

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2016
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2014 -

VAKAT

Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO.....	2
1.	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014.....	2
2.	Belege.....	3
3.	Bildung des Einnahmerestes aus Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2014	4
3.1	Ausgangswert	4
3.2	Kreditermächtigungen für die Haushaltsrechnung 2014 und deren Inanspruchnahme	5
4.	Belege.....	6
5.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	6
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen.....	8
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO	8
2.	Schulden, Verpflichtungen	8
2.1	Fundierte Schulden.....	8
2.2	Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme nach Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung	9
2.3	Bürgschaften.....	9
2.4	Verpflichtungsermächtigungen	10
IV.	Erosion des Landesvermögens	11
1.	Investitionsstau	11
2.	Verstärkte Investitionen versus Schuldenbremse	14
3.	Empfehlungen des LRH.....	15
3.1	Erhöhung der Investitionen durch Subventionskürzungen.....	15
3.2	Auflösung der Hochschulrücklagen für investive Zwecke	16
3.3	Nutzung von Demografierenditen im Bildungsbereich	17

V.	Denkschrift.....	20
	Ministerium für Inneres und Sport.....	20
1.	Mehr Polizei auch ohne mehr Personal!	20
2.	Personaleinsparmöglichkeiten bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung	25
3.	Schleppende Gebührenanpassung bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung	29
4.	Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben im Glücksspielwesen	31
5.	Landesamt für Statistik Niedersachsen - Errichtung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	34
6.	Serverbetrieb des Landes in Hannover.....	36
7.	Informationssicherheitsmanagement	39
	Finanzministerium	43
8.	Millionenschaden trotz Selbstanzeige - Finanzämter zu gutgläubig.....	43
9.	Vorteil für Steuerhinterzieher - zu wenig Hinterziehungszinsen bei Selbstanzeigen	47
10.	Mangelhafte Besteuerung der niedersächsischen Hochschulen	50
11.	Energie eingespart - vertragliche Wärmeleistung dennoch nicht reduziert.....	55
12.	Kostensicherheit bei Baumaßnahmen des Landes.....	57
	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.....	61
13.	Notwendige Neuregelung der Schließungsförderung von Krankenhäusern.....	61
14.	Förderung von Jugendwerkstätten - kein erhebliches Landesinteresse mehr	67
15.	Konzeptionslose Förderung im sozialen Bereich	69
16.	Schulbildung auf Kosten der Sozialhilfe.....	74
17.	Dringender Handlungsbedarf bei der beruflichen Bildung in den Landesbildungszentren für Hörgeschädigte.....	78
18.	Vergaberechtliche Probleme bei der Städtebauförderung	82

Ministerium für Wissenschaft und Kultur.....	85
19. Campusneubau - Land lässt sich von Investorenangebot blenden.....	85
20. Stiftungshochschulen - ein Irrweg?	88
21. Rechtswidrige Verlagerung von Landesmitteln in eine GmbH	95
22. Unzulässige Vergünstigungen für Hochschulbedienstete durch subventionierte Mahlzeiten	102
23. Paradigmenwechsel der Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz erfordert Neujustierung	105
Kultusministerium	110
24. Eigenverantwortliche Schule - 10 Jahre danach	110
25. Schwachstellen der Bewirtschaftung des landesseitigen Schulbudgets	116
26. Softwarelizenzen für die elektronische Reisekostenabrechnung im Schulbereich	121
27. Weiterhin überhöhte Finanzhilfen nach dem Kindertagesstättengesetz	124
28. Reformbedarf in der privaten Altenpflegeausbildung	128
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	134
29. Gewerbegebieterschließung „nach Maß“	134
30. Nesserlander Schleuse - Mängel im Projektmanagement	135
31. Investitionsförderung mit versteckten Risiken	141
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	146
32. Theorie und Praxis bei der Förderrichtlinie „Transparenz schaffen - von der Ladentheke bis zum Erzeuger“	146
33. Defizite der Niedersächsischen Landesforsten bei der Ausübung der übertragenen Bauherrneigenschaft	148
Justizministerium	151
34. Amtsgerichte in Niedersachsen - weniger wäre besser	151
35. Unzureichende Wertermittlung in Nachlassangelegenheiten.....	158
Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz.....	161
36. Länderübergreifende Zusammenarbeit beim Nationalpark Harz	161

Sonstige Prüfungen	165
37. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammer Hannover	165
38. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer Hannover	169
39. Bilanzanalyse Dataport AöR	174
40. NDR-Werbung - pauschale Kostenerstattung der NDR Media bedarf Überprüfung	175

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014¹. Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 15.12.2015 (Drs. 17/4866) dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung dem Landesrechnungshof (LRH) zur Prüfung.

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

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014 erfasst in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2014 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

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

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

¹ Haushaltsgesetz 2014 vom 16.12.2013 (Nds. GVBl. S. 323).

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

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014

Das Finanzministerium hat den Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2014 wie folgt dargestellt:

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2014 beträgt das Haushaltssoll	27.719.897.000,00	27.719.897.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2013 übernommenen Haushaltsreste	1.488.034.091,98	1.488.034.091,98
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2013 übernommenen Haushaltsreste (b)	29.207.931.091,98	29.207.931.091,98
d) Nach der Haushaltsrechnung 2014 betragen aa) § 82 Buchstabe 1 a die Ist-Einnahmen bb) § 82 Buchstabe 1 b die Ist-Ausgaben	28.062.430.528,14	28.062.430.528,14
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2014 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2015 übertragen wurden	994.849.640,04	994.849.640,04
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2014 verbliebenen Haushaltsreste (e)	29.057.280.168,18	29.057.280.168,18
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2013 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mindereinnahme bb) Minderausgabe	150.650.923,80	150.650.923,80
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2014 (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)	0,00	

2. Belege

Das Finanzministerium hat seine zum Abschluss des Haushaltsjahres 2013 gebildeten Einnahmereste von 1.488.034.091,98 € (davon 1.397.872.468,73 € aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen) unverändert in den Jahresabschluss 2014 eingestellt, weil dies nach § 83 Nr. 2 a LHO für die buchmäßige Behandlung des Vorjahrsbestands so bestimmt ist.

In seinem Jahresbericht 2015 zur Haushaltsrechnung 2013 hat der LRH beanstandet, dass der Einnahmerest 2013 auch aus Kreditermächtigungen gebildet wurde, die wegen der Verfallsregelung nach § 13 Abs. 2 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes/§ 18 Abs. 2 Satz 3 LHO nicht mehr in Anspruch genommen werden dürfen.

Nach Auffassung des LRH waren deshalb rd. 431 Mio. € Kreditermächtigungen in Abgang zu stellen. Der danach zulässige Einnahmerest aus Kreditermächtigungen betrug statt rd. 1.398 Mio. € nur 967 Mio. €. Das Haushaltsjahr 2013 schloss deshalb nach Auffassung des LRH im Sollausgleich mit einem Fehlbetrag von rd. 431 Mio. € ab.

Wegen der Wechselwirkung des Einnahmerestes 2013 auf den Haushalt 2014 führt die Korrektur des Einnahmerestes 2013 bei im Übrigen unveränderten Abschlussdaten der Haushaltsrechnung 2014 zu einem Jahresüberschuss im Sollausgleich von rd. 431 Mio. €.

Dieser Jahresüberschuss 2014 gleicht den Fehlbetrag 2013 aus, weil das Finanzministerium den Einnahmerest für den Sollausgleich des Jahres 2014 zutreffend gebildet hat:

3. Bildung des Einnahmerestes aus Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2014

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2014 von rd. 995 Mio. € besteht aus den Positionen

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen rd. 957 Mio. €
und
- sonstige Einnahmereste rd. 38 Mio. €.

Den Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen hat das Finanzministerium wie folgt gebildet:

3.1 Ausgangswert

Ausgangswert für die Berechnung des Ministeriums war der Einnahmerest des Haushaltsjahres 2013 in Höhe von rd. 1.398 Mio. €.

Auch nach Auffassung des LRH muss der Ausgangswert für die Berechnung von Einnahmeresten ab 2014 der Einnahmerest 2013 sein. Dieser Ausgangswert ist jedoch um 431 Mio. € auf 967 Mio. € zu mindern (siehe oben unter Nr. 2).² Dies führt allerdings rechnerisch zu keinem anderen Einnahmerest 2014, weil sich lediglich der vom Ministerium in Abgang gestellte Betrag von (rd.) 456 Mio. € um 431 Mio. € „verfallene Kreditermächtigungen“ auf 25 Mio. € vermindert.

² Der vom LRH festgestellte Verfall von Kreditermächtigungen des Haushaltsjahres 2012 nach § 13 Abs. 2 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes/§ 18 Abs. 2 Satz 3 LHO zum Ende des Haushaltsjahres 2013 schließt zugleich aus, dass ältere Kreditermächtigungen gemäß Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung aus den Jahren vor 2012 bestehen können.

3.2 Kreditermächtigungen für die Haushaltsrechnung 2014 und deren Inanspruchnahme

	lt. LRH Mio. €	lt. Ministerium Mio. €
a) Kreditermächtigungen 2014		
Ausgangswert Einnahmerest aus Vorjahr lt. Ministerium	967	1.398
+ Nettokreditermächtigung lt. Haushaltsgesetz 2014	720	720
+ <i>Ermächtigung aus dem aus Tilgungen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO resultierenden Negativbetrag des Haushaltsvollzugssystems (siehe Verwaltungsvorschrift Nr. 4.2 zu § 45 LHO³)</i>	929	929
Summe zu a)	2.616	3.047
b) Inanspruchnahme der Ermächtigungen		
Bedarf und Inanspruchnahme für Ist-Ausgleich	1.154	1.154
Zuführung zur Rücklage (Sondervermögen EU-Mittel u. a.)	480	480
Bedarf und Inanspruchnahme für Soll-Ausgleich (Einnahmerest 2014)	957	957
Summe zu b)	2.591	2.591
c) Nicht in Anspruch genommen (Differenz a - b) und vom Finanzministerium in Abgang gestellt:	25	456

³ Verwaltungsvorschriften Nrn. 4.2 und 4.3 zu § 45 LHO in der Fassung vom 24.09.2015:
 „4.2 Zum Haushaltsausgleich dürfen Einnahmen aus Krediten nur in der Höhe in das abzuschließende Haushaltsjahr zurückgebucht werden, in der bis zum 31. März des Jahres der Durchführung des Haushaltsabschlusses Kredite tatsächlich vom Kreditmarkt aufgenommen worden sind. Aus den nach dem Haushaltsausgleich (Ist-Ausgleich) verbliebenen Kreditermächtigungen nach § 18 Abs. 2 LHO - einschließlich eines aus Tilgungen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO resultierenden Negativbetrages in der Kreditaufnahmetitelgruppe am 31. Dezember des Abschlussjahres - dürfen ein Einnahmerest gebildet sowie Zuführungen zu Rücklagen geleistet werden.
 4.3 Einnahmereste, die nach Nummer 4.2 gebildet worden sind, dürfen nur für den Haushaltsausgleich des nächsten Haushaltsjahres (Ist-Ausgleich) verwendet werden. Zuführungen zu Rücklagen sind insoweit nicht zulässig.“

Danach durfte das Finanzministerium den Einnahmerest des Jahres 2014 in Höhe von 957 Mio. € bilden.

Dem liegt zugrunde, dass über die o. a. 431 Mio. € hinaus keine weiteren Kreditermächtigungen verfallen sind: Kreditaufnahmen der Monate Januar bis März 2015 dürfen nach dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 13 25 Titel 325 61 der Titelgruppe 61/62 des Haushaltsjahres 2015 in das Haushaltsjahr 2014 zurückgebucht werden. Sie fußen - bis zur Höhe des Ist-Ausgleichs 2014 - auf Kreditermächtigungen des Haushaltsjahres 2013, die im Einnahmerest 2013 abgebildet sind.

4. Belege

Der LRH stellte bei der Rechnungsprüfung 2014 keine Zahlungen fest, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

5. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 162.408.711,95 € (Vorjahr 275.573.539,87 €) aus. Für fünf Fälle mit Ausgaben von 6.067.104,38 € (Vorjahr 1.939.486.11 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

Zu Kapitel 05 40 Titelgruppe 72 Titel 684 71 - Förderung von Krankenhäusern nach § 9 Abs. 2 Nrn. 5 und 6 des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) - bewilligte das Finanzministerium am 28.11.2014 auf Antrag des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 30.10.2014 eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 611.677,42 € zur Förderung der Schließung des Krankenhauses Dissen. Die Ausgabe war rechtswidrig und damit

nicht unabweisbar, da die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen für eine Schließungsförderung nicht vorlagen. Die in der Haushaltsrechnung angeführte Begründung verkennt zudem, dass der Fördertatbestand des Gesetzes nicht die Abwendung einer drohenden Krankenhausschließung umfasst.⁴

⁴ Sachverhalt und Würdigung sind im Einzelnen im Beitrag „Notwendige Neuregelung der Schließungsförderung von Krankenhäusern“ dargestellt, siehe Abschnitt V, Nr. 13, S. 61.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

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

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“⁵ schließt mit einem Bestand von 1.894.568.529,62 € ab.

2. Schulden, Verpflichtungen

2.1 Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II⁶ der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2014:

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2014 in €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2014 in €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
Wertpapierschulden:			
Landesschatzanweisungen	34.140.000.000,00	36.165.000.000,00	2.025.000.000,00
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich			
- bei Kreditinstituten	14.740.757.090,84	13.475.805.090,84	-1.264.952.000,00
- beim sonstigen inländischen Bereich	9.221.223.861,99	9.165.933.567,71	-55.290.294,28
zusammen	58.101.980.952,83	58.806.738.658,55	704.757.705,72
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	312,80	9.826,50	9.513,70
zusammen	312,80	9.826,50	9.513,70
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
beim Bund			
- Wohnungsbaudarlehen und Sonstige Darlehen	650.192.540,97	629.554.140,60	-20.638.400,37
zusammen	650.192.540,97	629.554.140,60	-20.638.400,37
Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 3.) laut Haushaltsrechnung	58.752.173.806,60	59.436.302.625,65	684.128.819,05

⁵ Abschnitt II, S. 3 der Haushaltsrechnung 2014.

⁶ Nr. 1 c) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2014.

Den in der Übersicht aufgeführten fundierten Schulden sind die im Nachweis der Verschuldung lediglich nachrichtlich aufgeführten Kreditaufnahmen des Landes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) in Höhe von zusammen 1.170.576.833,21 € hinzuzurechnen. Die NBank finanzierte mit diesen vom Land zurückzuzahlenden Mitteln städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz sowie den Landesanteil an den Darlehen nach § 17 Abs. 2 Bundesausbildungsförderungsgesetz. Der Gesamtschuldenstand des Landes am 31.12.2014 beträgt somit 60.606.879.458,86 €, der Gesamtschuldenzuwachs 728.361.633,13 €.

2.2 Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme nach Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung

Das für die Kreditaufnahmen des Landes zuständige Referat des Finanzministeriums hat im Kalenderjahr 2014 - wie in den Vorjahren - ausschließlich Kredite aufgenommen, zu deren Aufnahme es nach Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung ermächtigt war.

Für die Übertragung von Kreditermächtigungen auf nachfolgende Haushaltsjahre muss das Finanzministerium auch weiterhin beachten, dass nach § 13 Abs. 2 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes/§ 18 Abs. 2 Satz 3 LHO Kreditermächtigungen in Abgang zu stellen sind, wenn sie nicht bis zum Ende des nachfolgenden Haushaltsjahres in Anspruch genommen wurden.

2.3 Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2014 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II⁷ der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 5.712.750.010,60 € (Vorjahr 8.280.220.119,10 €). Die auch im Ka-

⁷ Nr. 2 a) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2014.

pitel 13 25 Titel 870 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 11.455.284,07 € (Vorjahr 12.956.792,18 €).

2.4 Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II⁸ der Haushaltsrechnung 2014 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm. Die Angabe von Korrekturbeträgen ist erforderlich, weil sich wie jedes Jahr durch Verschiebungen von Zahlungsabläufen und Wegfall von Zahlungsverpflichtungen Veränderungen der Ausgangswerte ergeben und die mögliche Belastung realistisch darzustellen ist.

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2015 €	2016 €	2017 €	2018 €	2019 ff. €	Summe €
bis 31.12.2013	999.140.689	617.893.803	305.569.636	166.238.548	566.611.989	2.655.454.665
Korrekturbetrag	-379.639.640	-313.746.921	-142.854.969	-105.465.542	-95.275.986	-1.036.983.057
gesamt in 2014	276.387.124	205.815.278	131.735.131	83.559.463	59.291.678	756.788.674
bis 31.12.2014	895.888.174	509.962.161	294.449.798	144.332.469	530.627.680	2.375.260.282
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2014 Verpflichtungen für kommende Haushaltsjahre eingegangen, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen.						111.310.604
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen						2.486.570.886

⁸ Die Nachweisungen über die im Haushaltsjahr 2014 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (ab S. 15) und über die eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigung), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können (ab S. 19).

IV. Erosion des Landesvermögens

1. Investitionsstau

Öffentliche Investitionen haben für die Nachhaltigkeit staatlicher Aufgabenerfüllung und der Haushaltswirtschaft eine große Bedeutung. Sie verbessern die Rahmenbedingungen und die Produktivität von Unternehmen, sie generieren durch den sogenannten Staatsausgabenmultiplikator Wirtschaftswachstum und versteigern dadurch die Steuereinnahmen.

Im Vergleich zu anderen EU-Ländern zeigt Deutschland seit mehreren Jahren eine deutliche Investitionsschwäche. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau schätzte 2015 den Investitionsrückstand allein bei den Kommunen auf 132 Mrd. €. ⁹ Die Zahlen aus dem kommunalen Bereich decken sich mit einer Einschätzung der vom Bundesminister für Wirtschaft und Energie beauftragten Expertenkommission „*Stärkung der Investitionen in Deutschland*“, die als zentrale Schwäche im öffentlichen Bereich die fehlende Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur in den letzten Jahrzehnten ausgemacht hat. ¹⁰

In **Niedersachsen** ist der Investitionsstau besonders signifikant: Das Land hat mit aktuell 4,8 % (einschließlich Sondervermögen ¹¹: 5,9 %) seiner Ausgaben die niedrigste Investitionsquote aller Länder. ¹² Besonders bemerkbar macht sich dies bei der Infrastruktur des Landes.

Die Mittelansätze für die **Bauunterhaltung bei Landesbauten** lagen in den Jahren 2012 bis 2015 zwischen 33 Mio. € und 37 Mio. € jährlich. Im Jahr 2016 liegt der Ansatz bei 31 Mio. €. Hinzu kommen in diesem Jahr 17 Mio. € aus dem Sondervermögen für Sanierungsbedarfe landeseigener Gebäude. Demgegenüber

⁹ KfW-Kommunalpanel 2015.

¹⁰ Bericht der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, April 2015.

¹¹ Sondervermögen zum Abbau des Investitionsstaus durch energetische Sanierung und Infrastruktursanierung von Landesvermögen sowie zur Unterbringung von Flüchtlingen.

¹² Strukturdaten des Finanzministeriums mit Stand: 17.12.2015.

besteht nach den Bedarfsmeldungen des Staatlichen Baumanagements ein Sanierungsstau im Bereich der Bauunterhaltung in Höhe von mindestens 335 Mio. €. Nach Schätzung des LRH müssten in den nächsten zehn Jahren jeweils 60 Mio. € in die Bauunterhaltung investiert werden, um den Sanierungsstau zu beseitigen.

Für **große Baumaßnahmen des Landes** weist der Haushalt 2016 einen - über mehrere Jahre ausfinanzierten - Gesamtmittelbedarf von 386 Mio. € aus. Der aktuelle Mittelansatz beträgt 48 Mio. €. ¹³

Für **große Baumaßnahmen der Hochschulen** nennt der aktuelle Haushalt einen Investitionsbedarf von knapp 1,76 Mrd. € ¹⁴. Dafür stehen im Haushalt 2016 Landesmittel von lediglich 171 Mio. € zur Verfügung. Das Institut für Hochschulentwicklung schätzt den Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulen (ohne Kliniken) bundesweit auf 40 Mrd. € bis zum Jahr 2025. ¹⁵

Besonders dramatisch ist die Situation bei den **Hochschulkliniken**:

- Die Medizinische Hochschule Hannover hat lt. Haushalt 2016 für große Maßnahmen einen Bedarf in Höhe von insgesamt 622 Mio. €. Der Mittelansatz 2016 beträgt nur 50 Mio. €. ¹⁶ Der Masterplan 2014 der Hochschule nannte einen Investitionsbedarf von insgesamt 440 Mio. €. ¹⁷ Lediglich die Hälfte dieser Investitionen ist bereits veranschlagt.
- Die Universitätsmedizin Göttingen hat ausweislich des Haushalts 2016 einen Bedarf von insgesamt 222 Mio. €. Der Mittelansatz beträgt im laufenden Jahr 21 Mio. €. ¹⁸ Demgegenüber hat die Universitätsmedizin Göttingen in ihrem

¹³ Summe der jeweiligen Projektfinanzierung bis 2016.

¹⁴ Einschließlich der Projekte, für die zwar ein Bedarf, aber in den Haushaltsjahren 2014 bis 2016 noch kein Ansatz ausgewiesen ist.

¹⁵ Pressemitteilung des Instituts für Hochschulentwicklung vom 11.03.2016.

¹⁶ Siehe Fußnote 13.

¹⁷ In einer Ideenskizze zum Masterplan 2015 schätzte die Hochschule den Investitionsbedarf im März 2016 auf 734 Mio. €.

¹⁸ Siehe Fußnote 13.

Generalentwicklungsplan einen Bedarf von 850 Mio. € ausgewiesen. Davon sind bisher lediglich 138 Mio. € veranschlagt.¹⁹

Die Straßen und Brücken sind bundesweit oftmals in einem schlechten Zustand. Die Kommission *Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung* schätzte bereits im Jahr 2013 den zusätzlichen Finanzierungsbedarf bei der Verkehrsinfrastruktur auf 7,2 Mrd. € jährlich.²⁰ Nach einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft schneidet Norddeutschland besonders schlecht ab.²¹ 70 % der Unternehmen fühlen sich durch Mängel in der Straßeninfrastruktur betroffen, 27 % davon sogar deutlich. Das ist besorgniserregend, denn nach eben dieser Studie ist ein leistungsfähiges Straßennetz für 82 % der Dienstleistungs- und 85 % der Industriebetriebe ein wesentlicher Standortfaktor.

Die Mittelansätze für die Erhaltung und den Ausbau von **Landesstraßen** betragen in den Jahren 2012 bis 2015 im Schnitt etwa 87 Mio. €. Im Haushalt 2016 stehen dafür insgesamt 85 Mio. € zur Verfügung. Ab dem Jahr 2018 soll sich der Ansatz ausweislich der Mittelfristigen Planung²² auf jeweils 75 Mio. € verringern. Die Landesstraßenbauverwaltung schätzte dagegen im Jahr 2015 den jährlichen Bedarf auf 107 Mio. €.²³ Nach aktuellen Berechnungen gibt es bei den Landesstraßen einen Erhaltungsstau von 288 Mio. €.²⁴ Vor allem die Ortsdurchfahrten, deren Sanierung teuer ist, sind in einem schlechten Zustand.

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass es allein bei den Landesbauten und Landesstraßen einen erheblichen **Investitionsbedarf in einer aktuellen Größenordnung von mindestens 5 Mrd. €** gibt, zu dessen Befriedigung nur in begrenztem Umfang Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Hinzu

¹⁹ Die aktuelle Zuwendungsunterlage Bau weist für den Bauabschnitt 1 a gemäß Generalentwicklungsplan rd. 156 Mio. € aus.

²⁰ Konzept der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, September 2013.

²¹ Institut der deutschen Wirtschaft: Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf, Februar 2014.

²² Mittelfristige Planung Niedersachsen 2015 bis 2019, S. 97.

²³ Berechnung Bedarf 2014 ff. (ohne Straßenum- und -ausbau sowie ohne Radwegeneubau), Stand: 17.08.2015.

²⁴ Berechnung Fehlbedarf 2004 bis 2015 auf Grundlage von Daten des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

kommen beispielsweise noch Bedarfe für weitere öffentliche Infrastrukturen wie den Breitbandausbau, den Krankenhausbau und die vom Land mitzufinanzierenden kommunalen Investitionen.

2. Verstärkte Investitionen versus Schuldenbremse

Im Ergebnis führen unterlassene Erhaltungs- und Ausbauinvestitionen ebenso zu einer Belastung künftiger Generationen wie ein weiterer Anstieg der öffentlichen Verschuldung. Zu einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft gehört daher auch der Erhalt des Staatsvermögens. Die laufenden öffentlichen Investitionen müssen wenigstens die vorhandene Vermögenssubstanz sichern. Ansonsten droht eine **Erosion der öffentlichen Infrastruktur** und damit eine materielle Staatsverschuldung, die die Handlungsfähigkeit des Staates und seine Einnahmebasis erheblich beeinträchtigen kann. Auf diese Problematik haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bereits mehrfach mit Nachdruck hingewiesen.²⁵

Auch für Niedersachsen gilt die **Schuldenbremse**. Das Verschuldungsverbot des Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz bindet Bund und Länder unmittelbar. Nach Auslaufen der Übergangsregelung²⁶ müssen die Länder ab dem Jahr 2020 ihre Haushalte in Planung und Vollzug grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgleichen. Eine Neuverschuldung zur Stärkung öffentlicher Investitionen ist dann nicht mehr zulässig. Sie kommt vielmehr nur noch in Ausnahmesituationen zur Stabilisierung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung²⁷ sowie bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen²⁸ in Betracht.

²⁵ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 20.09.2014; Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

²⁶ Artikel 143 d Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz.

²⁷ Artikel 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz Grundgesetz.

²⁸ Artikel 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz Grundgesetz.

Trotz der Schuldenbremse, die zur Begrenzung einer ausufernden Staatsverschuldung zwingend ist, ist es ebenso unabdingbar, einer weiteren Erosion des Landesvermögens durch verstärkte Investitionen entgegenzutreten.

3. Empfehlungen des LRH

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, im Rahmen eines **ressortübergreifenden Gesamtkonzepts** Strategien zu entwickeln, wie der Investitionsstau in einem überschaubaren Zeitraum von etwa zehn Jahren abgebaut werden kann.

Dabei erscheint auch die **Einbindung privaten Kapitals** aus Sicht der LRH nicht ausgeschlossen, soweit entsprechende ÖPP-Projekte den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprechen. Für eine Öffentlich Private Partnerschaft könnten sich insbesondere die Sanierung der Hochschulkliniken und der Breitbandausbau eignen.

Darüber hinaus hält es der LRH für geboten, die **konsumtiven Ausgaben zugunsten einer verstärkten Investitionstätigkeit** zu reduzieren.

3.1 Erhöhung der Investitionen durch Subventionskürzungen

Bei Prüfungen von Subventionen und Zuwendungen²⁹ stellte der LRH fest, dass häufig Projekte gefördert wurden, obwohl hierfür kein Landesinteresse vorlag. Insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderung waren Förderungen oftmals nicht für die Investitionsentscheidungen der Unternehmen maßgeblich. Vielmehr wurden sie auch genutzt, um Mitnahmeeffekte zu erzielen. Vielfach wurde erst durch die Förderprogramme selbst ein vermeintlicher Förderbedarf geweckt.

²⁹ Vgl. Jahresbericht 2013, S. 12 „Pauschale Kürzung der Subventionen und Zuwendungen“.

Solche Effekte zeigten sich auch in anderen Förderbereichen, insbesondere bei Zuwendungen für soziale Zwecke.³⁰

Bei einer Pauschalkürzung von 30 % auf die rein landesseitig finanzierten Ausgaben für Subventionen und Zuwendungen könnten nach einer Schätzung des LRH pro Jahr 255 Mio. € eingespart werden, die das Land zeitnah für Eigeninvestitionen verwenden könnte.³¹

3.2 Auflösung der Hochschulrücklagen für investive Zwecke

Das Hochschulgesetz räumt den als Landesbetrieb geführten Hochschulen und den Stiftungshochschulen die Möglichkeit ein, den bis zum Ende des Geschäftsjahrs nicht verbrauchten Teil der ihnen zugeführten Mittel des Landes und Dritter bis zur Dauer von fünf Jahren in eine Rücklage einzustellen. Die Stiftungshochschulen können zudem den nach Ablauf von drei Jahren nicht verbrauchten Teil dem Stiftungsvermögen zuführen. Die Hochschulen verfügten deshalb am Ende des Jahres 2013 über Rücklagen in Höhe von insgesamt 280 Mio. €.³²

Es ist nicht nachvollziehbar, dass einige staatlich alimentierte Hochschulen erhebliche Rücklagen aufbauen konnten, die von den Stiftungshochschulen auch für Wertpapiergeschäfte genutzt werden, während andere Hochschulen nicht in

³⁰ Beispielhaft seien vier Förderprogramme mit einem jährlichen Einsparvolumen von insgesamt rd. 20 Mio. € genannt, die der LRH im aktuellen und in seinen beiden letzten Jahresberichten kritisiert hat: Wildwuchs von Beratungsstellen: Fehlende Notwendigkeit für die Förderung von Seniorservicebüros (Jahresbericht 2014, S. 64); Pro-Aktiv-Centren (PACE) - Voraussetzungen für Landesförderung sind entfallen (Jahresbericht 2014, S. 82); Neuausrichtung der Richtlinie Familienförderung (Jahresbericht 2015, S. 68); Förderung von Jugendwerkstätten - kein erhebliches Landesinteresse mehr (Abschnitt V, Nr. 14, S. 67).

³¹ Die Schätzung bezieht sich auf Zahlen, die dem Jahresbericht 2013 zugrunde lagen (vgl. Fußnote 29. Über aktuelle Zahlen verfügt das Finanzministerium hierzu nicht.

³² Grundlage für die Berechnung der Rücklagen waren die testierten Jahresabschlüsse der Hochschulen - ohne Hochschulkliniken - zum 31.12.2013. Zusätzlich zu den allgemeinen Rücklagen gemäß der §§ 49 Abs. 1 Nr. 2 bzw. 57 Abs. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz wurden bei den Stiftungshochschulen auch die Zuführungen zum Stiftungskapital aus der Allgemeinen Rücklage berücksichtigt.

Vgl. hierzu auch den Jahresbericht 2013, S. 63 „Rücklagen der Hochschulen“ und den Beitrag „Stiftungshochschulen - ein Irrweg“ (Abschnitt V, Nr. 20, S. 88).

der Lage sind, dringend notwendige Sanierungsmaßnahmen zu finanzieren. Durch **Auflösung der Rücklagen der Hochschulen** könnten zeitnah **230 Mio. €³³ für die Bauunterhaltung im Hochschulbereich mobilisiert** werden. Die Maßnahme setzt lediglich eine entsprechende Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes voraus.

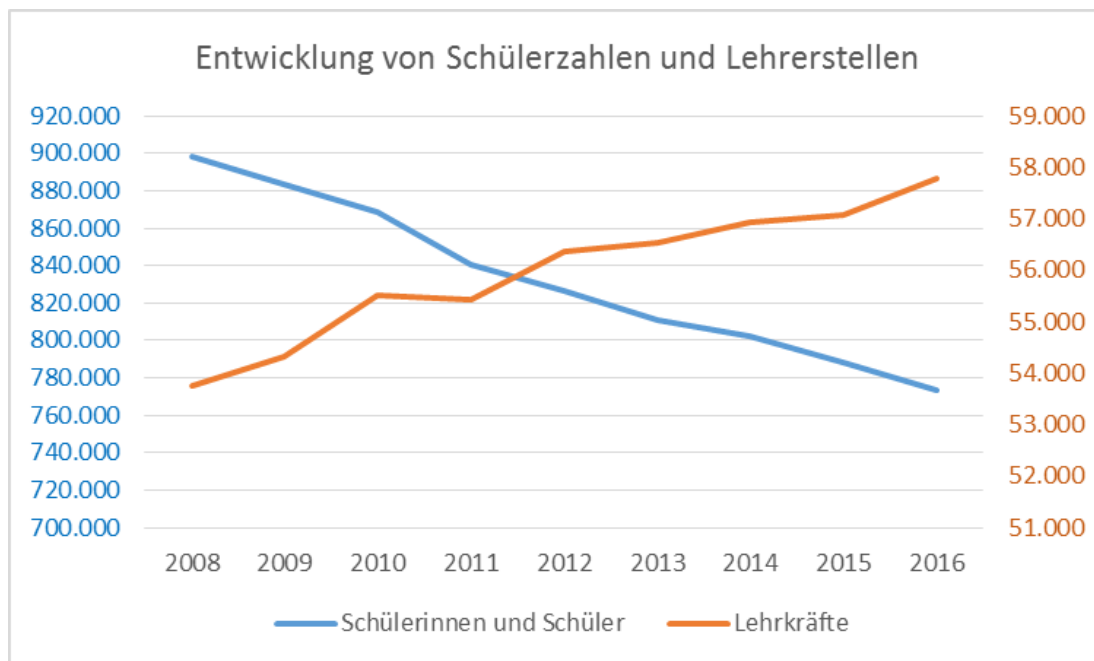
3.3 Nutzung von Demografierenditen im Bildungsbereich

Über die erzielbaren **Demografierenditen im Hochschulbereich** berichtete der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2013.³⁴ Die sinkende Nachfrage nach Studienangeboten und -plätzen kann für einen Kapazitätsabbau an den niedersächsischen Hochschulen genutzt werden. Bei einer anteiligen Kürzung der Hochschulbudgets entsprechend der demografiebedingten Rückgangsquote ergäbe sich bis zum Jahr 2030 ein rechnerisches Einsparpotenzial von 408 Mio. €. Sofern den Hochschulen im Interesse einer Verbesserung ihrer Finanzausstattung die Hälfte der Demografierendite zur Verfügung gestellt würde, könnte gleichwohl noch ein **bis zum Jahr 2030 auf 204 Mio. € jährlich anwachsender Betrag** zur Haushaltskonsolidierung oder zur Verstärkung der Eigeninvestitionen des Landes beitragen.

Die **Schülerzahlen** an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen sanken von knapp 900.000 im Jahr 2008 auf ca. 773.000 im Jahr 2016. Dennoch erhöhte sich im Vergleichszeitraum der Stellenbestand für Lehrkräfte dieser Schulen von knapp 54.000 auf ca. 58.000.

³³ Von den Rücklagen in Höhe von ca. 280 Mio. € wurden die in den Bilanzen der Hochschulen ausgewiesenen Verpflichtungen aus Berufungs- und Bleibvereinbarungen in Höhe von 50 Mio. € abgezogen.

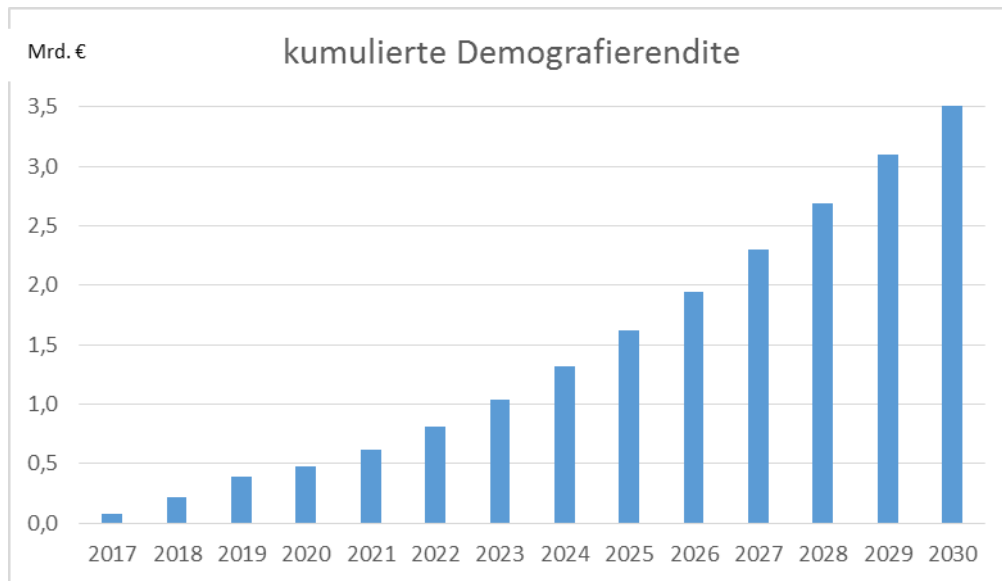
³⁴ Jahresbericht 2013, S. 17 „Hochschulen“.



Die vorgenannten Zahlen verdeutlichen, dass rückläufige Schülerzahlen nicht zwangsläufig mit einer Reduzierung von Lehrerstellen einhergehen. Im betrachteten Zeitraum sanken diese um 14 %, während der Stellenbestand um 7,5 % wuchs.

Wäre die Schüler-Lehrer-Quote des Schuljahres 2013/14 unverändert geblieben, hätte das Land den Stellenbestand an den allgemeinbildenden Schulen bis zum Jahr 2016 um 3.900 Vollzeiteinheiten reduzieren können. Durch die Inklusion, die Einführung der Ganztagschule und die Beschulung von momentan prognostizierten 20.000 Flüchtlingskindern wird sich der Lehrbedarf allerdings erhöhen. Im Ergebnis verbliebe danach eine **Demografierendite von 2.500 Stellen**. Dies entspricht im Jahr 2016 einem **monetären Gegenwert von 200 Mio. €**.

Bis zum Jahr 2030 könnte sogar eine **kumulierte Demografierendite von 3,5 Mrd. €** generiert werden, wenn das Land Niedersachsen zukünftig das Verhältnis von Schülerinnen und Schülern zu Lehrkräften des Jahres 2016 beibehält:



Dieser Berechnung der kumulierten Demografierendite von 3,5 Mrd. € zum Ende des Jahres 2030 liegt die Annahme zugrunde, dass trotz der Beschulung der Flüchtlingskinder die Schülerzahl um weitere 9,0 % sinkt und sich der Lehrkräftebedarf deshalb um fast 5.000 Stellen reduziert.

V. Denkschrift

Ministerium für Inneres und Sport

1. Mehr Polizei auch ohne mehr Personal!

Das Ministerium für Inneres und Sport kann die Personalstärke für polizeiliche Exekutivaufgaben nicht nur durch einen weiteren Stellenaufwuchs im Polizeivollzugsdienst erhöhen. Es muss seine Bemühungen verstärken, Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte von vollzugsfremden Aufgaben zu entlasten. Es ist wirtschaftlicher, für diese Aufgaben verstärkt Verwaltungspersonal anstelle von Vollzugsbeamten einzusetzen. Zudem kann die Polizei den Personaleinsatz für ihre Stabsaufgaben insgesamt verringern.

Setzt die Polizei ihr Personal richtig ein?

Aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen bringen für die Landespolizei große Herausforderungen mit sich. Sie führen zu hohen Einsatzbelastungen.

Zu den Kernaufgaben der Landespolizei zählen in erster Linie die Abwehr von Gefahren und die Bekämpfung von Kriminalität. Neben diesen vollzugspolizeilichen Exekutivaufgaben fallen auch Verwaltungsaufgaben, wie die Auswahl, Aus- und Fortbildung von Personal, die Abrechnung von Einsätzen, der Erwerb von Waffen, Fahrzeugen und Geräten und die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel an.

Die zentrale Frage ist, ob das Ministerium für Inneres und Sport das Vollzugspersonal der Polizei, auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, an der richtigen Stelle einsetzt.

In der Landespolizei arbeiten neben rd. 18.500 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten auch 4.500 Personen mit anderen Ausbildungen.³⁵ Die Beschäftigung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten kostet dabei deutlich mehr als die von Verwaltungspersonal. Größter kostenerhöhender Faktor ist die Pensionsaltersgrenze für den Polizeivollzugsdienst.³⁶ Diese liegt fünf Jahre niedriger als die Altersgrenze des Verwaltungspersonals. Fünf Jahre lang sind neben den Personalkosten desjenigen, der einen Dienstposten wahrnimmt, auch die Ruhestandsbezüge an den vorherigen Dienstposteninhaber von jährlich mindestens 30.000 € zu zahlen.

Geringe Erfolge in den vergangenen Jahren

Der LRH prüfte in den Jahren 2009 und 2010 die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Polizeidirektionen nach der Polizeireform 2004. Zu deren Zielen gehörte es, die Stäbe zu verschlanken und den operativen Bereich der Polizei zu stärken. Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sollten möglichst von vollzugsfremden Aufgaben freigesetzt werden. Der LRH stellte u. a. fest, dass der Anteil an Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in administrativen Aufgabenbereichen bis zu 70 % des Personals betrug und Vollzugs- durch Verwaltungspersonal ersetzt werden kann. Er forderte, den Anteil des Vollzugspersonals auf das unumgängliche Maß zu beschränken und die freigesetzten Vollzugskräfte dem operativen Bereich zuzuführen.³⁷

Das Ministerium für Inneres und Sport teilte grundsätzlich die Auffassung des LRH. Es gab an, dass die Behörden mit der Umsetzung von Personalreduzierungen und -wechseln bereits begonnen oder diese im Rahmen der Möglichkeiten zeitnah in Aussicht gestellt hätten, soweit der LRH diese zu Recht eingefordert habe. Die Landesregierung erklärte gegenüber dem Landtag zu den damaligen Feststellungen des LRH, mittel- und langfristig weitere Einsparpotenziale generieren zu wollen.³⁸ Tatsächlich konnte das Ministerium nach einer dem LRH im

³⁵ Vgl. Ministerium für Inneres und Sport, http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=15051&article_id=63134&_psmand=33, Stand: 15.02.2016.

³⁶ Vgl. § 109 Niedersächsisches Beamtenengesetz.

³⁷ Vgl. Jahresbericht 2011, S. 55 „Aufgabenerledigung in den regionalen Polizeidirektionen“.

³⁸ Antwort der Landesregierung vom 19.12.2011 (Drs. 16/4327).

Jahr 2015 übersandten Aufstellung in den Jahren 2012 bis 2015 nur 26 Dienstposten freisetzen, 14 davon in den Polizeidirektionen.

Aktueller Personaleinsatz für Stabsaufgaben

Im Jahr 2015 ging der LRH der Frage des wirtschaftlichen Personaleinsatzes in der Polizei erneut nach. Konkret prüfte er, wie viel Personal die sechs Flächenbehörden der Landespolizei (Polizeidirektionen) am 01.01.2015 für Stabsaufgaben einsetzten. Zu Stabsaufgaben zählte der LRH dabei Querschnitts-, Service- und Unterstützungsaufgaben sowie ausgewählte Leitungsaufgaben. Die Prüfung erstreckte sich landesweit auch auf die den Polizeibehörden zugeordneten Dienststellen, die Polizeiinspektionen und Polizeikommissariate. Der LRH ermittelte zudem den Anteil des Vollzugspersonals für Stabsaufgaben.

Der LRH stellte u. a. Folgendes fest:

- Mit 3.847 Vollzeiteinheiten (VZE) war mehr als ein Fünftel des Personals der Polizeidirektionen und der ihnen zugeordneten Dienststellen für Stabsaufgaben eingesetzt.
- Rd. 40 % dieses für Stabsaufgaben eingesetzten Personals waren Kräfte des Polizeivollzugsdienstes (1.542 VZE), die übrigen waren Verwaltungspersonal.
- Allein die Polizeidirektionen (ohne Polizeiinspektionen und Polizeikommissariate) setzten für Stabsaufgaben Vollzugs- und Verwaltungspersonal im Umfang von insgesamt 1.191 VZE ein.
- Das Verhältnis von Verwaltungs- und Vollzugspersonal in den Dienststellen unterschied sich teilweise deutlich und ließ kein System erkennen. So waren in einem Polizeikommissariat mit 91 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten 21 Verwaltungskräfte für Stabsaufgaben eingesetzt. In einem anderen Polizeikommissariat der gleichen Polizeidirektion waren es bei 142 Vollzugskräften nur 10 Verwaltungskräfte.

Das Ministerium für Inneres und Sport sowie die Polizeibehörden und Dienststellen wiesen darauf hin, dass ein stärkerer Einsatz von Verwaltungspersonal oft nicht möglich sei, weil das hierfür zur Verfügung stehende Personalkostenbudget ausgeschöpft sei. Nach einer Vorgabe des Ministeriums dürfen die Behörden bei der Zuweisung neuer landesweiter Aufgaben oder Schwerpunktsetzungen zusätzliche Verwaltungsdienstposten und Beschäftigungsmöglichkeiten nur einrichten, wenn die Wahrnehmung der Aufgaben durch Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte nicht sachgerecht sei.

Aktivitäten der Landesregierung

Bereits eine vom Ministerium für Inneres und Sport eingesetzte Landesprojektgruppe „Überprüfung von Perspektiven in den Verwaltungsbereichen der Polizei“ hatte in ihrem Abschlussbericht vom 30.11.2014 festgestellt, dass in der Landespolizei rd. 600 Dienstposten anstelle von Vollzugskräften mit Verwaltungspersonal besetzt werden könnten. Dies bedeute nicht nur große Perspektiven für Verwaltungspersonal in der Polizei, sondern führe auch zu erheblichen Einsparungen. Das Ministerium sah in dem Arbeitsergebnis „gute Ansätze“. Zu einigen Themen hielt es jedoch vertiefte Prüfungen für erforderlich und erteilte Folgeaufträge. Deren Ergebnisse hatte das Ministerium im Februar 2016 noch nicht abschließend ausgewertet.

Eine weitere Landesprojektgruppe erarbeitete eine Empfehlung für die Größe eines Basis-Stabs einer Polizeidirektion. Sie ermittelte für den „absoluten Kernbereich polizeilich notwendiger Stabsaufgaben“ eines Behördenstabs eine Zahl von 120,5 VZE, davon 37 VZE für Vollzugskräfte. Das Ministerium für Inneres und Sport bewertete das Ergebnis dieser Landesprojektgruppe positiv. Es halte eine Basisstärke von 38 Vollzugskräften für angemessen. Der LRH stellte in seiner aktuellen Prüfung fest, dass die Zahl der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in den Stabsbereichen durchgehend über dieser vom Ministerium festgelegten Basisstärke lag.³⁹

³⁹ Bei der Frage, welche Funktionen als Stabsaufgaben betrachtet werden, wich der LRH bei wenigen Funktionen von der Definition der Landesprojektgruppe Stabsstärke ab.

