

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2015
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2013 -



VAKAT

Inhaltsübersicht

I.	Allgemeines	1
II.	Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	2
1.	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013	2
2.	Belege	3
3.	Verfall von Kreditermächtigungen	4
3.1	Bildung des Einnahmerestes aus Nettokreditermächtigungen.....	4
3.2	Ergebnis bis zum Haushaltsjahr 2012	5
3.3	Bildung des Einnahmerestes 2013 trotz Nettokreditermächtigungs-Verfalls 2012.....	5
3.4	Schuldenstand lt. Haushaltsrechnung versus Schuldenstand lt. Kreditstatistik.....	6
3.5	Ausblick	7
4.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe	8
III.	Vermögen, Schulden, Verpflichtungen	9
1.	Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO	9
2.	Schulden, Verpflichtungen	9
2.1	Fundierte Schulden	9
2.2	Bürgschaften.....	10
2.3	Verpflichtungsermächtigungen.....	10
IV.	Finanzhilfen	11
1.	Rechtsnatur der Finanzhilfen	11
2.	Schwachstellen der Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch Finanzhilfen	12
2.1	Finanzierung der niedersächsischen Studentenwerke	13
2.2	Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft Privatschulfreiheit versus Schulaufsicht?	17
2.3	Finanzhilfe an den Landessportbund Niedersachsen e. V.....	22
2.4	Ziellose Förderung der Wohlfahrtsverbände	25
2.5	Beeinflussung des Wettbewerbs durch Förderung der Wohlfahrtsverbände	30
V.	Denkschrift	34
	Ministerium für Inneres und Sport	34
1.	Keine Kooperation ohne Wirtschaftlichkeit!	34
2.	Kooperative Großleitstelle Oldenburg - Fehler im Projektmanagement treiben Kosten hoch	37

3.	Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen bei der Landespolizei.....	40
4.	Informationssicherheit in Serverräumen.....	42
	Finanzministerium.....	45
5.	Dataport: Leistungsgerecht abrechnen - Kostenrechnung verbessern	45
6.	Einsparpotenzial in der zentralen Reisekostenabrechnung	48
7.	Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?.....	49
8.	Vermeidbare Kosten der Steueraufsicht bei den niedersächsischen Spielbanken.....	53
9.	Dringender Änderungsbedarf beim Niedersächsischen Spielbankengesetz.....	55
	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung	57
10.	Anerkennung der Schwerbehinderteneigenschaft in Niedersachsen.....	57
11.	Kammern für Heilberufe - Aufsicht ist ausbaufähig!.....	59
12.	Doppelstrukturen abbauen durch Neuausrichtung des Landesbildungszentrums für Blinde.....	61
13.	Zweifelhafter Bedarf für die Förderung der politischen Jugendbildung	65
14.	Neuausrichtung der Richtlinie Familienförderung	68
	Ministerium für Wissenschaft und Kultur	71
15.	Rechtswidrige Verlagerung von Hochschulmitteln in eine Stiftung bürgerlichen Rechts	71
16.	Zuwendungen an die Deutsches Primatenzentrum GmbH.....	74
17.	Verwendungsnachweise der Deutsches Primatenzentrum GmbH.....	77
18.	Einstellung des Landesstipendienprogramms	78
19.	Neujustierung des Profils der Landesbibliotheken.....	80
20.	Mitfinanzierung des Bundes von Forschungsbauten - 50 % ist nicht die Hälfte	83
21.	Unzutreffende Kostenschätzungen bei Baumaßnahmen einer Universitätsklinik.....	84
22.	Bedrohliche Entwicklung der Vermögenslage der Universitätsmedizin Göttingen	87
23.	Energiemanagement der Hochschulen - Anreize nötig.....	90
	Kultusministerium.....	92
24.	Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung - koste es, was es wolle?	92
25.	Verbesserungsbedarf bei der regionalen Lehrkräftefortbildung	98
26.	Prüfung von Dienstunfällen	100
	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	103
27.	Wirtschaftsförderung eines Forschungsinstituts über fast 30 Jahre?.....	103
28.	Controlling in der Straßenbauverwaltung - Korrekturen erforderlich	106
29.	Einnahmen der Straßenbauverwaltung - Kostendeckung verfehlt!.....	108
30.	Synergiepotenziale bei den Materialprüfanstalten.....	109

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr/Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	112
31. Breitbandausbau in Niedersachsen - Förderung mit Fehlern.....	112
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.....	117
32. Das nächste Hochwasser kommt bestimmt.....	117
33. Vergaberecht leicht gemacht - Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die Landwirtschaftskammer Niedersachsen	121
34. „Etikettenschwindel“ beim beschleunigten Zusammenlegungsverfahren.....	125
35. Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittel- sicherheit: Neue Stellen trotz fehlender Gebührengegenfinanzierung	129
Allgemeine Finanzverwaltung	133
36. Abschlussprüfungen bei Landesbeteiligungen - fehlende Chancenverwertung	133
Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz.....	136
37. Personalbemessung in der Gewerbeaufsichtsverwaltung	136
38. Gebühreneinnahmen der Gewerbeaufsichtsverwaltung	137
39. Verzicht auf die Anordnung der Rufbereitschaft in der Gewerbeaufsichts- verwaltung	142
40. Gescheiterte Refinanzierung von Stellen in der Gewerbeaufsichtsverwaltung	143

VAKAT

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2012 und 2013¹. Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 15.12.2014 (Drs. 17/2611) 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 2013 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 2013 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 2012/13 vom 09.12.2011 (Nds. GVBl. S. 475), Gesetz zur Rückführung der Nettoneuverschuldung 2012 und 2013 vom 06.12.2012 (Nds. GVBl. S. 523), Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2012/13 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2013) vom 28.08.2013 (Nds. GVBl. S. 221) und Gesetz über die Errichtung eines „Sondervermögens zur Nachholung von Investitionen durch energetische Sanierung und Infrastruktursanierung von Landesvermögen“ vom 11.12.2013 (Nds. GVBl. S. 297).

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

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013

Das Finanzministerium hat den Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2013 in der Haushaltsrechnung wie folgt dargestellt:

	Einnahmen €	Ausgaben €
a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2013 beträgt das Haushaltssoll	27.199.028.000,00	27.199.028.000,00
b) Hinzu treten die aus dem Hj. 2012 übernommenen Haushaltsreste	1.482.227.744,92	1.482.227.744,92
c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2012 übernommenen Haushaltsreste (b)	28.681.255.744,92	28.681.255.744,92
d) Nach der Haushaltsrechnung 2013 betragen aa) § 82 Buchstabe 1 a die Ist-Einnahmen bb) § 82 Buchstabe 1 b die Ist-Ausgaben	27.170.825.565,31	27.170.825.565,31
e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2013 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2014 übertragen wurden	1.488.034.091,98	1.488.034.091,98
f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2013 verbliebenen Haushaltsreste (e)	28.658.859.657,29	28.658.859.657,29
g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2012 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mindereinnahme bb) Minderausgabe	22.396.087,63	22.396.087,63
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2013 (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO)	0,00	

Die Daten des Finanzministeriums zu den Einnahmeresten des Haushaltsjahres 2013 von 1.488.034.091,98 € bestehen aus den Positionen

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften Nettokreditermächtigungen 1.397.872.468,73 €
und
- sonstige Einnahmereste 90.161.623,25 €.

2. Belege

Der LRH beanstandet den vom Finanzministerium aus nicht ausgeschöpften Nettokreditermächtigungen gebildeten Einnahmerest von 1.397.872.468,73 €.

Abweichend von der Rechtsauffassung des Finanzministeriums ist dieser Einnahmerest nicht ausschließlich durch Kreditermächtigungen belegt, die mit den Regelungen in § 13 Abs. 2 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) und in § 18 Abs. 2 Satz 3 LHO in Einklang stehen, vgl. im Einzelnen die Ausführungen zu Nr. 3.

Die unterschiedlichen Rechtsauffassungen von Finanzministerium und LRH fußen in der unterschiedlichen Auslegung der vorgenannten Normen: § 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG und § 18 Abs. 2 Satz 3 LHO gebieten nach Auslegung des LRH, die Dauer der Kreditermächtigungen für Deckungskredite (= Nettokreditermächtigungen) und für Tilgungskredite (= Refinanzierungs-/ Umschuldungskredite) getrennt zu beurteilen.

Das Finanzministerium trennt diese Kreditermächtigungen nicht, sondern fasst sie zusammen. Mit jeder Kreditaufnahme „verbraucht“ es zunächst die Nettokreditermächtigung. Bei einem jährlichen Refinanzierungsvolumen von 5 Mrd. € bis 10 Mrd. € läuft die Verfallsregelung damit ins Leere.

Das Ministerium hat die streitigen Kreditermächtigungen bisher nicht benötigt. Es hat in keinem Jahr höhere Kredite aufgenommen, als ihm nach der jeweiligen Nettokreditermächtigung und der Nettokreditermächtigung des Vorjahres gestattet war. Ein Verstoß gegen Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung liegt also nicht vor.

Dem Gebot der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) folgend hat das Finanzministerium im Rahmen der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts innere Kassenkredite, z. B. Bestände der Rücklagen und Sondervermögen eingesetzt und insoweit von Kreditaufnahmen am Geld- und Kreditmarkt abgesehen. Dass dadurch Kreditermächtigungen verfallen können, entspricht nach Auffassung des LRH der derzeitigen Rechtslage. Wenn solche „alten“ Kreditermächtigungen gleichwohl in späteren Haushaltsjahren durch Kreditaufnahme am Geld- und Kreditmarkt in Anspruch genommen werden sollen, bedarf es dazu nach Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung einer gesetzlichen Ermächtigung. Dies kann durch entsprechende Ermächtigungen in den Haushaltsgesetzen erfolgen: So verfährt z. B. der Freistaat Bayern, dessen Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat durch § 2 Abs. 1 Nr. 3 des Haushaltsgesetzes 2015/16 ermächtigt wird, für die in den vorausgegangenen Haushaltsjahren genehmigten Kreditmittel, soweit sie bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2014 nicht aufgenommen wurden und zur Deckung noch benötigt werden, Kredite am Kreditmarkt aufzunehmen. Dazu ergänzend sind in § 8 des

bayerischen Haushaltsgesetzes sonstige Ermächtigungen ausgebracht. Zur Inanspruchnahme von internen Kassenkrediten heißt es in § 8 Abs. 3:

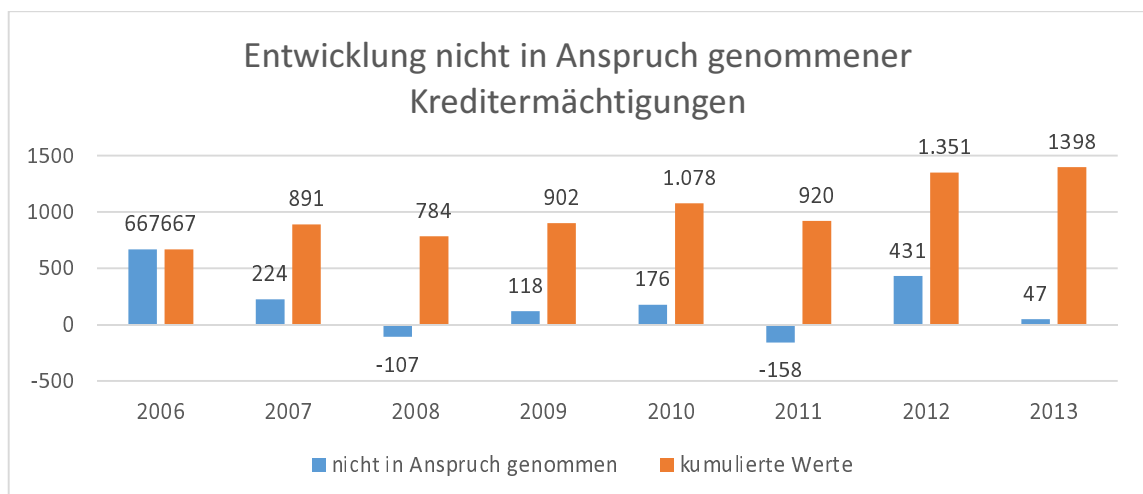
„Die Bestände der Rücklagen und Sondervermögen bei den Kapiteln ... können bis zu ihrer Inanspruchnahme im Rahmen der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts eingesetzt werden. Soweit dadurch oder aus sonstigen liquiditätsmäßigen Gründen die bestehende Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Alt-schulden noch nicht beansprucht werden muss, kann sie in die folgenden Haushalts-jahre übertragen werden.“

3. Verfall von Kreditermächtigungen

3.1 Bildung des Einnahmerestes aus Nettokreditermächtigungen

Die Summe des vom Finanzministerium aus nicht ausgeschöpften Nettokreditermächtigungen gebildeten Einnahmerestes von rd. 1.398 Mio. € errechnet sich nach den Feststellungen des LRH wie folgt:

Haushaltsjahr	Nettokreditermächtigungen	
	lt. Haushaltsgesetz Mio. €	Rest Mio. €
2006	1.800	667
2007	950	224
2008	550	-107
2009	2.300	118
2010	2.300	176
2011	1.950	-158
2012	720	431
2013	620	47
Summe		1.398



3.2 Ergebnis bis zum Haushaltsjahr 2012

Für den Soll-Abschluss des Haushaltsjahres 2006 hatte das Ministerium erstmals einen Einnahmerest aus der nicht ausgeschöpften Nettokreditermächtigung gebildet. Dies führte bis zum Abschluss 2012 zur Bildung von Einnahmeresten, die mit der Geltungsdauer von Kreditermächtigungen nach § 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG und nach § 18 Abs. 2 Satz 3 LHO in Einklang stehen.

- Bis zum Haushaltsjahr 2011 war dies gewährleistet, weil angesichts des hohen Kreditbedarfs des Landes „alte“ Kreditermächtigungen nach der Fifo-Methode zuerst in Anspruch genommen wurden und die Verfallsregelung somit bedeutungslos blieb.
- Zulässig war auch die Bildung des Einnahmerestes in Höhe von rd. 1.350 Mio. € für den Soll-Abschluss des Haushaltsjahres 2012: Nach der Schuldenstatistik des Landes mit Daten aus der Buchführung „Schulden/Derivate/Wertpapiere“ hat sich der Schuldenstand per 31.12.2012 gegenüber dem Vorjahr um rd. 719 Mio. € gemindert. Diese tatsächliche (und nicht nur buchhalterische) Tilgung führte zwar zum Verfall nicht ausgeschöpfter Nettokreditermächtigungen des Jahres 2011 und der Vorjahre. Für die Bildung des neuen Einnahmerestes 2012 standen aber die vollständige Nettokreditermächtigung 2012 von 720 Mio. € sowie zusätzlich die Kreditermächtigung aus der Tilgung von 719 Mio. €, zusammen also maximal 1.419 Mio. € zur Verfügung.

3.3 Bildung des Einnahmerestes 2013 trotz Nettokreditermächtigungsverfalls 2012

Das Finanzministerium hat bei der Bildung der Einnahmereste des Haushaltsjahres 2013 - entsprechend seiner Rechtsauffassung - nicht erkannt, dass Kreditermächtigungen nach § 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG/§ 18 Abs. 2 Satz 3 LHO verfallen sind. Eine solche Prüfung muss das Ministerium alljährlich vor Bildung eines Einnahmerestes aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen durchführen und verfallene Kreditermächtigungen ggf. in Abgang stellen.

Ausgehend von einer Vorlage des Finanzministeriums für den Ausschuss für Haushalt und Finanzen zu den Abschlussdaten 2013 hat der LRH bei der Vorstellung seines Jahresberichts 2014 am 11.06.2014 darauf hingewiesen, dass von der Nettokreditermächtigung des Haushaltsjahres 2012 **rd. 431 Mio. €** verfallen sind. Die Summe errechnete sich daraus, dass nach Angaben des Finanzministeriums von der Nettokreditermächtigung 2012 in Höhe von 720 Mio. € im Jahre 2012 nur 289 Mio. € in Anspruch genommen wurden und die Kreditaufnahme 2013 nach der Buchführung des Landes einen Negativsaldo von rd. 1.076 Mio. € auswies.

Nach den Daten des Finanzministeriums hat das Land die Nettokreditermächtigung 2012 in Höhe von rd. 431 Mio. € auch im Haushaltsjahr 2013 nicht durch Kreditaufnahme in Anspruch

genommen; sie ist deshalb verfallen und für die Bildung des Einnahmerestes nicht mehr verfügbar.

Das Finanzministerium hat die nicht mehr verfügbare Kreditermächtigung mit dem Jahresabschluss 2013 dennoch nicht in Abgang gestellt, es hat sie vielmehr in die Einnahmerestebildung einfließen lassen. Diese sind demnach um rd. 431 Mio. € zu hoch. Da in gleicher Höhe Ausgaberechte gebildet worden sind, muss der LRH beanstanden, dass der Jahresabschluss nicht ausgeglichen ist.

Nach § 25 Abs. 3 Satz 1 LHO hätte der vorgenannte Fehlbetrag spätestens in den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 eingestellt werden müssen.

Das Finanzministerium muss deshalb Kreditermächtigungen, die nach den Regeln der §§ 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG und 18 Abs. 2 Satz 3 LHO nicht mehr in Anspruch genommen werden dürfen, im Haushaltswirtschaftssystem ausbuchen.

Der LRH begrüßt, dass das Finanzministerium trotz abweichender Rechtsauffassung in Aussicht gestellt hat, Kreditermächtigungen in Höhe von mindestens 431 Mio. € mit dem Jahresabschluss 2014 in Abgang zu stellen.

3.4 Schuldenstand lt. Haushaltsrechnung versus Schuldenstand lt. Kreditstatistik

Nach fast einjährigen Erörterungen ist zwischen Finanzministerium und LRH insbesondere strittig geblieben,

- ob sich hinter der Formulierung „Ende des Haushaltsjahres“ in § 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG und § 18 Abs. 2 Satz 3 LHO der Termin 31.12. eines Jahres (LRH) oder der Termin der Buchung im Rahmen des Jahresabschlusses (Ministerium) verbirgt und
- ob eine Kreditaufnahme dem Jahr zuzuordnen ist, in dem der Kredit am Kreditmarkt aufgenommen ist (LRH) oder dem Jahr, dem der Kredit durch Buchung im Haushaltswirtschaftssystem zugeordnet wird (Ministerium).

So wies das Haushaltswirtschaftssystem des Landes zum 31.12.2013 zu Kapitel 13 25 Titelgruppe 61 eine negative Nettokreditaufnahme von 1,076 Mrd. € aus. Ursächlich hierfür war im Zusammenhang mit der unterjährigen Finanzierung von Ausgaben aus vorhandener Liquidität die Rückbuchung von 2,196 Mrd. € von April 2013 ins Haushaltsjahr 2012 anlässlich des 3. Abschlusses 2012 (Ist-Ausgleich).

Der tatsächliche Schuldenstand des Landes ist lt. SFK4-Statistik (Quelle: Buchführung „SDW“ des Kreditreferats des Finanzministeriums) im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um

1,120 Mrd. € gestiegen. Die Abweichung zwischen Haushaltswirtschaftssystem und SDW per 31.12.2013 erklärt sich aus der durch Haushaltsvermerk zu Kapitel 13 25 Titelgruppe 61² zugelassenen Umbuchung von Ist-Einnahmen aus Krediten. Diese Umbuchung ergibt zudem einen abweichenden Schuldenzuwachs lt. Haushaltsrechnung.

Im Ergebnis führte dies dazu, dass der Schuldenstand des Landes zum 31.12.2013

- lt. Haushaltswirtschaftssystem um 1,076 Mrd. € gesunken,
- lt. Haushaltsrechnung um 0,572 Mrd. € gestiegen und
- lt. SFK4-Statistik tatsächlich um 1,120 Mrd. € gestiegen ist.

3.5 Ausblick

Das Finanzministerium und der LRH sind sich einig, dass die im Jahresabschluss 2013 festgestellten zwischen LRH und Ministerium bestehenden unterschiedlichen Auffassungen die Anwendung einfachgesetzlicher Regelungen berühren. Die Regelungen der §§ 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG und 18 Abs. 2 Satz 3 LHO haben keinen verfassungsrechtlichen Hintergrund. Es besteht damit keine Möglichkeit und - wegen der Schuldenbremse - ab dem Jahresabschluss 2019 auch keine Notwendigkeit, die aufgeworfenen Fragen jetzt einer verbindlichen Klärung zuzuführen. Da die Bildung von Einnahmeresten aus Nettokreditermächtigungen wegen der grundgesetzlichen Vorgabe, den Haushalt ab dem Jahr 2020 ohne neue Schulden auszugleichen, nicht mehr in Betracht kommt, stimmen das Finanzministerium und der LRH darin überein, dass die Haushaltsreste - sowohl einnahme- wie ausgabeseitig - zurückgeführt werden müssen. Der LRH befürwortet deshalb folgende vom Finanzministerium geplanten haushaltsrechtlichen Maßnahmen:

- Um das Problem eines zeitverzögerten Abflusses durchlaufender Bundes- und Europamittel einer auch der Schuldenbremse adäquaten Lösung zuzuführen, wird ein Sondervermögen geschaffen, dem die zur Startfinanzierung notwendigen Mittel zugeführt werden.
- In den Übergangsjahren bis 2019 darf ein im Rahmen des Jahresabschlusses festgestellter Ist-Fehlbetrag zulasten der Nettokreditermächtigung des Vorjahres ausgeglichen werden, falls bis zum 31.03. eine entsprechende Kreditaufnahme am Kreditmarkt tatsächlich stattgefunden hat.

² „Einnahmen aus Krediten dürfen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht werden; desgleichen dürfen bis Ende Juni des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Krediten noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden. Zu beachten ist dabei, dass durch die Rückbuchung der tatsächliche Schuldenstand des Landes unverändert bleibt und die Rückbuchung deshalb weder den Verfall einer Kreditermächtigung verhindert noch eine neue Kreditermächtigung schafft.“

Außerdem sollen die Ausgaberechte einer präziseren Steuerung unterworfen werden, da eine Finanzierung von Ausgaberechten aus kreditgespeisten Einnahmeresten ab dem Jahr 2020 nicht mehr möglich sein wird.

4. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 275.573.539,87 € (Vorjahr 160.428.008,66 €) aus. Für acht Fälle mit Ausgaben von 1.939.486,11 € (Vorjahr 13.934.656,14 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

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“³ schließt mit einem Bestand von 1.962.505.975,44 € ab.

2. Schulden, Verpflichtungen

2.1 Fundierte Schulden

Nach Abschnitt II⁴ der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2013:

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2013 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2013 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
Wertpapierschulden:			
Landesschatzanweisungen	31.640.000.000,00	34.140.000.000,00	2.500.000.000,00
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich			
- bei Kreditinstituten	16.187.774.090,84	14.740.757.090,84	-1.447.017.000,00
- beim sonstigen inländischen Bereich	9.701.794.580,64	9.221.223.861,99	-480.570.718,65
zusammen	57.529.568.671,48	58.101.980.952,83	572.412.281,35
2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte			
Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	11.656,40	312,80	-11.343,60
Zusammen	11.656,40	312,80	-11.343,60
3. Schulden im öffentlichen Bereich			
beim Bund			
- Wohnungsbaudarlehen und Sonstige Darlehen	681.153.020,43	650.192.540,97	-30.960.479,46
zusammen	681.153.020,43	650.192.540,97	-30.960.479,46
Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 3.) laut Haushaltsrechnung	58.210.733.348,31	58.752.173.806,60	541.440.458,29

³ Abschnitt II, S. 3 der Haushaltsrechnung 2013.

⁴ Hier Nr. 1 c) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2013.

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 1.126.344.019,13 € 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 (BAföG). Der Gesamtschuldenstand des Landes am 31.12.2013 beträgt somit 59.878.517.825,73 €, der Gesamtschuldenzuwachs 587.795.893,77 €.

2.2 Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2013 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II⁵ der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 8.280.220.119,10 € (Vorjahr 9.994.984.804,89 €). Die auch im Kapitel 13 25 Titel 870 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 12.956.792,18 € (Vorjahr 33.964.236,76 €).

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II⁶ der Haushaltsrechnung 2013 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	2014 €	2015 €	2016 €	2017 €	2018 ff. €	Summe €
bis 31.12.2012	778.533.262	525.369.009	232.484.544	144.886.273	538.997.385	2.220.270.473
Korrekturbetrag	19.943.589	-37.192.826	1.433.458	-10.307.456	13.841.672	-12.281.563
gesamt in 2013	200.663.839	129.717.620	71.651.633	31.659.730	13.772.932	447.465.754
bis 31.12.2013	999.140.689	617.893.803	305.569.636	166.238.548	566.611.989	2.655.454.665
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2013 Verpflichtungen für kommende Haushaltsjahre eingegangen, ohne dass entsprechende Ermächtigungen vorlagen.						83.712.979
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen						2.739.167.644

⁵ Hier 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 2013.

⁶ Hier die Nachweisungen über die im Haushaltsjahr 2013 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (ab S. 15) und über die eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigung), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können (ab S. 20).

IV. Finanzhilfen

Der LRH prüfte im Jahr 2014 unter anderem schwerpunktmäßig Finanzhilfen des Landes an Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts. Empfänger von Finanzhilfen sind insbesondere die Stiftungshochschulen, die Studentenwerke, Schulen in freier Trägerschaft, der Landessportbund Niedersachsen sowie die freien Wohlfahrtsverbände. Sie erhielten im Jahr 2013 Finanzhilfen in Höhe von rd. 800 Mio. €.

1. Rechtsnatur der Finanzhilfen

Eine spezielle haushaltsrechtliche Legaldefinition des Begriffs der Finanzhilfe existiert nicht. Entsprechend der Systematik des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)⁷ und der LHO⁸, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung des Bundes oder der Länder einheitlich unter dem Begriff der Zuwendung erfassen, stellen Finanzhilfen vielmehr eine besondere Form von Zuwendungen dar.

Typisches Merkmal von Finanzhilfen ist, dass sich entsprechende Ansprüche und ihre Bemessungsgrundlagen grundsätzlich unmittelbar aus gesetzlichen Vorschriften ergeben. So sind beispielsweise die Finanzhilfen für Stiftungshochschulen in § 56 Abs. 4 Niedersächsisches Hochschulgesetz und die für Studentenwerke in § 70 dieses Gesetzes geregelt. Rechtsgrundlage für Finanzhilfen an Schulen in freier Trägerschaft sind die §§ 149 f. Niedersächsisches Schulgesetz, während der Landessportbund Niedersachsen Finanzhilfen nach Maßgabe des Niedersächsischen Sportförderungsgesetzes und die Wohlfahrtsverbände derartige Leistungen auf der Grundlage des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege⁹ beanspruchen können.

Die grundsätzliche gesetzliche Fundierung von Ansprüchen auf Finanzhilfe bedingt, dass die allgemeinen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen - Vorliegen eines erheblichen Landesinteresses und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips - bei diesen nicht mehr zu prüfen sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die jeweiligen Rechtsnormen ein besonderes Landesinteresse an der Gewährung von Finanzhilfen und die Subsidiarität der Leistungen abschließend regeln.

Finanzhilfen müssen allerdings - dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgend - den Haushaltsprinzipien der Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen: Nach § 5 HGrG, § 6 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben

⁷ Vgl. § 14 HGrG.

⁸ Vgl. § 23 LHO.

⁹ Bis 31.12.2014 auf der Grundlage des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes.

und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Daneben sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 6 Abs. 1 HGrG, § 7 Abs. 1 LHO).

2. Schwachstellen der Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch Finanzhilfen

Der LRH stellte bei seinen aktuellen und auch bei früheren Prüfungen¹⁰ fest, dass die Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch Finanzhilfen Schwachstellen aufweist.

Die in der Regel nach einem pauschalen Verteilungsmaßstab zugewiesenen Finanzhilfen können zu einer Fehlallokation öffentlicher Mittel und damit zu einem unwirtschaftlichen sowie den Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit verletzenden Ressourceneinsatz führen.

So bildeten beispielsweise die Stiftungshochschulen überwiegend aus den Finanzhilfen des Landes bis zum Ende des Jahres 2013 Rücklagen in Höhe von 201 Mio. €. ¹¹ Ursächlich hierfür ist, dass die Hochschulbudgets nur sehr unzureichend nach hochschulspezifischen Parametern bemessen werden. Vielmehr werden sie ganz überwiegend auf Basis historisch gewachsener Größen fortgeschrieben. ¹²

Als weiteres Beispiel sind die Studentenwerke zu nennen, die in den Jahren 2010 bis 2012 aufgrund einer Überdotierung der Finanzhilfen Überschüsse in Höhe von 14,3 Mio. € erwirtschafteten und per 31.12.2012 Rücklagen von 83 Mio. € auswiesen. ¹³

Zudem prüfte das Land teilweise nicht, ob bei den Empfängern von Finanzhilfen die Bewilligungsvoraussetzungen dauerhaft erfüllt waren. Nach den Feststellungen des LRH erhielten etwa elf Schulen in freier Trägerschaft allein in den letzten drei Schuljahren Finanzhilfen in Höhe von rd. 23 Mio. €, obwohl diese im laufenden Schulbetrieb wesentliche schulrechtliche Vorgaben nicht beachtet hatten. ¹⁴

Überdies verzichtete das Land in einigen Fällen auch auf eine umfassende Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der gewährten Finanzhilfen. So wies beispielsweise der Landessportbund durch seinen Jahresabschluss nicht nach, in welcher Höhe er die im Jahr 2013 gezahlten Finanzhilfen von knapp 34 Mio. € für förderungswürdige Aufgaben eingesetzt hatte.

¹⁰ Vgl. z. B. Finanzhilfen an NPorts, Jahresbericht 2010, S. 91 ff. (Drs. 16/2500).

¹¹ Kumulierte Rücklagen der Stiftungshochschulen in Niedersachsen (ohne Universitätsmedizin Göttingen) für die Jahre 2003 bis 2013.

¹² Jahresbericht 2013, S. 63 ff. (Drs. 17/191).

¹³ Nr. 2.1 dieses Abschnitts.

¹⁴ Nr. 2.2 dieses Abschnitts.

Das Land blieb dennoch untätig und ließ ungeprüft, ob Finanzhilfemittel zweckwidrig eingesetzt wurden.¹⁵

Schließlich verzichtete das Land bei den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege, die bis zum 31.12.2014 Finanzhilfen in jährlicher Höhe von rd. 20 Mio. € erhielten, vollständig auf eine Steuerung des Mitteleinsatzes. Es nahm keinen Einfluss auf die zu fördernden Aufgabenbereiche und ließ zu, dass die Wohlfahrtsverbände mit den Finanzhilfen in einem erheblichen Umfang ihre originären Verbandsaufgaben finanzierten.¹⁶ Da es sich hierbei teilweise um eine unzulässige Beihilfe handelte, missachtete das Land mit dieser Förderung insoweit auch europäisches Gemeinschaftsrecht.

Der LRH hält es für geboten, die Gewährung von Finanzhilfen und ihre Bemessung in regelmäßigen Abständen auf Einhaltung der rechtlichen Vorgaben zu überprüfen. Darüber hinaus ist es unerlässlich, die Förderziele gesetzlich eindeutig zu definieren und zu evaluieren.

2.1 Finanzierung der niedersächsischen Studentenwerke

Einzelplan 06

- Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Kapitel 06 05

Die öffentliche Finanzierung der niedersächsischen Studentenwerke ist an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Hierzu sollte sich das Land zunächst an den Kosten der Sanierung älterer Studentenwohnheime beteiligen, soweit sie die Finanzkraft der betroffenen Studentenwerke übersteigen. Anschließend ist der Zuschussbedarf der Studentenwerke für den laufenden Betrieb neu zu ermitteln.

Die fünf niedersächsischen Studentenwerke sind rechtsfähige Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts. Sie fördern und beraten die Studierenden wirtschaftlich, gesundheitlich, sozial und kulturell. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere der Betrieb von Wohnheimen, Mensen, Cafeterien und Betreuungseinrichtungen für Kinder von Studierenden. Darüber hinaus erfüllen die Studentenwerke staatliche Aufgaben bei der Verwaltung der Ausbildungsförderung.

Die Studentenwerke finanzieren sich im Durchschnitt zu mehr als 60 % aus selbst erwirtschafteten Einnahmen.¹⁷ Daneben erheben sie Semesterbeiträge von den Studierenden, erhalten Finanzhilfen des Landes zum laufenden Betrieb und Aufwandserstattungen für die Förderungsverwaltung. Die Finanzhilfe gewährt das Land nach Maßgabe des Haushalts. Rechtsgrundlage ist neben dem Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG)¹⁸ eine Finanzhilfvereinbarung zwi-

¹⁵ Nr. 2.3 dieses Abschnitts.

¹⁶ Nrn 2.4 und 2.5 dieses Abschnitts.

¹⁷ Hierunter fallen insbesondere die Umsatzerlöse der Mensen und die Mieteinnahmen der Wohnheime.

¹⁸ § 70 NHG.

schen dem Land und den fünf niedersächsischen Studentenwerken. Hiernach betrug die Finanzhilfe für die Jahre 2009 bis 2013 insgesamt jeweils 14,5 Mio. €. ¹⁹ Im Haushaltsjahr 2014 erhöhte das Land die Finanzhilfe auf 16,3 Mio. €.

Die durch Gesetz bestimmte Aufteilung der Finanzhilfe auf die einzelnen Studentenwerke richtet sich - neben einem Sockelbetrag von 300.000 € für jedes Studentenwerk - zu einem Drittel nach der Zahl der Studierenden und zu zwei Dritteln nach der Anzahl der ausgegebenen Menssaessen. ²⁰ Die jeweilige finanzielle Situation, wie etwa die Höhe der Rücklagen und die vorhandene Liquidität des einzelnen Studentenwerks bleiben dabei ebenso unberücksichtigt wie besondere Belastungen, die sich für einige Studentenwerke insbesondere aus der Sanierungsbedürftigkeit von Wohnheimen und aus der Anzahl der zu betreuenden Hochschulstandorte ergeben können.

Das Finanzhilfemodell zur landesseitigen Finanzierung der Studentenwerke wurde Anfang der 1990er-Jahre eingeführt. Zu diesem Zeitpunkt war der Finanzbedarf für die Sanierung der Wohnheime deutlich niedriger als heute. Gleichwohl stellte Niedersachsen den Studentenwerken regelmäßig Zuschüsse in Höhe von 920.000 € pro Jahr für Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen in älteren Studentenwohnheimen zur Verfügung. Im Jahr 2001 standen hierfür noch 767.000 € und im Jahr 2002 letztmalig 614.000 € zur Verfügung. Im Rahmen der Aufstellung des Nachtragshaushalts 2003 wurde dieser Haushaltsansatz gestrichen.

Wirtschaftliche Lage der niedersächsischen Studentenwerke

Die Studentenwerke erwirtschafteten in den Jahren 2010 bis 2012 Überschüsse in Höhe von insgesamt 14,3 Mio. €. Dies entspricht einem positiven Jahresergebnis von rd. 950.000 € durchschnittlich je Studentenwerk und Jahr. Ohne die Einbeziehung von einmaligen Baukosten zweier Studentenwerke zur Sanierung von Wohnheimen hätten sich die Überschüsse der Studentenwerke im Vergleichszeitraum auf insgesamt 19,5 Mio. € und mithin auf 6,5 Mio. € per annum erhöht. Dies hätte durchschnittlich je Studentenwerk und Jahr einem positiven Jahresergebnis von rd. 1,3 Mio. € entsprochen.

Die schon seit Jahren überwiegend positiven Jahresergebnisse der Studentenwerke ließen deren Rücklagen zum Jahresende 2012 auf 83 Mio. € ansteigen. Unabhängig davon, dass die Studentenwerke ihre Rücklagen auch in Sachwerten und Beteiligungen investierten, verfügten sie per 31.12.2012 über Kassenbestände und Bankguthaben in Höhe von insgesamt

¹⁹ Für die Jahre 2012 und 2013 gewährte das Land den Studentenwerken „zur Bewältigung der besonderen Belastungen durch den doppelten Abiturjahrgang und den Wegfall der Wehrpflicht“ zusätzliche Zuwendungen als Projektförderung von insgesamt jährlich 3 Mio. €.

²⁰ § 70 Abs. 3 NHG.

24,8 Mio. €. Überdies wiesen sie zu diesem Stichtag ein Wertpapiervermögen in Höhe von 24,7 Mio. € aus; rd. 19 Mio. € davon entfielen auf die Stiftung Studentenwerk Göttingen.

Die gute Finanzlage der Studentenwerke wird auch durch den aus der Geschäftstätigkeit erzielten Nettozufluss liquider Mittel der Jahre 2011 und 2012 belegt. Dieser ist bei allen Studentenwerken deutlich positiv und entspricht der Höhe nach im Durchschnitt mehr als zwei Drittel der in der Vergleichsperiode gewährten Finanzhilfen.

Die vorgenannten Finanzdaten belegen, dass die Studentenwerke ihren laufenden Geschäftsbetrieb mit einer erheblich geringeren Finanzhilfe des Landes bestreiten könnten. Grundsätzlich sind Überfinanzierungen über einen längeren Zeitraum aus haushaltsrechtlicher Sicht nicht hinnehmbar und könnten auch den Status der Studentenwerke als gemeinnützige Einrichtungen gefährden. Sie lassen sich nur rechtfertigen, sofern sie im Hinblick auf künftige Belastungen erforderlich sind. Solche Belastungen bestehen bei drei Studentenwerken in Form eines Sanierungsstaus bei einigen älteren Wohnheimen.

Sanierungsstau

Die Studentenwerke erhoben in der Vergangenheit nicht immer ausreichend hohe Mieten, um Vorsorge für die Sanierung und Instandhaltung der Wohnheime zu treffen.²¹ So entstand über Jahre hinweg insbesondere bei älteren Wohnheimen ein erheblicher Sanierungsstau.

Nach aktuellen Bedarfsermittlungen der Studentenwerke liegt der Gesamtsanierungsaufwand für die Wohnheime bei 149 Mio. €. Er setzt sich aus kurzfristigen, bis zum Jahr 2019 durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen in Höhe von 68 Mio. € sowie mittelfristigen Maßnahmen in Höhe von 81 Mio. € zusammen, die in den Jahren 2020 bis 2024 anfallen.

Einmalige Beteiligung an Sanierungsmaßnahmen

Der LRH hält eine einmalige Beteiligung des Landes an den Kosten der notwendigen Sanierungsmaßnahmen mittels Gewährung von Zuwendungen für erwägenswert. Dabei hätten die Studentenwerke unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zunächst ihre verfügbaren Eigenmittel und die aus den höheren Mieten nach der Sanierung finanzierbaren Fremdmittel einzusetzen. Nach Abschluss der Sanierungen könnten die Studentenwerke ihre Wohnheime mindestens kostendeckend betreiben, sodass weitere öffentliche Zuschüsse für diese Zwecke nicht mehr anfallen dürften.

Die Größenordnung der erforderlichen Projektförderungen lässt sich nur grob einschätzen. Von den veranschlagten Sanierungskosten wäre zunächst der nach den Sanierungsmaßnahmen

²¹ Teilweise beschränkten Auflagen in den Bewilligungsbescheiden für seinerzeit gewährte Bundes- oder Landesmittel für einen bestimmten Zeitraum die Höhe der Mieten.

eingesparte Erhaltungsaufwand abzuziehen. Ferner wären die für diesen Zweck verfügbaren Rücklagen einzusetzen. Hiernach könnten die Studentenwerke Oldenburg und Osnabrück aufgrund der guten Bausubstanz ihrer Wohnheime die in den kommenden zehn Jahren anstehenden Erhaltungsaufwendungen aus ihren laufenden Einnahmen finanzieren. Für die übrigen drei Studentenwerke, die in besonderer Weise von Sanierungsmaßnahmen betroffen sind, wären Projektfördermittel in noch festzustellender Höhe nötig.

Neuausrichtung der Finanzierung der Studentenwerke

Nicht zuletzt aufgrund der ab dem Haushaltsjahr 2020 wirksam werdenden Schuldenbremse sollte eine nachhaltige Entlastung des Landeshaushalts durch eine Reform der Finanzierung der Studentenwerke in Erwägung gezogen werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die Studentenwerke lehnen gegenwärtig angesichts der zum Wintersemester 2014/15 wiederum angestiegenen Gesamtstudierendenzahlen eine Verringerung der Finanzhilfe auf den für den laufenden Betrieb notwendigen Bedarf ab. Nur mit der Unterstützung des Landes sei es den Studentenwerken möglich, den heutigen Studierenden Studienbedingungen zu bieten, die mit denen in vorhergehenden Jahren vergleichbar seien. Das Ministerium habe im März 2014 mit den Studentenwerken die „Finanzhilfvereinbarung 2014 - 2018 zur Förderung guter Studienbedingungen“ abgeschlossen und ihnen damit eine jährliche Förderung von insgesamt 16,3 Mio. € pro Jahr zugesichert.

Ungeachtet dessen hält es der LRH nicht für vertretbar, dass die Studentenwerke über liquide Mittel in erheblicher Höhe verfügen und damit Zinserträge erzielen, während das Land als Mittelgeber zur Deckung des Gesamthaushalts auf eine Kreditaufnahme angewiesen ist. Es ist in hohem Maße unwirtschaftlich, Landesmittel lange vor dem Zeitpunkt auszusahlen, an dem sie tatsächlich benötigt werden.

Daher sollte zunächst der aus den besonderen Belastungen resultierende nachgewiesene Bedarf, den die Studentenwerke aus eigenen Mitteln nicht aufbringen können, durch zweckgebundene Zuwendungen gedeckt werden. Im Anschluss daran wäre die angemessene Höhe der Finanzhilfe neu zu ermitteln und entsprechend anzupassen.

In der ersten Stufe entstünden dem Land zwar zusätzliche Ausgaben. Diese könnten - vergleichbar hohe Überschüsse der Studentenwerke wie in den Vorjahren vorausgesetzt - in wenigen Jahren durch die danach mögliche Senkung der Finanzhilfe kompensiert werden. In den Folgejahren käme es im Landeshaushalt zu laufenden Entlastungen in Millionenhöhe.

Nach Auffassung des LRH könnte sich das Land nach der einmaligen Beteiligung am Sanierungsaufwand für die Wohnheime sogar ganz aus der Finanzierung der Studentenwerke zurückziehen, sofern die Studentenwerksbeiträge der Studierenden maßvoll erhöht würden.

Das Ministerium lehnt eine Entlastung des Landeshaushalts mittels erhöhter Studierendenbeiträge ab. Die Studierenden in Niedersachsen trügen bereits mit ihren Beiträgen zwischen 10,6 % und 20 % und damit durchschnittlich zu 14,3 % zu den Gesamteinnahmen der Studentenwerke bei.²² Damit betätigten sie sich mehr an der Finanzierung der Studentenwerke als das Land, dessen Finanzhilfe einen Anteil von 11,3 % ausmache.

Den Vergleich der Beiträge der Studierenden und der Finanzhilfe des Landes hält der LRH für nicht maßgeblich. Stattdessen ist in diesem Zusammenhang der Hinweis angebracht, dass die finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Kosten der Studentenwerke in Niedersachsen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 16,4 %²³ liegt.

2.2 Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft

Privatschulfreiheit versus Schulaufsicht?

Einzelplan 07 - Kultusministerium

Kapitel 07 07

Die Niedersächsische Landesschulbehörde gewährte den Schulträgern Finanzhilfen in Höhe von jährlich rd. 213 Mio. €, ohne systematisch überprüft zu haben, ob die entsprechenden rechtlichen Vorgaben vorlagen.

Das Land bewilligte elf Schulen, welche die Voraussetzungen nicht dauerhaft erfüllten, allein in den letzten drei Schuljahren Finanzhilfen in Höhe von rd. 23 Mio. €.

Die verfassungsrechtlich garantierte Privatschulfreiheit verpflichtet den Staat, private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen zu fördern und in ihrem Bestand zu schützen.²⁴ Das Land Niedersachsen gewährt daher den Trägern dieser Schulen nach Ablauf von drei Jahren seit der Genehmigung Finanzhilfe.²⁵

Trotz insgesamt rückläufiger Schülerzahlen erhöhte sich seit dem Jahr 2000 die Anzahl der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft stetig. Einer etwa 20%igen Steigerung der Schülerzahlen steht eine Erhöhung der Finanzhilfen des Landes

²² Quelle: Studentenwerke im Zahlenspiegel 2013/2014, herausgegeben vom Deutschen Studentenwerk im September 2014.

²³ Quelle: Studentenwerke im Zahlenspiegel 2013/2014.

²⁴ Artikel 7 Abs. 4 Grundgesetz.

²⁵ § 149 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), letzte Änderung vom 19.06.2013 (Nds. GVBl. Nr. 10/2013 S. 165).

um rd. 82 % gegenüber.²⁶ Aktuell bezuschusst das Land diese Schulen mit jährlich insgesamt rd. 213 Mio. €²⁷.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach Artikel 7 Abs. 4 Grundgesetz dürfen private Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen. Zudem muss auch die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte gesichert sowie eine Sonderung der Schülerinnen und Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern ausgeschlossen sein. Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist die Privatschule zu genehmigen und infolge auch eine landesseitige Förderung zu gewähren.

Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.²⁸ Das Land hat deshalb im Rahmen einer institutionalisierten Schulaufsicht sicherzustellen, dass die Ersatzschulen die verfassungs- und schulrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen dauerhaft erfüllen.

Der LRH stellte bei einer stichprobenhaften Überprüfung an elf allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft erhebliche Verstöße gegen schulrechtliche Vorgaben fest. Das Land gewährte diesen Schulen allein in den letzten drei Schuljahren²⁹ Finanzhilfen in Höhe von rd. 23 Mio. €.

Die Gründe für diese Fehlentwicklungen waren neben einer ungenügenden Schulaufsicht auch unzureichende verbindliche Vorgaben des Landes.

Lehrziele und Einrichtungen

Um die Gleichwertigkeit von Lehrzielen und Einrichtungen der Privatschulen im Vergleich zum öffentlichen Schulwesen festzustellen, muss das Land vor der Genehmigung nachprüfbar prognostizieren „dass sich voraussichtlich gegenüber den Lehrzielen der entsprechenden öffentlichen Schulen keine erheblichen Defizite ergeben werden“.³⁰

Nach Ansicht des LRH erfordert eine solche Prognose die Vorlage der Lehrpläne, um einen validen Abgleich mit dem öffentlichen Schulsystem vornehmen zu können. Demgegenüber erach-

²⁶ Berechnungsgrundlage: Haushaltsrechnungen 2000, 2004, 2008, 2010, 2012 und Haushaltsplan 2014; ohne Zuschüsse an Konkordatsschulen oder an im Rahmen von § 155 NSchG gleichgestellte Schulen.

²⁷ Ohne Zuschüsse an Konkordatsschulen oder an im Rahmen von § 155 NSchG gleichgestellte Schulen.

²⁸ Artikel 7 Abs. 1 Grundgesetz.

²⁹ Schuljahre 2011/12, 2012/13 und 2013/14.

³⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19.02.1992 - 6 C 3/91 -; vgl. ferner auch Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 08.06.2011 - 1 BvR 759/08 -.

tet das Kultusministerium es als ausreichend, wenn die Landesschulbehörde die Gleichwertigkeit im Rahmen der weiteren schulfachlichen Begleitung der Schulen überprüfe, da vor Aufnahme des Schulbetriebs keine Lehrpläne vorliegen könnten.

Der LRH stellte fest, dass sich die Landesschulbehörde im Rahmen der Genehmigungsverfahren keine schuleigenen Lehrpläne der Ersatzschulen vorlegen ließ. Auch im weiteren Schulbetrieb kontrollierte sie nicht, ob die verfassungsrechtlich geforderte Gleichwertigkeit von Lehrzielen und Einrichtungen an Schulen in freier Trägerschaft erreicht wurde.

Wissenschaftliche und pädagogische Eignung

Nach Auswertung des LRH setzten die Ersatzschulen für unterrichtliche Zwecke vielfach Personal ohne eine dem Lehramt angemessene pädagogische Ausbildung ein. Dies betraf an Grundschulen jede zweite bis dritte Unterrichtsstunde und an Gymnasien annähernd jede fünfte. Die Schulen attestierten für nur rd. ein Fünftel dieser Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine pädagogische Eignung. Teilweise erfolgte ein Einsatz im Unterricht über Jahre, obwohl Schulleitungen oder Landesschulbehörde einigen Lehrkräften eine fehlende Eignung testiert hatten.

Seit einer schulgesetzlichen Änderung im Jahr 2004 verzichtet das Land auf Unterrichtsgenehmigungen für Lehrkräfte ohne einschlägige Qualifikation durch die Landesschulbehörde sowie auf eine Anzeigepflicht neuer Unterrichtender. Niedersachsen ist damit das einzige Bundesland, das diese wichtige Aufsichtsfunktion aufgab. Die Kultusverwaltung sprach sich aus fachlicher Sicht für die Wiedereinführung förmlicher Unterrichtsgenehmigungen durch die Landesschulbehörde aus.

