Gesetzes über die Verwaltung öffentlicher Schulen (Schulverwaltungsgesetz) vom 19.05.1954.

geforderte besondere Bedeutung aus der pädagogischen oder historischen Bedeutung der Kollegs herleiten lasse. Konkrete Aspekte, die heute eine solche besondere Bedeutung der Kollegs und damit die Trägerschaft des Landes begründen könnten, sind dem LRH jedoch nicht dargelegt worden.

Selbst wenn die Voraussetzungen des § 102 Abs. 6 NSchG dennoch begründet werden könnten, wäre das Land jedoch nicht verpflichtet, die Schulträgerschaft zu übernehmen. Es müsste vielmehr nach *eigenem* pflichtgemäßen Ermessen darüber entscheiden, ob es Schulen dieser Art errichten, übernehmen bzw. als Schulträger fortführen will.

Zum Ermessensgebrauch des Landes: Alternative Beschulungsformen

Im Rahmen einer solchen, vom Land zu prüfenden Ermessensausübung wäre zu berücksichtigen, dass das Kultusministerium selbst bereits im Jahre 1982¹⁴⁹ für die Kollegiatinnen und Kollegiaten die Möglichkeit eröffnet hat, die allgemeine Hochschulreife auch an einer Schule mit Sekundarbereich II zu erwerben.

Der LRH hat an vier integrierten Gesamtschulen festgestellt, dass dort - entsprechend der Öffnungsklausel des Kultusministeriums - Kollegiatinnen und Kollegiaten mit dem Ziel des Erwerbs der allgemeinen Hochschulreife in „normalen“ Klassenverbänden aufgenommen worden sind. Diese Form der Beschulung wurde von den Schulleitungen sehr positiv bewertet. Die Kollegiatinnen und Kollegiaten seien nämlich sowohl auf Grund ihrer größeren Motivation als auch angesichts ihrer bereits gewonnenen Lebens- und Berufserfahrung häufig ein Vorbild für die Mitschülerinnen und Mitschüler.

Deshalb sollten zukünftig konsequent die Möglichkeiten der alternativen Beschulungen auch an anderen Schulformen, insbesondere an Gymnasien genutzt werden, um ein flächendeckendes Bildungsangebot für berufserfahrene Schülerinnen und Schüler in Niedersachsen sicherzustellen. Im Vergleich zu den Kollegs bieten Gymnasien ein umfassenderes Kursangebot, sodass den Kollegiatinnen und Kollegiaten eine neigungsgerechtere Beschulung ermöglicht werden könnte.

¹⁴⁹ Erlass des Kultusministerium vom 10.06.1982 - 307/303-81 024 (n. v.) -.

Daneben gibt es vergleichbare Angebote im Rahmen des Zweiten Bildungswegs auch an Volkshochschulen, an denen die allgemeine Hochschulreife erworben werden kann. Als eine weitere ausschließlich „niedersächsische Besonderheit“ wird Berufstätigen der Hochschulzugang im Rahmen einer fachgebundenen Prüfung ermöglicht. Über 35 niedersächsische Volkshochschulen haben entweder einen oder sogar beide der vorgenannten Zugangsmöglichkeiten für ein Studium an der Universität oder der Fachhochschule eröffnet, sodass die vom Land durch seine Finanzhilfe mitfinanzierten Volkshochschulen ein flächendeckendes Angebot zum Erwerb der Hochschulreife vorhalten.

Ergebnis: Keine Fortführung der Kollegs

Die Verteilung der Kollegs gewährleistet kein flächendeckend ausgeglichenes Bildungsangebot. Sie beruht vielmehr auf historischen Zufälligkeiten. Das räumlich un- ausgeglichene Angebot an Kollegs begünstigt einzelne Kommunen und schließt die Interessenten in den anderen Landesteilen von einem solchen Angebot faktisch aus. Zudem ist das Land in der Finanzierung nicht konsequent. Es ist kein rechtfertigender Grund ersichtlich, dass das Land bei einigen Kollegs sowohl die Personalkosten und Sachkosten, bei anderen ausschließlich die Personalkosten trägt.

Die Ausgaben des Landes für die Kollegs in Höhe von insgesamt 5,4 Millionen € pro Jahr sind erheblich. Alternative Beschulungsmöglichkeiten sind vorhanden. Die Fortführung der Kollegs ist aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen zukünftig nicht mehr vertretbar.

Die Erwägungen des LRH zu den Kollegs in der Trägerschaft des Landes treffen grundsätzlich auch auf das in der Trägerschaft der Region Hannover befindliche Hannover-Kolleg zu. Deshalb besteht auch kein Bedürfnis zur Fortführung dieser Schule. Dies ist von der Schulbehörde zu prüfen und ggf. festzustellen¹⁵⁰. Dann wäre das Kolleg aufzuheben; die Pflicht des Landes zur Finanzierung der Personalkosten entfiel¹⁵¹.

¹⁵⁰ § 106 Abs. 1 und 3 NSchG.

¹⁵¹ § 112 NSchG.

Noch weitergehend sollte das Land prüfen, ob im Schulgesetz¹⁵² auf die Schulform des Kollegs vollständig verzichtet werden kann.

40. **Vom 19. ins 21. Jahrhundert: Wegfall der Aufgaben für Seemannsämler**

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

Die von den Seemannsämlern wahrzunehmenden Aufgaben sind weitgehend verzichtbar geworden.

Durch eine Auflösung der Seemannsämler und ihrer Nebenstellen könnten jährlich Ausgaben von rd. 360 000 € eingespart werden.

Sachverhalt

Das Land Niedersachsen unterhält nach § 9 des Seemannsgesetzes¹⁵³ fünf Seemannsämler in Emden, Norden (mit Sitz in Norddeich), Wilhelmshaven, Brake und Cuxhaven, die seit 01.01.2005 als Außenstellen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr fungieren und noch fünf Nebenstellen haben. Seemannsämler und Nebenstellen verursachen Personalausgaben von insgesamt rd. 360 000 € jährlich; dies entspricht rd. sechs Personalstellen. Neben Niedersachsen verfügen auch die Länder Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen über Seemannsämler.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden die Seemannsämler als Einrichtungen für alle das Seemannswesen berührende Angelegenheiten geschaffen. Dem lag die Vorstellung zugrunde, die Seeleute hätten auf Grund ihrer gelockerten Bindungen zum Leben an Land ein besonderes, von Landbewohnern abweichendes, allumfassendes Betreuungsbedürfnis. Die nach dem Seemannsgesetz und anderen Gesetzen und Verordnungen zugewiesenen Aufgaben reichen deshalb von der sozialen Betreuung der - heute weitgehend ausländischen - Seeleute bei der Verpflegung und im Krankheitsfall über die Wiederherstellung der Schiffsdisziplin, Teilbereiche des technischen und des sozialen Arbeitsschutzes und des Kündigungsschutzes bis hin zur Erbaueinandersetzung im Todesfall. Die Hauptaufgaben der

¹⁵² § 13 NSchG.