Die Landesregierung initiierte 135 neue Stellen bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten für zusätzlichen personellen Aufwand der Polizei. Hiervon entfielen 85 Stellen bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten auf Verwaltungsbeamte und Tarifbeschäftigte. Durch den Einsatz dieser zusätzlichen Verwaltungskräfte in der Polizei sollen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, die bisher Dienstposten mit „vollzugsfremden Aufgaben“ besetzen, für polizeiliche Exekutivaufgaben freigesetzt werden.⁴⁰ Zudem wurde für den Haushalt 2016 zusätzlich zu den im Haushaltsplanentwurf 2016 bereits vorgesehenen 210 neuen Anwärterstellen die Einstellung weiterer 150 Anwärterinnen und Anwärter eingeplant.⁴¹

Hinweise und Empfehlungen des LRH

Der vom LRH ermittelte Ressourceneinsatz für Stabsaufgaben macht deutlich, dass die Personalausstattung der Stäbe verringert und hierdurch zusätzliches Personal für originäre Vollzugsaufgaben gewonnen werden kann.

Aus Sicht des LRH sind Planung und Einsatz von Vollzugs- und Verwaltungspersonal nicht hinreichend miteinander verzahnt. Da es oft möglich ist, auf einem Dienstposten alternativ eine Vollzugs- oder eine Verwaltungskraft einzusetzen, ist eine ganzheitliche Betrachtung des Personalkörpers der Landespolizei stärker als bisher geboten.

Der LRH hält es für notwendig, den Gedanken, das richtige Personal an der richtigen Stelle einzusetzen, stärker in den Vordergrund zu rücken. Für einen Großteil der Stabsaufgaben ist aus Sicht des LRH eine Vorgabe des Ministeriums, dass vorrangig Verwaltungspersonal einzusetzen ist, notwendig. Die bisherigen Freisetzungsbemühungen reichen nicht aus.

⁴⁰ Vgl. Drs. 17/4406 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2015 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2015)).

⁴¹ Vgl. Drs. 17/4723 (Politische Liste Haushaltsplanentwurf 2016). Die 210 Stellen sind zum Ausgleich der altersbedingten Abgänge im Polizeidienst vorgesehen. Die 150 Stellen sind als „Vorratseinstellung“ geplant. Vorgesehen ist, ab dem Jahr 2020 entsprechend weniger Polizeikommissar-Anwärterinnen und -Anwärter einzustellen. Diese Maßnahmen bedeuten daher kein oder nur ein temporäres Mehr an Personal.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport die vom LRH ermittelten, zum Teil erheblichen Unterschiede beim Personaleinsatz für Stabsaufgaben in den Polizeidirektionen und ihren Dienststellen auswertet. Es muss darauf hinwirken, dass dort nur so viel Personal wie notwendig für Stabsaufgaben eingesetzt wird.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat zudem die Vorgaben für den Einsatz von Polizeivollzugspersonal in Stäben neu zu definieren und diesen zu begrenzen. Ziel muss es sein, den Personaleinsatz in der Landespolizei wirtschaftlicher zu gestalten und mehr Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte für polizeiliche Exekutivaufgaben einzusetzen. Insoweit sieht der LRH in einem weiteren Stellenaufwuchs nicht die einzige Möglichkeit, um die Polizeistärke zu erhöhen.

2. Personaleinsparmöglichkeiten bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung

Der LRH ermittelte in der Vermessungs- und Katasterverwaltung rechnerische Einsparpotenziale von rund 28 Vollzeiteinheiten für die Verwaltungsaufgaben und von 16 Vollzeiteinheiten für die Wertermittlung.

Der LRH überprüfte in den neun Regionaldirektionen der Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) den Personaleinsatz für Verwaltungsaufgaben und für die Wertermittlung.

Verwaltungsaufgaben

Der LRH setzte die für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ermittelten Vollzeiteinheiten (VZE) jeweils ins Verhältnis zu allen VZE je Regionaldirektion. Die sich daraus ergebenden Quotienten bildeten die Grundlage für den anschließenden Kennzahlenvergleich. Der LRH ging im Folgenden davon aus, dass der drittbeste Quotient als Richtwert für eine ausreichende Personalausstattung für Verwaltungsaufgaben dient. Hierbei handelte es sich um den von der Regionaldirektion Braunschweig-Wolfsburg erreichten Quotienten von 1:13,15 VZE.

Der LRH errechnete den erforderlichen Personaleinsatz je Regionaldirektion unter Zugrundelegung dieses Richtwerts und verglich ihn mit dem tatsächlichen Personaleinsatz für deren Verwaltungsaufgaben. Bei den Regionaldirektionen Aurich und Otterndorf lag der tatsächliche Personaleinsatz unter dem Richtwert; der LRH setzte hier den tatsächlichen Personaleinsatz an.

Das so ermittelte rechnerische Einsparpotenzial ergibt sich aus folgender Tabelle:

Regional- direktion	Mitarbeiter (VZE)	Personal- Ist für Ver- waltungs- aufgaben ⁴² (VZE)	Quotient	Rechneri- scher Bedarf (VZE)	Einspar- möglichkeit (VZE)	Einsparung in %
Aurich	146,59	11,07	1:13,24	11,07	0,00	0,0 %
Braun- schweig- Wolfsburg	182,13	13,85	1:13,15	13,85	0,00	0,0 %
Hamel- Hannover	185,92	20,45	1:09,09	14,14	6,31	30,9 %
Lüneburg	123,53	10,61	1:11,64	9,39	1,22	11,5 %
Northeim	126,58	13,90	1:09,13	9,63	4,27	30,7 %
Oldenburg- Cloppen- burg	181,40	21,30	1:08,52	13,79	7,51	35,3 %
Osnabrück- Meppen	165,46	15,33	1:10,79	12,58	2,75	17,9 %
Otterndorf	150,65	10,29	1:14,64	10,29	0,00	0,0 %
Sulingen- Verden	152,66	17,13	1:08,91	11,61	5,52	32,2 %
Gesamt	1.414,92	133,93	1:10,56	106,35	27,58	20,6 %

Das rechnerische Einsparpotenzial beträgt rund 28 VZE und damit etwa ein Fünftel des für Verwaltungsaufgaben eingesetzten Personals.

⁴² Personal-Ist-Einsatz für Verwaltungsaufgaben in den Dezernaten 1, 2, 3 und 4.

Wertermittlung

Die Dezernate 4 der Regionaldirektionen sind insbesondere mit der Ermittlung von Grundstückswerten befasst. Der LRH untersuchte in diesen Dezernaten den Personaleinsatz für das Führen der Kaufpreissammlungen⁴³ sowie für die Erstellung von Gutachten für bebaute Grundstücke und für sonstige Gutachten. Für diese Produkte setzten sie mehr als 70 % ihrer Arbeitsstunden ein.

Das Führen der Kaufpreissammlung ist eine Innendiensttätigkeit, bei der Daten von Kaufverträgen nach standardisierten Verfahrensabläufen erfasst werden. Dennoch schwankte im Jahr 2014 der Zeitaufwand pro Fall bei den Kaufverträgen für bebaute Grundstücke zwischen 0,65 und 1,85 Stunden und bei den übrigen Kaufverträgen zwischen 0,34 und 0,99 Stunden. Das Ministerium für Inneres und Sport legte in seiner Zielvereinbarung mit dem LGLN für das Jahr 2015 Zielwerte von 1,04 Stunden pro Kauffall für bebaute Grundstücke und im Übrigen 0,50 Stunden zugrunde.

Bei der Erstellung von Gutachten für bebaute Grundstücke betrug der durchschnittliche Zeitaufwand je Gutachten in den Regionaldirektionen im Jahr 2014 zwischen 25,8 und 45,4 Stunden. Der Landesdurchschnittswert stieg vom Jahr 2003 bis zum Jahr 2014 von 27,2 auf 33 Stunden. Bei den sonstigen Gutachten schwankte der Durchschnittswert je Regionaldirektion im Jahr 2014 zwischen 5,2 und 24,5 Stunden. In seiner Zielvereinbarung mit dem LGLN für das Jahr 2015 legte das Ministerium für Inneres und Sport Zielwerte von 28,87 Stunden (Gutachten für bebaute Grundstücke) bzw. 9,26 Stunden (sonstige Gutachten) fest.

Insbesondere beim Führen der Kaufpreissammlung hält der LRH die großen Schwankungen zwischen den Regionaldirektionen bei den durchschnittlichen Arbeitsstunden je Kauffall für nicht akzeptabel. Bei der Erstellung von Gutachten

⁴³ Bebaute Grundstücke ohne Eigentumswohnungen und übrige Kauffälle mit Eigentumswohnungen.

sind Unterschiede zwischen den Regionaldirektionen zwar nachvollziehbar. Deren Bandbreite und die Entwicklung des Landesdurchschnittswerts sieht der LRH jedoch kritisch.

Der LRH berechnete, wie viele Arbeitsstunden die Regionaldirektionen im Jahr 2014 hätten einsparen können, wenn sie die vom Ministerium für Inneres und Sport für das Jahr 2015 vorgegebenen Zielwerte eingehalten hätten. Für das Erstellen von Gutachten ergab sich so eine rechnerische Einsparmöglichkeit von 7,9 VZE, für das Führen der Kaufpreissammlung von 8,1 VZE. Insgesamt sind dies knapp 10 % des in den Dezernaten 4 eingesetzten Personals.

Umsetzung des Einsparpotenzials

Der LRH ist sich darüber im Klaren, dass die vom ihm rechnerisch ermittelten Einsparmöglichkeiten Richtgrößen darstellen. Diese weisen aber darauf hin, dass viele Regionaldirektionen ihre Verwaltungsaufgaben und die Aufgabe der Wertermittlung wirtschaftlicher wahrnehmen könnten. Dies setzt zunächst eine Analyse der Organisation, der Geschäftsverteilung sowie der Prozesse in den Regionaldirektionen voraus. In den Dezernaten 4 hat das LGLN insbesondere die Ursachen für die unterschiedlichen Ergebnisse der Regionaldirektionen zu untersuchen.

Nach Optimierung der Aufgabenerledigung bei den Verwaltungsaufgaben und der Wertermittlung hat das Landesamt den Personaleinsatz der Regionaldirektionen hierfür bedarfsgerecht anzupassen.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium für Inneres und Sport weist darauf hin, dass die Vermessungs- und Katasterverwaltung in den vergangenen Jahren verschiedene Reformprozesse durchlaufen hat, viele Stellen einzusparen hatte und zum 01.07.2014

reorganisiert wurde. Beim Personalbedarf für die Verwaltungsaufgaben in den Dezernaten 1 sei zu berücksichtigen, dass einige Regionaldirektionen hausverwaltende Tätigkeiten für Behördenhäuser wahrnehmen. Die vom LRH überprüften Tätigkeiten der Dezernate 4 würden durch die bundesweite Vereinheitlichung und Anhebung von Qualitätsstandards aufwendiger.

Das Ministerium für Inneres und Sport beabsichtigt im Übrigen, die Aufgabenerledigung in den Dezernaten 1 und 4 im Jahr 2016 zu überprüfen.

3. Schleppende Gebührenanpassung bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung

Obwohl die Vermessungs- und Katasterverwaltung gebührenpflichtige Amtshandlungen über mehrere Jahre nicht kostendeckend erbrachte, passte das Ministerium für Inneres und Sport die einschlägigen Gebührenordnungen nicht an.

Allgemeines

Nach § 3 Abs. 2 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes⁴⁴ sollen die Gebühren den Aufwand der Verwaltung decken, der durchschnittlich für die jeweilige Amtshandlung anfällt. Das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) erhebt deshalb für seine Amtshandlungen Gebühren u. a. nach einer Kostenordnung⁴⁵ und nach einer Gebührenordnung⁴⁶. Die Kostenordnung gilt für die Vermessungsstellen des LGLN und für die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure gleichermaßen.

⁴⁴ Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz in der Fassung vom 25.04.2007, Nds. GVBl. 2007, S. 172.

⁴⁵ Kostenordnung für das amtliche Vermessungswesen (im Folgenden: Kostenordnung).

⁴⁶ Gebührenordnung für Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (im Folgenden: Gebührenordnung).

Feststellungen des LRH

Die Kosten- und Leistungsrechnung des LGLN wies zu 23 Produkten, für die sogenannten Marktleistungen, Erlöse aus. Bei 16 Produkten überstiegen die Kosten die Erlöse. Seit dem Jahr 2010 stellten sich die Kosten und Erlöse für die 23 Produkte wie folgt dar:

	2010	2011	2012	2013	2014
Kosten (in Mio. €)	38,87	41,72	47,95	47,21	47,73
Erlöse (in Mio. €)	36,80	35,29	39,00	39,58	42,10
Fehlbetrag (in Mio. €)	2,07	6,43	8,95	7,63	5,63
Kostendeckungsgrad	0,95	0,85	0,81	0,84	0,88

Die landesweiten Kostendeckungsgrade der einzelnen Produkte waren sehr unterschiedlich. Im Jahr 2014 schwankten sie zwischen Werten von 0,36 (Ausstellen von Unschädlichkeitszeugnissen) und 3,42 (Durchführung von Sonderungen). Hohe Kostenunterdeckungen stellte der LRH insbesondere für die Eintragung von Vermessungen (Fehlbetrag insgesamt 3.932.000 €), für die Anfertigung von Vermessungsunterlagen (Fehlbetrag insgesamt 1.476.500 €), für die Antragsannahme, Ausführung und Auswertung eigener Gebäudevermessungen (Fehlbetrag 1.336.900 €) und für das Erstellen von Gutachten (Fehlbetrag insgesamt 1.119.500 €) fest.

Die Kostenordnung passte das Ministerium für Inneres und Sport zuletzt im Jahr 2012 an. Die Gebührenordnung änderte es zuletzt im Jahr 2008. Auch diese hätte das Ministerium aus Sicht des LRH bereits vor Jahren anpassen müssen. An den Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnung konnte das Ministerium ersehen, bei welchen Marktleistungen nicht nur vorübergehend Kostenunterdeckungen bestanden.

Das Ministerium muss künftig regelmäßig prüfen, ob die Gebühren für die Amtshandlungen der Vermessungs- und Katasterverwaltung kostendeckend sind. Ist dies nicht der Fall, hat es umgehend Maßnahmen zu ergreifen, um die Kosten zu senken oder die Gebühren zu erhöhen.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium wies darauf hin, dass für die Neufassung der Kostenordnung intensive Abstimmungsgespräche mit dem Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure e. V. erforderlich gewesen seien. Die Gebührenordnung habe grundlegend überarbeitet werden müssen. Das Ministerium beabsichtige, beide Regelungen zum 01.09.2016 zu ändern. Es will sie zukünftig in einem dreijährigen Turnus anpassen.

4. Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben im Glücksspielwesen

Das Land schöpfte die Einnahmemöglichkeiten im Glücksspielwesen nicht aus. Die Zusammenarbeit der Länder in zentralen Aufgaben nach dem Glücksspielstaatsvertrag ist zudem verbesserungsbedürftig.

Zusammenarbeit der Länder

Nach dem geänderten Glücksspielstaatsvertrag vom 15.12.2011⁴⁷ sind erstmals einzelne Bundesländer bei bestimmten glücksspielrechtlichen Erlaubnissen und Aufsichtstätigkeiten zentral für die anderen Länder zuständig. Ihre voraussichtlichen Einnahmen und Kosten haben die zuständigen Länder in einem Wirtschaftsplan in vereinfachter Form zu veranschlagen und jährlich spätestens zum 01.04. des Vorjahres den anderen Ländern zur Zustimmung vorzulegen. Über- oder Unterdeckungen teilen die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel auf. Die daraus resultierenden Erstattungen sind hälftig zum 01.04. und 01.10. eines jeden Jahres zu leisten.

Das Land Niedersachsen ist seit dem Inkrafttreten des geänderten Glücksspielstaatsvertrags zum 01.07.2012 zentral zuständig für die Erlaubnisse an gewerbliche Spielvermittler und für Maßnahmen zur Unterbindung von Zahlungsströmen. Zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde war in den Jahren 2012 und

⁴⁷ Verkündet als Artikel 1 des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15.12.2011 (Nds. GVBl. S. 196).

2013 das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und seit dem 01.01.2014 wieder das Ministerium für Inneres und Sport.

Niedersachsen legte erstmals im September 2015 einen Wirtschaftsplan vor. Hierin waren die Kosten für die Jahre 2012 bis 2016 aufgeführt. Für die Jahre 2012 bis 2014 wies der Plan nicht gedeckte Kosten von rd. 1 Mio. € aus. Infolge der nicht rechtzeitigen Vorlage der Wirtschaftspläne erhielt Niedersachsen die Kostenerstattungen der anderen Länder in den Jahren 2012 bis 2014 nicht fristgerecht. Die anderen Länder reichten ihre Wirtschaftspläne ebenfalls verspätet ein. Dies erschwerte die Haushaltsplanung für die Ministerien erheblich. So musste es im Hinblick auf zu leistende Erstattungen in den Jahren 2014 und 2015 überplanmäßige Ausgaben beantragen.

Aus Sicht des LRH hat das Ministerium für Inneres und Sport zukünftig seine Wirtschaftspläne fristgerecht zu erstellen und vorzulegen. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder bei zentralen Aufgaben dringend zu verbessern.

Gebührenfestsetzung für die gewerbliche Spielvermittlung

Die den Ländern für ihre zentralen Aufgaben anfallenden Kosten sollen grundsätzlich vollständig durch Gebühreneinnahmen finanziert werden.⁴⁸ Die in Niedersachsen aufgrund dieser Maßgabe geänderte Allgemeine Gebührenordnung vom 10.01.2014 wurde rückwirkend zum 01.07.2012 in Kraft gesetzt.

Das Land Niedersachsen erteilte im Rahmen seiner zentralen Aufgabenwahrnehmung in den Jahren 2012 und 2013 insgesamt 23 Grunderlaubnisse an gewerbliche Spielvermittler. Das Ministerium für Inneres und Sport erließ erstmals im September 2015 Gebührenbescheide für neun Erlaubnisse aus dem Jahr 2012, um eine Verjährung seiner Kostenansprüche zum Ende des Jahres abzuwenden. Nach Darstellung des Ministeriums für Inneres und Sport verzögerten sich die Kostenfestsetzungen, weil die Gebührenbemessung schwierig gewesen

⁴⁸ Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15.12.2011 unter TOP 1.10 Nr. 2.

sei. Für eine Grunderlaubnis berechnete es nunmehr eine Gebühr von durchschnittlich 60.000 €. Die Kostenfestsetzungen für die Grunderlaubnisse aus dem Jahr 2013 stehen noch aus.

Der LRH hält es für nicht vertretbar, dass die Ministerien fast zwei Jahre benötigten, um ein Konzept zur Gebührenbemessung zu erarbeiten. Er erwartet, dass das jetzt zuständige Ministerium wie angekündigt die Gebühren für die übrigen Grunderlaubnisse umgehend erhebt und die Kostenentscheidung für zukünftige Erlaubnisse zusammen mit der Sachentscheidung trifft.

Verhängung von Bußgeldern

Das unerlaubte Vermitteln von Sportwetten und das Zuwiderhandeln gegen eine Untersagungsverfügung stellen Ordnungswidrigkeiten dar. Diese können mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 € geahndet werden. Die Ministerien haben bislang keine Bußgeldverfahren wegen dieser Handlungen eingeleitet.

Bei unerlaubter Sportwettvermittlung können Bußgeldverfahren erst nach Einstellung von Strafverfahren erfolgen. In diesen Fällen geht es dem Ministerium für Inneres und Sport zufolge vorrangig um die Erstattung von Strafanzeigen und Verfahrensabsprachen mit der Justiz, um im Falle der Einstellung von Strafverfahren zu einer zügigen Fortführung als Ordnungswidrigkeitsverfahren zu kommen. Es räumt aber ein, dass in den Fällen, in denen Zwangsgelder festgesetzt und beigetrieben werden können, Bußgeldverfahren ohne Weiteres möglich seien.

Ein wesentliches Ziel des geänderten Glücksspielrechts ist es, der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubtem Glücksspiel in Schwarzmärkten entgegenzutreten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist ein repressiv ahndendes Tätigwerden der Glücksspielaufsicht gesetzlich ausdrücklich vorgesehen. Der LRH hält es daher für dringend angezeigt, Ordnungswidrigkeitsverfahren in den eindeutigen und unproblematischen Fällen umgehend einzuleiten. Er begrüßt, dass das Ministerium Gespräche mit der Justiz aufgenommen hat.

5. Landesamt für Statistik Niedersachsen - Errichtung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Landesregierung errichtete das Landesamt für Statistik Niedersachsen ohne erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Durch eine Umorganisation kann das Landesamt effizienter strukturiert werden. Die für eine Budgetierung erforderlichen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente sind noch nicht funktionsfähig. Das Landesamt muss zudem Verwaltungsvereinbarungen evaluieren.

Gründung des Landesamts

Seit dem 01.03.2008 war die amtliche Statistik Teil des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikation Niedersachsen. Zum 01.01.2014 richtete die Landesregierung ein eigenständiges Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) ein. Gemäß § 7 LHO sind für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Das Ministerium für Inneres und Sport hätte die Auswirkungen der organisatorischen Trennung von Statistik und IT sowie die hierfür infrage kommenden Alternativen untersuchen müssen. Dieser Verpflichtung kam es nicht nach.

Aufbauorganisation

Das LSN besteht aus vier Abteilungen mit insgesamt 19 Dezernaten. Die Abteilung 1 des LSN, bestehend aus vier Dezernaten, nimmt im Wesentlichen Aufgaben einer Verwaltungsabteilung wahr.⁴⁹ Die Aufgaben des Dezernats 14 (Informationsservice und Öffentlichkeitsarbeit) haben aus Sicht des LRH einen engen fachlichen Bezug zu den Aufgaben des Dezernats 21, das für die Regionalstatistische Datenbank, das Forschungsdatenzentrum sowie übergreifende Analysen zuständig ist. Durch eine Zusammenführung dieser beiden Aufgabenbereiche würden die Veröffentlichung und die Bereitstellung der Daten für Auswertungen

⁴⁹ Personal, Haushalt, Innerer Dienst, Organisation.

in einer Hand liegen. Auswertung und Weitergabe von Daten könnten zentral gesteuert werden.

Das Dezernat 41 des LSN, das u. a. die Berechnungen für den Kommunalen Finanzausgleich vornimmt, besteht lediglich aus zwei Bearbeitern. Die Einrichtung dieses Kleinstdezernats widerspricht dem Gebot des organisatorischen Minimums. Da die Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs im Übrigen bereits einem anderen Dezernat zugeordnet ist, sollten beide Organisationseinheiten zusammengelegt werden.

Die vorgeschlagenen Umorganisationen würden die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung erhöhen.

Steuerung des Landesamts

Nach dem Errichtungsbeschluss der Landesregierung ist das LSN als budgetierte Einrichtung zu bewirtschaften. An diese Form der Budgetierung sind besondere Erfordernisse geknüpft. Hierzu gehören u. a. eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), ein produktorientiertes Berichtswesen sowie ein Controlling. Das LSN begann mit seiner Errichtung damit, diese Elemente einzuführen. Bis heute ist die KLR jedoch noch nicht vollständig aufgebaut. So definierte das LSN nicht, welche standardisierten Berichte aus den im landesweiten Referenzsystem hinterlegten KLR-Auswertungen für welche Zwecke gewonnen werden sollen. Letztlich führten diese Verzögerungen dazu, dass die KLR nicht als Informations- und Steuerungsinstrument nutzbar war. Das LSN erfüllte damit zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH die haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine Budgetierung nicht.

Verwaltungsvereinbarungen

Das Landesamt schloss als Auftragnehmer diverse Verwaltungsvereinbarungen über sonstige Dienstleistungen ab. Regelmäßig handelte es sich dabei um Vereinbarungen mit öffentlichen Aufgabenträgern, für die das LSN gesonderte Auswertungen oder Erhebungen über den gesetzlichen Auftrag hinaus vornahm. Hierzu gehörten beispielsweise das Regionalmonitoring, die Energiebilanz oder

die Handlungsorientierte Sozialberichterstattung. Das LSN evaluierte diese Vereinbarungen nicht. Es prüfte auch nicht, ob die vereinbarte Kostenerstattung auskömmlich war. Eine Vorab-Schätzung der Kosten beinhaltet immer auch das Risiko, dass Annahmen nicht eintreten. Insofern kann es auch zu Defiziten kommen. In diesem Fall muss das Landesamt gegensteuern. Hierfür ist eine kontinuierliche Evaluation der Verwaltungsvereinbarungen und bei Bedarf eine Anpassung der Kostenberechnungen erforderlich.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Inneres und Sport bestätigt in seiner Stellungnahme vom 01.03.2016, dass *die Organisation des Landesamts* optimiert werden kann. Es widerspricht jedoch der Darstellung, dass die erforderlichen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente noch nicht funktionsfähig seien. Nach Darstellung des Ministeriums zeigte die Überprüfung der Verwaltungsvereinbarungen im kameralen Buchungssystem, dass diese nicht defizitär seien, gleichwohl würden die Vereinbarungen künftig begleitend evaluiert.

Aus Sicht des LRH gehören zu den betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten auch entsprechende Controlling- und Kennzahlenberichte. Auch wenn das Landesamt seit dem Jahr 2014 bereits Daten für die KLR erhob, führte es erst im Jahr 2016 das erforderliche Berichtswesen ein.

6. Serverbetrieb des Landes in Hannover

Das Land betreibt zu viele Server an zu vielen Standorten. Ein großer Teil der genutzten Serverräume ist für einen sicheren und wirtschaftlichen Serverbetrieb nicht geeignet. Der Energieverbrauch ist zu hoch.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die Landesregierung den Serverbetrieb zentral koordiniert und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten neu organisiert.

Allgemeines

Die auf Servern gespeicherten Daten sind eine zentrale Arbeitsgrundlage für die Landesverwaltung. Ohne zuverlässige und sichere Server kann das Land seine Aufgaben nicht erfüllen, zudem muss der Serverbetrieb wirtschaftlich und sparsam erfolgen.

Der LRH stellte bei einer auf Hannover begrenzten Prüfung fest, dass das Land nach wie vor eine große Zahl von Servern und Serverräumen dezentral betreibt. Die Landesverwaltung unterhält in Hannover⁵⁰ 77 Serverräume mit einer Gesamtfläche von 2.712 m². In diesen Räumen betreibt sie 741 Server.

Servernutzung

Nach Erkenntnissen des LRH wiesen 71 % der physischen Server eine geringe Auslastung auf. Lediglich 188 von 741 dieser Server stellen eine Plattform für mehrere andere (sogenannte virtuelle) Server bereit.

Durch Konsolidierung von Servern ist eine deutliche Steigerung der Auslastung möglich. Die Landesverwaltung muss die notwendigen Funktionen mit einer möglichst geringen Zahl an physischen Servern und mit einer höheren Auslastung bereitstellen.

Serverräume

Ein Teil der für den Serverbetrieb genutzten Räume erfüllt grundlegende Sicherheitsanforderungen nicht:

- Zu einigen Serverräumen haben auch nicht befugte Personen Zugang, die diese für andere als IT-Zwecke mitbenutzen.

⁵⁰ Ohne zentrale Rechenzentren des IT.Niedersachsen.

- Server werden ohne angeschlossene sogenannte Unterbrechungsfreie Stromversorgung betrieben. Ein Stromausfall führt daher zu einem unkontrollierten Abschalten der Server und damit möglicherweise zu Datenverlusten.
- Serverräume werden ohne Klimatisierung betrieben, was bereits zu temperaturbedingten Ausfällen führte.

Der durchschnittliche Flächenbedarf beträgt 3,66 m² pro Server. In Räumen mit einer größeren Anzahl von Servern sinkt der durchschnittliche Flächenverbrauch. Für einen Serverraum mit mehr als 110 Geräten ermittelte der LRH beispielsweise einen Wert von 0,62 m² pro Server.

Neben Flächennutzungskosten entstehen weitere Kosten für die Unterhaltung der notwendigen Infrastruktur, wie z. B. Klimatisierung und Unterbrechungsfreie Stromversorgung. Der Betrieb der IT-Infrastruktur ist nach Ansicht des LRH erst dann wirtschaftlich, wenn er mit einer möglichst geringen Anzahl von Serverbetriebsräumen/Rechenzentren auskommt. Hierfür ist ein behördenübergreifendes Gesamtkonzept notwendig.

Die für Netzwerk- und Haustechnik eventuell verbleibenden Räume lassen sich mit kleiner dimensionierten Klimaanlage und Unterbrechungsfreier Stromversorgung wirtschaftlicher betreiben.

Energieverbrauch

Die Dienststellen dokumentierten Angaben zu Energieverbrauchswerten nur in sehr geringem Umfang, womit ein wesentlicher Kostenfaktor unberücksichtigt blieb. Nach Ansicht des LRH fehlte der Landesregierung dadurch eine Grundlage für die Steuerung und gezielte Optimierung der IT-Infrastruktur. Auf Basis einer Hochrechnung ermittelte der LRH allein für Hannover ein Einsparpotenzial von rd. 100.000 € jährlich.

Empfehlungen des LRH

Der LRH empfiehlt, die Serverlandschaft zu konsolidieren. Ergebnis dieser Konsolidierung muss die Verringerung der physischen Server und der Serverräume sein. Der LRH geht davon aus, dass sich die Situation in anderen Ballungszentren mit mehreren Landeseinrichtungen ebenso darstellt und empfiehlt daher die Übertragung der Prüfungsempfehlungen.

Weiterhin regt der LRH an, ein Monitoring des Stromverbrauchs für die IT-Infrastruktur einzuführen.

7. Informationssicherheitsmanagement

Die Einführung eines Informationssicherheitsmanagementsystems in der Landesverwaltung kommt nur schleppend voran. Stichprobenhaft geprüfte Aspekte der Informationssicherheit offenbaren erhebliche Sicherheitsdefizite.

Der LRH empfiehlt, dass die Landesverwaltung diese Aufgabe zielorientiert und mit gesteigertem Engagement verfolgt. Das Ministerium für Inneres und Sport sollte den Entscheidungsträgern in den Behörden außerdem zeitnah eine entsprechende Arbeitshilfe zur Verfügung stellen.

Allgemeines

Aktuelle Berichterstattungen über nationale und internationale Spionage, Schadsoftware und Cyber-Kriminalität zeigen, dass die öffentliche Verwaltung neuartigen Gefährdungslagen ausgesetzt ist. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik verzeichnet täglich gezielte, professionell durchgeführte Spionageangriffe auf Einrichtungen des Bundes, der Länder und der Kommunen.

Verschiedene Vorfälle führten im Landesdienst bereits zu materiellen und immateriellen Schäden, z. B. durch

- Ausfall von Vorgangsbearbeitungssystemen,
- Verlust von Daten oder
- Verlust von unverschlüsselten Datenträgern.

Diese Gefährdungen können die unberechtigte Kenntnisnahme, Veränderung und Löschung von Daten zur Folge haben. Neben den immateriellen Schäden besteht die Gefahr hoher materieller Schäden. Allein die europaweiten Schäden durch Schadsoftware schätzte Interpol für das Jahr 2012 auf ca. 750 Mrd. €. ⁵¹

Die Landesregierung beschloss am 12.07.2011, die bestehenden Aktivitäten zur Informationssicherheit in einem ressortübergreifenden Informationssicherheitsmanagementsystem zu bündeln. Damit verfolgte sie u. a. die Ziele,

- Doppelarbeiten in der Landesverwaltung zu vermeiden,
- ein gemeinsames Mindestsicherheitsniveau innerhalb der niedersächsischen Landesverwaltung sicherzustellen und
- übergreifende Regelungen für gemeinsam genutzte Infrastruktur zu schaffen.

Grundlage dieser Bestrebungen ist die Niedersächsische Leitlinie zur Gewährleistung der Informationssicherheit. ⁵² Sie dient als Basisdokument der Initiierung und Aufrechterhaltung eines Informationssicherheitsmanagementsystems.

Feststellungen des LRH

Der LRH stellte fest, dass es seit Einführung der vorgenannten Leitlinie im Jahr 2011 in vielen Bereichen der Landesverwaltung nicht gelang, deren Inhalte umzusetzen. Dies deckt sich mit den Feststellungen des Sicherheitsbeauftragten

⁵¹ Eröffnungsrede des Interpol-Präsidenten auf der 41. Europäischen Regional Konferenz am 08.05.2012.

⁵² Gemäß Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 12.07.2011, Nds. MBl. 2011, S. 518, geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 23.10.2013 (Nds. MBl. 2013, S. 864).

der Landesverwaltung und den Erkenntnissen des LRH aus anderen Prüfungen.⁵³ Auch vier Jahre nach Inkrafttreten der Leitlinie kommt der Prozess zur Gewährleistung der Informationssicherheit nur langsam voran. Die Landesverwaltung bleibt hinsichtlich der Zielerreichung und des Zeitplans hinter den Vorgaben zurück. Zum Teil schufen die Verwaltungsbereiche die personellen Voraussetzungen erst mit fast vierjähriger Verspätung. Nur wenige Bereiche setzten die ressortübergreifenden Regelungen zur Informationssicherheit zeitgerecht um. Mehrheitlich befinden sich die behördenspezifischen Regelungen noch im Anfangsstadium. Die vom LRH vor Ort stichprobenhaft geprüften Aspekte der Sicherheit in Serverräumen offenbarten Sicherheitsdefizite in den Bereichen Brand- und Einbruchschutz, Datensicherung sowie Zugangskontrolle.

Der LRH stellte einen erheblichen Handlungsbedarf fest. Er bemängelte zudem, dass der Geltungsbereich der ressortübergreifenden Vorschriften zur Informationssicherheit nur die unmittelbare Landesverwaltung umfasst. Umfangreiche Bereiche der Verwaltung sind nicht an sie gebunden, obwohl sie die gemeinsame Infrastruktur, wie z. B. den E-Mail-Service und das Landesdatennetz, nutzen und diese potenziell gefährden. Die Erhebungen des LRH in einem nicht der Leitlinie zur Gewährleistung der Informationssicherheit unterliegenden Bereich der Landesverwaltung zeigten einen zum Teil fahrlässigen Umgang mit der Informationssicherheit auf. Der LRH empfiehlt, den Regelungsgehalt der ressortübergreifenden Vorschriften zur Informationssicherheit zu erweitern.

Die Gesamtverantwortung für einen Geschäftsbereich tragen gemäß Artikel 37 Abs. 1 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung die jeweiligen Mitglieder der Landesregierung. Die Ministerien nehmen ihre Verantwortung für die Informationssicherheit in den nachgeordneten Bereichen in unterschiedlicher Ausprägung wahr. Der LRH empfiehlt, die Verantwortung der Ministerien für die Informationssicherheit in ihren Geschäftsbereichen in den ressortübergreifenden Vorschriften

⁵³ Vgl. Jahresbericht 2015, S. 42 „Informationssicherheit in Serverräumen“.

zur Informationssicherheit zu definieren. Die Behördenleitungen sind in den Prozess der Einführung eines Informationssicherheitsmanagementsystems stärker einzubinden.

Der LRH stellte fest, dass das für die Informationstechnik in den Behörden zuständige Personal zum Teil keine entsprechende Ausbildung hatte. Besonders in Ballungszentren gelang es den Behörden kaum, geschultes IT-Personal für den Landesdienst zu gewinnen. Der LRH empfiehlt, dem IT-Fachpersonalmangel durch beschleunigte Zentralisierung und verstärkte Auslagerung des IT-Betriebs zum Landesdienstleister IT.Niedersachsen zu begegnen.

Finanzministerium

8. Millionenschaden trotz Selbstanzeige - Finanzämter zu gutgläubig

Die Finanzämter prüften die Vollständigkeit der Selbstanzeigen des Öfteren unzureichend. Zudem verkannten sie vielfach die Auswirkungen der Selbstanzeigen auf vorangehende Veranlagungszeiträume sowie erbschaft- und schenkungsteuerliche Folgen. Hierdurch entging dem Fiskus ein landesweites Steuerfestsetzungspotenzial von hochgerechnet mehr als 30 Mio. €.

Prüfungsanlass und -umfang

In den Jahren 2011 bis 2014 gingen bei den niedersächsischen Finanzämtern 9.052 Selbstanzeigen ein. Die schnell wachsenden Fallzahlen und die Komplexität dieser Materie veranlassten den LRH, die Bearbeitung von Selbstanzeigen zu prüfen. Hierbei würdigte er sowohl einkommen- als auch erbschaft- und schenkungsteuerliche Selbstanzeigen und sah zudem die strafrechtlichen Ermittlungsakten ein. Grundlage seiner örtlichen Erhebungen waren rd. 300 Selbstanzeigevorgänge in dem Zeitraum vom 03.05.2011 bis zum 31.12.2013.

Vollständigkeit der Selbstanzeige

Mit einer Selbstanzeige gemäß § 371 Abgabenordnung (AO) erlangen Täter einer Steuerhinterziehung Straffreiheit.⁵⁴ Sie müssen gegenüber der Finanzbehörde zu allen Steuerstraftaten einer Steuerart in vollem Umfang die unrichtigen Angaben berichtigen, die unvollständigen Angaben ergänzen oder die unterlassenen Angaben nachholen (§ 371 Abs. 1 Satz 1 AO).

In den vom LRH eingesehenen Selbstanzeigefällen beschränkten sich die Finanzämter auf die Überprüfung der jeweils erklärten Besteuerungsgrundlagen. Sie änderten diese zumeist antragsgemäß und überprüften nur die angezeigten

⁵⁴ Die Prüfung beschränkte sich auf Selbstanzeigen bei vorsätzlicher Steuerhinterziehung. Anzeigen leichtfertiger Steuerverkürzungen gemäß § 378 Abs. 1 und Abs. 3 AO untersuchte der LRH nicht.

Kapitalerträge. Die Finanzämter folgten vielfach den Aufstellungen der Steuerpflichtigen und ihrer Berater, ohne die originären Belege der Selbstanzeige in Augenschein zu nehmen. Häufig war es dem LRH nicht möglich, anhand der Akten die Kapitalverzinsungen, Kapitalzugänge und -abgänge sowie die Herkunft der Mittel nachzuvollziehen. Weiterhin gingen die Finanzämter auch nicht der Frage nach, ob die erklärten Einkünfte aus anderen Quellen (z. B. einem Betrieb oder aus Vermietung und Verpachtung) vollständig erklärt waren.

In 40 Fällen stellte der LRH daher die Wirksamkeit der anerkannten Selbstanzeigen infrage. Mittelverwendungsrechnungen, Außenprüfungen sowie betriebsnahe Veranlagungen führten die Finanzämter in diesen Fällen überwiegend nicht durch. Eine derart eingeschränkte Überprüfung wird der seit dem 03.05.2011 bestehenden Gesetzeslage nicht gerecht.

Die Finanzverwaltung hält dagegen eine ausgeweitete Überprüfung nur bei eindeutigen Anhaltspunkten für sinnvoll. Die Steuerpflichtigen seien in der Regel darum bemüht, vollständige Erklärungen abzugeben, um so Straffreiheit zu erlangen. Auch der LRH unterstellt nicht, dass Steuerstraftäter mit einer Selbstanzeige regelmäßig erneut eine bewusste Täuschung der Finanzverwaltung anstreben. Gleichwohl sieht er den gesetzgeberischen Prüfauftrag eindeutig auf Seiten der Finanzverwaltung.

Festsetzungsverjährung

Die Festsetzungsverjährung⁵⁵ bewirkt verfahrensrechtlich, dass eine Aufhebung oder Änderung eines Verwaltungsakts nach Ablauf der Festsetzungsfrist nicht mehr zulässig ist. Sie gilt für die erstmalige Steuerfestsetzung sowie für Änderungsbescheide.

⁵⁵ §§ 169 ff. AO.

Regelmäßig beträgt die Festsetzungsverjährung vier Jahre. Ausgenommen von dieser Regelung sind Fälle leichtfertiger Steuerverkürzung mit fünfjähriger Festsetzungsfrist und Fälle von Steuerhinterziehung mit zehnjähriger Festsetzungsfrist.

Der LRH stellte in 113 Selbstanzeigevorgängen fest, dass die Finanzämter die Festsetzungsverjährung nicht ausreichend prüften. Insgesamt ermittelte er ein Steuerausfallrisiko von 2,3 Mio. €. Landesweit geht der LRH von einem Risikopotenzial von mehr als 15 Mio. € aus.

Deutlich wird die Problematik an einem Fall, in dem Ehegatten im Jahr 2013 eine Selbstanzeige für die Jahre 2002 bis 2012 beim Finanzamt einreichten. Mit ihrer Berichtigungserklärung deckten die Steuerpflichtigen gegenüber dem Finanzamt bisher verschwiegene Bankkonten in Luxemburg und Frankreich auf, die sie in den 1990er-Jahren eröffnet hatten. Das Finanzamt führte daraufhin die beantragten Änderungen durch. Die Abgabe der Steuererklärung für das Jahr 2001 im Jahr 2003 führte zur Verlängerung der Festsetzungsfrist bis zum 31.12.2013. Das Finanzamt übersah allerdings den Veranlagungszeitraum 2001. Eine Änderung dieses Steuerbescheids war zum Eingangszeitpunkt der Selbstanzeige noch möglich. Der LRH schätzt den Steuerausfall auf knapp 27.000 €.

Stiftungen

In einigen bedeutenden Selbstanzeigefällen tarnten die inländischen Steuerpflichtigen ihr ausländisches Kapitalvermögen, indem sie es in eine Liechtensteiner Stiftung einbrachten. Kontoinhaber des ausländischen Kapitalvermögens war die ausländische Stiftung.

Diese Handlungen führten regelmäßig zu schenkungsteuerlichen Vermögensübertragungen. Die Schenkungsteuerpflicht knüpft an die zivilrechtliche Beurteilung der Rechtsfähigkeit der Stiftung an.

Die inländischen Steuerpflichtigen behaupteten stets, dass die Stiftungen nach Liechtensteiner Recht lediglich als Treuhänder über das Geld verfügen durften.

Daher habe bei Errichtung und Auflösung der Stiftung jeweils kein schenkungsteuerpflichtiger Vorgang vorgelegen. Tatsächlich hat jedoch jede Stiftung eigene Bestimmungen. Für die Frage der Wirksamkeit der Errichtung der Stiftung muss die Steuerverwaltung teilweise die Anwendung Liechtensteiner Rechts prüfen.

Die Steuerverwaltung griff diese Sachverhalte bisher nicht auf. Der LRH errechnete in 17 Fällen ein mögliches Schenkungsteuervolumen von mehr als 20 Mio. €. Ferner geht er von einer Vielzahl weiterer bedeutender Selbstanzeigen mit dieser Problematik aus. Er regte eine Überprüfung der aufgegriffenen Einzelfälle an.

Nichtabziehbare Nachlassverbindlichkeiten

Vom Erblasser am Todestag noch zu zahlende Ertragsteuern sind bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage zur Erbschaftsteuer grundsätzlich als Nachlassverbindlichkeit zu berücksichtigen.⁵⁶ Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs⁵⁷ sind jedoch Steuerschulden größtenteils dann nicht abzugsfähig, wenn der Erblasser die entsprechenden Kapitalerträge zuvor nicht versteuert hat.

Die niedersächsische Steuerverwaltung legt die Rechtsprechung anders aus als der LRH. Sie lässt den Abzug hinterzogener Steuern als Nachlassverbindlichkeiten in jedem Fall zu. Voraussetzung für den Abzug ist nach Auffassung des Finanzministeriums lediglich die tatsächliche Festsetzung der Ertragsteuern. Das gilt ausdrücklich auch dann, wenn das Finanzamt die Steuerhinterziehung erst nach dem Tod des Erblassers aufgedeckt hat.

Bezogen auf die in den Jahren 2011 bis 2013 landesweit eingegangenen Selbstanzeigen geht der LRH insoweit von einem Erbschaftsteuerausfall von 1,8 Mio. € aus. Hinzu kommen noch die Fälle aufgedeckter ausländischer Kapitalerträge Verstorbener, in denen keine Selbstanzeige vorlag.

⁵⁶ § 10 Abs. 5 Nr. 1 Erbschaftsteuergesetz.

⁵⁷ Urteile des Bundesfinanzhofs vom 24.03.1999 (II R 34/97, BFH/NV S. 1339) und vom 14.11.2007 (II R 3/06, BFH/NV 2008 S. 574).

Diesbezüglich bat der LRH die Oberfinanzdirektion Niedersachsen zu prüfen, ob künftig die höchstrichterliche Auffassung zur Frage der Abzugsfähigkeit hinterzogener Ertragsteuern als Nachlassverbindlichkeit vertreten werden soll.

Empfehlungen des LRH

Die festgestellten Schwachstellen können nur durch organisatorische Maßnahmen verringert werden. Der LRH empfiehlt u. a., die federführende Koordination den Finanzämtern für Fahndung und Strafsachen zu übertragen und die Bearbeitungsschritte landesweit zu vereinheitlichen. Insbesondere in steuerlich schwierig gelagerten Fällen sollten sich die Finanzämter für Fahndung und Strafsachen der Kompetenz der Veranlagungsfinanzämter bedienen. In dem vom LRH vorgeschlagenen Organisationsmodell sind die einzelnen Bearbeitungsschritte sowie die handelnden Fachbereiche aufgeführt.

9. Vorteil für Steuerhinterzieher - zu wenig Hinterziehungszinsen bei Selbstanzeigen

Die Finanzämter versäumten in den Jahren 2011 bis 2014 in zahlreichen Selbstanzeigefällen die Festsetzung von Hinterziehungszinsen. Dies führte zu einem erheblichen Einnahmeausfall. Darüber hinaus bezieht die niedersächsische Steuerverwaltung die Vorauszahlungen in die Zinsberechnung nicht mit ein. Hierdurch entstand ein Einnahmeausfall von hochgerechnet mehr als 3,5 Mio. €.