Darüber hinaus sieht es der LRH kritisch, dass es den Privatschulen nach dem Schulgesetz erlaubt ist, im Unterricht auch „Lehrkräfte“ ohne Studium einzusetzen, die ihre wissenschaftliche Eignung lediglich durch andersartige gleichwertige Leistungen nachweisen. So entspricht der festgestellte unterrichtliche Einsatz von Bankkauffrauen oder Erzieherinnen zwar der geltenden Rechtslage, diese greift jedoch aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichwertigkeit aus Sicht des LRH zu kurz.

Die gleichwertige Qualifikation der Lehrkräfte soll Schülerinnen und Schüler sowie „die Allgemeinheit vor unzureichenden Bildungseinrichtungen [...] schützen“.³¹ Vor diesem Hintergrund begrüßt der LRH, dass das Kultusministerium eine Prüfung der Wiedereinführung der Unterrichtsgenehmigungen durch die Landesschulbehörde in Aussicht stellt. Es sollte zudem die Möglichkeit des Ersatznachweises für die wissenschaftliche Qualifikation der Lehrkräfte hinterfragen und hierbei auch eine schulgesetzliche Änderung in seine Überlegungen einbeziehen.

³¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 08.06.2011 - 1 BvR 759/08 -.

Wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte

Die Landesschulbehörde überprüfte weder im Genehmigungsverfahren noch im laufenden Schulbetrieb, ob die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte genügend gesichert ist. Ein Vergleich der Gehälter mit den Richtwerten der Landesschulbehörde sowie die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen belegten, dass die angemessene Vergütung der Lehrkräfte oftmals zweifelhaft war. So zahlte in einem Extremfall der Schulträger seinen Lehrkräften über mehrere Monate keine oder erheblich gekürzte Gehälter und begründete dies mit finanziellen Engpässen aufgrund geringer Schülerzahlen.

Der LRH stellte darüber hinaus fest, dass allein vier Schulträger in 51 Fällen für die Wahrnehmung unterrichtlicher Tätigkeiten, auch in den Hauptfächern Englisch, Mathematik und Deutsch unzulässige Dienstleistungsverträge schlossen. So deckte ein Gymnasium ein Viertel der insgesamt erteilten Unterrichtsstunden - sogar in der Abiturvorbereitung - mit Honorarkräften ab.

Nach eindeutiger Rechtslage sind die von den Trägern der Privatschulen geschlossenen Verträge nicht als Dienstleistungsverträge, sondern vielmehr als Arbeitsverhältnisse mit den entsprechenden sozial- und steuerrechtlichen Rechtsfolgen zu qualifizieren.

Sonderungsverbot

Das verfassungsrechtlich statuierte Sonderungsverbot verlangt, dass eine Schule in freier Trägerschaft für alle Kinder und Jugendliche „allgemein zugänglich sein“ muss, „in dem Sinne, dass sie grundsätzlich ohne Rücksicht auf deren Wirtschaftslage besucht werden kann“.³² Nach aktueller Rechtsprechung sind einkommensabhängige Staffelmuster grundsätzlich zulässig.³³ Maßgeblich ist jedoch das durchschnittlich zu zahlende Schulgeld.³⁴

Sieben der neun geprüften Schulen erhoben ein durchschnittliches monatliches Schulgeld von mehr als 200 €. Diese Höhe erachtet das Kultusministerium als unproblematisch, sofern die Schulen Ermäßigungstatbestände vorsähen und diese auch tatsächlich umsetzten. Nach Erkenntnissen des LRH kamen die Sozialtarife an den untersuchten Schulen lediglich rd. 4 % der Schülerinnen und Schüler zugute. Der Schulträger einer Grundschule und eines Gymnasiums prüfte bei Anträgen, ob eine Ermäßigung in den „Haushalt der Schule passe“. Dieser sei oft schon aufgrund bereits gewährter Rabatte von 82 % für Mitarbeiterkinder für „echte“ soziale Schulgeldermäßigungen zu belastet gewesen. Zwei Gymnasien koppelten die Gewährung einer Ermäßigung neben der Bedürftigkeit sogar an gute Leistungen und einwandfreies Sozialverhalten der Schülerinnen und Schüler.

³² Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 08.04.1987 - 1 BvL 8, 16/84 -.

³³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 21.12.2011 - 6 C 18/10 -.

³⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 08.04.1987 - 1 BvL 16/84 -.

Einige Schulträger verpflichteten die Eltern überdies neben dem Schulgeld zur Übernahme von Bürgschaften in Höhe von 3.000 €, zur Zahlung erhöhter Aufnahme- oder Ganztagsgebühren, Förderbeiträgen, Investitionszuschüssen sowie obligatorischer Betreuungsgelder. Der LRH sieht in dieser Praxis einen Verstoß gegen das Sonderungsverbot.³⁵

Der LRH begrüßt, dass das Kultusministerium in Abstimmung mit den anderen Bundesländern konkrete Berechnungsgrundlagen für ein zulässiges Schulgeld erarbeitet. Angesichts der aufgezeigten Verstöße gegen das Sonderungsverbot erwartet der LRH, dass die Landesschulbehörde zukünftig die tatsächlich gezahlten Elterngelder erhebt und hinsichtlich der verfassungsrechtlich geforderten Sozialverträglichkeit überprüft.

Fazit

Die genannten Defizite verdeutlichen, dass es grundsätzlich an einer notwendigen systematischen Überprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen durch die Landesschulbehörde und einer permanenten schulfachlichen Begleitung der Schulen in freier Trägerschaft mangelte. Die unterschiedlichen Handlungsmuster und Bewertungskriterien von Landesschulbehörde und Kultusministerium belegen, dass trotz des von der Landesschulbehörde herausgegebenen Merkblatts die Beteiligten keinen verbindlichen Standards folgten.

Es ist nicht hinnehmbar, dass Genehmigungen ohne umfassende Prüfung aller Unterlagen ausgesprochen wurden. Da vielfach Genehmigungsvoraussetzungen nicht dauerhaft erfüllt waren, hätte die Landesschulbehörde in einem ersten Schritt Mängelbeseitigungsverfahren nach § 147 NSchG einleiten müssen. Sofern diese erfolglos blieben, wäre die Genehmigung zurückzunehmen und die Finanzhilfegewährung einzustellen.

Im Ergebnis kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass das Land auch über die geprüften Fälle hinaus Finanzhilfen gewährte, die im Sinne eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes nicht zweckentsprechend verwendet wurden.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium begründet die Grenzen der staatlichen Schulaufsicht im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft mit der verfassungsrechtlich garantierten Privatschulfreiheit. Die Problematik einer verbesserungswürdigen Aufsicht ist ihm jedoch durchaus bekannt. Es steht daher grundsätzlich einer systematischen regelmäßigen Überprüfung der Ersatzschulen positiv gegenüber, verweist allerdings auf die engen personellen Ressourcen der Landesschulbehörde.

³⁵ Vgl. auch Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 09.03.1994 - 1 BvR 682/88, 712/88 -.

Angesichts der bestehenden Handlungsnotwendigkeiten begrüßt der LRH die Einrichtung der Projektgruppe „Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft“. Es ist zwingend erforderlich, in diesem Rahmen zeitnah Standards zur Umsetzung einheitlicher und verbindlicher Verfahrensweisen zu entwickeln, die sowohl im Genehmigungsverfahren als auch im weiteren Schulbetrieb eine kontinuierliche Überprüfung aller Genehmigungsvoraussetzungen garantieren.

2.3 Finanzhilfe an den Landessportbund Niedersachsen e. V.

Einzelplan 03

- Ministerium für Inneres und Sport

Kapitel 03 31

Der LRH stellte einzelne Mängel bei der Vergabe und beim Nachweis der Finanzhilfe durch den Landessportbund fest. Darüber hinaus verausgabte der Landessportbund in den Jahren 2008 bis 2013 nicht den vorgegebenen Mindestanteil für Integrationsmaßnahmen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat gegenüber dem Landessportbund auf eine möglichst geringe Höhe von Rücklagen hinzuwirken.

Im Jahr 2012 gewährte das Land Niedersachsen dem Landessportbund Niedersachsen e. V. zur Förderung des Sports eine Finanzhilfe nach dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz³⁶ in Höhe von rd. 27,2 Mio. €. Darüber hinaus erhielt er weitere Landeszuwendungen.

Seit dem Jahr 2013 gewährt das Land dem Landessportbund eine jährliche Finanzhilfe nach dem Niedersächsischen Sportförderungsgesetz (NSportFG). Diese betrug im Jahr 2013 insgesamt 33,8 Mio. €.³⁷

Der LRH prüfte, wie der Landessportbund die Finanzhilfe des Landes in den Jahren 2012 und 2013 verwendete und nachwies. Ferner betrachtete er, wie das Ministerium für Inneres und Sport die Verwendung der Finanzhilfe prüfte.

Förderung von Integrationsmaßnahmen

Das Ministerium für Inneres und Sport gab dem Landessportbund seit dem Jahr 2008 durch Verordnung vor, von der Finanzhilfe jährlich mindestens 500.000 € für Integrationsmaßnahmen

³⁶ § 14 Abs. 2 Nr. 1 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGlSpG a. F., Nds. GVBl. S. 756) in der bis zum 31.12.2012 geltenden Fassung (letzte berücksichtigte Änderung durch Art. 2 des Gesetzes vom 21.06.2012, Nds. GVBl. S. 190).

³⁷ Finanzhilfe in Höhe von 31,5 Mio. € nach § 3 Abs. 1 NSportFG und Finanzhilfe in Höhe von 2,3 Mio. € nach § 3 Abs. 2 NSportFG (NSportFG vom 07.12.2012, Nds. GVBl. S. 544).

zu verwenden.³⁸ Im NSportFG wurde erstmalig eine Regelung aufgenommen, nach der das Ministerium die Finanzhilfe vom Landessportbund zurückfordern soll, soweit die durch Verordnung festgelegten Mindestanteile unterschritten werden.³⁹

Der Landessportbund förderte Integrationsmaßnahmen wie folgt:

Jahr	Ausgaben in €
2008	247.649,16
2009	440.502,07
2010	470.175,43
2011	481.831,24
2012	410.421,50
2013	421.266,03
Gesamt	2.471.845,43

Der Landessportbund erreichte damit in keinem Jahr den vorgegebenen Mindestanteil. Dem Ministerium war dies bekannt. Dennoch zeigte es keine Möglichkeiten auf, um die Förderung von Integrationsmaßnahmen zu erhöhen. Auch reduzierte es den durch Verordnung festgelegten Mindestanteil nicht.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat auf die Einhaltung des Mindestanteils hinzuwirken. Soweit der Mindestanteil unterschritten wird, muss es die nicht verbrauchten Mittel zurückfordern.

Kriterien für die Vergabe der Finanzhilfe an anerkannte Sportorganisationen

Der Landessportbund hat bei der Vergabe der Finanzhilfe an anerkannte niedersächsische Sportorganisationen insbesondere die Mitgliedszahlen, die Vielfalt und die soziale Bedeutung des sportlichen Angebots sowie den Umfang der Tätigkeit zu berücksichtigen.⁴⁰ Das letztgenannte Kriterium ist mit Inkrafttreten des NSportFG im Jahr 2013 neu hinzugetreten.

Der Landessportbund wies nicht nach, wie er bei der Vergabe der Finanzhilfe an die Landesfachverbände für den Bereich Breitensport in Höhe von rd. 3,4 Mio. € die gesetzlichen Kriterien berücksichtigte.

³⁸ § 3 Abs. 1 Nr. 4 der Verordnung über die Förderung der Sportverbände und -vereine aus den Konzessionsabgaben (VO-Sport) vom 01.03.2004 (Nds. GVBl. S. 95), zuletzt geändert durch Verordnung vom 17.11.2009 (Nds. GVBl. S. 441), seit 01.01.2014 § 3 Abs. 1 Nr. 6 Niedersächsische Sportförderverordnung (NSportFVO) vom 14.04.2014 (Nds. GVBl. S. 102).

³⁹ § 4 Abs. 7 Satz 2 NSportFG.

⁴⁰ § 4 Abs. 1 und 4 NSportFG.

Der LRH beanstandete bereits in seinem Jahresbericht 2007, dass der Landessportbund diese Verteilung nicht transparent gestaltete; sie stünde in keinem Zusammenhang mit den gesetzlichen Kriterien.⁴¹ Der Landtag bat die Landesregierung daraufhin, auf den Landessportbund einzuwirken, die Vergabe der Finanzhilfemittel künftig unter Berücksichtigung der Feststellungen des LRH zu organisieren.⁴²

Der Landessportbund hat in der Folge Maßnahmen initiiert, um die Vergabe der Finanzhilfe an die Landesfachverbände für den Bereich Breitensport an den gesetzlichen Kriterien auszurichten. Der LRH fordert, diese fortzuführen sowie auszuwerten und zukünftig zu dokumentieren, in welcher Weise er bei der o.g. Vergabe der Finanzhilfe die gesetzlichen Kriterien berücksichtigt. Das Ministerium für Inneres und Sport hat dies zu überprüfen und erforderlichenfalls Regelungen und Auslegungshilfen zu erlassen.

Nachweis der Finanzhilfe

Der Landessportbund hat dem Ministerium für Inneres und Sport die Verwendung der Finanzhilfe nachzuweisen.⁴³ Er legt dazu dem Ministerium für das jeweils abgelaufene Jahr einen durch eine Wirtschaftsprüferin, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüften Jahresabschluss vor. Aus dem Abschluss muss, getrennt nach den förderwürdigen Aufgaben, ersichtlich sein, wie er die Finanzhilfe verwendete.⁴⁴

Der Landessportbund wies in seinem Jahresabschluss für das Jahr 2013 Ausgaben für förderwürdige Aufgaben i. H. v. rd. 41,7 Mio. € aus. Diese Ausgaben tätigte er aus der Finanzhilfe und weiteren Einnahmen (z. B. Einnahmen der Akademie des Sports) i. H. v. insgesamt knapp 8 Mio. €.

Aus dem Jahresabschluss war nicht erkennbar, in welcher Höhe der Landessportbund die Finanzhilfe des Landes für die jeweiligen förderungswürdigen Aufgaben einsetzte. Dies ist jedoch wichtig, um feststellen zu können, ob der Landessportbund die durch Verordnung vorgegebenen Mindest- und Höchstbeträge einhält.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat darauf hinzuwirken, dass der Landessportbund die Finanzhilfe zukünftig klarer nachweist.

⁴¹ Jahresbericht 2007, S. 86 ff. (Drs.15/3800).

⁴² Nr. 26 der Anlage zu LT-Drs. 15/4198.

⁴³ § 4 Abs. 6 NSportFG.

⁴⁴ § 5 Abs. 1 S. 2 NSportFVO.

Rücklagen

Der Landessportbund darf zweckgebundene Rücklagen nur unter bestimmten, vom Ministerium für Inneres und Sport vorgegebenen Voraussetzungen bilden. Die Bildung von freien Rücklagen ist ihm nicht erlaubt. Diese Vorgaben gelten auch für Rücklagen aus eigenen Mitteln des Landessportbundes und der Sportorganisationen.

Die Jahresabschlüsse des Landessportbunds wiesen folgende Rücklagen aus:

Art der Rücklage	31.12.2012	31.12.2013
zweckgebundene Rücklage für Baumaßnahmen und Investitionen	2.803.440 €	4.114.811 €
sonstige zweckgebundene Rücklagen	242.637 €	271.994 €
Betriebsmittelrücklage	1.824.000 €	1.840.000 €
Summe	4.870.077 €	6.226.805 €

Der Anstieg der Rücklagen des Landessportbunds im Jahr 2013 betrug rd. 1,4 Mio. €. Dies könnte auf die Erhöhung der Finanzhilfe ab dem Jahr 2013 zurückzuführen sein.

Die Sportverbände bildeten weitere Rücklagen. Zusammen mit den Rücklagen des Landessportbunds betragen die Rücklagen in den Jahren 2012 und 2013 insgesamt jeweils mindestens 12 Mio. €. Dieser Betrag entspricht rd. einem Drittel der jährlichen Finanzhilfe.

Das Ministerium muss darauf hinwirken, dass die Mittel zeitnah verwendet werden und eine möglichst geringe Rücklagenhöhe besteht. Grundsätzlich sind Rücklagen ein Indiz dafür, dass die Finanzhilfe zu hoch bemessen ist.

Stellungnahme des Ministeriums und des Landessportbunds

Das Ministerium und der Landessportbund weisen darauf hin, dass der Landessportbund die Finanzhilfe in enger Abstimmung mit dem Ministerium verwendet.

2.4 Ziellose Förderung der Wohlfahrtsverbände

Einzelplan 05 - Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Kapitel 05 36

Der Bedarf an Finanzhilfen zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben und die Grundlagen für die Verteilung sind klärungsbedürftig. Das Ministerium erfüllte nicht seine Verpflichtung, den Mitteleinsatz zu steuern. Die Verwendung der Finanzhilfen ist in einem großen Umfang als äußerst kritisch zu bewerten. Der Einsatz der Mittel ist dringend zu evaluieren.

Fördergrundlagen

Den Spitzenverbänden, die in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen sind, standen gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 1 des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (NGLüSpG)⁴⁵ bis zum 31.12.2014 Mittel aus den Glücksspielabgaben in Höhe von jährlich 20.252.000 € als Finanzhilfe zu.⁴⁶ § 16 Abs. 1 NGLüSpG bestimmte, dass die Finanzhilfe für die Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben zu verwenden war und nur dann gezahlt werden durfte, wenn in einer Vereinbarung zwischen dem Sozialministerium und den Spitzenverbänden mindestens

- die Aufteilung der Finanzhilfe auf die einzelnen Spitzenverbände oder auf Gruppen der Spitzenverbände,
- die nähere Bestimmung der wohlfahrtspflegerischen Aufgaben,
- für mindestens 67 % der Finanzhilfe die zu fördernden Aufgabenbereiche, und zwar jeweils unter Angabe der dafür einzusetzenden Mindestanteile,
- der Höchstanteil der Finanzhilfe, der für Verwaltungsaufgaben verwendet werden darf und
- der Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Finanzhilfe sowie der aus dieser an Dritte vergebenen Mittel durch die Spitzenverbände

geregelt worden waren. Diese gesetzlich geforderten Mindestregelungen sind in einer noch geltenden Vereinbarung vom 28.05.2008 vorgegeben worden.

Frühere Prüfungsergebnisse

Der LRH prüfte die Gewährung der Finanzhilfen an die Wohlfahrtsverbände bereits im Jahr 2001.⁴⁷ Die wesentlichen Ergebnisse dieser Querschnittsprüfung sind den Jahresberichten 2002 und 2003⁴⁸ zu entnehmen. Im Beitrag „Alleinige Entscheidung der Wohlfahrtsverbände über die Verwendung von Landesmitteln“ berichtete der LRH im Jahr 2002, dass

- das Land auf die Verwendung der Mittel keinen nennenswerten Einfluss nahm,
- sachliche Kriterien für eine Verteilung der Mittel fehlten,
- der Mitteleinsatz zu einer erheblichen Beeinflussung des im sozialen Bereich bereits bestehenden Wettbewerbs führte,

⁴⁵ Vom 17.12.2007 (Nds. GVBl. S. 756).

⁴⁶ Ab dem 01.01.2015 ist das Niedersächsische Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (NWohlfFöG) vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 429) maßgebend. Die Finanzhilfe ist um 1 Mio. € auf einen Betrag von 21.252.000 € erhöht worden.

⁴⁷ Maßgebend waren damals die §§ 7, 9 des Niedersächsischen Gesetzes über das Lotteriede- und Wettwesen.

⁴⁸ Jahresbericht 2002, S. 76 ff. und S. 83 ff. (Drs. 14/3420) sowie Jahresbericht 2003, S. 70 f. (Drs. 15/180).

- spezialgesetzliche Finanzierungsregelungen unterlaufen wurden,
- die Personal- und Verwaltungskosten der Wohlfahrtsverbände weit über das tolerierbare Maß hinaus finanziert wurden und
- die Vereinbarung zwischen dem Land und den Wohlfahrtsverbänden wegen der fehlenden Steuerung nicht dem vom Gesetzgeber gewollten Zweck entsprach.

Mit der Antwort auf den anschließend gefassten Beschluss des Landtages teilte die Landesregierung im September 2004 mit, dass nach der Präambel eines neuen Vertrags mit den Wohlfahrtsverbänden beabsichtigt sei, zukünftig gesonderte Vereinbarungen über jeweils mindestens auf ein Haushaltsjahr bezogene Handlungsschwerpunkte zu schließen, „um damit gemeinsam zur Fortentwicklung einer sozialen Infrastruktur in Niedersachsen beizutragen“. Ferner sei aufgrund der Kritik des LRH eine Regelung aufgenommen worden, wonach der auf die Förderung der Beschäftigung von Fachberaterinnen und Fachberatern entfallende Anteil ab 01.01.2005 einen bestimmten prozentualen Anteil nicht überschreiten dürfe.⁴⁹

Der LRH prüfte den Einsatz der Finanzhilfen erneut. Dies führte zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

Klärungsbedürftiger Finanzhilfebedarf

Eine Grundlage zur Ermittlung des Bedarfs für die gesetzlich vorgegebene Höhe der Finanzhilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben besteht nicht. Frühere Kürzungen und Erhöhungen der Finanzhilfe sind nicht auf entsprechende Überprüfungen des Bedarfs zur Erfüllung der Aufgaben, sondern allein auf politische Entscheidungen zurückzuführen. So wurde auch die aktuelle Erhöhung der Finanzhilfe um 1 Mio. € damit begründet, „dass sich die Förderung der Wohlfahrtspflege immer mehr von der Summe für die Sportförderung entfernt habe und dass dabei seit langem auch kein Ausgleich für Kostensteigerungen erfolgt sei. Die vorgeschlagene Erhöhung sei ein erster Schritt, um diese ungleichmäßige Entwicklung zu begrenzen“. Weitere Anpassungen sollen sich nach dem hierfür jetzt maßgeblichen § 2 Abs. 2 NWohlfFöG „bewusst auf eine Prüfung der Erhöhung der Finanzhilfe“ beschränken. Diese Prüfung solle sich „nicht auf eine schlichte rechnerische Ermittlung beschränken, sondern auch die Bedarfssituation bei den Verbänden einbeziehen“.⁵⁰

Demgegenüber muss nach Auffassung des LRH die tatsächlich unerlässliche Prüfung der Bedarfssituation auch zu dem Ergebnis führen können, dass die Finanzhilfen in der gesetzlich vorgegebenen Höhe nicht benötigt werden. Ein vom Sozialministerium durchgeführter Ländervergleich belegt nämlich, dass die niedersächsische Förderung der Wohlfahrtsverbände diejenige

⁴⁹ Vgl. Drs. 15/1302.

⁵⁰ Vgl. Schriftlicher Bericht zum Entwurf des NWohlfFöG, Drs. 17/2568.

der anderen Bundesländer deutlich übertrifft. Zudem werden die Mittel in mehreren Ländern als Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO und damit als freiwillige Leistungen gewährt.

Mangelhafte Grundlagen für die Verteilung der Mittel

Nach der Vereinbarung zwischen dem Ministerium und den Wohlfahrtsverbänden erhält die Jüdische Wohlfahrt einen festgelegten jährlichen Finanzhilfebetrag. Die verbleibenden Mittel werden nach vorgegebenen Anteilen auf die Verbände der Arbeiterwohlfahrt, des Deutschen Roten Kreuzes, der Caritas und der Diakonischen Werke sowie auf den Paritätischen Wohlfahrtsverband verteilt. Die Verbände können dem Sozialministerium jederzeit eine Neuaufteilung vorschlagen. Dieser Aufteilung folgt eine weitere Verteilung auf die jeweiligen Verbände dieser Mittelempfänger. Maßgebend sind jeweils zwischen den Verbänden abgestimmte Verteilungsschlüssel. Wegen fehlender Unterlagen und unzureichender Informationen gibt es keine nachvollziehbaren Grundlagen für diesen seit Jahren unveränderten und so vom Ministerium akzeptierten Einsatz der Mittel des Landes. Zudem fand ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren für einen zielorientierten und bedarfsgerechten Mitteleinsatz nicht bei allen Wohlfahrtsverbänden statt.

Unterbliebene Steuerung des Mitteleinsatzes

Das Sozialministerium verzichtete ferner vollständig auf eine Steuerung des Mitteleinsatzes zur Erfüllung bestimmter Aufgaben. Weder vereinbarte es die gegenüber dem Landtag angekündigten jährlichen Handlungsschwerpunkte noch nahm es Einfluss auf die zu fördernden Aufgabebereiche. Vielmehr achtete es lediglich darauf, dass die Wohlfahrtsverbände innerhalb eines nahezu unbegrenzten Katalogs von förderfähigen Aufgaben die Verwendungsvorgaben für den gesetzlich vorgegebenen Anteil von 67 % der Finanzhilfe rechnerisch einhielten. Die Wohlfahrtsverbände bestimmten damit im Ergebnis allein über die Verwendung der Finanzhilfen.

Bevorzugte Verwendung der Mittel für eigene Zwecke

Die Wohlfahrtsverbände finanzierten mit den Finanzhilfen in einem erheblichen Umfang weiterhin ihre eigenen Verbandsaufgaben. Der Anteil zur Förderung der Beschäftigung von Fachberaterinnen und Fachberatern betrug bei einem Wohlfahrtsverband rd. 26,5 % seiner Finanzhilfe. In diese Finanzierung bezog er sogar anteilig die Personalausgaben für seine beiden Vorstandsmitglieder ein. Eine solche Verwendung ist nicht zu rechtfertigen, weil Vorstandsmitgliedern keine fachlichen Beratungsaufgaben obliegen und ihre Vergütungen deutlich über den Entgelten liegen, die nach den Tarifverträgen für Fachberater gezahlt werden. Zusammen mit den Mitteln für die Verwaltungsaufgaben verwendete dieser Verband im Jahr 2013 einen Finanzhilfeanteil von rd. 31 % nur zur Finanzierung seiner Personal- und Sachausgaben. Das dem Landtag mitgeteilte Ziel, den Anteil der Finanzhilfe für die Förderung der Beschäftigung von Fachberaterinnen und Fachberatern zu reduzieren, ist nach den Feststellungen des LRH nicht erreicht worden. Vielmehr stieg dieser von 17,4 % im Jahr 1999 auf 18,5 % im Jahr 2013 an.

Zudem stand ein Betrag von jährlich rd. 1 Mio. € regelmäßig nicht für wohlfahrtspflegerische Aufgaben zur Verfügung, weil er von den Verbänden als (nicht zulässige) Pauschale für ihren Verwaltungsaufwand einbehalten wurde. Die für diesen Zweck verwendeten Mittel standen teilweise in keinem angemessenen Verhältnis zu dem tatsächlichen Aufwand für die Abwicklung der Finanzhilfe. Nach der insoweit maßgebenden Regelung kann nur dieser Aufwand bis zu einem Höchstbetrag von 5 % der Finanzhilfe finanziert werden. Ziel sollte es jedoch sein, diese Mittel für wohlfahrtspflegerische Aufgaben zu verwenden.

Ferner setzten die Wohlfahrtsverbände die Finanzhilfe teilweise zum Ausgleich von Defiziten ihrer selbstständigen oder unselbstständigen Einrichtungen und zur konkreten Finanzierung der dortigen Personal- und investiven Ausgaben ein. Dazu gehörten in erheblichem Umfang stationäre Einrichtungen, Tageseinrichtungen für Kinder und örtliche Beratungsstellen. Deren Finanzierung ist jedoch grundsätzlich in anderer Weise sicherzustellen, beispielsweise durch Vergütungen bzw. Pflegesätze oder durch Leistungen der zuständigen Träger. Zudem trägt das Land mit speziellen Förderregelungen bereits in ausreichender Weise dazu bei.

Wettbewerbswidrige Verwendung der Finanzhilfe

Die Wohlfahrtsverbände verwendeten erhebliche Beträge der Finanzhilfen - in den Jahren 2010 bis 2013 ca. 24 Mio. € - zur Finanzierung von Einrichtungen, Diensten und Tätigkeiten, die im Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen. Hierbei handelt es sich nach Auffassung des LRH um unzulässige Beihilfen.⁵¹

Unzureichende Prüfung der Mittelverwendung sowie fehlende Evaluation

Das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie beschränkte sich bei seinen Prüfungen auf die rechnerische und formale Kontrolle. Die Möglichkeit, sich durch die Anforderung von ergänzenden Unterlagen oder durch örtliche Erhebungen einen umfassenden Überblick zu verschaffen, nahm es nicht in Anspruch. Auch die Wohlfahrtsverbände führten keine substanziellen Prüfungen durch. Seitens des Ministeriums gab es offensichtlich kein Interesse an einer nachhaltigen Feststellung der von den Finanzhilfeempfängern durchgeführten Projekte und des dafür bestehenden Mittelbedarfs. Eine Evaluation der Finanzhilfen ist weder vorgegeben noch fand sie statt.

Der LRH hält es zunächst für dringend erforderlich, den Mitteleinsatz zu evaluieren und dann neu zu regeln. Ferner sind zukünftig intensivere Prüfungen der Mittelverwendung durchzuführen.

⁵¹ Nr. 2.5 dieses Abschnitts.

2.5 Beeinflussung des Wettbewerbs durch Förderung der Wohlfahrtsverbände

Einzelplan 05 - Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Kapitel 05 36

Die Finanzhilfe für die Wohlfahrtsverbände nach dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz floss in erheblichem Umfang in Einrichtungen, Dienste und Tätigkeiten, die im Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen. Diese Förderung stellt eine unzulässige Beihilfe dar. Sie könnte zudem gegen den verfassungsrechtlichen Schutz des unbeeinträchtigten Wettbewerbs verstoßen.

Die Wohlfahrtsverbände erhielten bis zum 31.12.2014 eine Finanzhilfe nach dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz (NGLüSpG). Seit dem 01.01.2015 wird sie auf Grundlage der Nachfolgeregelung im Niedersächsischen Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (NWohlfFöG) gewährt.

Die Förderung durch die Finanzhilfe darf nicht dazu führen, dass Wettbewerb in unzulässiger Weise beeinträchtigt wird. Der LRH ist dieser Frage bereits im Jahr 2001 nachgegangen und hat eine erhebliche Beeinflussung des Wettbewerbs festgestellt.⁵² Ausdrückliche Vorgaben zum Schutz des unbeeinträchtigten Wettbewerbs enthielt das NGLüSpG selbst nicht. Das NWohlfFöG hingegen sieht in § 3 Abs. 1 Satz 2 eine Einschränkung für den Mitteleinsatz im wettbewerbsrelevanten Bereich vor; diese dürfte jedoch keinen umfassenden Schutz entfalten. Übergeordnete Normen zum Schutz des unbeeinträchtigten Wettbewerbs sind daher einzuhalten. Insbesondere die Vorgaben aus Artikel 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind beim Vollzug des NGLüSpG bzw. des NWohlfFöG zu beachten, selbst wenn die Normen nicht miteinander im Einklang stehen. Europäisches Recht ist vorrangig anzuwenden. Daneben sind auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen, hier speziell des Artikels 12 Grundgesetz, einzuhalten. Der Gesetzgeber räumt dem Sozialministerium im NGLüSpG sowie im NWohlfFöG den Gestaltungsspielraum ein zu entscheiden, welche wohlfahrtspflegerischen Aufgaben mit der Finanzhilfe gefördert werden dürfen. Diese Auswahl ist verfassungskonform auszugestalten.

Die Auswahl der förderfähigen Aufgaben ist in einer Vereinbarung vom 28.05.2008 zwischen dem Sozialministerium und den Spitzenverbänden, die in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen sind, niedergelegt worden. Der Abschluss der Vereinbarung wurde nach den gesetzlichen Vorgaben für die Auszahlung der Finanzhilfe vorausgesetzt. Nach dem in einer Anlage zur Vereinbarung festgelegten Katalog der förderfähigen Aufgaben ist es möglich, verschiedene Einrichtungen, Dienste und Tätigkeiten mit der Finanzhilfe zu fördern, die teilweise auch von privaten Anbietern in unterschiedlicher Rechtsform betrieben, erbracht oder durchgeführt werden. Das gilt beispielsweise in den Bereichen der

⁵² Jahresbericht 2002, S. 76 ff. (Drs. 14/3420).

Pflege, der Altenhilfe und der Mahlzeitendienste. Insgesamt haben die Wohlfahrtsverbände im Zeitraum von 2010 bis 2013 für diese Bereiche ca. 24 Mio. € verwendet. In einigen weiteren Positionen, vor allem auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, können ebenfalls im Wettbewerb stehende Maßnahmen enthalten sein.

Verstoß gegen Artikel 107 AEUV

Der LRH zweifelt an, dass die Vorgaben zum Schutz des unbeeinträchtigten Wettbewerbs nach Artikel 107 AEUV in allen Punkten der Vereinbarung eingehalten worden sind und verdeutlicht dies anhand der zuvor genannten Beispielsbereiche.

Artikel 107 Abs. 1 AEUV verbietet staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.

Die begünstigten Wohlfahrtsverbände sind - bezogen auf die wettbewerbsrelevanten Tätigkeiten - Unternehmen im Sinne des Artikels 107 AEUV: Von dem im europäischen Beihilferecht geltenden funktionalen Unternehmensbegriff können wirtschaftlich tätige Einheiten ohne Gewinnerzielungsabsicht erfasst sein und damit auch gemeinnützige Unternehmen. Die Wohlfahrtsverbände sind in den aufgezeigten Bereichen im Wesentlichen wirtschaftlich tätig, mit Ausnahmen bei der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Finanzhilfe kann sich zudem wettbewerbsverfälschend auswirken. Eine Wettbewerbsverfälschung liegt vor, wenn die Beihilfe - tatsächlich oder potenziell - in ein bestehendes oder möglicherweise zur Entstehung kommendes Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen eingreift und damit den Ablauf des Wettbewerbs verändert. Jede Verbesserung der Marktposition, die der Begünstigte unter marktkonformen Voraussetzungen nicht erhielt, ist dabei ausreichend. Die Position der Wohlfahrtsverbände am Markt wird durch die Finanzhilfe vor allem in den Bereichen Pflege, Altenhilfe, Mahlzeitendienste sowie bei wirtschaftlicher Tätigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe verbessert. In allen genannten Bereichen gibt es keine gesetzlichen Zugangsbeschränkungen für bestimmte Anbieter. Alle diese Tätigkeitsfelder werden auch von privaten Anbietern bedient. Es bestehen daher beeinflussbare Wettbewerbsverhältnisse, in die mit der Finanzhilfe eingegriffen wird.

Die Beihilfen des Landes sind in einigen Bereichen geeignet, den grenzüberschreitenden Handel zu beeinträchtigen. Dabei reicht es aus, dass der Begünstigte innerhalb des Gebiets eines Mitgliedsstaats oder sogar nur auf lokaler oder regionaler Ebene tätig ist, die ihm zuteilwerdende Förderung allerdings den Zutritt anderer (potenzieller) Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten ausschließt oder zumindest erschwert. Bei Pflegediensten ist von einer potenziellen oder sogar von einer tatsächlichen Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Handels

auszugehen, da bereits ausländische Pflegekräfte auf unterschiedlicher Grundlage nach Deutschland kommen und im Pflegebereich eingesetzt werden. Diesen potenziellen bzw. tatsächlichen grenzüberschreitenden Handel droht die gewährte Finanzhilfe zu beeinträchtigen. Gleiches gilt für die Bereiche der Altenhilfe, der Mahlzeitendienste sowie der Kinder- und Jugendhilfe. Den Bedarf sowie das Interesse an diesen Tätigkeiten gibt es vor allem in grenznahen Gebieten.

Ist eine Beihilfe von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV befreit, greift für sie nicht das Verbot nach Artikel 107 Abs. 1 AEUV. Auf eine solche Ausnahme kann sich das Sozialministerium derzeit jedoch nicht berufen. Unter bestimmten Voraussetzungen können staatliche Beihilfen zwar als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, z. B. wenn sie Unternehmen als Ausgleich gewährt werden, welche mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut worden sind. Der Europäische Gerichtshof hat die dafür einzuhaltenden Anforderungen in der Entscheidung *Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg*⁵³ konkretisiert. Diese Voraussetzungen erfüllte das Ministerium bei der hier geprüften Förderung der Wohlfahrtsverbände jedoch nicht. Selbst wenn die mit der Vereinbarung geförderten Maßnahmen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sein sollten, fehlte der erforderliche Betrauungsakt. Zudem konnte der LRH den Unterlagen des Sozialministeriums keine Berechnungen einer Ausgleichsleistung oder Analysen der Kosten entnehmen, die für eine Befreiung ebenfalls notwendig gewesen wären. Die Ausnahmeregelung greift deshalb bisher nicht für die hier geprüfte Finanzhilfe des Landes. Daran ändert sich nichts, wenn man die seit dem Jahr 2012 geltenden ähnlichen Anforderungen aus dem Beschluss 2012/21/EU der Europäischen Kommission zugrunde legt.

Im Ergebnis dürfte die Finanzhilfe vor allem in wesentlichen Bereichen der Pflege, der Altenhilfe sowie der Mahlzeitendienste eine unzulässige Beihilfe darstellen.

Verstoß gegen Artikel 12 Grundgesetz

Der LRH zweifelt ferner an, dass das Ministerium die Vereinbarung in allen Punkten verfassungskonform ausgestaltete, vor allem für die Bereiche der Pflege, Altenhilfe und Mahlzeitendienste. Die Zweifel gelten speziell für die Einhaltung der Vorgaben zum Schutz des unbeeinträchtigten Wettbewerbs nach Artikel 12 Grundgesetz, die vor allem dann zu beachten sind, wenn Artikel 107 Abs. 1 AEUV nicht eingreift, weil eine Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Handels nicht gegeben ist. Das Sozialministerium muss die Vorgaben aus Artikel 12 Grundgesetz im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung des NGLüSpG bzw. des NWohlfFöG bei der Bestimmung der förderfähigen wohlfahrtspflegerischen Aufgaben einhalten.

⁵³ Vgl. zu den Voraussetzungen Urteil *Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, Rz. 87 ff.).

Das Grundrecht aus Artikel 12 Grundgesetz ist berührt, wenn der Staat regelnd in den Wettbewerb der Unternehmen eingreift. Das ist hier möglich, weil Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Wohlfahrtsverbänden und den privaten Anbietern in den genannten Bereichen bestehen und der Wettbewerb dort durch die gewährte Finanzhilfe beeinflusst werden kann. Ferner können Konkurrenten hierdurch erheblich benachteiligt werden.

Zwar erlauben das NGLüSpG und das NWohlfFöG die gezielte finanzielle Förderung der Wohlfahrtsverbände, allerdings nur im Umfang einer verfassungskonformen Auslegung. Der mögliche Eingriff wäre im bisherigen Umfang aber nicht zu rechtfertigen. Das in der Präambel zur Vereinbarung niedergelegte, mit der Finanzhilfe verfolgte Ziel, zur Fortentwicklung einer sozialen Infrastruktur in Niedersachsen beizutragen, mag zwar ein rechtfertigender Grund des Allgemeinwohls sein, der möglicherweise durch die Zweckbindung des Mitteleinsatzes erreicht werden kann. Eine Förderung nur ausgewählter Anbieter in dem von der Vereinbarung umfassten Aufgabenspektrum erscheint zur Zielerreichung jedoch nicht erforderlich und damit nicht verhältnismäßig. In den wettbewerbsrelevanten Bereichen kann die Zielerreichung nicht nur durch die Wohlfahrtsverbände allein sichergestellt werden. Vielmehr wären andere Anbieter gleichermaßen in der Lage, hierzu beizutragen. Der Eingriff wäre folglich nur insoweit verhältnismäßig und die Ausgestaltung der Vereinbarung verfassungskonform, als die förderfähigen Aufgaben auf diejenigen beschränkt werden, die nicht im Widerspruch zu Artikel 12 Grundgesetz stehen.

Fazit

Der LRH hält es für geboten, die staatliche Finanzierung von Diensten und Tätigkeiten der Wohlfahrtsverbände zu prüfen, soweit diese im Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen. Besteht ein Wettbewerb, fehlt das Landesinteresse an der Förderung einzelner Wettbewerber. Es ist daher erforderlich, die Vereinbarung und dabei insbesondere deren Katalog der förderfähigen Aufgaben vollständig auf die Vereinbarkeit mit den Vorschriften des europäischen Beihilferechts sowie des grundgesetzlichen Wettbewerbsschutzes zu überprüfen und entsprechend anzupassen.

V. Denkschrift

Ministerium für Inneres und Sport

1. Keine Kooperation ohne Wirtschaftlichkeit!

Das Ministerium für Inneres und Sport plante, spätestens zeitgleich mit der Einführung des Digitalfunks flächendeckend Kooperative Regionalleitstellen zu errichten. Dieses Ziel erreichte es nicht. Für Kooperationen gewann das Ministerium bisher nur ein Drittel der kommunalen Aufgabenträger des Rettungsdienstes.

Die erwarteten Einsparungen bei den Personal- und Technikkosten, mit denen das Ministerium für Inneres und Sport die Wirtschaftlichkeit der Neuordnung der Leitstellenstruktur begründete, konnte es nicht realisieren. Bei besserer Konzeption und Koordination des Vorhabens durch das Ministerium wären Kosten vermeidbar gewesen. Die Polizeibehörden schlossen in mehreren Fällen Verträge mit Kommunen mit wirtschaftlichen Nachteilen für das Land ab.

Das Ministerium für Inneres und Sport plante seit dem Jahr 2005, die polizeilichen und die kommunalen Leitstellen umzustrukturieren. Durch Kooperationen sollten aus 28 Leitstellen der Polizei und 47 Integrierten Leitstellen für den Rettungsdienst und die Feuerwehr in kommunaler Trägerschaft flächendeckend zehn bis zwölf Kooperative Regionalleitstellen entstehen. Das Ministerium strebte an, die Veränderungen in der Leitstellenstruktur „spätestens zeitgleich mit der flächendeckenden Einführung des Digitalfunks“ vorzunehmen, damit Einsparpotenziale optimal umgesetzt werden können.⁵⁴

In einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes stellte die Landesregierung die erwarteten Einspareffekte für alle Beteiligten dar.⁵⁵ Für das Land erwartete sie danach Effizienzgewinne im Personalbereich von jährlich ca. 2,3 Mio. € sowie weitere Einsparungen bei Energie und Technik.

Der LRH untersuchte, wie das Ministerium für Inneres und Sport die Neuordnung der Leitstellenstruktur plante und umsetzte. Im Focus seiner Betrachtung stand die Frage, inwieweit die erwarteten Einsparpotenziale realisiert werden konnten.

⁵⁴ Vgl. Landtag, 15. Wahlperiode, Protokoll zur 75. Plenarsitzung am 11.11.2005, S. 8558 f.

⁵⁵ Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 19.12.2006, Drs. 15/3435, S. 8.

§ 7 LHO verpflichtet die Verwaltung zu wirtschaftlichem Handeln und schreibt für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Diese sind sowohl bei der Planung als auch bei der Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen vorzunehmen.⁵⁶ Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit setzt u. a. Aussagen zu den voraussichtlich entstehenden Kosten voraus.⁵⁷

In der Gesetzesfolgenabschätzung zu ihrem Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2006 äußerte sich die Landesregierung zu den Gesamtkosten der Neuordnung der Leitstellenstruktur nicht. Im April 2007 schätzte das Ministerium für Inneres und Sport die Kosten für die Errichtung der Kooperativen Regionalleitstellen auf 21,8 Mio. €. Etwa zwei Jahre später, im Februar 2009, ging es bereits von mehr als doppelt so hohen Kosten aus, nämlich 48,8 Mio. €. Eine aktuelle Aufstellung der tatsächlich entstandenen Gesamtkosten für das Projekt konnte das Ministerium für Inneres und Sport dem LRH nicht zur Verfügung stellen.

Die neben dem Ministerium für Inneres und Sport an der Neuordnung der Leitstellenstruktur beteiligten Akteure bewerteten die Steuerung des Gesamtprojekts kritisch. Kommunen und Feuerwehren trugen schon mit Beginn der Überlegungen zur Neuordnung der Leitstellenstruktur deutlich Bedenken vor, die große Probleme bei der Realisierung von Kooperativen Regionalleitstellen erwarten ließen.

Bisher sind lediglich vier Kooperative Leitstellen in Betrieb. Für Kooperationen gewann das Ministerium für Inneres und Sport nur 16 Landkreise und kreisfreie Städte und damit lediglich ein Drittel der kommunalen Aufgabenträger des Rettungsdienstes. Dem Ministerium gelang es nicht, Kooperative Leitstellen flächendeckend einzuführen und so die Kosten für den Betrieb von Leitstellen auf möglichst viele Kooperationspartner zu verteilen. Die damit verbundenen Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des gesamten Projekts bewertete das zuständige Ministerium für Inneres und Sport nicht. Es versäumte zudem zeitnah zu untersuchen, wie die Kostenerhöhung um 27 Mio. € die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens beeinflusste.

Das Ministerium für Inneres und Sport berücksichtigte die Kritik bei der Planung und Umsetzung des Vorhabens nicht hinreichend. Es versäumte, eine zeitliche Vorgabe für das konkrete Zustandekommen von Leitstellenkooperationen zu setzen. Für den Fall, dass eine Zusammenarbeit mit kooperationsbereiten Kommunen bis dahin nicht erreicht sein sollte, hätten das Ministerium für Inneres und Sport und die Polizeibehörden umgehend umsteuern und sich auf eine Bündelung rein polizeilicher Leitstellen beschränken müssen. Die gescheiterte flächendeckende Einführung Kooperativer Regionalleitstellen hatte zur Folge, dass die erwarteten Synergieeffekte nicht eintraten.

⁵⁶ VV Nr. 2.1.2 zu § 7 LHO.

⁵⁷ Vgl. VV Nr. 2.2.2 zu § 7 LHO.

Das Ministerium für Inneres und Sport richtete die Neuordnung der Leitstellenstruktur auch nicht wie geplant an der Einführung des Digitalfunks aus. Es versäumte, beide Großprojekte konzeptionell optimal miteinander zu verzahnen. Weil es die Neuordnung der Leitstellenstruktur nicht spätestens zeitgleich mit der flächendeckenden Einführung des Digitalfunks umsetzte, entstanden zusätzliche Kosten für technische Übergangslösungen in Höhe von rd. 0,8 Mio. €.

Die erwarteten Einsparpotenziale bei den Personal- und Technikkosten konnte das Ministerium für Inneres und Sport nicht realisieren. Es reduzierte weder die Anzahl der Leitstellenarbeitsplätze in dem erwarteten Umfang noch erreichte es die errechnete Personaleinsparung.

Für sämtliche bisher mit Kommunen vereinbarte Leitstellenkooperationen fehlten die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die zuständigen Polizeibehörden teilten dem LRH dazu mit, die jeweiligen Vorhaben seien nach entsprechenden Vorgaben des Ministeriums für Inneres und Sport alternativlos gewesen.

Der LRH bemängelt, dass weder das Ministerium noch die Polizeibehörden prüften, ob andere Alternativen als die eingegangenen Kooperationen wirtschaftlicher gewesen wären. Es wäre in dieser Hinsicht auch zu untersuchen gewesen, die bisherige Leitstellenstruktur beizubehalten oder nur polizeiliche Leitstellen zusammenzulegen. Zudem entschieden sich die Polizeidirektionen Göttingen und Osnabrück ohne Prüfung der Wirtschaftlichkeit für jeweils zwei Leitstellen in ihrem Bezirk, obwohl aus polizeilicher Sicht eine Leitstelle pro Polizeibehörde genügte.

Insgesamt steuerte das Ministerium für Inneres und Sport die Neuordnung der Leitstellenstruktur zu wenig. Seinen Konzeptions- und Koordinierungsaufgaben kam es unzureichend nach.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium Vorhaben von erheblicher finanzieller oder organisatorischer Bedeutung strategisch steuert. Es muss sowohl fachlich zusammenhängende landesweite Projekte wie die Neuordnung der Leitstellenstruktur und die Einführung des Digitalfunks als auch Einzelvorhaben der Polizeibehörden koordinieren.

Für Kooperationsvereinbarungen mit Kommunen erwartet der LRH, dass das Ministerium für Inneres und Sport solche stärker als bisher nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausrichtet. Vertragliche Regelungen sind nur dann zu begründen, wenn sie für das Land wirtschaftlich sind.

2. Kooperative Großleitstelle Oldenburg - Fehler im Projektmanagement treiben Kosten hoch

Bei der Errichtung der Großleitstelle Oldenburg gab es erhebliche Kommunikationsdefizite in der Zusammenarbeit zwischen dem Staatlichen Baumanagement und der Polizeidirektion Oldenburg, die Störungen im Projektablauf und nicht unerhebliche Kostenbelastungen zur Folge hatten.