¹⁵³ Vom 26.07.1957 (BGBl. II S. 713), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.03.2002 (BGBl. I S. 1163).

Seemannsämtler sind heute: Das An-, Ab- und Ummustern von Seeleuten, das Ausfertigen und Fortschreiben der Musterrollen und das Ausfertigen und Fortschreiben der Seefahrtbücher. Auch diese Aufgaben haben aber nicht mehr ihre ursprüngliche Bedeutung.

War die *Musterung* in der Vergangenheit noch die maßgebliche Verhandlung vor dem Seemannsamt über die Inhalte des Heuervertrags, bei der auch die Eignung des Seemanns festgestellt wurde, so sind die heutigen Arbeitsverhältnisse tarifvertraglich geregelt. Die fachliche Eignung des Personals wird durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes und die gesundheitliche Eignung durch das Seediensttauglichkeitszeugnis der Seeberufsgenossenschaft festgestellt.

Die *Musterrolle* war früher bedeutsam, weil die Heuervertragsbedingungen in ihr festgehalten wurden und weil sie die einzige amtliche Liste über die vorhandene Schiffsbesatzung war. Heute enthält die Musterrolle nur noch einen Hinweis auf den ohnehin bekannten Tarifvertrag und auszugsweise Übertragungen aus insgesamt zwölf anderen Schiffspapieren, die von anderen Dienststellen auszustellen sind und die ohnehin an Bord mitgeführt werden müssen. Zu diesen Schiffspapieren gehört auch das auf Grund des Schiffssicherheitsgesetzes von der Seeberufsgenossenschaft auszustellende Schiffsbesatzungszeugnis, das Auskunft über die Soll-Besatzung gibt. Die Ist-Besatzung wird heute durch zwingend vorzuhaltende Nachweise nach der Arbeitszeitznachweisverordnung nachgewiesen, die z. B. auch vom Kapitän geführt werden könnten.

Auch die *Seefahrtbücher*, in denen die Bordanwesenheit der Besatzungsmitglieder taggenau festgehalten wird, erscheinen inzwischen überholt. Die Nachweise von sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten seitens des Arbeitgebers und von Fahrzeiten als Befähigungsvoraussetzungen werden inzwischen anderweitig geführt.

Würdigung

Insgesamt ist festzustellen, dass im Laufe der letzten Jahrzehnte die Zuständigkeiten der Seemannsämtler durch die Tätigkeit zahlreicher anderer Stellen mit seebezogenen Aufgaben ausgehöhlt und überlagert worden sind.

So liegen manche seebezogenen Aufgaben schon jetzt außerhalb der Seemannsamtspflichten, z. B. der Nachweis von Fahrzeiten als Voraussetzung für Befähigungszeugnisse oder Altersrente.

Für manche Seemannsamtspflichten gibt es parallele Zuständigkeiten anderer Stellen, z. B. für die Prüfung der Anmusterungsvoraussetzungen und des technischen Arbeitsschutzes.

Kaum vorkommende Restaufgaben der Seemannsämtler (z. B. in Bezug auf erkrankte, zurückgelassene oder vermisste Seeleute) können verlagert (kommunalisiert) werden.

Mit der Bereinigung der Aufgaben und der Auflösung der Seemannsämtler wäre ein großer Schritt zu mehr Transparenz innerhalb der zahlreichen seefahrtbezogenen Einrichtungen mit ihren unübersichtlichen und sich oft überschneidenden Zuständigkeiten getan.

Vor diesem Hintergrund ist zwischenzeitlich auch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Auffassung gelangt, dass eine entsprechende Änderung bundesgesetzlicher Vorschriften angestrebt werden sollte. Das Ministerium will hierfür beim Bund und den anderen betroffenen Ländern offensiv werben.

41. **Unwirtschaftlicher Streubesitz in den Niedersächsischen Landesforsten**

Einzelplan 10	-	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - Landesforstverwaltung -
Kapitel 10 04	-	Forstämter

Von der Waldfläche des Landes mit rd. 330.000 ha - ohne Nationalpark Harz - sind rd. 20 000 ha (6 v. H.) Streubesitz. Diese unwirtschaftlichen Klein- und Streuflächen sollten soweit wie möglich verkauft oder gegen arrondierte Flächen getauscht werden. Die nunmehr errichtete Anstalt Niedersächsische Landesforsten sollte umgehend ein Arrondierungskonzept entwickeln und dies konsequent umsetzen.

Das Land Niedersachsen besitzt eine Waldfläche von rd. 330 000 ha (ohne Nationalpark Harz), die ab 2005 der neu errichteten öffentlich-rechtlichen Anstalt Nieder-

sächsische Landesforsten zur Bewirtschaftung übertragen wurde. Hiervon sind rd. 20 000 ha (6 v. H.) so genannte Streubesitzflächen. Diese liegen in Gemengelage mit Waldflächen anderer Waldeigentümer oder mit Nichtwaldflächen. Neben der geringen Größe sind sie durch gravierende Strukturängel geprägt, wie beispielsweise ungünstige Flächengestaltung, Besitzersplitterung und unzureichenden Waldaufschluss. Die Bewirtschaftung dieser Flächen ist unwirtschaftlich, insbesondere weil die Möglichkeiten von Rationalisierungen und Prozessoptimierungen nicht genutzt werden können.

In den letzten zwei Jahrzehnten hat das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz dreimal die Forstämter durch Runderlasse angewiesen, Streubesitzflächen zu verkaufen.¹⁵⁴ Im Vordergrund standen dabei keine betriebswirtschaftlichen Ziele, wie beispielsweise die Arrondierung des Waldbesitzes, um wirtschaftlicher arbeiten zu können. Die Zielsetzung des Ministeriums war vielmehr, zusätzliche Mittel etwa für Naturschutzflächen und ein Moorschutzprogramm zu erlösen. Der Tausch von Flächen war sogar ausdrücklich untersagt.

Der LRH hat bei acht Forstämtern untersucht, welche Auswirkungen die drei Verkaufserlasse hatten. Bei diesen Forstämtern waren lediglich in geringem Umfang Streubesitzflächen veräußert worden. Die Runderlasse waren weitgehend erfolglos, weil der Streubesitz nicht definiert war, sodass weitestgehend unklar blieb, welche Grundstücke gemeint waren und Ausnahmen von der Veräußerung gemacht wurden. Darüber hinaus stand die Erzielung von Verkaufserlösen im Vordergrund, nicht das Ziel der Arrondierung.