Allgemeines

Hinterzogene Steuern sind zu verzinsen, um dem Nutznießer einer Steuerhinterziehung den steuerlichen Vorteil der verspäteten Zahlung zu nehmen. Dies gilt auch dann, wenn der Steuerpflichtige eine wirksame Selbstanzeige nach § 371 Abgabenordnung (AO) erstattet. Die Hinterziehungszinsen betragen für jeden vollen Monat des Zinslaufs 0,5 %.⁵⁸

⁵⁸ § 238 Abs. 1 Sätze 1 und 2 AO.

Soweit das Finanzamt Nachzahlungszinsen nach § 233 a AO für den gleichen Zeitraum festsetzt, sind diese auf die Hinterziehungszinsen anzurechnen.⁵⁹ Die Anrechnung erfolgt bei der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer und der Solidaritätszuschlag hingegen unterliegen nicht dem Nachzahlungszins.⁶⁰

Der LRH untersuchte bei neun Veranlagungsfinanzämtern, inwieweit die Festsetzung von Hinterziehungszinsen in Selbstanzeigefällen vollständig erfolgte.

Mängel bei der Festsetzung von Hinterziehungszinsen

In Selbstanzeigefällen ist nach den bestehenden Veranlagungsanweisungen das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen bei der Festsetzung der Hinterziehungszinsen grundsätzlich nicht zu beteiligen. Das zuständige Veranlagungsfinanzamt entscheidet über den Erlass des Zinsbescheids in eigener Zuständigkeit.

Nach dieser Vorgabe übermittelte die Bußgeld- und Strafsachenstelle eines Finanzamts für Fahndung und Strafsachen den Veranlagungsfinanzämtern lediglich Hinweise auf eine erforderliche Festsetzung von Hinterziehungszinsen. Weitergehende Informationen, beispielsweise über den Zinszeitraum oder die Höhe der Zinsen erfolgten in der Regel nicht. Diese Verfahrensweise führte in zahlreichen Fällen dazu, dass die Veranlagungsfinanzämter im Zuständigkeitsbereich dieses Finanzamts für Fahndung und Strafsachen Hinterziehungszinsen entweder gar nicht oder nicht in voller Höhe festsetzten:

- So hatte beispielsweise ein Finanzamt bis einschließlich Juli 2014 nahezu keine Hinterziehungszinsen festgesetzt. Der LRH ermittelte 51 Selbstanzeigen mit einem Hinterziehungszinsvolumen von knapp 150.000 €. Davon konnten rd. 112.000 € aufgrund der Prüfung des LRH noch festgesetzt werden.

⁵⁹ § 238 Abs. 1 Sätze 1 und 2 AO.

⁶⁰ § 233 a Abs. 1 AO.

- Auch bei zwei weiteren Finanzämtern ermittelte der LRH 43 Selbstanzeigefälle mit einem Hinterziehungszinsvolumen von mehr als 160.000 €. Ca. 130.000 € konnten diese Finanzämter aufgrund der Prüfung des LRH und nach Weisung der Oberfinanzdirektion Niedersachsen noch nacherheben. Die Überprüfung anderer Einzelfälle veranlassten die Beauftragten des LRH.

Bereits während der Prüfung besprachen die Beauftragten des LRH diese Prüfungserkenntnisse mit Vertretern der Oberfinanzdirektion Niedersachsen. Als Folge wies sie die Finanzämter für Fahndung und Strafsachen an, die Nachholung einer Hinterziehungszinsfestsetzung wegen drohender Festsetzungsverjährung bis Ende 2014 zu untersuchen.

Im Zuständigkeitsbereich der übrigen drei Finanzämter für Fahndung und Strafsachen stellte der LRH geringere Fehlerquoten fest. Diese Sonderfinanzämter leisteten freiwillig abweichend von der Weisung auch in Selbstanzeigefällen die für die übrigen Bußgeld- und Strafsachenfälle vorgesehene Unterstützung:

Insgesamt beanstandete der LRH 154 Einzelfälle⁶¹ mit einer finanziellen Auswirkung von mehr als 395.000 €. Hiervon konnten die Finanzämter noch 295.000 € für das Land vereinnahmen. Knapp 100.000 € waren verjährt.

Die Wirksamkeit der Selbstanzeige hängt seit dem 01.01.2015 auch von der Zahlung der Hinterziehungszinsen ab. Deshalb hält es der LRH für unabdingbar, durch eine geeignete Ablauforganisation die landesweite Überwachung der Festsetzung der Hinterziehungszinsen durch die Bußgeld- und Strafsachenstellen zu garantieren.

Verzinsung der Vorauszahlungen

Die Entscheidung für eine Kapitalanlage im Ausland ging in der Vergangenheit überwiegend mit dem Willen zur Steuerhinterziehung der Kapitalerträge in

⁶¹ Der LRH prüfte insgesamt 1.333 Selbstanzeigen. Fehlende bzw. unvollständige Zinsfestsetzungen wertete er nicht als Fehler, wenn die finanzielle Auswirkung unter 100 € blieb.

Deutschland einher. Der Steuerpflichtige konnte darauf vertrauen, dass Meldungen ausländischer Zahlstellen unterbleiben würden. Die Kapitalanlagen wurden regelmäßig bereits vor Jahrzehnten ins Ausland transferiert.

Die niedersächsische Steuerverwaltung berechnet Hinterziehungszinsen zu den Ertragsteuern ausschließlich auf die veranlagten Jahressteuern. Vorauszahlungen werden hingegen nicht verzinst. Dies gilt auch für Fälle von lang andauernden Steuerhinterziehungen bei ausländischen Kapitalerträgen. Hierdurch entgehen dem Land erhebliche Einnahmen.

Der LRH führte in 107 Selbstanzeigefällen mit ausländischen Kapitalerträgen eine überschlägige Zinsberechnung durch. Diese Berechnungen ergaben einen Einnahmeausfall von mehr als 458.000 €. Hochgerechnet auf alle 8.601 in Niedersachsen in den Jahren 2011 bis 2014 eingegangenen Selbstanzeigen könnte sich ein landesweiter Ausfall von mehr als 3,5 Mio. € ergeben.

Der LRH bittet zu prüfen, ob künftig in Fällen von lang andauernden Steuerverkürzungen bei ausländischen Kapitalerträgen auch die unterbliebenen Teilbeiträge der Vorauszahlungen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu verzinsen sind. In Nordrhein-Westfalen besteht eine solche Regelung.⁶²

Das Finanzministerium beabsichtigt, den Vorschlag des LRH umzusetzen.

10. Mangelhafte Besteuerung der niedersächsischen Hochschulen

Die Finanzämter besteuerten niedersächsische Hochschulen teilweise gar nicht und teilweise nicht vollumfänglich. Von der regelmäßigen und lückenlosen Betriebsprüfung blieben die Hochschulen ausgenommen. Dies führte zu Steuerausfällen in Millionenhöhe.

⁶² AO-Kartei NW § 235 AO vom 06.10.2014, Tz. 3.2.

Der LRH erwartet, dass die Hochschulen ihre steuerlichen Pflichten künftig sorgfältig erfüllen und dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur diesbezüglich seine Rechtsaufsicht wahrnimmt.

Allgemeines

Seit dem 01.01.2009 verlangt das EU-Recht von den Hochschulen eine rechnerische Trennung zwischen wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Tätigkeit. Zur wirtschaftlichen Betätigung gehören insbesondere die Ausübung von Dienstleistungen und die drittmittelfinanzierte Auftragsforschung. Mit diesen nichthoheitlichen Aufgaben können Hochschulen ertrag⁶³ und umsatzsteuerpflichtig sein. Dies ist bei Überschreiten gewisser Umsatzgrenzen immer dann gegeben, wenn die Hochschulen Betriebe gewerblicher Art unterhalten.

Der LRH prüfte, ob die Steuerverwaltung die Besteuerung dieser Leistungen der Hochschulen ausreichend sichergestellt und dazu auch hinreichend Betriebsprüfungen durchgeführt hat. Er untersuchte beim Finanzministerium, bei einigen Finanzämtern sowie bei zwei Hochschulen deren steuerliche Verhältnisse.

Mangelhafte Besteuerung

Die gesetzlichen Vertreter der Hochschulen haben deren steuerliche Pflichten zu erfüllen. Sie sind dafür verantwortlich, dass die Hochschulen auch ihre Körperschaft-, Kapitalertrag- und Gewerbesteuerpflicht überprüfen sowie entsprechende Erklärungen und Anmeldungen bei den Finanzämtern abgeben. Sobald die Finanzämter Hinweise auf eine mögliche Steuerpflicht erhalten, fordern sie die Hochschulen zur Erklärungsabgabe auf.

Große Hochschulen gaben Steuererklärungen teilweise gar nicht und teilweise unvollständig ab. Dies betraf vorrangig Steuererklärungen vor Einführung der Trennungsrechnung im Jahr 2009 und Erklärungen zu den Ertragsteuern. Die Hochschulen vertraten die Auffassung, das Finanzamt müsse sie zur Abgabe von

⁶³ Körperschaft-, Kapitalertrag- und Gewerbesteuer.

Erklärungen auffordern. Dem Finanzamt waren die Besteuerungsgrundlagen nicht immer bekannt.

Bei einer Hochschule stellte das Finanzamt die grundsätzliche Ertragsteuerpflicht seit dem Jahr 2004 fest. Der LRH hält es für nicht hinnehmbar, dass das Finanzamt es seither versäumte, die Hochschule zur Abgabe von Erklärungen aufzufordern. Die Besteuerungsgrundlagen der Jahre bis 2007 waren bereits verjährt. Die Steuererklärungen, die aufgrund der Ermittlungen des LRH abgegeben wurden, wiesen allein für die Körperschaftsteuer der Jahre 2011 bis 2013 eine Steuerschuld von mehr als 52.500 € aus.

In den Fällen, in denen die Hochschulen Erklärungen und Gewinnermittlungen abgaben, stellte der LRH erhebliche Buchungs- und Besteuerungsfehler fest. Die Hochschulen nahmen die Buchungen der laufenden Geschäftsvorfälle und die Erstellung der Jahresabschlüsse selbst vor. Unter Hinweis auf Prüfung und Testat durch die Wirtschaftsprüfer verzichteten sie auf die steuerliche Überprüfung der Jahresabschlüsse durch Steuerberater. Die Hochschulen selbst räumten ein, dass erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Steuerbarkeit von Sachverhalten bestanden und baten teilweise um Außenprüfungen.

Lückenhafte Überprüfung

Große Hochschulen sind aufgrund ihrer Umsatzhöhe im Allgemeinen als Großbetriebe eingestuft. Als solche unterliegen sie der Anschlussprüfung, d. h. bei der Betriebsprüfung soll sich der Prüfungszeitraum an den vorhergehenden anschließen.

Bei einer Hochschule fand seit dem Jahr 2001 keine Betriebsprüfung statt. Eine vorangegangene Prüfung des Zeitraums 1996 bis 2000 erbrachte ein Mehrergebnis von mehr als 700.000 €. Es beruhte vorrangig auf Feststellungen zur Umsatzsteuer. Im Rahmen der Prüfung des LRH teilte uns die Steuerverwaltung mit, dass sie eine Außenprüfung plane, die im Jahr 2016 beginnen solle. Bei drei weiteren Hochschulen wurden bislang noch gar keine Betriebsprüfungen durchgeführt. Auf ausdrückliche Anregung des LRH wurde die Betriebsprüfung einer anderen Hochschule noch im Jahr 2014 begonnen, anschließend jedoch für ein

halbes Jahr unterbrochen. Diese Prüfung konnte bislang noch nicht abgeschlossen werden.

Wenn die Finanzämter Betriebsprüfungen überhaupt durchführten, geschah dies nicht immer zeitnah und im Anschluss an den vorangegangenen Prüfungszeitraum. So wurde eine Hochschule auf der Grundlage des Prüfungsauftrags vom November 2009 für die Jahre 2003 bis 2007 geprüft. Die Betriebsprüfung konnte erst mit Bericht vom Mai 2015 beendet werden. Die bereits im November 2013 angekündigte Anschlussprüfung sollte im Februar 2015 beginnen. Diese Prüfung ist derzeit noch zurückgestellt.

Darüber hinaus setzte die Verwaltung Prüfungen ohne sorgfältige Prüfungsvorbereitung und ohne nachvollziehbare Begründung ab. So nahmen die zuständigen Finanzämter für Großbetriebsprüfung z. B. in zwei Fällen Hochschulen ohne Prüfung der Akten von der Liste der vorgemerkten Außenprüfungen. Aufgrund der Feststellungen des LRH sagte die Steuerverwaltung zu, bei einer dieser Hochschulen noch im Jahr 2015 mit der Prüfung verjährungsbedrohter Jahre beginnen zu wollen.

Steuerausfälle

Bei der Einsicht in die Unterlagen einer Hochschule stellte der LRH fest, dass zu wenig Umsatzsteuer abgeführt wurde. Er ermittelte überschlägig, dass es sich dabei um mehr als 710.000 € in den Jahren 2009 bis 2013 handelte. Die Hochschule stellt diese Zahl infrage. Ein endgültiges Ergebnis obliegt der vom LRH angeregten, noch laufenden Betriebsprüfung.

Eine andere Hochschule gab für die Jahre bis 2009 keine Körperschaftsteuer-, Kapitalertragsteuer- und Gewerbesteuererklärungen ab. Der LRH schätzte den Steuerausfall allein für die Jahre 2007 bis 2009 auf mindestens 540.000 €. Das Finanzamt hat aufgrund der Anregungen und der Ermittlungen des LRH noch im Dezember 2014 Steuerbescheide im Schätzungsweg erlassen. Es hatte sich zuvor mit der Hochschule abgestimmt. Im Januar 2015 nahm das Finanzamt kassenwirksam rd. 210.000 € für die o. g. Steuerarten und -jahre ein.

Eine stichprobenhafte Überprüfung der von dieser Hochschule abgegebenen Umsatzsteuererklärung ausschließlich für das Jahr 2011 ergab, dass Vorsteuer in Höhe von rd. 43.000 € zu viel geltend gemacht wurde. Die Hochschule teilt diese Auffassung nicht. Eine abschließende Überprüfung bleibt der Steuerverwaltung vorbehalten.

In den Fällen, in denen Betriebsprüfungen stattfanden, konnten die Finanzämter hohe Mehrergebnisse realisieren. Das genannte Mehrergebnis von mehr als 700.000 € war kein Einzelfall. Das lässt erkennen, dass die Finanzämter mit Betriebsprüfungen bei Hochschulen erhebliche Mehrergebnisse erzielen und damit Steuerausfällen entgegenreten können.

Bei einer Hochschule versäumte das Finanzamt, diese zur Abgabe von Ertragsteuererklärungen aufzufordern. Dem lagen die Feststellungen aus einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung aus den Jahren 2006/07 zugrunde. Ertragsteuererklärungen wurden erst im Jahr 2014 aufgrund der Prüfungshandlungen des LRH abgegeben.

Rechtsaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Der LRH ist der Auffassung, dass auch Einrichtungen der öffentlichen Hand ihre steuerlichen Verpflichtungen sorgfältig erfüllen müssen. Diesem Anspruch sind nicht alle Hochschulen gerecht geworden.

Der LRH beanstandet, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur seine Rechtsaufsicht in diesem Bereich nicht hinreichend wahrgenommen hat. Er erwartet, dass es die Hochschulen eingehend auf ihre steuerlichen Pflichten hinweist und deren Einhaltung überwacht.

Das Ministerium wendet ein, dass die Hochschulen in ihrer Eigenschaft als Landesbetriebe nach § 26 LHO selbstständig und eigenverantwortlich tätig werden und dabei die gesetzlichen Vorschriften zu beachten haben. Eine präventive Rechtsaufsicht erfolge durch abstrakt-generelle Regelungen. Sachverhalte, die Anlass zur aufsichtlichen Prüfung geboten hätten, habe das Ministerium nicht erkannt.

Forderung des LRH

Der LRH erwartet, dass die Hochschulen ihren steuerlichen Pflichten uneingeschränkt nachkommen.

Die Finanzämter müssen die ordnungsgemäße Besteuerung der Hochschulen konsequent sicherstellen. Dafür hält der LRH es für dringend geboten, die Hochschulen von den Außendiensten regelmäßig bzw. im Anschluss überprüfen zu lassen.

Außerdem erwartet der LRH vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur, im Rahmen der Rechtsaufsicht künftig stärker darauf zu achten, dass die Hochschulen ordnungsgemäße Steuererklärungen abgeben. Er hat im Rahmen seiner Prüfung aufgezeigt, dass ein Hinweis auf abstrakte Regelungen keine hinreichende Aufsicht darstellt.

11. Energie eingespart - vertragliche Wärmeleistung dennoch nicht reduziert

Im Rahmen der Energiespar- und Investitionsprogramme I und II sowie des Konjunkturpakets II führte das Staatliche Baumanagement Niedersachsen Energiesparmaßnahmen an landeseigenen Gebäuden durch.

Der LRH stellte fest, dass die Oberfinanzdirektion Niedersachsen versäumte, für die betroffenen Liegenschaften die zu erwartende Reduzierung der Wärmeanschlussleistung ermitteln zu lassen und die Betriebsüberwachung der Bauämter über beabsichtigte oder bereits umgesetzte Energiesparmaßnahmen zu unterrichten.

Allgemeines

Im Zuständigkeitsbereich des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) werden derzeit 150 Liegenschaften⁶⁴ mit rd. 250 Abnahmestellen über Fern- und Nahwärme⁶⁵ versorgt. Hierüber werden ca. 33 % des Wärmebedarfs

⁶⁴ Davon 13 Bundesliegenschaften.

⁶⁵ Im Folgenden wird aus Gründen der Vereinfachung nur von Fernwärme gesprochen.

der niedersächsischen Landesliegenschaften gedeckt.⁶⁶ Die gesamte Wärmeanschlussleistung beträgt mehr als 200 MW.⁶⁷ Die Betriebsüberwachung des SBN betreut über 158 Fernwärmelieferverträge⁶⁸, die Landeseinrichtungen mit 27 Wärmeversorgungsunternehmen abgeschlossen haben.

Das SBN führte seit dem Jahr 2008 im Rahmen der Energiespar- und Investitionsprogramme I und II und des Konjunkturpakets II diverse Energiesparmaßnahmen aus, so auch in 35 mit Fernwärme versorgten Liegenschaften. Deren Anschlussleistung umfasst insgesamt rd. 126 MW. Nachträgliche Berechnungen der OFD ergaben, dass die Energiesparmaßnahmen insgesamt zu einer Reduzierung der Anschlussleistung von rd. 6,2 MW (rd. 5 %) geführt haben.

Feststellungen des LRH

Der LRH prüfte, inwieweit die umgesetzten Energiesparmaßnahmen Auswirkungen auf die vertraglich vereinbarten Wärmeanschlussleistungen und damit auch auf die Preise hatten. Weiterhin untersuchte er, ob die bauausführenden Stellen im internen Verfahrensablauf die Betriebsüberwachung über die Energiesparmaßnahmen informierten, damit diese bei Bedarf Vertragsanpassungen veranlassen konnten.

Der LRH stellte fest, dass es die OFD versäumt hatte,

- die Reduzierung der Heizleistung bzw. der Wärmeanschlussleistung für die von den Energiesparmaßnahmen betroffenen Liegenschaften ermitteln zu lassen und

⁶⁶ Drs. 17/3061, Energiemanagement effizient gestalten - Contracting-Modelle in Niedersachsen weiterentwickeln.
Antwort der Landesregierung vom 27.02.2015.

⁶⁷ Auswertung der an die Oberfinanzdirektion Niedersachsen (OFD) gemeldeten Wärmelieferverträge vom 13.11.2014, ohne Bundesliegenschaften.

⁶⁸ OFD - Abteilung Bau und Liegenschaften - Referat Liegenschafts- und Gebäudemanagement, Übersicht Wärmelieferverträge.

- die Betriebsüberwachung in den Bauämtern über die beabsichtigten Energiesparmaßnahmen in Liegenschaften mit einem Fernwärmeanschluss zu unterrichten.

Deshalb erfolgte in keinem der vom LRH geprüften Wärmelieferverträge eine Anpassung der Wärmeanschlussleistung. Dadurch zahlten Nutzer über Jahre zu hohe Preise. Allein bei zehn vom LRH untersuchten Maßnahmen ergaben sich überschlägig Mehrkosten von jährlich über 40.000 €.

Reaktion der OFD

Im Rahmen der Prüfung des LRH wies die OFD die Betriebsüberwachung der Bauämter per Rundverfügung an, die Anschlussleistungen aller mit Fernwärme versorgten Liegenschaften regelmäßig zu überprüfen.

Weiterhin sagte die OFD zu, künftig eine rechnerische Überprüfung der Wärmeanschlussleistungen basierend auf den regelmäßigen Begehungen der Betriebsüberwachung in den Liegenschaften und den im Energie- und Medieninformationssystem vorhandenen Liegenschafts- und Verbrauchsdaten durchzuführen. Die Ergebnisse sollen in den Checklisten bzw. einer neu einzuführenden Betriebsüberwachungs-App dokumentiert werden.

Der LRH begrüßt, dass die OFD die Wärmeanschlussleistungen aller Wärmelieferverträge durch die örtliche Betriebsüberwachung überprüfen lässt und sowohl den Informationsfluss zwischen bauausführenden Stellen und der Betriebsüberwachung als auch die zugehörige Dokumentation verbessern will.

12. Kostensicherheit bei Baumaßnahmen des Landes

Der LRH prüfte 57 Große Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen mit einem Gesamtvolumen von rd. 547 Mio. € auf Kostensteigerungen. Bei 41 Vorhaben konnte der LRH keine oder nur geringfügige Kostensteigerungen gegenüber dem vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen jeweils bewilligten Budget feststellen.

Der LRH bittet das Staatliche Baumanagement Niedersachsen, das erfolgreiche Instrument der Kostenkontrolle bei der Projektsteuerung weiterhin im Interesse der Budgettreue einzusetzen und auch weiterzuentwickeln.

Prüfungsumfang

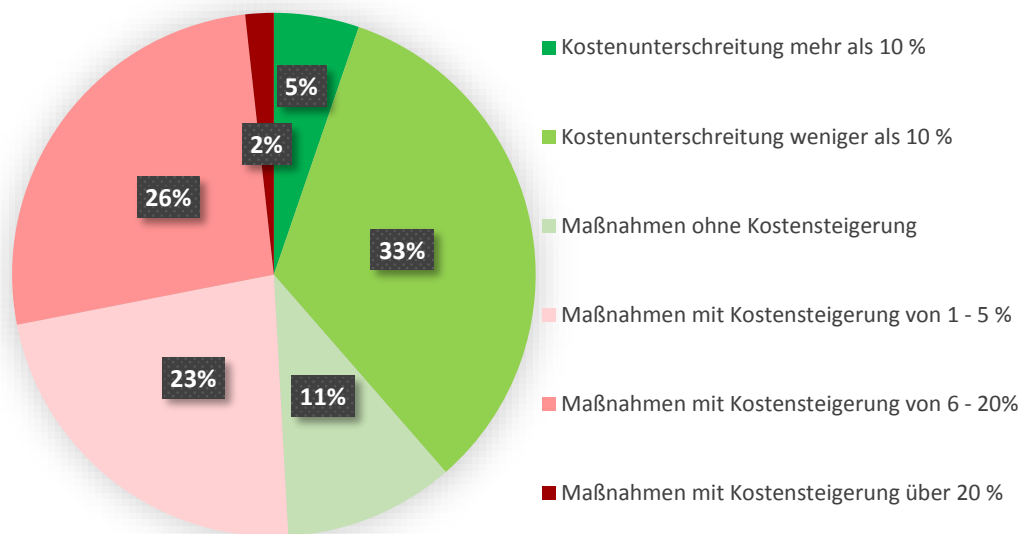
Im Bereich der allgemeinen Landesverwaltung und der Hochschulen⁶⁹ prüfte der LRH die Kostenentwicklung von insgesamt 57 Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen. Hierfür wertete der LRH 40 schlussgerechnete Große Baumaßnahmen im Bereich der allgemeinen Landesverwaltung und der Hochschulen aus. Darüber hinaus prüfte der LRH weitere 17 noch nicht schlussgerechnete Maßnahmen. Das Volumen der betrachteten Vorhaben betrug insgesamt rd. 547 Mio. €.

Kostensteigerung im Detail

Der LRH verglich die jeweilige Projektschlussrechnung bzw. den derzeitigen Kostenstand mit den vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen bewilligten Baukosten. Die Prüfung ergab, dass die durchschnittliche Projektkostensteigerung von der Mittelfreigabe bis zur Schlussrechnung (40 Maßnahmen) bzw. zum derzeitigen Kostenstand (17 Maßnahmen) ca. 3 % betrug.

Dieses Ergebnis schlüsselt sich für die im Zuge der Prüfung betrachteten 57 Vorhaben wie folgt auf:

⁶⁹ Vorhaben der Stiftungshochschulen waren nicht Gegenstand der Prüfung.



Von den betrachteten 57 Vorhaben waren 28 Vorhaben ohne Mehrkosten. Hier- von wiesen 22 Vorhaben bei der Schlussabrechnung sogar Minderkosten auf.

Für die verbliebenen 29 Vorhaben waren Kostensteigerungen festzustellen.

Sie lagen bei 13 Vorhaben zwischen 1 % bis 5 %. Diese Mehrkosten sind als geringfügig einzustufen.

Lediglich 16 Vorhaben wiesen Mehrkosten von mehr als 5 % aus.

Bei einer dieser Maßnahmen erhöhten sich die Baukosten um mehr als 20 % (rd. 39 %⁷⁰). Hierbei handelte es sich um eine Baumaßnahme im Bestand, bei der sich erst im Zuge von Demontagearbeiten herausstellte, dass für den kompletten Dachstuhl neben Schäden durch Hausschwamm auch die Tragfähigkeit der Dachkonstruktion nicht gegeben war und daher komplett erneuert werden musste.

⁷⁰ Veranschlagte Haushaltsunterlage-Bau-Kosten 2.384.000 €, abgerechnet 3.323.035,43 €.

Fazit

Insgesamt waren die Steigerungen bei allen von Mehrkosten betroffenen Maßnahmen nachvollziehbar begründet und überwiegend bei Bauvorhaben im Bestand anzutreffen. Bei den Eingriffen in die vorhandene Bausubstanz traten oftmals unerwartete Baumängel zutage, die in der Planungsphase zunächst nicht erkennbar, dann für die Umsetzung des bereits angeschobenen Vorhabens jedoch unabweisbar waren.

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

13. Notwendige Neuregelung der Schließungsförderung von Krankenhäusern

Das Land förderte die Schließung eines Krankenhauses durch Ausgleichszahlungen ohne die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen zu beachten. Zudem standen die gezahlten Fördermittel in diesem und in anderen Fällen in keinem angemessenen Verhältnis zur Zahl der tatsächlich abgebauten Betten.

Nach Auffassung des LRH besteht Handlungsbedarf, die gesetzlichen Regelungen zur Schließungsförderung zu novellieren.

Aktuelle Situation der Krankenhauslandschaft in Niedersachsen

Die Schließung von Krankenhäusern und damit die Frage der Gewährung von Schließungsförderungen spielten über mehr als 15 Jahre keine Rolle. Erst durch Einführung des Fallpauschalensystems (DRG) und dem damit einhergehenden Bettenabbau wurden durch den Bundesgesetzgeber Konzentrations- und Spezialisierungsanreize geschaffen. In den letzten Jahren kam es daher auch in Niedersachsen vermehrt zur vollständigen Schließung von Krankenhausstandorten.⁷¹

Auch der Landesregierung ist bewusst, dass kleinere Krankenhäuser der Grund- und Regelversorgung aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen ihre Leistungen zunehmend nicht mehr kostendeckend erbringen können.⁷² Daher sei eine stärkere Konzentration der stationären Behandlungsangebote anzustreben.

Der LRH sieht die Schließung von nicht zur stationären Versorgung erforderlichen Kapazitäten als einen wesentlichen Beitrag an, um diese Ziele zu erreichen.

⁷¹ In den Jahren 2010 bis 2014 stellten zwölf Krankenhäuser ihren Betrieb ein.

⁷² Drs. 17/4407, Antwort der Landesregierung vom 01.10.2015 „Wohnortnahe und flächendeckende Krankenhausversorgung auch in Zukunft sichern - Krankenhausplanung neu ausrichten“.

Rechtslage

Zur Erleichterung der Schließung von Krankenhäusern gewähren die Länder auf Antrag Ausgleichszahlungen.⁷³ Diese sind zu bewilligen, „um die Schließung von Krankenhäusern zu ermöglichen, soweit diese erforderlich sind, um unzumutbare Härten zu vermeiden“. Ausführungsbestimmungen über Fördervoraussetzungen und -beträge gibt es in Niedersachsen nicht.

Gewährung von Schließungsförderungen

Das Klinikum in D war ein Haus der Grund- und Regelversorgung. Die Trägergesellschaft führte überdies ein kleineres Haus der Inneren Medizin im benachbarten G. Der Träger beantragte mehrfach, zuletzt im Juli 2014, Investitionsförderungsmittel in einer Größenordnung von 17 Mio. €, um die Baulichkeiten am Standort D zu modernisieren. Der Krankenhausbetrieb sollte unter Aufgabe des Krankenhauses in G am Standort D konzentriert werden. Der bei der Fördermittelvergabe zu beteiligende Planungsausschuss empfahl im selben Monat die Ablehnung des Antrags, da im Versorgungsgebiet erhebliche stationäre Überkapazitäten festzustellen seien. Daraufhin stellte der Träger noch im Juli 2014 einen Insolvenzantrag, setzte den Krankenhausbetrieb jedoch in Eigenverwaltung fort. Er erarbeitete einen Monat später einen Insolvenzplan zur Fortsetzung des Geschäftsbetriebs, der explizit die Schließung des Standorts D und die Fortführung des Betriebs in G vorsah. Zur Finanzierung der schließungsbedingten Kosten von 5,5 Mio. € beantragte der Träger Schließungsförderung in Höhe von 2,5 Mio. €. ⁷⁴

Im August 2014 erklärte sich das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ausdrücklich bereit, Fördermittel zu bewilligen „um die Schließung des Standortes D sozialverträglich zu begleiten“. In einem hausinternen Vermerk begründete das Ministerium die positive Förderentscheidung damit, dass ohne die Bewilligung der Ausgleichszahlungen nicht nur der Standort in D, sondern

⁷³ § 9 Abs. 2 Nrn. 5 und 6 des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG -), § 8 Niedersächsisches Krankenhausgesetz (NKHG).

⁷⁴ Schreiben der Klinikgesellschaft an das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 08.08.2014.

zusätzlich auch das Krankenhaus in G schließen müsse. Zudem könne der Träger die Kosten des Sozialplans nicht aufbringen.⁷⁵

Die Klinik in D wurde in der Folge sukzessive geschlossen. Bis Juli 2015 zahlte das Land von den bewilligten 2,5 Mio. € Fördermittel in Höhe von 1,9 Mio. € aus. Nach Verlagerung von stationären Kapazitäten an andere Krankenhäuser wurden von den bestehenden 127 Planbetten 85 abgebaut.

Unberechtigte Förderung

Die Gewährung der Schließungsförderung war unzulässig, da die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen nicht vorlagen. Die Bereitschaft des Trägers zur Schließung des Krankenhauses in D lag bereits vor und musste nicht durch Fördermittel herbeigeführt werden.

Diesen Ausschlussgrund führte das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung selbst in einem Klageverfahren im Jahr 2012 an, in dem sich ein anderer Krankenhausträger gegen die Ablehnung, Schließungsförderung zu gewähren, gewandt hatte. Der Träger des betreffenden Krankenhauses hatte dem Land die Absicht mitgeteilt, aufgrund zu geringer Auslastung den Krankenhausbetrieb kurzfristig einstellen zu wollen. Nach Ablehnung des Antrags auf Schließungsförderung meldete das Krankenhaus Insolvenz an und stellte den Betrieb ein. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vertrat hier die Auffassung, Schließungsförderung sei zur Kompensation der Folgen eines enteignungsgleichen Eingriffs - der Herausnahme eines Krankenhauses aus dem Krankenhausplan - geschaffen worden. Zielrichtung von Ausgleichszahlungen sei es, eine nicht vorhandene Bereitschaft eines Krankenhausträgers zur Betriebsstilllegung herbeizuführen.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung obsiegte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.⁷⁶ Das Niedersächsische Obergericht

⁷⁵ Vermerk des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 15.10.2014.

⁷⁶ Urteil des Verwaltungsgerichts Göttingen vom 27.05.2014 - 4 A 101/12 -.

wies die spätere Berufung des Insolvenzverwalters mit folgender Begründung ab⁷⁷:

„Die öffentlichen Mittel sollen fließen nicht weil, sondern damit ein Krankenhaus schließt. Ein Krankenhaus, das insolvent ist und seinen Betrieb daher ohnehin einstellen muss, soll demnach nicht in den Genuss von Fördermitteln kommen ...

Nach dem ... Zweck der Vorschrift sollen nur diejenigen Krankenhäuser in den Genuss von Ausgleichszahlungen gelangen, deren Schließung eine Herausnahme aus dem Krankenhausplan wegen fehlenden Bedarfs vorausgeht.“

Beide Instanzen bestätigten somit die Rechtsauffassung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, dass eine Schließungsförderung stets den kausalen Anstoß für die Entscheidung des Trägers zur Einstellung des Krankenhausbetriebs setzen müsse. „Denknotwendig“ müsse die planerische Behördenentscheidung vorausgehen, ein Krankenhaus wegen des Überangebots aus dem Krankenhausplan herauszunehmen.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung berücksichtigte im hier geschilderten Fall der Klinik in D jedoch weder die selbst postulierte Rechtsauffassung noch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung.

Die Förderung des Klinikums in D diene dazu, das Krankenhaus desselben Trägers in G zu erhalten. Dies ist jedoch mit den gesetzlichen Fördertatbeständen unvereinbar. Eine der Schließungsförderung zwingend vorausgehende Entscheidung des Landes zur Herausnahme des Hauses aus dem Krankenhausplan durch eine Planungsentscheidung des Fachministeriums lag nicht vor.

Der LRH kritisiert die rechtsgrundlose Förderung der Krankenhausschließung in D. Er erwartet, dass die gesetzlichen Fördervoraussetzungen unter Berücksichtigung der ergangenen Rechtsprechung bei künftigen Anträgen auf Gewährung von Schließungsförderung beachtet werden.

⁷⁷ Niedersächsisches Obergericht, Urteil vom 11.02.2015 - 13 LC 107/14 -.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung führt an, dass die beiden genannten Fälle nicht inhaltsgleich seien. Die zitierte Rechtsprechung betreffe ein Krankenhaus, das den Betrieb einstellte, obwohl das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung bereits zuvor eine Ausgleichszahlung abgelehnt hatte. Das Krankenhaus D hingegen hätte jedoch die Möglichkeit einer Betriebsstilllegung unter Einbeziehung einer Schließungsförderung des Landes vor der Insolvenz mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung „diskutiert“. Darüber hinaus seien die Ausgleichszahlungen für das Krankenhaus D bereits vereinbart worden, bevor sich die Bemühungen der Eigenverwaltung im Insolvenzverfahren auf die Einstellung des Krankenhausbetriebs reduzierten.

Höhe der Schließungsförderung im Vergleich zu anderen Bundesländern

Derzeit sehen vier Länder Höchstbeträge bei der Schließung von Krankenhäusern vor.⁷⁸ Die höchste festgestellte Förderung kann in Hessen mit maximal 16.500 € je Bett gewährt werden. Berlin fördert eine vollständige Krankenhausschließung lediglich mit 6.000 € je Bett. Die in andere Krankenhäuser verlagerten Betten bleiben bei der Berechnung der Förderhöhe jeweils unberücksichtigt. Nordrhein-Westfalen bemisst die Förderung nicht nach der Anzahl der abgebauten Planbetten. Vielmehr wird 1 % des mit den Krankenkassen vereinbarten Budgets gewährt.

Die Schließungsförderung für das Klinikum in D war im Vergleich zu den Regelungen anderer Bundesländer überhöht. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung gewährte dem Klinikum in D rechnerisch 19.700 € je Planbett. Stellt man auf die tatsächlich abgebauten Betten ab, erhöht sich diese Summe auf 29.400 €. Nach dem Berechnungsmodell des Landes Nordrhein-Westfalen entfielen auf diese Klinik ca. 165.000 € Gesamtförderung, was zu einer maximalen Förderung von ca. 1.950 € pro tatsächlich abgebautem Bett führen würde. Die dem Klinikum in D gewährten Fördermittel überstiegen damit die in vier Bundesländern festgelegten Höchstsätze bei Weitem.

⁷⁸ In Bayern in einer Durchführungsverordnung, in den anderen Ländern gesetzlich geregelt.

Auch in weiteren vom LRH geprüften Fällen gewährte das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung überhöhte Schließungsförderungen von 20.000 € bzw. 31.000 € je Planbett. Zudem sah das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung in den vom LRH geprüften Fällen regelmäßig von einer Rückforderung der gewährten Investitionsfördermittel⁷⁹ in erheblicher Höhe ab. Bei einem Krankenhaus belief sich dieser Verzicht auf rd. 4,6 Mio. €.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung gibt zu bedenken, dass angesichts der vergleichsweise niedrigen Förderhöchstgrenzen in anderen Bundesländern der Nachweis fehle, dass damit Krankenhausschließungen tatsächlich initiiert würden.

Der LRH merkt dazu an, dass er lediglich die im Verhältnis zu anderen Bundesländern exorbitant hohe Schließungsförderung moniert und eine transparente und Anreizwirkung entfaltende Regelung einfordert.

Regelungsbedarf in Niedersachsen

Der LRH sieht Handlungsbedarf für eine Novellierung der gesetzlichen Regelungen zur Schließungsförderung. Zum einen sollten die Fördervoraussetzungen konkretisiert werden, um Krankenhausträgern, die eine Schließung erwägen, eine zuverlässige Planungsgrundlage zu geben. Die aktuelle Unbestimmtheit der Förderung und die Intransparenz der bisherigen Förderpraxis sind dem Ziel einer Marktberreinigung abträglich. Zum anderen müssen Schließungsförderungen in einem angemessenen Verhältnis zur Anzahl der abzubauenen Betten stehen. Daher sollten Planbetten, die lediglich verlagert werden, bei Ausgleichszahlungen unberücksichtigt bleiben. Der LRH hält es schließlich für geboten, nach dem Vorbild anderer Länder Förderobergrenzen festzulegen und einen möglichen Verzicht auf die Rückforderung bereits gewährter Investitionsmittel als Bestandteil der Schließungsförderung gesetzlich zu statuieren.

⁷⁹ § 9 Abs. 1 und 3 KHG.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung stimmt dem LRH ausdrücklich zu, dass die gesetzliche Grundlage über Ausgleichszahlungen an ausscheidende Krankenhausträger (§ 8 NKHG) einer Novellierung bedarf.

Der LRH regt eine entsprechende Gesetzesinitiative der Landesregierung an.

14. Förderung von Jugendwerkstätten - kein erhebliches Landesinteresse mehr

Das Land fördert seit Jahrzehnten die Jugendsozialarbeit in den Jugendwerkstätten. Der LRH sieht die Voraussetzungen für eine so lang andauernde, flächendeckende Projektförderung als nicht mehr gegeben.

Seit den 1970er-Jahren werden Zuwendungen des Landes und seit den 1990er-Jahren Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds nach der Förderrichtlinie „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Jugendwerkstätten“ für Projektförderungen in derzeit rd. 100 niedersächsischen Jugendwerkstätten gewährt. In der Förderperiode 2007 bis 2013 standen ca. 61 Mio. € Landesmittel und ca. 73 Mio. € aus dem Europäischen Sozialfonds zur Verfügung.

Intransparente Finanzverantwortung

Als örtliche Träger⁸⁰ erfüllen die Kommunen innerhalb ihres eigenen Wirkungskreises die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, zu denen auch die Aufgaben der Jugendsozialarbeit⁸¹ gehören. Ihnen obliegt für diese Aufgaben die gesamte Planungs-, Sach- und Finanzverantwortung.

Die Länder haben demgegenüber die Tätigkeit der Träger der Jugendhilfe sowie die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen, zu fördern und dabei auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken.⁸² Nach

⁸⁰ Vgl. § 69 SGB VIII.

⁸¹ § 13 SGB VIII.

⁸² § 82 SGB VIII.

dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz⁸³ kann das Land Niedersachsen unbeschadet der sachlichen Zuständigkeit der örtlichen Jugendhilfeträger, zur Förderung von Vorhaben der Jugendhilfe nach Maßgabe des Haushalts Zuwendungen für Vorhaben der Jugendsozialarbeit gewähren.

Die Zuständigkeit für alle direkten Leistungen zur Integration junger Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, einschließlich eventuell erforderlicher Aktivierungshilfen und der Sicherung des Lebensunterhalts, ist als gesetzliche Aufgabe den Jobcentern und Agenturen für Arbeit zugewiesen.⁸⁴

Der LRH stellte fest, dass ca. 83 % der auch durch Landesprojekte geförderten Jugendlichen von Jobcentern und Arbeitsagenturen zugewiesen wurden. Es trifft zwar zu, dass eine Parallelförderung in Ausnahmefällen denkbar ist. Gleichwohl besteht in diesen Fällen eine intransparente und unklare Finanzverantwortung. Außerdem besteht die Gefahr einer Überfinanzierung. Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung in einem ersten Schritt beabsichtigt, das Verfahren künftig transparenter zu gestalten und die Finanzverantwortung klarer erkennen zu lassen. In einem zweiten Schritt muss das Ministerium die bisherige Förderung umfassend evaluieren und für die Zukunft sicherstellen, dass nur solche Projekte gefördert werden, die speziell die Jugendsozialarbeit von Kommunen unterstützen.

Fehlendes Landesinteresse

Nach § 23 LHO dürfen Zuwendungen des Landes nur dann gewährt werden, wenn es ein erhebliches Interesse an der Erfüllung eines bestimmten Zwecks hat. Das bedeutet, dass das Landesinteresse so erheblich sein muss, dass die Maßnahmen ohne die vorgesehene Zuwendung nicht oder nur unzureichend erfüllt werden können. Es reicht nicht aus, dass Vorhaben lediglich wünschenswert

⁸³ Vgl. § 10 des Gesetzes in der Fassung vom 05.02.1993 (Nds. GVBl. S. 45), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 15.02.2006 (Nds. GVBl. S. 597).

⁸⁴ Vgl. SGB II und III.

oder nützlich erscheinen. Liegen - wie hier - Maßnahmen überwiegend im kommunalen Interesse und Zuständigkeitsbereich, darf das Land im Hinblick auf §§ 7, 23 LHO nur Anschubfinanzierungen leisten sowie Pilotprojekte oder Maßnahmen zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse fördern.⁸⁵ Das in § 23 LHO verankerte Subsidiaritätsprinzip spiegelt sich im Übrigen auch in den Formulierungen des SGB VIII wider. Danach sind in der Regel die örtlichen Träger für die Ausführung dieses Gesetzes zuständig⁸⁶ und tragen für die Erfüllung der Aufgaben auch die Gesamtverantwortung⁸⁷. Hingegen hat das Land als überörtlicher Träger lediglich auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die örtlichen Träger zu unterstützen.⁸⁸ Eine über mehrere Jahrzehnte andauernde flächendeckende Förderung von Projekten der Jugendwerkstätten ist jedenfalls nicht zulässig.

15. Konzeptionslose Förderung im sozialen Bereich

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung bediente mit einer Richtlinie unterschiedliche Förderbereiche, ohne konkrete Ziele festzulegen und ohne zu berücksichtigen, dass es bereits spezielle Fördermöglichkeiten gab. Bei anderen Maßnahmen blieben vorrangige Rechtsansprüche unberücksichtigt. Für zahlreiche Projekte ist das erhebliche Landesinteresse klärungsbedürftig. Der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Programms ist deutlich zu reduzieren.

Vorbemerkungen

Im Kapitel 05 36 Titelgruppen 65 und 81 werden regelmäßig Mittel in Höhe von 3.769.000 € für die allgemeine Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben und für außergewöhnliche Maßnahmen im sozialen Bereich veranschlagt. Hierbei handelt es sich um die Verwendung der Glücksspielabgabe gemäß § 14 Abs. 3 Nr. 2 des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes und eines Landesanteils am

⁸⁵ Hugo/Sandfort in Engels/Eibelhäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 23 BHO, Rdnrn. 24 und 25. Nebel in Piduch, Bundshaushaltsrecht, § 23 BHO, Rdnr. 3.

⁸⁶ § 85 Abs. 1 SGB VIII.

⁸⁷ § 79 SGB VIII.

⁸⁸ § 82 Abs. 2 SGB VIII.

Aufkommen der Spielbankabgabe gemäß der Landtagsentschließung vom 05.07.1973.⁸⁹

Der LRH prüfte den Einsatz dieser Mittel bereits in den Jahren 1992 und 2004. Die wesentlichen Ergebnisse der ersten Prüfung sind den Jahresberichten 1993 und 1998 zu entnehmen.⁹⁰ In dem Beitrag über „Das Füllhorn des Sozialministers“ berichtete der LRH, dass das Ministerium selbst als Bewilligungsbehörde fungierte und durch die unzureichende Definition der Fördergegenstände sowie durch weit gefasste Zweckbestimmungen im Haushaltsplan nahezu jede Maßnahme im sozialen Bereich gefördert werden konnte. Die unbefriedigende Umsetzung dieser Beanstandungen führte zu dem weiteren Beitrag im Jahresbericht 1998 („Missglückte Zuständigkeitsregelung des Sozialministeriums“). Nach dem dazu gefassten Beschluss des Landtages vom 11.11.1998⁹¹ war das Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und die Entscheidungsbefugnis vollständig auf die Behörden der Mittelinstanz zu übertragen. Eine Kontrollprüfung im Jahr 2004 führte erneut zu Beanstandungen des Verfahrens und der mangelhaften Erfolgskontrolle.