Um die Terminbedingungen seiner kommunalen Partner bezüglich der Fertigstellung einer Kooperativen Großleitstelle einhalten zu können, beauftragte das Land einen Generalunternehmer mit dem Neubau. Dessen Angebot lag 1,8 Mio. € über der Kostenberechnung des Staatlichen Baumanagements. Allein die Kosten zur Beschleunigung der Arbeiten schlugen mit 1,1 Mio. € zu Buche.

Ein konkretes Beispiel für das mangelnde Projektmanagement des Landes bei der flächendeckenden Einführung von Kooperativen Leitstellen ist die Großleitstelle in Oldenburg. Das Land Niedersachsen ist hier gemeinsam mit einer Anstalt öffentlichen Rechts (Zusammenschluss der Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Oldenburg und Wesermarsch sowie der Städte Delmenhorst und Oldenburg) Träger einer Kooperativen Großleitstelle für Polizei, Brandschutz und Rettungsdienst.



Das erforderliche Gebäude wurde als Landesbau unter Beteiligung der späteren Nutzer, der Polizeidirektion Oldenburg und der Anstalt öffentlichen Rechts (AöR), in Federführung des Staatlichen Baumanagements Ems-Weser errichtet. Der AöR wurde ein erhebliches Mitbestim-

mungs- und Gestaltungsrecht eingeräumt. Abstimmungen mit der AöR, wie bei der Vertragsgestaltung und -umsetzung oder den Zahlungsmodalitäten, oblagen auf Landesseite der Polizeidirektion Oldenburg.

Kommunikationsdefizite zwischen den Projektbeteiligten

Nach Feststellung des LRH gab es zwischen dem Staatlichen Baumanagement und der Polizeidirektion erhebliche Informations- und Kommunikationsdefizite. So war nicht abschließend geregelt, wer zu welchem Zeitpunkt welche Informationen hätte geben müssen, um einen reibungslosen Projektablauf zu gewährleisten. Dazu folgende Beispiele:

- Fortschreibung des vereinbarten Zahlungsplans
Trotz erheblicher Kostensteigerungen im Bereich des Bauauftrags schrieben die Landesdienststellen den ursprünglichen Zahlungsplan nicht fort. Dies führte dazu, dass die AöR bis heute statt rd. 3,12 Mio. € lediglich 2,19 Mio. € als Baukostenzuschuss zahlte. Bereits Mitte 2010 hätte eine Abrechnung mit der AöR erfolgen können. Auch für den Fall, dass die AöR ihren vertraglichen Pflichten noch nachkommen wird und den Fehlbetrag ausgleicht, ist dem Land ein Zinsverlust entstanden.
- Aufteilung der Kosten für die Leitstellentechnik zwischen AöR und Land
Die Aufteilung der Kosten für die Leitstellentechnik ist vertraglich geregelt. So wurde zunächst eine grundsätzliche pauschalierte Kostenaufteilung von 55 % (Land) zu 45 % (AöR) vereinbart. Diese Vereinbarung wurde jedoch für die einzelnen Komponenten der Leitstellentechnik in einem Vertragsanhang weitergehend aufgeschlüsselt und - abweichend von der pauschalierten Kostenteilung - konkretisiert. Insgesamt ging man davon aus, dass sich trotz der Einzelabweichungen am Ende eine Kostenaufteilung ergeben würde, die der Pauschale entspricht.

Im Zuge der Maßnahme wurden jedoch Nachträge erforderlich, die die im Vertragsanhang beschriebenen Komponenten betrafen. Statt der im Vertragsanhang vereinbarten und ausdifferenzierten Kostenaufteilung kam bei Aufstellung der Nachträge zwischen Land und AöR die vorgenannte Pauschale zur Anwendung. Nach Feststellung des LRH hatte dies zur Folge, dass die gegenüber dem Finanzministerium ausgewiesene Erstattung der AöR um ca. 190.000 € geringer ausfiel als in den Nachträgen berechnet. Ursächlich für die fehlerhafte Aufstellung der Nachträge war die Unkenntnis der Bauverwaltung über die spezifischen Vertragsinhalte.

- Mangelnde Erfassung aller Projektkosten
Im Zuge der Projektumsetzung führte die Bauverwaltung einen langwierigen Vergaberechtsstreit hinsichtlich der Leitstellentechnik, ohne zu wissen, dass die Polizeidirektion und die AöR für Rechtsstreitigkeiten eine jeweils hälftige Kostenübernahme vereinbart hatten.

Die Bauverwaltung versäumte es deshalb, eigene Personalkosten des Landes, die im Rahmen des Rechtsstreits angefallen sind, für eine Abrechnung mit der AöR hinreichend genau zu erfassen.⁵⁸ Neben den Personalkosten sind dem Land im Zuge des Rechtsstreits für Leistungen Dritter Kosten in Höhe von 60.125,13 €⁵⁹ entstanden. Auch diese wurden der AöR bislang nicht in Rechnung gestellt.

Der LRH bemängelt die Kommunikationsdefizite zwischen der Polizeidirektion Oldenburg und dem Staatlichen Baumanagement. Die vorgenannten Beispiele zeigen, dass sich daraus nicht unerhebliche Kostenbelastungen entwickeln können. Die Schnittstellen bei einer auf verschiedene Stellen verteilten Projektverantwortung vor Durchführung der Maßnahme sind daher klar zu definieren und die Projektstruktur darauf auszurichten. Dabei ist eindeutig zu regeln, welche Informationen die Beteiligten zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen und wie diese Informationen weiterzugeben sind. Dies gilt insbesondere bei großen, komplexen Baumaßnahmen mit beteiligten Dritten. Wenn die grundsätzlich federführende Dienststelle für das jeweilige Bauvorhaben die Koordinierung nicht mit eigenem Personal gewährleisten kann, wäre erforderlichenfalls auch ein externer Projektsteuerer zur Unterstützung zu bestellen.

Termindruck als Kostentreiber

Da die Bausubstanz und technische Ausstattung der bestehenden kommunalen Leitstellen marode waren und deshalb die Krankenkassen als Kostenträger des Rettungsdienstes nicht weiter in die Leitstellen investierten, sahen sich die kommunalen Gebietskörperschaften mit dem Neubau unter Zeitdruck. Die AöR machte infolgedessen eine Kooperation mit dem Land davon abhängig, dass die Fertigstellung und Inbetriebnahme des Neubaus zum 01.10.2009 gewährleistet sei.

Die Oberfinanzdirektion wies als beratende Behörde frühzeitig darauf hin, dass ein derart knapper Fertigstellungstermin kaum zu realisieren sei, zulasten der Planungsqualität gehe und die Kosten in die Höhe treibe. Trotz dieser Bedenken blieben die Terminvorgaben bestehen. Das Staatliche Baumanagement Ems-Weser beauftragte dann auf Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung einen Generalunternehmer (GU), weil man davon ausging, dass durch eine vom GU angebotene Systembauweise Kosten und vor allem Zeit eingespart werden könnten. Um die Bedeutung des Fertigstellungstermins zusätzlich zu unterstreichen, sah die Bauverwaltung in der Ausschreibungsunterlage für den Fall einer verspäteten Fertigstellung eine Konventionalstrafe von 0,1 % der Auftragssumme pro Werktag⁶⁰ vor.

⁵⁸ Die AöR hat ebenfalls Zuarbeit für die Stellungnahmen ausgearbeitet. Dieser Zeitansatz ist seitens der AöR gegenzurechnen.

⁵⁹ Gutachten 19.174,02 €, Rechtsanwälte 21.351,34 €, Ingenieurbüro 19.599,77 €; Gerichtskosten werden beim Land nicht erhoben.

⁶⁰ Gedeckelt auf 5 % der Auftragssumme.

Das Staatliche Baumanagement erhielt auf die Ausschreibung lediglich zwei Angebote, die deutlich über den veranschlagten Kosten lagen.⁶¹ Dieses ungünstige Ausschreibungsergebnis wurde im Wesentlichen mit einem GU-Zuschlag von 10 % (rd. 600.000 €) sowie zusätzlichen Kosten von ca. 500.000 € für bauzeitverkürzende Nacht- und Wochenendarbeiten begründet. Bei einer Ausschreibung nach Einzelgewerken und einer auskömmlichen Terminsetzung hätten Kosten von 1,1 Mio. € vermieden werden können.

Der LRH erwartet, dass für die Planung und Ausführung landeseigener Bauvorhaben auskömmliche Fristen eingeräumt werden, um Qualitätsmängel und Mehrkosten zu vermeiden. Die Bauverwaltung ist gehalten, von außen gesetzte Terminvorgaben auf deren Realisierbarkeit zu prüfen. Soll dem Zeitdruck Externer im Einzelfall Rechnung getragen werden, müssen diese dann auch die Mehrkosten tragen.

3. Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen bei der Landespolizei

Eigene Untersuchungen des Ministeriums für Inneres und Sport zeigten Optimierungspotenziale bei der Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen der Landespolizei auf. Dem Ministerium gelang es in der Folge jedoch nicht, diese Potenziale vollständig zu erschließen, Verfahrens-abläufe zu verbessern und die Einnahmen der Landespolizei in diesem Bereich zu steigern. Es versäumte darüber hinaus, Grundlagen für ein kennzahlengestütztes Berichtswesen - und damit für eine Steuerung des Schadensmanagements - festzulegen.

Der LRH prüfte die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen der Polizei gegen Dritte. Insbesondere wurde geprüft, ob die Landespolizei die Ersatzleistungen gemäß § 34 LHO rechtzeitig und vollständig erhob. Der LRH konzentrierte sich auf Personenschäden. In diesen Fällen ergibt sich die Schadenshöhe für das Land zum einen aus der Weitergewährung von Dienstbezügen für die Dauer einer Dienstunfähigkeit und zum anderen aus den Beihilfe- oder Heilfürsorgeleistungen.

Um das Schadensmanagement der Landespolizei zu verbessern, führte das Ministerium für Inneres und Sport ab dem Jahr 2008 zwei Untersuchungen durch und setzte darüber hinaus eine Landesarbeitsgruppe ein. Hierdurch entstanden Kosten in Höhe von mehr als 230.000 €. Das Ministerium versäumte es jedoch, die durch diese Untersuchungen identifizierten notwendigen Veränderungen im Schadensmanagement anschließend vollständig umzusetzen.

⁶¹ Differenz zur Haushaltsunterlage Bau im Hochbaubereich 1,8 Mio. €.

Die Prüfung des LRH zeigte auf, dass nach wie vor Mängel im Schadensmanagement bestanden. Ersatzansprüche wurden verspätet gegenüber Dritten geltend gemacht. Die Schadensbearbeitung begann in einigen Fällen erst drei Monate nach Bekanntwerden des Schadensereignisses, die Höhe der Dienstbezüge zu ermitteln. Anschließend vergingen weitere Monate bis zu über einem Jahr bis zur Geltendmachung des Schadens. Darüber hinaus stellte der LRH fest, dass die Polizei Schadensersatzansprüchen nicht nachgehen konnte, da den geschädigten Beamten ihre Meldeverpflichtungen nicht ausreichend bekannt waren. Dies galt insbesondere für durch Dritte verursachte Personenschäden, die den Beamten oder ihren beihilfeberechtigten Angehörigen im Privatbereich entstanden waren (Privatunfälle). In diesem Zusammenhang stellte der LRH ferner fest, dass die Landespolizei Krankmeldungen zu den Akten nahm, obwohl ungeklärt war, ob die Erkrankung auf einem Unfall beruhte und ob hieran Dritte beteiligt waren.

Die Prüfung des LRH ergab weiterhin, dass das aufwendige Verfahren zur Ermittlung von Heilbehandlungskosten bei Heilfürsorgeberechtigten unwirtschaftlich ist. Die Höhe der ermittelten Heilbehandlungskosten steht außer Verhältnis zum Ermittlungsaufwand. Das Ministerium für Inneres und Sport erkannte dies im Jahr 2009 selbst, ließ jedoch die Abläufe bis heute unverändert und sieht auch aktuell keinen Handlungsbedarf. Da noch immer rd. zwei Drittel der Polizeivollzugsbeamten heilfürsorgeberechtigt sind, ist aus Sicht des LRH eine Verfahrensänderung nunmehr dringlich.

Insgesamt zeigen die Prüfungserkenntnisse des LRH, dass das Ministerium für Inneres und Sport das Schadensmanagement nur unzureichend steuerte. Es konnte sein Ziel, ein kennzahlengestütztes Berichtswesen einzuführen, bis heute nicht umsetzen und legte bislang keine Kennzahlen als Grundlagen für ein solches Berichtswesen fest. Die Anzahl und Höhe der Schäden ist abgesehen von Vorsorgemaßnahmen kaum zu beeinflussen. Sehr wohl kann jedoch auf die Höhe der geltend gemachten Schadensersatzleistungen und die Höhe der Einnahmen eingewirkt werden. Weil das Ministerium diese Steuerungsmöglichkeiten jedoch verkannte, konnte es die Einnahmen aus Schadensersatzansprüchen gegen Dritte nicht steigern.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat seine Steuerungsfunktion im Schadensmanagement gegenüber der Landespolizei deutlicher wahrzunehmen. Der LRH erwartet, dass es hierfür umgehend ein kennzahlengestütztes Berichtswesen einführt.

Das Ministerium, die Polizeibehörden sowie die Polizeiakademie Niedersachsen müssen sicherstellen, dass Einnahmen aus Schadensersatzansprüchen zukünftig unverzüglich und vollständig erhoben werden. Sie haben durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass Meldeverpflichtungen, insbesondere bei Privatunfällen, bekannt sind. Darüber hinaus sollte das Ministerium für Inneres und Sport die ohnehin anstehenden Anpassungen der Verträge über die

Heilfürsorgeabrechnung zwischen dem Finanzministerium und den niedersächsischen Kassenärztlichen Vereinigungen nutzen, um auf ein standardisiertes und damit wirtschaftlicheres Verfahren zur Ermittlung der Heilbehandlungskosten von Heilfürsorgeberechtigten hinzuwirken.

4. Informationssicherheit in Serverräumen

Der LRH stellte in IT-Serverräumen der Landesverwaltung Mängel hinsichtlich des Schutzes von Informationen gegen Datenverlust, elementare Gefährdungen und Diebstahl fest.

Der LRH hält es für dringend geboten, dass die Landesbehörden ihre IT-Services weiter konsolidieren und geeignete Maßnahmen zum Schutz der Informationen durchführen.

In Servern elektronisch gespeicherte Daten und Software der Verwaltung sind Teil der ordnungsgemäßen Aktenführung. Server sind in diesem Sinn die Lagerräume für die Rohstoffe (Daten) und Produktionsmittel (Software) des Landes. Ohne intakte und sichere Server kann das Land seine Aufgaben nicht mehr erfüllen. Datenverlust oder Datendiebstahl können erhebliche materielle und immaterielle Schäden verursachen.

Das Land Niedersachsen hat die Bedeutung der Informationssicherheit erkannt und ressortübergreifende Regelungen zu ihrem Schutz erlassen.

Der LRH untersuchte in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung die Serverräume im Hinblick auf ausgewählte Aspekte der Informationssicherheit. Server stellen Basisdienste, wie z. B. E-Mail-Verkehr oder das Speichern von Informationen zur Verfügung. Sie sind damit von zentraler Bedeutung für funktionierende Arbeitsabläufe innerhalb einer Behörde. Datenverlust oder Datendiebstahl können zu Mehrausgaben für das Land führen, z. B. für die Neuerstellung oder Neubeschaffung der Daten. Um Server und deren Dienste vor Ausfällen und Risiken zu schützen, unterliegen Serverräume besonderen Sicherheitsanforderungen.

Der LRH orientierte sich bei der Prüfung an folgenden Vorgaben:

- Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) - Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IuK-Prüfungen - (IuK Mindestanforderungen⁶²),

⁶² Bekanntmachung des LRH vom 01.08.2012 - 1.1-02893 - (Nds. MBl. S. 665).

- Niedersächsische Informationssicherheitsleitlinie⁶³ und die auf dieser Grundlage ergangenen Informationssicherheitsrichtlinien,
- IT-Grundschutzkataloge des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik.

Der LRH stellte die folgenden Sachverhalte fest:

- In mehreren Serverräumen waren keine geeigneten Brandmeldeanlagen vorhanden.
- In mehreren Serverräumen war Verpackungsmaterial in größeren Mengen vorhanden. Diese Brandlasten könnten die Ausbreitung von Bränden begünstigen.
- In einem Serverraum war die Begehrbarkeit durch auf dem Boden gelagertes IT-Material stark eingeschränkt. Löscharbeiten könnten dadurch beeinträchtigt werden.
- In mehreren Serverräumen waren keine speziell für IT-Geräte geeigneten Feuerlöscher vorhanden.
- In mehreren Behörden waren keine Feuerwehrlaufkarten oder Protokolle von Brandschutzbegehungen vorhanden.
- In mehreren Serverräumen war keine für den sicheren Betrieb der IuK erforderliche Klimaanlage vorhanden.
- Mehrere Serverräume waren lediglich mit einfachen Schlössern ohne ausreichenden Einbruchschutz ausgestattet.
- Zugangskontrollen waren unzureichend. Ferner befanden sich in Serverräumen Geräte, die den Zutritt für einen großen Benutzerkreis erforderlich machten, z. B. Drucker.
- In einem ebenerdigen Serverraum war ein nicht ausreichend gegen Einbruch geschütztes Fenster vorhanden.
- In mehreren Serverräumen waren die Datenträger mit Datensicherungen räumlich nicht getrennt von den zu sichernden Daten untergebracht.

⁶³ Gem. RdErl. d. MI, d. StK u. d. übr. Min. vom 23.10.2013 (Nds. MBl. S. 864).

- In einigen Serverräumen verblieben die Sicherungsbänder für die täglichen differenziellen Sicherungen im Laufwerk.
- Datensicherungen wurden nicht regelmäßig auf die Wiederherstellbarkeit von Daten geprüft.

Die aufgezeigten Mängel konnten dazu führen, dass Daten verloren gehen, von Unbefugten entwendet oder missbräuchlich genutzt werden.

Der LRH hält es für dringend erforderlich, dass die Behörden Informationssicherheitsprozesse im Sinne der Niedersächsischen Informationssicherheitsleitlinie aufbauen. Als Sofortmaßnahme sollten sie die Serverräume im Hinblick auf die Bausteine B 2.4 und B 2.5 des IT-Grundschutzkatalogs des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik prüfen. Danach sind unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit geeignete Maßnahmen zum angemessenen Schutz der IuK-Infrastruktur gegen elementare Gefährdungen und gegen Diebstahl festzulegen.

Der LRH ist darüber hinaus der Auffassung, dass eine weitere Konsolidierung der IT-Services und des Serverbetriebs geprüft werden müsse, um die gestiegenen Anforderungen an die Informationssicherheit zuverlässig und auf wirtschaftliche Weise erfüllen zu können. Die Behörden sollten - auch unabhängig von wirtschaftlichen Konsolidierungsüberlegungen im Serverbereich - kritisch prüfen, inwieweit IT-Serverbetriebsräume an einzelnen Standorten noch erforderlich sind.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium für Inneres und Sport teilt in vollem Umfang die vom LRH beschriebenen Grundsätze und Zielsetzungen zur Sicherstellung der Informationssicherheit. Die angesprochenen Verwaltungsbereiche wiesen darauf hin, dass ihnen ein Teil der Einzelfeststellungen nicht bekannt sei und daher eine Zuordnung der Mängel zu Behörden schwer falle. Die Antworten deuten darauf hin, dass es in diesen Behörden keine aktive Überprüfung der IT-Sicherheit der Serverräume gibt.

Finanzministerium

5. Dataport: Leistungsgerecht abrechnen - Kostenrechnung verbessern

Das Land Niedersachsen als Kunde und haftender Träger von Dataport muss zeitnah prüfen, ob es die vereinbarten Leistungen erhält und Dataport die Kosten verursachergerecht zuordnet.

Die Produkte des Data Center Steuern weisen Über- bzw. Unterdeckungen aus, die zu Quersubventionierungen führen. Hieraus können finanzielle Nachteile für das Land Niedersachsen entstehen.

Dataport muss seine Kosten- und Leistungsrechnung stets aktuell halten und die Ergebnisse transparent und kunden- sowie produktorientiert darstellen. Nur so ist gewährleistet, dass das Land Niedersachsen leistungsgerechte Abrechnungen erhält.

Niedersachsen hat durch eine ungünstige Vertragsgestaltung ohne Revisionsklausel in den Jahren 2012 und 2013 rd. 5 Mio. € mehr gezahlt, als es tatsächlich an Rechenzentrumsleistungen in Anspruch nahm.

Dataport (Anstalt öffentlichen Rechts) entstand im Jahr 2004 als zentraler IT-Dienstleister für die Freie und Hansestadt Hamburg und das Land Schleswig-Holstein. Seit der Gründung ist Dataport durch den Beitritt weiterer Länder, der Freien Hansestadt Bremen und Mecklenburg-Vorpommern (jeweils im Jahr 2006), Niedersachsen (im Jahr 2010) und Sachsen-Anhalt (im Jahr 2014), gewachsen.

Die Landesregierung entschied, mit der Steuerverwaltung zu Dataport zu wechseln. Das Land Niedersachsen wurde Träger und Kunde Dataports. Für die Trägerschaft brachte Niedersachsen einen Stammkapitalanteil in Höhe von 7,5 Mio. € ein. Dies entspricht heute 14,71 % des Stammkapitals von Dataport.

Daneben zahlte das Land Niedersachsen als Kunde in den Jahren 2009 bis 2011 weitere 15,8 Mio. € an Dataport für notwendige Leistungserweiterungen vom Vier- auf den Fünf-Länder-Betrieb im Data Center Steuern und im Druckzentrum.

Im Jahr 2012 nahm Dataport die Steuerdatenproduktion für Niedersachsen auf. Die hierfür abgeschlossenen IT-Dienstverträge sahen für das Großrechnerprodukt jährliche Entgelte in Höhe von rd. 12 Mio. € bzw. 12,9 Mio. € für die Jahre 2012 und 2013 vor.

Entgelte entsprachen nicht der Leistungsabnahme

In der Konsortialvereinbarung legten die Trägerländer von Dataport unter „Eckpunkte der Zusammenarbeit“ u. a. fest:

„Die Kosten sind verursachungsgerecht zuzuordnen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche des Data Center Steuern und des Druckzentrums.“

Im Gründungsprozess des Data Center Steuern vereinbarten die vier Länder die Kostenverteilung nach dem modifizierten Königsteiner Schlüssel. Dataport und Niedersachsen vereinbarten ebenfalls diese Kostenverteilung. Danach bestimmte sich der niedersächsische Entgeltanteil auf über 50 % der Kosten des Data Center Steuern.

Der Königsteiner Schlüssel war nach den Erkenntnissen des LRH in diesem Fall kein sachgerechter Kostenverteilungsschlüssel.

Das Land Niedersachsen nahm in den Jahren 2012 bis 2013 nach den Auslastungsstatistiken des Data Center Steuern durchschnittlich rd. 39 % der Rechenzentrumsleistungen ab. Im gleichen Zeitraum zahlte Niedersachsen über 50 % der Kosten. Kosten und Leistungen waren nicht äquivalent. Damit zahlte Niedersachsen in zwei Jahren rd. 5 Mio. € mehr an Dataport, als es nach kostenverursachungsgerechtem Verteilungsschlüssel tatsächlich hätte zahlen müssen.

Die Vertragsparteien vereinbarten in den IT-Dienstleistungsverträgen Festbeträge. Revisionsklauseln sind nicht enthalten. Dem Finanzministerium war es so nicht möglich, auf abweichende Leistungsabnahmen zu reagieren und Überzahlungen zu vermeiden.

Quersubventionierungen

Das Data Center Steuern stellt neben dem Großrechnerverfahren zwei weitere Produkte, Konsens-Server und optionale Dienste, zur Verfügung. Der LRH saldierte von 2009 bis 2013 die Kosten und Erlöse dieser drei Produkte. Auf der Zeitachse ergaben sich Über- bzw. Unterdeckungen für jedes einzelne Produkt und damit auch für das gesamte Data Center Steuern.

Für das Großrechnerverfahren errechnete der LRH im Zeitraum 2009 bis 2013 eine Überdeckungen von insgesamt 2,5 Mio. €. Für die Konsens-Server und optionale Dienste ermittelte der LRH Unterdeckungen in Höhe von 2,1 Mio. € bzw. 0,9 Mio. €.

Die in der Kosten- und Leistungsrechnung ausgewiesenen Über- und Unterdeckungen der Produkte und des Data Center Steuern insgesamt berücksichtigte Dataport in der Folge nicht. Sie wurden insbesondere nicht in der Entgeltkalkulation des Folgejahres mit einbezogen. Dies bedeutete Quersubventionierungen innerhalb der Produkte des Data Center Steuern bzw. von

oder mit anderen Geschäftsbereichen Dataports. Dies entsprach nicht der Konsortialvereinbarung. Wenn Dataport die Quersubventionierung nicht aufgibt, könnten sich auch zukünftig finanzielle Nachteile für Niedersachsen ergeben.

Kosten- und Leistungsrechnung Dataports muss verbessert werden

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist die Basis für die Entgeltbestimmung. Daher müssen Kostenstellen, Produkte, Umlageschlüssel und Verrechnungssätze aktuell sein und den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Zum Aussagewert der Kosten- und Leistungsrechnung gehören richtige und transparente Darstellungen. Diesem Anspruch genügt die Kosten- und Leistungsrechnung Dataports nicht in vollem Umfang.

Dataport kalkulierte z. B. die Serviceartensätze für den Druck nur auf Basis der Kosten und Mengen des Standorts Altenholz und berücksichtigte den Standort Lüneburg nicht. Die Über- und Unterdeckungen beider Druckstandorte berücksichtigte Dataport in der Folge nicht. Hierdurch entstanden Quersubventionierungen. Dataport bezog nicht alle wesentlichen Faktoren in die Kalkulationen ein. Verrechnungssätze für Leistungsarten und Servicearten passte Dataport nicht jährlich an und berücksichtigte die zukünftigen Kosten und Mengen nicht. Einige Verrechnungsschlüssel für Kostenstellen sind seit Jahren unverändert. Dataport versäumte es, diese regelmäßig zu überprüfen und den aktuellen Verhältnissen anzupassen.

Dataport betrachtete die Produktergebnisse nicht kundenbezogen. Daher ermittelte der LRH aus den vorgelegten Daten die Kosten und Erlöse Niedersachsens, um sie mit den vertraglich vereinbarten Entgelten zu vergleichen. Das Ergebnis konnte der LRH nicht verwerten, da es Dataport versäumte, Niedersachsen in den Jahren 2012 und 2013 anteilig mit den zentralen Auftragskosten nach dem Königsteiner Schlüssel zu belasten. Mithin wies die Kosten- und Leistungsrechnung die Kostenbelastung Niedersachsens zu gering und die anderer Kunden zu hoch aus.

Dataport stellte diesen Fehler nicht fest, da keine kundenbezogenen Auswertungen erstellt wurden. Wesentliche Aussagewerte der Kosten- und Leistungsrechnung nutzte Dataport nicht. Die Kunden konnten nicht nachvollziehen, ob die vertraglich vereinbarten Entgelte den tatsächlichen Kosten entsprachen. Eine Darstellung von Kosten und Erlösen je Kunde und Produkt ist nicht vorhanden.

Das Finanzministerium muss darauf hinwirken, dass Dataport durch die Kosten- und Leistungsrechnung die Produktkosten des Data Center Steuern richtig und transparent ermittelt und durch modifizierte Entgeltkalkulationen derzeitige bestehende Quersubventionierungen für die Zukunft ausschließt.

Fazit

Das Land Niedersachsen als Kunde und Träger von Dataport hat im Rahmen seiner Aufsichts- und Kontrollpflichten versäumt,

- die Entgelte laufend zu kontrollieren und notwendige Entgeltkorrekturen einzufordern,
- die Kosten- und Leistungsrechnung auf Richtigkeit und Transparenz zu prüfen, um Quersubventionierungen sowie Über- und Unterdeckungen aufzudecken und abzustellen sowie
- vertragliche Vorkehrungen, z. B. durch Revisionsklauseln bzw. frühzeitige Änderung der Abrechnungsmodalitäten, zu treffen, um Überzahlungen durch das Land zu verhindern.

6. Einsparpotenzial in der zentralen Reisekostenabrechnung

Der LRH führte in der Landesweiten Bezüge- und Versorgungsstelle der Oberfinanzdirektion Niedersachsen (LBV) eine Personalbedarfsanalyse durch. Er ermittelte im Bereich der zentralen Reisekostenabrechnung einen Überhang von rd. 3,1 Vollzeiteinheiten. Dieses entspricht einem jährlichen Einsparpotenzial von rd. 166.000 €.

Der LRH erwartet, dass die Personalüberhänge abgebaut werden und empfiehlt, die noch fehlenden Bereiche möglichst zeitnah anzuschließen und die dadurch möglichen Synergien zu nutzen.

Im Jahr 2007 beschloss die Landesregierung, ein landeseinheitliches elektronisches Reisekostenmanagementsystem für die Dienststellen der niedersächsischen Landesverwaltung einzuführen. Durch die Zentralisierung der Reisekostenabrechnung bei der LBV sollten die bisher in den einzelnen Dienststellen für diese Aufgaben eingesetzten 89,6 Vollzeiteinheiten (VZE) mit den entsprechenden Budgetanteilen und Sachmittelsätzen entbehrlich werden. Der Personaleinsatz für diese Aufgabe bei der LBV sollte spätestens bis zum Jahr 2015 auf 45 VZE reduziert werden.

Der LRH prüfte den Stand des Projekts und den aktuellen Personaleinsatz bei der LBV von Juli 2014 bis Februar 2015. Er stellte fest, dass noch nicht alle ursprünglich vorgesehenen Dienststellen die Aufgabe an die LBV übergeben hatten. Zur Zeit der Prüfung fehlten noch große Bereiche der Polizei sowie die Lehrkräfte. Im Zeitraum von Oktober 2013 bis September 2014 rechnete die LBV rd. 440.000 Dienstreisen für die angeschlossenen Dienststellen ab.

Sie setzte zur Zeit der Prüfung 35 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter (24,45 VZE) für die Aufgabe ein. Zur Bestimmung des Personalbedarfs hatte sie noch kein kennzahlenbasiertes System eingerichtet.

Der LRH führte daraufhin eine Personalbedarfsanalyse durch und ermittelte für die Sachbearbeitung im Produktbereich Reisekostenabrechnung einen Personalbedarf von 21,34 VZE. Die Ergebnisse erörterte er mit der LBV: Der Personal-Istbestand in diesem Bereich betrug 24,45 VZE. Hieraus folgt eine Einsparmöglichkeit von 3,11 VZE (12,73 %). Unter Anwendung der standardisierten Personalkostensätze des Finanzministeriums entspricht dies einem auf die Personalausgaben bezogenen Einsparvolumen von rd. 166.000 € jährlich.

Der LRH erwartet, dass der Personalüberhang abgebaut wird und empfiehlt, die vom LRH entwickelten Daten der Personalbedarfsanalyse für zukünftige Personalbedarfsberechnungen der LBV zu verwenden.

7. Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?

Der LRH stellte einen erheblichen Reformbedarf in der Organisation und der Struktur der Finanzämter fest, der Wirtschaftlichkeitsreserven freisetzen dürfte:

- *Zentralisierung von Dienststellen,*
- *Verzicht auf Finanzämter für Großbetriebsprüfung,*
- *Personaleinsparung durch Automatisierung und demografischen Wandel,*
- *Nutzung vorhandener Gebäuderessourcen.*

Allein bei einer Erhöhung der Mindestgröße von Finanzämtern auf 200 bis 270 Personen könnte die Anzahl der Finanzämter reduziert werden. Ohne weitere Optimierungen dürfte diese Maßnahme zu einem dauerhaften jährlichen Einsparpotenzial von 9 Mio. € führen.

Der LRH erwartet, dass die Landesregierung Aufgabenverteilung und Struktur der Finanzämter überprüft und die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen einleitet.

Demografischer Wandel und fortschreitende Informationstechnologien sind zwei entscheidende Faktoren, die dauerhaft zu einem sinkenden Personalbedarf führen. Weniger Personal benötigt zugleich weniger Raum. Die Steuerverwaltung muss ihre Ressourcen optimal einsetzen, um Steuereinnahmen zu sichern. Eine große Herausforderung ist die in den Finanzämtern überwiegend hohe Altersstruktur. Bis zum Ende des Jahres 2020 sind Abgänge von über 3.200 Personen zu erwarten. Im Flächenland Niedersachsen gestalten sich zudem die Bevölkerungszahl und die Entwicklung der Wirtschaftskraft regional sehr unterschiedlich. Insbesondere an der Küste und in Südniedersachsen schwindet die Wirtschaftskraft. Dort sinkt auch die Einwohnerzahl; die Bevölkerung veraltet. Die Steuerverwaltung muss nach Auffassung des LRH die strukturellen Einflüsse der demografischen und technischen Veränderungen zum Anlass nehmen, Lage, Größe und Anzahl der Finanzämter kritisch zu hinterfragen.

Die Steuerverwaltung änderte die Standorte sowie die Zuständigkeiten ihrer Finanzämter seit Jahrzehnten praktisch nicht. Gegenwärtig trifft man in Niedersachsen auf eine inhomogene Finanzamtslandschaft: Es bestehen 57 Veranlagungsfinanzämter. Davon verfügt ein Finanzamt über eine Außenstelle. Die Finanzamtsgrößen variieren vom kleinsten Amt mit knapp über 70 Personen bis zum größten Amt mit über 400 Personen. Ferner existieren zehn Sonderfinanzämter, nämlich sechs Finanzämter für Großbetriebsprüfung und vier Finanzämter für Forderung und Strafsachen.

Andere Bundesländer reformierten dagegen ihre Finanzverwaltungen erheblich. Sie reduzierten die Zahl der Finanzämter und zentralisierten bestimmte Dienststellen. So verminderten beispielsweise Schleswig-Holstein die Zahl der Finanzämter von 21 auf 17 und Sachsen von 35 auf 27, im Jahr 2020 sollen es dort noch 17 sein. Acht von 13 Flächenländern zentralisierten die Grunderwerbsteuerstellen, z. B. Schleswig-Holstein bei zwei Finanzämtern (von 17) und in Rheinland-Pfalz bei vier Finanzämtern (von 26).

Der LRH untersuchte vor diesem Hintergrund die in Niedersachsen bestehende Finanzamtslandschaft auf ihre Reformbedürftigkeit. Auf Grundlage seiner Erhebungen gab er dem Finanzministerium auf, zeitnah eine Lösung der Strukturprobleme zu erarbeiten und umzusetzen.

Erforderliche Mindestgröße eines Veranlagungsfinanzamts

Der LRH hält den wirtschaftlichen Personaleinsatz in einem Finanzamt unterhalb einer bestimmten Größe für gefährdet. Eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erfordert eine Mindestanzahl an Bediensteten in einem Finanzamt. Nur bei hinreichend großen Arbeitsgebieten wird auch im Urlaubs- und Krankheitsfall die Vertretung gewährleistet. Außerdem sind Effizienzverluste zu erwarten, wenn die Personalzuweisung eines Bereichs sehr gering ist. Die erforderliche Mindestgröße eines Finanzamts umfasst nach Auffassung des LRH etwa 200 bis 270 Personen. Aktuell erreichen nur 30 % der Veranlagungsfinanzämter diese optimale Spanne. In der Hälfte dieser Ämter arbeiten weniger als 200 Personen. Ohne Eingriff in die Finanzamtslandschaft wird sich die Zahl der wirtschaftlich zu kleinen Veranlagungsfinanzämter perspektivisch auf zwei Drittel erhöhen. Der LRH sieht daher dringenden Handlungsbedarf.

Zeitnahe Schließung von acht Veranlagungsfinanzämtern durch Zusammenlegung möglich

In den Jahren von 2002 bis 2014 verringerte sich die Zahl der Beschäftigten in den Finanzämtern um ca. 740 Personen. Gleichzeitig wuchs die den Finanzämtern zur Verfügung stehende Hauptnutzfläche um über 15.000 m². Der LRH nahm dies zum Anlass, den Raumbedarf und die tatsächliche Nutzung näher zu untersuchen. Dabei stellte er fest, dass einzelne Finanzämter über erhebliche Flächenkapazitäten verfügen. Konkret besteht so viel Raumangebot, dass insgesamt acht Veranlagungsfinanzämter geschlossen und mit benachbarten Ämtern räumlich zusammengelegt werden könnten. Organisatorische Grundstrukturen könnten bestehen bleiben.

Eine Zusammenlegung erfordert also vergleichsweise wenig Aufwand. Der LRH regt erste Veränderungen bereits bis zum Jahr 2016 an.

Schließung weiterer neun Veranlagungsfinanzämter bis zum Jahr 2020 möglich

Der LRH hält die Schließung weiterer neun Veranlagungsfinanzämter bis zum Jahr 2020 für umsetzbar. Die Zahl der Bediensteten in den Finanzämtern ist bereits rückläufig. In den letzten zehn Jahren verringerte sich die Anzahl der Stellen in der Steuerverwaltung um rd. 1.000. Dieser Trend wird sich fortsetzen. Vor allem die fortschreitende demografische Entwicklung führt zu einem weiteren Rückgang der Bediensteten. Und auch in Zukunft werden weitere IT-Programme sowie sonstige Arbeiterleichterungen die Bediensteten in den Finanzämtern unterstützen. Einige dieser Verfahren und Vereinfachungen gleichen einem „technischen Quantensprung“. Der LRH erwartet dadurch Personaleinsparungen von 30 %. Überschlägigen Berechnungen zufolge erscheint eine Gesamtpersonaleinsparung von knapp über 2.000 Personen als realistisch. Das entspricht der Anzahl der Bediensteten von neun Finanzämtern.

Schließung der Finanzämter für Großbetriebsprüfung

Die insgesamt sechs in Niedersachsen bestehenden Finanzämter für Großbetriebsprüfung sollten geschlossen werden. Der LRH hält die Existenz von Sonderfinanzämtern oder gesonderten Dienststellen für Großbetriebsprüfung nicht für erforderlich. Sonderfinanzämter für Großbetriebsprüfung gibt es außer in Niedersachsen nur noch in Nordrhein-Westfalen. Weitere sieben Flächen-Bundesländer zentralisierten die Großbetriebsprüfung. In den übrigen vier Flächenländern verfügen die Finanzämter über eine ebenfalls für Großbetriebe zuständige Außenprüfungsstelle. Diese Struktur schlägt der LRH auch für Niedersachsen vor. Er regt an, die Bediensteten der Großbetriebsprüfung den jeweiligen Außenprüfungsstellen der Veranlagungsfinanzämter zuzuweisen. Das würde die Qualität und Attraktivität dieser Dienststellen verbessern. Räumlich sind die Veranlagungsfinanzämter zur Aufnahme der Großbetriebsprüfer in der Lage. Die Prüfer sind ohnehin zumeist in den Betrieben und nicht im Finanzamt tätig. Selbst die Finanzverwaltung bezeichnet ihre Finanzämter für Großbetriebsprüfung daher als „Häuser der Stille“. Der LRH hält die durch Organisationsänderungen begleitete Auflösung dieser Sonderfinanzämter bis zum Jahr 2018 für durchführbar.

Zentralisierung von Dienststellen

Der LRH befürwortet als weiteres Instrument der Umstrukturierung die Zentralisierung von Dienststellen. Hierdurch besteht für die Finanzverwaltung die Möglichkeit, kleinere Veranlagungsfinanzämter aufzuwerten und einzelne Regionen gezielt zu stärken. Die Bündelung des Personals an vergleichsweise wenigen Standorten führt zu größeren Einheiten, in denen eine Vertretung im Urlaubs- und Krankheitsfall gesichert ist.

Sinnvoll erscheint eine Zentralisierung für die Dienststellen der Grunderwerbsteuer. Ortskenntnisse sind hier entbehrlich. Der LRH hält fünf Dienststellen landesweit für angemessen. Für die Veranlagung von Land- und Forstwirten bietet sich eine Zusammenlegung mit den Dienststellen der land- und forstwirtschaftlichen Außenprüfung an. Die Finanzämter mit land- und forstwirtschaftlicher Außenprüfung haben nach Berechnungen des LRH zufolge genug Raum. Die Aufnahme der Veranlagungsstellen würde insoweit kein Problem darstellen. Die Organisationsänderungen sind dagegen aufwendiger. Die aufnehmenden Ämter müssen geänderte Strukturen schaffen und neue Arbeitsabläufe in die bisherige Tätigkeit integrieren. Der LRH hält dennoch eine Realisierung bis zum Jahr 2018 für durchführbar.

Telearbeit zur Vermeidung sozialer Härten für Bedienstete

Die Oberfinanzdirektion Niedersachsen sollte vermehrt Telearbeitsplätze für ihre Bediensteten anbieten. Dadurch könnte sie infolge der Schließung von Finanzämtern entstehende soziale Härten auffangen. Zugleich würde sie dadurch zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Attraktivität der Steuerverwaltung beitragen. Telearbeit wird bisher lediglich in der Arbeitnehmerveranlagung praktiziert. Der LRH regt an, sie auch auf andere Dienststellen mit konkret messbaren Ergebnissen zu erweitern.

Bürgernähe trotz geschlossener Finanzämter

Die Steuerverwaltung sollte an Standorten geschlossener Finanzämter für eine Übergangszeit von zehn bis 15 Jahren Auskunftsstellen einrichten. Sie könnten in den jeweiligen Rathäusern oder anderen Behördengebäuden entstehen. Das dient der Bürgerfreundlichkeit. Über den benannten Zeitraum hinaus ist zu erwarten, dass die Steuerpflichtigen zumeist über moderne Telekommunikationsmittel mit ihrem Finanzamt Kontakt aufnehmen werden. Das Verfahren ELSTER (elektronische Steuererklärung) dürfte langfristig zu zurückgehenden Besucherzahlen führen.

Einsparpotenzial durch aufgezeigte Umstrukturierungsmöglichkeiten

Die Umsetzung der vom LRH vorgeschlagenen Strukturänderungen verursacht zunächst zwar Kosten. Diese Aufwendungen fallen jedoch nur einmalig oder zeitlich begrenzt an. Die Einsparungen sind dagegen dauerhaft. Mieten und sonstige Betriebskosten der frei werdenden Finanzamtsgebäude fallen nicht mehr an. Durch etwaige Grundstücksveräußerungen ließen sich Verkaufserlöse erzielen.

Die Vorschläge könnten zu dauerhaften Einsparungen bei den Grundstückskosten für ca. 63.000 m² Hauptnutzfläche führen. Das ergäbe ein jährliches Einsparvolumen von rechnerisch rd. 6 Mio. €. Hinzu kämen Einsparungen beim Personal. Die Dienstposten für die Leiter der Finanzämter und einige Bedienstete der Geschäftsstellen würden wegfallen. Für jedes schließende Finanzamt geht der LRH von mindestens zwei bis drei Personen aus. Das ergäbe

bei 23 Finanzämtern 57 Personen oder 43 Vollzeiteinheiten. Bei durchschnittlichen (vorsichtig geschätzten) Personalkosten von 65.000 € je Vollzeiteinheit errechnet sich ein jährliches Einsparpotenzial von 2,8 Mio. €.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium prüft derzeit, ob ein Finanzamt für Außenprüfung Hannover eingerichtet werden soll. Dies sei ein wesentlicher Vorschlag aus dem Projekt „Bp +“. Erwogen werde auch die Bildung eines Finanzamts Hannover. Eine Entscheidung will das Finanzministerium bis Ende 2015 treffen. Nach Abschluss dieses Projekts werde man sich mit der landesweiten Struktur der Steuerverwaltung befassen.

Auffassung des LRH

Der LRH begrüßt, dass das Finanzministerium Überlegungen zur künftigen Struktur der Finanzämter in Niedersachsen zunächst für Hannover und dann folgend für ganz Niedersachsen anstellt.

8. Vermeidbare Kosten der Steueraufsicht bei den niedersächsischen Spielbanken

Die inhaltlich misslungene Festlegung des Dienstorts der Steueraufsicht führt zu vermeidbaren Kosten in sechsstelliger Höhe.

Darüber hinaus besteht bei der Prüfung des Automatenspiels ein erhebliches Einsparpotenzial.

Zum 01.01.2013 organisierte das Finanzministerium die Aufsicht über die niedersächsischen Spielbanken neu. Bis zu diesem Zeitpunkt waren zuletzt 106 Vollzeiteinheiten als Finanzaufsicht mit der Begleitung der Arbeitsprozesse vor Ort in den Spielbanken betraut. Jetzt nehmen die Bediensteten als Steueraufsicht nachgelagerte stichprobenhafte Kontrollen vor. Diese sollen auf Dauer noch 15 Vollzeiteinheiten auslasten. Für einen Übergangszeitraum waren zunächst noch 28 Personen (inkl. Sachgebietsleitung) mit dieser Aufgabe betraut. Hiervon entfielen 14 auf die Stammprüfgruppe (Prüfung des Automatenspiels) und 13 auf die Gruppe Tischspiel.

Der LRH untersuchte beim zentral zuständigen Finanzamt die Tätigkeit der Steueraufsicht und u. a. die Kosten der Prüftätigkeit.

Festlegung des Dienstorts und Anwendung des Reisekostenrechts

Die ehemalige Finanzaufsicht hatte ihren Dienstort in der jeweiligen Spielbank. Im Rahmen der Neuorganisation war zunächst geplant, die Steueraufsicht wie eine Betriebsprüfung im Finanzamt durchzuführen. Deshalb wurde der Dienstort der Mitarbeitenden im Finanzamt angesiedelt. Die Prüfungen finden jedoch ausschließlich vor Ort in der Spielbank statt.

Durch diese inhaltlich misslungene Festlegung des Dienstorts rechneten insgesamt 14 Bedienstete der Steueraufsicht in erheblichem Ausmaß Reisekosten bzw. Trennungsgeld für Fahrten zwischen Wohnort und Stammspielbank ab. Dies betrifft die Bediensteten mit Dienstort in den Finanzämtern Goslar, Norden und Oldenburg. In diesen Orten befinden sich keine Spielbanken. Die Mitarbeiter mit Dienstsitzen in den Finanzämtern Hannover-Mitte und Osnabrück-Stadt sind nicht begünstigt, weil sowohl Hannover als auch Osnabrück Spielbankstandorte sind. Daneben stellt die Fahrzeit Arbeitszeit dar. Hierdurch entstanden bis zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen im Juli 2014 vermeidbare Kosten von 300.000 €.

Der LRH ist der Auffassung, dass das Reisekostenrecht fehlerhaft angewendet wurde: Die Anbindung an den Sitz der Planstellenbehörde ist für die Frage der Bestimmung des Dienstorts dann nicht entscheidend, wenn jeglicher Bezug zu dieser Behörde verloren gegangen ist, weil zu ihr keine oder nur noch eine unwesentliche tatsächliche Beziehung besteht, indem dort keine Anwesenheitspflicht besteht oder dort keine Dienstplichten mehr zu erfüllen sind. In diesem Fall wird der ständige Beschäftigungsort zum tatsächlichen Mittelpunkt der Aufgabenwahrnehmung und reisekostenrechtlich zum neuen Dienstort⁶⁴.

Das Finanzministerium bestimmte im Januar 2015 für zwei Bedienstete als neuen reisekostenrechtlichen Dienstort den Ort der Spielbank. Ferner verlagerte es die abweichenden Dienstorte des übrigen Steueraufsichtspersonals zum 01.03.2015 an die Spielbankorte. Der LRH geht davon aus, dass durch diese Maßnahmen die vermeidbaren Kosten auf dann insgesamt 400.000 € begrenzt wurden.

Prüfung des Automatenspiels

Die Konzessionärin räumte der Stammprüfgruppe im Zuge der Neuorganisation den Datenzugriff auf die Abrechnungsdaten aller Spielbanken ein. Somit kann jeder Bedienstete der Stammprüfgruppe die Prüfung des Automatenspiels technisch von seiner Stammspielbank aus erledigen. Tatsächlich fahren die Mitarbeiter die zu prüfende Spielbank an und führen die Prüfungshandlungen vor Ort durch. Hierdurch fallen Reisekosten und Fahrzeiten als Arbeitszeiten in erheblichem Umfang an.

⁶⁴ Vgl. Kurzkomentierung „Walhalla“; Reisekosten im öffentlichen Dienst und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.12.1993 - 10 C 11/91 -.

So reiste beispielsweise ein Bediensteter am 17.06.2014 zur Prüfung des Automatenspiels in die Spielbank Norderney und wieder zurück. Ausweislich seiner Reisekostenrechnung verwendete er sieben von elf Dienststunden für An- und Abreise und erbrachte lediglich vier Stunden Prüftätigkeit.