Die Forstämter wiesen darauf hin, dass es schwierig sei, Kaufinteressenten zu finden und Tauschmöglichkeiten ausdrücklich nicht genutzt werden durften. Zudem seien das Veräußerungsverfahren zu aufwändig ausgestaltet sowie die angekündigte begleitende Unterstützung durch die Bezirksregierungen nicht ausreichend gewesen.

Das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erklärt hierzu, dass landesweit durch die Verkaufserlasse seit 1983 Erlö-

¹⁵⁴ Etwa 1/3 der Streubesitzflächen ist nicht veräußerlich, da sie beispielsweise in NATURA-2000-Gebieten liegen, für öffentliche Vorhaben benötigt werden, Bauerwartungsland sind oder Rohstofflagerstätten beinhalten.

se aus unbebauten Flächen in Höhe von 69 Millionen € erzielt worden seien. Indem die Verkaufserlasse die Veräußerung jeglichen Streubesitzes anordneten, sei auch das Ziel einer Strukturverbesserung der Landesforsten verfolgt worden.

Der im Rahmen früherer Konsolidierungsziele von privaten Land- und Forstwirten erworbene erhebliche Streubesitz auf dem Forstgrundstücksmarkt sei äußerst schwierig zu verwerten, da nur eine geringe Nachfrage für Waldgrundstücke bestand. Hinzu komme, dass gerade in den Ankaufsregionen wenig Tauschbereitschaft privater Forstflächeneigentümer vorhanden sei, da jagdliche Motive der privaten Seite einen Tausch behindern.

Festzuhalten bleibt, dass den Verkaufsbemühungen kein umfassendes forstwirtschaftliches Arrondierungskonzept mit klaren Handlungsvorgaben zur Zielerreichung zugrunde gelegen hat. Daher hatten die wiederkehrenden Anweisungen zum Verkauf des Streubesitzes keinen durchgreifenden Erfolg. Das Problem, mit relativ hohem Aufwand nicht arrundierte Flächen bewirtschaften zu müssen, besteht nach wie vor.

Durch die Errichtung der öffentlich-rechtlichen Anstalt Niedersächsische Landesforsten soll insbesondere die wirtschaftliche Ausrichtung bei der forstlichen Nutzung gestärkt werden. Die Anstalt sollte sich daher der Streubesitzproblematik umgehend annehmen. In einem Arrondierungskonzept sollten nicht nur die definierten Streubesitzflächen - der LRH schlägt hier in Anlehnung an die Mindestgröße für Eigenjagdbezirke eine Flächenobergrenze von 75 ha vor -, sondern weitere Arrondierungsmöglichkeiten erfasst sowie die Verkaufs- und Tauschmöglichkeiten verfahrensmäßig vereinfacht werden. Für noch zu bewirtschaftende und ggf. weiterhin vorzuhaltende Streubesitzflächen sollte eine eingeschränkte oder aussetzende Bewirtschaftung ermöglicht werden. Schließlich sollte zur Kostensenkung auch eine betriebliche Zusammenarbeit mit angrenzenden Eigentümern anderer Waldbesitzarten angestrebt und Kooperationen mit Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen eingegangen werden.

Das Arrondierungskonzept müsste konsequent umgesetzt werden.

42. **Nachwuchsförderung an Hochschulen nach dem Graduiertenförderungsgesetz**

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

Die vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur praktizierte schematisch-schlüsselmäßige Vergabe der Haushaltsmittel für Stipendien zur Nachwuchsförderung entspricht weder den inhaltlichen Kriterien des Graduiertenförderungsgesetzes noch dem Leitgedanken der leistungsorientierten Steuerung und Finanzierung der Hochschulen nach dem neuen Hochschulrecht.

Die Einbeziehung der Graduiertenförderung in den Gestaltungsbereich von Zielvereinbarungen des Ministeriums mit den Hochschulen würde das Graduiertenförderungsgesetz entbehrlich machen.

Die bisherige Praxis der Graduiertenförderung

Die wissenschaftlichen und künstlerisch-wissenschaftlichen Hochschulen gewähren hochqualifizierten wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchskräften nach dem Gesetz zur Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses (Graduiertenförderungsgesetz)¹⁵⁵ Stipendien und Sonderzuwendungen als Zuwendungen im Rahmen des Landeshaushalts. In den Jahren 2003 und 2004 standen jeweils rd. 1,3 Millionen €¹⁵⁶ zur Verfügung, aus denen jährlich 77 neue Stipendien vergeben wurden.

Für die Verteilung der Haushaltsmittel auf die Hochschulen und die Gewährung der Stipendien gibt das Graduiertenförderungsgesetz bestimmte Kriterien vor¹⁵⁷. So sollen bei der Mittelverteilung Fachgebiete mit einem besonderen Nachwuchsbedarf, Forschungsschwerpunkte, Verpflichtungen des Landes aus Programmen der wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Gesichtspunkte der

¹⁵⁵ Graduiertenförderungsgesetz vom 17.11.1984 (Nds. GVBl. S. 257), zuletzt geändert durch Artikel 27 des Gesetzes vom 20.11.2001 (Nds. GVBl. S. 701).

¹⁵⁶ Kapitel 06 05 Titel 682 72 der Haushaltspläne des jeweiligen Haushaltsjahres.

¹⁵⁷ § 1 Abs. 2 Graduiertenförderungsgesetz.

Frauenförderung und kleine Wissenschaftsgebiete angemessen berücksichtigt werden.

In der Vergabepraxis berücksichtigte das Ministerium diese Kriterien jedoch nicht. Es ermittelte vielmehr, wie viele Stipendien aus den im Landeshaushalt veranschlagten Mitteln gewährt werden können. Anschließend teilte es den Hochschulen mit, wie viele Stipendien auf sie im Einzelnen entfallen, wobei es als Berechnungsgrundlage regelmäßig die Absolventenzahlen des vorvorletzten Jahres heranzog. Den auf diese Weise ermittelten Finanzbedarf wies das Ministerium sodann den Hochschulen zu.

Würdigung

Die vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur praktizierte rein schematisch-schlüsselmäßige Verteilung der für die Stipendien vorgesehenen Haushaltsmittel auf die wissenschaftlichen und künstlerisch-wissenschaftlichen Hochschulen entspricht nicht den Vorgaben des Graduiertenförderungsgesetzes, nach denen sich die Mittelvergabe an bestimmten Kriterien der Wissenschaftsförderung zu orientieren hat.