Die Förderung erfolgte seit dem 01.10.2010 nach der bis zum 30.09.2015 befristeten Förderrichtlinie vom 15.10.2010.⁹² Das Sozialministerium beabsichtigt, die Förderung fortzusetzen und dabei die aus seiner Sicht notwendigen Änderungen zu berücksichtigen. Der LRH hat dies zum Anlass genommen, die Gewährung der Zuwendungen erneut zu prüfen. Ziel der Prüfung war es, aktuelle Erkenntnisse über das Verwaltungsverfahren und die konkrete Verwendung der Haushaltsmittel zu gewinnen.

⁸⁹ Vgl. Drs. 7/2077.

⁹⁰ Vgl. Drs. 12/4820, S. 60, und Drs. 14/50, S. 67.

⁹¹ Vgl. Nr. 17 der Anlage zur Drs. 14/301.

⁹² Vgl. Nds. MBl. S. 1021.

Aktuelle Prüfungsergebnisse

- Die Förderrichtlinie enthält neben den Zweckbestimmungen im Haushaltsplan keine weitere Beschreibung der mit der Förderung verfolgten Ziele. Das in einem Vermerk des Ministeriums wiedergegebene Ziel, innovative oder modellhafte Projekte zu fördern, stand zudem mit zahlreichen geförderten Maßnahmen nicht im Einklang. Wegen der fehlenden Förderziele ist weder das erhebliche Landesinteresse nachvollziehbar noch kann eine Zielerreichung evaluiert werden.
- Der große Katalog von grundsätzlich förderungswürdigen Aufgaben und die tatsächlich geförderten Projekte belegen die fehlende konkrete Beschreibung und Begrenzung der förderfähigen Maßnahmen. Das Ministerium hat offensichtlich keine klaren Vorstellungen über die Verwendung der vom Gesetzgeber für die allgemeine Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben und für außergewöhnliche Maßnahmen im sozialen Bereich bereitgestellten Mittel entwickelt. Weder gibt es eine notwendige Abgrenzung zu den Fördermaßnahmen, die nach speziellen Richtlinien gefördert werden, noch zu den Projekten, für die schon nach den gleichen Rechtsgrundlagen⁹³ besondere Mittel bereitgestellt werden.
- Die Förderentscheidungen oblagen weiterhin fast ausnahmslos dem Ministerium. Die große Bandbreite der Verwendung der Fördermittel führte dort zu einem erheblichen Abstimmungsbedarf zwischen dem federführenden Referat und den jeweils für die Projekte zuständigen Referaten. Ferner waren die/der Staatssekretär/in sowie die Ministerin häufig bei Einzelfallentscheidungen zu beteiligen. Das Verfahren führte zudem zu einem erheblichen Aufwand für die laufende Abstimmung der Projekte mit der Bewilligungsbehörde, dem Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie. Dennoch sah sich das Landesamt nicht in der Lage, „eine fachlich in die Tiefe gehende Auswertung“ von Förderungen vorzunehmen. Die Förderpraxis belegt, dass entgegen den Erwartungen des Landtages weder das Bewilligungsverfahren vereinfacht

⁹³ Niedersächsisches Glücksspielgesetz und Niedersächsisches Spielbankengesetz.

wurde noch die Entscheidungsbefugnis vollständig auf die Bewilligungsbehörde übertragen worden ist.

- Das aufwendige Verfahren einschließlich fehlender entscheidungsreifer Projekte führte regelmäßig zu hohen Ausgaberesten. Neben den Ansätzen von jährlich 3.769.000 € standen Ausgabereste in Höhe von bis zu rd. 13,2 Mio. € zur Verfügung. Im Haushaltsjahr 2015 betragen sie rd. 10 Mio. €. Hieraus folgt, dass die Veranschlagung und die Bildung der Ausgabereste nicht dem Ausgabebedarf entsprachen und die dafür maßgebenden Bestimmungen der LHO⁹⁴ nicht beachtet wurden.
- Nach einer Projektübersicht des Landesamts für Soziales, Jugend und Familie mit Stand vom 27.04.2015 gab es hinsichtlich der Prüfung von Verwendungsnachweisen einen erheblichen Bearbeitungsrückstand. Für rd. 50 % der vorliegenden Verwendungsnachweise stand die Prüfung noch aus; einige lagen bereits seit mehreren Jahren vor. Das Landesamt bewilligte regelmäßig weitere Zuwendungen für Projekte, deren notwendige vorherige Erfolgskontrolle fehlte.
- Das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie bewilligte zudem über Zeiträume von überwiegend mehr als 20 Jahren Zuwendungen für Projekte, die das Ministerium als Dauerförderungen bezeichnete. Im Haushaltsjahr 2014 setzte es hierfür Mittel in Höhe von rd. 742.000 € ein. Im Sozialministerium gab es regelmäßig erhebliche Bedenken gegen diese Förderung, ohne dass daraus Konsequenzen folgten. Es wurde die - aus Sicht des LRH zutreffende - Auffassung vertreten, dass langjährige freiwillige Leistungen schon grundsätzlich problematisch seien und diese hier auch mit den speziellen Fördervorgaben nicht übereinstimmten. Schließlich wirke sich dies nachteilig auf das Ziel aus, möglichst viele innovative und modellhafte Projekte zu fördern und neue sozialpolitische Akzente zu setzen.

⁹⁴ Vgl. §§ 11, 45 LHO einschließlich der Verwaltungsvorschriften.

- Neben den Dauerförderungen führten auch vom Sozialministerium als Fremdförderungen bezeichnete Projekte zu einer Reduzierung der eigentlich für innovative und modellhafte Maßnahmen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Diese Mittelinanspruchnahme war darauf zurückzuführen, dass die an anderer Stelle konkret für diese Zwecke und nach besonderen Förderrichtlinien im Einzelplan 05 veranschlagten Mittel nicht ausreichten.
- Darüber hinaus ermöglichte das Ministerium die Gewährung von Zuwendungen für Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch nach gesetzlichen Bestimmungen⁹⁵ bestand und somit der notwendige Bedarf nicht gegeben war. Das gemäß §§ 23, 44 LHO erforderliche erhebliche Landesinteresse fehlte zudem bei Projekten, die keine überregionale Wirkung erzielen konnten.
- Erfolgskontrollen fanden nur für die Dauerförderungen statt. Aber auch insoweit sah sich das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie nicht in der Lage zu beurteilen, „ob der Zuwendungszweck auch ohne eine Förderung durch das Land erfolgreich und in einem solchen Maß erreicht würde“. Dies müsse „konkret bei dem Zuwendungsempfänger erfragt werden“.

Zusammenfassung und Erwartungen

Die Prüfungsergebnisse belegen, dass die grundlegenden Voraussetzungen für ein Förderprogramm nicht erfüllt werden. Dazu gehören die Festlegung von Förderzielen, die konkrete Beschreibung der förderfähigen Maßnahmen und die Abgrenzung zu anderen Förderbereichen. Die Förderung von Projekten, für die an anderer Stelle Haushaltsmittel veranschlagt worden sind, scheidet aus. Gleiches gilt für die Maßnahmen, deren Finanzierungsbedarf bereits nach rechtlichen Grundlagen sichergestellt ist oder bei denen kein erhebliches Landesinteresse besteht. Die Gewährung von Zuwendungen für langjährige Projekte ist noch einmal umfassend zu prüfen und in jedem Fall mittelfristig einzustellen.

⁹⁵ Beispielsweise Leistungen der Eingliederungshilfe gemäß §§ 54, 55 SGB XII.

Der aktuelle Verwaltungsaufwand muss deutlich reduziert werden. Den Erwartungen des Landtages, das gesamte Förderverfahren dem Landesamt für Soziales, Jugend und Familie zu übertragen, ist deshalb zu entsprechen. Dem Ministerium obliegt die Aufgabe, mit der Überarbeitung der Förderrichtlinie die Basis für eine Umsetzung des Förderprogramms durch die Bewilligungsstelle zu schaffen. Sowohl bei der Veranschlagung der Mittel als auch bei der Bildung der Ausgabestelle ist zukünftig der voraussichtliche Bedarf mit größtmöglicher Genauigkeit festzustellen.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass vorrangige Rechtsansprüche bei der Prüfung des erheblichen Landesinteresses zukünftig „verstärkt in den Fokus genommen werden“. Ferner hat es zugesichert, die Verwendungsnachweise in Zukunft sachgerecht zu prüfen.

16. Schulbildung auf Kosten der Sozialhilfe

In Tagesbildungsstätten erhalten 3.000 Kinder und Jugendliche mit bestehender oder drohender Behinderung keine Leistungen nach dem Niedersächsischen Schulgesetz, sondern Kompensationsleistungen im Rahmen der Sozialhilfe.

Rahmenbedingungen

Nach dem Niedersächsischen Schulgesetz (NSchG) werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung in den öffentlichen Schulen gemeinsam erzogen und unterrichtet. Sind sie wegen einer bestehenden oder drohenden Behinderung auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen, werden sie durch geeignete Maßnahmen unterstützt. Alternativ zu den öffentlichen Schulen können sie auch Schulen in freier Trägerschaft oder anerkannte Tagesbildungsstätten besuchen.

Zusätzlich zur Beschulung nach dem NSchG kann Kindern und Jugendlichen mit einer bestehenden oder drohenden Behinderung Sozialhilfe in Form von Hilfe zu

einer angemessenen Schulbildung gewährt werden.⁹⁶ Dabei bleiben die Bestimmungen über die Ermöglichung der Schulbildung im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht unberührt. Die Sozialhilfeträger haben daher in der Regel nur ergänzende Sozialhilfe zu leisten.⁹⁷

Dennoch entstanden in Niedersachsen den Trägern der Sozialhilfe, vor allem dem Land als überörtlichem Träger, erhebliche Ausgaben für die Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung. Diese sind mit über 199 Mio. € im Jahr 2013 nach Bayern mit Abstand die höchsten in ganz Deutschland.

Leistungsangebote der Hilfe zur angemessenen Schulbildung

Das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist für die Gewährung von Hilfen zur angemessenen Schulbildung grundsätzlich zuständig, wenn diese als teilstationäre oder stationäre Leistungen gewährt werden.⁹⁸

- Tagesbildungsstätten

Die Tagesbildungsstätten sind zwar schulgesetzlich anerkannt, eine Kostenregelung fehlt jedoch. Die Tagesbildungsstätten leisten teilstationär Eingliederungshilfe nach dem SGB XII. Die gesamten Ausgaben der Tagesbildungsstätten sind daher Sozialhilfeausgaben zulasten des Landes als überörtlichem Träger der Sozialhilfe. Dies führte im Jahr 2013 zu Mehrausgaben für die Sozialhilfe von ca. 88,5 Mio. €.

Einen finanziellen Nutzen aufgrund der Finanzierung von Tagesbildungsstätten aus der Sozialhilfe haben die Landkreise und kreisfreien Städte, in denen Tagesbildungsstätten vorgehalten werden. Diese brauchen damit ihrer Ver-

⁹⁶ Gemäß § 54 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII.

⁹⁷ Vgl. Mergler/Zink, Handbuch der Grundsicherung und Sozialhilfe zu § 54 Rdnr. 71.

⁹⁸ Ausnahmen gibt es für den Besuch von Schulen in freier Trägerschaft nach § 6 Abs. 5 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB XII).

pflichtung zur Einrichtung von öffentlichen Förderschulen nicht nachzukommen. Sie ersparen sich damit die ansonsten anfallenden Schulträgerkosten, wie auch die Kosten der Schülerbeförderung.

Etwa 3.000 Kinder und Jugendliche in Niedersachsen erfüllen ihre Schulpflicht in Tagesbildungsstätten und erhalten keine Schulbildung nach dem NSchG, sondern im Rahmen der Sozialhilfe als Sozialhilfeempfänger. Der Ausschluss von Kindern mit Behinderung von den Leistungen der Schulbildung nach dem NSchG verstößt gegen die UN-Behindertenrechtskonvention. Gemäß Artikel 7 Abs. 1 der UN-Behindertenrechtskonvention haben die Vertragsstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen können.

- Tagesstätten mit integrierter öffentlicher Förderschule

Tagesstätten mit integrierter öffentlicher Förderschule sind ein gemeinsames Angebot der Förderschule mit dem Schwerpunkt geistige Entwicklung und der Tagesstätte (teilstationäres Angebot) im selben Gebäude. Eine exakte Trennung der Aufgaben und Kosten zwischen Schule und Tagesstätte findet nach den Feststellungen des LRH nicht statt. So wird Personal der Tagesstätte auch während der Schulzeit eingesetzt. Der Personalbedarf für die Beschulung ist aus Sicht des LRH vom Kultusministerium zu finanzieren und keine Angelegenheit der Sozialhilfe. Der verbleibende Zeitraum der Betreuung in der Tagesstätte von 3 Stunden bis 3,5 Stunden entspricht nicht einer teilstationären Leistung und liegt damit nicht in der Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe.

Zwischen Beschulung und hortmäßiger Betreuung sollte klar getrennt oder es sollte auf eine ganztägige Beschulung umgestellt werden. Sozialhilfeaufgaben fallen dann für das Land nicht mehr an. Da die Schulträger und auch die Einrichtungsträger an einer Veränderung der Situation nicht interessiert sind, muss diese von Landesseite initiiert werden.

- Heiminterne Förderschulen in freier Trägerschaft

Heiminterne Förderschulen in freier Trägerschaft mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung waren ursprünglich Teile von stationären Einrichtungen. Inzwischen sind die nicht durch die Finanzhilfe gedeckten Restkosten der Schule als teilstationäre Leistungen vereinbart. Für die Schülerinnen und Schüler aus dem Heim trägt das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe die Schulrestkosten.

Mehrkosten für das Land als zuständigem Träger der Sozialhilfe fallen meist an, weil die eigentlich zuständigen Schulträger ihrer Verpflichtung zur Vorhaltung einer öffentlichen Förderschule nicht nachkommen. Für die Übernahme der Schulrestkosten aus dem Sozialhilfahaushalt des Landes sieht der LRH keinen Grund. Der Träger der heiminternen Förderschule sollte diese über eine Kostenübernahmeerklärung des eigentlich zuständigen Schulträgers refinanzieren, der sich dadurch die Vorhaltung einer entsprechenden Förderschule erspart hat. Eine ähnliche Verfahrensweise gibt es bereits bei anderen Förderschulen in freier Trägerschaft, die eine vom eigentlich zuständigen Schulträger vorzuhaltende öffentliche Förderschule ersetzen.

Zusammenfassung und Erwartungen

Der LRH hält es nach dem Leitgedanken der UN-Behindertenrechtskonvention, der Inklusion sowie dem Gleichbehandlungsgrundsatz für erforderlich, neue Strukturen bei der Schulbildung einzuführen und dabei eine klare Trennung bei den Zuständigkeiten von Schule und Sozialhilfe vorzunehmen. Die originäre Beschulung von Kindern und Jugendlichen - ob ohne oder mit einer Behinderung und ob in Schulen oder Tagesbildungsstätten - sollte in der fachlichen und finanziellen Verantwortung der Schulverwaltung (Kultusministerium und Schulträger) liegen. Das Grundprinzip des Nachrangs der Sozialhilfe wäre dadurch gewährleistet und die Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung auf ergänzende Hilfen beschränkt, wie nach dem SGB XII vorgesehen.

17. Dringender Handlungsbedarf bei der beruflichen Bildung in den Landesbildungszentren für Hörgeschädigte

Die Landesbildungszentren für Hörgeschädigte in Hildesheim und Osnabrück stellen behindertenspezifische Ausbildungsangebote zur Verfügung, die nicht kostendeckend erbracht werden. Schon jetzt ist die Kapazität am Standort Hildesheim bei Weitem nicht ausgelastet. Zukünftig ist mit einem weiteren Rückgang der Auszubildenden zu rechnen. Da die Landesbildungszentren für Hörgeschädigte für diese Aufgabe nicht zuständig sind und mit den Berufsbildungswerken alternative Anbieter bereitstehen, sind die Angebote einzustellen.

Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit

Die Landesbildungszentren für Hörgeschädigte (LBZ H) in Hildesheim und Osnabrück bieten berufsbildende Rehabilitationsmaßnahmen nach § 117 SGB III an. Das Ziel einer solchen Rehabilitation ist die (Wieder-)Eingliederung von behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen ins Erwerbsleben. Es handelt sich um Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben, für die die Bundesagentur für Arbeit (BA) zuständig ist.⁹⁹ Zur Durchführung der Maßnahmen bedient sich die BA verschiedener Anbieter. Dieses sind neben Berufsbildungs- und Berufsförderungswerken auch vergleichbare Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation wie die LBZ H in Hildesheim und Osnabrück. Die Verträge der BA mit den Anbietern der Maßnahmen sind derart gestaltet, dass eine Höchstgrenze für Maßnahmeplätze und eine Vergütung als Platzpauschale vereinbart sind. Bis zu dieser Platzzahl können die Agenturen für Arbeit Maßnahmeteilnehmer in die Einrichtungen vermitteln, die monatliche Pauschale wird aber nur für belegte Plätze gezahlt.

Bei der Durchführung der behindertenspezifischen überbetrieblichen Ausbildungen in den LBZ H werden die praktischen Ausbildungsinhalte in den dortigen Werkstätten von besonders geschulten Ausbildern vermittelt. Die theoretischen

⁹⁹ § 6 Abs. 1 in Verbindung mit § 5 Nr. 2 SGB IX.

Teile werden an den ebenfalls dort vorhandenen berufsbildenden Schulen absolviert. Die Leistung der Einrichtungen umfasst weiterhin eine sozialpädagogische und psychologische Betreuung. Auswärtige Auszubildende können das Internatsangebot nutzen. Nach erfolgreicher Beendigung dieser Ausbildung erhalten die Teilnehmer denselben anerkannten Berufsabschluss wie Auszubildende, die eine reguläre duale Ausbildung absolvieren.

Aktuelle Situation bei den LBZ H in Hildesheim und Osnabrück

In Hildesheim besteht ein breitgefächertes Angebot von 26 Ausbildungen in den Berufsfeldern „Ernährung und Bekleidung“, „Bau, Gebäude- und Umweltdienstleistungen“ und „Metall“. Hierbei handelt es sich um 14 Vollausbildungen (mit Gesellenabschluss) und zwölf reduzierte Ausbildungen zum Fachpraktiker, Werker oder Bearbeiter. Darüber hinaus können Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) absolviert werden, die auch der beruflichen Orientierung dienen. Mit der BA ist ein Kontingent von 105 Plätzen für alle Ausbildungsgänge und die BvB-Plätze vereinbart. Im Jahr 2014 absolvierten 30 junge Menschen eine Ausbildung beim LBZ H Hildesheim, sechs nahmen an einer BvB teil. Die wenigen Auszubildenden verteilten sich auf elf Ausbildungsgänge. In den meisten Ausbildungen waren lediglich ein oder zwei Auszubildende in der Summe aller Ausbildungsjahrgänge zu verzeichnen. Lediglich in den Ausbildungen zum Fachpraktiker Hauswirtschaft (acht Absolventen) und zum Metallfachpraktiker (vier Absolventen) wurde eine höhere Teilnehmerzahl erreicht. Daneben bestand ein Angebot für 15 weitere Ausbildungen, das gar nicht belegt wurde. Somit fielen laufende Kosten für die Bereitstellung von Ausbildungsangeboten an, die nicht genutzt wurden.

In Osnabrück sind insgesamt 16 Plätze für die Ausbildungen zum Fachpraktiker Hauswirtschaft und zum Hauswirtschafter mit der BA vereinbart, das Angebot einer BvB besteht nicht. In den letzten Jahren wurden die Plätze regelmäßig voll belegt.

Die Kontingente der Maßnahmeplätze und die von der BA zu entrichtenden Monatspauschalen für tatsächlich belegte Plätze werden in unregelmäßigen Abständen zwischen LBZ H und dem Regionalen Einkaufszentrum der BA verhandelt. Beide LBZ H haben im Jahr 2011 letztmalig einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen. Im LBZ H Hildesheim war das Angebot wegen der bestehenden Diskrepanz zwischen der vereinbarten Zahl von 105 Plätzen (für BvB-Maßnahmen und Ausbildung) und der Belegung von lediglich 36 Plätzen nicht kostendeckend durchführbar. Zum einen wurde von der BA lediglich für belegte Plätze eine Vergütung gezahlt, zum anderen haben Preisverhandlungen mit der BA letztmalig im Jahr 2011 stattgefunden. Die damals vereinbarten Preise waren kostendeckend für eine Auslastung von 90 % kalkuliert, im Jahr 2014 lag die Auslastung jedoch nur bei etwa 35 %. Hinzu kommt, dass Kostensteigerungen in allen betreffenden Bereichen (Personalkosten, Energiekosten etc.) nicht berücksichtigt sind. Die interne Ergebnisübersicht des LBZ H Hildesheim auf Grundlage der Kostenstellenrechnung weist für den Bereich der BA-Maßnahmen folgerichtig für die letzten fünf Jahre ein um 230 % gestiegenes Defizit von 268.490,72 € im Jahr 2010 auf 889.182,22 € im Jahr 2014 aus. Für das LBZ H Osnabrück liegen belastbare Zahlen nicht vor. Dort wird seit dem Jahr 2015 die Kostenstellenrechnung aus Hildesheim in einer modifizierten Form eingesetzt.

Bewertung und Alternativen

Ein dramatischer Rückgang an Maßnahmeteilnehmern für die Angebote der beruflichen Rehabilitation wie in Hildesheim lässt sich in Osnabrück nicht feststellen. Dort sind die vorgehaltenen Plätze über die letzten Jahre nahezu voll belegt. Allerdings besteht in Osnabrück auch ein erheblich geringeres Angebot von lediglich 16 Ausbildungsplätzen im Bereich Hauswirtschaft. Hierbei handelt es sich um den Ausbildungsgang, der auch in Hildesheim noch die höchsten Belegungszahlen aufweist. Die gute Nachfrage und Nutzung dieser Ausbildungsmöglichkeit deuten darauf hin, dass Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation im Bereich Hauswirtschaft für Hörgeschädigte attraktiv sind und bleiben.

Ausbildungsmöglichkeiten für behinderte Menschen sind vorrangig von Berufsbildungswerken und Berufsförderungswerken vorzuhalten, die in § 35 SGB IX

explizit genannt sind. In den Berufsbildungswerken können körperlich und psychisch beeinträchtigte und benachteiligte junge Menschen eine Berufsvorbereitung oder Erstausbildung erhalten. Bundesweit bestehen 52 dieser Einrichtungen, von denen sich neun auf die Ausbildung und Qualifizierung von Hörgeschädigten spezialisiert haben. Nach Aussage der BA sind diese ähnlich wie das LBZ H Hildesheim nicht ausgelastet. Damit bestehen Alternativen zu einer behindertenspezifischen überbetrieblichen Ausbildung in den LBZ H. Eine wohnortnahe Ausbildung kann bei der Anzahl und der örtlichen Verteilung der Einrichtungen nicht in allen Fällen gewährleistet werden. Für junge Menschen in der Berufsausbildung sollte es jedoch zumutbar sein, ein Internat oder eine andere Wohnform am Ausbildungsort zu nutzen. Untermauert wird diese Einschätzung durch die Tatsache, dass im LBZ H Hildesheim der Großteil der Auszubildenden das dortige Internat nutzt.

Infolge der Inklusion werden seit einigen Jahren in allen gesellschaftlichen Bereichen entsprechende Angebote verstärkt bereitgestellt und wahrgenommen. So zeigen die Zahlen zumindest für das LBZ H Osnabrück, dass ein erheblicher Anteil der Berufsschüler eine duale Ausbildung in einem regulären Ausbildungsbetrieb absolviert. Auch hier werden also inklusive Ausbildungsangebote nachgefragt. Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Verbunden mit dem demografischen Wandel wird dies zu einer sinkenden absoluten Zahl an Hörgeschädigten führen, die eine behindertenspezifische überbetriebliche Ausbildung anstreben. Damit wird es künftig für alle bestehenden Einrichtungen immer schwieriger werden, eine angemessene Auslastung der Angebote und damit eine Kostendeckung zu erreichen.

Nach einem Beschluss des Landtages ist die Tätigkeit der Landesbildungszentren weitgehend auf Kern- und Pflichtaufgaben des Landes zu beschränken.¹⁰⁰ Beim Angebot der beruflichen Rehabilitation in den LBZ H handelt es sich aber nicht um eine Landesaufgabe, da ausdrücklich die Zuständigkeit der BA gegeben

¹⁰⁰ Drs. 15/3282, Nr. 15 der Anlage.

ist. Es kommt hinzu, dass die Wahrnehmung dieser freiwilligen Aufgabe zu einem hohen finanziellen Defizit für das Land führt.

Forderung des LRH

Die Angebote der beruflichen Rehabilitation für Hörgeschädigte an den LBZ H sind nicht erforderlich. Es handelt sich hierbei nicht um eine Landesaufgabe und mit den Berufsbildungswerken bestehen alternative Angebote. Zumindest am defizitären Standort Hildesheim ist das Angebot daher schrittweise aufzugeben oder zumindest deutlich zu verkleinern, damit die wirtschaftliche Situation verbessert werden kann.

18. Vergaberechtliche Probleme bei der Städtebauförderung

Kommunen hielten bei der Beauftragung von Bau- und Planungsleistungen, die durch Zuwendungen des Landes aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert wurden, das Vergaberecht überwiegend nicht ein. Obwohl die Kommunen als öffentliche Auftraggeber hierzu verpflichtet sind, kann das Land einschlägige Rechtsverletzungen nicht durch Aufhebung der Bewilligungsbescheide sanktionieren.

Der LRH empfiehlt, künftig die Bewilligungsbescheide mit einer Auflage zu versehen, wonach von den Kommunen das Vergaberecht zu beachten ist.

Allgemeines

Der Bund und das Land fördern die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung durch Zuwendungen an die kommunalen Gebietskörperschaften.¹⁰¹ Der LRH prüfte die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel im Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“.

¹⁰¹ Vgl. Präambel zur Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2014, Anmeldung in das Städtebauförderungsprogramm des Landes - Programmjahr 2014 -, Bekanntmachung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 25.01.2013, Nds. MBl. S. 112 ff.

Verstöße gegen das Vergaberecht

Nach Erkenntnissen des LRH vergaben die von ihm geprüften Kommunen Leistungen überwiegend freihändig, obwohl die Wertgrenzen für eine öffentliche oder EU-weite Ausschreibung überschritten waren. Er stellte insbesondere fest, dass

- teilweise Planungsleistungen in unzulässiger Weise aufgeteilt und damit die für Vergaben geltenden Vorschriften umgangen wurden,
- eine Kommune eine zusammenhängende Bauleistung mit einer Auftragssumme von rd. 1,2 Mio. € in vier Teillose aufteilte und ohne Ausschreibung freihändig an eine Firma vergab und
- Sanierungsträger häufig nach persönlichem Eindruck oder auf Empfehlung ausgewählt wurden, ohne die erforderliche Ausschreibung durchzuführen.

Bei Kommunen handelt es sich um öffentliche Auftraggeber im Sinne des Wettbewerbsrechts, die zur Einhaltung des Vergaberechts verpflichtet sind.¹⁰² Gleichwohl kann das Land nach jetziger Rechtslage keine Städtebauförderungsmittel von den Kommunen zurückfordern, die das Vergaberecht verletzt haben. Rückforderungsansprüche bestehen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁰³ nur, soweit der Bewilligungsbescheid aufgehoben werden kann. In Bezug auf Verstöße gegen das Vergaberecht würde dies voraussetzen, dass die Bewilligungsbescheide mit entsprechenden Auflagen versehen werden. Den begünstigten Kommunen muss mithin ein bestimmtes Tun, nämlich die Beachtung der Bestimmungen des Vergaberechts, ausdrücklich vorgeschrieben werden. Nur dann kann ein Bescheid wegen des Verstoßes gegen eine Auflage widerrufen und die Fördermittel zurückgefordert werden.

Obwohl sich die Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen als Bewilligungsstelle im Bereich der Städtebauförderung in einer internen Richtlinie auferlegt hatte, alle Zuwendungsempfänger zur Anwendung des Vergaberechts

¹⁰² Vgl. § 98 Nr. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

¹⁰³ Vgl. § 49 a Verwaltungsverfahrensgesetz.

zu verpflichten¹⁰⁴, enthielten die Bescheide nur bis zum Jahr 2013 die in Rede stehende Auflage. Ab dem Jahr 2014 verzichtete die Bank hierauf.

Empfehlungen des LRH

Nach Auffassung des LRH kann das Landesinteresse an einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Städtebaufördermitteln u. a. nur dann sichergestellt werden, wenn die Kommunen ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren durchführen. Der LRH empfiehlt deshalb, die Bewilligungsbescheide künftig wieder mit einer Auflage zu versehen, wonach von den Kommunen das Vergaberecht zu beachten ist.

¹⁰⁴ Vgl. „Ermessensleitlinien bei Verstößen gegen das Vergaberecht durch einen Zuwendungsempfänger“, Hannover (im Jahr 2012 bei der Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen eingeführt).

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

19. Campusneubau - Land lässt sich von Investorenangebot blenden

Die Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst unterließ es, alternative Unterbringungsplanungen am Standort Hildesheim weiter zu untersuchen, als sie das Angebot eines Investors für einen Campusneubau erhielt. Das Land versäumte es, den Bedarf für das wesentlich umfangreichere und teurere Angebot detailliert zu prüfen, verfolgte nur noch diese Alternative und erteilte dem Investor schließlich einen freihändigen Auftrag über ein Gesamtvolumen von rd. 46 Mio. €.

Bedarf der Hochschule

Die Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst (HAWK) war am Standort Hildesheim bis Ende 2014 auf elf Liegenschaften mit 16 Gebäuden im Stadtgebiet verteilt. Neun Gebäude befanden sich im Landeseigentum, die übrigen sieben hatte die HAWK angemietet.

Bereits seit Mitte der 90er-Jahre plante die Hochschule deshalb, ihre Einrichtungen zu konzentrieren. Im Jahr 2007 gab es Überlegungen der Stadt Hildesheim, der HAWK ca. 5,5 ha eines ehemaligen Kasernengeländes, für das die Stadt ein Vorkaufsrecht hatte, günstig zu überlassen. In Abstimmung mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur nahm die HAWK daraufhin Planungen zur Unterbringung der Fakultät „Erhaltung von Kulturgut“ und weiterer Teilbereiche auf. Eine Notwendigkeit für weitergehende Großinvestitionen sah das Ministerium seinerzeit nicht.¹⁰⁵

Angebot des Investors

Kurze Zeit später bot ein Investor der HAWK an, einen Teil des zentrumsnahen ehemaligen Klinikgeländes „Am Weinberg“ für einen neuen Campus baulich herzurichten. Die HAWK sah darin eine „Jahrhundertchance“, um ihre Standorte zu

¹⁰⁵ E-Mails des Leiters des Hochschulreferats vom 22.06. und 25.07.2007 sowie des Staatssekretärs vom 25.07.2011.

bündeln. Sie verfolgte deshalb die Planungen auf dem Kasernengelände nicht weiter und wandte sich dem wesentlich umfangreicheren Angebot des Investors zu. Obwohl das Ministerium der HAWK noch im Jahr 2007 an einem Standort in Hildesheim eine „skandalöse Unterauslastung der Lehrveranstaltungsräume“¹⁰⁶ sowie einen fehlenden Überblick über die generelle Auslastung der Standorte¹⁰⁷ attestiert hatte, genehmigte es den Raumbedarf ohne sich einen Überblick über die Gesamtauslastung der Liegenschaften am Standort Hildesheim zu verschaffen und den Bedarf für einen kompletten Campusneubau detailliert zu prüfen. Auch alternative Unterbringungsmöglichkeiten oder ein deutlich kleineres Bauprojekt auf dem Klinikgelände wurden wegen der „Einzigartigkeit“ des Angebots des Investors nicht geprüft.

Eine hausinterne Einschätzung, dass die nunmehr geplante Maßnahme angesichts der dringenden Bedarfe anderer Hochschulen und Hochschulkliniken eher nachrangig beurteilt werde und finanzielle Spielräume für Maßnahmen dieser Größenordnung nicht gesehen würden¹⁰⁸, änderte daran ebenso wenig wie spätere hausinterne Bedenken wegen der dann noch deutlicher werdenden finanziellen Größenordnung¹⁰⁹, die sich zu Lasten anderer Hochschulen auswirken würden. Entsprechende Bedenken wurden dann kurz vor dem Vertragsabschluss mit dem Investor „aus übergeordneten politischen Gesichtspunkten“ zurückgestellt.¹¹⁰

Vertragsunterzeichnung und -abwicklung

Die beteiligten Ministerien¹¹¹ erörterten mehr als ein Jahr lang die Zulässigkeit einer freihändigen Vergabe. Schließlich holte das Land das Gutachten eines Sachverständigen zu der abstrakten Fragestellung ein, ob die freihändige Vergabe an einen Investor zulässig wäre, wenn dessen Angebot aus Sicht des

¹⁰⁶ E-Mail des Leiters des zuständigen Hochschulreferats vom 22.06.2007.

¹⁰⁷ E-Mail des Staatssekretärs im Ministerium für Wissenschaft und Kultur vom 25.07.2007.

¹⁰⁸ Vermerk der Leiterin des Haushaltsreferats vom 04.04.2008.

¹⁰⁹ Vermerk der Leiterin des Hochschulbaureferats vom 05.11.2010 und des Abteilungsleiters 1 vom 07.01.2011.

¹¹⁰ Vermerk des Abteilungsleiters 1 des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 07.01.2011.

¹¹¹ Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie Finanzministerium.

Landes alternativlos erscheint. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass eine freihändige Vergabe unter den geschilderten Umständen zulässig sei. Als der Investor dann einen zügigen Vertragsabschluss forderte, wies der Finanzminister die Oberfinanzdirektion Niedersachsen (OFD) an, den zu unterschreibenden Vertrag u. a. wegen eines geplanten Pressetermins innerhalb weniger Stunden abschließend zu prüfen. Einen objektiven Grund für den Zeitdruck konnte der LRH nicht feststellen. Die OFD fügte sich, obwohl betroffene Stellen deutlich gemacht hatten, dass die eingeräumte Zeit keinesfalls ausreichen würde. Während der Bauausführung stellte sich dann heraus, dass die Raumbücher¹¹², die dem zu prüfenden Vertrag zugrunde lagen, nicht aktuell waren. Dies führte zu Abweichungen in der Bauausführung und zusätzlichen Verhandlungen.

Kritik des LRH

Der LRH beanstandet:

- Für die Entscheidung zugunsten eines umfassenden Campusneubaus war in erster Linie das als einzigartig gepriesene Angebot eines Investors ausschlaggebend. Die gegenüber der ursprünglichen Unterbringungsplanung auf dem Kasernengelände deutlich großzügigeren Flächenbedarfe wurden von der HAWK erst nach Vorliegen des Investorenangebots formuliert und nicht hinreichend begründet.
- Der Bedarf für einen umfassenden Campusneubau wurde nicht in allen Punkten mit der gebotenen Sorgfalt geprüft. Alternativen zum Angebot des Investors wurden nicht ernsthaft in Betracht gezogen.
- Das Sachverständigengutachten befasste sich mit einer abstrahierten Darstellung der Vergaberechtsproblematik und nicht mit den konkreten Gegebenheiten des vorliegenden Einzelfalls.

¹¹² In den Raumbüchern werden Ausstattung und Qualität der einzelnen Räume definiert.

- Für die abschließende Prüfung eines Vertrags mit derart hohen Risiken für das Land hätte der Finanzminister den zuständigen Stellen eine auskömmliche Frist einräumen müssen.
- Mit dem Campusneubau ging für die Hochschule die Verpflichtung einher, angemietete Immobilien aufzugeben. Dieser Verpflichtung ist sie bislang nicht in vollem Umfang nachgekommen. Im Gegenteil: Die HAWK bewirtschaftet heute rd. 4.500 m² Nutzfläche mehr als zuvor. Erwartete Synergieeffekte wurden bislang nicht erzielt.

20. Stiftungshochschulen - ein Irrweg?

Die mit dem Modell der Stiftungshochschulen verknüpften Erwartungen erfüllten sich nicht. Insbesondere gelang es nicht, die Finanzausstattung durch Zustiftungen von Privatpersonen in nennenswertem Umfang zu verbessern. Darüber hinaus stellte der LRH fest, dass die Stiftungshochschulen rechtliche Vorgaben nicht beachtetten.

Der LRH schlägt vor, im Rahmen einer Evaluation zu prüfen, ob an dem Stiftungsmodell auch in Zukunft festgehalten werden soll.

Rechtspolitischer Zweck der Stiftungshochschulen

Die Hochschulgesetznovelle aus dem Jahr 2002 ermöglichte den staatlichen Hochschulen, auf ihren Antrag in die Rechtsform einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts überführt zu werden.¹¹³ Der Wechsel einer Hochschule in die Trägerschaft einer Stiftung war rechtspolitisch mit bestimmten Erwartungen verbunden. Es war erklärtes Ziel der Gesetzesnovelle, dass mit dem Zuwachs an

¹¹³ Von der Möglichkeit, auf Antrag durch Verordnung der Landesregierung in die Trägerschaft einer Stiftung überführt zu werden, haben bislang die Universitäten Göttingen (Verordnung über die Errichtung der Stiftung „Georg-August-Universität Göttingen Stiftung öffentlichen Rechts“ vom 17.12.2002, Nds. GVBl. 2002, S. 812 ff.), Hildesheim (Verordnung über die „Stiftung Universität Hildesheim“ vom 17.12.2002, Nds. GVBl. 2002, S. 842 ff.) und Lüneburg (Verordnung über die „Stiftung Universität Lüneburg“ vom 17.12.2002, Nds. GVBl. 2002, S. 847 ff.), die Tierärztliche Hochschule Hannover (Verordnung über die „Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover“ vom 17.12.2002, Nds. GVBl. 2002, S. 852 ff.) und die Fachhochschule Osnabrück (Verordnung über die „Stiftung Fachhochschule Osnabrück“ vom 17.12.2002, Nds. GVBl. 2002, S. 858 ff.) Gebrauch gemacht.

Autonomie auch eine zusätzliche Schöpfung neuer ideeller und materieller Ressourcen aus der Gesellschaft einhergehen sollte.¹¹⁴ Daran anknüpfend sieht der gesetzliche Auftrag der Stiftungshochschulen vor, dass diese das ihnen übertragene Vermögen erhalten und durch Einwerbung von Zustiftungen mehren sollen, um den Stiftungszweck, der in der Förderung der Hochschule besteht, dauerhaft und zunehmend aus eigener Kraft erfüllen zu können.¹¹⁵

Zur Umsetzung dieser Zielsetzungen novellierte der Gesetzgeber das Niedersächsische Hochschulgesetz (NHG) umfassend. Von besonderer haushaltswirtschaftlicher Bedeutung ist die den Stiftungshochschulen eingeräumte Befugnis, Stiftungskapital auch unter Zugriff auf die Finanzhilfe des Landes zu generieren. Sie können den bis zum Ende des Geschäftsjahres nicht verbrauchten Teil der Finanzhilfe für die Dauer von fünf Jahren in eine Rücklage einstellen, die der Stiftung zur Finanzierung ihrer Aufgaben zusätzlich zur Verfügung steht. Auch ist den Stiftungshochschulen gestattet, den nicht verbrauchten Teil der Finanzhilfe nach Ablauf von drei Jahren ihrem Stiftungsvermögen zuzuführen.¹¹⁶ Bis zu einer zweckentsprechenden Verwendung dürfen die Stiftungshochschulen ihre Mittel zinsbringend bei einer Bank anlegen. Eine Anlage in Wertpapieren ist ebenfalls zulässig.¹¹⁷

In ordnungspolitischer Hinsicht wurde bei Stiftungshochschulen die bisherige umfassende Aufsicht auf eine Rechtsaufsicht reduziert, die von dem Stiftungsrat wahrzunehmen ist. Diese Maßnahme sollte zum weiteren Ausbau der Hochschulautonomie und zu einer gewissen Staatsferne beitragen und zugleich einer Detailsteuerung der Stiftungshochschulen entgegenwirken.

¹¹⁴ Thomas Oppermann (Hrsg.), Vom Staatsbetrieb zur Stiftung - Moderne Hochschulen für Deutschland, Göttingen 2002, S. 25.

¹¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen, Drs. 14/2541, S. 61. Vgl. im Übrigen § 55 Abs. 2, § 56 Abs. 3 Nr. 3, Abs. 5 NHG.

¹¹⁶ § 57 Abs. 3 Sätze 1 und 2 NHG.

¹¹⁷ § 57 Abs. 7 Sätze 1 und 2 NHG.

Prüfungsfeststellungen des LRH der letzten Jahre belegen, dass die Erwartungen, die mit der Errichtung von Stiftungshochschulen verbunden waren, nicht erfüllt wurden.

Verfehlung finanzieller Zielsetzungen zulasten des Landeshaushalts

Nach Untersuchungen des LRH fanden Zustiftungen zugunsten der Stiftungshochschulen bisher nur in geringem Umfang statt. Im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2013 gelang es von den fünf Stiftungshochschulen lediglich den Universitäten Göttingen und Hildesheim sowie der Tierärztlichen Hochschule Hannover, Zustiftungen von externen Dritten in einer Gesamthöhe von lediglich 1,24 Mio. € zu erhalten.¹¹⁸ Am erfolgreichsten war hierbei noch die Universität Göttingen, die in diesem Zeitraum Zustiftungen in Höhe von knapp 0,8 Mio. € einwarb. Gemessen an den Zuführungen zum Stiftungsvermögen aus Landesmitteln¹¹⁹, die sich bei der Universität Göttingen zum Ende des Jahres 2014 auf einen Betrag von 74 Mio. € beliefen, nehmen sich die Zustiftungen Dritter mit einem Anteil von rd. 1,2 % äußerst bescheiden aus.

Auch konnte der LRH keinen Zusammenhang zwischen der Rechtsform einer Hochschule und dem Erfolg ihrer Fundraising-Aktivitäten¹²⁰ feststellen. Hierfür sind andere Aspekte maßgeblich. Zu nennen ist in erster Linie die fachliche Ausrichtung der Hochschule. So erhalten insbesondere die medizinischen Einrichtungen aufgrund erfolgreicher Heilbehandlungen nicht selten großzügige Spenden. Bei ehemaligen Hochschulabsolventen ist die Spendenbereitschaft vor allem an den absolvierten Studiengang und den damit verbundenen Einkommensmöglichkeiten gekoppelt. Darüber hinaus ist es für das Spendenaufkommen einer Hochschule von Bedeutung, ob sie am Standort oder im Einzugsbereich von

¹¹⁸ Die Stiftung Universität Göttingen hat Zustiftungen in Höhe von 788.000 €, die Stiftung Universität Hildesheim in Höhe von 423.198 € und die Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover in Höhe von 25.789 € eingeworben.

¹¹⁹ § 57 Abs. 3 NHG.

¹²⁰ Unter Fundraising von und für Hochschulen versteht man im Allgemeinen das Beschaffungsmarketing von Ressourcen. Dabei bildet Fundraising lediglich den Oberbegriff. Zum Fundraising zählen z. B. Aktivitäten wie Sponsoring, Merchandising, Anlassspenden, pro bono, Volunteering, Bußgeldmarketing und Erbschaftsfundraising.

Großunternehmen ihren Sitz haben. So erhielt z. B. die als Landesbetrieb geführte Technische Universität Braunschweig im Jahr 2012 von einem Großunternehmen zwei Spenden in Höhe von insgesamt 1,63 Mio. €.

Im Ergebnis hat sich die Erwartung, dass Stiftungshochschulen zusätzliche Mittel von Privatpersonen akquirieren können, nicht erfüllt. Der ganz überwiegende Teil des Stiftungsvermögens basiert vielmehr auf der Umschichtung von Landesmitteln.

Angesichts des erheblichen Sanierungsbedarfs der Liegenschaften vieler Hochschulen, dem Investitionsstau in anderen Bereichen der Landesverwaltung sowie der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse erscheint die Generierung von Stiftungsvermögen durch Umschichtung überschüssiger Landesmittel mit Blick auf das Gesamtsystem sowie unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fragwürdig. So war beispielsweise die Universität Göttingen in der Lage, Wertpapiere in namhaftem Umfang anzulegen, deren Wert zum Jahresende 2014 über 152 Mio. €¹²¹ ausmachte. Demgegenüber verringerte sich das Grundstockvermögen der Universitätsmedizin Göttingen insbesondere wegen fehlender Investitionsmittel in der Zeit von 2003 bis 2013 von 250 Mio. € auf 156 Mio. €. Unter Einbeziehung der an sich gebotenen Zuführungen in eine Kapitalerhöhungsrücklage summierte sich der Substanzverlust in diesen Jahren auf insgesamt rd. 138 Mio. €.¹²²

Auch aus anderen Gründen erweist sich die Regelung, nach der die Stiftungshochschulen die nicht verbrauchten Teile der ihnen vom Land gewährten Finanzhilfen bis zu einer zweckentsprechenden Verwendung auch in Wertpapieren anlegen dürfen, als verfehlt. Sie ist zum einen mit dem Risiko der eingeschränkten Verfügbarkeit der investierten Mittel - z. B. aufgrund von Kursschwankungen - behaftet und erfordert zum anderen eine professionelle Verwaltung, die in den

¹²¹ Ausweislich des Jahresabschlusses 2014 der Stiftung Universität Göttingen (ohne Universitätsmedizin) belief sich der im Anlagevermögen bilanzierte Wert der Wertpapiere auf 152.606.905,01 €.

¹²² Vgl. hierzu den Jahresbericht 2015, S. 87 „Bedrohliche Entwicklung der Vermögenslage der Universitätsmedizin Göttingen“.