Diese Kosten entstünden nicht, wenn die Prüfung des Automatenspiels zentral von der jeweiligen Stammspielbank aus erfolgen würde. Die Erörterung auffälliger Sachverhalte kann im Regelfall per E-Mail erfolgen. So wird es bereits bei der Prüfung des Automatenspiels der Spielbank Hannover praktiziert, weil die Ansprechpartner der Konzessionärin nicht zu den Arbeitszeiten der Steueraufsicht vor Ort verfügbar sind.

Für den Zeitraum vom 01.01.2013 bis zu den örtlichen Erhebungen im Juli 2014 ermittelte der LRH vermeidbare Kosten von 500.000 €.

Der LRH bittet, die Prüfung des Automatenspiels künftig von der jeweiligen Stammspielbank aus durchzuführen.

9. Dringender Änderungsbedarf beim Niedersächsischen Spielbankengesetz

Unzureichende Regelungen im Niedersächsischen Spielbankengesetz können zu hohen Einnahmeausfällen bei der Spielbankabgabe führen.

Spielbanken sind nach § 4 Niedersächsisches Spielbankengesetz (NSpielbG)⁶⁵ verpflichtet, an das Land Niedersachsen eine Spielbankabgabe zu entrichten. Bemessungsgrundlage ist der Bruttospielertrag.

Automatischer Tronc

Bei einigen Spielen kann ein automatischer Tronc einbehalten werden. Im NSpielbG ist keine Regelung zur Zurechnung des automatischen Tronc zum Bruttospielertrag enthalten.

Um Steuerausfälle ist zu verhindern, sollte im NSpielbG festgelegt werden, dass der automatische Tronc zum Bruttospielertrag gehört. Die Spielbankgesetze des Saarlandes und des Landes Sachsen-Anhalt haben eine solche Regelung getroffen.

Steuersatz der Zusatzabgabe

Sobald der Bruttospielertrag der einzelnen Spielbank im Kalenderjahr den Betrag von 1 Mio. € übersteigt, ist auf den übersteigenden Betrag eine Zusatzabgabe zu zahlen. Diese beträgt für

⁶⁵ Nds. GVBl. 2004, S. 605.

einen jährlichen Bruttospielertrag der Spielbank bis zu 7 Mio. € 10 %, für den 7 Mio. € übersteigenden Bruttospielertrag 20 % und für den 10 Mio. € übersteigenden Bruttospielertrag 25 %.⁶⁶

Rückwirkend auf den 01.01.2009 führte der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Abgabe der Sammelanmeldung für alle Spielbanken eines Konzessionärs ein. Erzielten Standorte eines Betreibers Bruttospielerträge, die teils unter und teils über den genannten Beträgen liegen, erfolgt mit der zulässigen Sammelanmeldung eine Saldierung. Da diese Wahlmöglichkeit nur den Betreibern mehrerer Spielbanken offensteht, besteht eine Ungleichbehandlung mit potenziellen Einzelbetreibern.

Saldierung der Jahresergebnisse bei der Berechnung der weiteren Abgabe

Der Zulassungsinhaber der Spielbank hat über die Spielbank- und Zusatzabgabe hinaus eine weitere Abgabe zu entrichten, die sich am handelsrechtlichen Gewinn orientiert. Der Steuersatz beträgt 30 %⁶⁷.

Bemessungsgrundlage für die weitere Abgabe ist zunächst das nach dem Handelsgesetzbuch zu ermittelnde Jahresergebnis des Zulassungsinhabers⁶⁸. Das NSpielbG lässt nicht eindeutig erkennen, ob Gewinne und Verluste einzelner Spielbanken für Zwecke der weiteren Abgabe saldiert werden können, wenn der Zulassungsinhaber mehrere Spielbanken betreibt.

Der LRH hält es für geboten, durch Anpassung der gesetzlichen Vorschriften nicht gerechtfertigte Steuervergünstigungen zu unterbinden.

⁶⁶ § 4 Abs. 2 NSpielbG. Die Steuersätze gelten mit Wirkung vom 01.01.2009.

⁶⁷ § 5 Abs. 1 und 3 NSpielbG.

⁶⁸ § 5 Abs. 2 NSpielbG.

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

10. Anerkennung der Schwerbehinderteneigenschaft in Niedersachsen

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie kann bei der Bearbeitung der Anträge auf Anerkennung einer Schwerbehinderung bis zu 18,5 Vollzeiteinheiten einsparen. Dies entspricht einem monetären Einsparpotenzial von 1,2 Mio. €.

Bei Abrechnungen gegenüber den Ärzten verstößt das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie gegen das Vier-Augen-Prinzip.

Stellenbedarf

Der LRH prüfte in einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung die Fachgruppe Schwerbehindertenrecht im Landesamt für Soziales, Jugend und Familie. Das Landesamt mit Hauptsitz in Hildesheim hat an weiteren sechs Standorten Außenstellen. Die Fachgruppe Schwerbehindertenrecht nimmt die Aufgaben nach Teil 2 des Neunten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB IX) „Besondere Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen“ wahr und ist somit für die Anerkennung einer Schwerbehinderung zuständig. Nach den Vorschriften des SGB IX sind Menschen behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit von dem für das Lebensalter typischen Zustand länger als sechs Monate abweicht. Liegt der Grad der Behinderung bei 50 oder darüber, gilt dies als Schwerbehinderung.

Pro Jahr bearbeitet die Fachgruppe Schwerbehindertenrecht im Landesamt ca. 185.000 Schwerbehindertenverfahren. Darunter fallen zunächst rd. 71.500 Erstanträge. Daneben stellen ca. 85.000 Antragstellerinnen und Antragsteller einen Folgeantrag, in dem diese z. B. aufgrund neu eingetretener Gesundheitsstörungen einen höheren Grad der Behinderung beantragen. In etwa 28.500 Fällen leitet das Landesamt eine Neufeststellung von Amts wegen ein.

Der LRH erfasste in einem repräsentativen Zeitraum die Aufgabenerledigung bei vom Landesamt selbst ausgewählten Bediensteten der Fachgruppe Schwerbehindertenrecht und errechnete mit diesen Daten den notwendigen Stellenbedarf für die Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft. Die folgende Tabelle stellt das Personal-Ist im November 2014 und das vom LRH errechnete Soll in Vollzeiteinheiten (VZE) dar:

	Ist Landesamt für Soziales, Jugend und Familie 11/2014 (in VZE)	Soll LRH 2014 (in VZE)	Einsparpotenzial (in VZE)
Erstfeststellung		31,54	
Neufeststellung		42,40	
von Amts wegen		15,19	
Bestandspflege		33,68	
Auskunft und Beratung		16,32	
sonstige Tätigkeiten		9,70	
Summe	166,58	148,83	17,75
Kostenbearbeitung	18,58	14,54	4,04
nicht betrachtete Bereiche			
Teamsprecher und Fachgruppen- verantwortlicher	20,68	20,68	
Widerspruchsbearbeiter	21,79	21,79	
Klageverfahren und Grundsatzbear- beitung	17,50	17,50	
Anpassung aufgrund der Stellung- nahme des Ministeriums		3,29	
Gesamt	245,13	226,63	18,50

Tabelle: Stellenbedarfsberechnung

Im Ergebnis kommt der LRH unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ministeriums zu einem Einsparpotenzial von 18,5 VZE. In der Kostenbearbeitung sind in der Regel Tarifbeschäftigte der Entgeltgruppe 6 und in der Sachbearbeitung Tarifbeschäftigte der Entgeltgruppe 8 eingesetzt. Nach den aktuellen gültigen Durchschnittssätzen dieser Entgeltgruppen⁶⁹ entspricht das jährliche Einsparpotenzial damit rd. 1,2 Mio. €.

Kostenbearbeitung

Im Feststellungsverfahren geben die Antragstellerinnen und Antragsteller die behandelnden Ärzte an, die über die geltend gemachten Gesundheitseinschränkungen Auskunft geben können. Die Ärzte erhalten für die vom Landesamt angeforderten Befundberichte und für notwendige Kopien sowie für Portokosten eine Entschädigung. An einigen Standorten bearbeitete jeweils eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter die von den Ärzten übersandten Unterlagen von der Berechnung des auszahlenden Betrags bis hin zur Auszahlung des Geldes. Dies widersprach dem Grundsatz des Vier-Augen-Prinzips, das nach Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1.2 zu §§ 70 bis

⁶⁹ Tabellen der standardisierten Personalkostensätze, Anlage 2, RdErl. d. MF vom 13.02.2014 (Nds. MBl. S. 172).

72 und 74 bis 80 LHO für alle Anordnungen, die zu einer Einzahlung oder einer Auszahlung führen, vorgeschrieben ist. Der LRH fordert das Landesamt auf, künftig die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherzustellen.

Weitere Maßnahmen

Im Rahmen seiner Prüfung stellte der LRH offene Fragen zur Klageerhebung, zur Verbesserung bei der Zusammenarbeit mit dem ärztlichen Dienst, zur Optimierung der Beratungstätigkeiten und zur Aktenführung fest. Der LRH erwartet, dass das Landesamt hierzu Ergebnisse erarbeitet, die zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit beitragen.

Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme führt das Ministerium aus, dass sich die Fallzahlen verändert hätten, die krankheitsbedingten Fehlzeiten höher seien und weitere zusätzliche Belastungen zu berücksichtigen seien. Die höheren Fehlzeiten sowie die angepassten Fallzahlen reduzieren das errechnete Einsparpotenzial auf 18,5 VZE. Der LRH geht davon aus, dass geänderte Fallzahlen oder zusätzliche Belastungen bei der Umsetzung der von ihm vorgeschlagenen Einsparungen im Rahmen einer Feinsteuerung berücksichtigt werden können, soweit sie nachvollziehbar begründet sind.

11. Kammern für Heilberufe - Aufsicht ist ausbaufähig!

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung versäumte es, sich im Rahmen seiner Aufsicht ein umfassendes Bild über die Haushalts- und Finanzlage der einzelnen Kammern zu machen. Die Aufsicht muss auch im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den zu beaufsichtigenden Kammern Sachverhalte kritisch hinterfragen und sämtliche der Aufsicht obliegende Bereiche in ihre Betrachtung einbeziehen.

In Niedersachsen existieren gegenwärtig fünf Kammern für Heilberufe (einschließlich Tierärztekammer). Die Kammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Sitz in Hannover. Die Aufsicht über die Ärztekammer Niedersachsen, die Apothekerkammer Niedersachsen, die Zahnärztekammer Niedersachsen und die Psychotherapeutenkammer Niedersachsen obliegt dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

Der LRH prüfte im Jahr 2014, ob das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung die der Aufsicht eingeräumten Rechte und Pflichten vollumfänglich wahrnahm. Die Aufsicht des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz über die Tierärztekammer Niedersachsen ließ der LRH dabei außer Betracht.

Die Aufsicht bezieht sich vorrangig auf die Einhaltung aller Rechtsvorschriften, die für die Tätigkeit der jeweiligen Kammer gelten. Soweit eine Kammer Aufgaben in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises wahrnimmt, unterliegt sie auch der Fachaufsicht des Landes und somit einer Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit ihres Handelns. Bis zum Jahr 2006 beinhaltete das Kammergesetz für die Heilberufe das Erfordernis einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung u. a. von Satzungen und über die Feststellung des Haushaltsplans. Im Jahr 2006 hob das Land diesen gesetzlichen Genehmigungsvorbehalt auf.

Der LRH beanstandet, dass das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung seine Aufsichtspflichten nicht vollumfänglich wahrnahm.

Mängel bei der Dokumentation der Aufsicht

Anhand der Akten konnte der LRH nicht nachvollziehen, ob bzw. in welchem Umfang seitens der Aufsicht eine Prüfung der vorgelegten Unterlagen erfolgte, da das Ministerium sein Handeln nur lückenhaft dokumentierte. Arbeitsvermerke und begründende Unterlagen zu wesentlichen Erkenntnissen fehlten in den Akten, wodurch es Entscheidungsprozessen an Transparenz mangelte. Der LRH erachtet die Dokumentation wesentlicher Entscheidungsgründe als unverzichtbar. Dies dient der Selbstkontrolle der Aufsicht und der Transparenz von Verwaltungsentscheidungen.

Auffälligkeiten bei den Rücklagen der Kammern

Die Kammern legten der Aufsicht regelmäßig u. a. Beschlüsse der Kammerversammlungen, Satzungsänderungen, Haushaltspläne und Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer vor. Dennoch registrierte die Aufsicht problematische Entwicklungen u. a. bei den Rücklagen verschiedener Kammern nicht. Bei einer Kammer stellt sich aus Sicht des LRH aufgrund der Höhe der Rücklagen die Frage, ob diese überdotiert ist. Eine andere Kammer versäumte es ausweislich des Prüfberichts des Wirtschaftsprüfers im Geschäftsjahr 2012, die nach der eigenen Haushalts- und Kassenordnung vorgeschriebene Rücklage zu bilden. Das Ministerium nahm diese Fälle nicht zum Anlass zu kritischen Nachfragen. Der LRH erwartet, dass die Aufsicht insbesondere die Entwicklung der Rücklagen künftig stärker überwacht. Diese sind einerseits für die finanzielle Stabilität der einzelnen Kammern von elementarer Bedeutung, können andererseits aber auch ein Indiz für eine nicht ausreichende Beachtung des Kostendeckungsprinzips sein.

Aufwandsentschädigung für Hinterbliebene eines Kammerpräsidenten

Der LRH stellte fest, dass die Kammern für Heilberufe Aufwandsentschädigungen an ihre Ehrenamtsträger zahlen. Die Entschädigungen sollen für bare Auslagen und zum Ausgleich von Zeitversäumnis gezahlt werden. Die Aufsicht prüfte weder die formelle Rechtmäßigkeit der Aufwandsentschädigungsordnungen noch die Angemessenheit der Höhe der Aufwandsentschädi-

gungen. Nach Auffassung des LRH hätten die Regelungen der Aufwandsentschädigungsordnungen Anlass zur Überprüfung gegeben. Die Aufwandsentschädigungsordnung einer Kammer sieht beispielsweise die Zahlung eines Übergangsgeldes für den ausgeschiedenen Präsidenten bzw. der ausgeschiedenen Präsidentin und dem jeweiligen Stellvertreter vor. Demnach besteht ein Anspruch in Höhe von 75 % der zuletzt gewährten Aufwandsentschädigung (fast 3.400 € monatlich) für den gleichen Zeitraum der jeweiligen Amtsdauer, höchstens jedoch zwölf Jahre. Dieser Anspruch steht im Fall des Ablebens des ausgeschiedenen Ehrenamtsträgers darüber hinaus auch der Witwe bzw. dem Witwer sowie unterhaltsberechtigten Kindern zu. Der LRH hält es für fraglich, welcher Nachteil einer ehrenamtlichen Tätigkeit ausgeglichen wird, wenn diese nicht mehr wahrgenommen wird. In keiner Weise kann der LRH nachvollziehen, warum auch Angehörige von dem Übergangsgeld profitieren sollen. Der LRH erwartet, dass die Aufsicht prüft, ob die Aufwandsentschädigungen dem Grunde und der Höhe nach angemessen und im rechtlich zulässigen Rahmen gezahlt werden.

Fazit

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung übt die Aufsicht über die Kammern für Heilberufe nach eigenen Angaben im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit aus. Insbesondere wegen des Wegfalls der bis zum Jahr 2006 im Kammergesetz für die Heilberufe enthaltenen Genehmigungsvorbehalte darf dies jedoch nicht dazu führen, dass es Sachverhalte nicht kritisch hinterfragt oder wesentliche Bereiche von seiner aufsichtlichen Betrachtung ausschließt. Der LRH sieht die Aufsicht in der Pflicht, permanent und mit angemessenen Mitteln die im Kammergesetz für die Heilberufe vorgesehenen Mittel der Aufsicht auszuschöpfen.

12. Doppelstrukturen abbauen durch Neuausrichtung des Landesbildungszentrums für Blinde

Das Landesbildungszentrum für Blinde bietet als einzige Einrichtung für das ganze Land Leistungen der schulischen und beruflichen Bildung für Blinde an. Es hat jedoch inzwischen ein überwiegend regionales Einzugsgebiet. In weiten Teilen des Landes werden blinde Schülerinnen und Schüler ausschließlich inklusiv beschult. Der Trend zur Nutzung alternativer Angebote wird sich fortsetzen. Für den Bereich der beruflichen Bildung sind weitere Anbieter vorhanden. Um Doppelstrukturen abzubauen, sollte das Landesbildungszentrum als stationäre Einrichtung schrittweise aufgelöst werden. Der Mobile Dienst als Unterstützung für eine inklusive Beschulung ist dagegen mit der Fachkompetenz des Landesbildungszentrums landesweit zu stärken.

Das Landesbildungszentrum für Blinde (LBZ B) in Hannover ist eine soziale Einrichtung des Landes Niedersachsen. Es bietet Frühförderung, Beschulung und Ausbildungsmöglichkeiten für

Blinde und hochgradig Sehbehinderte⁷⁰ an. Zudem steht ein Internat zur Verfügung. Im Jahr 2013 war für die Erbringung dieser Leistungen ein Landeszuschuss von annähernd 9 Mio. € erforderlich.

Für die einzelnen Angebote ergibt sich folgende Situation:

- An der Förderschule Sehen (Blinde) bestehen ein Primar- und Sekundarbereich I, an denen die allgemeinen Abschlüsse erreicht werden können. Die Schülerzahlen sind von 119 im Jahr 1980 auf 27 im Jahr 2013 zurückgegangen. Außerhalb des LBZ B werden in Niedersachsen 193 Schülerinnen und Schüler, die sonderpädagogische Unterstützung im Förderschwerpunkt Sehen erhalten, inklusiv in Regelschulen unterrichtet.⁷¹ Die Schülerschaft der Förderschule Sehen (Blinde) besteht zu über 50 % aus Schülerinnen und Schülern, die aus Hannover oder den umliegenden Landkreisen stammen. Aus dem Nordwesten und Nordosten Niedersachsens kommen fast keine Kinder.

Die Förderschule Sehen (Blinde) und Geistige Entwicklung wird von Kindern und Jugendlichen besucht, die neben der Blindheit zusätzlich in der geistigen Entwicklung beeinträchtigt sind. Zudem verfügen sie oftmals über weitere Schädigungen, z. B. im körperlichen oder sprachlichen Bereich. Unter den Schülerinnen und Schülern befinden sich schwerst mehrfachbehinderte Kinder und Jugendliche mit hohem Pflegebedarf. Ein Schulabschluss ist für dieses schulische Angebot nicht vorgesehen. Wie bei der Förderschule Sehen (Blinde) kommt auch hier der überwiegende Teil der Schülerinnen und Schüler aus dem Umkreis von Hannover. Die Schülerzahl ist von zwölf im Jahr 1980 auf 79 im Jahr 2013 gestiegen.

- Ein weiteres Angebot des LBZ B ist der Mobile Dienst. Die Abwicklung und Organisation des Mobilen Dienstes - auch für den Förderschwerpunkt Sehen - fällt in die Ressortzuständigkeit des Kultusministeriums. Die Koordination liegt bei den jeweiligen Regionalabteilungen der Niedersächsischen Landesschulbehörde. Im Zuständigkeitsbereich der Regionalabteilung Hannover übernimmt das LBZ B die Aufgaben des Mobilen Dienstes für den Förderschwerpunkt Sehen für blinde Schüler. Für die durchschnittlich 15 zu betreuenden Kinder setzt das LBZ B neben dem vom Kultusministerium zur Verfügung gestellten Personal in erheblichem Umfang Blindenpädagogen aus dem eigenen Personalkontingent ein.⁷² Das LBZ B erbringt in seiner Zuständigkeit ca. zehn Wochenstunden pro Kind, während in den übrigen Regionen aufgrund der vom Kultusministerium eingeräumten Mangelverwaltung bestenfalls 3,5 Wochenstunden geleistet werden können.

⁷⁰ Im Folgenden wird aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit die Bezeichnung Blinde bzw. Blindheit verwendet.

⁷¹ Kultusministerium: Die Niedersächsischen allgemeinbildenden Schulen in Zahlen, Stand: Schuljahr 2013/14; Tabelle 4.3.1 (Anmerkung des LRH: Dazu gehören nicht nur Blinde, sondern auch sonstige Sehbehinderte).

⁷² Zwei Vollzeiteneinheiten vom Kultusministerium, 3,5 Vollzeiteneinheiten vom LBZ B.

- Im Bereich der beruflichen Bildung hält das LBZ B Angebote der Berufsvorbereitung (Berufsfachschule Wirtschaft, Berufsvorbereitungsjahr) sowie der dualen beruflichen Ausbildung (Bürokommunikation und Hauswirtschaft) vor. Die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist in der Zeit von März 2010 bis März 2014 von etwa 50 auf 32 zurückgegangen. Kosten für die duale Ausbildung werden grundsätzlich von der Bundesagentur für Arbeit erstattet. Allerdings ist die Verhandlungsposition des LBZ B nach eigenen Angaben so schwach, dass die Vergütung von der Bundesagentur für Arbeit letztendlich vorgegeben würde. Tatsächlich erstattet werden zudem nur die Kosten für belegte Plätze. So wurden im Jahr 2013 von den 32 vorzuhaltenden Ausbildungsplätzen lediglich 15 in Anspruch genommen. Zudem wird inklusive Berufsausbildung in Einzelfällen schon jetzt durch den Mobilen Dienst des LBZ B unterstützt. Weitere Ausbildungsmöglichkeiten für Menschen mit Beeinträchtigungen bieten bundesweit etwa 50 Berufsbildungs- und Berufsförderwerke an. Davon haben sich acht Einrichtungen auf die Ausbildung für blinde und sehbehinderte Menschen spezialisiert.
- Das Internatsangebot dient der Sicherstellung der Beschulung für die Schülerinnen und Schüler des LBZ B. Von insgesamt 90 genehmigten Plätzen sind derzeit etwa 60 belegt. Diese setzen sich zusammen aus durchschnittlich etwa 15 Schülerinnen und Schülern, 29 mehrfach behinderten Schülerinnen und Schülern und 16 Berufsschülerinnen und -schülern/Auszubildenden in den letzten fünf Schuljahren.

Würdigung

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Schülerschaft, aber auch die äußeren Rahmenbedingungen für das LBZ B stark gewandelt. So hat sich das Verhältnis von ausschließlich blinden Schülerinnen und Schülern zu mehrfachbehinderten blinden Schülerinnen und Schülern umgekehrt. Seit einigen Jahren besteht die Schülerschaft zu 75 % aus mehrfachbehinderten Schülerinnen und Schülern. Auf diese Entwicklung haben bisher weder das LBZ B noch das zuständige Ministerium angemessen reagiert. Tatsächlich macht aber insbesondere die fortschreitende inklusive Beschulung massive Einschnitte notwendig.

Die Schülerzahl in der Förderschule Sehen (Blinde) ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten dramatisch zurückgegangen. Die verbleibende geringe Zahl von nur etwa 30 Schülerinnen und Schülern führt zu jahrgangs- und schulzweigübergreifender Beschulung. Dabei wird in Kauf genommen, dass die Erfüllung organisatorischer Maßgaben wie Klassengrößen möglicherweise zulasten der unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Schülerinnen und Schüler erfolgt und das individuelle Lernpotenzial nicht ausgeschöpft wird. Zwei Drittel der nur blinden Schülerinnen und Schüler werden inzwischen inklusiv in Regelschulen beschult. In Teilen Niedersachsens findet bereits jetzt eine ausschließlich inklusive Beschulung blinder Schülerinnen und Schüler statt. Dieser Trend wird sich durch die UN-Behindertenrechtskonvention und deren Umsetzung fortsetzen und verstärken. Die Entwicklung im Bereich Förderschule Sehen (Blinde) zeigt, dass für Blinde eine inklusive Beschulung nicht nur möglich, sondern von der großen Mehrheit der

Eltern auch gewollt wird. Die Förderschule Sehen (Blinde) sollte daher mittelfristig aufgelöst werden.

Für Schülerinnen und Schüler der Förderschule Sehen (Blinde) und Geistige Entwicklung bestehen ebenfalls wohnortnahe Beschulungsmöglichkeiten in den über das Land verteilten Förderschulen Geistige Entwicklung und in Tagesbildungsstätten. Zudem ist grundsätzlich auch für diese Schülerinnen und Schüler eine inklusive Beschulung wählbar. Daher sollte auch diese Förderschule innerhalb eines angemessenen Zeitraums aufgelöst werden.

Der berufliche Bereich des LBZ B musste sein Ausbildungsangebot wegen geringer Nachfrage erheblich reduzieren und bietet nur noch zwei Berufsbilder an. Im Bereich der beruflichen Bildung besteht alternativ zu dem fachlich sehr begrenzten Ausbildungsangebot des LBZ B ebenfalls schon jetzt die Möglichkeit, sich für eine wohnortnahe inklusive Ausbildung zu entscheiden. Schülerinnen und Schüler, die inklusiv ihre allgemeine Schulbildung erlangt haben, werden bei ihrer beruflichen Ausbildung nach Möglichkeit auch hier den inklusiven Weg wählen. Zudem stehen außerhalb des LBZ B diverse weitere stationäre Ausbildungsmöglichkeiten insbesondere in Berufsbildungswerken zur Verfügung. Diese Konkurrenz und die konsequente Vergabe von Ausbildungsplätzen durch die Bundesagentur für Arbeit nach Kostengesichtspunkten wird es auch in Zukunft für das LBZ B kaum möglich machen, den Ausbildungsbereich kostendeckend und in einer angemessenen Größe zu betreiben. Der LRH hält daher die stufenweise Auflösung der beruflichen Bildung am LBZ B für sachgerecht.

Die Unterstützung durch den Mobilen Dienst erlangt dagegen im Rahmen einer konsequenten Umsetzung der Inklusion weiter an Bedeutung. Die bisherige Handhabung im Land führt zu teilweise erheblichen Unterschieden in der qualitativen und quantitativen Versorgung der Schülerinnen und Schüler. Bisher steht der hochwertigen und umfangreichen Leistung des LBZ B für seinen Zuständigkeitsbereich eine geringere stundenmäßige Versorgung bei fraglicher Vergleichbarkeit der Qualität in den anderen Landesteilen gegenüber. Diese Ungleichbehandlung ist zu beenden und ein qualitativ hochwertiger Mobiler Dienst für das gesamte Land und für alle blinden Schülerinnen und Schüler einschließlich der Auszubildenden zu etablieren. Hierfür ist die im LBZ B frei werdende Fachkompetenz zu nutzen.

Fazit

Der LRH sieht zumindest mittelfristig keine Notwendigkeit, das LBZ B als stationäre Einrichtung aufrechtzuerhalten. Aufgrund der fortschreitenden Inklusion und der schwindenden Überregionalität des LBZ B muss es Ziel sein, die Förderschulen, den Bereich der beruflichen Bildung und das dafür bislang noch notwendige Internat über die nächsten Jahre schrittweise aufzulösen. Damit einhergehend sind die Ressourcen hinsichtlich Personal und Liegenschaft auf das notwendige Maß für die verbleibenden Aufgaben Frühförderung, Medienzentrale und Mobiler Dienst zu beschränken.

13. Zweifelhafter Bedarf für die Förderung der politischen Jugendbildung

Die Förderung der politischen Jugendbildung orientierte sich nicht am tatsächlichen Bedarf. Entgegen den Richtlinien förderte das Land Maßnahmen, die der parteiinternen Schulung dienen. Das eigentliche Ziel der Förderung, junge Menschen für eine aktive, nachhaltige Mitarbeit an gesellschaftspolitischen Entwicklungen und demokratischen Prozessen zu gewinnen, fand keine besondere Beachtung.

Die Förderung der politischen Jugendbildung erfolgte nach der bis zum 31.12.2014 befristeten Richtlinie des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 16.11.2010.⁷³ Hier nach gewährte das Land Zuwendungen für Bildungsveranstaltungen und besondere Einzelvorhaben der politischen Jugendbildung. Die Förderung sollte vor allem darauf abzielen, durch Angebote außerhalb der schulischen politischen Jugendbildung und der politischen Erwachsenenbildung junge Menschen für eine aktive, nachhaltige Mitarbeit an gesellschaftspolitischen Entwicklungen und demokratischen Prozessen zu gewinnen.

Zuwendungsempfänger waren die überregional und landesweit wirkenden Jugendorganisationen oder Jugendverbände, die von einer im Landtag vertretenen demokratischen Partei als jeweils alleinige Jugendorganisation anerkannt worden sind. Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 19.03.2014⁷⁴ ist diese Begrenzung der Zuwendungsempfänger nicht mit dem Gleichheitssatz gemäß Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz vereinbar. Sofern die Förderung fortgesetzt wird, ist der Kreis der Zuwendungsempfänger unter Berücksichtigung dieser Vorgabe neu zu bestimmen.

Inanspruchnahme und Verteilung der Haushaltsmittel

Den jährlichen Haushaltsansätzen in Höhe von 180.000 € standen in den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 deutlich geringere Förderbeträge gegenüber. Unter Berücksichtigung von erheblichen Rückzahlungen/-forderungen⁷⁵ betragen diese in den Jahren 2010 und 2011 lediglich rd. 102.000 €, im Jahr 2012 rd. 87.000 € und im Jahr 2013 nur rd. 75.000 €.

Die geringere Inanspruchnahme der Mittel führte zu keiner Veränderung der Haushaltsansätze. Diese sind nach den Richtlinien für die Haushaltsaufstellung des Landes Niedersachsen jedoch in Anlehnung an die Ist-Ergebnisse der Vorjahre so realistisch wie möglich zu bemessen.⁷⁶ Die

⁷³ Erl. d. MS vom 16.01.2010 (Nds. MBl. S. 1115).

⁷⁴ Az. 11 A 3631/10.

⁷⁵ Haushaltsjahr 2010 rd. 34.000 €, Haushaltsjahr 2011 rd. 27.000 €, Haushaltsjahr 2012 rd. 23.000 € und Haushaltsjahr 2013 rd. 33.000 €.

⁷⁶ Vgl. Ziffer 4.1 der Richtlinien für die Haushaltsaufstellung des Landes Niedersachsen für den Haushaltsplanentwurf 2015.

tatsächlichen Ausgaben belegen hier einen erheblich geringeren Bedarf, der bei einer Fortsetzung der Förderung entsprechend zu ermitteln und zu veranschlagen ist.

Die Verteilung der Haushaltsmittel orientierte sich an der Mitgliederzahl der Zuwendungsempfänger. Für zwei Jugendorganisationen standen danach regelmäßig Förderkontingente in Höhe von jeweils bis zu 65.500 € und für zwei weitere in Höhe von jeweils bis zu 16.500 € zur Verfügung.⁷⁷ Diese Beträge entsprachen den „Anteilen“ an den Haushaltsmitteln, die die Zuwendungsempfänger bereits in den Jahren vor dem Erlass der Förderrichtlinie nach einem von ihrer Vereinigung selbst vorgeschlagenen Verteilerschlüssel erhielten. Nach der Begründung des Ministeriums zielte die entsprechend konstruierte Regelung in der Förderrichtlinie tatsächlich darauf ab, dass „die bisher geförderten demokratischen Jugendorganisationen in gleicher Höhe gefördert werden können wie bisher“.

Leistungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke gemäß § 23 LHO setzen voraus, dass die Bewilligungsbehörde im Einzelfall die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung prüft. Die Mitgliederzahl ist zuwendungsrechtlich unerheblich. Ungleichbehandlungen von Zuwendungsempfängern dürfen nicht entstehen. Die Aufteilung der Mittel nach einem Verteilerschlüssel und die damit verbundene identische Bereitstellung von Mitteln für jeweils zwei Jugendorganisationen entsprechen nicht diesen Voraussetzungen. Offensichtlich stand im Vordergrund, Mittelkontingente zur Verfügung zu stellen, deren Verteilung die Mittelempfänger selbst vorgeschlagen hatten. Zukünftig ist die Förderung bedarfsgerecht zu gestalten.

Förderfähige Veranstaltungen

Die Förderrichtlinie des Sozialministeriums enthielt die Regelung, nach der Maßnahmen der parteiinternen Schulung und der Parteienwerbung von der Förderung ausgeschlossen waren. Ferner bestimmte sie, dass die Maßnahmen öffentlich zu bewerben sind und grundsätzlich allen jungen Menschen zugänglich sein müssen.

Demgegenüber richteten sich verschiedene Bildungsmaßnahmen nur an die jeweiligen Mitglieder eines Jugendverbands. Ferner deuteten weitere Hinweise auf diesen begrenzten Personenkreis und die entsprechenden Ziele der Veranstaltung hin. Die Einladung zu einem Seminar für politische Jugendarbeit „richtete sich an alte Hasen wie an neue Mitglieder“. Eine andere „an alle, die sich aktiv in ...-Gremien beteiligen wollen“. Dieses Seminar sollte „motivieren, eigene Projekte und Aktionen umzusetzen“. Eine Jugendorganisation bezeichnete ein Seminar „als Teil unseres Vorbereitungsprogramms auf die im Jahr 2011 stattfindende Kommunalwahl“, eine andere führte eine parteipolitische Analyse dieser Kommunalwahl durch. Weitere Projekte zielten beispielsweise darauf ab,

⁷⁷ Die Mitgliederzahlen lagen zum 31.10.2011/2012 bei 9.309, 6.602, 630 und 547. Zuwendungsempfänger mit bis zu 2.500 Mitgliedern unter 36 Jahren konnten Förderbeträge bis zu 16.500 € erhalten, Jugendverbände mit 2.500 bis zu 5.000 Mitgliedern 33.000 € und die Jugendorganisationen mit einer noch höheren Mitgliederzahl bis zu 65.500 €.

- „euch für die Diskussionen mit dem politischen Gegner fit zu machen“,
- anhand der „Beschlusslage“ des Jugendverbands politische Forderungen zu formulieren,
- „Grundlagenwissen über Organisation und politische Ausrichtung der eigenen Partei“ für das „alltägliche politische Geschäft“ zu vermitteln oder
- „Praktisches für die Arbeit vor Ort“ („Kampagnen und Veranstaltungsplanung“, „Wissenswertes für den Wahlkampf“, „kreative Ideen für Aktionen in 2013“) zu besprechen.

Bei den vorstehend aufgeführten Veranstaltungen handelte es sich nicht um „Bildungsmaßnahmen“ im Sinne der Förderrichtlinie. Die Anrede in zahlreichen Einladungen zielte darauf ab, lediglich die eigenen Mitglieder der Jugendverbände anzusprechen. Fördermittel, die auf solche Projekte entfallen, sind nach einer entsprechenden Prüfung durch das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie zurückzufordern.

Das Sozialministerium geht davon aus, dass eine Überprüfung der geförderten Veranstaltungen „höchstwahrscheinlich“ zu keinen Beanstandungen führen würde. Für die Zukunft sei beabsichtigt, bei der Prüfung der Antragsunterlagen und der Verwendungsnachweise Hinweisen auf parteiinterne Maßnahmen „noch intensiver“ nachzugehen und in den Bewilligungsbescheiden ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass solche Projekte nicht förderfähig seien. Bei eindeutigen Hinweisen auf parteiinterne Veranstaltungen hält es auch das Ministerium für erforderlich, entsprechende Kontrollen durchzuführen und ggf. Rückforderungsverfahren einzuleiten. Nach der Auffassung des LRH ist zudem zu prüfen, ob ein Verstoß gegen das Verbot der Parteienfinanzierung vorliegt (§ 24 Abs. 12 des Gesetzes über die politischen Parteien).

Evaluation

Die Förderrichtlinie galt bis zum 31.12.2014. Soll die Geltungsdauer eines Förderprogramms verlängert werden, hat die oberste Landesbehörde nach den geltenden Vorgaben⁷⁸ zu begründen, inwieweit die mit dem Programm verfolgten Ziele und Zwecke bisher erreicht worden sind. Erfolgskontrollen sind für die Prüfung, ob mit den eingesetzten Fördermitteln die angestrebten Förderziele verwirklicht werden, unverzichtbar. Sie müssen ferner Informationen für die förderpolitische Entscheidung liefern, ob der Einsatz von Mitteln noch erforderlich ist und die Förderung in unveränderter oder modifizierter Form fortgesetzt werden soll.

Die Förderung zielte vor allem darauf ab, durch Angebote außerhalb der schulischen politischen Jugendbildung und der politischen Erwachsenenbildung junge Menschen für eine aktive, nachhaltige Mitarbeit an gesellschaftspolitischen Entwicklungen und demokratischen Prozessen zu gewinnen. Danach ist zu prüfen, ob durch die geförderten Veranstaltungen auch tatsächlich junge Menschen gewonnen worden sind. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob dies überhaupt

⁷⁸ Vgl. Anlage 1 zum RdErl. d. StK vom 01.12.2011 (Nds. MBl. S. 907).

festgestellt werden kann, denn die vorgelegten Teilnehmerlisten gaben dazu keine Auskunft. Vielmehr stand teilweise eher im Vordergrund, festzustellen, welcher örtlichen Gruppierung des Jugendverbands die Teilnehmer/innen angehörten.

Die Projekte sollten zudem das Prinzip des Gender Mainstreamings und die spezifischen Lebenslagen junger Menschen mit besonderem Förderbedarf (insbesondere junger Migrantinnen und Migranten sowie junger Menschen mit Behinderungen) angemessen berücksichtigen. Auch insoweit ist nicht zu erkennen, in welcher Weise das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie diese Fördervoraussetzung prüfte bzw. sie mangels entsprechender Erkenntnisse überhaupt prüfbar ist.

Der LRH hat gegen eine Fortsetzung der Förderung erhebliche Bedenken. Die eingesetzten Fördermittel dienen offensichtlich vorwiegend dazu, interne Veranstaltungen für die eigenen Mitglieder durchzuführen und dafür die Finanzierung sicherzustellen. Unabhängig davon stellt sich vor allem die Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit. Dafür ist von Bedeutung, ob eine solche Förderung über die vorhandenen Angebote und über die insoweit angestrebten Aktivitäten des Landtages hinaus überhaupt erforderlich ist.⁷⁹ Auch dieser Fragestellung ist bisher nicht besonders nachgegangen worden. Der LRH hält es deshalb im Rahmen der Evaluation für unerlässlich, den Bedarf anhand der Ziele entsprechend zu prüfen.

14. Neuausrichtung der Richtlinie Familienförderung

Die Richtlinie Familienförderung⁸⁰ ist grundlegend zu überarbeiten. Insbesondere besteht kein erhebliches Landesinteresse an der Förderung kleinteiliger Projekte. Förderfähig sind allenfalls Modellvorhaben mit überörtlichem Charakter.

Darüber hinaus sollten die Bemessungsgrundlagen für die Förderung der so genannten Familienbüros geändert werden.

Mit der Richtlinie Familienförderung unterstützt das Land die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe bei der Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben nach dem VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs. Es gewährt den kommunalen Gebietskörperschaften Zuwendungen im Gesamtumfang von 4 Mio. € per annum, wobei für Projekte⁸¹ 2,5 Mio. € und für Familienbüros⁸² 1,5 Mio. € zur Verfügung stehen.

⁷⁹ Vgl. Drs. 17/2162; Entschließungsantrag vom 14.10.2014 („Partizipation von Jugendlichen in Niedersachsen fördern und ausbauen“).

⁸⁰ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Familien unterstützenden Maßnahmen und Frühen Hilfen (Richtlinie Familienförderung), Erl. d. MS vom 15.10.2012 (Nds. MBI S. 1139 ff.).

⁸¹ Nrn. 2.1.2 bis 2.1.7 Richtlinie Familienförderung.

⁸² Nr. 2.1.1 Richtlinie Familienförderung.

Projekte

Die Angebote der Eltern- und Familienbildung sowie die Förderung der Bildung und Erziehung von Kindern sollen durch Zuschüsse für Projekte im Sinne der Nr. 2.1 der Richtlinie Familienförderung verbessert werden. Förderfähig sind hiernach Projekte zur Erprobung von neuen Wegen in der Familienbildung und -beratung, Projekte für Familien aus besonderen Zielgruppen, die sogenannte Aufsuchende Elternarbeit, Angebote Früher Hilfen, Projekte zur Stärkung benachteiligter Kinder mit begleitender Elternarbeit und die Fortbildung von Multiplikatoren zu spezifischen Themen.

Die allgemein gehaltene Definition der Fördergegenstände eröffnete der Bewilligungsbehörde⁸³ erhebliche Interpretationsspielräume. So wurden neben Elternkursen z. B. auch Näh-, Schwimm- und Fahrradkurse gefördert.

Die Bewilligungsbehörde hatte sich im Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren mit jedem Teilprojekt der den Zuwendungsempfängern zuzuordnenden Projektträger auseinanderzusetzen. So waren im Jahr 2013 allein in einem Landkreis 56 Projekte von 20 Projektträgern zu prüfen. Die Bewilligungsbehörde hatte zudem über Projekte zu entscheiden, bei denen die beantragte Förderung unter 300 € lag, wie z. B. Erziehungslotsen (297,50 €), Babysitterausbildung (125 €) oder Neugeborenenbegrüßung (117,50 €).

Dies führte zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand.

Der LRH hat grundsätzliche Bedenken gegen die Förderung der vorgenannten Projekte durch das Land. Die vielschichtige und dabei kleinteilige Förderung der örtlich begrenzt wirkenden Projekte liegt ausschließlich im örtlichen kommunalen Interesse. Ein erhebliches Landesinteresse, das gemäß § 23 LHO zwingende Zulässigkeitsvoraussetzung für Zuwendungen des Landes ist, besteht demgegenüber nicht.

Das Land darf sich als überörtlich zuständiger Träger der Kinder- und Jugendhilfe⁸⁴ allenfalls auf die Förderung von Modellvorhaben beschränken, um beispielsweise Grundlagen und Verfahrensabläufe der Familienbildung auf örtlicher Ebene zu erproben oder neue wissenschaftliche Erkenntnisse umzusetzen.⁸⁵

⁸³ Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie; Bewilligungsbehörde nach Nr. 6.3 Richtlinie Familienförderung.

⁸⁴ § 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes.

⁸⁵ § 85 Abs. 2 Ziffer 4 VIII. Buch des Sozialgesetzbuchs.

Familienbüros

Das Land bezuschusst mit der Richtlinie Familienförderung auch den Betrieb von Familienbüros als koordinierendes Service- und Dienstleistungsangebot im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.⁸⁶

Die Förderung der Familienbüros beträgt bis zu 10.000 € im Jahr für Landkreise, kreisfreie Städte und Städte ab 50.000 Einwohnern, für alle übrigen Kommunen bis zu 3.900 € jährlich.⁸⁷

Die pauschale Verteilung der Fördermittel nach den vorgenannten Parametern ist nach Auffassung des LRH nicht sachgerecht. Der sachliche Förderbedarf bezieht sich nicht auf kommunale Gebietskörperschaften als solche oder deren Einwohnerzahl.

Der LRH empfiehlt deshalb, die maximale Höhe der pro Zuwendungsempfänger zur Verfügung stehenden Mittel nach der statistisch für die jeweilige Gebietskörperschaft ermittelten Zahl der Geburten zu bemessen. Zudem sollte die Förderung ausschließlich dem örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe für seinen Bereich als Gesamtsumme zur Verfügung gestellt werden. Dieser könnte dann die Fördermittel eigenverantwortlich und bedarfsorientiert an die lokalen Familienbüros weiterleiten.

⁸⁶ Nr. 2.2.2 Richtlinie Familienförderung.

⁸⁷ Nr. 5.3 Richtlinie Familienförderung.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur

15. Rechtswidrige Verlagerung von Hochschulmitteln in eine Stiftung bürgerlichen Rechts

Die Hochschule Osnabrück stattete eine von ihr gegründete privatrechtliche Stiftung mit Stiftungsvermögen aus. Die hierfür erforderlichen Mittel stammten zum einen aus der Finanzhilfe des Landes und zum anderen aus Gewinnen abgeschlossener Drittmittelprojekte der Stiftungshochschule. Mangels entsprechender Rechtsgrundlagen waren die Finanztransfers unzulässig.

Die Hochschule Osnabrück gründete im Jahr 2009 die bürgerlich-rechtliche Stiftung für angewandte Wissenschaften Osnabrück (SaWO), die zunächst als Studienbeitragsstiftung konzipiert war.⁸⁸ Zweck der SaWO ist die Förderung der angewandten Wissenschaften sowie der Bildung und Erziehung durch Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen an der Hochschule Osnabrück. Dieser Zweck soll u. a. durch die Vergabe von Stipendien, die Auslobung von Preisen und die Vergabe von Darlehen an Studierende, die Finanzierung ergänzender Sachausstattung in der Lehre sowie durch die Finanzierung von Projekten angewandter Forschung (ohne Auftragsforschung) erreicht werden. Zudem soll die SaWO Mittel für die Hochschule Osnabrück zur Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke der Hochschule beschaffen.⁸⁹

Als Stiftung bürgerlichen Rechts soll die SaWO dazu dienen, Mittel von Unternehmen und Privatpersonen einzuwerben. Damit reagierte die Hochschule Osnabrück auf die Intention privater Spender, ihr Vermögen vorzugsweise Stiftungen bürgerlichen Rechts anzuvertrauen.

Herkunft des Stiftungsvermögens der SaWO

Die Stiftungshochschule Osnabrück stattete die SaWO im Jahr 2010 mit einem Anfangsvermögen in Höhe von 100.000 € aus. Diese Mittel stammten aus den laufenden Erträgen der Stiftungshochschule und damit aus der Finanzhilfe des Landes.

Im darauffolgenden Jahr leistete die Stiftungshochschule Osnabrück weitere rd. 532.000 € und im Jahr 2012 nochmals rd. 52.000 € an die SaWO. Die Mittel hierfür stammten jeweils aus Gewinnen abgeschlossener Drittmittelprojekte. Bilanziell betrachtet löste die Hochschule in Höhe der Mitteltransfers ihre Sonderrücklagen aus abgeschlossenen Drittmittelprojekten auf.

⁸⁸ § 11 Abs. 2 Satz 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) a. F. Diese Regelung ist durch das Gesetz zur Verbesserung der Chancengleichheit durch Abschaffung und Kompensation der Studienbeiträge vom 11.12.2013 (Nds. GVBl. S. 287) mittlerweile aufgehoben worden.

⁸⁹ § 2 der Satzung der Stiftung für angewandte Wissenschaften Osnabrück in der Fassung vom 18.06.2013.

Zum Ende des Jahres 2012 verfügte die SaWO über ein Stiftungsvermögen in Höhe von rd. 861.000 €.90 Davon entfiel ein Betrag von rd. 680.000 € auf die Mittel, die von der Stiftungshochschule in die SaWO eingebracht wurden. Gemessen am gesamten Stiftungsvermögen der SaWO entsprach dies einem Anteil von rd. 80 %.

Unzulässigkeit des Aufbaus von Stiftungsvermögen der SaWO zulasten des Hochschulhaushalts

Die Transfers von laufenden Erträgen aus der Finanzhilfe und den Gewinnen aus abgeschlossenen Drittmittelprojekten der Hochschule in die SaWO als Stiftung bürgerlichen Rechts waren unzulässig, da es für diese Art des Mitteleinsatzes in beiden Fällen an der notwendigen Rechtsgrundlage fehlte.

Für den bis zum Ende des Geschäftsjahres nicht verbrauchten Teil der Finanzhilfe legt das Hochschulgesetz fest, dass diese Mittel für die Dauer von bis zu fünf Jahren in die allgemeine Rücklage eingestellt werden und der Stiftung zur Finanzierung ihrer Aufgaben zusätzlich zur Verfügung stehen. Nach Ablauf von drei Jahren kann der nicht verbrauchte Teil dem Stiftungsvermögen der öffentlich-rechtlichen Stiftung zugeführt werden.⁹¹ Der hochschulgesetzlichen Bestimmung, nach der die Stiftung die Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere aus den Erträgen des Stiftungsvermögens finanziert⁹², ist zu entnehmen, dass damit eine Verlagerung von Vermögen in eine Stiftung bürgerlichen Rechts ausgeschlossen sein sollte. Dies widerspräche auch der mit der Gründung von Stiftungshochschulen verfolgten Intention. Mit der Befugnis der Hochschulen, in die Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts zu wechseln, war neben dem Zuwachs an Autonomie auch die Erwartung verbunden, zusätzliche neue ideelle und materielle Ressourcen aus der Gesellschaft zu schöpfen. 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.⁹³

In Bezug auf die Gewinne aus abgeschlossenen Drittmittelprojekten sind die Hochschulen zwar befugt, diese Mittel zinsbringend bei einer Bank oder Sparkasse anzulegen⁹⁴; allerdings verbleiben sie im Hochschulhaushalt. Für Entnahmen aus der Sonderrücklage aus abgeschlossenen Drittmittelprojekten legt die Bilanzierungsrichtlinie⁹⁵ fest, dass diese Mittel lediglich zum Ausgleich von defizitären Drittmittelprojekten und zur Deckung sonstiger Zwecke im Rahmen der

⁹⁰ Bericht für das Jahr 2012 vom 25.03.2013.

⁹¹ Vgl. § 57 Abs. 3 NHG.

⁹² § 56 Abs. 3 Nr. 2 NHG.