Ungeachtet dessen läuft die Mittelverteilung auf Grundlage von Absolventenzahlen auch den Leitgedanken des neuen Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG)¹⁵⁸ zuwider. Mit der Reform des Hochschulrechts war nämlich bezweckt, die Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen zu stärken, ihre Leistungen zu belohnen und ihre Entwicklung mithilfe von Zielvereinbarungen zu steuern. Hierzu gehört auch die Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses¹⁵⁹.

Angesichts der gesetzlichen Einführung der Globalzuführungen an die Hochschulen hält es der LRH für geboten, die für die Graduiertenförderung bereitgestellten Haushaltsmittel künftig in die Globalzuschüsse des Landes einzubeziehen. Die Bemessung der Mittel für jede Hochschule sollte nach Maßgabe ihrer bisherigen sowie ggf. für die Zukunft vereinbarten Leistungen bei der Förderung des wissenschaftlichen

¹⁵⁸ NHG in der Fassung vom 24.06.2002, Nds. GVBl. S. 286.

¹⁵⁹ § 1 Abs. 3 Satz 4 Nr. 3 NHG.

und künstlerischen Nachwuchses in der abzuschließenden Zielvereinbarung erfolgen. In dieser Zielvereinbarung könnte auch der materielle Gehalt der Kriterien des bisherigen Graduiertenförderungsgesetzes Berücksichtigung finden.

Unter diesen Voraussetzungen könnte das Graduiertenförderungsgesetz aufgehoben und die Nachwuchsförderung durch die Hochschulen selbst als Teil ihrer Aufgaben, ihrer Leistungen und ihres jeweiligen Profils gestaltet werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium will die Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses nach dem Graduiertenförderungsgesetz einstellen und einen Gesetzentwurf zur Aufhebung dieses Gesetzes vorlegen. Über die Verwendung der bisher dafür veranschlagten Mittel soll im Rahmen des Haushaltsplans 2006 entschieden werden.

Unzureichende Planung

43. Mangelnde Auslastung vorhandener Lehrkapazitäten

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 10	-	Universität Göttingen
Kapitel 06 13	-	Universität Oldenburg

An dem Beispiel der mangelnden Auslastung des Lehrangebots einer kleinen Lehreinheit wird deutlich, dass

- *das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die einzelne Hochschule mehr Gewicht auf eine angemessene Auslastung der Lehrkapazität legen müssen und*
- *die Hochschulen das Problem mangelnder Auslastung häufig nicht allein lösen können, hierfür vielmehr strategisch steuernde Entscheidungen des Ministeriums erforderlich sind.*

Vorbemerkung

Mangelnde Auslastung der Lehre an Hochschulen bedeutet, dass vom Land vorgehaltene und finanzierte Ausbildungskapazität ungenutzt bleibt. Dafür kann es im Einzelfall Gründe geben. In der Regel deutet mangelnde Auslastung aber auf Strukturängel hin, die die knappen öffentlichen Mittel fehl leiten. Deshalb untersucht der LRH, in welchen Bereichen eine angemessene Auslastung nicht erreicht wird. Dabei legt der LRH die Vorgabe des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur zugrunde, dass die Auslastung einer Lehreinheit den Wert von 80 v. H. in der Regel nicht unterschreiten sollte¹⁶⁰.

Zur Einführung in die Problematik hat der LRH punktuell die kleinen Lehreinheiten Slawische Philologie an der Universität Oldenburg und Slawistik/Russisch¹⁶¹ an der Universität Göttingen geprüft.

Nicht in die Prüfungen einbezogen hat der LRH die Auslastung durch andere Aufgaben, die von einer Hochschule insbesondere im Bereich der Forschung zu erfüllen sind.

Lehreinheit Slawistik

Die Auslastung in der Lehreinheit Slawistik lag in dem geprüften Zeitraum seit 1999 an der Universität Oldenburg stets unter 50 v. H. Im Wintersemester 2004/05 lag die Auslastung lediglich bei rd. 24 v. H. An der Universität Göttingen lag die Auslastung seit etwa zehn Jahren immer unter 30 v. H. (Wintersemester 2004/05 rd. 25 v. H.).

¹⁶⁰ So die Muster-Zielvereinbarung 2004 des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 13.11.2003. In Übereinstimmung mit dem Wissenschaftsrat (vgl. die Empfehlungen des Wissenschaftsrats für die Planung des Personalbedarfs der Universitäten vom Juli 1990, S. 42) geht das Ministerium für Wissenschaft und Kultur davon aus, dass die von der Kapazitätsverordnung vorausgesetzte Vollausslastung in der Praxis dauerhaft nicht erreichbar ist. Die Auslastung wird danach bemessen, inwieweit das nach Maßgabe der Verordnung über die Kapazitätsermittlung zur Vergabe von Studienplätzen (Nds. GVBl. 2003, S. 222) vorgehaltene Lehrangebot von den Studierenden in der Vergangenheit nachgefragt worden ist.

¹⁶¹ Im Folgenden werden die Lehreinheiten Slawische Philologie und Slawistik/Russisch einheitlich mit Slawistik bezeichnet.

Die Belegungszahlen in den der Lehreinheit Slawistik zuzuordnenden Fächern Slawische Philologie und Russisch sind deutlich zurückgegangen¹⁶². So ist die Anzahl der Belegungen im Fach Slawische Philologie von 364 im Wintersemester 1992/93 auf 201 im Wintersemester 2002/03 gesunken. Für das Wintersemester 2002/03 entspricht dies einer durchschnittlichen Anzahl von rd. elf Studierenden je Fachsemester an der Universität Göttingen und etwa fünf an der Universität Oldenburg. Im Fach Russisch sind die Belegungen im gleichen Zeitraum von 112 auf 39 ebenfalls zurückgegangen. Dies entspricht einem Durchschnitt von drei Studierenden je Fachsemester an beiden Universitäten.

Im Gegensatz zu dieser negativen Entwicklung in Niedersachsen konnte die Gesamtheit der Universitäten in den anderen Bundesländern die Belegungen im Fach Slawische Philologie im Vergleichszeitraum um rd. 6 v. H. steigern¹⁶³.

Bemerkenswert ist, dass sich 75 v. H. der Lehrnachfrage im Fach Slawische Philologie im Wintersemester 2002/03 auf nur fünf Bundesländer konzentriert hat und der Schwerpunkt der Nachfrage in Nordrhein-Westfalen lag¹⁶⁴. Die folgende Übersicht zeigt, dass die niedersächsischen Universitäten die bundesweite Lehrnachfrage im Fach Slawische Philologie lediglich zu 4,1 v. H. decken.