Hochschulen regelmäßig nicht vorhanden sein wird. Die Finanzhilfe der Stiftungshochschulen sollte deshalb wie die Zuführungen der als Landesbetrieb geführten Hochschulen dem Kontenclearing unterstellt werden, sodass Giroguthaben banktätiglich an das Land abgeführt werden.¹²³

Selbstverständnis der Stiftungshochschulen und mangelhafte Rechtsaufsicht

Der Wechsel in die Trägerschaft einer Stiftung und die damit angestrebte Entstaatlichung ging bei einigen Stiftungshochschulen mit einem Mentalitätswechsel einher. Probleme bereiteten die neu gewonnenen Freiheiten bisweilen insbesondere bei der Einhaltung der Rechtsordnung. So wichen verschiedene Stiftungshochschulen bei der Besoldung ihrer hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder erheblich von den Vorgaben des Fachministeriums ab.¹²⁴ Im Fall einer Professorin missachtete eine Stiftungshochschule sogar bewusst eine gesetzliche Besoldungsobergrenze.¹²⁵ Auch in anderen Bereichen kam es zu Rechtsverstößen. So schloss eine Stiftungsuniversität für die verbeamteten Mitglieder der Stiftungsgremien entgegen dem Selbstversicherungsprinzip des Landes¹²⁶ eine Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung ab. Eine andere Stiftungsuniversität schloss für die Mitglieder des Präsidiums, des Stiftungsrats und des Senats sogenannte D&O-Versicherungen¹²⁷, Strafrechtsschutzversicherungen und Vermögensschaden-Rechtsschutzversicherungen ab, obwohl dies mit dem für Landesbedienstete geltenden Besserstellungsverbot unvereinbar war. Des Weiteren transferierte eine Stiftungshochschule Mittel aus Überschüssen abgeschlossener

¹²³ Für die als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts geführte Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt hat das Land Hessen eine entsprechende Regelung getroffen, vgl. § 6 der Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen der Hochschulen des Landes vom 20.09.2014, Hess. GVBl. I. S. 230. Vergleichbar ist die Regelung des Landes Schleswig-Holstein in § 12 des Gesetzes über die Stiftungsuniversität zu Lübeck (Schleswig-Holsteinisches GVOBl. S. 306). Nordrhein-Westfalen hat mit seinem Hochschulzukunftsgesetz in Abkehr von der bisherigen Rechtslage klargestellt, dass die Hochschulen ihre Mittel nicht mehr frei anlegen dürfen. Sie haben mit Beginn des Jahres einen Liquiditätsverbund mit dem Land herzustellen, vgl. § 5 Abs. 3 Satz 2 des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes in der Fassung vom 16.09.2014 (GV. NRW. S. 543).

¹²⁴ Vgl. hierzu den Jahresbericht 2011, S. 79 „Bedenkliche Besoldungsentwicklung bei den hauptamtlichen Mitgliedern von Hochschulpräsidien“.

¹²⁵ Vgl. hierzu den Jahresbericht 2011, S. 83 „Rechtswidrige Überschreitung einer für Professoren geltenden Besoldungsobergrenze“.

¹²⁶ Verwaltungsvorschrift Nr. 12 zu § 34 LHO.

¹²⁷ Directors- & Officers-Versicherung.

Drittmittelprojekte in eine private Stiftung bürgerlichen Rechts, ohne dass dies durch eine Rechtsgrundlage gedeckt war.¹²⁸

Als nachteilig zeigte sich in diesen Fällen, dass die Hochschulgesetznovelle des Jahres 2002 die Aufgabe der Aufsicht über die Stiftungshochschule um die Fachaufsicht reduzierte, als reine Rechtsaufsicht konzipierte und diese einem Stiftungsrat übertrug.¹²⁹ Dieses aus sieben Mitgliedern bestehende Gremium erwies sich für die sachgerechte Wahrnehmung der Aufgabe der Rechtsaufsicht über die Hochschule aufgrund fehlenden Fachwissens bisweilen als überfordert. Dies lag vornehmlich an der Zusammensetzung des Stiftungsrats.¹³⁰ So müssen von den sieben Mitgliedern fünf externe, mit dem Hochschulwesen vertraute Personen sein, die im Einvernehmen mit dem Hochschulsenat vom Fachministerium bestellt werden. Ein Mitglied wird vom Senat der Hochschule gewählt, ein weiteres Mitglied ist ein Vertreter des Fachministeriums. Damit konzentrierte sich die juristische Kompetenz für Fragen des Hochschulrechts einzig auf den Vertreter des Fachministeriums, der von den übrigen Stiftungsratsmitgliedern jedoch auch in Rechtsfragen überstimmt werden konnte.

Auf den geschilderten Befund hat der Landesgesetzgeber im Rahmen der letzten Novelle des Hochschulgesetzes¹³¹ reagiert. Das Zustandekommen von Beschlüssen über Maßnahmen, die entweder die Rechtsaufsicht betreffen oder sich aus der Überwachung des Präsidiums ergeben, ist künftig an die Stimme des

¹²⁸ Vgl. hierzu den Jahresbericht 2015, S. 71 „Rechtswidrige Verlagerung von Hochschulmitteln in eine Stiftung bürgerlichen Rechts“.

¹²⁹ § 55 Abs. 4 Satz 1, § 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 NHG.

¹³⁰ So auch das Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26.11.2009 - 2 C 15/08 -, Rdnr. 45: „Aus der Besetzung des Stiftungsrats und seiner rechtlichen Stellung ergeben sich durchgreifende Zweifel, ob er in der Lage ist, die Hochschule, insbesondere deren Präsidium, wirkungsvoll zu beaufsichtigen.“ Zu Recht weist auch Gärditz, WissR 2010, 220 (232) darauf hin, dass die Zusammensetzung des Stiftungsrats generell keine hinreichende Sensibilität für Rechtsfragen zu gewährleisten vermag und dies das Risiko von Rechtsverletzungen erhöhe. Ebenso Müller-Bromley, in: Epping, Niedersächsisches Hochschulgesetz, Handkommentar, 1. Auflage 2016, § 55 Rdnr. 66 („offenkundige Überforderung des Stiftungsrats“).

¹³¹ Gesetz zur Stärkung der Beteiligungskultur innerhalb der Hochschulen vom 15.12.2015, Nds. GVBl. S. 384.

Vertreters des Fachministeriums im Stiftungsrat gekoppelt.¹³² Mit der Einräumung dieses Vetorechts zugunsten des Vertreters des Ministeriums ist zu erwarten, dass die langwierigen rechtlichen Auseinandersetzungen mit einigen Stiftungshochschulen der Vergangenheit angehören. Jedoch ändert auch diese gesetzgeberische Intervention nichts am Informationsdefizit des Stiftungsrats und des Fachministeriums aufgrund der unverzichtbaren Mitwirkung des Präsidiums im Rahmen der Rechtsaufsicht. Das strukturelle Kardinalproblem des Stiftungsmodells besteht damit fort.¹³³

Fazit

Nach fast 14-jähriger Erfahrung mit Stiftungshochschulen fällt ein Fazit aus Sicht des LRH ernüchternd aus. Wie vorstehend dargestellt, sind die mit diesem Modell verfolgten Zielsetzungen insbesondere in Bezug auf die Einwerbung zusätzlichen Stiftungsvermögens verfehlt worden. Dagegen führen die Spielräume der Stiftungshochschulen zu Belastungen des Landeshaushalts und im Rahmen der Rechtsaufsicht zu vermeidbarem Aufwand des Fachministeriums.

Die gleichsam schematisierte Verknüpfung der Rechtsform einer Hochschule mit der Übertragung einzelner Verantwortlichkeiten hält der LRH für nicht sachgemäß. So erfordert die Wahrnehmung der Dienstherrnfähigkeit und der Bauherreneigenschaft ebenso wie die Durchführung von Berufungsverfahren von jeder Hochschule, dass sie die jeweilige Aufgabe in der erwarteten Qualität wirtschaftlich und sparsam durchführen kann. Hierfür wird vornehmlich die Personalausstattung und damit letztlich die Größe der Hochschule entscheidend sein, nicht jedoch die Frage der Rechtsträgerschaft. In Bezug auf die Bauherreneigenschaft der Stiftungshochschulen mahnen die Erfahrungen im Zusammenhang mit

¹³² § 60 Abs. 3 Satz 3 NHG n. F. Zutreffend bemerkt Müller-Bromley, in: Epping, Niedersächsisches Hochschulgesetz, Handkommentar, 1. Auflage 2016, § 55 Rdnr. 69 a, dass diese Neuregelung die mit der Einführung des Stiftungsmodells beabsichtigte Staatsferne der Hochschulen in Stiftungsträgerschaft weiter relativiert, da die Rechtsaufsicht damit dem Stiftungsrat als Ganzem faktisch entzogen und (wie bei Hochschulen in Trägerschaft des Staats) in die Hände des Fachministeriums gelegt wird. Weitere prägnante Ausführungen zur fehlenden Rechtsaufsicht als der zentralen Schwachstelle des Stiftungsmodells finden sich in seinen Kommentierungen zu § 55 Rdnr. 63 ff. und § 60 Rdnr. 59 ff. (jeweils mit weiteren Nachweisen).

¹³³ Vgl. dazu Müller-Bromley, in Epping, Niedersächsisches Hochschulgesetz, Handkommentar, 1. Auflage 2016, § 55, Rdnr. 70 mit weiteren Nachweisen.

dem Hörsaalgebäude der Stiftung Leuphana Universität Lüneburg sowie die Generalentwicklungsplanung der Universitätsmedizin Göttingen¹³⁴ ohnehin zur Vorsicht.

Schließlich ist eine Verbesserung der wettbewerblichen Position der Stiftungshochschulen weder innerhalb des Landes noch überregional festzustellen. Für andere Bundesländer ist das Modell der Stiftungshochschule nicht beispielgebend gewesen; Nachahmungen sind - abgesehen von wenigen Ausnahmen¹³⁵ - ausgeblieben. Nicht zuletzt diese Gesichtspunkte sprechen dafür, im Rahmen einer Evaluation zu überprüfen, ob an dem Stiftungsmodell auch in Zukunft festgehalten werden soll.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur ist der Auffassung, dass sich das Modell der Stiftungshochschulen im Grundsatz bewährt habe. Zwar sei mit dem Stiftungsmodell langfristig auch die Erwartung verbunden, dass zusätzliches Stiftungskapital eingeworben werde. Die Entwicklung des Stiftungskapitals seit Errichtung der Hochschulstiftungen sei jedoch insbesondere im internationalen Vergleich und mit Blick auf eine sich in Deutschland erst allmählich entwickelnde Stiftungskultur nicht repräsentativ. Zudem habe der Fokus der Tätigkeit nach der Stiftungsgründung nicht primär auf der Akquise zusätzlicher privater Mittel gelegen. Im Übrigen seien die niedersächsischen Stiftungshochschulen in Forschung und Lehre überaus erfolgreich.

21. Rechtswidrige Verlagerung von Landesmitteln in eine GmbH

Die Universität Oldenburg und die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth sind mit ihrem Körperschaftsvermögen als Gesellschafter an der Schlaues Haus gGmbH beteiligt. Durch Mietvorauszahlungen an diese Gesellschaft in Millionenhöhe verlagerten die Hochschulen nicht

¹³⁴ Vgl. hierzu Jahresbericht 2015, S. 84 „Unzutreffende Kostenschätzungen bei Baumaßnahmen einer Universitätsklinik“.

¹³⁵ Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main (2008); Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder (2008); Universität zu Lübeck (2015).

nur rechtswidrig Landesmittel in ihre jeweiligen Körperschaftsvermögen, sondern verstießen auch gegen das haushaltsrechtliche Vorleistungsverbot sowie gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hätte die Beteiligungen der Hochschulen an der Gesellschaft wegen der unzulässigen Finanztransfers in die Körperschaftsvermögen und der unsicheren Finanzierungsgrundlagen nicht genehmigen dürfen.

Gründung der Schlaues Haus gGmbH

Anlässlich des Projekts „Stadt der Wissenschaft“ plante die Stadt Oldenburg im Jahr 2009 gemeinsam mit der Universität Oldenburg und der Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth, ein im Eigentum der Stadt Oldenburg befindliches denkmalgeschütztes Gebäude zu sanieren und baulich zu ergänzen. Während das sogenannte „Schlaue Haus“ den Hochschulen als Schaufenster der Wissenschaft dienen sollte, beabsichtigte die Stadt Oldenburg, in dem Gebäude die städtischen Tourismusinformationsstandorte zu zentralisieren.

Zur Errichtung und zum Betrieb des Schlaues Hauses gründeten die beiden Hochschulen im April 2010 die Schlaues Haus Oldenburg gGmbH (SHO gGmbH).¹³⁶ Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur erteilte den Hochschulen die für die gesellschaftsrechtliche Beteiligung aus dem Körperschaftsvermögen erforderlichen Einwilligungen.¹³⁷ Diese versah das Ministerium mit dem Vorbehalt, dass die Mittel für die Gesellschaftsanteile vor dem Beitritt durch Einwerbung von Spendengeldern im Körperschaftsvermögen zur Verfügung stehen müssten.

Nach Gründung der Gesellschaft schloss die SHO gGmbH mit der Stadt Oldenburg einen Vertrag, mit dem das Eigentum an dem Gebäude übertragen und ihr

¹³⁶ Das Stammkapital der SHO gGmbH beträgt 300.000 €. Die Universität Oldenburg hält 70 % und die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth 30 % der Anteile.

¹³⁷ § 50 Abs. 4 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes in Verbindung mit § 65 LHO.

ein bis zum Jahr 2109 geltendes Erbbaurecht an dem dazu gehörenden Grundstück eingeräumt wurde.

Entwicklung der Baukosten

Nach den ursprünglichen Planungen beliefen sich die Herstellungskosten für das Schlaue Haus auf rd. 3,6 Mio. €. Dieser Betrag sollte in Höhe von rd. 1,5 Mio. € von der Stadt Oldenburg und in Höhe von 1 Mio. € durch Landesmittel aus dem Konjunkturpaket II aufgebracht werden. Die verbleibenden 1,1 Mio. € sollten durch Nutzungsentgeltvorauszahlungen der Universität Oldenburg und der Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth finanziert werden. Den städtischen Anteil übernahmen Sponsoren aus der regionalen Wirtschaft, nachdem sich der Rat der Stadt Oldenburg gegen die ursprünglich vorgesehene Kostenbeteiligung ausgesprochen hatte.

Während der Realisierung des Bauvorhabens erhöhten sich die Sanierungskosten auf 5,6 Mio. €.

Vorauszahlungen der Hochschulen

Die Hochschulen schlossen mit der gGmbH jeweils „Nutzungsvereinbarungen“, durch die auch die Baukostensteigerungen in Höhe von insgesamt 2 Mio. € finanziert wurden. Darin war festgelegt, dass die Hochschulen an die Gesellschaft Vorauszahlungen zu leisten hatten, deren Höhe sich nach ihrem Nutzungsanteil an den Räumlichkeiten im Verhältnis zu den Investitionskosten richtete. Auf dieser Grundlage zahlte die Universität Oldenburg an die Gesellschaft bei einer Vertragslaufzeit von 28 Jahren eine Vorauszahlung in Höhe von 2,2 Mio. €. Für die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth ergab sich bei einer Vertragslaufzeit von 23 Jahren eine Vorauszahlung von 900.000 €.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich das finanzielle Engagement der beiden Hochschulen für das Schlaue Haus im Vergleich zu den ursprünglichen Planungen verdreifachte.

Missachtung des Vorleistungsverbots

Die Universität Oldenburg und die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth verletzen mit dem Abschluss der Nutzungsvereinbarungen das haushaltsrechtliche Vorleistungsverbot. Nach § 56 LHO dürfen Leistungen des Landes vor Empfang der Gegenleistung nur vereinbart oder bewirkt werden, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist.

Bei den Nutzungsvereinbarungen handelt es sich um Mietverträge im Sinne des § 535 BGB. Bei Mietverhältnissen entspricht es der Verkehrssitte, dass der Mietzins periodisch - in der Regel monatlich, quartalsweise oder ausnahmsweise jährlich - entrichtet wird. Dagegen ist es unüblich, Mietzinsvorauszahlungen für einen Zeitraum von 23 oder 28 Jahren zu leisten. Bei Vorauszahlungen für einen derart langen Zeitraum stehen die bereits erbrachten Leistungen des Mieters in keinem rechtlich und wirtschaftlich angemessenen Verhältnis zu den noch nicht erfüllten Leistungspflichten des Vermieters.

Besondere Umstände, welche im vorliegenden Fall die geleisteten Vorauszahlungen gerechtfertigt hätten, sind ebenfalls nicht ersichtlich. Die Nutzung von Räumlichkeiten im „Schlaun Haus“ ist für die Erfüllung originärer Hochschulaufgaben nicht zwingend. Im Übrigen hätten die Universität Oldenburg und die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit ohne Weiteres auch Räumlichkeiten anderer Anbieter zu den allgemein üblichen Konditionen mieten können.

Verletzung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots

Mit der Vorauszahlung der Nutzungsentgelte verstießen die Hochschulen auch gegen das in § 7 LHO verankerte Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Es widerspricht den Grundsätzen wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns, im Rahmen von Mietverträgen, bei denen - wie bereits ausgeführt - die periodische Entrichtung des Mietzinses üblich ist, Vorauszahlungen für 23 oder 28 Jahre zu leisten. Darüber hinaus sind die entrichteten Vorauszahlungen deutlich überhöht. Dies ergibt sich aus einem Vergleich mit der Miete, die von der im gleichen Gebäude untergebrachten Tourismusgesellschaft der Stadt Oldenburg

zu entrichten ist. Diese zahlt einen Bruttomietzins pro m² in Höhe von rd. 15 €, während die Hochschulen je m² knapp 31 € entrichten.

Rechtswidrige Verlagerung von Landesmitteln in das Körperschaftsvermögen

Nach dem Niedersächsischen Hochschulgesetz speist sich das Körperschaftsvermögen¹³⁸, das die Hochschule getrennt vom Landesvermögen zu verwalten hat, ausschließlich durch Zuwendungen Dritter.¹³⁹ Das Land wird aus Rechtsgeschäften, welche die Hochschule als Körperschaft abschließt, weder berechtigt noch verpflichtet.

Es begegnet grundsätzlich keinen Bedenken, dass eine Hochschule Verträge mit einer juristischen Person schließt, an der sie mit ihrem Körperschaftsvermögen beteiligt ist. Allerdings müssen derartige Verträge den Grundsätzen ordnungsgemäßer Wirtschaftsführung entsprechen und Konditionen vorsehen, wie sie bei Rechtsgeschäften mit Dritten üblich sind. Im Fall der SHO gGmbH dienten die Nutzungsentgeltvorauszahlungen einzig dem Zweck, das für die Gebäudesanierung notwendige Kapital aus Landesmitteln in das Körperschaftsvermögen zu verlagern. Da das Hochschulgesetz einen Finanzfluss von Landesmitteln in das Körperschaftsvermögen untersagt, war der Transfer von Landesmitteln in die gGmbH mittels „Mietvorauszahlungen“ hochschulrechtlich unzulässig.

Drohende Insolvenz der Gesellschaft

Unter Bezugnahme auf den Lagebericht 2013 der SHO gGmbH wies der Abschlussprüfer in seinem Prüfungsbericht darauf hin, dass die Erwirtschaftung der Bau- und Betriebskosten durch die Gesellschaft nicht möglich sei. Ihr Fortbestand sei vielmehr von der weiteren Unterstützung der Gesellschafter und laufend einzuwerbenden Spenden und Fördermitteln abhängig.

¹³⁸ § 50 Abs. 2 und § 49 Abs. 2 in Verbindung mit § 50 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes.

¹³⁹ Eine Ausnahme besteht, wenn die Zuwendungsgeberin oder der Zuwendungsgeber dies ausgeschlossen hat oder wenn sie zur Finanzierung von Forschungsvorhaben im Sinne des § 22 Niedersächsisches Hochschulgesetz gewährt werden.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob es der Gesellschaft gelingt, die künftig zu erwartenden jährlichen Defizite mit Spenden, Sponsoring- und sonstigen Fördermitteln auszugleichen. Nach Erfahrungen des LRH halten sich Spender und Sponsoren im Hinblick auf Dauerfinanzierungen zurück. Ihr Interesse ist regelmäßig darauf gerichtet, die mediale Aufmerksamkeit neuer Projekte für sich durch einmalige oder kurzfristige finanzielle Engagements zu nutzen. Zudem sind Betriebskonzepte, die dauerhaft allein auf die Einwerbung von Spenden- und Sponsoringgeldern setzen, selten tragfähig. Es besteht somit die Gefahr, dass die SHO gGmbH zahlungsunfähig wird. Um die Insolvenz zu vermeiden, wären die Gesellschafter an sich gehalten, das Defizit aus Mitteln der Landesbetriebe Universität Oldenburg und Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth auszugleichen. Dies ist ihnen aus Rechtsgründen jedoch verwehrt, da das Körperschaftsvermögen vom Landesvermögen strikt zu trennen ist und die Landesmittel nur dem Landesvermögen zufließen dürfen.

Unzulässige Genehmigung der Beteiligungen durch das Ministerium

Das Ministerium stimmte der Beteiligung der Hochschulen an der SHO gGmbH in Kenntnis dessen zu, dass durch die Nutzungsvorauszahlungen in Millionenhöhe in unzulässiger Weise Landesvermögen in das Körperschaftsvermögen der Hochschulen verlagert wurde. Hinzu kommt, dass das Ministerium die beteiligten Hochschulen anlässlich der Finanzierung der gestiegenen Baukosten anhielt, die rechtswidrige Verlagerung von Landesvermögen auszuweiten. Darüber hinaus hätte das Ministerium die Beteiligung wegen der unsicheren Finanzierungsgrundlagen nicht genehmigen dürfen. Denn dem Betriebskonzept war zu entnehmen, dass die Gesellschaft einen wesentlichen Teil der laufenden Kosten mit Spenden- und Sponsoringgeldern decken wollte.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hält das „Schlaue Haus“ für den wesentlichen Ort der Öffentlichkeitsarbeit beider Hochschulen, das für die hochschuleigene Werbung, für Ausstellungen und Veranstaltungen mit Bezug zur Wissenschaft, Forschung und Lehre sowie für Lehrveranstaltungen und Gremiensitzungen genutzt werde. Angesichts eines wichtigen Landesinteresses an der

Schaffung eines gemeinsamen zentralen Ortes für die Öffentlichkeitsarbeit beider Hochschulen seien die Mietvorauszahlungen durch besondere Umstände gerechtfertigt gewesen. Da die Mietvorauszahlungen als Entgelt für eine Gebrauchsüberlassung zu qualifizieren seien, seien auch keine Landesmittel rechtswidrig in das Körperschaftsvermögen der Hochschulen verlagert worden.

Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Selbst wenn man ein wichtiges Landesinteresse an einem „gemeinsamen zentralen Ort für die Öffentlichkeitsarbeit“ beider Hochschulen bejahen würde, folgt daraus keine Ermächtigung, das haushaltsrechtliche Vorleistungsverbot sowie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ignorieren. Zudem hätten die Hochschulen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen müssen, ob für ihre Zwecke alternative Standorte mit Räumlichkeiten, die kostengünstiger und zu allgemein üblichen Konditionen angeboten wurden, in Betracht gekommen wären. Eine derartige Prüfung fand jedoch nicht statt. Im Übrigen stellten die Mietvorauszahlungen bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise und gemessen am normativen Leitbild eines typischen Mietvertrags kein Entgelt für eine Gebrauchsüberlassung, sondern einen hochschulrechtlich unzulässigen Finanzierungsbeitrag für die Sanierungskosten des „Schlaues Hauses“ dar.

Empfehlungen des LRH

Nach Auffassung des LRH sind die festgestellten Verstöße der Hochschulen und des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur gegen haushalts- und hochschulrechtliche Bestimmungen erheblich. Da davon auszugehen ist, dass die für das Projekt „Schlaues Haus“ verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschulen und des Ministeriums die dargestellten Rechtsverletzungen zumindest billigend in Kauf genommen haben, empfiehlt der LRH, gegen sie ein Haftungsverfahren nach Maßgabe des § 48 Beamtenstatusgesetz einzuleiten. Die zitierte Rechtsnorm verpflichtet Beamtinnen und Beamte, die vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihnen obliegenden Pflichten verletzt haben, dem Dienstherrn den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.

22. Unzulässige Vergünstigungen für Hochschulbedienstete durch subventionierte Mahlzeiten

Die Subventionierung von Mahlzeiten für Hochschulbedienstete durch Zahlungen der Hochschulen an die Studentenwerke stellt eine unzulässige übertarifliche Leistung der Arbeitgeber dar. Für diese Mahlzeiten sind kostendeckende Preise zu erheben.

Allgemeines

Nach § 68 Abs. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) erstrecken sich die Förderleistungen der Studentenwerke im Wesentlichen auf den Kreis der Studierenden. Darüber hinaus können die Studentenwerke durch Vertrag mit einer Hochschule weitere hochschulbezogene Aufgaben übernehmen.¹⁴⁰ Aufgrund entsprechender Mensanutzungsverträge ist es seit langem gängige Praxis, dass Hochschulbedienstete in den Mensen der Studentenwerke verbilligte Mahlzeiten erhalten. Der Preis für die Essen liegt zwischen dem für Studierende und den kostendeckend kalkulierten Preisen für Gäste. Ermöglicht werden diese Vergünstigungen durch Zuschüsse der Hochschulen an die Studentenwerke.

Subventionierung von Mensaessen der Hochschulbediensteten

Die Ausgleichszahlungen der Hochschulen für verbilligte Mensaessen ihrer Beschäftigten erfolgen auf Basis der Mensanutzungsverträge. So entrichteten die vom Studentenwerk OstNiedersachsen betreuten Hochschulen dem Studentenwerk im Jahr 2011 eine Summe von rechnerisch rd. 190.000 € als sogenannte „Kantinenanteile“. Das Studentenwerk Hannover legte in seinen Verträgen zu Betriebsküchenleistungen fest, dass die Hochschulen die entstehenden Betriebskosten anteilig in dem Verhältnis der Gesamtzahl der ausgegebenen Essen zur Anzahl der an Hochschulbedienstete ausgegebenen Mahlzeiten übernehmen.

¹⁴⁰ § 68 Abs. 2 Satz 5 NHG.

Das Studentenwerk Oldenburg erhält von den Hochschulen für anteilig entstehende Betriebskosten der Studentenwerke unabhängig von der Anzahl der Essenteilnehmer jährlich einen Pauschalbetrag.

Essenzuschüsse als übertarifliche Leistung

Die verbilligte Abgabe von Mahlzeiten an Landesbedienstete aufgrund von Ausgleichszahlungen stellt eine übertarifliche Leistung des Arbeitgebers dar. Insofern macht es keinen Unterschied, ob der Essenzuschuss unmittelbar oder an einen Beköstigungsbetrieb gezahlt wird, der diesen durch Abgabe verbilligter Mahlzeiten an die Beschäftigten der Hochschule weitergibt. Die Gewährung einer solchen übertariflichen Leistung ist nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen¹⁴¹ an die Zustimmung des Finanzministeriums geknüpft. Solange sie nicht vorliegt, sind die Vergünstigungen für Bedienstete der Hochschulen unzulässig.

Missachtung des Haushalts- und Beihilferechts durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur vertritt die Ansicht, dass der haushaltsrechtliche Zustimmungsvorbehalt des Finanzministeriums aufgrund der Finanzierung der Hochschulen durch Globalzuschüsse nicht einschlägig sei. Der LRH hält diese Auffassung des Ministeriums für unzutreffend. Die Frage, ob übertarifliche Leistungen an Beschäftigte der Hochschulen einem Zustimmungsvorbehalt des Finanzministeriums unterliegen, hängt nicht von der Art der haushaltswirtschaftlichen Finanzierung der Hochschulen, sondern von der Gewährung der Leistung als solcher ab. Aus diesem Grund forderte das Finanzministerium das Ministerium für Wissenschaft und Kultur auf, einen entsprechenden Antrag auf Erteilung einer Zustimmung zu stellen. Dem kam das Wissenschaftsministerium jedoch nicht nach.

Darüber hinaus sind die Leistungen der Studentenwerke an Nichtstudierende beihilferechtlich als wirtschaftliche Tätigkeiten zu qualifizieren, die grundsätzlich nicht mit öffentlichen Mitteln subventioniert werden dürfen. In Übereinstimmung

¹⁴¹ § 40 Abs. 1 LHO.

mit dem Finanzministerium ist der LRH der Auffassung, dass das Wissenschaftsministerium zu klären hat, ob die Zuschüsse der Hochschulen wettbewerbsverzerrenden Charakter haben könnten und damit wegen Verletzung des europäischen Gemeinschaftsrechts einzustellen wären.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Nach Auffassung des Ministeriums stellen die Mittel, die die Hochschulen für die Mitverpflegung ihrer Bediensteten in den Mensen der Studentenwerke aufwenden, keine über- oder außertariflichen Leistungen dar. Sie stünden in keinem Zusammenhang mit den Dienst- oder Arbeitsverträgen der Hochschulbediensteten. Es bestehe keine (tarif-)vertragliche Vereinbarung über die Gewährung von Vergünstigungen für Verpflegung zwischen Hochschule und Bediensteten. Auch flössen für diesen Zweck keine Mittel von der Hochschule an die Bediensteten. Nach dem Normzweck des § 40 Abs. 1 Satz 1 LHO sei die Zustimmung des Finanzministeriums für über- und außertarifliche Leistungen nur dann erforderlich, wenn diese zu zusätzlichen Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr oder in künftigen Haushaltsjahren führen könnten. Mit Bezug auf die Hochschulen führten deren Leistungen an die Studentenwerke nicht zu einer Erhöhung der Ausgaben, da die Hochschulbudgets als Globalbudgets ausgestaltet seien.

Die Mitverpflegung von Hochschulbediensteten sei seit mehr als 20 Jahren an allen Hochschulen bzw. Mensen in Niedersachsen üblich. Auch in allen anderen Bundesländern würde so - teilweise mit anderen rechtlichen Ausgestaltungen - verfahren.

Erwiderung des LRH

Die Auffassung des Ministeriums, dass § 40 Abs. 1 Satz 1 LHO infolge der in den Hochschulkapiteln des Einzelplans 06 enthaltenen Globalzuschüsse und der damit fehlenden Einnahmeminderungen oder Mehrausgaben nicht einschlägig sei, wird vom LRH in Übereinstimmung mit dem Finanzministerium nicht geteilt.

Der LRH hält daher an seiner Auffassung fest.

23. Paradigmenwechsel der Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz erfordert Neujustierung

Das Land gründete im Jahr 2005 die Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz und beauftragte diese, die Verwaltung von zwei historischen Stiftungen zu übernehmen - eine Aufgabe, die zuvor der ehemaligen Bezirksregierung Braunschweig oblag.

Die Stiftung setzte die Verwaltungspraxis der Bezirksregierung nicht nur fort, sondern erweiterte über die gesetzlichen Vorgaben hinaus sukzessive ihre Aufgabeninhalte und Schwerpunktsetzungen. Seit dem Jahr 2009 entfielen hierauf Ausgaben von mehr als 3 Mio. €.

Allgemeines

Das Land errichtete mit Wirkung zum 01.01.2005¹⁴² die Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz als „Nachfolgelösung“ der im Zuge der Verwaltungsreform aufgelösten Bezirksregierung Braunschweig. Nach den gesetzlichen Vorgaben ist es Aufgabe der Stiftung, die vormals rechtlich selbstständigen Stiftungen Braunschweigischer Vereinigter Kloster- und Studienfonds und Braunschweig-Stiftung zu verwalten. Intention des Landes war es, dass diese „eine eigene Verwaltung unter dem Dach einer fusionierten Stiftung des öffentlichen Rechts als deren Rechtsnachfolger erhalten, ohne die Zweckbindung ihres Stiftungsvermögens [...] aufzugeben“.¹⁴³ Dabei soll die Stiftung die kulturellen und historischen Belange des ehemaligen Landes Braunschweig wahren und fördern. Die Rechtsaufsicht über die Stiftung obliegt dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur.

Nach dem Stiftungsgesetz sind der Kloster- und Studienfonds und die Braunschweig-Stiftung als sogenannte Teilvermögen gesondert zu führen und in ihrem Bestand zu erhalten. Darüber hinaus ist die Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz verpflichtet, bei ihrer Verwaltung nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung zu verfahren. Der größte Anteil ihrer Aufgaben entfällt

¹⁴² Gesetz über die „Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz“ vom 16.12.2004, Nds. GVBl. S. 649.

¹⁴³ Drs. 15/1356, Begründung zum Gesetzentwurf „Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz“, S. 4.

auf die Vermögensverwaltung des land- und forstwirtschaftlichen Besitzes, der Erbbaugrundstücke, der Liegenschaften sowie der Geldanlagen mit einem Wert von insgesamt 200 Mio. € beim Kloster- und Studienfonds und von 80 Mio. € bei der Braunschweig-Stiftung.¹⁴⁴

Die Stiftung darf die Erträge der Teilvermögen ausschließlich für die eigene Verwaltung und zur Erfüllung der Stiftungszwecke einsetzen. Hierfür standen ihr im Jahr 2014 Mittel aus dem Kloster- und Studienfonds in Höhe von 6,68 Mio. € sowie aus der Braunschweig-Stiftung von 4,73 Mio. € zur Verfügung.

Paradigmenwechsel

Im Gegensatz zur ursprünglichen Intention des Landes, nach der die Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz vor allem Aufgaben der ehemaligen Bezirksregierung fortführen sollte, definiert die Stiftung ihre Rolle inzwischen nicht mehr lediglich als „bloße Fortsetzung oder auch nur Neugestalt ihrer Ausgangsinstitutionen“, sondern als „etwas völlig Neues“.¹⁴⁵

Durchführung eigener Projekte

Dieses veränderte Rollenverständnis der Stiftung spiegelt sich auch in den Feststellungen des LRH wider. So nahm sie in den vergangenen Jahren zunehmend Aufgaben wahr, die aus Sicht der Finanzkontrolle weit über ihren gesetzlichen Auftrag einer Verwaltung der Teilvermögen hinausgingen:

- Ab dem Jahr 2009 finanzierte die Stiftung - bis zum Jahr 2013 anteilig - das Institut für Braunschweigische Regionalgeschichte an der Technischen Universität Braunschweig¹⁴⁶, das der Stiftung bis heute zugeordnet ist. Sie bestreitet die Sachausgaben in Höhe von bisher mehr als 0,8 Mio. € aus dem

¹⁴⁴ Stand: Haushaltsjahr 2014, Quelle: Stiftungsmagazin „VIERVIERTELKULT“, Herbst 2015, S. 62 f.

¹⁴⁵ Präsident Dr. Hoffmann anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz. Quelle: „VIERVIERTELKULT“, Ausgabe Frühling 2015, Editorial S. 1.

¹⁴⁶ Das Institut befindet sich in einer Liegenschaft der Braunschweig-Stiftung.

Teilvermögen Braunschweig-Stiftung. In den künftigen Jahren ist von Folgekosten in einer Größenordnung von 132.000 € p. a. auszugehen.

- Mit der Intention, den aufwendig sanierten Kaiserdom Königslutter¹⁴⁷ als herausragende Kulturstätte verstärkt in den öffentlichen Fokus zu rücken, veranstaltete die Stiftung im Dom regelmäßig eigene Kulturprojekte wie Konzerte, Ausstellungen, Workshops sowie ein Musikfest¹⁴⁸ und richtete zudem einen außerschulischen Lernort ein. Auf diese Maßnahmen entfiel bislang ein Finanzvolumen von mindestens 150.000 € jährlich.
- Im Jahr 2015 übernahm die Stiftung die Veranstaltung „Walkenrieder Kreuzgangkonzerte“ im Kloster Walkenried¹⁴⁹ vom Landkreis Osterode. Seither trägt die Stiftung hierfür auch das wirtschaftliche Risiko.

Auf diese und vergleichbare Aktivitäten der Stiftung entfielen seit dem Jahr 2009 Ausgaben von mehr als 2,4 Mio. €, die sie in den Haushalten der Teilvermögen nur begrenzt transparent auswies. Teilweise verbuchte sie die Ausgaben sogar zweckwidrig auf Haushaltsstellen wie dem Titel „Baumaßnahmen“ oder dem Vermögenskonto „Grundstock“ - mithin Buchungsstellen, die dafür eindeutig nicht vorgesehen sind. Überdies finanzierte die Stiftung Ausgaben für denselben Zweck aus beiden Teilvermögen, obwohl diese gesondert zu führen sind und jeweils eindeutig einem Teilvermögen zugeordnet werden müssen.

Weder der Betrieb eines Wissenschaftsinstituts noch die Durchführung eigener Kulturprojekte in den Liegenschaften der Teilvermögen werden nach Auffassung des LRH von dem originären gesetzlichen Auftrag der Stiftung erfasst, die Teilvermögen zu verwalten und deren Stiftungszwecke zu erfüllen. Eine Vermögensverwaltung im engeren Sinne beschränkt sich vielmehr auf die Bauunterhaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften.

¹⁴⁷ Der Kaiserdom ist eine Liegenschaft des Kloster- und Studienfonds.

¹⁴⁸ „Sommernacht am Kaiserdom“ mit Konzerten auf mehreren Bühnen.

¹⁴⁹ Das Kloster Walkenried ist eine Liegenschaft der Braunschweig-Stiftung und gehört zum UNESCO-Welterbe.

Profilbildung und Öffentlichkeitsarbeit

Infolge der Neuausrichtung der Stiftung erhöhten sich innerhalb der letzten zehn Jahre auch die Sachausgaben im Bereich der Verwaltung eklatant und zwar von ursprünglich nahezu 150.000 € auf aktuell 930.000 €. Dies entspricht einer Steigerung von mehr als 500 %¹⁵⁰. Ursächlich war im Wesentlichen eine veränderte Öffentlichkeitsarbeit und Profilbildung der Stiftung. So verausgabte sie hierfür seit dem Jahr 2010 Mittel in Höhe von 900.000 € zulasten der Teilvermögen. Diese Ausgaben umfassten Maßnahmen, die weder mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 7 LHO) noch mit der gesetzlichen Vorgabe, die Teilvermögen in ihrem Bestand zu erhalten, vereinbar waren:

- So erstellte die Stiftung keinen Geschäftsbericht im klassischen Sinne, sondern gab ab dem Jahr 2011 das quartalsweise erscheinende Magazin „VIERVIERTELKULT“ heraus. In diesem behandelte sie vielfältige Themen, die weit über die Darstellung der Stiftungstätigkeiten im Sinne eines Geschäftsberichts hinausgingen - und dies bei einem Kostenvolumen von bislang 530.000 €.
- Überdies betreibt die Stiftung seit dem Jahr 2013 - neben ihrer Homepage und dem „VIERVIERTELKULT“ - eine Internet-Medienplattform¹⁵¹, um aktuelle Beiträge unmittelbar in der Öffentlichkeit platzieren zu können. Hierauf entfallen bislang und auch weiterhin jährliche Kosten von ca. 50.000 € - und dies bei durchschnittlich lediglich elf veröffentlichten Artikeln im Monat.
- Ferner beschränkte sich die Stiftung nicht nur auf eine regionale Öffentlichkeitsarbeit, sondern engagierte sich zunehmend auch überregional - zum Teil sogar europaweit. So nahmen der Direktor und ein Mitglied des Stiftungsrats für die Stiftung, die Mitglied des Europäischen Stiftungsverbands ist, an den jährlichen Verbandstagungen teil. Der Direktor bereiste überdies noch weitere europaweit tagende Arbeitsgruppen. Allein in zwei Jahren beliefen sich die

¹⁵⁰ Hierbei handelt es sich um die Planzahlen, die Ist-Zahlen ergaben eine Steigerung von über 300 %.

¹⁵¹ Die Stiftung betreibt die Medienplattform in Kooperation mit der Braunschweig-Stiftung und der Richard-Borek-Stiftung.

Kosten hierfür auf 20.000 €. Ferner nahmen mehrere Beschäftigte der Stiftung an einem Gemeinschaftsstand der Deutschen Stiftungen auf der Frankfurter Buchmesse teil, an dem sich von insgesamt 18.000 Stiftungen in Deutschland nur zehn beteiligten. Dies verursachte in drei Jahren weitere Kosten in Höhe von mehr als 9.000 €.

Die Stiftung hat ausschließlich einen regionalen Bezug, sodass weder ihre vielfältigen Betätigungen mit europäischem Kontext noch ihre „Werbemaßnahmen“ über die regionale Ausrichtung hinaus erforderlich waren, um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Dies gilt umso mehr, als die Stiftung hierfür ein erhebliches Finanzvolumen einsetzte. Problematisch ist zudem, dass die Stiftung die Ausgaben zu Lasten der beiden Teilvermögen finanzierte, obwohl die Aktivitäten nicht im originären Interesse der beiden Teilvermögen lagen.

Definition künftiger Aufgabeninhalte

Der LRH stimmt mit der Stiftung darin überein, dass ihr bisheriges Profil an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen war. Dennoch ist unabdingbar, dass sie innerhalb ihrer gesetzlichen Vorgaben handelt, die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet und insbesondere den Bestand der Teilvermögen sicherstellt. Angesichts der aufgezeigten Fehlentwicklungen ist es erforderlich, dass die Stiftung ihre finanzwirksamen Aktivitäten künftig auf das für die Erreichung des Stiftungszwecks und für eine ordnungsgemäße Verwaltung gebotene Maß beschränkt. Hierzu ist es notwendig, das Aufgabenprofil der Stiftung zu konkretisieren. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis sollte der Stiftungsrat diesen Anpassungsprozess als Beschluss- und Aufsichtsgremium intensiver begleiten. Darüber hinaus muss das Ministerium für Wissenschaft und Kultur erforderlichenfalls durch rechtsaufsichtliche Maßnahmen sicherstellen, dass die Stiftung die rechtlichen Vorgaben beachtet.

Kultusministerium

24. Eigenverantwortliche Schule - 10 Jahre danach

Das Land verausgabte in den vergangenen zehn Jahren 421 Mio. € für die Eigenverantwortliche Schule. Angesichts der nicht eingetretenen Einspareffekte bei der Schulaufsicht sowie der erheblichen Schwachstellen und Folgekosten ist zweifelhaft, ob der Systemwechsel zweckmäßig und wirtschaftlich war.

Der LRH empfiehlt, das Modell grundlegend zu überdenken. Um weitere Risiken für die Zukunft auszuschließen, muss die Landesregierung entscheiden, von welchen Aufgaben die Schulen künftig zugunsten der Unterrichtserteilung entlastet werden sollen.

Allgemeines

Ziel der im Jahr 2003 begonnenen Verwaltungsmodernisierung war es, insbesondere durch die Auflösung der Bezirksregierungen die Personalausgabenquote des Landes zu reduzieren und die Verwaltungsstrukturen zu verschlanken. In diesem Zusammenhang musste auch die Schulaufsicht neu organisiert werden, um die beabsichtigte Stelleneinsparung von 437 Stellen umzusetzen.¹⁵²

Im Rahmen dieser Reform entschied das Land, dass die Schulen ab August 2007 „eigenverantwortlich in Planung, [...] sowie in ihrer Leitung, Organisation und Verwaltung“ werden sollten.¹⁵³ Diese Eigenverantwortlichkeit umfasste neben der Übertragung der dienstrechtlichen Befugnisse¹⁵⁴ insbesondere die Bearbeitung der Personalangelegenheiten von Lehrkräften und nichtlehrendem Personal sowie die Budgetbewirtschaftung.

¹⁵² Einsparauflage für Einzelplan 07: 437 Stellen laut Mittelfristiger Finanzplanung Niedersachsen 2009 - 2013, S. 43 (Zielvorgaben zum Stellenabbau (ZV II), Beschluss der Landesregierung vom 01.09.2003).

¹⁵³ § 32 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz.

¹⁵⁴ Runderlass des Kultusministeriums vom 31.05.2007 (Nds. MBl. 2007 S. 487).

Ausweislich der Gesetzesbegründung¹⁵⁵ sollte die Qualität der Schulen durch erweiterte Entscheidungsbefugnisse verbessert werden. Allerdings seien die Eigenverantwortlichen Schulen dennoch „nicht in Beliebigkeit [zu] entlassen“, sondern blieben „staatlich verantwortet und beaufsichtigt“.

Finanzwirksame Folgen

Im Jahr 2007 plante die damalige Landesregierung für die Einführung der Eigenverantwortlichen Schule keine nennenswerten Ausgaben ein.¹⁵⁶ Bereits ein Jahr später etatisierte das Kultusministerium allerdings Mehrausgaben für 295 zusätzliche Planstellen¹⁵⁷ „zur Entlastung der Schulleitungen im Rahmen der Eigenverantwortlichen Schulen“.¹⁵⁸ Zum Ausgleich der Mehrbelastungen ging das Ministerium mittelfristig von Einsparungen in der Landesschulbehörde nach Abschluss der „Unterstützung durch eine Schulentwicklungsberatung“¹⁵⁹ aus. Dies verdeutlicht auch die Mittelfristige Finanzplanung, in der die Landesregierung ausgehend von 30 Mio. € im Jahr 2007 für das Jahr 2011 nur noch 21 Mio. € für die Landesschulbehörde einplante. Tatsächlich zahlte das Land im Jahr 2011 hierfür aber ausweislich der Haushaltsrechnung 36,5 Mio. €. ¹⁶⁰ Bis dato erhöhten sich trotz Einführung der Eigenverantwortlichen Schule allein die Personalkosten der Landesschulbehörde um 55,2 %.¹⁶¹

¹⁵⁵ Drs. 15/2824, Begründung zum Gesetzesentwurf „Einführung der Eigenverantwortlichen Schule“, Allgemeiner Teil I, S. 7 f.

¹⁵⁶ Drs. 15/2824, Begründung zum Gesetzesentwurf „Einführung der Eigenverantwortlichen Schule“, Allgemeiner Teil I, S. 8.

¹⁵⁷ Berechnungsgrundlage monetär: 295 Stellen (davon 30 für berufsbildende Schulen) x 74.960 € (Mittelwert Besoldungsgruppen A 12/A 13 der standardisierten Personalkostensätze für Lehrkräfte, 2007 bis 2016) x 10 Jahre = 221.132.000 €.