⁹³ Entwurf eines Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen, Drs. 14/2541, S. 61.

⁹⁴ § 22 Abs. 1 Satz 8 NHG.

⁹⁵ Ziffer 9.2.2 der Bilanzierungsrichtlinie „Grundlagen der Buchführung der Hochschulen in staatlicher Verantwortung des Landes Niedersachsen“, 3. Auflage (Stand: 01.10.2010), S. 89.

Verfüugungsmöglichkeiten der jeweils zuständigen Organisationseinheit verwandt werden dürfen. Damit ist klargestellt, dass Verfügungen über diese Mittel nur innerhalb des Finanzkreislaufs der Hochschule zulässig sind. Für einen Transfer in eine privatrechtliche Stiftung ist damit kein Raum.

Im Übrigen hat die Landesregierung die Stiftungen betreffenden Aktivitäten der Stiftungshochschulen bewusst auf die Verwaltung rechtsfähiger Stiftungen und die Übernahme der Treuhänderschaft für nicht rechtsfähige Stiftungen beschränkt.⁹⁶ Dies ist auch sachgerecht, um für die Nutzung privaten Vermögens für Hochschulzwecke einen rechtlichen Rahmen zu schaffen. Dagegen widerspricht es den Interessen des Landes, wenn die Gründung von Stiftungen bürgerlichen Rechts dazu genutzt wird, der Stiftungshochschule auf Dauer Mittel zu entziehen.

Mit Rücksicht auf die im vorliegenden Fall gegebene vorsätzliche, zumindest jedoch grob fahrlässige Missachtung der Rechtslage durch die Verantwortlichen erwartet der LRH, dass das Ministerium auf Grundlage der einschlägigen beamten- und tarifrechtlichen Vorschriften die Haftungsfrage prüft.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium meint, dass dem NHG kein Verbot der Finanzierung von Stiftungen bürgerlichen Rechts durch die Stiftungshochschulen zu entnehmen sei. So seien sogar die als Landesbetrieb geführten Hochschulen befugt, sich entweder mit ihrem Körperschaftsvermögen gemäß § 50 NHG oder gemäß § 65 LHO mit Landesmitteln an Unternehmen zu beteiligen oder solche zu gründen. Die dafür zu beachtenden engen gesetzlichen Voraussetzungen für Landesbetriebe gälten nach dem Willen des Gesetzgebers (§ 57 Abs. 8 NHG) ausdrücklich nicht für Stiftungen. Für die Verwendung von Überschüssen aus abgeschlossenen Drittmittelprojekten enthalte die Bilanzierungsrichtlinie zudem keine Festlegungen.

Die vom Ministerium angeführten hochschulgesetzlichen Regelungen beziehen sich auf die Beteiligung der Hochschule an einem Unternehmen und sind infolgedessen hier nicht einschlägig.

Auch aufgrund der Spendermentalität privater Geldgeber wendet sich der LRH nicht grundsätzlich gegen die Errichtung und Verwaltung bürgerlich-rechtlicher Stiftungen durch Hochschulen. Als unzulässig erachtet er lediglich den Aufbau des entsprechenden Stiftungsvermögens mit Mitteln der staatlichen Finanzhilfe.

Das Hochschulgesetz wie auch die Bilanzierungsrichtlinie haben die Verwendung der Gewinne aus abgeschlossenen Drittmittelprojekten nicht ohne Grund auf den Bereich des öffentlich-

⁹⁶ § 2 Abs. 3 Ziffern 1 und 2 der Verordnung über die „Stiftung Fachhochschule Osnabrück“ vom 17.12.2002, Nds. GVBl. 2002, S. 858.

rechtlichen Finanzkreislaufs der Hochschule beschränkt. Wäre ein Transfer dieser Mittel in bürgerlich-rechtliche Stiftungen zulässig, würden Risiken aus Drittmittelprojekten einseitig der Hochschule und damit dem Landeshaushalt aufgebürdet.

16. Zuwendungen an die Deutsches Primatenzentrum GmbH

Entgegen der Konzeption wirken sich die Leistungsparameter der Programmbudgets für eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung auf die Höhe der Zuwendung nicht aus. Auch wurden zusätzliche hohe Einnahmen der Einrichtung bei der Bemessung der Zuwendungen nicht berücksichtigt.

Das Institut und seine Förderung auf Basis von Programmbudgets

Die „Deutsches Primatenzentrum GmbH“ (GmbH) gehört zu den Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. Gegenstand und Zweck der Gesellschaft ist es, Forschung über und mit Primaten zu betreiben sowie Primaten für die Versorgung anderer Forschungsinstitute zu halten und zu züchten sowie primatenbezogene Serviceleistungen zu erbringen.⁹⁷

Gesellschafter sind die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen. Der Bund und die Länder finanzieren die GmbH zu jeweils 50 %.⁹⁸

Die öffentliche Förderung der GmbH erfolgt durch jährliche Zuwendungen im Wege einer institutionellen Förderung.⁹⁹ Als Grundlage der Finanzierung dient der jährliche Haushalts- oder Wirtschaftsplan in Form eines sogenannten Programmbudgets, in dem Informationen über Aufgaben, Arbeitsziele und Arbeitsergebnisse mit Angaben über den Ressourceneinsatz zusammengeführt werden. Das Programmbudget hat den Charakter einer Zielvereinbarung und bildet die Basis für den Zuwendungsbescheid, da es die geplanten Leistungen und deren Kosten gegenüberstellt.

Die Programmbudgets sind das Ergebnis eines Paradigmenwechsels in der staatlichen Förderung wissenschaftlicher Einrichtungen von der Bestandssicherung zur Ergebnisorientierung.¹⁰⁰

⁹⁷ § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags der Deutsches Primatenzentrum GmbH.

⁹⁸ Vom Länderanteil trägt Niedersachsen als Standort der Gesellschaft 25 %.

⁹⁹ Rechtliche Grundlagen sind insbesondere das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) vom 19.09.2007, BAnz S. 7787, und die Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (AV-WGL) vom 27.10.2008, BAnz Nr. 18 a vom 04.02.2009, S. 8, zuletzt geändert am 20.02.2012, BAnz AT vom 12.02.2012 B 3.

¹⁰⁰ Siehe Einleitung der „Beschlüsse zur Umsetzung der AV-WGL“ (WGL-Beschlüsse) vom 28.04.2009, zuletzt geändert am 07.04.2014.

Nach den Feststellungen des LRH bestand keine Korrelation zwischen den nach den Programmbudgets angestrebten Leistungen und dem Umfang der Förderung. So erhöhte das Land den Zuschuss für die GmbH zwischen den Jahren 2009 und 2013 um mehr als ein Drittel von 9,9 Mio. € auf 13,4 Mio. €, obwohl die Gesellschaft innerhalb des Programmbudgets für den Forschungsbereich die veranschlagten Leistungsparameter im gleichen Zeitraum in drei von fünf Kategorien um bis zu 35 % abgesenkt hatte.¹⁰¹ Dies veranschaulicht die nachstehende Übersicht:

Geplante Leistungen	2009	2013	Veränderung
Referierte Aufsätze	97	80	- 18 %
Sonstige Publikationen	21	23	+ 10 %
Patente und Lizenzen	6	6	0
Qualifikationen	38	26	- 32 %
Lehre (Semesterwochenstunden)	94	61	- 35 %

Der LRH ist der Auffassung, dass sich die Höhe der Zuwendungen an den Leistungsparametern zu orientieren hat. Sollten die Leistungsparameter für die Bemessung der Zuwendung irrelevant sein, wäre die Funktion der Programmbudgets insoweit zu überprüfen.

Spannungsverhältnis zwischen Zuwendungsrecht und gewünschter Flexibilität nach dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz

Mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz¹⁰² verfolgen Bund und Länder das Ziel, den gemeinsam geförderten wissenschaftlichen Einrichtungen mehr Flexibilität bei der Wirtschaftsführung einzuräumen. Dadurch sollen die Einrichtungen zum wirtschaftlicheren Umgang mit Fördermitteln animiert werden.

Den durch Bund und Länder im Ausschuss der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz zur Umsetzung der maßgeblichen Ausführungsvereinbarung gefassten Beschlüssen zufolge ist eine Grundvoraussetzung für die gewünschte Flexibilisierung, dass den Einrichtungen sowohl Minderaufwendungen aus der Optimierung des Ressourceneinsatzes als auch Mehrerlöse aus der Verwertung ihrer Forschungsergebnisse und anderer wirtschaftlicher Bemühungen verbleiben können. Darüber hinaus soll den Instituten die Möglichkeit eröffnet werden, zugewendete Mittel über die Grenzen eines Haushaltsjahres hinaus einzusetzen.¹⁰³

¹⁰¹ Für den Bereich der Primatenhaltung enthält das Programmbudget keine Leistungsparameter.

¹⁰² Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz) vom 05.12.2012.

¹⁰³ Auszug aus der Einleitung zur Anlage zu Nrn. 2.2, 2.10.9 der WGL-Beschlüsse (Mindestanforderungen).

Da die Mittel für die vom Bund und den Ländern gemeinsam finanzierten Forschungseinrichtungen im Wege von Zuwendungen gewährt werden, muss die angestrebte Flexibilität bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel mit den Regeln des Zuwendungsrechts vereinbar sein. Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz und die daraus abgeleiteten Regelungen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz für die Förderung ihrer Einrichtungen befreien die Zuwendungsgeber nicht von grundlegenden haushaltsrechtlichen Vorgaben. Insbesondere sind bei der Bemessung der Zuschüsse die Gebote der Notwendigkeit von Ausgaben sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wie auch der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Des Weiteren hat der Zuwendungsempfänger dem Zuwendungsgeber wesentliche Änderungen der finanziellen Verhältnisse mitzuteilen¹⁰⁴, damit derartige Erkenntnisse bei der Ermittlung der erforderlichen Höhe der Zuwendung auch berücksichtigt werden können.

Mit Rücksicht auf die zeitlichen Vorgaben der Haushaltsaufstellung von Bund und Ländern muss die GmbH ihre Planungen für das Programmbudget bereits etwa zwei Jahre im Voraus aufnehmen. Zu diesem Zeitpunkt sind konkrete Zahlen für die künftigen Leistungen der GmbH häufig noch nicht bekannt. Gleiches gilt für zu erwartende Erlöse und deren Kosten.

Nach der Aufstellung der Programmbudgets für die Jahre 2011 und 2012 erzielte die GmbH insbesondere durch eine Lizenzvergabe Anfang 2011 Einnahmen in Höhe von mehreren Mio. €. Die folgende Tabelle über die Entwicklung der „Sonstigen Erträge“, in denen die Lizenzerlöse als wesentlicher Faktor enthalten sind, verdeutlicht die erhebliche Diskrepanz zwischen den geplanten Erträgen, die den Zuwendungen zugrunde lagen, und den später tatsächlich erzielten Erträgen:

Jahr	Schätzung Soll €	Ist-Ergebnisse €	Abweichung €
2011	576.000	9.088.339	+ 8.512.339
2012	453.000	5.734.880	+ 5.281.880
2013	2.699.000	5.773.278	+ 3.074.278

Unabhängig davon, dass erkennbare wesentliche Änderungen der Finanzlage des Zuwendungsempfängers im Rahmen der Entscheidung über die Höhe der Zuwendung zu berücksichtigen sind, hält es der LRH für geboten, Mehrerträge, die nach der Bewilligung der Zuwendung anfallen, ab einer gewissen Größenordnung im Interesse einer effizienten Verwendung öffentlicher Mittel auf die Förderung in Folgejahren anzurechnen. Die unbegrenzte Überlassung von Mehrerträgen ist mit dem Haushaltsgrundsatz der Subsidiarität nicht vereinbar.

¹⁰⁴ Allgemeine Nebenbestimmungen für institutionelle Förderungen Nr. 5, die Bestandteil der Zuwendungsbescheide sind.

17. Verwendungsnachweise der Deutsches Primatenzentrum GmbH

Im Rahmen des Verwendungsnachweises ermittelte die Deutsches Primatenzentrum GmbH die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht immer sachgerecht. Dadurch missachtete sie die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit von Ausgaben und der Subsidiarität von Zuwendungen.

Die „Deutsches Primatenzentrum GmbH“ (im Folgenden: GmbH) gehört zu den Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. Die öffentliche Förderung der GmbH¹⁰⁵ erfolgt durch jährliche Zuwendungen in Form einer institutionellen Förderung. Für jedes Wirtschaftsjahr erstellt die GmbH einen Verwendungsnachweis, der vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur zu prüfen ist.

Verwendungsnachweise

Im Rahmen der Verwendungsnachweise für die institutionelle Förderung ordnete die GmbH ihre Ausgaben den drei Bereichen „Grundhaushalt“, „Drittmittelprojekte“¹⁰⁶ und „Eigener Erwerb“¹⁰⁷ zu. Als förderungsfähig definierte sie dabei nur die Ausgaben des Grundhaushalts. Die üblicherweise als Gemeinkosten angesehenen Ausgaben, zu denen insbesondere Aufwendungen für die Instandhaltung sowie für bezogene Leistungen, wie etwa Energie und Wasser, gehören, rechnete sie weit überwiegend dem Grundhaushalt zu.

Ein Beispielsfall des Jahres 2013 veranschaulicht, dass die von der GmbH vorgenommene Aufteilung nicht immer sachgerecht war. In diesem Jahr hatte die GmbH Stromkosten in Höhe von rd. 327.000 € in ihrer Kostenrechnung zunächst dem Drittmittelbereich zugewiesen. Anlässlich der Erstellung des Verwendungsnachweises buchte sie diesen Betrag in den Grundhaushalt um und erhöhte auf diese Weise die für die Förderung maßgeblichen zuwendungsfähigen Ausgaben. Diese Umbuchung führte dazu, dass die Bereiche „Drittmittel“ und „Eigener Erwerb“ überhaupt nicht mehr mit Strom- oder Heizungskosten belastet waren. Da dies der Realität nicht entsprach, war diese Umbuchung fehlerhaft.

Eine ins Belieben des Zuwendungsempfängers gestellte Zuordnung seiner Ausgaben auf die Teilbereiche der Jahresrechnung führt im Ergebnis dazu, dass der Zuwendungsempfänger die

¹⁰⁵ Siehe Fn. 99.

¹⁰⁶ Drittmittelprojekte sind die durch verschiedene öffentliche Geldgeber (Bund, Land, EU, Deutsche Forschungsgemeinschaft etc.) geförderten Projekte.

¹⁰⁷ Als „Eigener Erwerb“ bezeichnet die GmbH die Erlöse aus der wirtschaftlichen Tätigkeit wie Serviceleistungen und Tierverkäufen sowie aus der Lizenzverwertung.

Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben durch schlichte buchungstechnische Maßnahmen wesentlich beeinflussen kann. Dies stellt einen Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit von Ausgaben und der Subsidiarität von Zuwendungen dar.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium vertritt die Auffassung, die GmbH habe die üblicherweise als Gemeinkosten angesehenen Ausgaben anteilig einerseits dem Grundhaushalt und andererseits dem Projekthaushalt zugerechnet. Da die Grundfinanzierung nicht kostendeckend gewesen sei, habe sie Stromkosten von rd. 327.000 € in ihrer Kostenrechnung zunächst dem Drittmittelbereich zugewiesen, obwohl sie vom Grundhaushalt verursacht worden seien. Anlässlich der Erstellung des Verwendungsnachweises habe sie diese Ausgaben folgerichtig wieder dem Grundhaushalt und damit den zuwendungsfähigen Ausgaben zugerechnet.

Der LRH teilt die Bewertung des Ministeriums nicht. Durch die Umbuchung rechnete die GmbH die Kosten für Strom, Wasser und Energie zur Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben vollständig dem Grundhaushalt zu. Es widerspricht indes der Lebenswirklichkeit, dass in den anderen Bereichen „Drittmittelprojekte“ und „Eigener Erwerb“ keine Strom-, Wasser- und Heizungskosten angefallen waren. Die tatsächlichen Ausgaben werden der GmbH bei Drittmittelprojekten zumindest teilweise pauschal erstattet. Bei wirtschaftlichen Tätigkeiten müssen diese Ausgaben nach den beihilferechtlichen Bestimmungen in die Preise einkalkuliert werden. In diesen Fällen werden sie vollständig von den Auftraggebern getragen und dürfen folglich nicht nochmals durch den Zuwendungsgeber finanziert werden.

18. Einstellung des Landesstipendienprogramms

Die für das Landesstipendienprogramm veranschlagten Mittel sollten nach Wegfall der Studienbeiträge aus Gründen der Haushaltskonsolidierung eingespart werden.

Seit dem Jahr 2009 sind im Haushaltsplan des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur Mittel in Höhe von 1 Mio. € per annum für ein Landesstipendienprogramm veranschlagt. Nach den dortigen Erläuterungen soll das Stipendienangebot zum einen der Förderung besonders begabter Studierender dienen. Zum anderen können die Stipendien zur Sicherung des Lebensunterhalts aus sozialen Gründen, z. B. bei angespannter finanzieller Lage kinderreicher Familien, sowie bei herausragendem ehrenamtlichen Engagement vergeben werden.

Die Mittel des Landesstipendienprogramms weist das Ministerium den Hochschulen auf Basis eines Verteilungsschlüssels¹⁰⁸ zu. Die Hochschulen verwenden diese für Stipendien über in der

¹⁰⁸ Die Verteilung auf die Hochschulen erfolgte ausgehend von der Anzahl der studienbeitragspflichtigen Studierender vor Anwendung der Ausnahme- und Härtefallbestände (entsprechend der Bemessung der Abführung an den Ausfallfonds).

Regel jeweils 500 € an Studierende in grundständigen und konsekutiven Masterstudiengängen.¹⁰⁹

Ab dem Jahr 2011 konkretisierte das Ministerium die Kriterien für die Stipendienvergabe dahingehend, dass die Hochschulen das Stipendienangebot vorrangig für besonders begabte Studierende aus bildungsfernen Schichten¹¹⁰ nutzen sollten. Ab dem Jahr 2012 legte es zusätzlich fest, dass es sich dabei insbesondere um Studierende der ersten Generation¹¹¹ handeln sollte.

Die Hochschulen vergaben im Jahr 2013 insgesamt 1.709 Landesstipendien, wobei auf 1.109 Stipendien die Kriterien bildungsferne Schichten oder Studierende der ersten Generation zutrafen. Dies entsprach einem Anteil von rd. 65 %.

Würdigung

Bereits mit Einführung des vom Bund finanzierten Deutschlandstipendiums als zusätzlichem Förderangebot für besonders begabte Studierende im Jahr 2010 hätte das Land aus haushaltswirtschaftlichen Gründen auf ein eigenes Landesstipendienprogramm für diese Studierendengruppe verzichten können. Spätestens der Fortfall der Studierendenbeiträge zum Wintersemester 2014/15 hätte zum Anlass genommen werden sollen, das Landesstipendienprogramm aufzugeben, da die Studierenden durch diese Maßnahme jährlich um jeweils 1.000 € entlastet werden.

Sollte das Land dennoch am Landesstipendienprogramm festhalten, bedürfte dies einer grundlegenden Überarbeitung. So ist die Stipendienvergabe nach den vorrangig zu berücksichtigenden Kriterien „bildungsferne Schichten“ und „Studierende der ersten Generation“ nicht an die finanzielle Bedürftigkeit gekoppelt. Damit bleibt außer Betracht, ob die geförderten Studierenden und ihre Unterhaltsverpflichteten über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Auch sollte die Einhaltung der Auswahlkriterien strikt beachtet werden. Immerhin erfüllte im Jahr 2013 ein Drittel der Landesstipendiaten die vorstehenden Auswahlkriterien nicht. Zudem sollte darauf verzichtet werden, die für das Programm vorgesehenen Mittel nach einem Schlüssel auf die Hochschulen zu verteilen. Dass sich dies in Bezug auf die Einhaltung der Förderkriterien nachteilig auswirkt, zeigen die Beispiele der Medizinischen Hochschule Hannover, der Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover, der Stiftung Universität Hildesheim und der Technischen Universität Clausthal. An der Medizinischen Hochschule Hannover erfüllte noch kein Stipendiat eines der Kriterien, an den anderen drei Hochschulen lag der Anteil der Stipendiaten, die den Förderkriterien entsprachen, im Zeitraum zwischen 2011 und 2013 bei unter 20 %.

¹⁰⁹ Dies gehört gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 Niedersächsisches Hochschulgesetz zu den originären Hochschulaufgaben.

¹¹⁰ Bildungsferne Schichten: Kein Elternteil verfügt über einen höheren Abschluss als einen Hauptschulabschluss.

¹¹¹ Studierende der ersten Generation: Studierende, die als erste in ihrer Familie ein Studium beginnen.

19. Neujustierung des Profils der Landesbibliotheken

Die Finanzlage der drei Landesbibliotheken ist angespannt, die Finanzierung neuer Aufgaben nicht gesichert. Vor diesem Hintergrund muss das bisherige Leistungsspektrum mit dem Ziel überprüft werden, finanzielle Handlungsspielräume zu schaffen. Hierzu könnte auch eine Verbesserung der Einnahmesituation beitragen.

Das Land Niedersachsen unterhält drei Landesbibliotheken als heimatgebundene Einrichtungen im Sinne des Artikels 72 der Niedersächsischen Verfassung. Die Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek - Niedersächsische Landesbibliothek Hannover - befindet sich zurzeit in einer Phase der Neuausrichtung. Im Gegensatz zu ihrer bisherigen Ausrichtung als Universalbibliothek soll sie sich nach Intention des Landes verstärkt als Forschungsbibliothek für den Leibniz-Nachlass und historische Sammlungen sowie im Themenschwerpunkt Niedersachsen etablieren. Die Landesbibliothek Oldenburg ist hingegen eine wissenschaftliche Universalbibliothek mit dem Anspruch, für Studierende, sonstige Hochschulangehörige sowie die Bevölkerung in der Region wissenschaftliche Literatur vorzuhalten. Demgegenüber entwickelte sich die Herzog August Bibliothek Wolfenbüttel wegen ihrer zahlreichen historischen Bestände zu einer außeruniversitären Forschungs- und Studienstätte für europäische Kulturgeschichte.

Finanzlage der Landesbibliotheken

Der Haushaltsplan sah für die Landesbibliotheken im Jahr 2014 Ausgaben von annähernd 18,5 Mio. € vor.¹¹² Neben Landesmitteln in Höhe von 16,3 Mio. € finanzierten die Bibliotheken ihre Aufgaben aus Eigeneinnahmen, Drittmitteln sowie Sondermitteln des Landes. Nach den Feststellungen des LRH gerieten sie in den vergangenen Jahren zunehmend an die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Auch das Ergebnis des Wissenschaftsrats über die Evaluierung der Herzog August Bibliothek im Jahr 2013 bestätigte diesen Befund.

Zur Stärkung ihres Profils als Forschungseinrichtungen sind zudem insbesondere die Landesbibliothek Hannover und die Herzog August Bibliothek gefordert, ihre historischen Werke für wissenschaftliche Zwecke verstärkt in digitaler Form anzubieten. Die Digitalisierung wurde bislang jedoch nur punktuell betrieben und projektbezogen durch Drittmittel finanziert.¹¹³ Für eine systematische elektronische Archivierung der Altbestände, die Kosten in nicht unbeträchtlicher Höhe verursachen wird, stehen dagegen aktuell keine Mittel zur Verfügung.

¹¹² Haushaltsplan 2014, Einzelplan 06 Kapitel 06 45 bis 06 47.

¹¹³ Beispielsweise erhielt die Herzog August Bibliothek für ihre „Digitale Bibliothek“ in den Jahren 2010 bis 2013 jährliche Drittmittel in Höhe von durchschnittlich 525.000 €.

Konzentration auf Aufgabenschwerpunkte

Angesichts ihrer angespannten Finanzlage und des zusätzlichen Finanzbedarfs für die Digitalisierung müssen sich die Landesbibliotheken künftig auf ihre Kernaufgaben beschränken und Synergieeffekte nutzen.

In diesem Kontext ist auch die Entscheidung des Landes zur Neuausrichtung der Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek zu werten. Der LRH stellte dennoch fest, dass sich die Bibliothek entgegen der Intention des Landes nicht verstärkt auf den Aufgabenschwerpunkt Forschung, sondern vielmehr auf ihr bisheriges Profil als Universalbibliothek konzentrierte. Dies belegt vor allem ihre bis dato annähernd unveränderte Erwerbungspraxis. So hält die Landesbibliothek weiterhin in allen Wissensgebieten ein breitgefächertes Medienangebot vor. Die landesseitig angestrebte Spezialisierung der Bibliothek auf den Leibniz-Nachlass sowie die historischen Sammlungen setzt jedoch eine Anpassung ihrer Beschaffungspolitik sowie ihres Dienstleistungsangebots voraus.

Das Profil der Landesbibliothek Oldenburg weist sie als wissenschaftliche Allgemeinbibliothek aus. Da ihr Medienerwerb überwiegend nachfrageorientiert erfolgte, weitete sich ihr Medienangebot mit entsprechenden Kostenfolgen stetig aus. Angesichts der Finanzsituation sowie der nur knapp 10.000 Nutzerinnen und Nutzer pro Jahr ist unabdingbar, dass die Landesbibliothek künftig ihr Medienangebot nach Abstimmung mit der Universitätsbibliothek Oldenburg und den regionalen Stadtbibliotheken begrenzt. Durch Spezialisierung auf bestimmte Wissenschaftsbereiche und eine mit den anderen Bibliotheken koordinierte Beschaffungspolitik können nach Auffassung des LRH die Aufwendungen für den Medienerwerb spürbar verringert werden.

Als heimatgebundene Einrichtungen obliegt es den Landesbibliotheken, die in Niedersachsen erscheinenden Medien zu sammeln und zu archivieren. Sie nehmen diese Aufgabe in unterschiedlichem Umfang wahr. Der größte Anteil entfällt auf die Landesbibliothek Hannover, die über das Pflichtexemplarrecht¹¹⁴ alle in Niedersachsen verlegten Druckwerke archiviert und daneben Literatur über Niedersachsen sammelt. Die Landesbibliothek Oldenburg hält Publikationen zum Oldenburger Land einschließlich der sogenannten Grauen Literatur¹¹⁵ vor. Die Herzog August Bibliothek beschafft überwiegend wissenschaftliche Literatur mit Bezug zum Braunschweiger Land. Dies kann dazu führen, dass Medien mit regionalem Bezug sowohl bei der Landesbibliothek Hannover eingehen als auch von den beiden anderen Landesbibliotheken vorgehalten werden. Es ist unwirtschaftlich, dieselbe Regionalliteratur an zwei oder sogar drei Standorten parallel vorzuhalten. Ungeachtet der Ausgaben für den Medienerwerb verursacht

¹¹⁴ § 12 Niedersächsisches Pressegesetz.

¹¹⁵ Bücher und Medien, die nicht über den Buchhandel vertrieben werden.

auch das Archivieren an mehreren Standorten zusätzliche Kosten. Der LRH regt an, den entsprechenden Medienerwerb künftig bibliotheksübergreifend so zu organisieren, dass Mehrfachbeschaffungen vermieden werden.

Die Herzog August Bibliothek gab im Jahr 2014 knapp 800.000 € für Ausstellungen, Lesungen, Vorträge, Konzerte und ihr Museum aus. Dies entsprach 8 % des Gesamtetats. Die Landesbibliothek Hannover wandte für vergleichbare Zwecke ca. 340.000 € und mithin nur 4 % ihres Budgets auf. Der LRH hält es aus finanziellen Gründen für erforderlich, dass sich die Landesbibliotheken auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und sonstige selbst finanzierte Aktivitäten auf das für die Eigenwerbung zwingend erforderliche Maß begrenzen.

Die Landesbibliothek Hannover stellt im jährlichen Wechsel sieben oder acht Referendarinnen und Referendare ein. Die Zahl dieser Ausbildungsplätze ist historisch gewachsen und richtet sich nicht nach einem konkreten Bedarf für die spätere Übernahme in den Niedersächsischen Landesdienst. Andere Bundesländer bilden keine oder deutlich weniger Beamtinnen und Beamte für den Bibliotheksbereich aus. Angesichts jährlicher Kosten von rd. 21.000 €¹¹⁶ pro Referendarin oder Referendar sollte sich die Zahl der Neueinstellungen künftig am Bedarf des Landes für entsprechende Nachwuchskräfte orientieren.

Nutzungsgebühren

Die Landesbibliotheken erheben derzeit keine Nutzungsgebühren. Die Gebührenordnung für Bibliotheken des Landes und Hochschulbibliotheken¹¹⁷ sieht lediglich Entgelte für besondere Dienstleistungen oder Mahngebühren vor. Demgegenüber müssen z. B. die Nutzerinnen und Nutzer der Landesbibliotheken in Baden-Württemberg¹¹⁸, Berlin, Bremen und Hamburg¹¹⁹ Gebühren entrichten. Üblich sind solche Gebühren schließlich bei kommunalen Büchereien.¹²⁰

Durch ein jährliches Benutzungsentgelt von beispielsweise 20 € könnten die Landesbibliotheken bei insgesamt ca. 28.000 Nutzerinnen und Nutzern¹²¹ zusätzliche Erträge von 560.000 € jährlich generieren.

¹¹⁶ Aufwendungen für Anwärterbezüge, Reisekosten sowie die theoretische Ausbildung.

¹¹⁷ Gebührenordnung für Bibliotheken des Landes und Hochschulbibliotheken vom 10.11.2004 (Nds. GVBl. 2004 S. 454).

¹¹⁸ Jährliche Gebühr in Höhe von 30 €.

¹¹⁹ Berlin, Bremen und Hamburg erheben als Landes- und Hochschulbibliotheken Gebühren von Nicht-Hochschulmitgliedern.

¹²⁰ Beispielsweise bei der Stadtbibliothek Hannover mit einem jährlichen Entgelt von 20 €.

¹²¹ Benutzerzahlen der drei Bibliotheken laut Bibliotheksstatistik 2013. Für 2014 liegen noch keine Daten vor.

Fazit

Der LRH sieht wegen der angespannten Finanzlage der Landesbibliotheken Handlungsbedarf, das jeweilige Profil der Einrichtungen zu schärfen, ihre Aufgaben unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu überprüfen und die Einnahmeerzielung zu verbessern. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die Landesbibliotheken sollten überdies die zwischen ihnen geschlossenen Zielvereinbarungen nutzen, um hieraus konkrete Aufträge für die Konzentration auf bibliothekarische Kernaufgaben und die Generierung von Synergieeffekten abzuleiten.

20. Mitfinanzierung des Bundes von Forschungsbauten - 50 % ist nicht die Hälfte

Forschungsbauten können vom Bund auf der Grundlage von Artikel 91 b des Grundgesetzes hälftig gegenfinanziert werden. Bei erfolgreichem Antrag wird der Bundesanteil jedoch in der Regel nicht voll ausgeschöpft, weil die Mittelzusage auf der Basis einer noch unsicheren Kostenschätzung erfolgt. Infolgedessen muss der Fehlbetrag über den Landeshaushalt gedeckt werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sollte daher weitere Anstrengungen unternehmen, sich tatsächlich einer hälftigen Mitfinanzierung des Bundes anzunähern.

Auf Grundlage des Artikels 91 b Grundgesetz beteiligt sich der Bund mit 50 % der Baukosten an den Forschungsbauten der Länder. Aufgrund eines feststehenden Verfahrens entscheidet der Wissenschaftsrat, welche Forschungsbauvorhaben von nationaler Bedeutung sind und vom Bund mitfinanziert werden sollen.

Der Bund erkennt in den Anträgen bundeseinheitlich den Nachweis der Kosten über Kostenrichtwerte an. Diese Richtwerte sind jedoch regelmäßig veraltet und bilden nicht aktuelle Baupreisindizes ab. Infolgedessen kann - und das ist die Regel - bereits bei Antragsstellung eine Unterveranschlagung der Maßnahme vorliegen. Bei der später folgenden detaillierteren Haushaltsunterlage-Bau wird - systemisch bedingt - überwiegend ein deutlich höherer Kostenrahmen ermittelt. Der Bund erachtet die Kostenausweisung des Antrags jedoch als Obergrenze und erhöht bei Kostensteigerungen seinen Anteil nachträglich nicht. Das Land trägt damit höhere Kostenanteile. Die Förderquote des Bundes sinkt regelmäßig deutlich unter 50 %.

Der Wissenschaftsrat erkennt im Antragsverfahren auch andere Kostenberechnungsmethoden an, jedoch nur im Rahmen einer geprüften Haushaltsunterlage-Bau. Die ermittelten Haushaltsunterlage-Baukosten basieren auf einem detaillierteren Planungsstand und einer differenzierteren Kostenberechnung und bilden die zu erwartenden Baukosten präziser ab. Der Bundesanteil könnte auf dieser Grundlage besser ausgeschöpft werden.

Der LRH hält es aus diesem Grund für geboten, dass sich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weiterhin und verstärkt in Verhandlungen mit dem Bund dafür einsetzt, dass bei der Antragstellung präzisere Kostenermittlungsverfahren zulässig sind. Bei Forschungsbauten, deren Umsetzung im besonderen Landesinteresse steht¹²², sollte das Ministerium dem Wissenschaftsrat ab sofort eine geprüfte Haushaltsunterlage-Bau vorlegen. Voraussetzung wäre eine Priorisierung aller Forschungsprojekte durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im Vorfeld der Antragstellung.

21. Unzutreffende Kostenschätzungen bei Baumaßnahmen einer Universitätsklinik

Kostenschätzungen im Zusammenhang mit Bauvorhaben der Universitätsmedizin Göttingen orientierten sich in der Vergangenheit und orientieren sich auch jetzt weiterhin an dem vom Land akzeptierten Kostenrahmen. Der LRH sieht Anhaltspunkte dafür, dass auch die für aktuelle Baumaßnahmen des Klinikums eingeplanten Mittel nicht ausreichen werden.

Im Jahr 1969 legte das Land den Grundstein für das Zentralklinikum der Universitätsmedizin Göttingen, das ab dem Jahr 1976 den Betrieb aufnahm. In der Folgezeit wurden keine größeren Ersatzinvestitionen getätigt. Die heutige bauliche Substanz der beiden Bettenhäuser ist insbesondere wegen Asbestbelastungen und brandschutztechnischer Mängel dringend sanierungsbedürftig und entspricht im Übrigen nicht mehr den heutigen funktionalen Bedürfnissen für einen sachgerechten Krankenhausbetrieb.

Gleiches gilt für den zentralen Operationsbereich mit seinen ca. 30 Operationssälen. Eine Grundsanie rung ist nach Erkenntnissen der Universitätsmedizin Göttingen unwirtschaftlich. Daher lobte sie im Jahr 2006 einen Wettbewerb für den Neubau eines Zentral-OP aus. Die Kosten wurden auf 120 Mio. € geschätzt. Das Land gab eine entsprechende Finanzierungszusage.

Kostensteigerungen im Rahmen der Generalentwicklungsplanung

Im Jahr 2007 führte die Universitätsmedizin Göttingen ihre Überlegungen zur Sanierung der Bettenhäuser mit der Planung zum Neubau des Zentral-OP zusammen. Dies mündete ein Jahr später in eine Generalentwicklungsplanung. Diese verbindet alle Baumaßnahmen zur Komplett-erneuerung des Klinikums in einem Gesamtkonzept, das sich in mindestens vier Baustufen aufteilen und über einen Zeitraum von ca. 20 Jahren erstrecken sollte. Das Gesamt-Investitionsvo-lumen wurde bereits im Jahr 2009 auf 850 Mio. € geschätzt.

Die ursprüngliche Baustufe 1 mit einem kalkulierten Kostenvolumen von 150 Mio. € umfasste die Errichtung eines Bettenhauses, des Zentral-OP und einer zentralen Notaufnahme in einem

¹²² Für die Baumaßnahmen, die das Land in jedem Fall durchführen will, ggf. auch ohne Mitfinanzierung durch den Bund.

Neubau. Dieser Baubedarf wurde im Jahr 2010 vom Land anerkannt. Die ursprüngliche Finanzierungszusage des Landes über 120 Mio. € wurde dennoch nicht erhöht. Zur Finanzierung des Restbetrags sicherte die Universitätsmedizin Göttingen eine Eigenbeteiligung von bis zu 30 Mio. € unter der Voraussetzung einer weiterhin positiven Ertragslage zu.

Die Entwurfsplanung war dadurch gekennzeichnet, dass Baubedarf und -kosten dem vorhandenen Budget angepasst wurden. So wurde beispielsweise die Größe von Patientenzimmern reduziert, wodurch erhebliche Nachteile in der Funktionalität entstanden wären. Weitere signifikante Standardabsenkungen in allen Bereichen des Neubaus waren vorgesehen, die nach späteren Feststellungen der Universitätsmedizin Göttingen dazu geführt hätten, dass der Neubau den Ansprüchen eines medizinischen Maximalversorgers nicht mehr entsprochen hätte.

Um die erforderlichen Investitionsausgaben weiter zu begrenzen, entwickelte der damalige Vorstand für bestimmte haustechnische Systeme wie etwa das fahrerlose Transportsystem Leasingmodelle. Damit wäre ein erheblicher Kostenblock in den Betriebskostenbereich verlagert worden und hätte die künftige Ertragslage belastet. Die Kostenermittlung der ersten Baustufe beinhaltete zu diesem Zeitpunkt auch keine vollständige Erstausrüstung des Gebäudes. Teile des medizinischen Geräts und Mobiliars sollten aus dem Bestand in den Neubau übernommen werden. Dies wäre aber in vielen Bereichen technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht sinnvoll gewesen, wie die Universitätsmedizin Göttingen später selbst erkannte. Bei Umsetzung der dargestellten Ausgangsplanung wäre mit der Baustufe 1 kein eigenständiges und sofort nutzbares Krankenhausgebäude entstanden, da zwingend notwendige Ausstattungskomponenten gefehlt hätten.

Der im weiteren Planungsverlauf eingerechnete Kauf der fahrerlosen Transportsysteme und die Kosten der Erstausrüstung erhöhten den Finanzierungsbedarf auf 170,8 Mio. €. Die Universitätsmedizin Göttingen ging zu dieser Zeit davon aus, die Differenz zum ursprünglichen Kostenrahmen durch eine nochmalige Erhöhung ihres Eigenanteils auf insgesamt rd. 50 Mio. € finanzieren zu können.

Im Verlauf des Jahres 2011 nahm der neue Klinikvorstand eine vollständige Überplanung der gesamten Maßnahme vor und stoppte im Jahr 2012 zunächst die Erstellung einer förmlichen Bauvorlage für den Bauabschnitt 1 an das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, weil trotz der zum damaligen Zeitpunkt erkannten konkreten Nachbesserungsbedarfe ein universitärer Baustandard nicht gewährleistet gewesen wäre und weitere Kostensteigerungen erwartet wurden.

Aufgrund der bereits festgestellten Kostensteigerungen beschloss der Vorstand, die Baustufe 1 in zwei Teilbauabschnitte zu zergliedern. Dabei beinhaltet der Abschnitt 1 A ein Bettenhaus mit einem Hubschrauber-Dachlandeplatz und der Abschnitt 1 B den Zentral-OP sowie die Zentrale Notaufnahme.

Da die Universitätsmedizin Göttingen ihre früheren Ertragsprognosen seit dem Jahresabschluss 2011 nicht erfüllen konnte, verringerte sie ihren Eigenfinanzierungsanteil auf 15 Mio. €. Hiervon investiert sie derzeit als notwendige Vorleistung auf die kommenden Baustufen 12 Mio. € für einen neuen Abwasserkanal. Die verbleibenden 3 Mio. € will das Klinikum weiterhin für den Neubau des Bettenhauses einsetzen. Das Land erhöhte seine Finanzierungszusage für diese Baustufe mit dem Haushalt 2015 auf 135 Mio. €. Der Kostenrahmen beläuft sich damit auf 138 Mio. €. Den Baubedarf für das Bettenhaus meldete die Universitätsmedizin im Juli 2014 beim Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit diesem Betrag an. Die zuständige Kommission erkannte diesen im September 2014 an. Der ermittelte Kostenrahmen für das Bettenhaus entspricht somit erneut den zur Verfügung stehenden Mitteln.

Im Ergebnis orientierten sich die bisherigen Kostenschätzungen stets an dem aktuell zur Verfügung stehenden Finanzrahmen. Es drängt sich die Vermutung auf, dass es sich auch bei der aktuellen Baubedarfsanmeldung um eine so genannte „Design-to-Cost“-Strategie handelt.

Der Generalplaner der Universitätsmedizin Göttingen schätzte die Baukosten für den neuen Zentral-OP und die Notaufnahme im Juli 2014 auf ca. 90 Mio. €. Die gegenwärtig prognostizierten Kosten der Baustufen 1 A und 1 B betragen damit zusammen 228 Mio. €. Sie übersteigen die ursprüngliche Kostenplanung für den früheren, vom Umfang identischen Bauabschnitt 1 aus dem Jahr 2010 um 78 Mio. €.

Verfahren der Bauanmeldung bei Stiftungshochschulen

Bei Stiftungshochschulen wie der Universitätsmedizin Göttingen werden Bauanmeldungen ausschließlich durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur geprüft. Das dortige Baureferat begleitet und koordiniert die allgemeine bauliche Hochschulentwicklung sowie einzelne Bauvorhaben. Ihm fehlt allerdings die berufliche Kompetenz, um Krankenhausbaumaßnahmen beurteilen zu können.

Das Ministerium konnte die von der Universitätsmedizin vorgelegte Kostenermittlung nach eigenen Angaben aufgrund fehlender Software, Vergleichswerte und einschlägiger Erfahrung nur sehr eingeschränkt bewerten. Deshalb bat es die Universitätsmedizin, ihre eigene Bauvorlage nochmals selbst zu überprüfen. Die Universitätsmedizin Göttingen überließ diese Überprüfung ihrem Generalplaner, also dem Vorlageersteller selbst. Dieser legte der Kostenermittlung wie auch der Überprüfung der Kostenermittlung Richtwerte zugrunde, die deutlich unter denen liegen, mit denen Kosten für Bauvorhaben der öffentlichen Hände ansonsten bestimmt werden.

Als Ergebnis ist festzustellen, dass die Kostenermittlung für den Neubau des Bettenhauses von keiner unabhängigen Stelle geprüft wurde. Vielmehr war der wirtschaftliche Eigeninteressen

verfolgende Generalplaner Kontrolleur in eigener Sache. Darüber hinaus bestehen aus den vorgenannten Gründen Anhaltspunkte dafür, dass die tatsächlichen Kosten für diese Baustufe erneut deutlich über den Baukostenschätzungen der Universitätsmedizin liegen werden.

Die auf unzureichenden Planungen und fehlerhaften Kostenermittlungen beruhenden Bauaktivitäten der Universitätsmedizin Göttingen verdeutlichen erneut, dass es im Interesse einer Risikominimierung für das Land unabdingbar ist, bei Baumaßnahmen der Stiftungshochschulen den beruflichen Sachverstand bereits in der Planungsphase zu stärken.

22. Bedrohliche Entwicklung der Vermögenslage der Universitätsmedizin Göttingen

Das Grundstockvermögen der Universitätsmedizin Göttingen verringerte sich in der Zeit von 2003 bis 2013 von 250 Mio. € auf 156 Mio. €. Ihr Eigenkapital sank im gleichen Zeitraum um mehr als 90 Mio. €. Unter Berücksichtigung der in der Wirtschaftsplanung des Klinikums ausgewiesenen Ertragsprognosen wird sich das Eigenkapital bis zum Jahr 2017 voraussichtlich um weitere 50 Mio. € reduzieren.

Nach Auffassung des LRH muss das Land wegen der erheblichen Einstandspflichten für die Universitätsmedizin Göttingen seine Einflussmöglichkeiten stärken. Er empfiehlt, die Selbstständigkeit der Universitätsmedizin Göttingen als Stiftungshochschule aufzuheben und sie künftig in der Rechtsform eines Landesbetriebs fortzuführen.

Im Jahr 2003 überführte das Land die Universität Göttingen einschließlich des Bereichs Humanmedizin in die Trägerschaft einer Stiftung.¹²³ Für die Stiftung Universität Göttingen und die Universitätsmedizin Göttingen bestehen jeweils voneinander unabhängige Stiftungsvermögen als sogenannte Teilvermögen.¹²⁴ Die zuvor vom Landesbetrieb genutzten Immobilien gingen in das Eigentum der Stiftung über und bildeten das Grundstockvermögen, das funktionsentsprechend den beiden Teilvermögen zugeordnet wurde.¹²⁵ Dadurch stattete das Land die Universitätsmedizin Göttingen bei ihrer Gründung mit einem Vermögen in Höhe von rd. 250 Mio. € aus. Zudem ging das ihr zuzurechnende Vermögen des früheren Landesbetriebs einschließlich des Eigenkapitals in Höhe von insgesamt 23,8 Mio. € ebenfalls auf die Universitätsmedizin über.

Die Universitätsmedizin Göttingen soll im Rahmen einer über 20 Jahre angelegten Generalentwicklungsplanung in mehreren Bauabschnitten umfassend saniert werden. Für die Baustufe 1 A

¹²³ Verordnung vom 17.12.2002 über die Neuregelung der Trägerschaft der Georg-August-Universität Göttingen und der Aufgaben und Organisation ihres Bereichs Humanmedizin (Nds. GVBl. S. 812).

¹²⁴ § 57 a Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

¹²⁵ Die Aktivierung erfolgte zu fortgeführten Buchwerten. Erstmals aktivierte unbebaute Grundstücke wurden mit dem Bodenrichtwert angesetzt.

(geplanter Baubeginn im Jahr 2016) sind 138 Mio. € und für die Baustufe 1 B (Baubeginn frühestens im Jahr 2018) rd. 90 Mio. € vorgesehen.

Verzehr des Grundstockvermögens

Nach § 56 Abs. 2 Satz 1 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes sind Grundstücke des Grundstockvermögens in ihrem körperlichen Bestand und sonstige Vermögensgegenstände des Grundstockvermögens in ihrem Wert ungeschmälert zu erhalten.

Um nicht nur eine nominelle, sondern auch eine reale Erhaltung des Vermögens zu gewährleisten, empfiehlt das Institut der Wirtschaftsprüfer, dass Stiftungen einen Teil des Jahresergebnisses einer Kapitalerhaltungsrücklage zuführen.¹²⁶ Hiernach hätte die Universitätsmedizin Göttingen in der Zeit von 2003 bis 2013 zusätzliches Vermögen in Höhe von 18 % des Grundstockvermögens und mithin im Umfang von 45 Mio. € bilden müssen.¹²⁷ Das Grundstockvermögen der Universitätsmedizin Göttingen verringerte sich demgegenüber in der Zeit von 2003 bis 2013 von 250 Mio. € auf 156 Mio. €. Unter Einbeziehung der an sich gebotenen Zuführungen in eine Kapitalerhaltungsrücklage summierte sich der Substanzverlust in diesen Jahren auf insgesamt rd. 138 Mio. €.

Rückgang des Eigenkapitals

Im Jahr 2003 hatte die Universitätsmedizin Göttingen eine Eigenkapitalquote von rd. 60 %. Seit der Stiftungsgründung wurde Eigenkapital von mehr als 90 Mio. € oder etwa einem Drittel verzehrt. Die Eigenkapitalquote sank um rd. 20 Prozentpunkte. Dies beruhte im Wesentlichen auf der laufenden Abschreibung für die Gebäude. Hinweise darauf, dass zum Ausgleich im Anlagevermögen der Klinik stille Reserven enthalten sind, liegen nicht vor.

Bezieht man die in der mittelfristigen Wirtschaftsplanung niedergelegten Prognosen des Vorstands für die Jahre bis 2017 in die Betrachtungen zur Vermögensentwicklung der Klinik ein, würden hiernach aufgrund negativer Betriebsergebnisse weitere 50 Mio. € Kapital verzehrt. Dies hätte zur Folge, dass die Universitätsmedizin Göttingen ihr Eigenkapital innerhalb von 14 Jahren mehr als halbiert.

Desinvestitionen

Die Universitätsmedizin Göttingen investierte regelmäßig deutlich weniger in das Anlagevermögen als Abschreibungen¹²⁸ anfielen. In den Jahren 2008 bis 2013 summierten sich diese Desin-

¹²⁶ Zitiert nach Seifart/von Campenhausen, Stiftungsrechts-Handbuch, 3. Auflage 2009, § 37 Rdnr. 179, 244.

¹²⁷ Basierend auf der Entwicklung des Verbraucherpreisindizes des Statistischen Bundesamts in dieser Zeit von 89,6 auf 105,7.

¹²⁸ Die jährliche Höhe der Abschreibungen lag zwischen 28,5 Mio. € bis 33,5 Mio. €.

vestitionen auf insgesamt fast 45 Mio. €. Bei der Mehrzahl der durchgeführten Investitionsmaßnahmen im Bereich der Krankenversorgung handelte es sich darüber hinaus um unabweisable Ersatzbeschaffungen zur Sicherstellung der jeweiligen Funktionalität. Aspekte der Innovation und zeitgemäßer Standards universitärer Medizin konnten nur nachrangig berücksichtigt werden.