Rang	Bundesland	Belegungen	v. H.
1	Nordrhein-Westfalen	2 370	38,4
2	Hessen	682	11,0
3	Bayern	580	9,4
4	Baden-Württemberg	566	9,2
5	Rheinland-Pfalz	404	6,5
Zwischensumme		4 602	74,5
...
8	Niedersachsen	251	4,1

¹⁶² Sonderauswertung des Landesamts für Statistik nach folgenden Merkmalen: Studenten im Fach Slawische Philologie und Russisch im 1. bis 13. Semester, Belegung als 1., 2. und 3. Fach, 1. und 2. Studiengang.

¹⁶³ Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts bezogen auf folgende Merkmale: 1. Studiengang; Belegung als 1., 2. und 3. Fach, in den Fächern Slawistik (Slawische Philologie), Westslawistik und Südslawistik, 1 bis 10 Fachsemester.

¹⁶⁴ Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts bezogen auf folgende Merkmale: 1. Studiengang. Belegung als 1., 2. und 3. Fach Slawistik - Slawische Philologie - (o. die Fächer Süd- und Westslawistik), 1 bis n Fachsemester im Wintersemester 2002/03.

Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung

Die vorstehenden Erkenntnisse zeigen, dass eine Hochschule für sich allein kaum in der Lage ist, das Problem mangelnder Auslastung von Lehrkapazitäten zu lösen.

Die Hochschulen stehen in einem zunehmenden Wettbewerb zueinander. Sie werden deshalb in der Regel versuchen, ihr Angebot zu verbessern, und nicht geneigt sein, von sich aus Kapazitäten abzubauen.

Außerdem sind die jeder einzelnen Hochschule zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente in ihrer Wirkung begrenzt. So findet eine Reduzierung des Lehrpersonals regelmäßig dort seine Grenze, wo die Vollständigkeit des Lehrangebots beeinträchtigt wird. Jede Lehreinheit muss - unabhängig von ihrer Auslastung - stets ein Minimum an Ausbildungskapazität vorhalten, um Studierende ordnungsgemäß ausbilden zu können. Ob die Anzahl der Studierenden erhöht werden kann, ist von verschiedenen Faktoren abhängig, die die einzelne Hochschule nur teilweise beeinflussen kann, so z. B. durch die Verbesserung der Qualität der Lehre oder der äußeren Studienbedingungen.

Um dem Problem der mangelnden Auslastung in der Lehre nachhaltig zu begegnen, muss deshalb das Ministerium für Wissenschaft und Kultur zentrale Koordinationsentscheidungen auf Grund einer landesweiten Gesamtbetrachtung treffen. Dies betrifft vornehmlich die Fälle, in denen an verschiedenen Standorten gleiche, aber unterschiedlich ausgelastete Lehreinheiten vorgehalten werden. Hier kann durch die Konzentration der Lehre auf einen Standort eine bessere Auslastung erzielt werden.

Wenn aber die landesweite Nachfrage der Studierenden derart gering ist, dass die Bereitstellung eines entsprechenden Lehrangebots von vornherein in einem unangemessenen Verhältnis zur Lehrnachfrage steht, sollte die überregionale Konzentration der Lehrnachfrage in Betracht gezogen werden. Dies kann durch Absprache zwischen einzelnen Bundesländern gelingen, wie dies derzeit auf der Ebene der norddeutschen Bundesländer angestrebt wird. Das Beispiel der Lehreinheit Slawistik zeigt, dass regional geprägte Kooperationen bundesweit verlaufenden Entwicklungen nicht immer gerecht werden. In diesen Fällen ist es erforderlich, dass sich die Bundesländer insgesamt auf der Ebene der Kultusministerkonferenz absprechen, welches Land welche Fächer vorhält. Auf diese Weise kann es zu einer Lastenteilung zwischen den Ländern in der Betreuung vor allem der so genannten

kleinen Fächer kommen. Die Nachfrage der Studierenden zeigt an, welches Land oder welche Länder jeweils in Betracht zu ziehen sind.

44. **Grenzen einer Hochschule zur Verbesserung der Auslastung von Lehrkapazitäten**

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 16	-	Technische Universität Clausthal

Der Technischen Universität Clausthal ist es in den letzten zehn Jahren nicht gelungen, eine angemessene Auslastung der Lehrkapazitäten zu erreichen. Der LRH hat erhebliche Zweifel daran, dass die Technische Universität Clausthal eine angemessene Auslastung erreichen kann.

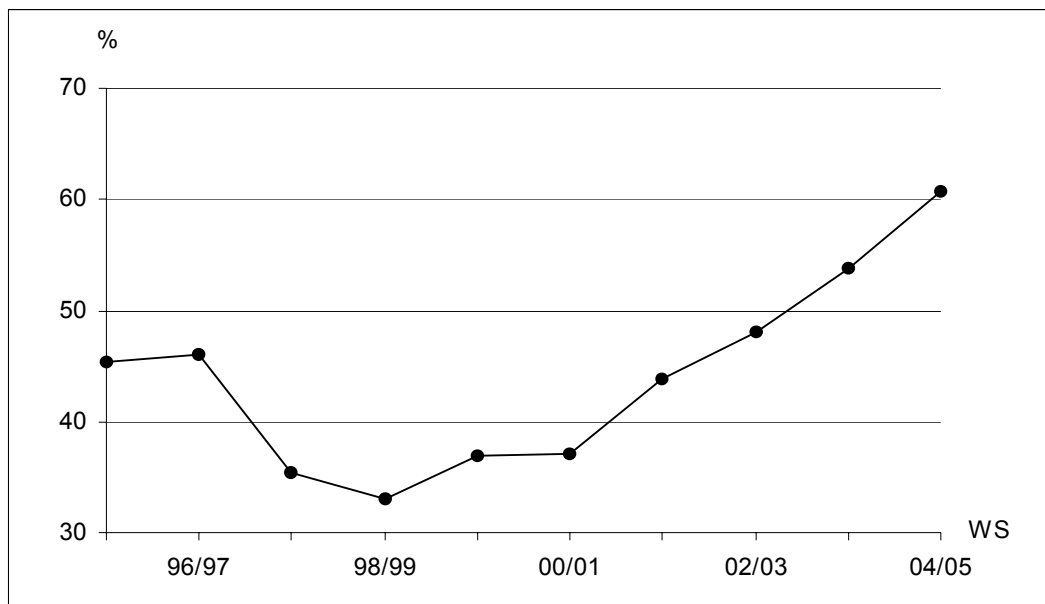
Es bedarf einer Landeshochschulplanung, um über die Hochschulen hinweg mithilfe von Zielvereinbarungen die mangelnde Auslastung von Lehrkapazitäten zu verhindern.