¹⁵⁸ Erläuterung im Nachtragshaushalt 2007 zu Kapitel 07 10, Titel 422 11.

¹⁵⁹ Kultusminister Busemann, Presseinformation des Kultusministeriums vom 07.11.2005: „Eigenverantwortliche Schulen brauchen Beratung und Unterstützung“.

¹⁶⁰ Gesamtausgaben der Kapitel 07 05 und 07 08 laut Haushaltsrechnung 2011 ohne Hauptgruppe 8.

¹⁶¹ Berechnungsgrundlage: Steigerung von 431 Stellen (Stellenplan Kapitel 07 05) x 72,754 € (Personalkostendurchschnittssatz Besoldungsgruppe A 11 Verwaltung) = 31,4 Mio. € auf 502 Stellen (Stellenplan Kapitel 07 05) x 83.224 € (Personalkostendurchschnittssatz Besoldungsgruppe A 11 Verwaltung) zuzüglich 64 Stellen (Stellenplan Kapitel 07 08 für die Leitstelle Beratung und Unterstützung für Schulen und Studienseminare, Fachbereich Unterrichtsqualität, Schulentwicklungsberatung) x 107.492 € (Personalkostendurchschnittssatz Besoldungsgruppe A 14 Lehrkraft in der Verwaltung) = 48,7 Mio. €; Differenz von 61,4 Mio. € kumuliert in zehn Jahren.

Diese Ausgaben dürften noch deutlich höher liegen, da Lehrkräfte in einem erheblichen Ausmaß in übergeordneten Behörden eingesetzt und weiterhin aus den Schulkapiteln finanziert werden. So beauftragte das Kultusministerium im Schuljahr 2011/12 Lehrkräfte im Rahmen von Abordnungen und Anrechnungsstunden im Umfang von 657 Vollzeiteinheiten mit nichtunterrichtlichen Tätigkeiten im eigenen Geschäftsbereich.¹⁶² Allein in der Landesschulbehörde setzte es zusätzlich Lehrerinnen und Lehrer im Umfang von 41 % des vorhandenen Personals mit einem monetären Gegenwert von 21 Mio. € ein.¹⁶³

Darüber hinaus erhöhten sich die Anrechnungsstunden für die Eigenverantwortlichen Schulen von durchschnittlich 14 Lehrerwochenstunden im Jahr 2007 auf 17 Lehrerwochenstunden im Jahr 2014 pro Schule.¹⁶⁴ Das Kultusministerium wies den Schulen diese zusätzlichen Anrechnungsstunden im Wert von 97 Mio. €¹⁶⁵ zu, obwohl die Schulleitungen durch eine spezielle „Fortbildungsoffensive“ in einer Größenordnung von 34 Mio. €¹⁶⁶ für die Eigenverantwortlichkeit qualifiziert wurden.

Risiken der Eigenverantwortlichkeit

Bereits im Jahr 2011 wies der LRH auf Mängel in der Personalsachbearbeitung der eigenverantwortlichen berufsbildenden Schulen hin.¹⁶⁷ Diese schlossen häufig unzulässige Honorarverträge oder fehlerhaft befristete Arbeitsverträge. Ange-

¹⁶² Jahresbericht 2013, S. 88 „Einsatz von Lehrkräften in der Schulverwaltung zu Lasten der Schulkapitel“.

¹⁶³ Berechnungsgrundlage: 257 (Lehrkräfte in der Niedersächsischen Landesschulbehörde) x 81.665 € (Mittelwert Besoldungsgruppen A 12/A 13 der standardisierten Personalkostensätze für Lehrkräfte in der Verwaltung 2011) = 20.987.905 €.

¹⁶⁴ Berechnung der Kosten aller Anrechnungsstunden seit Einführung der Eigenverantwortlichen Schule: 30.635 Stunden (Mehraufwand für Anrechnungsstunden für Eigenverantwortliche Schule und Schulleitungen 2006 bis 2014) : 26 (durchschnittliches Deputat) = 1.178 Vollzeitlehrereinheiten (VZLE); 1.178 VZLE x 88.057 € (A 14 der standardisierten Personalkostensätze für Lehrkräfte 2011 (als Mittelwert)) = 103.753.499 €.

¹⁶⁵ Berechnungsgrundlage (vgl. Fn. 164): 28.671 Stunden (2007 bis 2014) : 26 = 1.103; 1.103 x 88.057 € = 97.101.809 €.

¹⁶⁶ Laut Presseinformation des Kultusministeriums vom 07.11.2005: 23 Mio. €, erhöht um Versorgungszuschläge, Beihilfen etc.

¹⁶⁷ Jahresbericht 2011, S. 90 „Schulversuch ‚ProReKo‘: Zentrale versus dezentrale Personalsachbearbeitung“.

sichts der hieraus folgenden Kostenrisiken zulasten des Landeshaushalts forderte der LRH eine einheitliche zentrale Personalsachbearbeitung. Nur diese könne „durch Synergieeffekte und gesicherten Ausbildungsstand der Beschäftigten die Fehlerträchtigkeit verringern und dadurch eine einheitliche Entscheidungspraxis sowie einen wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz gewährleisten“. Vergleichbare Rechtsverstöße ergab die Prüfung von Ganztagschulen im Jahr 2012.¹⁶⁸

Trotz dieser offensichtlich rechtswidrigen Vertragspraxis stellte das Kultusministerium die vom LRH aufgezeigten sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Konsequenzen in Abrede. Im Folgejahr musste das Land jedoch an die Deutsche Rentenversicherung Sozialversicherungsbeträge in Höhe von 12 Mio. € nachzahlen.

Als Reaktion auf die Monita des LRH sicherte die Landesregierung zu, die Schulen „in der Zukunft von den Aufgaben der Personalverwaltung nahezu vollständig zu entlasten“.¹⁶⁹ Hierfür würden der Landesschulbehörde insgesamt 120 zusätzliche Stellen für Unterstützungs- und Serviceleistungen zur Verfügung gestellt, da künftig „die Personalsachbearbeitung entsprechend in der Landesschulbehörde zentral durchgeführt“ werde.

Entgegen der Zusicherung der Landesregierung und trotz des vollzogenen Stelenaufwuchses lässt sich die Niedersächsische Landesschulbehörde von den Schulen keine Verträge vorlegen. Ebenso erfüllte sie bis heute die Vorgabe von jährlich 320 Vor-Ort-Prüfungen nicht einmal annähernd. Insgesamt prüfte die Schulaufsicht in den Jahren 2013 und 2014 nur 167 Schulen vor Ort, die Regionalabteilung Braunschweig kam sogar mit 30 zusätzlichen Stellen auf nur drei Prüfungen.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Jahresbericht 2012, S. 98 „Unzulässige Vertragsgestaltungen mit außerschulischen Fachkräften“.

¹⁶⁹ Drs. 17/11, Antwort der Landesregierung vom 21.02.2013 zum Beschluss des Landtages vom 08.11.2012, Drs. 16/5262 (Unzulässige Vertragsgestaltung mit außerschulischen Fachkräften), S. 1.

¹⁷⁰ Antwort der Niedersächsischen Landesschulbehörde im Fragebogen des LRH, vgl. ebenda.

Im Gegensatz zur ursprünglichen Intention verblieben die dienstrechtlichen Befugnisse¹⁷¹ weiterhin bei den Eigenverantwortlichen Schulen. So obliegen an Schulen mit mehr als 20 Vollzeiteinheiten nach wie vor Einstellungen von Lehrkräften oder Beförderungen bis zur Besoldungsgruppe A 14 den Schulleitungen.¹⁷² Diese Praxis ist auch angesichts der Verpflichtung des Landes, eine flächendeckende ausgeglichene Unterrichtsversorgung sicherzustellen, problematisch. Im Bereich der berufsbildenden Schulen hat das Kultusministerium daher inzwischen gegengesteuert und die Stellenbewirtschaftung vorübergehend im Kultusministerium zentralisiert¹⁷³, um „die Auslastung und die Bewirtschaftung der Stellen und Mittel (z. B. durch Zusammenfassung freier Stellenanteile [...]) zu optimieren“.¹⁷⁴

Die Eigenverantwortliche Schule bedingt ferner ein verändertes Anforderungsprofil für Lehrkräfte, die neben dem Unterrichten verstärkt Aufgaben wahrnehmen müssen, die weder ihrer Ausbildung noch ihrem statusrechtlichen Amt entsprechen.¹⁷⁵ So stellte der LRH eine Abhängigkeit zwischen den permanent zunehmenden Verwaltungstätigkeiten und der Vakanz von Schulleitungsstellen fest. Bei kleinen Grundschulen waren 31 % der Schulleitungsstellen nicht besetzt und „10- bis 15-malige Ausschreibungen derselben Stelle stellten keine Seltenheit dar“.

Darüber hinaus wies die eigenverantwortliche Bewirtschaftung schuleigener Budgets folgenschwere Schwachstellen auf. So setzten berufsbildende Schulen, die am Projekt Regionale Kompetenzzentren teilnahmen, drei Viertel ihrer frei verfügbaren Landesmittel für Schulträgerzwecke ein. Fazit des Modellversuchs war bereits im Jahr 2011, dass „Schulen mit Budgetautonomie in der Anfangsphase

¹⁷¹ Gemäß Runderlass des Kultusministeriums und des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 21.07.2011: „Dienstrechtliche Befugnisse und sonstige personalrechtliche Aufgaben und Befugnisse“ (Nds. MBl. 2011 S. 523), zuletzt geändert durch Runderlass vom 23.10.2015 (Nds. MBl. 2015 S. 1377).

¹⁷² Dies entspricht ca. 30% der allgemeinbildenden Schulen.

¹⁷³ Erlass des Kultusministeriums vom 30.07.2014 „Stellenbewirtschaftung der berufsbildenden Schulen (BBS)“, Nds. MBl. Nr. 29/2014, S. 541.

¹⁷⁴ Drs. 17/4932, Unterrichtsversorgung an den öffentlichen berufsbildenden Schulen, S. 1.

¹⁷⁵ Jahresbericht 2014, S. 109 ff. „Kurze Beine, kurze Wege - um jeden Preis?“.

intensiver begleitet und kontrolliert werden“ müssen.¹⁷⁶ Dass das Kultusministerium diese Erkenntnis nur unzureichend berücksichtigte, verdeutlichen die aktuell festgestellten Unzulänglichkeiten bei der Budgetbewirtschaftung durch allgemeinbildende Schulen.¹⁷⁷ Dadurch geht das Land ein erhebliches Haushaltsrisiko ein. Im Ergebnis kann das Kultusministerium eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Budgets durch die Eigenverantwortlichen Schulen nicht gewährleisten. Allein im Jahr 2014 betrug dieses insgesamt 252 Mio. €. ¹⁷⁸

Das Risiko, dass das Ausgabeverhalten der Schulen bildungspolitischen Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers zuwider läuft, bestätigt schließlich der Einsatz der Ganztagsmittel: Im Rahmen der „Zukunftsinitiative Bildung“ war der Ausbau der Ganztagschulen mit mehr als 250 Mio. €¹⁷⁹ wesentliches Ziel der Landesregierung.¹⁸⁰ Dennoch nahmen laut Statistik des Kultusministeriums im Schuljahr 2014/15 lediglich 46,5 % aller Schülerinnen und Schüler an Ganztagsangeboten teil.¹⁸¹ Der LRH musste allerdings feststellen, dass zahlreiche Schulen aufgrund des frühen Meldetermins dem Kultusministerium auch Schülerinnen und Schüler meldeten, die tatsächlich keine Ganztagsangebote besuchten. Dies führte allein bei zwölf Gymnasien zu einer überhöhten Stundenzuweisung, über die die Schulen als kapitalisierte Mittel in Höhe von 1 Mio. € in ihrem Budget frei verfügen konnten.¹⁸²

¹⁷⁶ Jahresbericht 2011, S. 87 „Schulversuch ‚ProReKo‘: Die Ausnahme wird zur Regel“.

¹⁷⁷ Vgl. „Schwachstellen der Bewirtschaftung des landesseitigen Schulbudgets“ (Abschnitt V, Nr. 25, S. 116) sowie Prüfungsmitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs „Eigenverantwortliche Bewirtschaftung der Schulbudgets an allgemeinbildenden Schulen“ vom 07.12.2015 - 3.2-0710-63/3-2/15 -.

¹⁷⁸ Berechnungsgrundlage: 129.489 Mio. € (Schulbudget + Reste) + 60.041 Mio. € (Lernmittel) + 62 Mio. € (Klassenfahrten) = 251.530 Mio. €.

¹⁷⁹ Mittelfristige Finanzplanung Niedersachsen 2013 - 2017, S. 51.

¹⁸⁰ Haushaltsplan 2014 Vorwort zum Einzelplan 07, B. „Wesentliche Änderungen gegenüber dem Vorjahr“, S. 2.

¹⁸¹ Schülerinnen und Schüler bis zur Sekundarstufe I mit Teilnahme an mindestens einem Ganztagsangebot.

¹⁸² Jahresbericht 2012, S. 102 „Haben Gymnasiasten noch Zeit für den Ganztag?“.

Fazit

Seit nunmehr zehn Jahren sind die negativen Folgen der Eigenverantwortlichen Schule offenkundig. Entgegen der ursprünglichen Intention der Landesregierung¹⁸³ verursachte dieser Paradigmenwechsel bis heute Kosten von 421 Mio. €. ¹⁸⁴ Zur Verdeutlichung: Hierfür könnten 5.200 Lehrkräfte ein Jahr lang „vor der Klasse“ stehen.¹⁸⁵

Dies allein belegt die Notwendigkeit einer strikten Zäsur.

Die systemimmanenten Fehlentwicklungen belegen, dass die Schulen weniger Verwaltungsaufgaben wahrnehmen sollten, was zwangsläufig die Anrechnungstunden verringern und damit zu mehr Unterricht führen würde.

Im Ergebnis darf die Landesregierung die Verantwortung für die Umsetzung bildungspolitischer Entscheidungen und schulgesetzlicher Vorgaben nicht weiterhin ausschließlich den Schulen überlassen.

25. Schwachstellen der Bewirtschaftung des landesseitigen Schulbudgets

Die Ausgabereste der Schulbudgets betragen zum Ende des Jahres 2014 knapp 30 Mio. €. Im davorliegenden Haushaltsjahr verausgabten 45 % der Schulen nicht einmal die Hälfte ihres Budgets. 42 % der Schulen wiesen Ausgabereste auf, die über ihrem Haushaltsansatz lagen. Überdies verstießen die vom LRH überprüften Schulen gegen haushalts- und kassenrechtliche Bestimmungen.

¹⁸³ Vgl. Fußnote 156.

¹⁸⁴ Berechnungsgrundlage: 221,1 Mio. € (295 zusätzliche Stellen) + 34,5 Mio. € (Fortbildungsoffensive) + 103,8 Mio. € (Erhöhung der Anrechnungstunden) + 61,4 Mio. € (Personalmehrausgaben der Niedersächsischen Landesschulbehörde) = 420,8 Mio. €.

¹⁸⁵ Berechnungsgrundlage: 421 Mio. € : 81.264 € (Personalkostensatz Besoldungsgruppen A 12/ A 13 aus 2016) = 5.178 Lehrkräfte.

Der LRH hält es für unabdingbar, dass das Kultusministerium Maßnahmen ergreift, die künftig eine rechtskonforme und praxistaugliche Bewirtschaftung der Schulbudgets gewährleisten.

Allgemeines

Nach Einführung der Eigenverantwortlichen Schule gewährt das Land seit dem Jahr 2008 den allgemeinbildenden Schulen gemäß § 32 Abs. 4 Niedersächsisches Schulgesetz ein Budget zur selbstständigen Bewirtschaftung.¹⁸⁶ Um den Schulen Planungssicherheit zu geben, überträgt ihnen das Land abweichend vom Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit¹⁸⁷ pauschal 90 % ihrer nicht verausgabten Mittel in das Folgejahr.¹⁸⁸ Der Haushaltsansatz dieser Budgets erhöhte sich von 67 Mio. € auf nahezu 103 Mio. € im Jahr 2016.

Das Kultusministerium weist allen Schulen ein Basisbudget zu, das diese eigenverantwortlich für „alle Landesaufgaben“, wie Klassenfahrten, Fortbildungen, Vertretungsunterricht etc., einsetzen können. Zusätzlich erhalten die verlässlichen Grundschulen und Ganztagschulen ein erhöhtes Budget.¹⁸⁹

Schulbudget

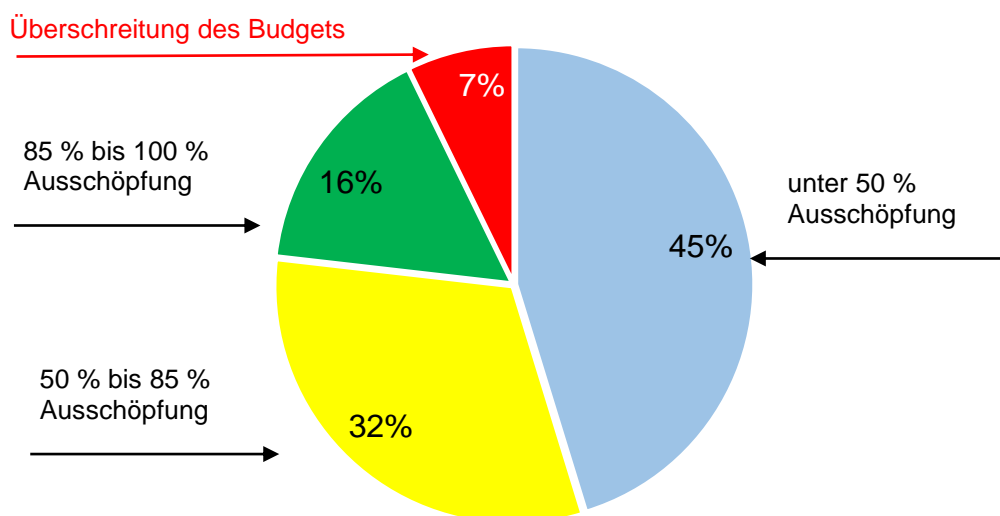
Der LRH prüfte exemplarisch den Ausschöpfungsgrad der Schulbudgets an den 2.791 allgemeinbildenden Schulen im Jahr 2013:

¹⁸⁶ Drs. 15/2824, Gesetzesentwurf „Einführung der Eigenverantwortlichen Schule“.

¹⁸⁷ § 45 Abs. 1 LHO.

¹⁸⁸ Runderlass des Kultusministeriums vom 01.09.2009, SVBl. 2009, S. 377, geändert durch Runderlass vom 17.10.2013, SVBl. 2013, S. 434 „Führung von Girokonten durch die Schulen“ (im Folgenden: Grundsatzterlass Schulgirokonto 2009), Ziffer 3.6.

¹⁸⁹ Runderlass des Kultusministeriums vom 14.12.2007, SVBl. 2008, S. 7 (gültig bis 31.12.2014) „Haushaltswirtschaftliche Vorgaben für das Budget der Schule“, Ziffer 1.2, Haushaltsplan 2016, Entwurf Einzelplan 7, Kapitel 07 10, S. 87.



Die heterogene Budgetausschöpfung wird unterschiedlich begründet: Während Schulen aus rechtlichen Gründen verpflichtet waren, unbefristete Anstellungsverträge abzuschließen und hierdurch dauerhaft ins Minus gerieten, verwiesen andere bezüglich ihrer hohen Ausgabereste auf fehlendes geeignetes Personal für den Ganzttag. Darüber hinaus, so die Schulen, hätten sie bisher „aus Unsicherheit“ eher vorsichtig gewirtschaftet.

Das bisherige Ausgabeverhalten indiziert, dass auch ein reduzierter Mittelansatz auskömmlich wäre. Dies gilt umso mehr, als sich die Ausgabereste der Schulbudgets seit dem Jahr 2010 ausweislich der Haushaltsrechnungen in einer Größenordnung von rd. 25 Mio. € bis 33 Mio. € bewegten.

Im Interesse einer sparsamen Verwendung öffentlicher Ressourcen regt der LRH an, künftig den prozentualen Anteil der Ausgabereste zu reduzieren. Der LRH schlägt vor, die Übertragung von Ausgaberesten in Höhe von 70 % der nicht verausgabten Mittel zu begrenzen.

Nach § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO dürfen gebildete Ausgabereste maximal zwei Jahre verfügbar bleiben. Da die Schulen die Budgetmittel nicht nach ihren jeweiligen Entstehungsjahren auswiesen, entstanden regelmäßig neue Ausgabereste, die

sich über Jahre zu einer „Bugwelle“ entwickelten. Reste dauerhaft und schematisch ohne Bedarfsprüfung fortzuschreiben steht haushaltsrechtlich „im Widerspruch zu den Zielen der Haushaltsflexibilisierung und den rechtlichen Vorgaben für die Restebildung“.¹⁹⁰

Schulgirokonto

Die Schulen können Zahlungen des Schulbudgets über die Niedersächsische Landesschulbehörde oder über das bereits im Jahr 2009 eingeführte Schulgirokonto abwickeln. Von Beginn an waren sie jedoch verpflichtet, dieses Konto für Elternentgelte für Klassenfahrten oder Lernmittelausleihen zu nutzen.¹⁹¹ Dennoch wickelten nahezu alle Schulen in Niedersachsen weiterhin Zahlungen über Privatkonten ab. So verwalteten beispielsweise die Lehrkräfte eines Gymnasiums Elterngelder für Klassenfahrten in Höhe von durchschnittlich 200.000 € auf 24 privaten Konten.

Des Weiteren verstießen die vom LRH im Rahmen örtlicher Erhebungen überprüften Schulen gegen weitere haushalts- und kassenrechtliche Vorschriften¹⁹², da keine dieser Schulen über eine ordnungsgemäße Buchführung verfügte. Zudem bestätigten alle befragten Schulleiterinnen und Schulleiter, dass mit den landesseitig bereitgestellten Haushaltsüberwachungslisten und Buchungsmustern keine effiziente Buch- und Kontoführung möglich sei. Auch die Vorgaben des Schulgirokontoerlasses überforderten die Schulen. Sie richteten mehrere Konten ein, regelten personelle Zuständigkeiten für die Buch- und Girokontoführung nicht verbindlich, führten keine internen und unvermuteten Kassenprüfungen durch, dokumentierten Zahlungsvorfälle oftmals nicht nachvollziehbar und beachteten überdies das Vier-Augen-Prinzip nicht.

¹⁹⁰ Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Rdnr. 14 zu § 45 BHO, S. 14.

¹⁹¹ Grundsatzterlass Schulgirokonto 2009, Ziffer 1.1.

¹⁹² Vgl. §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO sowie Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO) sowie Schulgirokontoerlass 2009.

Darüber hinaus stellte der LRH fest, dass die Schulträger den Schulleitungen zunehmend verwehren, Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Schulbudgets auf Schulsekretärinnen zu delegieren. Der hierdurch bedingte Einsatz kostenintensiver Lehrkräfte, die nicht für die Buch- und Schulgirokontoführung ausgebildet sind, verdeutlicht die Notwendigkeit einer verbindlichen Entscheidung zum Personaleinsatz seitens des Kultusministeriums und der kommunalen Schulträger.

Empfehlungen des LRH

Der LRH hält es für unabdingbar, dass das Kultusministerium Maßnahmen ergreift, die künftig eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung aller Zahlungen über das Schulgirokonto gewährleisten. Zwischenzeitlich verzichtete das Kultusministerium auf die verbindliche Zahlungsabwicklung des Schulbudgets über das Schulgirokonto zum 01.01.2016. Es will nunmehr diese verbindliche Zahlungsabwicklung nach Einführung einer entsprechenden Buchungssoftware als einen „gleitenden Prozess“ gestalten.¹⁹³ Nach Auffassung des LRH muss allerdings die gesamte Bewirtschaftungspraxis des Schulgirokontos einer umfassenden Bestandsaufnahme unterzogen werden. Der LRH empfiehlt die Prüfung folgender Alternativen:

- Fortsetzung der eigenverantwortlichen Budgetabwicklung durch die Schulen unter der Voraussetzung, dass diesen eine landeseinheitliche, praxistaugliche und den rechtlichen Vorgaben entsprechende Buchungssoftware zur Verfügung gestellt wird, die personellen Zuständigkeiten für die Budgetbewirtschaftung geklärt sind und auch in diesem Bereich eine institutionalisierte Schulaufsicht stattfindet,
- Buchung und Abwicklung grundsätzlich aller Zahlungen durch die Landes- schulbehörde mit „virtuellem Budget“ an den Schulen und

¹⁹³ Runderlass des Kultusministeriums vom 17.11.2015 „Führung von Girokonten durch die Schulen“.

- Zahlungsabwicklung der Schulbudgets über schulträgereigene Konten unter Verbleib der Entscheidungskompetenz an den Schulen.

Jede der vorgenannten Varianten erfordert eine Kosten-Nutzen-Analyse. Darüber hinaus müssen die Reisekostenabrechnungen der Lehrkräfte aufgrund des notwendigen Spezialwissens zentral vom Landesamt für Bezüge- und Versorgung bearbeitet werden.¹⁹⁴

26. Softwarelizenzen für die elektronische Reisekostenabrechnung im Schulbereich

Der LRH prüfte in der Landesweiten Bezüge- und Versorgungsstelle der Oberfinanzdirektion Niedersachsen¹⁹⁵ die Einführung der landesweiten elektronischen Reisekostenabrechnung und der dafür beschafften Software. Er ermittelte, dass die für den Bereich der Schulen und Studienseminare beschafften Lizenzen bisher nicht genutzt werden. Damit sind dem Land Ausgaben in Höhe von mehr als 400.000 € entstanden, denen kein Nutzen gegenübersteht.

Allgemeines

Die Landesregierung beschloss am 28.08.2007, ein landeseinheitliches elektronisches Reisekostenmanagementsystem für die Dienststellen der niedersächsischen Landesverwaltung einzuführen. Der Kabinettsbeschluss sah vor, dass die landesweite Einführung grundsätzlich bis zum 31.12.2009 abgeschlossen sein sollte. Für den Geschäftsbereich des Kultusministeriums legte er fest, dass das Verfahren nach Maßgabe der vorhandenen technischen Gegebenheiten eingeführt werden sollte, da Schulen und Studienseminare bis dahin nicht an das Landesnetz angeschlossen waren. Die Landesregierung ging grundsätzlich davon aus, dass dies bis zum Jahr 2011 erfolgt sein würde.

¹⁹⁴ Vgl. „Softwarelizenzen für die elektronische Reisekostenabrechnung im Schulbereich“ (Abschnitt V, Nr. 26, S. 121).

¹⁹⁵ Ab 01.04.2016: Landesamt für Bezüge und Versorgung.

Das Land beschaffte im Jahr 2008 mit Billigung des Lenkungskreises 185.000 Einzellizenzen zum Preis von 878.750 €. Ca. 85.000 Lizenzen (rd. 46 %) entfielen auf den Lehrkräftebereich.

Feststellungen des LRH

Der LRH prüfte den Stand des Verfahrens. Er stellte fest, dass die Anbindung der Schulen an das Landesnetz und damit deren Anschluss an die elektronische Reisekostenabrechnung auch acht Jahre nach dem Kabinettsbeschluss nicht erfolgt ist. Damit blieben die für den Lehrerbereich beschafften Lizenzen im Wert von 403.750 € ungenutzt. Darüber hinaus wurden die durch den Einsatz der Software im Lehrkräftebereich geplanten Einsparungen in Höhe von rd. 12 Vollzeiteinheiten bisher nicht erbracht.

Das Finanzministerium und das Kultusministerium nahmen im Rahmen des Prüfverfahrens zu den Gründen, die zum Kauf der ungenutzten Lizenzen führten und zur weiteren Entwicklung im Schulbereich, wie folgt Stellung:

Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses seien die Beteiligten von anderen Rahmenbedingungen ausgegangen. Aus diesem Grund sei aus damaliger Sicht die Entscheidung, Lizenzen für alle künftigen potenziellen Anwenderinnen und Anwender zu beschaffen, gerechtfertigt gewesen. Die für die elektronische Reisekostenabrechnung erforderlichen technischen Rahmenbedingungen lägen auch derzeit sowohl in den Schulen wie auch bei den einzelnen Landesbediensteten in den Schulen und Studienseminaren nicht vor. Die in den Schulen eingesetzten wenigen PC seien in der Regel Schulträgereigentum und könnten nicht ohne Weiteres für Landesaufgaben genutzt werden. Auch in den Studienseminaren stünden nur einzelne PC für Verwaltungsaufgaben zur Verfügung. Es würde jedoch weiterhin nach einer Lösungsmöglichkeit gesucht, die eine wirtschaftliche Einbindung dieser Bereiche möglich mache. Das Finanzministerium teilte weiterhin mit, dass der Anbieter des Verfahrens an einer technologischen Erneuerung arbeite. Diese solle frühestens im Jahr 2018 das aktuelle Verfahren ablösen. Ob nach der Umstellung auch völlig neue Lizenzmodelle zur Anwendung kommen würden, könne zurzeit noch nicht abschließend beurteilt werden.

Der fehlende Anschluss des Lehrkräftebereichs beeinträchtigt die vollständige Umsetzung der landesweiten elektronischen Reisekostenabrechnung nachhaltig. Der Kauf der Lizenzen für den Lehrkräftebereich im Jahr 2008 war nach Ansicht des LRH insbesondere im Hinblick auf die bereits seinerzeit bekannten technischen Probleme verfrüht und nicht nachvollziehbar.

Es ist immer noch offen, ob, wann und wie die Anbindung des Lehrkräftebereichs realisiert werden kann. Insbesondere im Hinblick auf die geplante Ablösung des bisher eingesetzten IT-Verfahrens ab dem Jahr 2018 und der möglichen Neuausrichtung des bestehenden Lizenz- und Abrechnungsmodells besteht die Gefahr, dass die bereits erworbenen Lizenzen nicht mehr genutzt werden können.

Die Ausgaben hätten nach Auffassung des LRH vermieden werden können, wenn sich das Land unverzüglich einer Bewertung bzw. Lösung der technischen Probleme angenommen hätte. Aus Sicht des LRH bestehen Zweifel, dass eine wirtschaftliche Anbindung des Lehrkräftebereichs an die elektronische Reisekostenabrechnung noch erreicht werden kann.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium führt in seiner Stellungnahme vom 20.11.2015 aus, dass eine Anbindung des Lehrkräftebereichs zu keiner Zeit in wirtschaftlicher Weise möglich gewesen sei. Für das Nachfolgeprodukt würde eine technisch einfache und wirtschaftliche Anbindung zwingend vorgegeben.

Die Ausführungen des Finanzministeriums stützen die Auffassung des LRH, dass die vorhandenen Lizenzen mit dem vorhandenen System nicht verwendet werden können. Somit steht den Ausgaben in Höhe von rd. 403.750 € kein Nutzen gegenüber.

27. Weiterhin überhöhte Finanzhilfen nach dem Kindertagesstättengesetz

Nach den Revisionsergebnissen des Kultusministeriums sind die Leistungen des Landes sowohl für den Bereich der Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege als auch für das beitragsfreie Kindergartenjahr weiterhin teilweise deutlich überhöht. Die besondere Finanzhilfe für das beitragsfreie Kindergartenjahr ist unverzüglich zu korrigieren.

Rechtliche Grundlagen

Das Land beteiligt sich an der Finanzierung der laufenden Kosten für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege. Gemäß § 16 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) gewährt es eine Finanzhilfe in Höhe von 20 % für Personalausgaben in Tageseinrichtungen für Kinder. Abweichend hiervon fördert das Land gemäß § 16 a KiTaG die Betreuung der unter Dreijährigen in Tageseinrichtungen mit einem erhöhten Zuschuss zu den Personalausgaben und Sachausgaben. Ab dem 01.02.2013 gewährte es einen Finanzhilfesatz von 46 % und ab dem 01.08.2013 von 52 % zu den Personalausgaben. § 16 a Abs. 3 KiTaG bestimmt, dass das Fachministerium die Angemessenheit dieser erhöhten Finanzhilfe im Jahr 2014 überprüft. Die Förderung im Bereich der Kindertagespflege erfolgt nach den nicht veröffentlichten Fördergrundsätzen des Kultusministeriums für die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung des Betreuungsangebots in der Kindertagespflege.

Kinder haben einen Anspruch auf unentgeltlichen Besuch einer Tageseinrichtung in dem Kindergartenjahr, das der Schulpflicht unmittelbar vorausgeht. Als Ausgleich gewährt das Land den örtlichen Trägern und den Gemeinden eine besondere Finanzhilfe. Die Finanzhilfe beträgt je Kind 120 € monatlich, sie erhöht sich auf 160 €, wenn die Betreuungszeit mindestens acht Stunden an jeweils fünf Tagen in der Woche beträgt. Das Gesetz legt fest, dass diese Regelung erstmals zum 01.08.2011 hinsichtlich der Auskömmlichkeit der Beträge überprüft wird.

Frühere Prüfungsfeststellungen

Der LRH überprüfte die Gewährung der erhöhten Finanzhilfe gemäß § 16 a KiTaG und die Förderung von entsprechenden Betreuungsplätzen in der Kindertagespflege erstmals im Jahr 2012. Mit dem Jahresbericht 2013¹⁹⁶ informierte er anschließend den Landtag über die überhöhten Leistungen des Landes für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Der Landtag beschloss daraufhin, dass sich die Bemessung der Finanzhilfen nach der nächsten Revision im Jahr 2014 an den tatsächlichen Kosten in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege zu orientieren habe.¹⁹⁷ Mit der Antwort vom 10.03.2014¹⁹⁸ unterrichtete die Landesregierung den Landtag über das Revisionsverfahren. Sie teilte mit, dass eine rechtliche Umsetzung der Revisionsergebnisse „zu dem zwischen der Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens vereinbarten Zeitpunkt, dem 01.08.2014 (ggf. rückwirkend)“, vorgesehen sei.

Die Freistellung von Elternbeiträgen überprüfte der LRH bereits in den Jahren 2009/10. Mit dem Jahresbericht 2011¹⁹⁹ unterrichtete er den Landtag über die überhöhten Leistungen für das beitragsfreie Kindergartenjahr. Der Landtag nahm zur Kenntnis, dass der finanzielle Ausgleich für das beitragsfreie Kindergartenjahr sowohl über das Konnexitätsprinzip als auch über den tatsächlichen Bedarf hinausgehe. Er erwartete deshalb, dass die vom LRH gewonnenen Erkenntnisse in die vorgeschriebene Überprüfung der Leistungen des Landes mit einzufließen hätten.²⁰⁰

¹⁹⁶ Vgl. Jahresbericht 2013, S. 93 „Überhöhte Leistungen des Landes für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege“.

¹⁹⁷ Vgl. Beschluss des Landtages vom 26.09.2013 (Nr. 28 der Anlage zur Drs. 17/565).

¹⁹⁸ Vgl. Drs. 17/1304.

¹⁹⁹ Vgl. Jahresbericht 2011, S. 93 „Überhöhte Leistungen für das beitragsfreie Kindergartenjahr“.

²⁰⁰ Vgl. Drs. 16/4054.

Aktuelle Prüfungsfeststellungen

- Das Kultusministerium führte zwischenzeitlich die Revision der Finanzhilfe für die Betreuung von unter Dreijährigen durch. Das Verfahren stimmte es fortlaufend mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens ab. Die zwischen der Arbeitsgemeinschaft und der Landesregierung vereinbarte und dem Landtag angekündigte Umsetzung der Revisionsergebnisse zum 01.08.2014 steht allerdings noch aus. Diese Situation ist vor allem auf den langwierigen Abstimmungsprozess zwischen den Beteiligten zurückzuführen.

Nach den aktuellen Berechnungen²⁰¹ ermittelte das Kultusministerium für den Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2015 erneut Überfinanzierungen des Landes in Höhe von rd. 10,6 Mio. €. Davon entfiel auf das Kindergartenjahr vom 01.08.2014 bis zum 31.07.2015 ein Betrag in Höhe von rd. 2,85 Mio. €. Für die nachfolgenden Jahre geht das Kultusministerium bei einer Beibehaltung des aktuellen Finanzhilfesatzes (52 %) von einer Unterfinanzierung der Kommunen aus. Ein Vorschlag für die Festlegung eines sich daraus ergebenden neuen Finanzhilfesatzes stand aus. Nach der für die Finanzierung maßgebenden Erklärung zwischen dem Land und den Kommunen vom 21.10.2008 ist vereinbart, dass die Kommunen ab dem 01.08.2013 ein Drittel der Kosten tragen. Bei der Ermittlung der zu finanzierenden Kosten berücksichtigte das Kultusministerium bisher nicht, dass die Kosten teilweise durch Zuschüsse der freien Träger finanziert werden und sich hierdurch der vereinbarte Finanzierungsanteil der Kommunen reduziert.

- Hinsichtlich der Förderung zur Verbesserung des Betreuungsangebots in der Kindertagespflege steht eine auf Dauer angelegte Regelung weiterhin aus. Das Kultusministerium beabsichtigte, sie im Rahmen einer KiTaG-Novelle zum 01.08.2016 zu treffen. Deshalb verlängerte es die Geltungsdauer der maßgebenden Fördergrundsätze bis zum 31.07.2016. Im Abstimmungsverfahren teilte das Kultusministerium dem LRH mit, „dass im Revisionsjahr 2013 noch

²⁰¹ Stand: 01.02.2016.

eine geringfügige Überzahlung des Landes in Höhe von rd. 50.000 € vorlag, jedoch bei gleichbleibender Förderhöhe ab dem Jahr 2014 eine mit 1,7 Mio. € ansteigende Unterzahlung des Landes eintritt“. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens sei allerdings damit einverstanden, „die Fördergrundsätze unverändert bis zum 31.07.2016 zu verlängern“. Nach aktuellen Berechnungen²⁰² ermittelte das Ministerium nunmehr für die Jahre 2013 und 2014 Überzahlungen des Landes in Höhe von rd. 2,75 Mio. €.

- Im Rahmen der Revision für das beitragsfreie Kindergartenjahr stellte das Kultusministerium für den Zeitraum vom 01.08.2007 bis zum 31.12.2014 eine Überfinanzierung der Kommunen in Höhe von 38,5 Mio. € fest.²⁰³ Da die Leistungen des Landes auskömmlich seien, sah das Kultusministerium frühestens für das Kindergartenjahr 2015/16 Handlungsbedarf.

Im Dezember 2014 schlug das Fachreferat vor, entsprechend dem bereits im Jahresbericht 2011 thematisierten Votum des LRH zukünftig keine besondere Finanzhilfe mehr für Kinder zu gewähren, „die aufgrund wirtschaftlicher Jugendhilfe nach § 90 Abs. 3 SGB VIII ohnehin von Elternbeiträgen befreit“ seien. Insoweit seien die Leistungen des Landes als „finanzielle Besserstellung der Kommunen zu werten“. Das jährliche Einsparpotenzial bezifferte es auf rd. 14 Mio. €. Das Fachreferat empfahl, die Änderung der besonderen Finanzhilfe in die Verhandlungen mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens einzubeziehen, „um alle relevanten Verhandlungspunkte bündeln zu können und daraus ein Gesamtergebnis zu erarbeiten“.

Fazit

Die aktuellen Prüfungsergebnisse des LRH belegen einen dringenden Handlungsbedarf. Die ReVISIONsergebnisse sind im Hinblick auf den vorgegebenen

²⁰² Stand: 09.02.2016.

²⁰³ Gemäß Vermerk des zuständigen Fachreferats vom 15.02.2012.

sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln unverzüglich umzusetzen.

28. Reformbedarf in der privaten Altenpflegeausbildung

Das Land finanzierte die private Altenpflegeausbildung allein in drei Schuljahren mit insgesamt 43 Mio. €, ohne eine zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel sicherzustellen und eine systematische Überprüfung der schulrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten.

Allgemeines

Der Impuls für die Einführung einer institutionalisierten Altenpflegeausbildung ging von den kirchlichen Pflegeheimen aus. Erst später führte das Land den Bildungsgang auch an öffentlichen berufsbildenden Schulen ein. Nach wie vor findet die Altenpflegeausbildung mit einem Anteil von 60 % größtenteils an aktuell 59 Schulen in freier Trägerschaft statt. Die Hälfte dieser Schulen hatte jeweils weniger als 68 Schülerinnen und Schüler.

Das Land gewährt den Trägern der privaten Altenpflegesschulen nach Ablauf von drei Jahren seit Genehmigung Finanzhilfe.²⁰⁴ Allein in drei Schuljahren zahlte ihnen das Land Finanzhilfen in Höhe von über 29 Mio. €.²⁰⁵ Daneben zahlte das Land den Schulen das Schulgeld in einer Größenordnung von 14,4 Mio. € als Zuwendung.

Angesichts dieses Finanzvolumens sowie der im Rahmen der Prüfung der Finanzhilfe im allgemeinbildenden Schulbereich festgestellten Mängel untersuchte der LRH an 39 Altenpflegesschulen, ob auch an berufsbildenden Schulen entsprechende Schwachstellen vorlagen.

²⁰⁴ § 149 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

²⁰⁵ Hochrechnung der Schuljahre 2011/12 bis 2013/14 unter Annahme von durchschnittlich 3.000 Schülerinnen und Schülern pro Jahr und einem aufsteigendem Schulgeld von 120 €, 130 € und 150 €.

Der LRH stellte neben vergleichbaren schulaufsichtlichen Problemen insbesondere fest, dass das Land für die privaten Altenpflegeschulen keine zweckentsprechende Mittelverwendung sicherstellen konnte. Die Untersuchungsergebnisse belegen darüber hinaus, dass es vor allem für kleinere Schulen oftmals schwierig war, die schulrechtlichen Voraussetzungen zu erfüllen.

Schulgesetzliche Vorgaben

Das gesamte Schulwesen steht nach dem Grundgesetz unter der Aufsicht des Staates. In Niedersachsen übt die Niedersächsische Landesschulbehörde die Schulaufsicht über die Privatschulen aus und hat daher die Einhaltung der schulrechtlichen Voraussetzungen zu gewährleisten.

Nach den Erkenntnissen des LRH fand keine systematische und kontinuierliche Schulaufsicht statt. An 14 näher überprüften privaten Altenpflegeschulen stellte er erhebliche Verstöße insbesondere gegen das Schulgesetz fest:

- So kamen Schulleiterinnen und Schulleiter ihrer Verpflichtung zur Feststellung der pädagogischen Eignung der Lehrkräfte nicht im gebotenen Maß nach.²⁰⁶ Mit der Schulleitung war in der Praxis auch ungeschultes Personal - wie z. B. eine Bürofachkraft - oder eine wegen Unterschlagung in Tateinheit mit Betrug vorbestrafte Person betraut. Ein Schulträger setzte seinen Geschäftsführer als Schulleiter ein. Dieser war lediglich an einem Tag in der Woche in der Schule anwesend und ansonsten 130 km von der Schule entfernt für den Schulträger tätig.²⁰⁷ In einem weiteren Fall konnte nicht ausgeschlossen werden, dass ein Schulleiter öffentliche Gelder zweckwidrig einsetzte. Die Landesschulbehörde wurde jedoch in keinem der beiden letztgenannten Fälle tätig.

²⁰⁶ Vgl. § 144 Abs. 3 Satz 3 NSchG.

²⁰⁷ Nach den Richtlinien der Landesschulbehörde muss die Schulleitung „mindestens während der Unterrichtszeit an allen Wochentagen“ anwesend sein (Schreiben der Landesschulbehörde, Regionalabteilung Lüneburg, vom 04.04.2012).

- Häufig war auch eine starke Fluktuation innerhalb der Schulleitungen feststellbar. So waren an einer Schule innerhalb von 1,5 Jahren acht verschiedene Personen - teilweise nur für einen Monat - tätig.
- An 28 privaten Altenpflegeschulen verfügten 81 % der eingesetzten Lehrkräfte über keine einschlägige Ausbildung. An vier Schulen deckten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne jeglichen pädagogischen Berufsabschluss ein Drittel des Unterrichts ab. Zwar ist auch im öffentlichen berufsbildenden Schulwesen ein „Quereinstieg“ möglich, hier sichern aber umfassende Qualifizierungsmaßnahmen die Gleichwertigkeit zur originären Lehramtsausbildung.
- Viele Altenpflegeheime setzten die Schülerinnen und Schüler wie ausgebildetes Fachpersonal ein. Sie leiteten diese nur unzureichend an und nicht selten mussten die Auszubildenden sogar eigenverantwortlich Zeitarbeitskräfte einarbeiten.

Honorarverträge

Ebenso wie bei den allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft²⁰⁸ stellte der LRH auch bei den privaten Altenpflegeschulen einen hohen Einsatz von Honorarkräften im Unterricht fest.

Nach Auskunft der Landesschulbehörde schlossen 90 % der privaten Träger von Altenpflegeschulen für unterrichtliche Tätigkeiten Honorarverträge. So deckten zwei von fünf exemplarisch untersuchten Altenpflegeschulen mehr als die Hälfte ihres gesamten Unterrichts mit Honorarkräften ab.

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass es keine gesetzliche Verpflichtung zur Vorlage der Verträge gebe und ein Ausschluss von Honorarverträgen für den Unterricht aufgrund des Fachkräftemangels kaum durchsetzbar sei. Dem ist entgegenzuhalten, dass nach eindeutiger Rechtslage²⁰⁹ unterrichtliche Tätigkeiten

²⁰⁸ Vgl. Jahresbericht 2015, S. 17 „Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft, Privatschulfreiheit versus Schulaufsicht?“.

²⁰⁹ Vgl. § 145 Abs. 2 NSchG.

an Schulen als weisungsabhängiges Arbeitsverhältnis zu klassifizieren sind und damit der Abschluss von Honorarverträgen unzulässig ist.²¹⁰

Effizienz

Das Land gewährt den privaten Altenpflegeschulen neben Finanzhilfen auch Zuwendungen für die Erstattung ihrer Schulgelder.²¹¹ Es verfolgt damit das Ziel, mehr Schülerinnen und Schüler für eine Ausbildung zu gewinnen und die Attraktivität des Bildungsgangs zu steigern, da das Schulgeld „ein die Berufswahl negativ beeinflussender Faktor“²¹² sei.