Nach den Feststellungen des LRH betrug die durchschnittliche Investitionsquote der Universitätsmedizin Göttingen in den letzten Jahren weniger als 3,5 % der Anschaffungs- und Herstellungskosten des Sachanlagevermögens. Damit liegt sie deutlich unter der durchschnittlichen Investitionsquote deutscher Krankenhäuser von 5,7 %.¹²⁹

Würdigung

Durch den Verzehr des Grundstockvermögens ist in zunehmendem Maß die rechtliche und wirtschaftliche Grundlage für die Fortführung der Universitätsmedizin Göttingen in der gegenwärtigen Rechtsform einer Stiftung gefährdet.

Überdies belegt der signifikante Rückgang des Eigenkapitals die schwierige wirtschaftliche Lage der Universitätsmedizin Göttingen, die aufgrund der von ihrem Vorstand prognostizierten Verluste den Bestand des Klinikums in den nächsten Jahren akut bedroht.

Empfehlungen des LRH

Das Land trägt die Gewährleistungs- und Finanzierungsverantwortung für die dauerhafte Vorphaltung eines ordnungsgemäßen Lehr- und Forschungsbetriebs im Bereich der Humanmedizin am Hochschulstandort Göttingen. Die Universitätsmedizin Göttingen erfüllt zudem die Funktion eines Klinikums der Maximalversorgung in Südniedersachsen.

Es dürfte unstrittig sein, dass die Universitätsmedizin Göttingen ihre äußerst angespannte wirtschaftliche Lage aus eigener Kraft nicht signifikant verbessern kann. Dies gilt umso mehr als die Ursachen hierfür vielfältig sind. Zu erwähnen sind insbesondere die seit Einführung der Fallpauschalen feststellbare Unterfinanzierung von Kliniken der Maximalversorgung durch Krankenkassen und andere Kostenträger sowie die aus haushaltswirtschaftlichen Gründen über mehrere Jahre zu geringen Investitionszuschüsse des Landes. Hinzu traten aus heutiger Sicht unternehmerische Fehlentscheidungen im früheren Vorstand. Wegen der Autonomie der Universitätsmedizin Göttingen als Stiftungshochschule und der damit einhergehenden eingeschränkten Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten des Landes wirkte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weder rechtzeitig noch im gebotenen Umfang der Entwicklung entgegen.

¹²⁹ Penter, Investitionsquote - Indikator für das Niveau der Investitionstätigkeit, in: KU Gesundheitsmanagement 12/2013, S. 12.

Im Hinblick auf die erheblichen Einstandspflichten für die Universitätsmedizin Göttingen, die sich wegen des schlechten Bauzustands des Klinikums und daraus resultierender Probleme beim Brandschutz und der Krankenhaushygiene noch weiter erhöhen könnten, ist es nicht nachvollziehbar, dass die Einflussmöglichkeiten des Landes auf rechtsaufsichtliche Befugnisse beschränkt sind. Erforderlich wäre, die Universitätsmedizin Göttingen bis zu ihrer wirtschaftlichen Konsolidierung einer umfassenden Dienst- und Fachaufsicht des Landes zu unterstellen.

Der LRH empfiehlt, die Selbstständigkeit der Universitätsmedizin Göttingen als Stiftungshochschule aufzuheben und sie zeitlich befristet in die Rechtsform eines Landesbetriebs zu überführen. Eine solche Umstrukturierung ist nach Auffassung des LRH auch deshalb geboten, weil durch den bereits eingetretenen Verlust eines großen Teils des Stiftungsvermögens die Pflicht zur Bestands- und Werterhaltung nachhaltig verletzt wurde.

23. Energiemanagement der Hochschulen - Anreize nötig

Bisher verfügen lediglich rd. 1/3 der niedersächsischen Hochschulen über organisatorische Strukturen zum Energiemanagement.

Das Land sollte deshalb Anreize schaffen, damit auch die übrigen Hochschulen entsprechende Strukturen aufbauen. Außerdem sollte es die Hochschulen über die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Fördermitteln des Bundes und der EU beraten.

Hochschulen müssen ihre Energiekosten aus dem vom Land zugewiesenen Globalbudget für laufende Aufwendungen finanzieren. Sie sind deshalb einerseits daran interessiert, Energiekosten zugunsten anderer Hochschulzwecke einzusparen. Andererseits wird dies jedoch durch tendenziell steigende Energiepreise und schärfere gesetzlichen Regelungen zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes zunehmend schwieriger. Neben der bau- und betriebstechnischen Nachrüstung ihrer Gebäude haben einige Hochschulen deshalb inzwischen auch in organisatorischer Hinsicht damit begonnen, Energieeinsparungen systematisch zu managen.

Ziel eines Energiemanagements¹³⁰ ist es, die Verbräuche der Geräte und Anlagen im Gebäude zu identifizieren und durch effizienzsteigernde Maßnahmen zu reduzieren. Hierzu hat die Hochschul-Informationssystem GmbH den Forschungs- und Lehranstalten mit der Veröffentlichung „Energiemanagement in Hochschulen“¹³¹ Handreichungen gegeben.

¹³⁰ Begriffsdefinition gemäß VDI 4602: Energiemanagement ist die vorausschauende, organisierte und systematisierte Koordination von Beschaffung, Wandlung, Verteilung und Nutzung von Energie zur Deckung der Anforderungen unter Berücksichtigung ökologischer und ökonomischer Zielsetzungen.

¹³¹ Hochschul-Informationssystem GmbH: Forum Hochschule 13/2012, Energiemanagement in Hochschulen, Handbuch zur Unterstützung bei der Einführung eines Energiemanagements in Hochschulen.

Zum Energiemanagement gehören danach:

- Energiecontrolling,
- Energetische Bewertung von Gebäuden,
- Planung und Durchführung von Energiesparmaßnahmen,
- Begleitung von Sanierungs- und Neubaumaßnahmen,
- Betriebsführung technischer Anlagen,
- Einbeziehung der Nutzer und nutzenden Einrichtungen,
- Energiebeschaffung und
- Kommunikation und Berichtswesen.

Nur sechs der vom LRH geprüften 19 Hochschulen hatten eine eigene Organisationseinheit zur Umsetzung eines Energiemanagements eingerichtet. Ebenfalls sechs Hochschulen hatten einen separaten Arbeitsplatz für ein Energiecontrolling eingerichtet¹³².

Der LRH empfiehlt deshalb der Landesregierung, Anreize zu schaffen, um die Anstrengungen der übrigen Hochschulen zum Aufbau eines Energiemanagements zu intensivieren. Außerdem sollte sie die Hochschulen über Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Fördermitteln des Bundes und der EU beraten.

Das Ministerium für Wirtschaft und Kultur sagte zu zu prüfen, ob die Schaffung eines zusätzlichen Programms „Erstellung liegenschaftsbezogener Energiekonzepte“ in die Haushaltsverhandlungen mit dem Finanzministerium für das Jahr 2016 aufgenommen werden kann, um seitens des Landes Anreize zum Auf- und Ausbau des Energiemanagements bei Hochschulen zu schaffen. Zur Beratung über Förderprogramme sieht sich das Ministerium jedoch personell nicht in der Lage. Das Ressort regt stattdessen die Prüfung der Einrichtung einer für die gesamte Landesverwaltung zuständigen zentralen Servicestelle an. Diese Aufgabe könnte eventuell der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen übertragen werden. Der LRH empfiehlt, die Einrichtung einer solchen Stelle zu prüfen.

¹³² Zwischenzeitlich haben drei weitere Hochschulen eine Stelle für Energiecontrolling eingerichtet.

Kultusministerium

24. Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft

Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung - koste es, was es wolle?

Das Land gewährte 15 Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung, welche die rechtlichen Voraussetzungen nicht dauerhaft erfüllten, allein in den letzten drei Schuljahren Finanzhilfen in Höhe von rd. 5,7 Mio. €.

Die Niedersächsische Landesschulbehörde genehmigte vielfach Grundschulen in freier Trägerschaft, ohne das in Artikel 7 Abs. 5 Grundgesetz statuierte besondere pädagogische Interesse tatsächlich nachzuweisen.

Privatschulen sind öffentlichen Schulen verfassungsrechtlich grundsätzlich gleichgestellt. Lediglich für die ersten gemeinsamen Schuljahre normiert das Grundgesetz den Vorrang öffentlicher Schulen: Kinder aller Bevölkerungsschichten sollen gemeinsam beschult werden, um nicht bereits in der „Volksschule“ nach sozialen, intellektuellen, religiösen, politischen oder wirtschaftlichen Kriterien zu differenzieren. Daher sind solche Schulen nur zuzulassen, wenn das Land an ihrer Gründung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt.¹³³ Das Land gewährt diesen Schulen nach Ablauf von drei Jahren seit Genehmigung Finanzhilfe.¹³⁴

Aktuell gibt es in Niedersachsen 30 Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung. Allein in den letzten drei Schuljahren zahlte das Land an 23 Schulen Finanzhilfen in Höhe von rd. 11,1 Mio. €.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Für die Genehmigung einer Schule von besonderer pädagogischer Bedeutung gelten uneingeschränkt die allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen für Privatschulen. Insbesondere können Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung als Ersatz für öffentliche Schulen nur genehmigt werden, wenn sie - u. a. - in ihren Lehrzielen und Einrichtungen nicht hinter dem öffentlichen Schulwesen zurückstehen. Sind schon diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kommt es auf die besondere pädagogische Bedeutung im Sinne des Artikels 7 Abs. 5 Grundgesetz nicht mehr an.¹³⁵

¹³³ Artikel 7 Abs. 5 Alt. 1 Grundgesetz.

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

¹³⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 16.12.1992 - 1 BvR 167/87 -.

Der LRH stellte bei einer stichprobenhaften Überprüfung von 15 Privatschulen erhebliche Verstöße gegen verfassungs- und schulrechtliche Voraussetzungen fest. Das Land gewährte diesen Schulen allein in den letzten drei Schuljahren Finanzhilfen in Höhe von rd. 5,5 Mio. €.

Besondere pädagogische Bedeutung

Aufgrund des verfassungsmäßigen Vorrangs der öffentlichen Grundschule muss die zu genehmigende Schule ein besonderes förderungswürdiges pädagogisches Konzept aufweisen, an dessen Erprobung und Fortentwicklung ein öffentliches Interesse besteht.¹³⁶ Eine Schule von besonderer pädagogischer Bedeutung ist „eine für das Gemeinwesen notwendige Einrichtung“¹³⁷, welche „der Entwicklung des Schulsystems insgesamt zugute“¹³⁸ kommen muss.

Inhalt und Umsetzung pädagogischer Konzepte

Im Genehmigungsverfahren haben die privaten Schulträger das individuelle pädagogische Konzept der jeweiligen Schule substantiiert darzulegen. Die Landesschulbehörde muss dieses prüfen, um „verbundene Risiken und Gefahren für die Entwicklung der Schüler“ auszuschließen.¹³⁹

Nach Erkenntnissen des LRH genehmigten die Schulbehörden vielfach Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung, obwohl offenkundig kein übergeordnetes öffentliches Interesse an deren Gründung bestand.

So bewilligte die damalige Bezirksregierung Braunschweig die Erweiterung einer privaten Grundschule um eine Sekundarstufe I, obwohl sie zunächst selbst die Tragfähigkeit des Konzepts infrage stellte. Sie begründete ihre erste Einschätzung damit, dass die Schule „nicht in einem Land der Dritten Welt liegt, sondern in der europäischen Wissens- und Informationsgesellschaft“ und sich nicht alle Kompetenzen „nur aus den Kindern selbst entwickeln“ könnten.

Die Landesschulbehörde erteilte mindestens drei weiteren Privatschulen, die sich am Konzept eben dieser Schule orientierten, die Genehmigung. Diese übernahmen teilweise wortgleich das pädagogische Konzept, eine Schule zitierte hieraus sogar die ortsabhängigen Beispiele. Die Privatschulen beriefen sich damit auf ein zumindest zweifelhaftes pädagogisches Konzept.

Überdies legten einige Schulen zwar tragfähige Konzepte vor, die sie in der Schulpraxis jedoch nicht realisierten. So setzte eine Schule ihr „Montessori-Konzept“ nicht um. Laut Stellungnahme des Kultusministeriums wurde dieser Mangel erst nach 1,5 Jahren behoben. An einer anderen Schule mit bilingualem Schwerpunkt unterrichtete nur eine über dem Pensionsalter liegende

¹³⁶ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10.12.1986 - 7 C 60.84 -.

¹³⁷ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23.11.2004 - 1 BvL 6/99 -.

¹³⁸ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10.12.1986 - 7 C 60.84 -.

¹³⁹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 16.12.1992 - 1 BvR 167/87 -.

Lehrkraft mit der Fakultas Englisch an lediglich einem Tag in der Woche. Mittlerweile leitete die Landesschulbehörde aufgrund der Feststellungen des LRH ein Mängelbeseitigungsverfahren ein. Eine weitere Grundschule orientierte sich nach einem Trägerwechsel nicht mehr am genehmigten Ursprungskonzept. Dies war der Landesschulbehörde bekannt.

Schulen, die aufgrund eines besonderen pädagogischen Konzepts genehmigt wurden, müssen zweifelsfrei auf Basis dieses Konzepts arbeiten. Abweichungen sind von der Landesschulbehörde konsequent zu verfolgen.

Eltern- und Schulträgerinteressen

Das besondere pädagogische Interesse ist verfassungsrechtlich explizit als öffentliches Interesse und nicht als individuelles Interesse der Schulträger, der Eltern oder der Unterrichtsverwaltung zu qualifizieren.¹⁴⁰ Damit soll ausgeschlossen werden, dass „Privatschulen ein einseitiges Bild von der Zusammensetzung der Gesellschaft widerspiegeln [...] wenn sie nur von Kindern der Anhänger bestimmter pädagogischer, weltanschaulicher oder auch religiöser Anschauungen besucht werden“.¹⁴¹

Nach Erkenntnissen des LRH ergaben sich Anhaltspunkte für eine sehr selektiv zusammengesetzte Schülerklientel an Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung. So ließen sowohl die örtlichen Erhebungen als auch aktenkundige Beschwerden auf ein zumindest grenzwertiges Schulprofil einer Grundschule schließen. Eltern und Therapeuten befürchteten insbesondere durch die esoterische Ausrichtung dieser Schule, den Zwang zu „Vergebungsritualen“ sowie der extrem propagierten Ausrichtung auf Rohkosternahrung eine Gefährdung der Kinder.

Die Privatschulfreiheit findet dort ihre Grenze, wo eine einseitige ideologische Prägung die Gefahr in sich birgt, dass Kinder unterschiedliche Lebensformen und andere weltanschauliche Überzeugungen nicht kennenlernen.¹⁴² Da der Grundgesetzgeber Grundschülerinnen und Grundschüler gerade vor einer solchen Selektion schützen wollte, begrüßt der LRH die vom Kultusministerium beabsichtigte enge schulaufsichtliche Begleitung dieser Schule.

Die Genehmigungsverfahren von Privatschulen verdeutlichen, dass insbesondere bei der Gründung von Grundschulen oftmals individuelle Interessen im Vordergrund standen. Die Schulträger sind verpflichtet, gegenüber der Landesschulbehörde nachzuweisen, dass die Schule die gesetzliche Mindestschülerzahl erreichen wird.¹⁴³ Eine stichprobenhafte Überprüfung der Akten ergab auffällige Differenzen: Die Schulträger dokumentierten mit den vorgelegten Absichtserklä-

¹⁴⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23.11.2004 - 1 BvL 6/99 -.

¹⁴¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 16.12.1992 - 1 BvR 167/87 -.

¹⁴² Vgl. auch Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.10.2014 - 2 BvR 920/14 -.

¹⁴³ Niedersächsische Landesschulbehörde: Merkblatt Schulen in freier Trägerschaft - Stand 01.01.2014 -.

rungen der Eltern sowie den unterzeichneten Schulverträgen gegenüber der Landesschulbehörde stets ein breites öffentliches Interesse vor Ort. Die zum Schulstart tatsächlich erreichten Schülerzahlen spiegelten dies jedoch in keinem Fall. Allein fünf Schulen unterschritten die gesetzliche Mindestschülerzahl, im Extremfall besuchte kein Kind, für das der Schulträger eine Absichtserklärung vorgelegt hatte, später die Schule. Dies lässt den Schluss zu, dass vielmehr individuelle Eltern- oder Schulträgerinteressen vor Ort primäre Motivation für die Errichtung der Schule waren.

Standortfrage

Das besondere pädagogische Interesse für die Errichtung einer privaten Grundschule fehlt, wenn durch eine flächendeckende Zulassung der Vorrang der öffentlichen Grundschulen gefährdet würde.¹⁴⁴ Daher ist u. a. auch eine „geographische Betrachtung“ der in der jeweiligen Region vorhandenen Schulstandorte vorzunehmen.¹⁴⁵

Die Landesschulbehörde genehmigte eine Montessori-Grundschule, obwohl sich im Umkreis von 10 km bis 26 km bereits vier Privatschulen befanden. Sie bezog überdies nicht die 11 km entfernte öffentliche Montessori-Grundschule in ihre Standortbetrachtung ein.

Ferner genehmigte sie auch an zwei Standorten Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung, an denen vormals öffentliche Grundschulen aufgehoben wurden. Der LRH bezweifelt, dass das besondere pädagogische Interesse gerade an diesen Schulstandorten ausnahmslos zu bejahen war. Aufgrund des demografischen Wandels ist von der weiteren Aufhebung kleiner Grundschulen auszugehen. Es liegt nicht im Interesse des Landes, wenn Schulen in freier Trägerschaft an diesen Standorten öffentliche Schulen ersetzen.

Schulgröße

Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 NSchG sind Schulen „alle auf Dauer eingerichteten Bildungsstätten, in denen [...] Unterricht [...] für mindestens zwölf Schülerinnen oder Schüler [...] erteilt wird“.

Die Kultusverwaltung setzt für einen qualitativ guten Unterricht auch eine bestimmte Quantität an Schülerinnen und Schülern voraus. Eine Schule könne ihren Lern- und Erziehungszielen nur gerecht werden, „wenn sie eine gewisse Mindestgröße hat“. Überdies bedürfe es einer „ausreichenden Gruppengröße“, damit pädagogische Konzepte erfolgreich umgesetzt werden können.

Die gesetzlich normierte Mindestschülerzahl gilt nach Auffassung des Kultusministeriums dabei nicht nur für einzelne Schulen, sondern auch für organisatorisch zusammengefasste Ersatzschulen. Die Frage der maßgeblichen Schülerzahl für eine Schule mit mehreren Schulzweigen

¹⁴⁴ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 08.09.1999 - 6 C 21.98 -.

¹⁴⁵ Ebenda.

wird nach Stellungnahme des Kultusministeriums von den einzelnen Regionalabteilungen der Landesschulbehörde jedoch unterschiedlich gehandhabt.

Im Schuljahr 2013/14 wiesen 14 von 22 Grundschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung weniger als 50 Schülerinnen und Schüler auf. Ein Drittel der Schulen umfasste weniger als 25 Kinder. Von diesen Grundschulen musste jede vierte aufgrund zu geringer Schülerzahlen schließen, da ihr Schulbetrieb nicht mehr finanzierbar war.

Fünf Schulen oder Schulzweige unterschritten sogar zum Genehmigungszeitpunkt die gesetzlich vorgeschriebene Mindestschülerzahl und konnten damit nicht als „Schulen“ im Sinne der gesetzlichen Vorgaben qualifiziert werden. So besuchten zum Schulstart lediglich fünf Schülerinnen und Schüler eine Grundschule, der später genehmigte Oberschulzweig begann mit drei Kindern.

Der LRH kritisierte bereits mehrfach den hohen Anteil fachfremden Unterrichts in kleinen Schulen.¹⁴⁶ So verfügte auch jede zweite private Grundschule über keine Fachlehrkraft in Deutsch, Mathematik oder Englisch. Der LRH vertritt die Auffassung, dass ein leistungsdifferenzierter Unterricht mit verschiedenen Schwerpunkten und Profilbildungen in sehr kleinen Schulsystemen nicht möglich ist. Zudem ist fraglich, wie diese Schulen ihren Bildungsauftrag in Bezug auf die Förderung von Lernbereitschaft und -fähigkeit in der Gruppe sowie ein angemessenes Sozialverhalten erfüllen können.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Je kleiner die Schule, desto größer die personellen, organisatorischen, pädagogischen und insbesondere wirtschaftlichen Probleme.

Vor diesem Hintergrund ist die schulgesetzlich normierte Mindestschülerzahl auf ein pädagogisch und wirtschaftlich vertretbares Maß anzuheben. Das Kultusministerium erachtet die Argumente des LRH als nachvollziehbar und stellt eine entsprechende Überprüfung der Regelung zur Mindestschülerzahl in Aussicht.

Gleichwertigkeit

Schülerinnen und Schüler der Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung müssen am Ende der Abschlussklasse über mit dem öffentlichen Schulsystem vergleichbare Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen.¹⁴⁷ Es ist zweifelhaft, ob einige Schulen aufgrund ihrer speziellen pädagogischen und organisatorischen Prägung die geforderte Gleichwertigkeit überhaupt erreichen können.

¹⁴⁶ Siehe Jahresbericht 2014, S. 108 ff. (Drs. 17/1570).

¹⁴⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30.01.2013 - 6 C 6.12 -; BVerwGE 112, 263 (267 ff).

So sprach die Landesschulbehörde einer Grundschule ab, planmäßigen Unterricht zu erteilen, da die „Schüler selbst entscheiden, wie sie ihre Zeit verbringen“ und zudem „Unterricht nur dann zustande kommt, wenn die Schüler dies ausdrücklich wünschen“. Eine andere Schule weist auf ihrer Internetseite explizit darauf hin, dass die Teilnahme an den „Angeboten“ Mathematik, Deutsch, Englisch usw. „grundsätzlich freiwillig ist“.

Nach einer stichprobenhaften Auswertung der Stundenpläne unterschritten einige Schulen die nach der Stundentafel geforderte Stundenanzahl deutlich. Eine Schule erweiterte erst auf Veranlassung der Landesschulbehörde ihren Stundenplan. Der dem LRH vorgelegte Stundenplan wich mit lediglich 15 erteilten Wochenstunden wiederum erheblich von den Vorgaben ab.

Darüber hinaus organisierten mindestens vier Ersatzschulen, die eine Grundschule und Sekundarstufe I umfassten, ihren Unterricht auch schulformübergreifend. Obwohl die Landesschulbehörde die Schulträger auf die Notwendigkeit der pädagogischen Trennung beider Schulformen hinwies, werben diese sogar öffentlich mit ihrem besonderen Schulprofil, nach dem sie Lerngruppen abhängig vom Alter einrichten. So unterrichteten sie die Klassen 1 bis 10 in nur drei oder vier Lerngruppen, unterteilt in Primaria: Jahrgänge 1 bis 3, Sekundaria: Jahrgänge 4 bis 6 und Terzia: Jahrgänge 7 bis 10. Diese Schulen gehen grundsätzlich vom Verbleib aller Schülerinnen und Schüler über die Grundschulzeit hinaus aus. Im Extremfall wiesen einige Schulen die Eltern explizit in den Schulverträgen darauf hin, dass eine Vorbereitung auf einen Wechsel nach der 4. Klasse nicht stattfindet. Fraglich ist, ob diese Schulen die verfassungsrechtlich geforderte Gleichwertigkeit nach der 4. Klasse und einen Übergang in das öffentliche Schulsystem gewährleisten können.

Nach Auffassung des LRH kann eine Ersatzschule, die eine Trennung zwischen Primar- und Sekundarbereich aufgibt, eine Grundschule in Niedersachsen nicht ersetzen. Das Kultusministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich jahrgangsübergreifender Unterricht von Grundschule und Sekundarstufe ausschließe. Da die Genehmigungen unter entsprechenden Auflagen erteilt wurden, sei dies abschließend sichergestellt und ein weiterer Handlungsbedarf bestehe daher nicht.

Um einen gleichwertigen Schulerfolg an Ersatzschulen sicherzustellen, empfiehlt der LRH, eine externe Leistungsüberprüfung durch die Landesschulbehörde am Ende der Abschlussklasse zu implementieren. Das Kultusministerium begrüßt diesen Vorschlag in seiner Stellungnahme, „auch um belastbare Hinweise für etwaige Mängelbeseitigungs-/Rücknahmeverfahren zu gewinnen“.

Fazit

Der LRH hält es für unabdingbar, dass die Schulaufsicht zeitnah alle finanzhilfeberechtigten Schulen von besonderer pädagogischer Bedeutung überprüft, Verstöße gegen schulrechtliche

Vorschriften konsequent ahndet und bei fortbestehenden erheblichen Rechtsverletzungen die Genehmigung zum Betrieb einer Schule zurücknimmt.

Darüber hinaus dürfen künftig Ersatzschulen von besonderer pädagogischer Bedeutung nur genehmigt werden, wenn die Kultusverwaltung ein öffentliches Interesse im Sinne des Artikel 7 Abs. 5 Grundgesetz an diesen Schulen nachweisbar anerkennt.

25. Verbesserungsbedarf bei der regionalen Lehrkräftefortbildung

Die Organisation der regionalen Lehrkräftefortbildung ist verbesserungsbedürftig. Im Interesse eines effektiven und damit wirtschaftlichen Einsatzes der zur Verfügung gestellten Mittel ist es erforderlich, insbesondere die Ursachen für den unzureichenden Erreichungsgrad der Lehrkräfte in einzelnen Fortbildungsregionen zu analysieren. Auf dieser Grundlage muss das Kultusministerium das Konzept für die regionale Lehrkräftefortbildung weiterentwickeln.

Lehrkräfte sind schulgesetzlich verpflichtet, sich zur Erhaltung ihrer Unterrichtsbefähigung fortzubilden.¹⁴⁸ Mit den vorrangigen Zielen der Professionalisierung und Verzahnung von Theorie und Praxis¹⁴⁹ strukturierte das Land im Jahr 2012 die Lehrkräftefortbildung neu. Es gründete hierfür neun Kompetenzzentren, die organisatorisch den acht für das Lehramt ausbildenden Universitäten sowie der Ostfriesischen Landschaft angegliedert sind¹⁵⁰, und stellte ihnen im Jahr 2014 Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 1,8 Mio. € zur Verfügung. Die Laufzeit der Vereinbarungen mit den Kompetenzzentren ist befristet bis Ende 2016.

Unzureichende Umsetzung des Fortbildungskonzepts

Der LRH stellte fest, dass das Konzept der regionalisierten Lehrkräftefortbildung nicht in ausreichendem Umfang umgesetzt wurde.

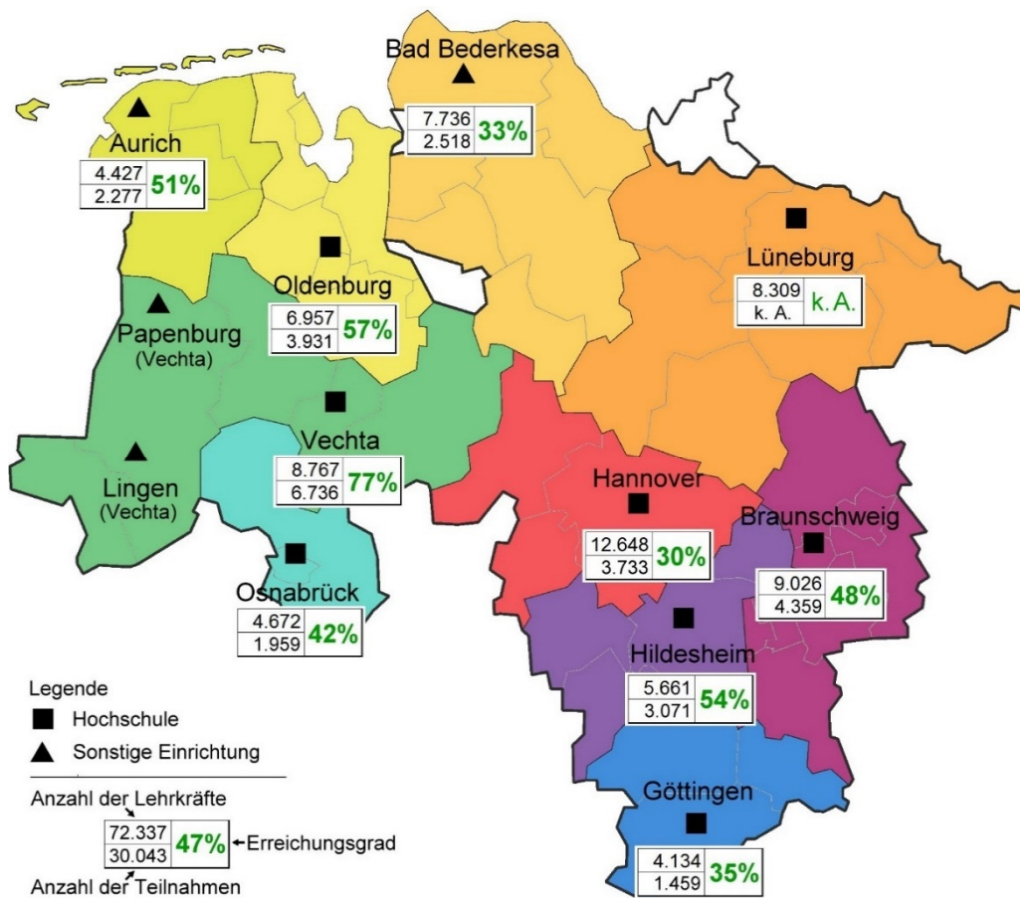
Die nachfolgende Karte bildet das Verhältnis der Fortbildungen zur Anzahl aller Lehrkräfte im jeweiligen Einzugsgebiet der Kompetenzzentren ab:

¹⁴⁸ § 51 Abs. 2 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

¹⁴⁹ Die Anbindung der Universitäten an die Kompetenzzentren verfolgte das Ziel, Erkenntnisse aus der pädagogischen und fachdidaktischen Forschung in die Lehrerfortbildungen einfließen zu lassen. Im Umkehrschluss sollen auch die Universitäten eine direkte Rückkopplung zu Methodik und Didaktik im Schulalltag erhalten (Theorie-Praxis-Transfer als „Win-Win-Situation“).

¹⁵⁰ Das Kompetenzzentrum an der Universität Vechta arbeitet im Verbund mit dem Ludwig-Windthorst-Haus Lingen und der Historisch-Ökologischen Bildungsstätte Emsland. Regionale Teilzuständigkeiten wurden nicht vereinbart. Das Kompetenzzentrum an der Universität Lüneburg arbeitet mit dem Evangelischen Bildungszentrum Bad Bederkesa als Partner. Beide Akteure haben klare abgegrenzte regionale Teilzuständigkeiten.

Erreichungsgrad der Lehrkräfte in den Fortbildungsregionen für das Jahr 2013



Diese Darstellung verdeutlicht die erheblichen Disparitäten zwischen den einzelnen Kompetenzzentren. Während Vechta 77 % der Lehrkräfte erreichte, waren es in Hannover lediglich 30 %. Insgesamt wiesen die Kompetenzzentren im zweiten Jahr der Umsetzung des Fortbildungskonzepts einen Erreichungsgrad von nur 47 % der Lehrkräfte aus.¹⁵¹

Weiterer Handlungsbedarf im Bereich der regionalen Lehrkräftefortbildung

Entgegen eindeutiger Vorgaben des Kultusministeriums zur Neustrukturierung der regionalen Lehrkräftefortbildung hielt die Landesschulbehörde aufgrund ihrer bisherigen Zuständigkeiten in diesem Bereich an hergebrachten Handlungsstrukturen fest. Dies erschwerte nach Erkenntnissen des LRH unter anderem die beabsichtigte Selbstständigkeit der Kompetenzzentren. Ferner setzte die Landesschulbehörde in den Kompetenzzentren nur eigene Fachberaterinnen und Fachberater als Dozentinnen und Dozenten ein. Dies widersprach dem Ziel der Verzahnung von Wissenschaft und Praxis, da im Ergebnis kein universitäres Personal eingesetzt wurde.

¹⁵¹ Basis dieser Zahlen sind die Angaben der Kompetenzzentren in ihren Rechenschaftsberichten 2013. Für die Leuphana Universität Lüneburg lag dieser bis November 2014 nicht vor.

Darüber hinaus fungierten die Kompetenzzentren trotz hoher fachlicher Qualifikation in vielen Fällen lediglich als Organisator von Fortbildungsmaßnahmen.

Probleme in der Zusammenarbeit mit der Leuphana Universität Lüneburg

Das Land vereinbarte mit der Leuphana Universität Lüneburg und dem Evangelischen Bildungszentrum Bad Bederkesa, dass diese gemeinsam ein Kompetenzzentrum im Sinne einer organisatorischen Einheit bilden und bei der Erarbeitung von Fortbildungsinhalten fachlich und konzeptionell kooperieren sollten. Zudem war die Hochschule verpflichtet, dem Bildungszentrum Fortbildungsangebote beispielsweise zu Fachdidaktik, Fachwissenschaft und Lernpsychologie zur Verfügung zu stellen.¹⁵² Nach Feststellung des LRH wurde die Vereinbarung nicht umgesetzt. Beide Akteure agierten in allen Bereichen unabhängig. Die fehlende Zusammenarbeit verhinderte die Nutzung von Synergieeffekten und erschwerte insgesamt die Fortbildungssituation in der Region. Im Übrigen kam die Leuphana Universität trotz mehrfacher Mahnungen bis November 2014 der Verpflichtung zur Vorlage ihres Teils des Rechenschaftsberichts für das Jahr 2013 nicht nach.

Empfehlungen des LRH

Im Interesse einer effektiveren und damit wirtschaftlicheren Organisation der regionalen Lehrkräftefortbildung muss das Kultusministerium insbesondere die Ursachen für den unzureichenden Erreichungsgrad der Lehrkräfte in einzelnen Fortbildungsregionen analysieren und auf dieser Grundlage zeitnah weiterentwickeln.

26. Prüfung von Dienstunfällen

Der LRH stellte in der Niedersächsischen Landesschulbehörde - Regionalabteilung Lüneburg - folgende Mängel bei der Bearbeitung von Dienstunfällen fest:

- *Bei Wegstreckenunfällen war den Akten überwiegend keine Überprüfung der Wegstrecke zu entnehmen, obwohl die Wegstrecke entscheidungserheblich war.*
- *In Fällen möglichen Drittverschuldens wurden Rückgriffsmöglichkeiten häufig nicht zeitnah geprüft, obwohl § 34 LHO dies verlangt.*

Die unzureichende Bearbeitung von Dienstunfällen kann zu einem finanziellen Schaden für das Land führen.

¹⁵² § 3 Abs. 1 der Vereinbarung zur Durchführung der regionalen Fortbildung in einem Kompetenzzentrum für Lehrerfortbildung an der Leuphana Universität Lüneburg.

Die Landesregierung sollte darauf hinwirken, dass in allen Landesdienststellen eine ordnungsgemäße Bearbeitung von Dienstunfällen sichergestellt wird.

Wird eine Beamtin oder ein Beamter durch einen Dienstunfall verletzt, so wird ihr oder ihm und den Hinterbliebenen gemäß § 33 Niedersächsisches Beamtenversorgungsgesetz durch den Dienstherrn Unfallfürsorge gewährt. Die Unfallfürsorge umfasst insbesondere die vollständige Übernahme der Heilbehandlungskosten.

Der Unfall muss sich im Dienst ereignet haben. Als Dienst gilt dabei auch das Zurücklegen des mit dem Dienst zusammenhängenden Wegs nach und von der Dienststelle¹⁵³. Es muss sich dabei um die unmittelbare Wegstrecke handeln.

Der LRH betrachtete in der Landesschulbehörde eine Auswahl von im Jahr 2013 beendeten Dienstunfallverfahren. Bei gut einem Drittel von ihnen handelte es sich um Wegstreckenunfälle. Den Wegstreckenunfällen kommt danach eine erhebliche Bedeutung bei der Dienstunfallbearbeitung zu. Dieser Bedeutung wurde die Bearbeitung in der Landesschulbehörde jedoch nicht gerecht.

Dort war in 20 Fällen die Wegstrecke für die Anerkennung des Dienstunfalls entscheidungserheblich. In 16 dieser Fälle war den Akten jedoch keine Überprüfung der Wegstrecke zu entnehmen. Demzufolge war es für die Landesschulbehörde nicht möglich, etwaige Auffälligkeiten - insbesondere ein Abweichen von der unmittelbaren Wegstrecke - festzustellen. Ggf. hätte hieraus eine Ablehnung des Dienstunfalls resultieren können, was eine nur anteilige Übernahme der Heilbehandlungskosten durch das Land nach sich gezogen hätte.

Die Landesschulbehörde kündigte an, dass mittels einer Rundverfügung die Lehrkräfte künftig gebeten werden zu bestätigen, dass sie sich auf der kürzesten Wegstrecke zur Dienststelle oder von dort nach Hause befanden. Ferner werden die Lehrkräfte durch die Landesschulbehörde gebeten, dieses durch Beifügung einer eigenen Skizze oder eines Routenplaner-Ausdrucks mit dem eingezeichneten Arbeitsweg sowie der Unfallstelle zu dokumentieren.

Soweit der Dienstunfall durch einen Dritten verursacht wurde, hat die Behörde zu prüfen, ob sie ihrerseits Ansprüche gegen den Unfallverursacher geltend machen kann. § 52 Abs. 1 Niedersächsisches Beamtengesetz eröffnet in diesen sogenannten Drittverschuldensfällen die Rückgriffsmöglichkeit gegenüber dem Unfallverursacher. Dadurch können bereits vom Land verauslagte Unfallfürsorgeleistungen für Heilbehandlung vom eigentlichen Unfallverursacher zurückgeholt werden.

¹⁵³ § 34 Abs. 2 Niedersächsisches Beamtenversorgungsgesetz.

Nach § 34 Abs. 1 LHO besteht dabei die Pflicht zur zügigen und zeitnahen Geltendmachung von Einnahmen und somit auch von Rückgriffsansprüchen. Da das Land mit seinen Leistungen zur Unfallfürsorge regelmäßig in Vorleistung geht, ist schnellstmöglich danach der Schaden vom eigentlichen Unfallverursacher zu ersetzen und dieser in Regress zu nehmen. Voraussetzung hierfür ist eine zügige Prüfung der Regressmöglichkeit.

Der LRH stellte in der Landesschulbehörde - Regionalabteilung Lüneburg - in elf der 16 unerledigten Fälle aber Liegezeiten von mehr als sechs Monaten fest. Hierbei handelte es sich um einen Verstoß gegen § 34 Abs. 1 LHO, da Rückgriffsansprüche im Falle ihres Bestehens nicht mehr zeitnah geltend gemacht werden konnten.

Hinzu kommt, dass die Liegezeiten die Beweisführung potenziell aufwendiger werden lassen. So sind etwaig eingetretene Ortsveränderungen, aber auch Erinnerungslücken von Zeugen geeignet, die Durchsetzung der Rückgriffsansprüche im Einzelfall erheblich zu erschweren.

Die Landesschulbehörde räumte die Arbeitsrückstände ein. Sie begegnete den Rückständen mit organisatorischen Maßnahmen, insbesondere der zentralisierten Abarbeitung der Drittverschuldensfälle durch das Justitiariat der Regionalabteilung Lüneburg.

Die Landesregierung sollte darauf hinwirken, dass in allen Landesdienststellen eine ordnungsgemäße Bearbeitung von Dienstunfällen sichergestellt wird.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium räumte ein, dass bei den Wegeunfällen in vielen Fällen nicht dokumentiert war, dass sich die Unfallstelle auf dem kürzesten Weg zur oder von der Arbeitsstelle befand. Eine Prüfung habe aber im Regelfall durch Blick auf Kartenmaterial stattgefunden bzw. sei durch Ortskenntnis der Bearbeiter entbehrlich. Eine Überprüfung im Nachhinein durch die Vorgesetzte habe in keinem Fall ergeben, dass eine Anerkennung als Wegeunfall wegen Streckenabweichung zu Unrecht erfolgt sei.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass das Dokumentieren der Wegstreckenprüfungen unverzichtbarer Bestandteil der Bearbeitung der Wegeunfälle ist. Soweit eine solche Wegstreckenprüfung nicht aus der Akte hervorgeht, muss davon ausgegangen werden, dass sie nicht erfolgt ist.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

27. Wirtschaftsförderung eines Forschungsinstituts über fast 30 Jahre?

Das Land fördert ein außeruniversitäres wirtschaftsnahes Forschungsinstitut institutionell aus Mitteln des Wirtschaftsförderfonds. Das Institut hat seinen Tätigkeitsschwerpunkt in der durch Bund und Wissenschaftsorganisationen geförderten Grundlagenforschung und industriellen Verbundforschung. Die institutionelle Förderung wird überwiegend für die nicht gedeckten Kosten dieser Forschungsprojekte benötigt.

Nachdem das Land das Institut nun fast 30 Jahre fördert und sich die Förderung in den letzten sieben Jahren mehr als verdoppelt hat, sollte das Land sowohl die mit der Wirtschaftsförderung verbundene Zielerreichung als auch die wissenschaftliche Leistung dieser wirtschaftsnahen Forschungseinrichtung evaluieren. Bei einer Fortführung der Förderung sind mit dem Institut eindeutige und messbare Ziele zu vereinbaren und der mit der Förderung erzielte Nutzen für das Land regelmäßig zu überprüfen.

Das Land gewährt die institutionelle Förderung als Festbetragsfinanzierung. Indem es die vom Institut erwirtschafteten Verluste ausglich, wurde der Sinn und Zweck dieser Festbetragsfinanzierung konterkariert.

Das Forschungsinstitut wurde im Jahr 1986 unter der Schirmherrschaft des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr gegründet. Satzungsmäßiger Zweck ist die selbstlose Förderung der angewandten Forschung. Aufgabe des Instituts ist gemäß Satzung die Grundlagenforschung, deren Umsetzung in die praktische Anwendung sowie die Ausbildung. Es betreibt zudem einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.

Förderung aus dem Wirtschaftsförderfonds

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) fördert das Forschungsinstitut - überwiegend nach Vorgaben des Ministeriums - institutionell aus dem Wirtschaftsförderfonds. Diese Grundfinanzierung hat sich in den letzten sieben Jahren mehr als verdoppelt und bindet inzwischen mehr als 10 % des Wirtschaftsförderfonds. Auf gesonderten Antrag erhält das Institut daneben Projektfördermittel für Investitionen und Projekte aus dem Wirtschaftsförderfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

Sein Auftragsschwerpunkt liegt im Bereich der vom Bund und Wissenschaftsorganisationen überwiegend auf Ausgabenbasis geförderten Grundlagenforschung und industriellen Verbundforschung. Damit ist in der Regel eine nur anteilige Erstattung von Gemeinkosten verbunden,

die durch die institutionelle Förderung ausgeglichen werden muss. Vom Gesamtumsatz des Instituts einschließlich Grundfinanzierung des Landes entfielen in den vergangenen Jahren weniger als 15 % auf niedersächsische Unternehmen.

Durch mehrere Ausgründungen wurden insgesamt rd. 500 Arbeitsplätze in Niedersachsen geschaffen, wobei die überwiegende Anzahl der Arbeitsplätze auf drei Ausgründungen aus den Jahren 1991 und 1997 entfällt. In den letzten fünf Jahren fand keine Ausgründung mehr statt.

Darüber hinaus ist das Institut über ein Beteiligungsunternehmen im Bereich der Ausbildung tätig und bildete seit dem Jahr 2003 über 5.800 Fachkräfte aus und weiter.

Die Mittel des Wirtschaftsförderfonds sind zur Verbesserung der Wirtschaftskraft und -struktur des Landes einzusetzen. Insbesondere sollen u. a. Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsvorhaben, die Entwicklung und Anwendung neuer Technologien sowie Maßnahmen nach dem Gesetz zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (Mittelstandsförderungsgesetz) gefördert werden.¹⁵⁴

Das Ministerium erwartete daher durch die Förderung des Forschungsinstituts die Entwicklung von Technologien sowie die Bereitstellung von angewandter Technik für den niedersächsischen Mittelstand. Auch sollten, nicht zuletzt durch Ausgründungen, neue Arbeitsplätze in Niedersachsen geschaffen werden.

Angesichts der Zielrichtung des Wirtschaftsförderfonds, vor allem kleine und mittlere niedersächsische Unternehmen zu stärken, erscheint der Umfang der für und mit niedersächsischen Unternehmen getätigten Forschungsprojekte und Aufträge vergleichsweise gering. Das Land muss bei Finanzierungen aus dem Wirtschaftsförderfonds stärker darauf achten, dass die weitere Entwicklung der geförderten Einrichtungen dem Ziel des Wirtschaftsförderfonds Rechnung trägt.

Fehlende Evaluation und Zielvorgaben des Landes

Nach fast 30-jähriger und steigender Förderung des Instituts durch das Land, die inzwischen mehr als 10 % des Wirtschaftsförderfonds bindet, sieht der LRH dringenden Bedarf für eine erneute Evaluation dieser Förderung aus dem Wirtschaftsförderfonds und für eine unabhängige Begutachtung der wissenschaftlichen Leistung des Instituts, auch in Abgrenzung von einer vom Land geförderten Einrichtung mit ähnlicher Zielsetzung in Niedersachsen. Diese ebenfalls außeruniversitäre Forschungseinrichtung wurde bereits von der Wissenschaftlichen Kommission Niedersachsen begutachtet.

¹⁵⁴ Haushaltsplan des Landes Niedersachsen, Kapitel 50 81; Vorspann zum Sondervermögen Wirtschaftsförderfonds.

Sollte eine Evaluation und eine wissenschaftliche Begutachtung ergeben, dass eine weitere Förderung des Instituts aus dem Wirtschaftsförderfonds geboten ist, sollte das Land die mit einer Förderung erwarteten Ziele künftig in den Zuwendungsbescheiden, in Zielvereinbarungen oder mithilfe von Programmbudgets, wie sie bei einigen wissenschaftlichen Instituten üblich sind, formulieren. Hier könnten dann messbare Ziele vereinbart werden.

Ungeeignete Ausgestaltung der Festbetragsfinanzierung

Auf Anregung des LRH stellte die NBank die institutionelle Förderung im Jahr 2002 von einer Fehlbedarfs- auf eine Festbetragsfinanzierung um. Dem Institut sollten damit Anreize zur Steigerung seiner wirtschaftlichen Aktivität geboten und langfristig die Fördermittel minimiert werden.

Tatsächlich erhöhte sich der Förderbedarf des Forschungsinstituts jedoch seit dem Jahr 2007 von rd. 1,5 Mio. € auf mittlerweile 3,6 Mio. € im Jahr 2013. Das Institut erwirtschaftete zudem mehrfach Verluste, die jeweils durch die zeitweise Umstellung auf eine Fehlbedarfsfinanzierung bzw. die Erhöhung des Festbetrags ausglich werden. Für den Ausbau und Erhalt seiner Infrastruktur erhielt es ergänzend Projektförderungen. Der Ansatz, Fördermittel rezessiv einzusetzen, wurde damit vollständig verfehlt. De facto entwickelte sich die institutionelle Förderung zunehmend zu einer Fehlbedarfsfinanzierung. Ziel des Landes muss es deshalb sein, eine konsequente Festbetragsfinanzierung umzusetzen und damit mehr Anreize für eine wirtschaftliche Ausrichtung des Instituts zu setzen.

Umgehung der NBank als Bewilligungsbehörde

Bewilligungsbehörde ist die NBank. Das Forschungsinstitut verhandelte seinen Förderbedarf jedoch primär mit dem Ministerium. Meist traf dieses die Förderentscheidungen, die die NBank letztlich nur ausführte. Dies gilt insbesondere für die Erhöhungen der Grundfinanzierung ab dem Jahr 2011, die ausweislich der Akten von der Hausleitung des Ministeriums entschieden wurden. Diese Verfahrensweise unterläuft nicht nur die Zuständigkeit der NBank, sie gefährdet auch die sparsame Bewirtschaftung der Fördermittel und die notwendige Erfolgskontrolle. Die NBank bewilligte auf diese Weise neue Förderungen, ohne die vom Institut regelmäßig verspätet vorgelegten Verwendungsnachweise früherer Förderungen geprüft zu haben.

28. Controlling in der Straßenbauverwaltung - Korrekturen erforderlich

Das im Jahr 2000 in der Straßenbauverwaltung eingeführte Controlling wird überwiegend im Betriebsdienst genutzt. In den übrigen Aufgabenbereichen spielen die bereitgestellten Informationen kaum eine steuerungsrelevante Rolle. Spezifische und messbare Ziele als Voraussetzung für eine outputorientierte, controllinggestützte Steuerung fehlen. Die aufbauorganisatorischen Strukturen im Controlling werden den Gegebenheiten und Erfordernissen im Aufgabenvollzug nur unzureichend gerecht. Ausrichtung und Organisation des Controllings sollten korrigiert werden.