Zur Auslastung der Technischen Universität (TU) Clausthal

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung des Lehrangebots der TU Clausthal hat der LRH festgestellt, dass die Auslastung des von der Hochschule insgesamt vorgehaltenen Lehrangebots im Betrachtungszeitraum seit dem Wintersemester 1995/96 durchgängig unangemessen niedrig war.

Nach einem Tiefpunkt im Wintersemester 1998/99, als die Auslastung auf 33 v. H. zurückgegangen war, hat sich die Situation zwar entspannt. Dies liegt u. a. daran, dass die TU Clausthal mit 48 v. H. der Studienanfänger im Wintersemester 2004/05 einen sehr hohen Anteil an ausländischen Studierenden gewinnt. Dennoch wurde in diesem Semester lediglich 61 v. H. des Lehrangebots von den Studierenden nachgefragt.

Auslastung der TU Clausthal



Lediglich zwei Lehreinheiten, nämlich Informatik und Wirtschaftswissenschaften, lagen im Wintersemester 2004/05 im Bereich der Überlast. Maschinenbau mit einer Auslastung von 84 v. H. und auch noch Mathematik mit 74 v. H. lagen im Bereich einer noch angemessenen Auslastung.

Die Auslastungsquote aller übrigen Lehreinheiten fiel demgegenüber deutlich ab und lag lediglich zwischen 25 v. H. und 57 v. H. In dem Betrachtungszeitraum seit Wintersemester 1995/96 waren die Lehreinheiten Bergbau, Metallurgie, Physik, Geophysik und Geologie durchgängig nur zwischen 20 v. H. und 40 v. H. ausgelastet. Auf diese Lehreinheiten konzentrierten sich die dadurch hervorgerufenen Überkapazitäten zu mehr als 50 v. H.:

Vergleichende Darstellung der Auslastung und Überkapazitäten

Lehreinheit	Auslastung (v. H.)	Überkapazitäten (Semesterwochenstunden)
Maschinenbau	84	54
Mathematik	74	36
Chemie	57	63
Geophysik	40	14
Geologie	38	56
Umweltschutztechnik	36	53
Physik	34	101
Metallurgie	27	158
Bergbau	25	115
Summe		650¹⁶⁵

Maßnahmen zur Abhilfe

Die unzureichende Auslastung der Hochschule kann nur durch eine Reduzierung des Lehrangebots oder durch die Steigerung der Zahl der Studierenden verbessert werden.

Nach der zwischen der TU Clausthal und dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur geschlossenen Zielvereinbarung 2004 soll das Lehrangebot in den besonders problematischen Fächern reduziert werden. Außerdem soll das Studienangebot der Lehreinheit Bergbau durch die neu geschaffene Lehreinheit Energie und Rohstoffe verbessert werden. Wie die TU Clausthal selbst einräumt, wird hierdurch allerdings, solange die Zahl der Studierenden nicht deutlich steigt, noch immer keine angemessene Auslastung zu erreichen sein. In den Lehreinheiten Physik und Metallurgie rechnet die TU Clausthal trotz Reduzierung des Lehrangebots weiterhin mit einer Auslastung von unter 50 v. H.

Zusätzlich soll nach der Zielvereinbarung 2004 die Lehrnachfrage z. B. durch die Einrichtung eines Bachelor-/Master-Studiengangs Betriebswirtschaftslehre und eines Weiterbildungsstudiengangs Rohstoffversorgungstechnik gesteigert werden.

Der LRH hat jedoch mit Rücksicht auf die prognostizierte Entwicklung der Studierendenzahlen im Allgemeinen und an der TU Clausthal im Besonderen Zweifel, ob

¹⁶⁵ Die Summe ist höher als die oben verwendete Zahl von 615 Semesterwochenstunden, weil in der letzteren Zahl die Unterkapazitäten in den Lehreinheiten Informatik und Wirtschaftswissenschaften verrechnet sind.

sich die Zahl der Studierenden von derzeit knapp 2 800 mittelfristig auf 3 500 steigern lässt, wie dies die TU Clausthal zur Verbesserung der Auslastung anstrebt. Einer Prognose der Kultusministerkonferenz¹⁶⁶ zufolge ist nämlich selbst bei optimistischen Annahmen davon auszugehen, dass die Anzahl der Studierenden nur noch bis 2012 ansteigt, danach aber wieder deutlich zurückgehen wird. In dieser Prognose sind die Auswirkungen der möglichen Einführung von Studiengebühren noch nicht berücksichtigt¹⁶⁷.

Um die TU Clausthal langfristig zu stabilisieren, müsste dort die Studierendenzahl gegen den langfristigen Trend und zu Lasten anderer Hochschulen deutlich und stetig anwachsen. Bisher wurde die TU Clausthal jedoch von sinkenden Studierendenzahlen besonders hart getroffen. Während die Zahl der Studierenden zwischen den Wintersemestern 1993/94 und 2002/03 im Landesdurchschnitt um 13 v. H. sank, verringerte sich die Zahl der Studierenden an der TU Clausthal um 30 v. H. Es spricht einiges dafür, dass die Ursachen für solche Entwicklungen auch im Umfeld der Hochschule liegen, das diese nicht beeinflussen kann.

Eine bessere Auslastung über eine weitere Erhöhung ausländischer Studenten zu erreichen, erscheint keine sinnvolle Alternative, da der Anteil der ausländischen Studienanfänger im Wintersemester 2004/05 bereits bei etwa der Hälfte liegt.

Aus der Sicht des LRH überwiegen die Zweifel daran, dass die TU Clausthal eine angemessene Auslastung überhaupt erreichen, geschweige denn nachhaltig sichern kann.

Sollten die Studierendenzahlen in Niedersachsen tatsächlich noch zeitweise bis zum Jahr 2012 ansteigen, so wäre es jedenfalls verfehlt, wenn das Land den Haushalt der TU Clausthal mit zusätzlichen Personalkosten belastet, die viel längerfristiger wirken, als der mögliche Zuwachs an Studierenden anhält.

¹⁶⁶ Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 167, Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020, S. 33.

¹⁶⁷ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 26.01.2005 - 2 BvF 1/03 - zum 6. HRGÄndG.

Aufbau einer Landeshochschulplanung

Die geschilderten Befunde¹⁶⁸ verdeutlichen erneut die Notwendigkeit einer homogenen Landeshochschulplanung¹⁶⁹. Nach § 1 Abs. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz ist die Landeshochschulplanung die Grundlage, auf der die einzelnen Hochschulen jeweils ihre Entwicklungsplanung aufbauen können. Es ist dann Aufgabe des Ministeriums, im Wege der Zielvereinbarungen mit den Hochschulen insbesondere diejenigen strategisch steuernden Entscheidungen durchzusetzen, die erforderlich sind, um eine angemessene Lehrauslastung zu erreichen und um unwirtschaftlichen Entwicklungen entgegenzusteuern.