Allein in dem exemplarisch betrachteten Schuljahr 2012/13 finanzierte das Land die Privatschulen in einer Größenordnung von 14,4 Mio. €.²¹³

Angesichts dieses Gesamtvolumens sind die „Attraktivitäts- und Erfolgsquoten“ der privaten Altenpflegeschulen kritikwürdig:

- Während sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler des 1. Ausbildungsjahres an den öffentlichen Altenpflegeschulen vom Schuljahr 2010/11 bis 2012/13 um 23 % erhöhte, verringerte sie sich an den Privatschulen um 9 %.
- Im Zeitraum 2009 bis 2013 schlossen durchschnittlich 24 % der Schülerinnen und Schüler im 3. Ausbildungsjahr ihre Ausbildung an privaten Altenpflegeschulen nicht oder nicht erfolgreich ab - der Vergleichswert an öffentlichen Schulen lag bei 11 %.

Darüber hinaus gehörten die meisten der geprüften Altenpflegeschulen zu bundesweit agierenden Unternehmen. Sie konnten die Verwendung der Landesmittel in der Regel nicht schulbezogen nachweisen. Der LRH stellte vielmehr fest,

²¹⁰ Vgl. Sonderbericht „Fehlerhafte Vertragspraxis bei der Beschäftigung außerschulischer Fachkräfte an Ganztagschulen - Haushaltswirtschaftliche Auswirkungen -“ vom 25.10.2011.

²¹¹ Erlass des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 15.06.2010, Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Ausbildung in der Altenpflege (Nds. MBl. 2010, Nr. 25, S. 615).

²¹² Mittelfristige Finanzplanung Niedersachsen 2014 - 2018, S. 84.

²¹³ Berechnungsgrundlage: 3.225 € Finanzhilfe + 1.560 € (130 € Schulgelderstattung x 12 Monate) = 4.785,47 €; 4.785,47 € x 3.000 Schülerinnen und Schüler = 14.356.410 €.

dass diese Mittel zentral vereinnahmt wurden. Ein zweckwidriger Einsatz der Fördermittel - insbesondere durch eine Quersubventionierung innerhalb der Unternehmen - ist daher nicht auszuschließen.

Im Übrigen verzichteten neben Niedersachsen lediglich vier weitere Länder auf einen Nachweis zur Verwendung der Finanzhilfe. In anderen Ländern sind die Schulträger dagegen über die Vorlage von Verwendungsnachweisen hinaus auch zur Rechnungslegung gegenüber den Schulbehörden verpflichtet und müssen einen Jahresabschluss oder eine Jahresrechnung für das vergangene Geschäftsjahr vorlegen.²¹⁴

Fazit

Der Staat ist bei Privatschulen nur verpflichtet, „einen Beitrag zu den Kosten zu leisten“.²¹⁵ Um den tatsächlichen Bedarf der Altenpflegeschulen abschätzen zu können, ist es daher unabdingbar, auch in Niedersachsen Nachweispflichten für eine zweckentsprechende Mittelverwendung nach dem Vorbild anderer Bundesländer zu implementieren.

Für die hohen Abbrecherquoten und rückläufigen Schülerzahlen können auch die vielfältigen schulgesetzlichen Verstöße ursächlich sein, die sich zwangsläufig auf die Qualität der Schulen auswirken müssen. Auch das Kultusministerium erachtet eine jährliche Erfolgskontrolle als sinnvoll, verweist jedoch auf zu geringe personelle Ressourcen. Der LRH begrüßt den zwischenzeitlich von der Landesschulbehörde landesweit abgestimmten Prüfbogen als einen ersten Schritt, der jedoch für die Qualitätsüberprüfung der Schulen zu kurz greift.

Darüber hinaus ist fraglich, ob die tatsächlich als Schulleiterinnen und Schulleiter agierenden Personen die Gleichwertigkeit der Ausbildung der Lehrkräfte beurteilen können. Der LRH verweist in diesem Zusammenhang auf einen Erlass des Kultusministeriums: „Wer keine nachgewiesene pädagogische Eignung besitzt,

²¹⁴ Vgl. z. B. § 10 Abs. 2 der Verordnung des Landes Sachsen-Anhalt über Schulen in freier Trägerschaft vom 17.04.2013 (GVBl. LSA 2013, S. 166).

²¹⁵ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 09.03.1994 - 1 BvR 682, 712/88 -.

kann auch nicht die pädagogische Eignung anderer beurteilen und feststellen.“²¹⁶
Aus diesem Grund und angesichts des hohen Anteils der nicht einschlägig qualifizierten Lehrkräfte ist unabdingbar, dass künftig wieder ausschließlich die Schulaufsicht die Unterrichtsgenehmigungen für Lehrkräfte an Privatschulen erteilt.

Schließlich muss das Land auch für private berufsbildende Schulen eine kontinuierliche Schulaufsicht gewährleisten, welche die Einhaltung der schulrechtlichen Vorgaben sicherstellt.

²¹⁶ Erlass des Kultusministeriums vom 16.07.2004 - 404-81100 -.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

29. Gewerbegebieterschließung „nach Maß“

Die Gemeinde W erhielt rd. 1,4 Mio. € EU-Fördermittel zur Erschließung eines Gewerbegebiets. Nach Abschluss der Erschließungsarbeiten siedelte sich entgegen den Förderbestimmungen nur ein einzelnes Unternehmen an.

Die Gemeinde W stellte im Jahr 2009 bei der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) auf Basis der Richtlinie „Wirtschaftsnahe Infrastruktur“ einen Förderantrag für die verkehrliche Erschließung neuer Gewerbeflächen. Die NBank bewilligte im Jahr 2010 aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) - Zielgebiet „Konvergenz“ antragsgemäß einen nicht rückzahlbaren Zuschuss bis zu einer Höhe von rd. 1,4 Mio. €.

Nachdem die Gemeinde die Erschließungsarbeiten durchgeführt hatte, siedelte sich auf der kompletten Fläche des neuen Gewerbegebiets die Firma C an. (Vgl. nachfolgendes Foto, die weiße Linie ist gleichzeitig Grundstücks- und Bebauungsplangrenze.)



Nach den Bestimmungen der Förderrichtlinie ist eine sogenannte Erschließung nach Maß, die nur einem einzigen Unternehmen zugutekommt, unzulässig.²¹⁷ Nach Feststellungen des LRH lag dem Zuwendungsantrag lediglich die Anfrage eines einzigen Unternehmens für die gesamte Gewerbefläche zugrunde. Der Antragstellerin war zu diesem Zeitpunkt bereits bewusst, dass die zu erschließenden Flächen nur einem einzigen Endnutzer zugutekommen würden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wendet ein, dass die durch die Maßnahme geförderte Verlängerung des Weges östlich des Gewerbegebiets (in der Luftaufnahme am rechten Rand) nicht dem Unternehmen C zugutekomme, sondern auch eine Erschließung von Grundstücken des benachbarten Gewerbegebiets ermögliche. Außerdem sei beabsichtigt, über die Straße westlich des Gewerbegebiets auch Grundstücke eines weiteren geplanten Gewerbegebiets zu erschließen. Der LRH wertet dies als Schutzbehauptungen, die eine unzulässige Erschließung nach Maß verschleiern sollen.

Die Zuwendungsempfängerin hat nach Einschätzung des LRH gravierend gegen Förderbestimmungen verstoßen. Der LRH hat deshalb die NBank aufgefordert, eine Rückforderung der Zuwendung zu prüfen.

30. Nesserlander Schleuse - Mängel im Projektmanagement

Die Hafengesellschaft Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG rechnet bei der Grunderneuerung der Nesserlander Schleuse inzwischen mit Gesamtkosten von rd. 110 Mio. €. Der LRH stellte fest, dass ein wesentlicher Teil der Kostensteigerungen auf erhebliche Mängel des Projektmanagements der Gesellschaft zurückzuführen ist. So wurden hohe Nachträge erforderlich, weil die Hafengesellschaft Leistungen lediglich auf Grundlage einer Entwurfsplanung ausschrieb. Außerdem beauftragte sie Ingenieurbüros unter Missachtung vergaberechtlicher Grundsätze. Schließlich legte die Gesellschaft ihrem Aufsichtsrat eine überholte Wirt-

²¹⁷ 37. GRW-Rahmenplan, Anhang 4, Nr. 1, Abs. 2 - BT-Drs. 16/13950 - vom 08.09.2009.

schaftlichkeitsuntersuchung und eine widersprüchliche Beschlussvorlage vor. Das Aufsichtsgremium entschied über das Sanierungskonzept, ohne diese Widersprüche aufzuklären.

Ausgangslage

Der Binnenhafen Emden ist über die „Große Seeschleuse“ und die „Nesserlander Schleuse“ erreichbar. Die Nesserlander Schleuse dient Binnenschiffen und Küstenmotorschiffen als Zufahrt zum Binnenhafen. Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) ist Eigentümerin und Betreiberin der Hafeninfrastuktur.



Quelle: NPorts, Erneuerung der Nesserlander Schleuse

Bei einer Bauwerksprüfung stellte NPorts erhebliche Schäden an der Schleuse fest und entwickelte daraufhin im Jahr 2005 ein Sanierungskonzept im Umfang von ca. 15 Mio. €, das in den Folgejahren mehrfach geändert wurde. Seit dem Jahr 2010 wird die Schleuse grundlegend erneuert und soll im Jahr 2017 in Betrieb genommen werden. NPorts rechnet inzwischen mit Gesamtkosten von voraussichtlich 110 Mio. €. Ein wesentlicher Teil der Kostensteigerungen ist nach

Einschätzung des LRH auf Mängel im Projektmanagement von NPorts zurückzuführen. Weitere erhebliche Kostensteigerungen sind durch Maßnahmen zum Schutz von Dükern bedingt. Wegen Bedenken der Betreiber stellte NPorts hier von der ursprünglich geplanten trockenen Bauweise auf das deutlich kostenintensivere „nasse“ Verfahren um. Mit Rücksicht auf anhaltende gerichtliche Auseinandersetzungen wird dieser Teil der Kostensteigerungen hier nicht weiter thematisiert.

Fehlerhafte Entwurfsplanung als Kostentreiber

NPorts schrieb die Bauaufträge im Jahr 2008 europaweit aus. Im Jahr 2010 schloss NPorts Bauverträge mit einer Gesamtsumme von ca. 45 Mio. € ab. Des Weiteren beauftragte NPorts Ingenieurleistungen im Umfang von ca. 1,8 Mio. €. Im November 2014 lagen bei NPorts Nachträge für Bauleistungen über insgesamt ca. 34 Mio. € und für Ingenieurleistungen von ca. 1 Mio. € vor. Die Nachträge machen damit noch einmal ca. 75 % der ursprünglichen Hauptauftragssumme aus.

Nachtragsleistungen sind in der Regel dem Wettbewerb entzogen und damit regelmäßig teurer als ausgeschriebene Leistungen. Der LRH sieht eine wesentliche Ursache für die hohe Zahl der Nachträge darin, dass NPorts die Bauaufträge lediglich auf Basis einer Entwurfsplanung ausschrieb. Diese ist im Vergleich zur Ausführungsplanung weniger detailliert und dient der Beurteilung, ob eine Baumaßnahme durchführbar und genehmigungsfähig ist. Die Ausführungsplanung hingegen stellt sicher, dass die Leistung gemäß § 7 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann und ausführbar ist.

Da die Ausführungsplanung erst zu Beginn der Bauarbeiten erstellt wurde, erkannte NPorts erst zu diesem, sehr viel späteren Zeitpunkt, dass die der Ausschreibung zugrunde liegende Entwurfsplanung fehlerhaft und teilweise nicht ausführbar war. Dies führte dann dazu, dass Nachträge, Mehrkosten durch Bauzeitverzögerungen und zusätzliche Ingenieurleistungen anfielen.

Der LRH empfiehlt NPorts Projekte so zu planen, dass möglichst alle Leistungen im Wettbewerb vergeben und Nachträge dieses Ausmaßes vermieden werden. Bei Großprojekten sollte NPorts grundsätzlich eine Ausführungsplanung erstellen und auf deren Basis die Leistungen ausschreiben.

Auftragsvergaben an „bekannte“ Ingenieurbüros ohne schriftliches Angebot

Im Zeitraum von 2006 bis Mitte 2014 beauftragte NPorts 24 Ingenieurbüros. Als sogenannter Sektorenauftraggeber ist die Gesellschaft im Sinne des § 97 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen an die Grundprinzipien des Vergaberechts gebunden. Danach sind Leistungen im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu beschaffen. Ein transparentes, nachvollziehbares Vergabeverfahren gebietet vor Auftragserteilung ein nachprüfbares, schriftliches Angebot. Das Wettbewerbsprinzip sowie die haushaltsrechtliche Verpflichtung zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Investitionsmitteln erfordert, dass ein Auftraggeber - selbst bei einer freihändigen Vergabe - bei mindestens drei Anbietern Angebote einholt. Das wirtschaftlichste Angebot ist mit einem schriftlichen Vertrag zu beauftragen. Ausschließlich mündliche Abreden reichen nicht aus. Das Vergabeverfahren ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

NPorts erteilte mehreren „bekannten“ Ingenieurbüros die Aufträge zunächst mündlich. Erst danach legten die Ingenieurbüros schriftliche Angebote vor, auf deren Grundlage die Hafengesellschaft schriftliche Ingenieurverträge abschloss. Vergleichsangebote holte sie überwiegend nicht ein. Die meisten Ingenieurbüros erhielten die Aufträge, weil NPorts in der Vergangenheit gute Erfahrungen mit ihnen gemacht hatte. Die Entscheidungen waren in der Regel nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Der LRH beanstandet das von NPorts praktizierte Verfahren. Ohne Vergleichsangebote konnte die Gesellschaft nicht beurteilen, ob das ihr unterbreitete Angebot das wirtschaftlichste und sparsamste war. Mündliche Auftragsvergaben ohne schriftliche Angebote und ohne nachvollziehbare Dokumentationen stellen keine ordnungsgemäßen und transparenten Vergabeverfahren dar.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, das Finanzministerium und NPorts teilten in der gemeinsamen Stellungnahme mit, dass NPorts einheitliche Vertrags- und Dokumentationsstandards für die Beauftragung von freiberuflichen Dienstleistungen erarbeite und Anfang 2016 einführe, um derartigen Vorfällen vorzubeugen. Der LRH weist darauf hin, dass die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben unabhängig von internen Standards ohnehin einzuhalten sind.

Mängel bei Aufsichtsratsunterlagen und -beschluss

Ein von NPorts im Jahr 2006 beauftragtes Beratungsbüro untersuchte, wie sich eine Sanierung, eine Außerbetriebnahme oder ein Neubau der Schleuse in den nächsten 50 Jahren betriebswirtschaftlich auf den Binnenhafen auswirken würden.

Vor einer Entscheidung des Aufsichtsrats zwischen diesen Varianten kam es zu einem Schaden an einem Schleusentor sowie zu einer Sturmflut. Das bisherige Sanierungskonzept musste aufgrund der vorgenannten Ereignisse in wesentlichen Teilen geändert werden. Die vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entsprach damit im Hinblick auf die untersuchten Varianten und Kosten nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten. Obwohl die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung inzwischen nicht mehr geeignet war, die wirtschaftlichste Alternative auszuwählen, legte NPorts zur Aufsichtsratssitzung keine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor.

Neben der überholten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthielten die entsprechende Aufsichtsratsvorlage und deren Anlagen diverse Widersprüche. Statt die Widersprüche aufzuklären, fasste der Aufsichtsrat einen unverständlichen und in seiner Formulierung auch widersprüchlichen Beschluss. Dies hätte dem Aufsichtsrat spätestens bei Vorlage des Protokolls auffallen müssen.

Datenbasis für die Haushaltsplanung 2010

NPorts prognostizierte im Jahr 2008 für die Sanierung Gesamtkosten von 65 Mio. €. Die hohe Differenz zwischen den von NPorts im März 2007 ermittelten Kosten von 44 Mio. € sowie der neuen Prognose von 65 Mio. € veranlasste das

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zu weiteren Untersuchungen. Eine vom Ministerium beauftragte Ingenieurgesellschaft bestätigte im Ergebnis den von NPorts ermittelten Bedarf von 65 Mio. €. Das Ministerium meldete für den Haushalt 2010 dennoch lediglich einen Mittelbedarf von insgesamt 59 Mio. € an. NPorts wies darauf hin, dass diese Summe nicht korrekt sei. Das Ministerium hielt jedoch an der Anmeldung fest und forderte NPorts auf, in die Beschlussvorlage für den Aufsichtsrat ebenfalls den Betrag von 59 Mio. € einzusetzen.

Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit sind Ausgaben in der voraussichtlich entstehenden Höhe zu veranschlagen. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für Investitionsmaßnahmen des Landes, sondern auch bei Investitionszuschüssen in Form von Finanzhilfen. Der LRH kritisiert, dass das Ministerium trotz der gutachterlichen Ergebnisse und entsprechender Hinweise von NPorts mit einem zu niedrigen Gesamtbedarf für die Sanierung der Nesserlander Schleuse agierte.

Fazit

Der LRH stellt fest, dass NPorts den Anforderungen des Projekts „Sanierung der Nesserlander Schleuse“ unter verschiedenen Aspekten nicht gerecht wurde:

- Nachdem spätestens Ende 2006 klar war, dass kleinere Sanierungsmaßnahmen nicht ausreichen würden, wurden weitergehende Maßnahmen nicht gründlich genug vorbereitet.
- Der Aufsichtsrat traf Grundsatzentscheidungen auf Basis überholter Unterlagen und protokollierte seine Beschlüsse missverständlich.
- Infolge fehlerhafter Entwurfsplanung und Umstellung wesentlicher Teile des Verfahrens im laufenden Prozess liefen die Kosten aus dem Ruder.
- Vergabeverfahren waren fehlerbehaftet und nicht hinreichend dokumentiert.

31. Investitionsförderung mit versteckten Risiken

Die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG hat einen gesetzlich gesicherten Anspruch auf Investitionszuschüsse des Landes. Die Mittel werden im Landeshaushalt als pauschaler Titel für Investitionsförderung eingestellt, ohne dass der Haushaltsgesetzgeber - anders als bei großen Baumaßnahmen des Landes - Detailkenntnisse über die geplanten Maßnahmen erhält. Ebenso wenig wird er über gravierende Verteuerungen der Maßnahmen informiert, obwohl das Land das Risiko finanzieller Mehrbelastungen und damit ggf. hoher Nachschusspflichten trägt.

Der LRH hält es für erforderlich, dass der Haushaltsgesetzgeber über größere Investitionsmaßnahmen im Hafенbereich sowie bei Kostensteigerungen frühzeitig ausreichende Informationen erhält. Dem Haushaltsgesetzgeber sollten daher künftig in analoger Anwendung der Vorschriften der §§ 24, 54 LHO qualifizierte Unterlagen vorgelegt werden.

Ausgangslage und rechtlicher Rahmen

Bei der Baumaßnahme „Sanierung der Nesserlander Schleuse“ erhöhten sich die Kosten aus sehr unterschiedlichen Gründen von ursprünglich 15 Mio. € auf rd. 110 Mio. €²¹⁸. Die Finanzierung erfolgt ausschließlich aus Landesmitteln. Diese Maßnahme hat der LRH zum Anlass genommen, das praktizierte Verfahren der Einplanung von Investitionszuschüssen für Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) grundsätzlicher zu betrachten.

In der Kabinettsvorlage zur Gründung von NPorts „Privatrechtliche Organisation der Nds. Häfen- und Schifffahrtsverwaltung“ vom 15.09.2004 war vorgesehen, dass die Kosten für größere Infrastrukturaufwendungen der Daseinsvorsorge im Hafенbereich als Einzelprojekt in den Landeshaushalt eingestellt und finanziert werden sollten. Größere Investitionsmaßnahmen, die eine längere Bindung im

²¹⁸ Stand: 07/2015.

Landeshaushalt bewirkten, sollten danach individuell mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

Seit Inkrafttreten des Hafenfinanzierungsgesetzes²¹⁹ hat NPorts einen grundsätzlichen Anspruch auf Landeszuschüsse zur Finanzierung der Maßnahmen. Über die Höhe der Mittel entscheidet der Haushaltsgesetzgeber. Im Landeshaushalt sind die Investitionszuschüsse an NPorts zusammengefasst im Titel „Zuschüsse für Investitionen“ ausgewiesen. Die Erläuterungen enthalten keine Hinweise auf einzelne Maßnahmen. Die parlamentarischen Gremien erhalten in der Regel im Rahmen der Haushaltsplanberatungen einen Überblick über die wesentlichen geplanten Investitionsmaßnahmen. Anlassbezogen erfolgt - insbesondere im Fachausschuss bzw. dem Unterausschuss - auch unterjährig eine mündliche oder ggf. auch schriftliche Berichterstattung.

Nach der Kabinettsvorlage bestand bei der Gründung von NPorts das Ziel, die Verwendung der Investitionszuschüsse transparent im Haushaltsplan darzustellen. Durch den Verzicht auf die Darstellung von Einzelprojekten und die Umstellung auf Finanzhilfe ist diese Transparenz nicht gegeben. Nach Auffassung des LRH kann die bedarfsbezogene Information im Rahmen der parlamentarischen Gremien die fehlende Transparenz bei der Haushaltsplanung nicht ersetzen.

Anwendung der §§ 24 und 54 LHO auf Investitionsmaßnahmen von NPorts

Für Hochbaumaßnahmen des Landes gibt es ein haushaltsrechtlich vorgeschriebenes Verfahren bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln. Gemäß § 24 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen des Landes mit einem Mittelbedarf von mehr als 2 Mio. € erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Die Unterlagen sind dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen vorzulegen. Zweck des § 24 LHO ist, dass der Haushaltsgesetzgeber schon vor der Aufstellung des Haushaltsplans durch

²¹⁹ Artikel 2 des Niedersächsischen Hafengesetzes vom 08.12.2005 (Nds. GVBl. S. 377).

eine zuverlässige Ermittlung der Kosten Kenntnis über die finanzielle Auswirkung des einzelnen Vorhabens erhält. Durch die rechtzeitige Vorlage aller entscheidungsrelevanten Unterlagen sollen Fehlinvestitionen von vornherein vermieden werden.

§ 54 LHO enthält für den Haushaltsvollzug Regelungen u. a. für Baumaßnahmen. Die Vorschrift soll eine reibungslose wirtschaftliche Ausführung der Vorhaben im Rahmen der Haushaltsansätze dadurch sicherstellen, dass der Beginn der Ausführung von ausreichenden Grundlagen abhängig gemacht und die Verwaltung an die nach § 24 LHO aufgestellten Unterlagen gebunden wird.

Zwar ist NPorts als privatrechtliches Beteiligungsunternehmen nicht unmittelbar an die LHO gebunden. Ziele der Gründung von NPorts waren u. a. eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung, höhere Flexibilität bei Entscheidungen und die Stärkung der Eigen- und Ergebnisverantwortung. Insbesondere sollten durch den Abbau bürokratischer Hemmnisse erhebliche finanzielle Vorteile erreicht werden.

Der LRH hält eine analoge Anwendung der Vorschriften der §§ 24 und 54 LHO gleichwohl für sachgerecht. Dieses gilt insbesondere auch deshalb, weil das Land sich dauerhaft gesetzlich verpflichtet hat, NPorts Investitionskostenzuschüsse zu gewähren, deren Höhe der Haushaltsgesetzgeber jährlich über die Einstellung im Haushaltsplan festlegt. Um dieser Verantwortung gerecht werden zu können, bedarf der Haushaltsgesetzgeber hinreichender Kenntnis und Transparenz über die geplante Baumaßnahme einschließlich ihrer Kosten und Folgekosten. Nur die Vorlage ausreichender qualifizierter Unterlagen kann sicherstellen, dass sowohl NPorts als auch der Haushaltsgesetzgeber ihrer Verantwortung gerecht werden können. Bei Entscheidungen aufgrund unzureichender Grundlagen besteht für den Landesgesetzgeber die Gefahr, dass die bezuschussten Maßnahmen nachträglich zusätzlichen Finanzbedarf erfordern, der bei einer höheren Transparenz im Vorfeld bereits zu einem früheren Zeitpunkt hätte erkannt werden können.

Die „Haushaltsunterlage Bau“ im Sinne des § 24 LHO ist nach den Erfahrungen bei Landesbauten für die Entscheidungsgremien eine geeignete und bewährte

Informationsgrundlage zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Bauinvestitionen sowie deren haushaltsmäßigen Auswirkungen. Bei einer analogen Anwendung der vorgenannten Vorschriften auf Hafenbaumaßnahmen könnte ggf. eine vom Haushaltsrecht abweichende Größenordnung (ca. 3 Mio. €) als Grenze angesetzt werden. Hierdurch würde der Verwaltungsaufwand gering gehalten sowie die Eigenverantwortung von NPorts bestehen bleiben. Neben der Vorlage der entsprechenden Haushaltsunterlagen ist dabei auch sicherzustellen, dass die Baumaßnahmen einer fachtechnischen Prüfung unterzogen werden.

NPorts hat im Rahmen der Prüfung der Nesserlander Schleuse darauf hingewiesen, dass durch gesellschaftsinterne Regelwerke künftig sichergestellt sei, dass Investitionsentscheidungen auf Basis qualifizierter Unterlagen getroffen würden. Ebenso seien Kostensteigerungen und daraus resultierende Mehrbedarfe detailliert zu begründen. Der LRH begrüßt die internen Regelungen. Eine gesellschaftsinterne Aufbereitung der Grundlagen für Investitionen ersetzt jedoch nicht die Information des Haushaltsgesetzgebers. Diese kann nach Auffassung des LRH am besten durch ein regelmäßiges anerkanntes Verfahren sichergestellt werden.

Stellungnahme

NPorts, das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie das Finanzministerium haben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Sie geben zu bedenken, dass eine Anwendung der §§ 24 und 54 LHO wegen der Reduzierung der Flexibilität zu einer deutlichen Einschränkung der Konkurrenzfähigkeit führen könnte. Neben dem verfahrensmäßigen Aufwand werden auch negative zeitliche Aspekte angeführt. Diese könnten ggf. auch negative Auswirkungen auf Vertragsverhandlungen mit Auftraggebern haben.

Diese Argumentation lässt außer Acht, dass das Land die Mittel bereitstellt und das volle Kostenrisiko trägt. Im Übrigen erwartet das Land z. B. auch von den ebenfalls mit größerer Autonomie ausgestatteten Stiftungshochschulen, dass der Haushaltsausschuss über größere Bauvorhaben informiert wird und die dafür erforderlichen Mittel freigibt.

Durch die gegenüber dem allgemeinen Landesbau (2 Mio. €) vom LRH vorgeschlagene höhere Wertgrenze (3 Mio. €) sind keine nennenswerten Einschränkungen für NPorts zu befürchten.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

32. Theorie und Praxis bei der Förderrichtlinie „Transparenz schaffen - von der Ladentheke bis zum Erzeuger“

Das Land missachtete bei der Umsetzung der Richtlinie „Transparenz schaffen - von der Ladentheke bis zum Erzeuger“ eigene Vorgaben und Ziele.

Ausgangssituation

Das Land gewährte nach der Richtlinie „Transparenz schaffen - von der Ladentheke bis zum Erzeuger“²²⁰ auf der Grundlage der ELER-Verordnung²²¹ Zuwendungen von insgesamt rd. 3,3 Mio. € an regionale Bildungsträger. Bewilligungsbehörde war die Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Nach Angaben des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz handelt es sich um ein sogenanntes Leuchtturmprojekt.

Vorgaben für die Förderung

Nach der Richtlinie sollten Bildungs- und Informationsprojekte zum Themenfeld „Landwirtschaft & Ernährung“ durch regionale Bildungsträger unter Beteiligung von regionalen Wirtschaftsakteuren gefördert werden. Ziel sollte sein, durch Bildungsveranstaltungen für junge Konsumenten und Familien das ökonomische und soziokulturelle Engagement im eigenen Lebensumfeld, das Interesse an einer positiven Entwicklung des ländlichen Raums und somit die regionale Identifikation zu stärken. Dialogstrukturen sollten aufgebaut werden, die zur Bildung von

²²⁰ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Durchführung und Koordinierung von regional verankerten Informationsmaßnahmen über Handel, Verarbeitung und Erzeugung von Lebensmitteln in Niedersachsen/Bremen (Transparenz schaffen - von der Ladentheke bis zum Erzeuger), Erlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 27.02.2007 (Nds. MBl. S. 231), zuletzt geändert durch Erlass vom 18.01.2011 (Nds. MBl. S. 165).

²²¹ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABL. L 277 vom 21.10.2005 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung EU vom 21.12.2011 (ABL. L 339 S.1).

Synergien zwischen regionalen Wirtschaftsakteuren aus Landwirtschaft, Bildung und Touristik beitragen.

Umsetzung in der Förderperiode 2007 bis 2013

Der LRH prüfte die Umsetzung der Richtlinie in der Förderperiode 2007 bis 2013. Er stellte u. a. Folgendes fest:

- Es wurde ein Bildungsträger gefördert, der seinen Sitz in Hamburg hat. Die Förderrichtlinie sieht vor, dass Zuwendungsempfänger Bildungsträger mit Sitz in Niedersachsen sein müssen.
- Das Land subventionierte zudem Veranstaltungen eines Bildungsträgers, die in einer großen selbstständigen Stadt durchgeführt wurden. Die Richtlinie ließ nur Förderungen im ländlichen Raum zu. Die betroffene Stadt war in der Dienstanweisung ausdrücklich von der förderfähigen Gebietskulisse ausgenommen.
- Auch wurden Veranstaltungen finanziell unterstützt, die Schulen in freier Trägerschaft dazu dienten, die in ihrem Lehrplan vorgesehenen landwirtschaftlichen Praktika durchzuführen. Zuwendungen unterliegen gemäß §§ 23, 44 LHO dem Subsidiaritätsprinzip. Da Schulen in freier Trägerschaft für den vorgenannten Zweck bereits staatliche Finanzhilfen auf schulgesetzlicher Grundlage erhalten, lag eine Doppelalimentation vor, die nach dem Subsidiaritätsprinzip unzulässig ist.
- Überdies wurden Klassen- und Gruppenfahrten für Schüler und Kindergartenkinder beispielsweise aus Berlin oder Mühlheim am Main gefördert. Insoweit fehlte der von der Richtlinie geforderte regionale Bezug zum eigenen Lebensumfeld.
- Darüber hinaus wurden Honorarzahlungen als Personalkosten subventioniert. Die regionalen Bildungsträger hatten für Veranstaltungen beispielsweise Re-

ferenten oder Betriebsinhaber auf Honorarbasis verpflichtet. Honorare sind jedoch keine Personalkosten, sondern Sachkosten. Der Richtlinie zufolge waren Sachkosten ausdrücklich nicht förderfähig.

Neben Feststellungen zur verwaltungsmäßigen Umsetzung der Förderrichtlinie empfahl der LRH insbesondere, stärker die Ziele des ELER-Programms im Blick zu behalten.

Ausblick auf die Förderperiode 2014 bis 2020

Das Land will auch in der Förderperiode 2014 bis 2020 Bildungs- und Informationsangebote zu den Themenfeldern Umwelt, Landwirtschaft und Ernährung, insbesondere für junge Konsumenten, unterstützen sowie den Aufbau, Erhalt und die Koordinierung von Netzwerken fördern. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat zugesagt, bei der Gestaltung der neuen Richtlinie „Transparenz schaffen - von der Ladentheke bis zum Erzeuger“ die Feststellungen und Empfehlungen des LRH zu berücksichtigen. Zudem soll sich die neue Förderrichtlinie enger an der neuen ELER-Verordnung²²² und dem genehmigten PFEIL-Programm²²³ orientieren. Auch will das Ministerium durch stärkere fachaufsichtliche Prüfungen künftig darauf hinwirken, dass die Vorgaben eingehalten werden.

33. Defizite der Niedersächsischen Landesforsten bei der Ausübung der übertragenen Bauherreneigenschaft

Die Niedersächsischen Landesforsten bearbeiten ihre Bauaufgaben in eigener Verantwortung und Zuständigkeit. Bei einer Prüfung durchgeführter Bauprojekte stellte der LRH fest, dass die Landesforsten als öf-

²²² Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

²²³ Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum.

fentlicher Auftraggeber das Vergaberecht nicht hinreichend berücksichtigten. Auch beanstandete er baufachliche Defizite bei der Umsetzung von Vorhaben.

Mit der Umwandlung der landeseigenen Forstverwaltung in die Anstalt „Niedersächsische Landesforsten“ übertrug die Landesregierung zusammen mit den Gebäuden und Liegenschaften auch die Bauherreneigenschaft. Damit erhielten die Niedersächsischen Landesforsten (NLF) die organisatorische und fachliche Verantwortung für die eigenen Bauaufgaben. Der LRH untersuchte 22 Bauvorhaben mit einem Volumen von 500 € bis 2,5 Mio. €. Die örtlichen Forstämter führten die Projekte in eigener Verantwortung in Zusammenarbeit mit Freiberuflern durch.

Der LRH stellte bei der Umsetzung der Bauvorhaben keine überzogenen Ausführungen fest, sodass insgesamt von einer in Qualität und Ausstattung angemessenen Bauweise ausgegangen werden kann. Gleichwohl kritisiert der LRH, dass die NLF Defizite bei der Begleitung der Baumaßnahmen bzw. der eingeschalteten Planer sowie bei der Anwendung des Bauvergaberechts haben:

- Die Betriebsanweisung der NLF vom 26.01.2009 verweist darauf, dass bei Baumaßnahmen „Generalunternehmer“ bevorzugt beauftragt werden sollen. Dieses widerspricht dem Grundsatz der Losweisen Vergabe.²²⁴ Eine vergaberechtlich tragfähige Erklärung, die eine Generalunternehmervergabe begründet hätte, hatten die NLF in keinem der untersuchten Fälle. Stattdessen vergaben die NLF nicht nur die Bautätigkeiten in einem Los, sondern integrierten auch noch die Planungsleistungen. Sie führten damit eine Totalunternehmervergabe - also Planen und Bauen aus einer Hand - durch.
- Die NLF bezogen bei verschiedenen Bauvergaben Angebote nicht auf der Grundlage neutraler Leistungsverzeichnisse. Stattdessen ließen sie zum Teil Angebote von ihnen bekannten Unternehmen erstellen und stellten diese weiteren Bietern als Leistungsverzeichnisse zur Verfügung.

²²⁴ Siehe hierzu auch § 97 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und § 5 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A.

- Fast alle vom LRH geprüften Bauvergaben hatten formale Mängel in der Durchführung oder der Dokumentation.
- Zudem stellte der LRH bei den untersuchten Bauvorhaben fest, dass die NLF keinerlei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt und keine Lösungsalternativen in Betracht gezogen hatten. Gemäß § 7 LHO sind auch die NLF verpflichtet, für alle Maßnahmen von finanzieller Bedeutung eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zu erstellen. Finanziell bedeutend sind gemäß eigener Dienstvereinbarung der NLF Maßnahmen ab einem Volumen von 10.000 €.

Der LRH begrüßt, dass die NLF Defizite bei der Bauabwicklung eingeräumt haben und ebenfalls Verbesserungsbedarf bei der eigenen Baukompetenz erkennen, so z. B. beim Vergaberecht oder den Bauprozessen. Auch haben die NLF zugesichert, künftig Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu erstellen und zu dokumentieren.

Justizministerium

34. Amtsgerichte in Niedersachsen - weniger wäre besser

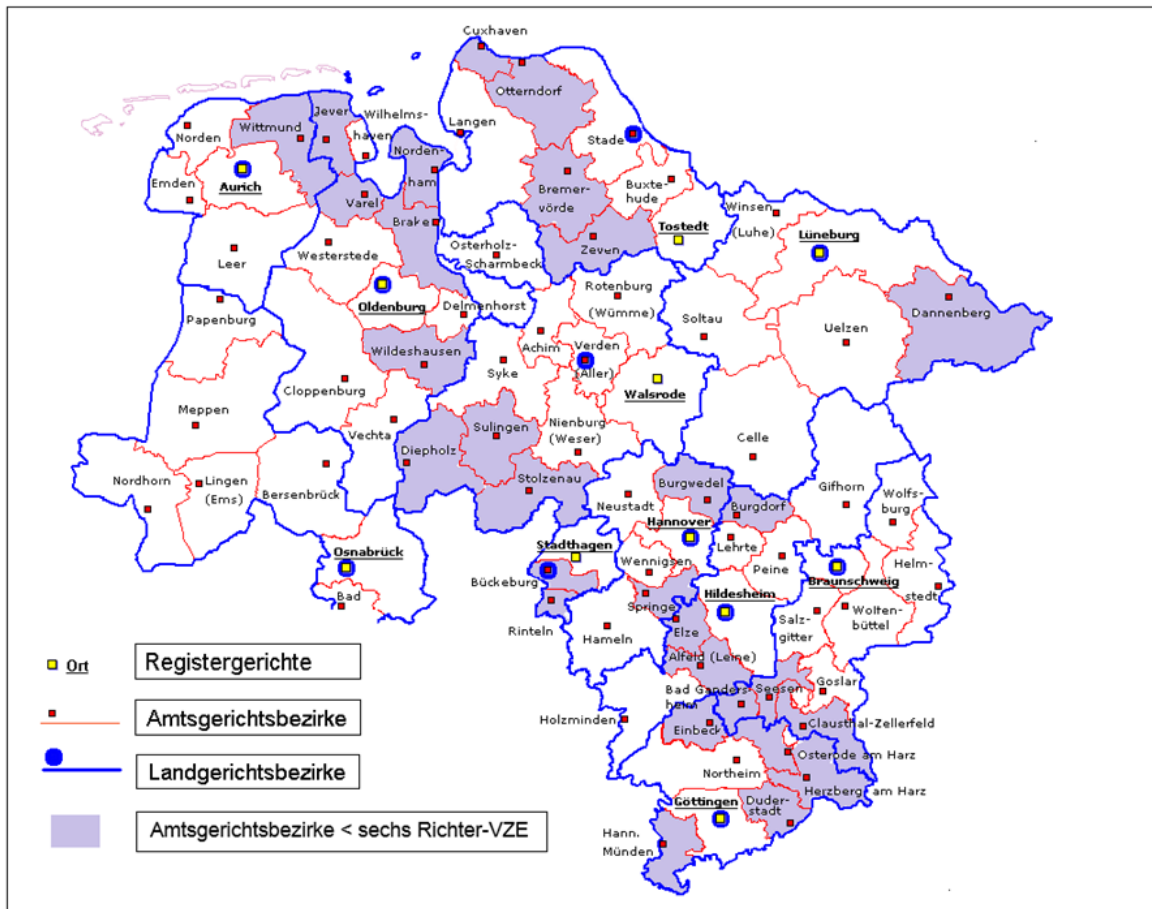
Der LRH prüfte die Amtsgerichtslandschaft in Niedersachsen und stellte fest, dass insbesondere die sehr kleinen der insgesamt 80 Amtsgerichte nicht mehr zukunftsfähig sind:

- *Sie haben einen vergleichsweise höheren Personalbedarf als größere Gerichte.*
- *Sie sind die am unwirtschaftlichsten untergebrachten Amtsgerichte.*
- *Ihnen fällt es besonders schwer, den wachsenden Sicherheitsanforderungen nachzukommen.*

Der LRH fordert das Justizministerium auf, die Amtsgerichtsstruktur in Niedersachsen zu überprüfen.

Amtsgerichtsstruktur im Vergleich

In Niedersachsen gibt es 80 Amtsgerichte, die elf Landgerichten zugeordnet sind. Die folgende Darstellung zeigt die Verteilung der Amtsgerichte und Amtsgerichtsbezirke und macht die kleinteilige Struktur insbesondere im Südosten Niedersachsens deutlich:



Quelle: http://www.mj.niedersachsen.de/download/7717/Karte_der_Registergerichte.bmp
mit Ergänzung LRH

- Hessen hat seit dem Jahr 2005 die Anzahl der Amtsgerichte von 58 auf 41 reduziert.
- Schleswig-Holstein löste 5 von 27 Amtsgerichten auf.
- In Mecklenburg-Vorpommern wird die Anzahl der Amtsgerichte von 21 auf 10 verringert. In einem Volksentscheid hat die Bevölkerung diese Maßnahme mit großer Mehrheit unterstützt.

Während andere Länder die Funktionsfähigkeit ihrer Amtsgerichte durch das Schaffen größerer Einheiten gestärkt haben, bestehen in Niedersachsen weiter die alten Strukturen.

Feststellungen des LRH

Zurzeit wird die Funktionsfähigkeit der kleineren Amtsgerichte in Niedersachsen durch eine privilegierte Personalausstattung sichergestellt:

- So wird bei der Berechnung des Personalbedarfs für „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“ davon ausgegangen, dass die kleinen Amtsgerichte einen Personalbestand von 30 Vollzeiteinheiten (VZE) besitzen und diesen verwalten. Tatsächlich haben 22 der 80 Amtsgerichte jedoch einen Personalbestand von weniger als 30 VZE. Beim kleinsten Amtsgericht, dem Amtsgericht Bad Gandersheim mit insgesamt 9,5 VZE, werden hierdurch vom Justizministerium beispielsweise 0,85 VZE zusätzlich für „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“ zur Verfügung gestellt. Dies entspricht zusätzlichen Ausgaben allein dort in Höhe von rd. 72.000 € jährlich.
- Zudem bewilligt das Justizministerium den Amtsgerichten - unabhängig von ihrer Größe - für die Rufbereitschaft eine Pauschale an VZE. Im Ergebnis werden bei jedem Amtsgericht 1,2 VZE für die Rufbereitschaft angesetzt. Dies verursacht unabhängig von deren Größe jährliche Personalkosten von ca. 70.000 € je Amtsgericht. Durch die Gleichstellung profitieren die kleinen Amtsgerichte, deren tatsächlicher Aufwand im Vergleich geringer ist.

Die Besserstellung der kleinen Amtsgerichte ist angesichts einer vorhandenen Grundlast nachvollziehbar. Im Ergebnis verursachen kleinere Amtsgerichte jedoch im Verhältnis zu größeren Amtsgerichten höhere Kosten.

Soweit ein Amtsgericht den Ausfall einer Arbeitskraft nicht allein auffangen kann, fordert es über das Landgericht Personalverstärkung aus dem Bezirk an. Der LRH konnte in den Landgerichten feststellen, dass der Betreuungsaufwand für die kleinen Amtsgerichte teilweise sehr hoch ist.

In den kleineren Amtsgerichten reicht der Bestand an Wachtmeistern nicht aus, den gestiegenen Sicherheitsanforderungen gerecht zu werden. Insbesondere die geschlechterspezifischen Einlasskontrollen können häufig nur durch externe Un-

terstützung von anderen Amtsgerichten sichergestellt werden, da Wachtmeisterinnen in kleinen Amtsgerichten häufig nicht vorhanden sind. Gemeinsame Wachtmeisterdienste von Gerichten sind an Standorten mit nur einem Gericht zudem nicht umsetzbar.

Soweit die Amtsgerichte in historischen Gebäuden untergebracht sind, stehen dem repräsentativen Faktor häufig erhebliche funktionale Einschränkungen gegenüber. Insbesondere eine Barrierefreiheit ist dort schwer zu realisieren. Die entsprechenden Gebäude weisen zudem schon alters- und strukturbedingt einen höheren Sanierungs- bzw. Unterhaltungsaufwand auf.

Im Verhältnis der jährlichen Unterbringungskosten zu den VZE²²⁵ vor Ort ergibt sich folgende Rangfolge:

Lfd. Nr.		VZE	Unterbringungskosten	Kosten pro VZE
1	Amtsgericht Aurich	78,91	142.282,81	1.803
2	Amtsgericht Meppen	64,95	176.472,91	2.717
3	Amtsgericht Cloppenburg	74,13	262.755,17	3.545
4 - 59	Amtsgerichte -----			
60	Amtsgericht Helmstedt	56,70	384.549,36	6.782
61	Amtsgericht Nienburg	46,39	322.599,47	6.954
62	Amtsgericht Seesen	22,25	157.509,95	7.079
63 - 75	Amtsgerichte -----			
76	Amtsgericht Nordenham	27,44	274.485,71	10.003
77	Amtsgericht Clausthal-Zellerfeld	19,00	207.365,38	10.914
78	Amtsgericht Bad Gandersheim	9,50	133.787,29	14.083
79	Amtsgericht Springe	23,00	335.519,04	14.588
80	Amtsgericht Herzberg am Harz	29,38	486.985,06	16.575
			Durchschnitt	6.040

Unterbringungskosten pro VZE im Jahr 2014

²²⁵ Entspricht weitgehend der im Justizbereich verwendeten Begrifflichkeit „Arbeitskraftanteile“.

Deutlich wird, dass sich kleine Amtsgerichte mit hohen Unterbringungskosten als besonders unwirtschaftlich darstellen. Die fünf tabellarisch letztplatzierten Amtsgerichte sind Amtsgerichte mit 4,5 und weniger Richter-VZE. Insbesondere die drei letztplatzierten Gerichte Bad Gandersheim, Springe und Herzberg am Harz sind mit Unterbringungskosten von über 14.000 € pro VZE im Verhältnis mehr als doppelt so teuer untergebracht wie 61 der 80 Amtsgerichte (dort weniger als 7.000 €/VZE).

Mindestgröße für Amtsgerichte

Der LRH hält eine Mindestgröße von sechs Richter-VZE für Amtsgerichte als unabdingbares Minimum für ein zukunftsfähiges Amtsgericht. In den großen richterlichen Bereichen Zivilrecht, Strafrecht und Familienrecht einschließlich der freiwilligen Gerichtsbarkeit sind jeweils mindestens zwei Richterinnen/Richter erforderlich, um die Zuständigkeiten sinnvoll trennen und die Vertretung qualitativ adäquat wahrnehmen zu können. Denn schon bereits aufgrund des europäischen Einflusses werden die anzuwendenden Vorschriften immer komplexer. Prozessvertreter sind zudem in wachsendem Maße als Fachanwälte spezialisiert. Somit wird es auch für die Richterschaft zunehmend bedeutender, sich in abgegrenzten Rechtsgebieten zu bewegen. Das Ministerium hat dieser Einschätzung nicht widersprochen.