Mit dem im Jahr 2000 eingeführten Projekt „Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen“ (LoHN) sollte die bis dahin inputorientierte, d. h. an der Abwicklung des Haushaltsplans ausgerichtete Verwaltungssteuerung durch einen outputorientierten, d. h. auf das Ergebnis ausgerichteten Haushaltskreislauf ersetzt werden. Privatwirtschaftlich erprobte Steuerungsinstrumente wie Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Budgetierung und Controlling sollten diesen Prozess unterstützen.

Ausgangspunkt einer outputorientierten Steuerung ist die vorherige Festlegung klarer und messbarer Ziele. Anschließend sind Kennzahlen zu definieren, die den Grad der Zielerreichung widerspiegeln. Diese basieren auf den vorhandenen Daten- und Informationen einer Organisation, insbesondere der KLR. Kernaufgabe des Controllings ist es, aus dem vorhandenen Daten- und Informationspool adressatengerechte und steuerungsrelevante Informationen in Form von Berichten für die Entscheider in den verschiedenen Führungs- und Leitungsebenen aufzubereiten. Diese sollten Kommentierungen, Abweichungsanalysen, Ursachenforschungen und Handlungsempfehlungen enthalten.

Als Voraussetzung für eine Budgetierung gemäß § 17 a LHO richtete die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStbV) im Jahr 2000 nach Einführung der KLR in einem zentralen sowie in den 13 dezentralen Geschäftsbereichen Controller-Stellen ein.

Die Prüfung des LRH ergab, dass das Controlling nur im Produktbereich Straßenbetriebsdienst bei der jährlichen Arbeitsplanung der Meistereien eine Rolle spielte. In Plankostenrechnungen wurden dort für jede Meisterei die im Haushaltsjahr zu erbringenden Leistungsmengen und die zu erwartenden Eigen- bzw. Fremderledigungskosten dargestellt. Eine Verteilung der Plankosten auf Monate oder Quartale zum Zwecke späterer unterjähriger Plan-Ist-Vergleiche erfolgte nicht, sodass daraus ggf. abzuleitende Gegensteuerungsmaßnahmen nicht möglich waren. Bei der Personal- und Geräteplanung wurde zunächst die Auslastung der eigenen Ressourcen berücksichtigt. Darüber hinausgehender Ressourcenbedarf wurde durch die Beauftragung privater Firmen gedeckt. Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Grundlage für make-or-buy-Entscheidungen wurden nicht durchgeführt.

Für die Produktbereiche Planung, Bau und Verkehr gibt es in den regionalen und zentralen Geschäftsbereichen nur wenige in Kennzahlen ausgedrückte Leistungs- oder Wirkungsziele als Voraussetzung für eine outputorientierte, controllinggestützte Steuerung. Entsprechend gering sind deshalb die strategischen, outputorientierten top-down-Steuerungsvorgaben sowie die korrespondierenden bottom-up-Berichtspflichten.

Bei den Controlling-Berichten auf Ebene der regionalen Geschäftsbereiche handelte es sich überwiegend um Datensammlungen, die nicht adressatengerecht aufbereitet waren und weitgehend ungenutzt blieben. Es fehlten Kommentierungen, Abweichungsanalysen, Ursachenforschungen und Handlungsempfehlungen. In den zentralen Geschäftsbereichen wurden keine Controlling-Berichte erstellt.

Effektivitäts- oder Effizienzgewinne im Aufgabenvollzug infolge des Controllings waren nicht erkennbar.

Deshalb empfiehlt der LRH dem zuständigen Ministerium und der NLStBV, anhand des bestehenden Leitbilds zu prüfen, welche über die Verausgabung von Haushaltsmitteln hinausgehenden Ziele im Sinne einer outputorientierten Steuerung hinreichend spezifisch darstellbar sind und ob deren jeweiliger Zielerreichungsgrad durch Kennzahlen messbar gemacht werden kann.

Anschließend sollte kritisch beurteilt werden, ob zur Erreichung dieser Ziele eine controllinggestützte, outputorientierte strategische und operative Steuerung Vorteile bei der Aufgabenwahrnehmung erwarten lässt, die in einem vernünftigen Verhältnis zum Personalaufwand stehen. Bei positiver Beurteilung dieser Frage sollte das Berichtswesen stringent auf die Beurteilung der Zielerreichung ausgerichtet werden und Kommentierungen, Abweichungsanalysen, Ursachenforschungen sowie Handlungsempfehlungen enthalten. Das zentrale (strategische) Controlling sollte dann künftig eine stärkere Rolle bei der Ausgestaltung des dezentralen (operativen) Controllings übernehmen. Nach Einschätzung des LRH könnten die auf Ebene der regionalen Geschäftsbereiche verbleibenden Controlling-Aufgaben weitgehend in die betreffenden Fachbereiche verlagert und beim Controlling-Personal dadurch freiwerdende Kapazitäten wieder für Fachaufgaben genutzt werden.

Das Ministerium sicherte zu, eine Neubewertung von Ausrichtung, Organisation, Aufgabenerledigung und Ressourcenbedarf des Controllings vornehmen zu wollen.

29. Einnahmen der Straßenbauverwaltung - Kostendeckung verfehlt!

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr sahen bei einer Abfrage des Finanzministeriums zwecks Verbesserung der Einnahmesituation des Landes keinen Anpassungsbedarf für Gebühren, obwohl die Kosten- und Leistungsrechnung erkennen ließ, dass diese bei weitem nicht kostendeckend sind.

Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) erhebt auf der Grundlage landes- und bundesrechtlicher Vorschriften für zahlreiche Amtshandlungen Gebühren, wie z. B. für verkehrsbehördliche Anordnungen und Sondernutzungserlaubnisse. Damit diese möglichst kostendeckend sind, hat sie nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen aufwandsseitig auf eine kostengünstige Leistungserbringung zu achten. Ertragsseitig soll die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) dazu beitragen, auskömmliche Gebühren und Entgelte zu ermitteln.

Das Finanzministerium fordert alle Ressorts in regelmäßigen Abständen auf, eventuelle Gebührenanpassungsbedarfe zu ermitteln und mitzuteilen. Auf die letzte Anfrage im Jahr 2013 hin meldete das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, dass im Bereich der Straßenbauverwaltung kein Anpassungsbedarf bestehe.

Der LRH erhielt bei seiner Prüfung von dem Ministerium und der nachgeordneten NLStBV die Auskunft, dass die Meldung ohne vorherige Auswertung der vorhandenen KLR-Daten erfolgte. Er ermittelte daraufhin aus den von der NLStBV für die Jahre 2010 bis 2012 zur Verfügung gestellten KLR-Daten eine Kostendifferenz zulasten des Landeshaushalts in Höhe von rd. 6,5 Mio. € (ca. 2,17 Mio. € pro Jahr).

Die NLStBV versäumte es in vielen Fällen, den durchschnittlichen Bearbeitungsaufwand zu ermitteln. Auch in den Fällen, in denen die Gebührenordnungen einen Gebührenrahmen vorsehen, wurde meist nicht der Bearbeitungsaufwand erfasst, um die Gebührenhöhen zu ermitteln. Die NLStBV konnte deshalb nicht beurteilen, ob die Gebührenfestsetzungen kostendeckend waren.

Gebührenpflichtige Tätigkeiten sind im Leistungskatalog der KLR zwar nicht immer trennscharf abgebildet, dennoch hätte die Größenordnung des Fehlbetrags zum Anlass genommen werden müssen, das Erfordernis einer Gebührenanpassung näher zu untersuchen. Nach Einschätzung des LRH hätte sich dabei voraussichtlich gezeigt, dass z. B. Festgebühren erhöht bzw. vorhandene Gebührenrahmen ausgeschöpft oder ebenfalls erhöht werden müssen.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium und die NLStBV anhand der vorhandenen KLR-Daten künftig kritischer prüfen, ob die erhobenen Gebühren auskömmlich sind. Der Leistungskatalog sollte zwecks Abgrenzung gebührenpflichtiger von nicht gebührenpflichtigen Amtshandlungen ggf. angepasst werden. Das gilt für Landes- wie für Bundesgebühren gleichermaßen, da dem Land aufgrund von Gebührenordnungen des Bundes beträchtliche Einnahmen zustehen.

30. Synergiepotenziale bei den Materialprüfanstalten

Die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse der drei Materialprüfanstalten sind sehr unterschiedlich. Der LRH bezweifelt, dass die Materialprüfanstalt für Werkstoff und Produktionstechnik in Garbsen das Ziel, ohne Landeszuschüsse positive Ergebnisse erzielen und gleichzeitig die erforderlichen Investitionen tätigen zu können, dauerhaft erfüllen kann.

Der LRH sieht bei einer stärkeren Zusammenarbeit der Materialprüfanstalten Synergieeffekte insbesondere im Verwaltungsbereich.

Um die Materialprüfung dauerhaft zukunftsfähig aufzustellen, empfiehlt der LRH eine Zusammenlegung der drei Anstalten - oder ggf. zumindest der beiden Anstalten im Raum Hannover - zu prüfen.

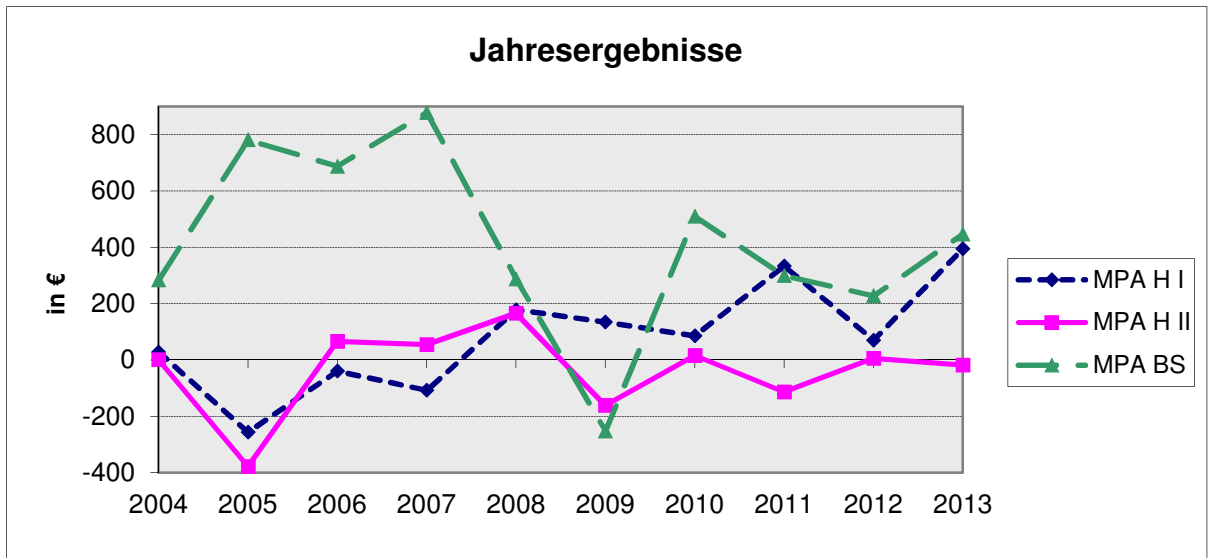
Die Materialprüfanstalten in Niedersachsen sind seit dem 01.01.1999 als Landesbetriebe gemäß § 26 LHO organisiert. Zum Jahr 2004 reduzierte die Landesregierung die Zahl der Materialprüfanstalten von fünf auf drei. Seither gibt es in Niedersachsen folgende Materialprüfanstalten:

- Materialprüfanstalt für das Bauwesen Hannover, Hannover (MPA H I),
- Materialprüfanstalt für Werkstoffe und Produktionstechnik, Garbsen (MPA H II),
- Materialprüfanstalt für das Bauwesen Braunschweig, Braunschweig (MPA BS).

Nach Beschluss der Landesregierung vom 30.01.2001 sollte der Landeszuschuss an die Materialprüfanstalten in Höhe von seinerzeit rd. 3 Mio. € für Betriebsmittel und Investitionen bis zum Jahr 2006 stufenweise auf Null zurückgeführt werden. Ab diesem Zeitpunkt sollten sich die Materialprüfanstalten selbst tragen.

Wirtschaftliche Situation

Die Ergebnisse der Materialprüfanstalten stellen sich nach der Gewinn- und Verlustrechnung ab dem Jahr 2004 wie folgt dar:



Die betriebswirtschaftlichen Jahresergebnisse schwankten in der Vergangenheit teilweise stark.

Die MPA BS lag mit Ausnahme des Jahres 2009 jeweils im positiven Bereich. Bei der MPA H I gab es Schwankungen in den Ergebnissen, insgesamt ist jedoch ein positiver Trend zu verzeichnen. Die Ergebnisse der MPA H II weisen ebenfalls deutliche Schwankungen auf. In den letzten Jahren war eine Kostendeckung nicht immer sichergestellt.

Das Ziel, dauerhaft ohne Landeszuschüsse positive Ergebnisse erzielen und gleichzeitig die erforderlichen Investitionen tätigen zu können, dürfte bei den MPA BS und H I realistisch sein. Bei der MPA H II bestehen erhebliche Zweifel, ob dauerhaft ein ausgeglichenes Ergebnis erreicht werden kann.

Kostendeckung

In den drei Materialprüfanstalten ist jeweils eine Kosten- und Leistungsrechnung vorhanden, wobei diese bezüglich Kostenstellenstruktur, Produktstruktur und Umlageschlüsseln für Verwaltungskosten sehr unterschiedlich sind. Eine vergleichende Gegenüberstellung der Daten ist nur sehr bedingt möglich und aussagekräftig.

Die Kostendeckungsgrade der Materialprüfanstalten waren im Prüfungszeitraum sehr unterschiedlich. Sie bewegten sich zwischen 72 % und 124 %. Bei insgesamt 13 der angegebenen 25 Produkte/Produktgruppen (rd. 52 %) wurde das Ziel der Kostendeckung nicht erreicht.

Der LRH hält es grundsätzlich für vertretbar, wenn in einem Teil der Produktbereiche Überschüsse erzielt und damit Unterdeckungen einzelner Produktbereiche kompensiert werden. Als problematisch sieht er es jedoch an, wenn es viele Produktbereiche mit deutlichen Unterdeckungen gibt.

Der LRH empfiehlt daher, dass sich die Materialprüfanstalten auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und eine an wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Produktbereinigung vornehmen sollten.

Synergien

Die Verwaltungsbereiche der drei Materialprüfanstalten halten parallelen Sachverstand für gleichartige Aufgabenbereiche vor. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (Synergien) hält der LRH einheitliche Standards im Rechnungswesen, der IT sowie bei der Personalbemessung für erforderlich. Der LRH sieht in diesen Bereichen Einsparpotenzial beim Verwaltungspersonal.

Der LRH forderte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in Anbetracht der vorgeannten Synergiepotenziale auf, die Zusammenlegung der drei Anstalten - oder alternativ nur der beiden Anstalten im Raum Hannover - zu einem bzw. zwei Landesbetrieben unter Beibehaltung der vorhandenen Standorte als Betriebsstellen zu prüfen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Das Ministerium führt in seinen Stellungnahmen aus, dass das Ziel, dauerhaft ohne Landeszuschüsse positive Ergebnisse zu erreichen und gleichzeitig die erforderlichen Investitionen tätigen zu können, für alle Materialprüfanstalten aufrechterhalten werde. Entsprechend seien bereits zahlreiche Vorschläge des LRH, insbesondere zur Verbesserung von Kostenstruktur und -deckungsgraden sowie zur Ausschöpfung von Synergieeffekten im Rechnungswesen und in der Verwaltung, aufgegriffen worden. Die Beschaffung einer neuen einheitlichen Finanzbuchhaltungssoftware sei erfolgt. Diese sei zum 01.10.2014 bei den Materialprüfanstalten eingeführt worden.

Das Ministerium sagte zu, sich künftig verstärkt in seiner Leitungs-, Aufsichts- und Koordinierungsfunktion einzubringen. Es teilte mit, dass die Möglichkeiten einer stärkeren Zusammenarbeit der Materialprüfanstalten zwischenzeitlich untersucht sowie ein laufendes Benchmarking auf Basis von Kennzahlen eingeführt wurde. Auch habe es mit den Leitungen der Materialprüfanstalten „Stärkendebatten“ geführt.

Der LRH begrüßt die bereits eingeleiteten Schritte zur Optimierung der Arbeit der Materialprüfanstalten. Nach Abschluss weiterer Prüfungen sollten ggf. durchgreifende Strukturentscheidungen getroffen werden.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr/Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

31. Breitbandausbau in Niedersachsen - Förderung mit Fehlern

Das Land setzte die verschiedenen Maßnahmen zur Förderung des Breitbandausbaus ohne ein auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung basierendes Gesamtkonzept und ohne eine anschließende Erfolgskontrolle um. Die Fördermaßnahmen ähnelten sich derart, dass sie eher zueinander in Konkurrenz standen, anstatt sich zu ergänzen.

Das Land regelte bei der Förderung des Breitbandausbaus diverse Verfahrensabläufe unzureichend und machte gegenüber den Bewilligungsbehörden und Antragstellern nicht hinreichend deutlich, dass europarechtliche Vorgaben zu beachten waren. Bei Abwicklung der Förderverfahren kam es zu zahlreichen Verfahrensfehlern.

Das Land förderte die jeweils von den Telekommunikationsunternehmen angegebene Wirtschaftlichkeitslücke. Es nahm in Kauf, dass diese überwiegend nicht nachprüfbar und damit der tatsächliche Bedarf an Fördermitteln nicht belegbar war. Der LRH hält die Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke allenfalls dann für ein geeignetes Instrument zur Förderung des Breitbandausbaus, wenn der entsprechende Fehlbedarf wenigstens plausibel gemacht werden kann.

Der LRH prüfte die Förderung des Breitbandausbaus in Niedersachsen in den Jahren 2008 bis 2012. Das Land setzte in diesem Zeitraum aus den folgenden Förderprogrammen Mittel für den Breitbandausbau ein:

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) und
- Zukunftsinvestitionsgesetz im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets des Bundes (KP II).

Die Investitionsförderung gemäß dem Zukunftsinvestitionsgesetz im Rahmen des KP II teilte das Land in eine Förderung von Clusterprojekten und Wettbewerben auf.

Die Federführung für die Maßnahmen rund um den Breitbandausbau oblag dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Dieses übertrug innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs die Abwicklung des EFRE-Förderverfahrens sowie einzelne Bestandteile der Förderung von Clusterprojekten aus KP II-Mitteln auf die Investitions- und Förderbank Niedersachsen. Das Ministe-

rium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz übertrug die in seinen Zuständigkeitsbereich fallende Abwicklung des Förderverfahrens für die GAK-Mittel sowie die Wettbewerbsverfahren im Rahmen des KP II auf die Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL) und ab dem Jahr 2011 auf das Landesamt für Geoinformationen und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN). Antragsteller waren im Wesentlichen Gemeinden und Landkreise und im Falle der Clusterförderung im Rahmen des KP II auch Telekommunikationsunternehmen.

Mangelnde Koordinierung und fehlendes Gesamtkonzept für Planung und Durchführung der Förderung

Das Land stellte die drei Förderprogramme ungefähr zeitgleich zur Verfügung. Obwohl der Ausbaubedarf schon länger bekannt war, hatte es die Landesregierung zuvor nicht für notwendig erachtet, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und darauf aufbauend ein Gesamtkonzept für die Planung und Durchführung der Fördermaßnahmen zu entwickeln. Es gab auch keinen Koordinator mit Entscheidungskompetenzen im Sinne einer Steuerung der Fördermaßnahmen.

Da es sich bei der Versorgung der Bevölkerung mit Breitband um einen Infrastrukturausbau handelt, bei dem eine überregionale Planung geboten ist, wäre aus Sicht des LRH ein landesweites Ausbaukonzept wünschenswert gewesen. Ein solches Konzept hätte die zielgerichtete Ausgestaltung und den effizienten Einsatz der Förderprogramme sichergestellt sowie eine abschließende Erfolgskontrolle erleichtert.

Zudem ähnelten sich die Förderprogramme von ihrer Zielrichtung und dem angesprochenen Adressatenkreis derart, dass sie eher zueinander in Konkurrenz standen, anstatt sich zu ergänzen. Überwiegend wurden die Förderprogramme in Anspruch genommen, die die höchsten Förderquoten ermöglichten. Dies führte dazu, dass das Antragsvolumen bei den GAK-Mitteln bei Weitem die zur Verfügung stehenden Fördermittel überstieg und eine große Zahl von Anträgen abgelehnt werden musste. Zugleich wurden die EFRE-Mittel in den ersten Förderjahren kaum in Anspruch genommen. Der LRH hält es für erforderlich, dass die Förderprogramme künftig deutlicher voneinander abgegrenzt und untereinander abgestimmt werden.

Bedeutung der Beihilfegenehmigungen für die Förderverfahren

Die Fördermaßnahmen stellten Beihilfen im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts dar, sodass das Land die Maßnahmen von der Europäischen Kommission im Rahmen von Notifizierungsverfahren genehmigen ließ.

Den Beihilfegenehmigungen der Europäischen Kommission kam in den Förderverfahren besondere Bedeutung zu: Nur wenn und soweit die dort festgehaltenen Vorgaben vom Land eingehalten werden, gelten die Fördermaßnahmen als genehmigt. Sofern das Verfahren abweichend umgesetzt wird, besteht das Risiko, dass die Europäische Kommission eine Unvereinbarkeit der

Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt feststellt. Rechtsfolge einer solchen Unvereinbarkeit wäre, dass das Land die Fördermittel zurückfordern müsste.

Das Land machte gegenüber den Bewilligungsbehörden und den Antragstellern nicht hinreichend deutlich, dass europarechtliche Vorgaben zu beachten waren. Vielfach war den Bewilligungsbehörden nicht klar, dass die Ausgestaltung der Förderprogramme an den Beihilfegenehmigungen auszurichten war. So erteilten die Bewilligungsbehörden z. B. unterschiedliche Auskünfte zur Notwendigkeit einer Ausschreibung, obwohl diese nach der Beihilfegenehmigung zwingend vorgeschrieben war. Außerdem stellte die NBank bei der EFRE-Förderung ab dem Jahr 2012 nicht mehr auf die in der Beihilfegenehmigung geforderte Wirtschaftlichkeitslücke, sondern auf die Investitionskosten ab. Die Antragsteller wussten teilweise nicht, welche Antragsvoraussetzungen sie zu erfüllen hatten und wie sie die Mittel rechtssicher an die Telekommunikationsunternehmen weiterleiten konnten.

Das Land hätte z. B. durch ergänzende Dienstanweisungen und einheitliche Verfahrensvorgaben für die Bewilligungsbehörden sowie durch zusätzliche Hinweise für die Antragsteller sicherstellen müssen, dass die Verfahren beihilfekonform ausgestaltet werden.

Mängel bei Abwicklung der Förderverfahren

Die Förderung des Breitbandausbaus in Niedersachsen wurde vor allem mit Blick auf die engen Vorgaben des KP II unter Zeitdruck initiiert und durchgeführt. Die vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vorgegebene Clusterförderung nahm für die Notifizierung, die europaweite Ausschreibung und die Planungen auf Kommunal- und Landesebene fast zwei Drittel des Förderzeitraums in Anspruch. Dadurch blieb für die tatsächliche Durchführung nur ein Jahr Zeit. Dieser Zeitdruck führte zu zahlreichen Fehlern, insbesondere bezogen auf das Zuwendungs- und Verfahrensrecht. Beim KP II-Wettbewerb verstrich die Rückforderungsfrist für bereits ausgezahlte Fördermittel in vielen Fällen ohne abschließende Verwendungsnachweisprüfung. Die zweckentsprechende Verwendung von Landesmitteln war somit nicht sichergestellt worden. Korrekturen durch Bescheid- und Vertragsänderungen während des Verfahrens belasteten den Gesamtprozess. Erschwerend kam hinzu, dass das Land diverse Verfahrensabläufe unzureichend regelte. So verzichtete das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz darauf, die Entscheidungsgründe der Jury beim KP II-Wettbewerb in den Förderakten zu dokumentieren und diese den Antragstellern bekanntzugeben. Die dem LRH nachgereichten Unterlagen der „Gewinner“ zeigten erhebliche Defizite bei der Erfüllung der Bewertungskriterien (z. B. „Zeit- und Finanzierungsplan sind rudimentär“). Bei Durchführung der Fördermaßnahmen mussten Antragsteller und Bewilligungsbehörden zahlreiche Fragen klären, weil es zum Verfahren keine oder keine eindeutigen Regelungen gab. Aufgrund der verschiedenen am Förderverfahren beteiligten Stellen wurden diese Fragen nicht immer einheitlich beantwortet. Zudem kam es zu zeitlichen Verzögerungen im Verfahren.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz teilten die Zuständigkeit für die Förderprogramme nach dem Ressortprinzip auf. Die Abwicklung der Förderverfahren übertrug das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr der NBank als zentraler Förderbank und das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz den GLL/dem LGLN. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nahm dabei selbst in hohem Maße Sachbearbeitungsaufgaben wahr. Es versäumte, steuernd in die Verwaltungsabläufe einzugreifen und seiner ministeriellen Kontrollfunktion gerecht zu werden.

Förderung einer Wirtschaftlichkeitslücke

Das Land förderte den Breitbandausbau auf Basis einer von den Telekommunikationsunternehmen zu kalkulierenden Wirtschaftlichkeitslücke. Diese wurden damit in ihrem wesentlichen Geschäftsfeld, nämlich der Schaffung von Kommunikationsnetzen und deren Betrieb gefördert. Land und Kommune finanzierten die Wirtschaftlichkeitslücke der Telekommunikationsunternehmen insgesamt zu 100 %.

Zuwendungsempfänger waren in vielen Fällen große und finanzstarke Telekommunikationsunternehmen, die durch die Förderung einer Wirtschaftlichkeitslücke veranlasst werden sollten, in bestimmten unterversorgten Gebieten auszubauen. Im Lauf der Förderverfahren zeigte sich, dass die Telekommunikationsunternehmen nicht bereit waren, bestimmte Betriebsdaten offenzulegen, um den Nachweis für die behauptete Höhe der Wirtschaftlichkeitslücke zu erbringen. So verzichteten die Bewilligungsbehörden auf eine detaillierte Aufschlüsselung der Investitions-, Betriebskosten und zu erwartenden Einnahmen.

Im Ergebnis war somit in den meisten vom LRH geprüften Fällen eine Prüfung der Größe und der Angemessenheit der vom Telekommunikationsunternehmen ausgewiesenen Wirtschaftlichkeitslücke nicht möglich. Das Land ergriff keine Maßnahmen, um die Telekommunikationsunternehmen zur Offenlegung zu verpflichten, da diese sich ggf. nicht an den Ausbaumaßnahmen beteiligen wollten. Das Land vergab die Zuwendungen in diesen Fällen, ohne dass Grund und Höhe des Bedarfs ausreichend nachgewiesen waren.

Zuwendungen sind ausschließlich nach dem Bedarf, d. h. der Förderungswürdigkeit des Vorhabens und der Förderbedürftigkeit des Trägers zu bemessen. Das Land muss verlangen, dass der Antragsteller detaillierte Angaben zu Grund und Höhe des Bedarfs macht. Der LRH hält die Förderung einer Wirtschaftlichkeitslücke nur dann für ein geeignetes Instrument zur Förderung des Breitbandausbaus, wenn der entsprechende Fehlbedarf wenigstens plausibel gemacht werden kann.

Ausblick

Das Land richtete die Förderung entsprechend der Bundes- und EU-Vorgaben auf eine flächendeckende Versorgung mit mindestens 2 Mbit/s im Downstream aus. Der LRH hält dies als kurzfristiges Ausbauziel in der Situation des Jahres 2008 für nachvollziehbar. Schon damals war jedoch absehbar, dass 2 Mbit/s im Downstream zukünftig nicht ausreichen würden. In einigen durch die Fördermaßnahmen versorgten Landkreisen und Kommunen besteht aufgrund der zu geringen Bandbreite und der mangelnden Erweiterbarkeit der verwendeten Breitbandtechnologien ein erneuter Ausbaubedarf. Das Land muss künftig ein größeres Augenmerk auf die Nachhaltigkeit der Fördermaßnahmen legen.

Das Land will weitere Fördermittel für den Breitbandausbau zur Verfügung stellen. Der LRH begrüßt, wenn es dabei künftig den Schwerpunkt auf den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen legt. Zudem sollte das Land dafür sorgen, dass Projekte künftig sowohl gemeindeübergreifend als auch kreisübergreifend realisiert werden.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

32. Das nächste Hochwasser kommt bestimmt

Nach dem Hochwasser 2013 erhielten die landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen finanzielle Hilfen von insgesamt über 16 Mio. €.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erließ dazu zwei Richtlinien, die das Entschädigungsverfahren in unterschiedlicher Weise regelten. Dies führte zu einem Mehraufwand bei der Abwicklung. Zudem versäumte das Ministerium, von den Landwirten einen Nachweis über die Verwendung der Hilfen zu verlangen.

Für Flächen in Überschwemmungsgebieten gewährte das Land dieselben Hilfen wie für andere Flächen. Somit übernahm die Allgemeinheit das den Landwirten bekannte Bewirtschaftungsrisiko.

Das Hochwasser im Mai und Juni 2013 verursachte große Schäden. In Niedersachsen standen mehr als 20.000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche unter Wasser. Im Juli 2013 erließ das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz daraufhin das „Hochwasser-Hilfsprogramm 2013 für die niedersächsische Land- und Forstwirtschaft“¹⁵⁵ (Soforthilfe) und im Mai 2014 die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Unterstützung der vom Hochwasser 2013 betroffenen Land- und Forstwirtschaft“¹⁵⁶ (Aufbauhilfe). Mit der Umsetzung beauftragte es die Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Über 650 niedersächsische Landwirte beantragten dort die Hilfen für Hochwasserschäden.

Ein Hochwasser - zwei Richtlinien

Beiden Richtlinien lag derselbe rechtliche Rahmen zugrunde, beide hatten denselben Empfängerkreis und sahen u. a. einen Ausgleich für Schäden an Flächen, Tieren, Gebäuden und Maschinen vor. Gleichwohl gewährte das Ministerium mit der ersten Richtlinie Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO und mit der zweiten Richtlinie Zuwendungen nach § 44 LHO.

Die zweistufige Abwicklung führte dazu, dass die Landwirtschaftskammer viele Verfahrensschritte doppelt durchführen musste, wie die Prüfung der Anträge oder die Erteilung der Bescheide.

¹⁵⁵ Erl. d. ML vom 23.07.2013, Nds. MBl. Nr. 31/2013, S. 597.

¹⁵⁶ Erl. d. ML vom 30.05.2014, Nds. MBl. Nr. 25/2014, S. 476.

Es gab jedoch auch Verfahrensschritte, die nur bei der ersten Richtlinie vorkamen. Sie schränkte beispielsweise den Empfängerkreis über Einkommensgrenzen ein. Die Landwirtschaftskammer hatte daher die Einkommensteuerbescheide der letzten drei Jahre zu prüfen. Da die zweite Richtlinie keine Einkommensgrenzen mehr vorsah, bekamen die einkommensstarken Landwirte hiernach ihre Schäden ausgeglichen. So lehnte die Landwirtschaftskammer bei einem Landwirt den Antrag auf Soforthilfe für einen Schaden auf einer 3 ha großen Ackerfläche mit der Begründung ab, dass er über der Einkommensgrenze lag. Mit dem nächsten Antrag nach der zweiten Richtlinie wurde ihm derselbe Schaden von rd. 5.600 € ausgeglichen.

Nach Auffassung des LRH hätte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz diesen zusätzlichen Arbeitsaufwand durch eine einheitliche Richtlinie verhindern können.

Fehlende Nachweispflicht bei Schäden an Wirtschaftsgütern

Bei beiden Richtlinien reichte es aus, die Schäden an Wirtschaftsgütern wie Gebäuden oder Maschinen durch einen Kostenvoranschlag oder ein Gutachten zu belegen. Die Landwirte mussten keinen Nachweis über die Verwendung der gewährten Hilfen vorlegen. Dadurch konnte die Landwirtschaftskammer nicht feststellen, wie hoch die tatsächlichen Ausgaben waren und ob die Landwirte die Hilfen zur Schadensbeseitigung einsetzten.

Der LRH stellte beispielsweise Folgendes fest:

- Die Landwirtschaftskammer gewährte einem Landwirt für Schäden an seiner Hofzufahrt und seinem Scheunendach eine Soforthilfe von rd. 7.000 €. Außerdem erhielt er für denselben Schaden noch eine Aufbauhilfe von rd. 4.200 €. Beide Male legte der Landwirt denselben Kostenvoranschlag vor. Bei der örtlichen Erhebung des LRH im November 2014 war keiner der Schäden behoben.



- Ein Landwirt hatte im Jahr 1999 mit viel Eigenleistung eine Siloplatte errichtet. Das Hochwasser unterspülte die Platte, sodass das Pflaster an vielen Stellen absackte. Mit seinem Antrag auf Soforthilfe legte der Landwirt einen Kostenvoranschlag von 7.500 € zur Neuverlegung des Pflasters vor. Mit seinem Antrag nach der zweiten Richtlinie reichte der Landwirt ein Gutachten ein, wonach der Schaden nicht durch eine Neuverlegung des Pflasters zu beseitigen sei. Die Landwirtschaftskammer erkannte daraufhin rd. 70.000 € als zuwendungsfähig an. Der LRH stellte im November 2014 vor Ort fest, dass der Landwirt die beschädigte Platte rd. 17 Monate nach dem Hochwasser weiterhin zur Lagerung von Silage verwendete.



Das nächste Hochwasser kommt bestimmt. Der LRH fordert daher, dass bei künftigen Verfahren die Verwendung der Hilfen für Wirtschaftsgüter nachzuweisen ist. Ohne einen Nachweis ist in diesen Fällen nicht sichergestellt, ob die Hilfen zur Beseitigung von Schäden und zur Wiederherstellung eingesetzt werden. Eine Überkompensation bzw. ein Mitnahmeeffekt ist hier nicht ausgeschlossen.

Flächenschäden in Überschwemmungsgebieten

Der LRH stellte bei den örtlichen Erhebungen fest, dass ein Großteil der gemeldeten Flächenschäden innerhalb von vorläufig gesicherten oder festgesetzten Überschwemmungsgebieten lag.

Überschwemmungsgebiete werden ausgewiesen, damit die oberirdischen Gewässer genug Raum haben, um bei Hochwasser über die Ufer zu treten, ohne größere Schäden anzurichten. Das Wasserhaushaltsgesetz verpflichtet zudem jede Person, die von Hochwasser betroffen sein kann, im Rahmen des ihr Möglichen und Zumutbaren geeignete Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung zu treffen, insbesondere die Nutzung von Grundstücken den möglichen nachteiligen Folgen für Mensch, Umwelt oder Sachwerte durch Hochwasser anzupassen.¹⁵⁷ Entsprechend empfiehlt die Landwirtschaftskammer, in Überschwemmungsgebieten liegende Flächen so zu bewirtschaften, dass der Schaden möglichst gering bleibt.¹⁵⁸

Gleichwohl bauten einige Landwirte hier Kulturen mit einem hohen potenziellen Marktwert an. Für diese Flächen sahen die Richtlinien dieselbe Entschädigungshöhe vor wie für Flächen außerhalb von Überschwemmungsgebieten. Beispielsweise erhielt ein Landwirt für den Totalverlust einer 17 ha großen Frühkartoffelfläche in einem Überschwemmungsgebiet einen Ausgleich von 248.000 €.

Bereits bei den Soforthilfen zum Elbehochwasser 2006 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass die Leistungen für unwetterbedingte Schäden als Billigkeitsleistungen zu qualifizieren sind.¹⁵⁹ Billigkeitsleistungen sollen in der Regel nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Darüber hinaus müssen sich die Leistungsempfänger bei der Festsetzung der Entschädigungshöhe gegebenenfalls ein mitwirkendes Verschulden zurechnen lassen.¹⁶⁰ Das Risiko, dass in den Überschwemmungsgebieten durch Hochwasser

¹⁵⁷ § 5 WHG, BGBl. I 2009 vom 31.07.2009, S. 2585.

¹⁵⁸ <http://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/6/nav/203/article/18805.html>.

¹⁵⁹ Jahresbericht 2011, S. 29 ff. (Drs. 16/3700).

¹⁶⁰ Vgl. z. B. VV Nr. 2.2.2 zu § 53 BHO.

Schäden eintreten, ist den Bewirtschaftern bekannt. Sie durften nicht erwarten, dass die Allgemeinheit ihr Risiko übernimmt.

Das nächste Hochwasser kommt bestimmt. Der LRH fordert daher, künftig Hilfen für Flächen in Überschwemmungsgebieten auszuschließen bzw. zumindest erheblich zu verringern.

33. Vergaberecht leicht gemacht - Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die Landwirtschaftskammer Niedersachsen

Die Landwirtschaftskammer setzte sich bei ihren Beschaffungen über das Vergaberecht hinweg. Sie unterließ es, die Auftragswerte korrekt zu ermitteln und verletzte das Wettbewerbsprinzip. In vielen Fällen dokumentierte sie ihre Vergaben nicht. Die Landwirtschaftskammer begrenzte die Laufzeit ihrer Rahmenvereinbarungen nicht auf vier Jahre und machte keine Angaben zum Auftragsvolumen.

Der LRH überprüfte die Vergabe von Aufträgen über Lieferungen und Dienstleistungen durch die Landwirtschaftskammer im Jahr 2013. Zu Vergleichszwecken betrachtete er teilweise auch die Vorjahre.

Mangelnde Ermittlung von Gesamtauftragswerten

Als öffentliche Auftraggeberin¹⁶¹ ist die Landwirtschaftskammer verpflichtet, die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A¹⁶² zu beachten. Welche konkreten Vorschriften zur Anwendung kommen, hängt von dem Wert des jeweiligen Auftrags ab: Im Jahr 2013 betrug der EU-Schwellenwert für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge 200.000 €.¹⁶³ Der Gemeinsame Runderlass über Öffentliches Auftragswesen¹⁶⁴ ließ unter bestimmten Voraussetzungen bis zu einer Wertgrenze von 50.000 € freihändige Vergaben zu.

Nach § 3 Abs. 3 der Vergabeverordnung¹⁶⁵ ist bei regelmäßig wiederkehrenden Aufträgen oder Daueraufträgen über Liefer- oder Dienstleistungen der Auftragswert zu schätzen:

¹⁶¹ § 98 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in der Fassung vom 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 78 des Gesetzes vom 07.08.2013.

¹⁶² Bundesanzeiger Nr. 196a vom 29.12.2009.

¹⁶³ Artikel 7 Buchstabe b der Richtlinie 2004/18/EG in der Fassung der Verordnung Nr. 1251/2011 der Kommission zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren, Amtsblatt L 319 vom 01.12.2011, S. 43.

¹⁶⁴ Festsetzung von Wertgrenzen unterhalb der geltenden EU-Schwellenwerte für 1. Bauaufträge (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A), 2. Liefer- und Dienstleistungsaufträge vom 25.11.2011 (MBI. 2011 Nr. 46 S. 898), in der Fassung der Änderung vom 03.12.2012 (MBI. 2012 S. 1252).

¹⁶⁵ In der Fassung vom 11.02.2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 15.10.2013 (BGBl. I S. 3854).

1. Auf der Grundlage des tatsächlichen Gesamtwerts entsprechender aufeinanderfolgender Aufträge aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr oder
2. auf der Grundlage des geschätzten Gesamtwerts entsprechender aufeinanderfolgender Aufträge, die während der auf die erste Lieferung folgenden zwölf Monate oder während des auf die erste Lieferung folgenden Haushaltsjahrs, wenn dieses länger als zwölf Monate ist, vergeben werden.

Die Landwirtschaftskammer missachtete diese Vorgaben. Sie prüfte die Auftragswerte nicht hinreichend. Für das Haushaltsjahr 2013 ermittelte sie in keinem Fall eine Überschreitung des EU-Schwellenwerts und nur in sieben Fällen einen Auftragswert über 50.000 €.

Der LRH stellte beispielsweise folgende Mängel bei der Ermittlung von Auftragswerten fest:

Im Jahr 2013 schloss die Landwirtschaftskammer 105 Leasingverträge über Kraftfahrzeuge mit einem Gesamtauftragsvolumen von 370.702,52 € ab.¹⁶⁶ Sie kaufte 28 Kraftfahrzeuge für insgesamt 378.196,23 €. Im Vorjahr lag das Gesamtauftragsvolumen für die Leasingverträge bei rd. 285.000 € und für die Kaufverträge bei rd. 400.000 €.

Büromaterial beschaffte die Landwirtschaftskammer im Jahr 2013 im Wert von 169.385,25 €. Daneben kaufte die Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt (LUFA) Nord-West, ein Geschäftsbereich der Landwirtschaftskammer, Büromaterial über insgesamt 25.675,27 €. Im Vorjahr wendete die Landwirtschaftskammer ohne die LUFA Nord-West rd. 190.000 € für Büromaterial auf.

Die Landwirtschaftskammer führte in allen diesen Fällen freihändige Vergaben durch. Sie prüfte nicht, inwieweit aufgrund eines nach § 3 Abs. 3 Vergabeverordnung geschätzten Gesamtauftragswerts die gesetzlichen Wertgrenzen überschritten wurden.

Verletzung des Wettbewerbsprinzips

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist das Wettbewerbsprinzip zu beachten.¹⁶⁷ Bei freihändigen Vergaben sollen mehrere - grundsätzlich mindestens drei - Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.¹⁶⁸ Die Landwirtschaftskammer hielt jedoch auch die gesetzlichen Vorgaben für freihändige Vergaben wiederholt nicht ein.

¹⁶⁶ Alle Auftragswerte sind Nettobeträge ohne Umsatzsteuer.

¹⁶⁷ §§ 2, 3 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A bzw. §§ 2, 3 EG Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A.

¹⁶⁸ § 3 Abs. 1 Satz 4 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A.

Der LRH stellte fest, dass die Landwirtschaftskammer seit dem Jahr 2009 ihr Büromaterial bei demselben Unternehmen beschaffte. Angebote anderer Unternehmen holte die Landwirtschaftskammer nicht ein.

Auch bei dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung über die Durchführung von Versuchen und Analysen mit einem eingetragenen Verein bezog die Landwirtschaftskammer keine weiteren Bieter in den Wettbewerb mit ein. Die Geschäftsbeziehung mit dem Verein bestand seit dem Jahr 2006.

In anderen Fällen beschränkte die Landwirtschaftskammer den Wettbewerb auf eine geringe Anzahl von Bietern: Die in den Jahren 2011 bis 2013 abgeschlossenen Leasingverträge bezogen sich auf Kraftfahrzeuge von nur drei verschiedenen Herstellern. Im Jahr 2012 entschied die Landwirtschaftskammer, künftig für alle Bezirksförster einheitliche Kraftfahrzeuge eines bestimmten Typs zu beschaffen. Die entsprechenden Kaufverträge schloss sie seitdem stets mit demselben Fahrzeughändler.

Verstöße gegen Dokumentationspflichten

Das Vergabeverfahren ist fortlaufend zu dokumentieren. Dabei sind die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festzuhalten.¹⁶⁹ Die Vergabeakten der Landwirtschaftskammer waren in vielen Bereichen unvollständig, z. B. bei den Beschaffungen von Kraftfahrzeugen, Reinigungsleistungen, Büromaterial, Büromöbeln und Fotokopiergeräten sowie bei der Auftragsvergabe an einen Verein. Insbesondere begründete die Landwirtschaftskammer nicht ihre einzelnen Entscheidungen. Entsprechende Vergabevermerke konnte sie dem LRH ebenfalls nicht vorlegen.

So erweiterte die Landwirtschaftskammer im Jahr 2009 einen bestehenden Reinigungsvertrag mit einem jährlichen Volumen von 29.268,46 € um Reinigungsleistungen für ein weiteres Gebäude. Das Auftragsvolumen für die zusätzlichen Reinigungsleistungen umfasste jährlich 17.723,76 €. Der LRH ermittelte auf Basis des 48-fachen Monatswerts¹⁷⁰ für die Vertragserweiterung einen Gesamtauftragswert von 70.895,04 €. Auch in diesem Fall fehlte ein Vergabevermerk, in dem die Landwirtschaftskammer ihre Entscheidung begründete. Sie fertigte lediglich einen handschriftlichen Vermerk auf dem ursprünglichen Vertrag. Darin hielt sie mit einem Satz fest, dass nach Rücksprache mit dem Reinigungsunternehmen das weitere Gebäude ohne neuen Vertrag in diesen Vertrag einbezogen werde.

¹⁶⁹ § 20 Abs. 1 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A., § 24 Abs. 1 EG Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A.

¹⁷⁰ § 3 Abs. 4 Vergabeverordnung.

Fehler beim Abschluss von Rahmenvereinbarungen

Die Laufzeit von Rahmenvereinbarungen darf in der Regel vier Jahre nicht überschreiten.¹⁷¹ Zudem ist das voraussichtliche Auftragsvolumen so genau wie möglich zu ermitteln und bekanntzugeben.¹⁷²

Die Landwirtschaftskammer traf im Jahr 2013 eine Rahmenvereinbarung über die Durchführung von Versuchen und Analysen mit einem eingetragenen Verein. Diese wurde auf unbestimmte Zeit geschlossen. Eine Aussage über den Umfang der zu erbringenden Dienstleistungen enthielt der Vertrag nicht. Durch diese aktuelle Vereinbarung wurde ein bereits seit dem Jahr 2006 bestehendes Vertragsverhältnis mit dem Verein fortgesetzt.

Einen Rahmenvertrag über Fotokopiergeräte hatte die Landwirtschaftskammer bereits im Jahr 2001 geschlossen. Die Vertragsausfertigung konnte sie nicht mehr auffinden. Die Landwirtschaftskammer verlängerte den Vertrag im Jahr 2003 und ergänzte ihn im Jahr 2006. Im Jahr 2013 schloss sie auf der Grundlage dieses Rahmenvertrages 24 Leasingverträge über Fotokopiergeräte neu ab. Der LRH ermittelte, dass von den insgesamt in den Jahren 2009 bis 2013 geschlossenen Leasingverträgen im Jahr 2013 noch 91 Verträge aktiv waren. Davon liefen 88 Verträge über jeweils fünf Jahre. Die Leasingraten beliefen sich auf jährlich insgesamt 104.830,88 €. Hinzu kamen Serviceleistungen über Toner, für den Technikereinsatz sowie für das Seitenkontingent von 98.597,64 € jährlich.

Empfehlungen des LRH

Der LRH fordert die Landwirtschaftskammer auf, künftig das öffentliche Vergaberecht zu beachten.

Er erwartet, dass die Landwirtschaftskammer die Auftragswerte künftig vor der Vergabeentscheidung schätzt, damit die korrekten Rechtsgrundlagen zur Anwendung kommen können. Insbesondere bei wiederkehrenden Aufträgen und Daueraufträgen hat die Landwirtschaftskammer auf die Bildung von Gesamtwerten zu achten.

Die Landwirtschaftskammer muss einen Wettbewerb für potenzielle Bieter eröffnen. Dabei hat sie die für die jeweilige Vergabeart geltenden Voraussetzungen zu beachten.

Ihre Entscheidungen im Vergabeverfahren hat die Landwirtschaftskammer transparent zu gestalten. Unterlagen muss sie aufbewahren.

¹⁷¹ § 4 Abs. 1 Satz 4 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A.

¹⁷² § 4 Abs. 1 Satz 2 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A, § 4 Abs. 1 Satz 2 EG Vergabe und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A.

Die Landwirtschaftskammer muss ihre Rahmenvereinbarungen grundsätzlich auf vier Jahre begrenzen, sofern nicht der Auftragswert oder besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen.

Darüber hinaus erwartet der LRH, dass das Ministerium im Rahmen seiner Aufsichtspflicht auf die Beachtung der Rechtsgrundlagen hinwirkt.

34. „Etikettenschwindel“ beim beschleunigten Zusammenlegungsverfahren

Die Flurbereinigungsbehörden führten beschleunigte Zusammenlegungsverfahren durch, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorlagen.

Das Land förderte diese Verfahren mit Zuwendungen von mehr als 860.000 €.

Der LRH prüfte die beschleunigten Zusammenlegungsverfahren nach § 91 ff Flurbereinigungsgesetz der Jahre 2006 bis 2012 bei fünf Regionaldirektionen des Landesamts für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (Flurbereinigungsbehörde)¹⁷³.

Die beschleunigte Zusammenlegung ist eine besondere, vereinfachte Form der Flurbereinigung. Um die in der Flurbereinigung angestrebte Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft möglichst rasch herbeizuführen oder um notwendige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen, kann danach eine Zusammenlegung in Gemarkungen stattfinden, in denen die Anlage eines neuen Wegenetzes und größere wasserwirtschaftliche Maßnahmen zunächst nicht erforderlich sind.¹⁷⁴ Neben einer Zusammenlegung ist auch eine zweckmäßige Gestaltung oder Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes zulässig.¹⁷⁵ Unzulässig sind beschleunigte Zusammenlegungsverfahren, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind oder diese umgangen werden.