Das im Rahmen der Haushaltsplanung erstellte und Einsparauflagen umsetzende so genannte Hochschuloptimierungskonzept des Ministeriums aus dem Jahr 2003 zeigt zwar Schritte in diese Richtung. Es ersetzt jedoch nicht die vom Niedersächsischen Hochschulgesetz geforderte und nach wie vor ausstehende Landeshochschulplanung. Solange eine solche Landeshochschulplanung nicht existiert, dürfte sich, auch wenn einzelne Maßnahmen durchaus Erfolg haben können, an dem Grundproblem der Überkapazitäten und der damit verbundenen geringen Auslastung einzelner Lehreinheiten oder gar einzelner Hochschulstandorte wenig ändern.

Erhaltung des Landesvermögens

45. Unzureichende Mittel für Bauunterhaltung bei Hochschulen

Einzelplan 06	-	Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Kapitel 06 13 u. a.	-	Hochschulen

Die Gebäude der Hochschulen sind häufig in einem schlechten Bauzustand. Die im Laufe der Zeit aufgetretenen Bauschäden sind über Jahre hinweg nicht oder nicht im ausreichenden Umfang behoben worden.

Der Reparaturstau kann mit den bisher eingesetzten Mitteln und dem mittelfristig geplanten Mitteleinsatz weder abgebaut noch wirksam reduziert

¹⁶⁸ Vgl. Abschnitt IV, Nr. 43 „Mangelnde Auslastung vorhandener Lehrkapazitäten“.

¹⁶⁹ Zur Erforderlichkeit der Landeshochschulplanung vgl. bereits den Jahresbericht 2003 des LRH, Drs. 15/180 S. 96/97 (Abschnitt V, Nr. 24) und Beschluss des Landtages, Drs. 15/401 S. 15/16 (Nr. 36).

werden. Schadensausweitungen, erhöhter Haushaltsmittelbedarf sowie weitere Wert- und Nutzungsminderungen sind die möglichen Folgen.

Der LRH hatte bereits in 2004 den Zustand der landeseigenen Gebäude untersucht und darüber dem Landtag berichtet¹⁷⁰. Er hatte damals eine Erhöhung der Bauunterhaltungsmittel angemahnt und dafür plädiert, dass grundsätzlich der rechtzeitigen und Wert erhaltenden Bauunterhaltung Vorrang vor der Errichtung weiterer Neubauten eingeräumt werden müsste.

Gegenstand der vorliegenden Bausubstanzprüfung waren die Gebäude und betriebstechnischen Anlagen in drei Universitäten und zwei Fachhochschulen. An 108 von insgesamt 322 Gebäuden und Gebäudetrakten wurden 360 zum Teil erhebliche Bauschäden festgestellt.

Schäden im Hochbaubereich

Eindringende Feuchtigkeit in die Baukörper zählt zu den Hauptursachen der Beeinträchtigung der Bausubstanz. Nasse, unbenutzbare Kellerräume, abfallende Fassadenteile, verrottete Fenster und Türen sind nur einige der bereits eingetretenen Folgeschäden. Diese seit Jahren erkennbaren Schäden sind bislang nicht behoben worden. Ähnliches gilt auch für den baulichen Brandschutz. Hier stellen die Mängel (z. B. fehlende oder nicht geeignete Abschottungen im Bereich von Fluchtwegen) ein nicht hinnehmbares Gefährdungspotenzial für Personen dar. Brandschutz steht an oberster Priorität bei der Bauunterhaltung.

Mehr als die Hälfte aller im Hochbaubereich vorgefundenen Schäden müssen kurzfristig beseitigt werden, um weitere Schäden zu vermeiden. In der folgenden Dokumentation stellen wir einige typische Mängel vor:

4. Universität Osnabrück (Gebäude in der Innenstadt)

Die Bilder zeigen die Durchfeuchtung von Wänden. Es handelt sich offenbar um aufsteigende Feuchtigkeit, die nicht nur den Fußboden, sondern auch das Mauerwerk sowie den Putz zersetzt und den Anstrich abblättern lässt. Eine weitere Folge ist Schimmelbildung.

¹⁷⁰ Drs. 15/1050, Abschnitt VI, Nr. 36 „Vernachlässigte Unterhaltung der Landesbauten“.



5. Fachhochschule Hildesheim/Holzminden/Göttingen(Gebäude in Hildesheim)

Auf diesen Fotos ist zu erkennen, dass die Fassade nicht mehr funktionstüchtig ist. Der Anstrich auf den Fenstern ist abgängig, er erfüllt seine Schutzfunktion seit geraumer Zeit nicht mehr. Die Fensterhölzer sind feucht und verrotten. Der Fugenmörtel des Außenmauerwerks ist lose und lückenhaft. Niederschlagswasser dringt ein und führt zu Zerstörungen der Steine und der Mörtelschichten. Feuchtigkeit kann nach innen durchdringen.



6. Universität Braunschweig (Gebäude in der Innenstadt)

Die Tragkonstruktion des Gewächshauses aus Stahlblech ist stark angerostet.
Bei fortschreitendem Rost ist mit dem Einsturz des Gebäudes zu rechnen.



Schäden an betriebstechnischen Anlagen

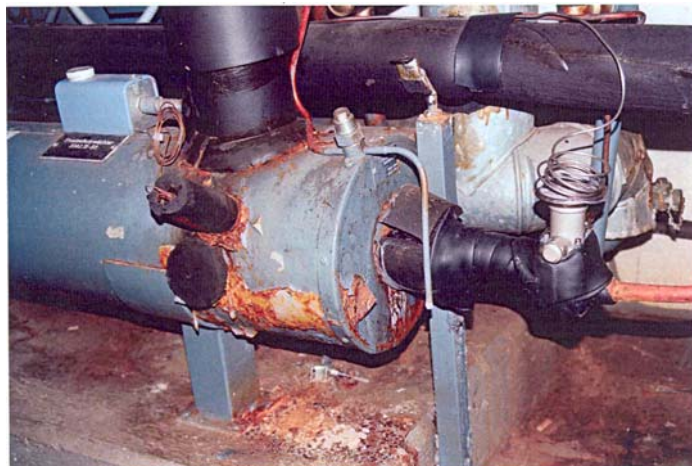
Ca. 40 v. H. der vom LRH festgestellten Schäden betreffen die Haustechnik. Die nicht rechtzeitige Sanierung alter, mit zum Teil erheblichen Korrosionen behafteter Heizungs-, Lüftungs- und Wasser- und Abwasseranlagen sowie veraltete, störungsanfällige elektrotechnische Installationen haben auch in diesem Bereich der Bausubstanz zu einem Reparaturstau geführt. Um „nur“ die Grundfunktion der techni-

schen Anlagen sicherstellen zu können, sind vier von fünf Anlagenschäden kurzfristig zu beheben.