Mit der genannten Mindestzahl an Richter-VZE geht ferner eine gewisse Größe der Amtsgerichte im nichtrichterlichen Bereich (Rechtspfleger, Serviceeinheiten) einher, die ebenfalls den Vertretungsfall absichert.

Die Maßgabe „mindestens sechs Richter VZE“ unterschreitet die Festlegungen anderer Länder noch erheblich. Schleswig-Holstein legte acht Richter-VZE als Mindestgröße für ein Amtsgericht fest, Mecklenburg-Vorpommern zehn. Jedoch wird selbst die moderate Mindestzahl von sechs Richter-VZE von mehr als 36 % der niedersächsischen Amtsgerichte nicht erfüllt. Denn 29 der 80 Amtsgerichte haben einen geringeren Personaleinsatz.

Bei diesen 29 (in der Karte gekennzeichneten) Amtsgerichten sehen wir Handlungsbedarf, der in seiner konkreten Ausgestaltung und Umsetzung - insbesondere was die Aufwertung und Auflösung von Standorten angeht - Spielräume beinhaltet. Deutlich wird beim Blick auf die eingangs verwendete Karte, dass sich ein besonderer Handlungsbedarf aufgrund der kleinen und eng zusammenliegenden Amtsgerichtsbezirke für Südostniedersachsen ergibt.

Zukunftsinvestitionen - Programm elektronische Justiz Niedersachsen (eJuNi)

Der Bestand der einzelnen Amtsgerichte ist vom Justizministerium auch vor dem Hintergrund anstehender IT-Investitionen zu überprüfen. Denn mit dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (eJustice-Gesetz²²⁶) verpflichtet der Bundesgesetzgeber die Anwaltschaft und andere sogenannte „professionelle Einreicher“, spätestens ab dem Jahr 2022 bundesweit einheitlich ausschließlich elektronisch mit der Justiz zu kommunizieren. Dabei ist die Eröffnung des elektronischen Rechtsverkehrs (eRV) bundeseinheitlich grundsätzlich zum 01.01.2018 vorgesehen (Empfangsverpflichtung der Justiz). Spätestens ab 01.01.2022 ist die elektronische Einreichung für die Anwaltschaft und andere sogenannte „professionelle Einreicher“ alleiniger verbindlicher Kommunikationsweg.²²⁷ Der eRV kann nach Einschätzung des Justizministeriums erst mit der Einführung der elektronischen Akte (eAkte) einen Großteil seines Potenzials entfalten. Die flächendeckende Einführung sei nach Bereichen gestaffelt bis spätestens zum Jahr 2025 geplant. Der eRV und die eAkte seien Bestandteile des Programms eJuNi.

Das Justizministerium geht davon aus, dass sich für die oben genannten Vorhaben in den Jahren 2015 bis 2018 zusätzliche Sachmittelaufwände in einem Umfang von etwa insgesamt 35 Mio. € ergeben: Die Justizverwaltung muss für die oben genannten Vorhaben jedes Amtsgericht hinsichtlich der IT-Ausstattung ertüchtigen. Bestimmte Grundinvestitionen für Infrastruktur, Server, weitere Hardware und IT-Sicherheit sind für jedes Amtsgericht nötig, unabhängig von der

²²⁶ Vom 10.10.2013, BGBl. I 2013, S. 3786.

²²⁷ Vgl. Artikel 26 Abs. 7 eJustice-Gesetz.

Größe des Gerichts. Jeder dieser Standorte muss betreut werden, um den Betrieb sicherzustellen.

Durch die vorstehend genannten Projekte werden sich nach Auskunft des Justizministeriums auch Möglichkeiten ergeben, Personal insbesondere in den Serviceeinheiten abzubauen. Die Kosten für die IT sollen daher durch Einsparungen im Personalbereich refinanziert werden. Als erste Schritte werden in den Haushaltsjahren 2016 bis 2018 jeweils 35 VZE noch nicht bestimmter Wertigkeit in Abgang gestellt. Dies ergibt sich auch aus dem Haushaltsvermerk Nr. 5 zum Beschäftigungsvolumen im Kapitel 11 01, Haushaltsjahr 2015.

Sowohl die anstehende Reduzierung des Personals durch eJuNi als auch die zu erwartenden Kosten für IT verstärken unsere Empfehlung, den Bestand an kleinen Amtsgerichten kritisch zu prüfen.

Fazit

Der LRH hält es bei der Neustrukturierung der Amtsgerichtsbezirke für die Betroffenen - Gerichtsangehörige, Rechtsanwälte, Bevölkerung - für zumutbar, größere Gerichtsbezirke zu bilden. Dabei sind Entfernungen, wie sie bereits im westlichen oder nordöstlichen Niedersachsen seit vielen Jahren Alltag sind, keineswegs unzumutbar. Untermauert wird dies durch die nur seltene Präsenz von Bürgerinnen und Bürgern bei den Amtsgerichten. In der Regel haben sie ein- bis zweimal in ihrem Leben direkten persönlichen Kontakt zu „ihrem“ Amtsgericht. Auch insofern spielt die Entfernung zum Amtsgericht keine große Rolle.

Eine Orientierung der Amtsgerichtsgrenzen sollte im Übrigen soweit möglich anhand der Kreisgrenzen erfolgen („Einräumigkeit der Verwaltung“). Hierdurch würden für den Bürger transparente Verwaltungsstrukturen geschaffen. Zudem würde die Zusammenarbeit insbesondere des jeweiligen Jugendamts des Kreises mit nur noch einem einzigen Amtsgericht dem Grunde nach erleichtert.

Stellungnahme des Justizministeriums

Das Justizministerium verweist hinsichtlich des Personalbedarfs für Verwaltungsaufgaben bei Amtsgerichten auf eine im Jahr 2016 geplante Organisationsstrukturanalyse. Der Bestand an Wachtmeistern reiche aufgrund gerichtsübergreifender Einsatzmodelle aus, um den gestiegenen Sicherheitsanforderungen gerecht zu werden. Das Verhältnis VZE zu den Unterbringungskosten bei den einzelnen Amtsgerichten sei nicht aussagekräftig. Die zugrunde gelegten Überlassungsentgelte für die Liegenschaften seien nur umlaufende Haushaltsposten. Die Einräumigkeit von Verwaltung und Justiz sei kein Strukturmaßstab.

Der LRH hält an seinen Empfehlungen fest. Die Ergebnisse der Organisationsstrukturanalyse zum Personalbedarf bei Verwaltungsaufgaben bleiben abzuwarten. Die Einlassung des Justizministeriums bestätigt, dass bei den kleinen Amtsgerichten die Sicherheitsanforderungen nur durch gerichtsübergreifende Hilfe gewährleistet werden können. Der LRH sieht im Verhältnis der VZE zu den Unterbringungskosten eine sinnvolle Möglichkeit, bewerten zu können, ob ein Amtsgericht wirtschaftlich untergebracht ist. Dabei ermöglichen Überlassungsentgelte als Rechengröße einen Vergleich auch mit angemieteten Liegenschaften.

Der LRH hält auch an der Auffassung fest, dass transparente, einheitliche Strukturen bei Amtsgerichts- und Kreisgrenzen förderlich sind. Hierbei sollte eine übergeordnete Sichtweise im Vordergrund stehen, die sich nicht allein an den justiziellen Interessen orientiert.

35. Unzureichende Wertermittlung in Nachlassangelegenheiten

Die Amtsgerichte überprüften Nachlasswerte nur unzureichend. Sie vertrauten regelmäßig den Angaben der Erben und Notare. Die Möglichkeit der Abfrage von Finanzamtsdaten nahmen sie nicht wahr.

Der LRH stellte fest, dass allein in den von ihm geprüften Fällen Erbmassen in Höhe von mindestens 97 Mio. € bei der Berechnung von Gerichtskosten unberücksichtigt blieben. Das führte zu einem Gerichtskostenausfall von etwa 64.000 €.

Der LRH untersuchte die Berechnung und Einforderung von Gerichtskosten in Nachlasssachen bei mehreren Amtsgerichten der Oberlandesgerichtsbezirke Braunschweig und Celle. Ergänzend erhob er in den Erbschaftsteuerstellen der Finanzämter Nachlasswerte. Anlass der Prüfung waren Änderungen im Bereich des Gerichtskostenrechts.

Unzureichende Nachlasswertermittlung

Der Gesetzgeber unterscheidet bei der Berechnung von Gerichtskosten in Nachlasssachen zwischen Festgebühren und Wertgebühren. Feststellungen traf der LRH ausschließlich bei der Berechnung der Wertgebühren. Bei diesen richtet sich die Höhe der Gerichtskosten nach den vorhandenen Nachlasswerten.

Die vom LRH geprüften Amtsgerichte führten nur selten eigene Ermittlungen zum Nachlasswert durch. Soweit vorab Wertermittlungsbögen ausgehändigt wurden, vertrauten sie regelmäßig den Angaben der Erben. Weiterhin übernahmen sie in der Regel die von den Notaren mitgeteilten Geschäftswerte. Vielfach legten sie der Berechnung auch die bei der gerichtlichen Beurkundung von Erbscheinanträgen durch die Erben genannten Werte zugrunde. In einigen Fällen griffen sie zudem auf erledigte Nachlassverfahren zurück.

Der LRH beanstandet, dass die Gerichte in der Regel ausschließlich den Angaben der Erben und Notare vertrauen. Er geht davon aus, dass dieses Vorgehen oftmals zu unzutreffenden Wertfestsetzungen führt. Der LRH regt daher an, den Erben vor allem in Fällen der gerichtlichen Beurkundung und insbesondere in Verfahren mit vorhandenem Grundbesitz wenigstens einen Wertermittlungsbogen auszuhändigen und anlassbezogen weitere Ermittlungen anzustellen. Z. B. konnten die Gerichte in einigen Fällen aus den Wertangaben der Notare keine Rückschlüsse auf den tatsächlichen Nachlasswert bzw. dessen Zusammensetzung ziehen. Der LRH empfiehlt in diesen Zweifelsfällen, die Notare den angesetzten Geschäftswert erläutern zu lassen.

Keine Einbeziehung von Daten der Finanzämter

Von der gesetzlichen Möglichkeit, Nachlasswerte bei den Finanzämtern abzufragen, machten die Gerichte in den eingesehenen Verfahren keinen Gebrauch. Ein Abgleich ergab, dass die Werte der Finanzämter häufig höher als jene der Nachlassgerichte ausfielen. Der LRH stellte fest, dass in 114 geprüften Fällen Vermögenswerte in Höhe von mindestens 97 Mio. € bei der Berechnung von Gerichtskosten außer Ansatz blieben. Dies verursachte allein bei den geprüften Amtsgerichten einen möglichen Gerichtskostenausfall von rd. 64.000 €. Unberücksichtigt ließ der LRH bei seiner Berechnung, dass in Nachlassverfahren mehrere Gerichtsgebühren entstehen können.

Die Gerichte sind bereits heute verpflichtet, den Finanzämtern in nachlassgerichtlichen Verfahren von Amts wegen Mitteilungen über die Höhe und die Zusammensetzung des Nachlasses zu machen.²²⁸ In Fällen, in denen die steuerlichen Bemessungsgrundlagen über den gerichtlichen Nachlasswerten liegen, sollte eine entsprechende (standardisierte) Antwort des Finanzamts an die Nachlassgerichte erfolgen.

Stellungnahme des Justizministeriums

Das Justizministerium betont, dass ihm die Ausschöpfung von Einnahmemöglichkeiten ein wichtiges Anliegen ist. Das Ministerium werde die Möglichkeiten für einen verbesserten Datenabgleich mit der Steuerverwaltung eingehend prüfen und nach Möglichkeit umsetzen.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Gerichte den Wert von Nachlässen mehr als bisher überprüfen müssen. Insbesondere hält er es für zwingend erforderlich, von der gesetzlichen Möglichkeit der Abfrage von Finanzamtsdaten Gebrauch zu machen.

²²⁸ Abschnitt XVII Nr. 2 Abs. 3 der Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen; Allgemeine Verfügung 8. Änderung der am 01.06.1998 in Kraft getretenen Neufassung der Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen vom 25.08.2008.

Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz

36. Länderübergreifende Zusammenarbeit beim Nationalpark Harz

Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen stellten im Jahr 2009 bei einer Prüfung fest, dass die von den beiden Ländern eingerichtete gemeinsame Nationalparkverwaltung Harz die Vorteile einer vereinten Verwaltung noch unzureichend nutzte.

Die Rechnungshöfe schlugen den beiden zuständigen Länderministerien Maßnahmen vor, um vorhandene Doppelstrukturen zu beseitigen, die länderübergreifenden Aufgaben zu vereinheitlichen und die Geschäftsabläufe wirtschaftlich zu organisieren.

Die Ministerien setzten in den vergangenen Jahren gemeinsam mit der Nationalparkverwaltung alle wesentlichen Empfehlungen um.

Vorbemerkung

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

Mit weitgehend gleichlautenden Nationalparkgesetzen Harz vom 19.²²⁹ und 20.12.2005²³⁰ verwirklichten die Länder ihre Absicht und führten die beiden Verwaltungen in Wernigerode zusammen.²³¹

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

²²⁹ Gesetz über den Nationalpark „Harz (Niedersachsen)“ vom 19.12.2005 (Nds. GVBl. S. 446).

²³⁰ Gesetz über den Nationalpark „Harz (Sachsen-Anhalt)“ vom 20.12.2005 (GVBl. LSA S. 816).

²³¹ Staatsvertrag über die gemeinsame Verwaltung der Nationalparke „Harz (Niedersachsen)“ und „Harz (Sachsen-Anhalt)“ vom 05.01.2006 (Nds. GVBl. S. 69 und GVBl. LSA S. 81).

Feststellungen und Empfehlungen der Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe stellten fest, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt und das Niedersächsische Umweltministerium, entgegen ihrer ursprünglichen Absicht, wesentliche Aufgaben organisatorisch nicht zusammengeführt hatten. Es handelte sich dabei hauptsächlich um die Waldbehandlung, die Wildbestandsregulierung, die revierspezifischen Aufgaben, den Waldschutz und die Nationalparkwacht. Weiterhin geteilt durch die Landesgrenze, nahmen voneinander getrennte Fachbereiche mit jeweils eigener Leitung die o. a. Aufgaben separat wahr.

Die Rechnungshöfe sahen keine Gründe, die diese Doppelstrukturen hätten rechtfertigen können. Sie schlugen daher vor, die Waldentwicklung und Wildbestandsregulierung sowie die Nationalparkwacht länderübergreifend jeweils nur einem Fachbereich zuzuordnen. Die organisatorische Zusammenführung der Aufgaben in jeweils nur einer Organisationseinheit würde die notwendigen Abstimmungsprozesse zwischen den Fachbereichen minimieren, klare Verantwortlichkeiten schaffen, Mehrfachzuständigkeiten ausschließen, die Aufgabenerledigung vereinheitlichen, zusätzlichen Verwaltungsaufwand vermeiden und die Arbeit insgesamt wesentlich effizienter gestalten.

Die Rechnungshöfe stellten des Weiteren fest, dass der Fachbereich Allgemeine Verwaltung noch viele Aufgaben länderspezifisch wahrnahm. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren entweder für den niedersächsischen oder für den sachsen-anhaltinischen Teil zuständig. Nur wenige Bedienstete bearbeiteten Aufgaben für den gesamten Nationalpark. Dies erhöhte den Verwaltungsaufwand und erschwerte die Arbeitserledigung.

Die Nationalparkverwaltung betrieb mehrere Einrichtungen, die der länderübergreifenden Informations- und Bildungsarbeit dienten. Entgegen dem Staatsvertrag trugen die Länder die Ausgaben für deren Personal und Sachmittel noch nicht gemeinsam. Die Rechnungshöfe mahnten die vereinbarte länderübergreifende Finanzierung an.

Ferner empfahlen die Rechnungshöfe, Zielvereinbarungen zu schließen, eine verbindliche Entgeltordnung zu schaffen und das Spendenwesen zu ordnen. Die Maßnahmen sollten vor allem das Ziel haben, die Arbeit zu vereinheitlichen und effizienter zu gestalten.

Die Rechnungshöfe hielten es zudem für erforderlich, ein Konzept für die künftige Entwicklung der 14 Nationalparkreviere aufzustellen. Sie waren der Auffassung, dass die Anzahl der Reviere reduziert werden könne.

Umsetzung der Vorschläge

Die beiden zuständigen Ministerien der Länder befassten sich mit den Vorschlägen der Rechnungshöfe. Alle Stellungnahmen gaben sie im gegenseitigen Einvernehmen ab.

Im März 2012 hoben sie die bislang nach West- und Ostharz geregelten Zuständigkeiten auf. Die Aufgaben der Waldbehandlung und Wildbestandsregulierung sowie die Angelegenheiten der Nationalparkwacht ordneten sie nur jeweils einem Fachbereich zu.

Mit den Haushaltsplänen 2012 führten die beiden Länder alle Sachmittel im Haushalt des Landes Sachsen-Anhalt zusammen. Die anteilige Finanzierung durch Niedersachsen stellten sie durch neu eingeführte Erstattungstitel sicher. Die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel erfolgt - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nur noch über das sachsen-anhaltinische Haushaltssystem.

Die Nationalparkverwaltung schloss interne Zielvereinbarungen ab. Sie setzte eine neue Entgeltordnung und eine Anweisung für die Verwaltung der Spenden in Kraft.

Die Nationalparkverwaltung verringerte die Zahl der Nationalparkreviere um zwei auf zwölf. Dadurch konnte sie zwei Revierleiterstellen einsparen.

Die Ministerien der Länder teilten in ihren gemeinsamen Stellungnahmen mit, dass sich die Neuordnung der Fachbereiche sehr positiv ausgewirkt habe. Arbeiten seien gebündelt und Synergien erreicht worden. Mit der Neuordnung der Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel haben sie grundlegende Verbesserungen erreicht, die einen einfacheren und reibungslosen Haushaltsvollzug ermöglichen. Anfangsschwierigkeiten aus der Zeit nach der Zusammenführung der Nationalparks sind überwunden und einer länderübergreifend einheitlichen und vom Personal anerkannten Zielverfolgung gewichen.

Sonstige Prüfungen

37. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammer Hannover

Die Industrie- und Handelskammer Hannover ist finanziell solide aufgestellt. Wegen ihrer sehr guten Vermögenslage muss sie nach Auffassung des LRH die Grenzen zur unzulässigen Vermögensbildung besonders kritisch überwachen.

Der LRH hält es für wünschenswert, dass die Industrie- und Handelskammer Hannover die Transparenz ihrer Vergütungsstrukturen erhöht und die Vollversammlung entsprechend deren Zuständigkeit stärker in die jeweiligen Entscheidungsprozesse einbindet.

Allgemeines

Die Industrie- und Handelskammer Hannover (IHK Hannover) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht zur Selbstverwaltung. Sie finanziert sich im Wesentlichen über Beiträge und Gebühren ihrer Pflichtmitglieder. Die IHK Hannover vertritt aktuell rd. 160.000 Betriebe innerhalb ihres Bezirks.

Die Industrie- und Handelskammern haben die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihr zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten. Sie nehmen zudem die ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragenen Aufgaben wahr.

Der LRH prüfte im Jahr 2014 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHK Hannover, schwerpunktmäßig deren finanzielle Situation. Im Wesentlichen erhob der LRH Daten aus den Jahren 2010 bis 2013. Bei Bedarf weitete er die Prüfung auf die Vorjahre sowie auf das Jahr 2014 aus.

Vermögenslage

Der LRH stellte fest, dass die IHK Hannover finanziell solide aufgestellt ist und ihre Haushaltsführung unter Kostengesichtspunkten im Wesentlichen straff und mit kaufmännischer Vorsicht betreibt. Sie verfügte im Prüfungszeitraum über Rücklagen in erheblichem Umfang und befand sich insgesamt in einer komfortablen Vermögenslage.

Die IHK Hannover muss ihren Wirtschaftsplan jährlich nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen aufstellen und ausführen. Die Finanzierungsfunktion der Beiträge bildet zugleich eine Grenze der Beitrags-erhebung. Für die Kalkulation des Kammerbeitrags gilt somit das Kostendeckungsprinzip. Im Bedarfsfall kann die IHK Hannover auch einen Beschluss der Vollversammlung über eine aufgabengemäße Gewinnverwendung oder einen Beschluss über die Zuführung der Überschüsse in eine Rücklage herbeiführen. Wenn hierfür kein Bedarf besteht, muss die IHK Hannover die Überschüsse abbauen.

Diesem Umstand hat die IHK Hannover in den letzten Jahren durch anteilige Beitragsrückerstattungen sowie Senkungen der Beitragssätze Rechnung getragen. Der LRH begrüßt zudem, dass die IHK Hannover bereits erste Schritte zur Auflösung bzw. zum Abbau von Rücklagen unternommen hat und weitere Empfehlungen des LRH aufgegriffen hat, die die Transparenz der finanziellen Lage der IHK Hannover verbessern können.

Generell hält es der LRH für sinnvoll, die Vollversammlung in Rücklagenangelegenheiten auch in laufende Prozesse durch regelmäßige Beschlussfassungen einzubinden und so deren finanzielle Hauptverantwortung zu betonen.

Transparenz des Vergütungssystems

Seit dem Jahr 2003 wendet die IHK Hannover ein eigenes Vergütungssystem an. Die Vergütung der einzelnen Mitarbeiter besteht aus Grundgehalt und Bonus.

Das Grundgehalt basiert auf einem Funktionsbewertungssystem, das neun Funktionsgruppen umfasst. Es bewegt sich in einer Bandbreite von +/-20 % eines für jede Funktionsgruppe festgesetzten Mittelwerts.

Nach Einführung des neuen Vergütungssystems beauftragte die IHK Hannover im Jahr 2008 ein Beratungsunternehmen mit einer Neubewertung der Vergütungsstruktur. Die Höhe des Grundgehalts der jeweiligen Funktionsgruppe ermittelte das Beratungsunternehmen auf Basis einer Vergütungsanalyse. Hierfür zog es Gehaltsdaten der IHK Hannover sowie von großen und mittelgroßen Industrie- und Handelskammern heran. Diesen Gehaltsdaten stellte es die Vergütungspraxis von ausgewählten Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, schwerpunktmäßig von Banken und Versicherungen, gegenüber.

Weder an der Einführung des Vergütungssystems im Jahr 2003 noch an der Neubewertung im Jahr 2008 wurde die Vollversammlung beteiligt. Am 02.09.2013 ergänzte die IHK Hannover den Vorbehaltskatalog der Satzung um die Beschlussfassung der Vollversammlung über die „Grundsätze der Vergütung der Mitarbeiter“. In der darauf folgenden Sitzung am 02.12.2013 stellte der Hauptgeschäftsführer das Vergütungssystem in seinen Grundzügen vor. Hierzu gehörte auch die Benennung der Durchschnittsgehälter pro Funktionsgruppe. Die Mittelwerte pro Funktionsgruppe waren graphisch dargestellt, jedoch in der Grafik nicht numerisch ablesbar. Die Vollversammlung stimmte dem vorgestellten Vergütungskonzept zu.

Der Landesgesetzgeber schreibt den Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht vor, nach welchen Regeln sie ihre Mitarbeiter zu vergüten haben. Insbesondere gibt es keine Norm, die der IHK Hannover vorschreibt, sich an das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes zu halten. Dennoch hält es der LRH für geboten, dass sich die IHK Hannover als Körperschaft des öffentlichen Rechts bei der Festlegung ihrer Vergütungen an den im öffentlichen Dienst geltenden Maßstäben und Strukturen orientiert, da sie sich in maßgeblichem Umfang durch Pflichtbeiträge ihrer Mitglieder finanziert. Wenn das Vergütungssystem - wie im vorliegenden

Fall - vor allem dank leistungsabhängiger Boni über den Tarifen für den öffentlichen Dienst liegt, erscheint es aus Sicht des LRH sachgerecht, dies durch die Vollversammlung legitimieren zu lassen.

Der LRH begrüßt, dass der Vollversammlung im Jahr 2013 nach der entsprechenden Satzungsänderung Grundzüge des Vergütungssystems zur Beschlussfassung vorgelegt wurden. Nach Auffassung des LRH sollte die Vollversammlung jedoch auch über die Höhe der Mittelwerte der jeweiligen Funktionsgruppen sowie den herangezogenen Vergleichsmaßstab informiert werden, da es sich hier um wesentliche Aspekte des Vergütungssystems und damit auch um „Grundsätze der Vergütung“ handelt.

Die Vollversammlung beschließt laut Satzung über die Grundsätze der Vergütung der Mitarbeiter. Der LRH hält es für sachgerecht, wenn die Vollversammlung auch über die Grundsätze der Vergütung des Hauptgeschäftsführers und seiner Stellvertreter entscheidet. Dabei kann es nach Auffassung des LRH dahingestellt bleiben, ob der Hauptgeschäftsführer als Mitarbeiter oder Organ der IHK Hannover einzuordnen ist.

Die IHK Hannover ist eine beitragsfinanzierte Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht zur Selbstverwaltung. Hieraus abgeleitet steht ihr ein Spielraum bei der Festlegung der Vergütungen des Hauptgeschäftsführers und seiner Stellvertreter zu. Dabei ist zu beachten, dass die Personalaufwendungen Bestandteil des Haushalts sind. Aus dem Haushaltsvolumen abgeleitet ergibt sich wiederum die Höhe der Mitgliedsbeiträge. Der LRH hält es daraus folgend für wünschenswert, wenn auch dem einzelnen Mitglied, und nicht nur der Vollversammlung, die Verwendung der Beiträge offengelegt wird. Der LRH hält es für denkbar, dass die Vollversammlung hierfür einen Vergütungsrahmen oder einzelne Kriterien für die Bemessung der Vergütung aufstellt. Möglich wäre auch die Festlegung einer Unter- und Obergrenze oder eines Mittelwerts der Vergütung.

Generell empfiehlt der LRH unter Transparenzgesichtspunkten, dass die IHK Hannover künftig freiwillig eine individualisierte Offenlegung der Vergütung des Hauptgeschäftsführers und seiner Stellvertreter vornimmt.

Die IHK Hannover teilte zwischenzeitlich mit, dass das Präsidium den Vorschlag des LRH zur Offenlegung der Vergütung aufgenommen habe. Das Präsidium strebe allerdings einen gleichförmigen Ansatz in der Gesamtorganisation der Industrie- und Handelskammern an. Die IHK Hannover habe daher einen Abstimmungsprozess gegenüber dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag angestoßen und um einen Vorschlag für alle Industrie- und Handelskammern gebeten.

Der LRH begrüßt, dass die IHK Hannover den Vorschlag zur Offenlegung der Vergütung aufgenommen hat. Aus seiner Sicht ist es allerdings nicht zwingend, die Entscheidung zur Offenlegung der Vergütung des Hauptgeschäftsführers und seiner Stellvertreter von einem gleichförmigen Ansatz in der Gesamtorganisation abhängig zu machen.

38. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer Hannover

Die Handwerkskammer Hannover befindet sich insgesamt in einer schwierigen finanziellen Lage. Sie muss ihre Haushaltsführung grundlegend auf den Prüfstand stellen und ihr internes Controlling verbessern. Insbesondere die hohen und seit Jahren ansteigenden Personalkosten sowie die Dauerverluste der Tochtergesellschaft HWK Hannover Projekt- und Servicegesellschaft mbH sollten von der Handwerkskammer Hannover kritisch hinterfragt werden.

Allgemeines

Die Handwerkskammer Hannover ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht zur Selbstverwaltung. Sie finanziert sich im Wesentlichen über Beiträge und Gebühren ihrer Pflichtmitglieder. Aktuell vertritt die Handwerkskammer Hannover knapp 19.000 Betriebe mit rd. 100.000 Beschäftigten.

Die Handwerkskammer Hannover nimmt insbesondere hoheitliche Aufgaben wahr, setzt sich politisch für die Interessen des Handwerks ein und erbringt für ihre Mitglieder Dienstleistungen, u. a. in den Bereichen individuelle Betriebsberatung sowie Aus- und Weiterbildung. Sie unterhält verschiedene Weiterbildungseinrichtungen. Hierzu gehört u. a. das Förderungs- und Bildungszentrum in Garbsen.

Der LRH prüfte im Jahr 2014 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer Hannover. Er betrachtete schwerpunktmäßig die finanzielle Situation der Kammer. Im Wesentlichen erhob der LRH Daten aus den Jahren 2010 bis 2013. Bei Bedarf weitete er die Prüfung auf die Vorjahre sowie auf das Jahr 2014 aus.

Rücklagen

Die Rücklagenordnung der Handwerkskammer schreibt die Bildung einer Betriebsmittelrücklage und die Bildung einer Ausgleichsrücklage vor.

Die Betriebsmittel- und die Ausgleichsrücklage erreichten im Betrachtungszeitraum der Jahre 2008 bis 2013 die in der Rücklagenordnung festgelegte Mindesthöhe nur zum 31.12.2009. Der Abschlussprüfer wies in seinen Prüfberichten regelmäßig auf die Unterschreitung hin. Erst in den Jahren 2013 und 2014 beschäftigten sich Vorstand und Vollversammlung mit den Rücklagen, nachdem das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als Aufsichtsbehörde die Dotierung der Rücklage beanstandet hatte.

Vollversammlung und Vorstand nahmen es über Jahre hin, dass die Mindesthöhe der Betriebsmittelrücklage und die Mindesthöhe der Ausgleichsrücklage nahezu regelmäßig unterschritten wurden. Die Handwerkskammer Hannover verstieß damit gegen ihre eigene Rücklagenordnung. Hierzu trug sie vor, dass sie die Nichteinhaltung der in der Rücklagenordnung normierten Mindesthöhe der Betriebsmittel- sowie der Ausgleichsrücklage nicht als reales Risiko bewertet habe. Der LRH weist diesbezüglich darauf hin, dass die Handwerkskammer Hannover verpflichtet ist, ihre eigene Rücklagenordnung zu beachten.

Daneben bildete die Handwerkskammer eine Rücklage für umfangreiche Investitionen in Baulichkeiten und Ausstattung, insbesondere des Förderungs- und Bildungszentrums in Garbsen. Diese Investitionsrücklage unterschreitet den geplanten Zielbetrag von 10 Mio. € erheblich. Da die Handwerkskammer für die weitere Aufstockung von Rücklagen zukünftig kaum noch über Potenzial in ihrem Haushalt verfügt, bat der LRH um Mitteilung, wie die Handwerkskammer mittelfristig die geplanten Modernisierungsmaßnahmen finanzieren will und ob sie über Alternativen zu den Modernisierungsmaßnahmen nachdenkt.

HWK Hannover Projekt- und Servicegesellschaft mbH

Im Jahr 2002 gründete die Handwerkskammer Hannover ihre 100%ige Tochtergesellschaft „HWK Hannover Projekt- und Servicegesellschaft mbH“ (PSG) mit Sitz in Garbsen. Gesellschaftszweck waren zunächst Qualifizierungs-, Entwicklungs- und Beratungsmaßnahmen zur Förderung von klein- und mittelständischen Betrieben, insbesondere des Handwerks, und ihren Mitarbeitern. Im Jahr 2007 erweiterte die Handwerkskammer Hannover den Gesellschaftszweck um die Errichtung und den Betrieb eines Tagungszentrums.

In den Jahren 2007 bis 2013 übernahm die Handwerkskammer Hannover Verluste der PSG in Höhe von knapp 2,4 Mio. €. Die Summe der Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit in diesem Zeitraum beträgt fast -2,7 Mio. €. Entsprechend minderte die Differenz von über 300.000 € das Eigenkapital der PSG. Darüber hinaus stützte die Handwerkskammer auch den laufenden Geschäftsbetrieb erheblich. So entfielen im Jahr 2013 etwa 45 % der Umsatzerlöse auf die Handwerkskammer. Im Jahr 2014 übernahm sie drei Beschäftigte der PSG.

Die PSG belastet als 100%ige Tochtergesellschaft der Handwerkskammer Hannover den Kammerhaushalt nachhaltig in erheblichem Umfang. Angesichts der strukturell defizitären Situation der PSG muss die Handwerkskammer ihre Tochtergesellschaft zunächst einer Aufgabenkritik unterziehen und deren Ertragslage verbessern. Dabei muss sie Verluste, die aus freiwilligen Aufgaben resultieren, besonders kritisch analysieren. Die Option, die PSG aufzulösen, darf dabei nach Meinung des LRH nicht ausgeschlossen werden.

Sollte sich die PSG neue Handlungs- und Betätigungsfelder erschließen wollen, sind hierfür nach Auffassung des LRH angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen und später anhand der realen Gegebenheiten zu überprüfen. Vorsorglich weist der LRH darauf hin, dass sich die PSG neue Geschäftsfelder nur in den Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung einer Handwerkskammer erschließen darf.

Bau des Tagungszentrums in Garbsen

Im Jahr 2007 fasste die Vollversammlung der Handwerkskammer Hannover einen Beschluss über die Umsetzung und Finanzierung eines Modernisierungskonzepts für das Förderungs- und Bildungszentrum in Garbsen. Dieses umfasste auch den Neubau eines Seminar- und Veranstaltungsgebäudes einschließlich eines Restaurationsangebots (Tagungszentrum). Anlass für das Modernisierungskonzept waren zum einen Umbau- und Modernisierungsbedarfe bei den Werkstätten, Schulungsräumen und Gästezimmern und zum anderen ein Mangel an (Schulungs-)Räumen und ein höherer Raumbedarf für das SB-Restaurant.

Die Errichtung und der Betrieb des Tagungszentrums wurden auf die PSG übertragen. Die Handwerkskammer Hannover entschied sich hierfür u. a., weil sie Finanzierungsvorteile aus einem Vorsteuerabzug erzielen wollte. Die Gesamtkosten des Neubaus beliefen sich auf 6,4 Mio. €.

Der LRH fand keine Belege dafür, dass die Handwerkskammer Hannover vor Planung und Errichtung des Tagungszentrums eine Bedarfsanalyse unter Abwägung von Kosten und Nutzen vorgenommen hätte. Aus den dem LRH vorgelegten Unterlagen ist insbesondere nicht erkennbar, wie die Handwerkskammer Hannover die erforderlichen Raumbedarfe im Vorfeld ermittelte. Anhand der vorgelegten Unterlagen war für den LRH auch nicht nachvollziehbar, ob die Handwerkskammer Hannover ihre Entscheidung zur Errichtung des Tagungszentrums unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit insgesamt sorgsam abgewogen hatte.

Inzwischen teilte die Handwerkskammer Hannover mit, dass der Entscheidung über die Errichtung und den Betrieb des Tagungszentrums eine Abwägung aller

für maßgeblich erachteten Belange vorausgegangen sei, wobei die Wirtschaftlichkeit zwar das wesentliche Kriterium, nicht aber das einzige gewesen sei. Federführung und Aktenhoheit für die Modernisierungsmaßnahmen im Förderungs- und Bildungszentrum, zu dem auch der Neubau des Tagungszentrums gehörte, sei von mittlerweile nicht mehr im Dienst der Kammer stehenden Mitarbeitern wahrgenommen worden. Ein Großteil der von diesen Personen geführten Akten bzw. Handakten oder Vermerken sei trotz intensivster Recherche nicht auffindbar und möglicherweise nicht mehr existent. Somit könne aus der Aktenlage die Vorgeschichte zur Errichtung des Tagungszentrums nicht belegt werden.

Der LRH nimmt dies zur Kenntnis und bittet die Handwerkskammer Hannover, zukünftig eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen, um einen personenabhängigen Informationsverlust zu vermeiden.

Vergütung und personalwirtschaftliche Maßnahmen

Die Handwerkskammer Hannover schließt mit ihren Beschäftigten Arbeitsverträge nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) und den diesen ergänzenden, ändernden oder ersetzenden Tarifverträgen in der für den Bereich der Länder jeweils geltenden Fassung. Bei länderspezifischen Regelungen finden stets die Regeln für die Beschäftigten des Landes Niedersachsen Anwendung. Als Ausnahme zum TV-L schloss die Handwerkskammer satzungsgemäß mit dem Hauptgeschäftsführer einen Dienstvertrag.

Die Ausgaben für Vergütungen und Löhne stiegen im Zeitraum von 2009 bis 2013 von rd. 6,6 Mio. € auf rd. 8,3 Mio. €, d. h. um rd. 25 % an.

Der LRH stellte fest, dass die Handwerkskammer Hannover personalwirtschaftliche Maßnahmen wie Eingruppierungen und Höhergruppierungen, Gewährung außer- und übertariflicher Zulagen und Verkürzungen des leistungsabhängigen Stufenaufstiegs vornahm, ohne die jeweilige Einzelfallprüfung und/oder Ermessensausübung nachvollziehbar zu dokumentieren. Der LRH konnte daher nicht nachvollziehen, ob die Handwerkskammer diese personalwirtschaftlichen Maßnahmen rechtmäßig vornahm. Er erwartet, dass die Handwerkskammer zukünftig

eine ausreichende Dokumentation von personalwirtschaftlichen Maßnahmen vornimmt.

Angesichts der zunehmend angespannten finanziellen Lage der Handwerkskammer Hannover empfiehlt der LRH, dass sie personalwirtschaftliche Maßnahmen unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit strikt auf ihre Notwendigkeit und Finanzierbarkeit überprüft.

39. Bilanzanalyse Dataport AöR

Nach dem Staatsvertrag über Dataport AöR prüfen die Rechnungshöfe der Vertragsländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein die Wirtschaftsführung gemeinsam. Die Rechnungshöfe haben hierzu eine Prüfungsvereinbarung abgeschlossen. Nach dieser Vereinbarung hat der Rechnungshof Hamburg den Jahresabschluss federführend auszuwerten.

Über die Prüfung des Jahresabschlusses 2014 berichtete der Rechnungshof Hamburg in seiner Ergänzung zum Jahresbericht 2016.²³²

Der Leitsatz lautet wie folgt:

„Dataport hat im Jahresabschluss 2014 entgegen den handelsrechtlichen Voraussetzungen selbst erstellte immaterielle Vermögensgegenstände in Höhe von rund 15,3 Mio. Euro aktiviert und dadurch einen deutlich verringerten Bilanzverlust ausgewiesen.“

²³² Prüfung Jahres-/Konzernabschluss 2014, S. 43.

40. NDR-Werbung - pauschale Kostenerstattung der NDR Media bedarf Überprüfung

Die Einhaltung steuerlicher Vorschriften ist kein unwiderlegbares Indiz für die Marktkonformität des Werbegeschäfts des Norddeutschen Rundfunks. Es bedarf einer regelmäßigen Überprüfung der im Körperschaftsteuergesetz vorgesehenen Pauschalen auf ihre Angemessenheit. Eine solche Überprüfung hatte die Bundesregierung der EU-Kommission bereits vor Jahren im Rahmen eines EU-Beihilfeverfahrens zugesagt.

Prüfungsanlass

Gemeinsam mit dem Landesrechnungshof Schleswig-Holstein prüfte der LRH das Werbegeschäft der NDR Media GmbH.

Die NDR Media GmbH (NDR Media) ist die Werbetochter des Norddeutschen Rundfunks (NDR). Sie ist u. a. mit der Vermarktung und Organisation von Fernseh- und Hörfunkwerbung im NDR-Sendegebiet - auch in Kooperation mit anderen Rundfunkveranstaltern - beauftragt.

Erste Erkenntnisse aus den bisher durchgeführten Prüfungen zur Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten haben ergeben, dass sich die Wirtschaftsprüfer nicht in ausreichender Tiefe mit dem Werbegeschäft der NDR Media befasst haben. Sie unterstellen, dass die Marktkonformität des Werbegeschäfts bei richtiger Anwendung der einschlägigen steuerlichen Vorschriften gegeben sei.²³³ Der NDR teilt diese Auffassung.

Vorgehen der Wirtschaftsprüfer

Die Wirtschaftsprüfer begründen die Marktkonformität des Werbegeschäfts damit, dass bei der Abrechnung der für den NDR erbrachten Werbeleistungen bei der NDR Media in Anwendung der steuerlichen Regelungen eine Gewinnpauschale in Höhe von 16 % des Netto-Umsatzes aus Hörfunk- und Fernsehwerbung

²³³ § 8 Abs. 1 Satz 3 Körperschaftsteuergesetz, siehe dazu auch Jahresbericht 2013, S. 118 „Kommerzielle Tätigkeiten des NDR und seiner Beteiligungsunternehmen“.

sowie Sponsoring berücksichtigt werde. Dementsprechend seien dem NDR 84 % der Werbeeinnahmen abzüglich der Aufwendungen, die der NDR Media durch die Veranstaltung von Werbesendungen selbst entstanden seien, zu erstatten.

Die pauschale Gewinnfestsetzung für Werbeleistungen durch den Steuergesetzgeber basiere auf zuvor erfolgten Markterhebungen und unterliege einer regelmäßigen Überprüfung, sodass ggf. Anpassungen vorgenommen würden. Da die EU-Kommission die gegenwärtige Besteuerungspraxis im Beihilfeverfahren nicht beanstandet habe, solle diese Behandlung als marktkonform angesehen werden.²³⁴

Ziel der Regelung im Körperschaftsteuergesetz

Die Neuregelung der Besteuerung des Werbegeschäfts wurde im Jahr 2001 eingeführt. In der Gesetzesbegründung heißt es:²³⁵

„Die Rundfunkanstalten der ARD und das ZDF sind als juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht körperschaft- und gewerbesteuerpflichtig, soweit sie eine hoheitliche Tätigkeit ausüben, die aus Gebühreneinnahmen finanziert wird. Sie unterliegen der Besteuerung nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art (BgA). Hierzu gehört die Veranstaltung von Werbesendungen, die im Wettbewerb zu privaten Anbietern ausgeübt wird. Aus Gründen der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts ist diese wirtschaftliche Betätigung einer sachgerechten Besteuerung zu unterwerfen.

In der Praxis bestehen Schwierigkeiten, Aufwendungen der wirtschaftlichen Tätigkeiten auf der einen Seite und der hoheitlichen Tätigkeit des Sendeauftrags auf der anderen Seite zuzuordnen zu können. Beim ZDF ist diese Schwierigkeit schon bisher durch eine gesetzliche Pauschalierung beseitigt. Bei den ARD-Anstalten ist der Gewinn aufgrund der anstaltsbezogenen Verhältnisse bisher in einem komplizierten Schätzverfahren ermittelt worden.

²³⁴ Siehe Bericht zur Prüfung der BDO „Feststellungen zur Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten der NDR Media GmbH nach § 16 d Abs. 1 Satz 2 RStV“ für das Jahr 2013, Fragenkreis 2 Buchstabe b).

²³⁵ Siehe Bundestags-Drucksache 14/7646, Begründung zu den Artikeln 10 und 11.

Der Bundesrechnungshof hat die Ungleichbehandlung zwischen ARD-Anstalten und ZDF sowie die streitanfällige Behandlung bei den ARD-Anstalten in der Vergangenheit beanstandet und zur Schaffung einer erhöhten Rechtssicherheit eine gesetzliche Neuregelung gefordert.

Die aufgetretenen Schwierigkeiten sollen durch die für ARD und ZDF einheitliche Pauschalierung des Einkommens auf 16 % der Einnahmen aus der Veranstaltung von Werbesendungen beseitigt werden.“

Auf die Frage, ob die faktisch unterstellten Betriebsausgaben angemessen sind, wurde in der Gesetzesbegründung nicht eingegangen.

Ausstehende Überprüfung der steuerlichen Regelung

Gegenstand eines späteren EU-Beihilfeverfahrens²³⁶ war auch die Marktkonformität des Werbegeschäfts der Landesrundfunkanstalten. EU-Kommission und Bundesregierung verständigten sich in diesem Verfahren im Jahr 2007 darauf, dass die im KStG vorgesehene Pauschalierung bei der Besteuerung „alternativlos“ sei, ihre Angemessenheit aber regelmäßig überprüft werden müsse, um Marktverzerrungen auszuschließen.²³⁷

Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass gerade auch die Zusicherung der Bundesregierung, die Höhe der Gewinnpauschale regelmäßig zu überprüfen, mit dazu beigetragen hat, dass das EU-Verfahren eingestellt worden ist.²³⁸ In den seit Einstellung des Verfahrens vergangenen neun Jahren hat allerdings noch keine Überprüfung stattgefunden. Die Rechnungshöfe sehen deshalb die Bundesregierung in der Pflicht, eine entsprechende Überprüfung zu veranlassen.

²³⁶ EU-Prüfverfahren E 3/2005 zur Deutschen Rundfunkfinanzierung.

²³⁷ Mitteilung der Bundesregierung vom 28.12.2006 zu E 3/2005.

²³⁸ Europäische Kommission, Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, K (2007) 1761 endgültig, vom 24.04.2007.

Stellungnahme der NDR Media

Die NDR Media sieht keine Notwendigkeit für eine Überprüfung der Pauschalregelung. Sie verweist insbesondere darauf, dass bisher weder die Wirtschaftsprüfer noch die Steuerbehörden bei regelmäßigen Prüfungen Veranlassung gesehen hätten, die Pauschale in Zweifel zu ziehen.

Die Rechnungshöfe weisen demgegenüber darauf hin, dass diese Prüfungen eben gerade auf Grundlage der bestehenden gesetzlichen Regelung erfolgen und nicht eine Überprüfung der Regelung zum Gegenstand hätten. Wenn man eine Wiederaufnahme des Verfahrens durch die EU-Kommission vermeiden will, liegt es im Interesse des Bundes und der Länder, die Angemessenheit der Pauschalregelung zu überprüfen und so eine weitere Marktkonformität des Werbegeschäfts sicherzustellen.

Hildesheim, 21.04.2016

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

P a l m

B a r d e l l e

V o l l m e r

H a c k m a n n

J a n s s e n

S u r a y