Zur Veranschaulichung der Situation dienen die nachstehenden Fotos.

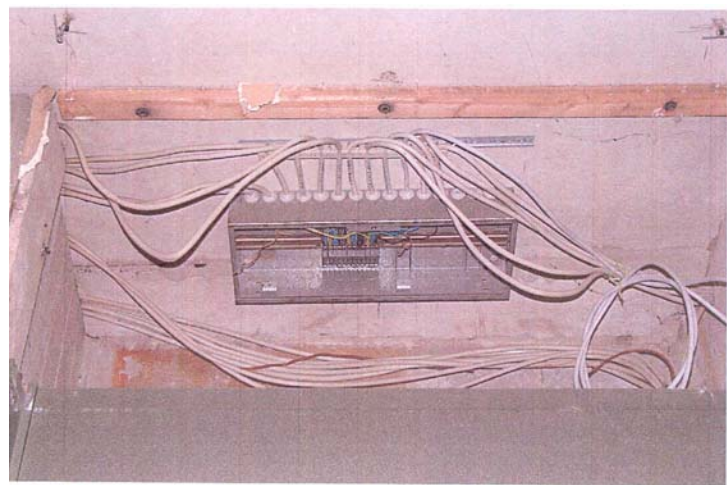
1. Universität Osnabrück (Westerberg/Gebäude am Stadtrand)

Die Rohrleitungssysteme sind stark korrodiert, es droht Rohrbruch.



2. Universität Osnabrück (Gebäude in der Innenstadt)

Die Elektroanlagen sind hier nicht ausreichend gegen Berührung geschützt und stellen deshalb eine potenzielle Gefahrenquelle dar.



Haushaltsmittel für die Bauunterhaltung und finanzielle Belastung

Ausgehend von den in den Baubedarfsnachweisungen veranschlagten Kosten und zuzüglich der geschätzten Kosten der bereits bekannten, aber noch nicht in den Baubedarfsnachweisungen aufgenommenen weiteren Schäden summiert sich der Gesamtbedarf für die Reparatur aller Schäden (in den Gebäuden der fünf Landesbetriebe) auf ca. 187 Millionen €. Allein zur Behebung der Schäden entsprechend der Dringlichkeitsstufen 1 und 2 der Baubedarfsnachweisungen waren in 2004 bereits ca. 84 Millionen € erforderlich. Dem standen in 2004 Finanzmittel für die Bauunterhaltung der oben genannten Gebäude von nur ca. 5,6 Millionen € einschließlich Baunebenkosten gegenüber. Eine sachgerechte Bauunterhaltung ist mit diesen geringen Mitteln nicht möglich und führt zu einer Kosten treibenden Verschleppung dringend notwendiger Bauunterhaltungsmaßnahmen.

Würdigung

Der LRH betrachtet die festzustellende Entwicklung, für die Bauunterhaltung auch der Hochschulen generell nur in völlig unzureichendem Maße Mittel bereitzustellen, mit großer Sorge.

Eine Wert und Funktion erhaltende Bauunterhaltung findet in den vom LRH in Augenschein genommenen Hochschulen mangels ausreichender finanzieller Mittel offensichtlich seit mehreren Jahren nicht mehr in dem erforderlichen Umfang statt. Das an den Hochschulen angetroffene Bild entspricht dem der übrigen Landesbauten, wie es vom LRH im Jahresbericht 2004 bereits dargestellt wurde. Der inzwischen eingetretene Reparaturstau ist bedenklich. Für seine Beseitigung ist eine erhebliche Aufstockung der Mittel erforderlich. Die vollständige Erfassung und korrekte Klassifizierung des Reparaturbedarfs nach Dringlichkeit ist insbesondere bei begrenzten Mitteln für eine auf das Wesentliche gerichtete Bauunterhaltung unabdingbar. Hier sind die Hochschulen in Verbindung mit dem Staatlichen Baumanagement gefordert.

Darüber hinaus halten wir die Beschreitung von alternativen Wegen für geboten. Dazu könnte z. B. die Flächenreduzierung und Freistellung von Gebäuden durch Konzentration von Aufgaben an weniger Standorten oder die Reduzierung von Flächenrichtwerten gehören. Diese Maßnahmen können dazu beitragen, dass die tatsächlich notwendigen Gebäude identifiziert und die übrigen eventuell zum Verkauf angeboten werden könnten. Dadurch ließe sich möglicherweise die gesamte zu unterhaltende Bausubstanz verringern und Mittel einsparen.

Der LRH hat bereits in seiner Denkschrift im Jahr 2003¹⁷¹ zu Flächenüberhängen im Hochschulbereich Stellung genommen. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur verweist zur Frage der Flächenreduzierung auf einen Beschluss des Landtages und eine Antwort der Landesregierung¹⁷² und legt dar, dass die Hochschulen in Niedersachsen bezüglich ihrer Flächennutzung und -auslastung im Bundesdurchschnitt lägen, teilweise sogar Überauslastungen vorhanden seien. Dennoch ist der LRH der Auffassung, dass sowohl hinsichtlich der angesprochenen Flächenreduzierung als

¹⁷¹ Drs. 15/180, Abschnitt V, Nr. 21 „Übergang von Grundstückseigentum des Landes auf die neuen Hochschulstiftungen; betriebsnotwendige Flächen und Flächenüberhänge in Hochschulbereich“.

¹⁷² Drs. 15/401 sowie Drs. 15/1453.

auch der Freistellung von Gebäuden weitere Untersuchungen angestellt werden sollten mit dem Ziel, den unabwendbar erforderlichen Raumbedarf zu ermitteln.

Der Hinweis des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, eine Umsteuerung von Neubaumitteln zu Bauunterhaltungsmitteln hätte geringere Bundesmitteleinnahmen zur Folge, da der Bund keine Bauunterhaltung mitfinanziert, trifft zu. Aussicht auf Neubaumittel sind jedoch noch kein Grund, vorhandene Bauten verrotten zu lassen.

Hildesheim, 05.04.2005

Niedersächsischer
Landrechnungshof

Martha Jansen

Fritz Müller

Hermann Palm

Wolfgang Göke

Dr. Heinz Thörmer

Birgit Honé

Lutz Bardelle