Vermarktung statt Flurbereinigung

Im Jahr 2006 leitete die Flurbereinigungsbehörde ein Verfahren ein, in dem das Verfahrensgebiet drei Flächen von insgesamt 229 ha umfasste: Die 219 ha große Fläche eines Torfabbaun-ternehmers und zwei jeweils 5 ha große Flächen von zwei Landwirten.

Das Verfahren hatte u. a. die Niedersächsische Landgesellschaft mbH (NLG) beantragt. Zuvor hatte eine Stadt die NLG auf die Torfabbaufäche als Austauschfläche für kommunale Siedlungsentwicklungsgebiete aufmerksam gemacht. In dem Verfahren erwarb die NLG die Abfindungsansprüche des Torfabbaun-ternehmers. Sie tauschte mit den beiden Landwirten die zwei

¹⁷³ Seit dem 01.07.2014 sind die Ämter für Landentwicklung zuständig.

¹⁷⁴ § 91 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG).

¹⁷⁵ § 92 FlurbG.

Flurstücke mit einer Größe von jeweils 5 ha. Im Übrigen vermarktete sie ihre Abfindungsansprüche, indem sie die neu vermessenen Flurstücke an drei Landwirte sowie an drei Kommunen verkaufte. Eine Flächenzusammenlegung erfolgte nicht.

Das Land förderte das Verfahren als beschleunigte Zusammenlegung mit Zuwendungen von rd. 27.000 €.

Nach Auffassung des LRH diene das Verfahren der Vermarktung der Fläche des Torfabbaunternehmers durch die NLG.

In seiner Stellungnahme legte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz dar, dass die Landbeschaffung und Vermarktung für Dritte eine der Aufgaben der NLG als Siedlungsbehörde sei. Dabei sei eine zweckmäßige Gestaltung und Neuordnung der Fläche erfolgt.

Der LRH weist darauf hin, dass die Flurbereinigungsbehörde das Verfahren für erforderlich halten muss und auf das Interesse der Beteiligten abzustellen hat.¹⁷⁶ Die NLG war mangels eigener Grundstücke im Flurbereinigungsgebiet weder Beteiligte noch berechtigt, das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren zu beantragen. Eine beschleunigte Zusammenlegung war weder erforderlich noch zulässig.

Naturschutz statt Flurbereinigung

Für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege darf ein beschleunigtes Verfahren nur eingeleitet werden, wenn die Zusammenlegung zugleich dem Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer dient.¹⁷⁷ Das Verfahren hat in erster Linie privatnützigen Zwecken zu dienen.¹⁷⁸ So bietet sich die beschleunigte Zusammenlegung für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgrund des Strukturwandels in der Landwirtschaft als Instrument für die Ordnung von Brachflächen an.¹⁷⁹

Ein Landkreis beauftragte die NLG, die noch fehlenden Flächen für ein Naturschutzgroßprojekt zu erwerben. Da außerhalb des Projektgebiets Tauschflächen zur Verfügung standen, regte der Landkreis ein Flurneuordnungsverfahren an.

Die Flurbereinigungsbehörde legte daraufhin in den Jahren 1999 bis 2010 in dem Projektgebiet eine Fläche von rd. 2.700 ha zusammen. Die Grundstückseigentümer verkauften ihre bisher

¹⁷⁶ § 4 FlurbG.

¹⁷⁷ § 93 FlurbG.

¹⁷⁸ Seehusen/Schwede, Standardkommentar zum Flurbereinigungsgesetz, § 91 Rdnr. 3; vgl. auch BVerwG 9 C 1.10 vom 13.04.2011 (zu § 86 FlurbG).

¹⁷⁹ Amtliche Begründung, BT-Drs. 7/3020 zu Nr. 54.

landwirtschaftlich genutzten Flächen an die öffentliche Hand oder erhielten im Verfahren Tauschgrundstücke außerhalb des Naturschutzgebiets. Sie hatten als private Teilnehmer keine Beiträge zu entrichten.

Das Land förderte das Verfahren als beschleunigte Zusammenlegung mit Zuwendungen von rd. 800.000 €.

Nach Ansicht des LRH diene das Verfahren der Zusammenlegung der Naturschutzflächen und der damit verbundenen Eigentumsübertragung auf die öffentliche Hand. Die Voraussetzungen für eine Flurbereinigung lagen nicht vor, weil das Verfahren nicht in erster Linie privatnützig war.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz berief sich in seiner Stellungnahme auf eine notwendige Maßnahme des Naturschutzes. Durch die Möglichkeit des Tausches sei gleichzeitig den „privaten“ Teilnehmern die Fortführung ihres landwirtschaftlichen Betriebes außerhalb des Naturschutzgebietes gesichert worden.

Der LRH weist darauf hin, dass das Tatbestandsmerkmal des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dem Zweck in das Gesetz eingeführt worden war, beispielsweise verstreute störende Brachflächen zusammenzulegen bzw. zu ordnen. Vorliegend hätte die Flurbereinigungsbehörde daher die Naturschutzbehörde auf ihre eigenen Möglichkeiten verweisen müssen.

Hochwasserschutz statt Flurbereinigung

Eine beschleunigte Zusammenlegung kann in Gemarkungen stattfinden, in denen die Anlage eines neuen Wegenetzes und größere wasserwirtschaftliche Maßnahmen zunächst nicht erforderlich sind.

Im Jahr 2008 leitete die Flurbereinigungsbehörde auf Antrag einer Stadt ein beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren ein, mit dem der Gewässerlauf eines Bachs verlegt wurde. Den Beschluss begründete die Flurbereinigungsbehörde mit notwendigen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Da der bisherige Gewässerlauf bei Starkregenereignissen zu Hochwasserproblemen führe, solle er mäandrierend und naturnah gestaltet werden. Der Grundbesitz sei der Gewässerverlegung anzupassen und neu zu ordnen. Einem Protokoll zufolge hatten die Stadt und ein Unterhaltungsverband ein „vordringliches Interesse an der Maßnahme“. Nachdem der alte Grabenabschnitt verfüllt war, erfolgte eine Neuordnung und Zusammenlegung von Grundstücken. Beiträge zur Deckung der Ausführungskosten hatte lediglich die Stadt zu entrichten.

Das Land förderte das Verfahren als beschleunigte Zusammenlegung mit Zuwendungen von rd. 20.000 €.

Nach Auffassung des LRH diene das Verfahren dem Hochwasserschutz. Die Voraussetzungen für eine beschleunigte Zusammenlegung lagen nicht vor.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz legte in seiner Stellungnahme dar, dass sich die Produktions- und Arbeitsbedingungen auch durch eine Beseitigung von Nutzungskonflikten mit außerlandwirtschaftlichen Interessen verbessern könnten. Zudem seien größere Bewirtschaftungseinheiten entstanden.

Der LRH weist darauf hin, dass eine beschleunigte Zusammenlegung nur dann zulässig ist, wenn keine größeren wasserwirtschaftlichen Maßnahmen erforderlich sind. Vorliegend stand eine wasserwirtschaftliche Maßnahme im Vordergrund. Aufgrund des vordringlichen Interesses der Stadt und des Unterhaltungsverbands war auch dieses Verfahren zudem nicht in erster Linie privatnützig.

Brückenbau statt Zusammenlegung

In einer Gemarkung konnten die Grundstückseigentümer ihre landwirtschaftlichen Flächen nur über verschiedene eigene Brücken erreichen. Die Brücken waren baufällig und genügten nicht mehr den Anforderungen moderner landwirtschaftlicher Maschinen an Tragfähigkeit und Maße.

Die Flurbereinigungsbehörde schlug daraufhin die Konstruktion einer neuen Brücke mit einer entsprechenden Zuwegung und - als optimale Finanzierungsmöglichkeit - eine beschleunigte Zusammenlegung vor. Im Jahr 2009 leitete sie das Verfahren ein. Im Verfahren entstand eine neue zentrale Brücke mit einer neuen Wegetrasse parallel zum Gewässer. Über diese Brücke und diese Wegetrasse konnten alle Eigentümer ihre Grundstücke erreichen, ohne auf ihre alten eigenen Brücken zurückgreifen zu müssen. Eine Zusammenlegung von Grundstücken oder ein Flächentausch erfolgte nicht.

Das Land förderte das Verfahren als beschleunigte Zusammenlegung mit Zuwendungen von rd. 20.000 €.

Nach Ansicht des LRH diene das Verfahren dem Bau der Brücke mit der Zuwegung. Auch in diesem Fall lagen die Voraussetzungen für eine beschleunigte Zusammenlegung nicht vor.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Maßnahme zu einer Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen beigetragen habe. Für den Bau der Brücke mit Zuwegung haben die Eigentumsverhältnisse neu geordnet werden müssen.

Der LRH weist darauf hin, dass ein beschleunigtes Verfahren nur in Gemarkungen stattfinden kann, in denen die Anlage eines Wegenetzes zunächst nicht erforderlich ist. Aus Sicht des LRH diene das Verfahren allein der Anlage des neuen Wegenetzes.

Fazit

Der LRH erwartet, dass die Flurbereinigungsbehörde das Instrument der beschleunigten Zusammenlegung nur einsetzt, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Das Land gewährt für diese Maßnahmen Zuwendungen und trägt die Verfahrenskosten, ein „Etikettenschwindel“ hat daher zu unterbleiben.

35. Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit: Neue Stellen trotz fehlender Gebührengegenfinanzierung

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz stellte in den Haushaltsplanentwurf 2014 Gebührenmehreinnahmen zur Gegenfinanzierung zusätzlicher Stellen im Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ein. Spätestens zum Zeitpunkt der Haushaltsberatungen stand bereits fest, dass die dafür notwendigen Änderungen der Gebührenordnungen nicht rechtzeitig in Kraft gesetzt und damit die Mehreinnahmen nicht eingenommen werden konnten.

Das Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit überschritt im Jahr 2014 sein Budget entgegen der Vorgaben des Haushaltsplans um 3,06 Mio. €. Grund waren u. a. die Stellenneubesetzungen. Das Landesamt verstieß damit gegen geltendes Haushaltsrecht.

Der LRH sieht die Refinanzierung dieser als auch weiterer Stellen für die Jahre 2015 und 2016 nicht als gesichert an.

Die Landesregierung beschloss im Jahr 2013 die personelle, finanzielle und rechtliche Stärkung des Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.¹⁸⁰ Nach diesem Beschluss sollte „diese Finanzierung des Personalmehrbedarfs ... haushaltsneutral durch flankierende Änderungen der Gebühregrundlagen, u. a. durch die Einführung einer obligatorischen und kostendeckenden Gebühr für Regelkontrollen (einschließlich Probenahme) im Bereich Futtermittel, erfolgen“.

¹⁸⁰ Vgl. auch Jahresbericht 2014, S. 153 (Drs. 17/1570).

Haushaltsplanaufstellung

Mit dem Haushaltsplan 2014 wurde das Beschäftigungsvolumen des Landesamts um 65,5 Vollzeiteinheiten erhöht.

Die zur Gegenfinanzierung dieser zusätzlichen Stellen zu erarbeitende Gebührenordnung sollte Anfang 2014 in Kraft gesetzt werden, damit die Mehreinnahmen realisiert werden konnten. Ihre Erarbeitung im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz verzögerte sich jedoch. Die nötige Verbandsanhörung begann erst am 27.11.2013. Damit war dem Ministerium bereits während der parlamentarischen Beratungen für den Haushaltsplan 2014 bekannt, dass das Ziel, zeitgerecht eine neue Rechtsgrundlage für die Gebühren zu schaffen, nicht mehr zu erreichen war. Trotzdem wies die Landesregierung sowohl im Haushaltsplanentwurf 2014, dessen Beratung im Landtag am 02.10.2013 begann, als auch in dem am 16.12.2013 beschlossenen Haushaltsplan 2014 die vollständige Gegenfinanzierung des zusätzlich veranschlagten Personalbedarfs aus: „Rund 3,1 Mio. EUR Mehreinnahmen insbesondere durch die Einführung einer obligatorischen Gebührenpflicht auch für Regelkontrollen. Die kalkulierten Mehreinnahmen dienen der Gegenfinanzierung des zusätzlich veranschlagten Personal-/Sachmittelmehrbedarfs für den Ausbau des Kontrollsystems für alle Kontrolltätigkeiten gemäß VO (EG) Nr. 882/2004.“¹⁸¹

Nach Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1 zu § 11 LHO dürfen nur diejenigen Einnahmen veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Das Ministerium versäumte es, den Landtag während der Haushaltsberatungen über die nicht zu erzielenden Mehreinnahmen zu unterrichten, obwohl diese nicht in der vollständigen Höhe kassenwirksam werden konnten.

Durch Haushaltsvermerk war jedoch sichergestellt, dass im Haushaltsvollzug Mindereinnahmen durch Minderausgaben ausgeglichen werden müssen.

Haushaltsvollzug

Das Landesamt stellte im Jahr 2014 auf der Basis der bewilligten Stellen in Abstimmung mit dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt 60 Vollzeiteinheiten ein.

¹⁸¹ Anlage 1 zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 vom 16.12.2013, Nds. GVBl. 2013, S. 323, Einzelplan 09, Kapitel 09 41, S. 149, Erläuterung zu Titel 111 10.

Das Finanzministerium und das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erließen erst im April 2014 die Verordnung zu Änderungen zur Allgemeinen Gebührenordnung¹⁸², nach der das Landesamt in der Futtermittelkontrolle höhere Gebühren vereinnahmen konnte. Die Gebührenordnung für die Verwaltung im Bereich des Verbraucherschutzes und des Veterinärwesens trat noch später im Dezember 2014 in Kraft.¹⁸³ Selbst zu diesem späten Zeitpunkt konnte das Landesamt noch nicht für sämtliche vorgesehenen Aufgaben gebührenpflichtige Amtshandlungen vornehmen.

Wegen der fehlenden Gebührenregelungen mussten das Ministerium und das Landesamt zum Zeitpunkt der Stellenbesetzungen bereits mit Mindereinnahmen rechnen. Diese hätten nach dem Haushaltsvermerk Nr. 6 für das Kapitel zu entsprechenden Minderausgaben führen müssen. Diese Minderausgaben wurden nicht erwirtschaftet. Im Gegenteil: Das Landesamt nahm die zu Mehrausgaben führenden Stellenbesetzungen vor.

Deshalb beantragte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit Schreiben vom 02.12.2014 die Einwilligung des Finanzministeriums zu einer überplanmäßigen Ausgabe im Haushaltsjahr 2014 in Höhe von 3,06 Mio. €. Zur Begründung verwies es u. a. auf Mindereinnahmen bei den von der Stärkung betroffenen Bereichen der Lebensmittelkontrolle und Futtermittelkontrolle. Allein die Mindereinnahmen aufgrund des verspäteten Inkrafttretens von Gebührentatbeständen beliefen sich auf 1,65 Mio. €. Das Finanzministerium willigte in die überplanmäßige Ausgabe ohne Einsparung ein. In seiner Einwilligung ging das Finanzministerium

„davon aus, dass dies ein Einzelfall bleibt. Es wird erwartet, dass die Einnahmeerwartungen ab dem Haushaltsjahr 2015 tatsächlich entsprechend der Ansätze erfüllt werden und die Bewirtschaftung der Ausgaben so erfolgt, dass insgesamt kein Budgetdefizit mehr auftritt.

Unter dieser Bedingung ist insbesondere von einer Fortführung des Stärkungskonzeptes (Stufe 3) im Haushaltsjahr 2016 dringend abzuraten.“

Das Landesamt verstieß damit - wie in den Vorjahren - gegen geltendes Haushaltsrecht¹⁸⁴. Das Landesamt besetzte die Stellen, ohne dass es die für eine Gegenfinanzierung vorgesehenen Einnahmen bzw. Minderausgaben an anderer Stelle realisierte.

¹⁸² Nds. GVBl. 2014, S. 96.

¹⁸³ Gebührenordnung vom 29.11.2014, in Kraft getreten mit Wirkung vom 03.12.2014, Nds. GVBl. S. 318.

¹⁸⁴ Jahresbericht 2014, S. 151 ff. (Drs. 17/1570).

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und das Landesamt das Haushaltsrecht einhalten und dafür Sorge tragen, dass weitere Stellenbesetzungen im Zuge des Stärkungskonzepts unterbleiben, solange deren vollständige Refinanzierung nicht abgesichert ist.

Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz verweist in seiner Stellungnahme darauf, zum Zeitpunkt der Haushaltsanmeldung im März 2013 habe eine nachvollziehbare und belastbare Zeitplanung für die Inkraftsetzung der neuen Gebühregrundlagen vorgelegen. Im Zuge der parlamentarischen Beratung habe es immer wieder darauf hingewiesen, dass es sich um Einnahmeprognosen handele, deren Genauigkeit u. a. vom Fortgang der Rechtssetzung abhing.

Bewertung des LRH

Unabhängig des zu Beginn des Haushaltsaufstellungsverfahrens bestehenden Zeitplans für die Inkraftsetzung der neuen Gebühregrundlagen hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im weiteren Verlauf bis zum Beschluss des Haushaltsplans 2014 keine Korrektur der Einnahmeerwartung, z. B. über die technische Liste, herbeigeführt. Der LRH bleibt bei seinen Bewertungen und verweist auf die Empfehlungen zum Beitrag „Gescheiterte Refinanzierung von Stellen in der Gewerbeaufsichtsverwaltung“.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Nr. 40 dieses Abschnitts.

Allgemeine Finanzverwaltung

36. Abschlussprüfungen bei Landesbeteiligungen - fehlende Chancenverwertung

Die Landesvertreter in Aufsichtsorganen haben die geänderten rechtlichen Vorgaben beim Beauftragen und Begleiten der Abschlussprüfung noch nicht vollständig umgesetzt. Weil sie zudem die Abschlussprüfungsberichte nicht intensiv genug prüften, fielen ihnen Mängel in den Unternehmen nicht auf und sie forderten für die Unternehmen wichtige Verbesserungen nicht ein.

Die Anforderungen an die Aufsichtsräte von Unternehmen sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Das wesentliche Instrument, das sie bei ihrer Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung unterstützt, ist die gesetzliche Abschlussprüfung. Diese informiert die Adressaten des Jahresabschlusses darüber, ob der von der Geschäftsführung aufgestellte Jahresabschluss sowie der Lagebericht den maßgebenden Vorschriften entsprechen. Bei Beteiligungen der öffentlichen Hand prüft der Abschlussprüfer zugleich - sofern entsprechend vorgesehen - die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung.¹⁸⁶

Das zum 01.05.1998 in Kraft getretene Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) bestimmt u. a., dass der Aufsichtsrat anstelle bisher des Vorstands bzw. der Geschäftsführung den Abschlussprüfer mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragt. Dadurch soll der Eindruck einer zu großen Nähe zwischen Prüfer und Geschäftsführung vermieden, die Hilfsfunktion des Prüfers für das Aufsichtsorgan bei der Bewältigung seiner Kontrolltätigkeit und die Unabhängigkeit des Prüfers vom Management unterstrichen werden.¹⁸⁷

Der LRH prüfte im Jahr 2013 die Ausschreibung von Abschlussprüfungen und den Umfang der Abschlussprüfungsberichte bei fünf Beteiligungsunternehmen des Landes mit Bilanzsummen zwischen 100 Mio. € und 900 Mio. € und Umsätzen zwischen 45 Mio. € und 150 Mio. €.

Auswahl der Abschlussprüfer

Bei allen geprüften Unternehmen stellten die Geschäftsführungen - und nicht der Auftraggeber Aufsichtsrat - Kriterien für die Auswahl der anzuschreibenden Wirtschaftsprüfungsunternehmen auf, formulierten die Anforderungen an die Abschlussprüfung und führten mit den Wirtschaftsprüfungsunternehmen bei Bedarf Vorgespräche. Ausschlaggebend für den darauf folgenden Auswahlvorschlag der Geschäftsführung war überwiegend der günstigste Angebotspreis. In diesen Fällen enthielten die Angebote weder kalkulierte Prüfungsstunden noch den Zeitaufwand

¹⁸⁶ § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz.

¹⁸⁷ BT-Drs. 13/9712 vom 28.01.1998: Zu Nr. 10 - § 111 Abs. 2 Aktiengesetz.

des jeweils eingesetzten Personals nach Qualifikation. Damit konnten Anteilseigner und Aufsichtsorgane nicht einschätzen, ob die Abschlussprüfung mit der erforderlichen Intensität durchgeführt wird.

Prüfungsschwerpunkte

Die Abschlussprüfer planen die Prüfung eigenverantwortlich, erstellen das Prüfungsprogramm und legen Prüfungsschwerpunkte fest. Dabei haben sie die ergänzenden Vorstellungen der Aufsichtsorgane zu berücksichtigen. Bei allen geprüften Beteiligungen hatten die Aufsichtsorgane allerdings keine eigenen Prüfungsschwerpunkte formuliert. In einem Fall ist auch nicht aufgefallen, dass der Abschlussprüfer den selbst gewählten Prüfungsschwerpunkt nicht umfänglich geprüft hat.

Honorarvereinbarung

Obwohl der Vorsitzende des Aufsichtsorgans den Prüfungsauftrag erteilte, wandten sich die Abschlussprüfer bei Prüfungserschwernissen, die einen erhöhten Zeitaufwand und damit eine Honoraranpassung erforderlich machten, an die Geschäftsführung. Diese beglich regelmäßig auch die Honorarrechnung, ohne dass der eigentliche Auftraggeber hiervon unterrichtet wurde. Er erfuhr damit nicht, dass sich die Prüfungsentgelte durch Mängel und Versäumnisse des Beteiligungsunternehmens erhöhten.

Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse

Der LRH wertete die Antworten zu den 16 Fragenkreisen aus und stellte auch anhand einer weiteren Prüfung bei einem der fünf Unternehmen fest, dass die Abschlussprüfer Mängel nicht konkret beschrieben, sondern stattdessen ausweichend oder gar nicht antworteten. So hatten vier der fünf betrachteten Unternehmen keine den Bedürfnissen des Unternehmens entsprechende interne Revision und planten Investitionen nicht angemessen. Bei drei Unternehmen fehlten teilweise Antworten der Abschlussprüfer zum Organisationsaufbau, zum Mahnwesen und bei der Überwachung von Investitionen. Zwei Unternehmen verfügten nicht über ein funktionierendes Finanzmanagement und ein angemessenes Controlling. Eine vollständige und zeitnahe Fakturierung war nicht sichergestellt.

Diese Mängel thematisierten die Aufsichtsorgane nach der Durchsicht der Abschlussprüfungsberichte nicht und unterließen es infolgedessen auch, bei der Geschäftsführung die erforderlichen Verbesserungen einzufordern. Dies führte bei einem Unternehmen dazu, dass dem Aufsichtsorgan die drastisch verschlechterte wirtschaftliche Lage erst sehr spät bekannt wurde. Die daraufhin beauftragten Berater stellten neben den wirtschaftlichen Schwierigkeiten auch zahlreiche Organisationsmängel deutlich dar. Dies hätte mit einer intensiveren Prüfung der Abschlussprüfungsberichte und dem Einfordern von Verbesserungen verhindert werden können. Damit

haben die Landesvertreter in den Aufsichtsorganen versäumt, die Hilfsfunktion des Abschlussprüfers für die Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung effizient zu nutzen.

Würdigung

Die vom Land entsandten Mitglieder in den Aufsichtsorganen der Beteiligungsunternehmen haben die sich aus dem KonTraG ergebenden Chancen und die sich durch die erweiterte Abschlussprüfung bietende Unterstützung nur unzureichend genutzt. Sie setzten nur zwingend erforderliche Anpassungen zur Unterzeichnung des Auftrags für den Abschlussprüfer und dessen Teilnahme an der sogenannten Bilanzsitzung des Aufsichtsrats um.

Der LRH empfiehlt, dass die Aufsichtsorgane

- sich rechtzeitig über die erforderliche Qualifikation sowie den Zeiteinsatz des Abschlussprüfers verständigen,
- mit dem Abschlussprüfer Prüfungsplan, Prüfungsansatz und Prüfungsschwerpunkte besprechen sowie eigene Vorstellungen hierzu einzubringen,
- im Prüfungsverlauf mit dem Abschlussprüfer Honoraranpassungen erörtern,
- die Abschlussprüfungsberichte vor der Bilanzsitzung auswerten und
- fehlenden oder unzureichenden Antworten nachgehen und erforderliche Verbesserungen einfordern.

Das Finanzministerium stimmt der Auffassung des LRH in wesentlichen Bereichen zu. Es weist darauf hin, dass der Vertreter des Mehrheitsgesellschafters schon bisher z. B. regelmäßig den Auswahlprozess begleitet und nach Möglichkeit auf eine aussagekräftige Berichterstattung der Abschlussprüfer hinwirkt. Es wird auf die Beseitigung der vom Aufsichtsorgan festgestellten Unzulänglichkeiten in den Abschlussprüfungsberichten achten sowie sich künftig verstärkt für die Festlegung bestimmter Auswahlfaktoren, die Benennung von Prüfungsschwerpunkten und die Einbeziehung des Aufsichtsorgans in Honorarnachverhandlungen einsetzen. Hierzu hat das Finanzministerium im Dezember 2014 „Beteiligungshinweise des Landes Niedersachsen“ veröffentlicht. Darin weist es darauf hin, dass das Aufsichtsorgan für die Auswahl des Abschlussprüfers Auswahlkriterien aufstellen und Prüfungsschwerpunkte setzen sollte.

Der LRH begrüßt diese Maßnahmen. Er regt an zu prüfen, wie die sich aus den Abschlussprüfungen ergebenden Möglichkeiten noch besser genutzt werden können und wie das Land bei der Wahrnehmung seiner Gesellschafterrechte gegenüber den Aufsichtsorganen die Beachtung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten durch diese Organe unterstützen kann.

Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz

37. Personalbemessung in der Gewerbeaufsichtsverwaltung

Die Gewerbeaufsichtsverwaltung erhielt in den Jahren 2007 bis 2010 für einen erhöhten Aufwand bei der Überwachung des Fahrpersonalrechts zusätzlich 54 Stellen dauerhaft zugewiesen, die sie in diesem Umfang hierfür nicht benötigte. Die Stellen insgesamt verursachten im Jahr 2013 zusätzliche Bruttopersonalkosten von rd. 2,76 Mio. €.

Der LRH vertritt die Auffassung, dass die nicht benötigten Stellen zurückzugeben und der Personalbedarf neu zu ermitteln ist.

Die Gewerbeaufsichtsämter haben u. a. die Arbeitszeiten des Fahrpersonals zu überwachen. Die Gewerbeaufsichtsverwaltung hatte bis zum Jahr 2007 mindestens 1 % der Fahrtage zu kontrollieren. Diesen Prozentsatz erhöhte die EU ab dem 01.01.2008 auf 2 % und ab dem 01.01.2010 auf 3 %.

Die Gewerbeaufsichtsverwaltung führte im Jahr 2008 eine Geschäftsprozessanalyse durch. Im Hinblick auf die gestiegene Kontrollquote diente diese auch dazu, den künftigen Stellenbedarf zu berechnen und den Bedarf zu begründen.

Der Haushaltsgesetzgeber bewilligte daraufhin im Fahrpersonalrecht insgesamt 54 zusätzliche Stellen. Der Bestand von 36 Stellen im Jahr 2006 vergrößerte sich dadurch bis zum Jahr 2010 auf 90.

Der LRH stellte fest, dass der tatsächliche Personaleinsatz in den Ämtern deutlich geringer war. Mit etwa 70 Vollzeiteinheiten war der Einsatz im Jahr 2011 am höchsten. Im Jahr 2013 waren nur noch 60 Vollzeiteinheiten mit dem Vollzug des Fahrpersonalrechts befasst. Der Umfang der juristischen Unterstützung in diesem Bereich betrug nach Feststellung des LRH im Jahr 2013 nur ca. 0,5 Vollzeiteinheiten, obwohl hierfür zwei Stellen vorgesehen waren.

Dennoch erfüllte die Gewerbeaufsichtsverwaltung in diesem Jahr die vorgeschriebene Überwachungsquote nach eigener vorläufiger Einschätzung zu 98 %. Der LRH führt dies auf die weit fortgeschrittene Digitalisierung der Daten, die zurückgegangene Zahl der Anzeigen aus Straßenkontrollen und eine effizientere Aufgabenerledigung zurück.

Das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz passte den Stellenbedarf, den es in der Geschäftsprozessanalyse berechnet hatte, trotz des geringeren tatsächlichen Bedarfs in den Folgejahren nicht an. Das Ministerium wies den Gewerbeaufsichtsämtern seit dem Jahr 2010 unverändert 85 Stellen zu.

Als Ergebnis stellte der LRH fest, dass die Gewerbeaufsichtsverwaltung im Jahr 2013 etwa 30 Stellen (einschließlich 1,5 Stellen für Juristen), die sie zusätzlich für die Überwachungsaufgaben nach dem Fahrpersonalrecht erhalten hatte, für diesen Zweck nicht einsetzte.

Der LRH hält es für geboten, die nicht benötigten Stellen mit kurzfristigen Haushaltsvermerken als künftig wegfallend zu kennzeichnen und den Personalbedarf unter Berücksichtigung der Empfehlungen des LRH neu zu ermitteln.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit dem Haushalt 2011 bereits fünf von den 30 nicht für Überprüfungen nach dem Fahrpersonalrecht eingesetzten Stellen zur Einsparung vorgesehen wurden. Zudem habe die durchschnittliche Überwachungsquote in den Jahren 2011 bis 2013 bei eingesetzten 65 Stellen bei lediglich 93 % gelegen. Die in diesem Zusammenhang vom LRH durchgeführte isolierte Betrachtung des Jahres 2013 sei nicht gerechtfertigt.

Dass die Gewerbeaufsichtsverwaltung die vorgeschriebene Überwachungsquote nicht zu 100 % erreichte, obwohl ausreichend Personal zur Verfügung stand, hat die Gewerbeaufsichtsverwaltung zu vertreten. Das Jahr 2013 betrachtete der LRH, weil es das aktuellste Jahr war, für das ein Jahresergebnis vorlag.

38. Gebühreneinnahmen der Gewerbeaufsichtsverwaltung

Die Gebühreneinnahmen der staatlichen Gewerbeaufsichtsverwaltung sind nicht kostendeckend, weil

- *fehlende und unzureichende Rechtsgrundlagen die Gebührenerhebung verhindern,*
- *vorhandene Rechtsgrundlagen nicht ausgeschöpft werden,*
- *die Gewerbeaufsichtsämter Gebühren nicht einheitlich erheben und*
- *für diverse Aufgabenbereiche der Gewerbeaufsichtsverwaltung keine Gebühren erhoben werden.*

Der LRH erwartet, dass die Kosten der Gewerbeaufsichtsverwaltung verursachergerecht und landeseinheitlich stärker durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden.

Die Gewerbeaufsichtsämter erteilen Unternehmens- und Werkstattkarten für den Betrieb von digitalen Kontrollgeräten. Es gelang der Gewerbeaufsichtsverwaltung nicht,

diese Aufgabe kostendeckend zu erfüllen. Der LRH regt an, diese Aufgabe in Niedersachsen ebenfalls an Dritte zu übertragen.

Nach der Koalitionsvereinbarung 2013 bis 2018 sollen eigene Möglichkeiten des Landes zur Verbesserung der Einnahmen im Gebühren- und Abgabebereich genutzt werden.¹⁸⁸ Das Finanzministerium bat im März 2013 die Ministerien, alle gebührenrechtlichen Regelungen des Landes zu überprüfen und Anpassungsbedarf zu identifizieren, der einer Verbesserung des Kostendeckungsgrads dient. Der Landtag forderte die Landesregierung am 26.09.2013 auf, die eigenen Möglichkeiten des Landes zur Verbesserung der Einnahmen im Gebührenbereich zu nutzen.¹⁸⁹

Das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz erstellte daraufhin für die Gewerbeaufsichtsverwaltung Vorschläge zur Änderung von Gebührentatbeständen.

Bei seiner Prüfung der staatlichen Gewerbeaufsichtsverwaltung stellte der LRH für den Bereich der Gebühreneinnahmen fest, dass weitere Maßnahmen geboten sind, um die Einnahmen zu verbessern und sprach dazu folgende Empfehlungen aus:

Gebührenerhebung für die Betriebskontrollen beim Fahrpersonal

Derartige Überwachungsmaßnahmen der Gewerbeaufsichtsverwaltung sind grundsätzlich kostenpflichtig.¹⁹⁰ Das bedeutet, dass die Gewerbeaufsichtsämter für die nach dem Risikoeinstufungssystem durchgeführten Betriebskontrollen Gebühren zu erheben hatten, sofern sie bei den Kontrollen Verstöße ermittelten. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung erläuterte die Rechtslage entsprechend in seinem Erlass vom 15.09.2006.

Wie der LRH feststellte, setzten die Gewerbeaufsichtsämter in den Jahren 2010 bis 2012 nur Kosten von insgesamt 10.078 € fest. Sieben Ämter erhoben in dem vom LRH betrachteten Zeitraum von 2010 bis 2012 überhaupt keine Kosten für ihre Betriebskontrollen, obwohl sie fast ausnahmslos Verstöße bei ihrer Aufsichtstätigkeit feststellten. Nur ein Gewerbeaufsichtsamt erhob für Betriebskontrollen Gebühren, wie es der Erlass vorsah.

¹⁸⁸ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2013 bis 2018, S. 22.

¹⁸⁹ Drs. 17/622, Nr. 9.

¹⁹⁰ Rechtsgrundlage ist § 4 Abs. 5 Satz 4 des Gesetzes über das Fahrpersonal von Kraftfahrzeugen und Straßenbahnen in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. S. 640), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.06.2013 (BGBl. S. 1558).

Der Verwaltungsaufwand, der durch die notwendigen Betriebskontrollen entsteht, ist von dem zu tragen, der zu der Amtshandlung Anlass gegeben hat.¹⁹¹ Dass die Gewerbeaufsichtsverwaltung die Gebühren nicht festsetzte, ist ein Verstoß gegen das Gebot zur Erhebung von Einnahmen (§ 34 Abs. 1 LHO).

Unternehmens- und Werkstattkarten

Die Gewerbeaufsichtsämter haben u. a. die Lenkzeiten von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, zu überwachen. Die dafür erforderlichen Fahrer-, Unternehmens- und Werkstattkarten erteilt in Niedersachsen die Gewerbeaufsichtsverwaltung seit dem Jahr 2006.¹⁹²

Der LRH untersuchte, ob die Gewerbeaufsichtsverwaltung für die Erteilung der Unternehmens- und Werkstattkarten kostendeckende Gebühren erhielt. Der LRH stellte fest, dass der Personalaufwand in den Jahren 2011 und 2012 erheblich größer war als die erzielten Gebühreneinnahmen:

Jahr	Personaleinsatz	Personalaufwand	Gebühren	Differenz
2011	4,42 Vollzeiteinheiten	214.467 €	137.940 €	76.527 €
2012	4,53 Vollzeiteinheiten	219.805 €	121.215 €	98.590 €

Die Einnahmen reichten in beiden Jahren nicht aus, um die Kosten zu decken. Gebühren sind gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes nach dem Maß des Verwaltungsaufwands zu bemessen. Der LRH hält deshalb eine Erhöhung der Gebührensätze für erforderlich.

Alternativ prüfte der LRH die Möglichkeit einer Übertragung der Aufgabe auf private Dienstleister. Das Gesetz über das Fahrpersonal von Kraftfahrzeugen und Straßenbahnen sieht vor, dass die Länder Dritte mit dieser Aufgabe betrauen können.¹⁹³ Die Länder Sachsen-Anhalt, Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg übertrugen die Erteilung der Unternehmens- und Werkstattkarten auf den TÜV und den DEKRA. In Sachsen-Anhalt ist die Gebühr zurzeit 4 € niedriger als in Niedersachsen. Bei einer Gebührenerhöhung würde sich der Unterschied zwischen den beiden benachbarten Bundesländern weiter vergrößern.

¹⁹¹ §§ 1 und 5 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz in der Fassung vom 25.04.2007 (Nds. GVBl. S. 172), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.10.2013 (Nds. GVBl. S. 254).

¹⁹² Nr. 4.3.1 der Anlage der Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten des Arbeitsschutz-, Immissionsschutz-, Sprengstoff-, Gentechnik- und Strahlenschutzrechts sowie in anderen Rechtsgebieten (ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz) vom 27.10.2009 (Nds. GVBl. S. 374), zuletzt geändert durch Verordnung vom 07.02.2014 (Nds. GVBl. S. 60).

¹⁹³ § 4 a Satz 2 des Gesetzes über das Fahrpersonal von Kraftfahrzeugen und Straßenbahnen.

Beleihungen sind insbesondere dann vorzuziehen, wenn Beliehene Aufgaben effizienter als eine Behörde erledigen können. Vor diesem Hintergrund regt der LRH an, in Niedersachsen ebenfalls Dritte mit der Vergabe der Unternehmens- und Werkstattkarten zu beauftragen.

Überwachung der Prüffristen nach der Betriebssicherheitsverordnung

Von bestimmten technischen Anlagentypen gehen besondere Gefahren für Beschäftigte und die Allgemeinheit aus. Mögliche Schadensfälle wären z. B. explodierte Dampfkessel, Brände in Chemieanlagen und -lagern, Abstürze von Aufzügen oder Explosionen von Druckbehältern (z. B. Gastanks).

Aus diesem Grund wurden Vorschriften für die Beschaffenheit, die Errichtung, die Montage und den Betrieb solcher Anlagen erlassen. Die Anlagen werden als „überwachungsbedürftige Anlagen“ bezeichnet. In den Vorschriften sind sicherheitstechnische Anforderungen an die Anlagen, Prüfanforderungen vor Inbetriebnahme sowie regelmäßig wiederkehrende Prüfungen festgelegt. Die Gewerbeaufsichtsämter überwachen im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit, ob die Prüffristen eingehalten und die Anlagen in einem sicherheitstechnisch einwandfreien Zustand betrieben werden.

Die Gewerbeaufsichtsämter müssen u. a. die Überschreitung von Prüffristen verfolgen, die das Produktsicherheitsgesetz in Verbindung mit der Betriebssicherheitsverordnung vorsieht. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat dies durch Erlass ergänzend geregelt. Im Jahr 2012 setzte die Gewerbeaufsichtsverwaltung 5,37 Vollzeiteinheiten für diese Aufgabe ein.

Die Gewerbeaufsichtsämter erhoben für die Überwachung der Prüffristen - mit Ausnahme von behördlichen Anordnungen - seit Juli 2013 keine Gebühren. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung äußerte sich in Abstimmung mit dem Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz dahingehend, dass die Ermittlung unterlassener Prüfungen durch schriftliche Abfragen beim Betreiber keinen Gebührentatbestand darstellt.

Der LRH ist der Auffassung, dass sich eine Gebührenpflicht der Anlagenbetreiber gemäß §§ 1 und 3 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz in Verbindung mit Nrn. 5.3.1.7 und 39 des Kostentarifs der Allgemeinen Gebührenordnung ergibt, wenn die Gewerbeaufsichtsämter nicht rechtzeitig durchgeführte Prüfungen kontrollieren und beanstanden.

Der LRH empfiehlt, den Verwaltungsaufwand durch die Erhebung von Gebühren künftig verursachergerecht zu decken.

Überwachung sonstiger Prüffristen

Die Gewerbeaufsichtsämter überwachen die Prüffristen nach der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe.¹⁹⁴ Sie haben zu kontrollieren, ob die Betreiber prüfpflichtiger Anlagen ihre Prüfpflichten fristgerecht erfüllen. Sofern die Prüffristen überschritten waren, forderten die Gewerbeaufsichtsämter die Anlagenbetreiber bei fälligen Prüfungen durchgängig auf, die Anlage überprüfen zu lassen und den vereinbarten Prüftermin mitzuteilen. Für diese Überwachungsmaßnahme erhoben die Gewerbeaufsichtsämter bisher keine Gebühren.

Der LRH ist auch hier der Auffassung, dass es sich um eine anlassbezogene Überwachungstätigkeit handelt, die durch das säumige Verhalten der Anlagenbetreiber verursacht wurde. Ein Gebührentatbestand ist vorhanden. Nach Nr. 96.6 des Kostentarifs sind Maßnahmen der Gewässeraufsicht nach Zeitaufwand abzurechnen.

Der LRH empfiehlt der Gewerbeaufsichtsverwaltung, künftig Gebühren zu erheben.

Überwachung der Mängelbeseitigung

Wenn die zugelassenen Überwachungsstellen bzw. die Sachverständigen bei ihren Überprüfungen Mängel feststellten, erhielten die Gewerbeaufsichtsämter hierüber eine Mitteilung. Die Ämter schrieben die Betreiber der Anlagen an und wiesen auf die Mängel hin. Sie forderten, diese innerhalb einer Frist zu beheben, und baten um Übersendung eines Nachweises über die Mängelbeseitigung. Anschließend verfolgten sie den Eingang des Nachweises. Gebühren erhoben die Ämter für diese Tätigkeit bisher nicht.

Der LRH ist der Auffassung, dass es sich bei der beschriebenen Überwachung der Mängelbeseitigung um eine Amtshandlung handelt, die die Betreiber der Anlagen veranlasst haben.

Der LRH hält es für erforderlich, künftig auch für diese Überwachungsmaßnahmen Gebühren zu erheben.

¹⁹⁴ § 4 der Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts vom 10.03.2011 (Nds. GVBl. S. 70).

39. Verzicht auf die Anordnung der Rufbereitschaft in der Gewerbeaufsichtsverwaltung

Die Gewerbeaufsichtsämter ordnen außerhalb der allgemeinen Dienstzeit Rufbereitschaften an. Hierfür entstehen jährlich Kosten in Höhe von rd. 175.000 €.

Der LRH empfiehlt, die Beteiligung der Gewerbeaufsichtsverwaltung künftig über die Lage- und Führungszentralen und die Regionalleitstellen sicherzustellen und die Anordnung von Rufbereitschaften aufzuheben.

Die Verwaltungsbehörden haben nach § 99 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung sicherzustellen, dass Aufgaben der Gefahrenabwehr auch außerhalb der Dienstzeit wahrgenommen werden können. Alle Gewerbeaufsichtsämter teilten außerhalb der allgemeinen Dienstzeit eine Rufbereitschaft ein. Eine umfassende landesweite Regelung gab es hierfür nicht.

Der LRH betrachtete die Rufbereitschaften der Ämter im Zeitraum von zweieinhalb Jahren. Sie verursachten vom 01.01.2011 bis 30.06.2013 Gesamtkosten von rd. 440.000 €. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gewerbeaufsichtsämter hatten während der Rufbereitschaftszeiten landesweit insgesamt 74 Einsätze vor Ort. Ein Einsatz kostete somit durchschnittlich rd. 5.900 €.

Die bisherigen Erfahrungen bei der angeordneten Rufbereitschaft zeigen, dass die Gewerbeaufsichtsverwaltung die Aufgaben der Gefahrenabwehr außerhalb der Dienstzeiten nur in Ausnahmefällen wahrzunehmen hatte. Die Polizei und/oder die Feuerwehr waren immer am Ort.

Angesichts der geringen Zahl von Einsätzen und der hohen Kosten hält es der LRH nicht für gerechtfertigt, die Rufbereitschaft in dieser Form aufrechtzuerhalten. Zwar hat die Gewerbeaufsichtsverwaltung ihre Erreichbarkeit grundsätzlich auch außerhalb der Dienstzeit sicherzustellen, dies kann aber auch auf andere Weise als durch die bisher praktizierte Rufbereitschaft geschehen.

Eine Rufbereitschaft wird beispielsweise bei Arzneimittelzwischenfällen, deren Folge eine akute gesundheitliche Gefährdung der Allgemeinheit oder bestimmter Personen sein kann, nicht mehr praktiziert. Für Zwischenfälle außerhalb der Dienstzeit steht dem Lagezentrum beim Ministerium für Inneres und Sport eine Liste der verantwortlichen Personen der Gewerbeaufsichtsämter und des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zur Verfügung.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Maßnahmen bei Arzneimittelzwischenfällen, Runderlass des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 24.06.2013 (Nds. MBl. S. 527).

Der LRH hält es daher für ausreichend, wenn die Lage- und Führungszentralen und die Regionalstellen der Polizei künftig Telefonlisten der Gewerbeaufsichtsämter erhalten und für die Anrufe eine automatische Wählvorrichtung zur Verfügung steht. Die ausdrückliche Anordnung der Rufbereitschaft wäre auf diese Weise nicht mehr erforderlich. Dadurch würden jährlich 2,8 Vollzeiteinheiten im Gegenwert von rd. 175.000 € freigesetzt.

40. Gescheiterte Refinanzierung von Stellen in der Gewerbeaufsichtsverwaltung

In den Haushaltsplänen der letzten Jahre wurden mehrfach neue Stellen für bestimmte Aufgaben ausgebracht. Sie sollten durch Mehreinnahmen (u. a. Gebühren) refinanziert werden.

Der LRH stellte fest, dass

- *die Refinanzierung durch die im Haushalt dargestellten Mehreinnahmen nicht vollständig erfolgte, weil die erforderlichen Rechtsänderungen (Gebührenordnungen) nicht rechtzeitig, nur ansatzweise oder nicht auskömmlich umgesetzt wurden,*
- *eine Kontrolle der im Haushaltsplan festgelegten Refinanzierung nicht stattfand.*

Der LRH wertet dies als Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

Fahrpersonalrecht

Die Gewerbeaufsichtsämter haben u. a. die Arbeitszeiten des Fahrpersonals zu überwachen. Die Gewerbeaufsichtsverwaltung hatte bis zum Jahr 2007 mindestens 1 % der Fahrtage zu kontrollieren. Diesen Prozentsatz erhöhte die EU ab dem 01.01.2008 auf 2 % und ab dem 01.01.2010 auf 3 %.

Die Gewerbeaufsichtsverwaltung führte eine Geschäftsprozessanalyse mit einer Personalbedarfsschätzung durch und beantragte eine entsprechende Stellenzuweisung.

Der Haushaltsgesetzgeber bewilligte daraufhin im Produktbereich Fahrpersonalrecht insgesamt 54 zusätzliche Stellen.

Die Erläuterungen zu den Stellenplänen der Haushaltsjahre 2007, 2008 und 2010 sagten aus, dass die neuen Stellen durch Gebühreneinnahmen oder Mehreinnahmen bei den Geldbußen refinanziert werden.

Die 54 Stellen verursachten im Jahr 2013 entsprechend der verschiedenen Besoldungsgruppen zusätzliche Bruttopersonalkosten¹⁹⁶ von rd. 2,76 Mio. €.

Die Gewerbeaufsichtsverwaltung konnte in den Jahren ab 2006 im Fahrpersonalrecht folgende Einnahmen¹⁹⁷ erzielen:

Haushalts-jahr	Buß- und Verwargelder	Gebühren Unternehmens- und Werkstattkarten	Gesamt
2006	2.629.221 €	139.761 €	2.768.982 €
2007	2.036.920 €	123.089 €	2.160.009 €
2008	3.084.184 €	95.924 €	3.180.108 €
2009	2.988.368 €	78.445 €	3.066.813 €
2010	3.598.439 €	84.229 €	3.682.668 €
2011	3.649.279 €	137.940 €	3.787.219 €
2012	2.296.322 €	121.215 €	2.417.537 €
2013	1.736.322 €	106.223 €	1.842.545 €

Das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz errechnete für das im Jahr 2013 tatsächlich eingesetzte Personal einen Kostendeckungsgrad von 57,66 %.

Die Gewerbeaufsichtsverwaltung erreichte die Refinanzierung der neuen Stellen nicht. Zwar konnten die Gewerbeaufsichtsämter die Einnahmen bei den Buß- und Verwargeldern gegenüber dem Stand vom Jahr 2006 zunächst steigern. Die zusätzlichen Einnahmen reichten aber zu keiner Zeit aus, um die Bruttopersonalkosten für die neu geschaffenen Stellen zu refinanzieren. In den Jahren 2012 und 2013 waren die Einnahmen sogar geringer als in den Jahren, als noch keine der neuen Stellen zur Verfügung standen. Der erhebliche Einbruch bei den Bußgeldern in den Jahren 2012 und 2013 ist in Teilen auf eine geänderte Rechtsprechung zurückzuführen.

Eine zusätzliche Personalzuweisung in der geschilderten Größenordnung stellt nach Auffassung des LRH eine Maßnahme von finanzieller Bedeutung dar. Für solche Maßnahmen sind nach § 7 Abs. 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese sind als Planungsinstrument sowie als begleitende und abschließende Erfolgskontrolle einzusetzen.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen, der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben sowie der Durchschnittssätze für die Berechnung der haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Altersteilzeit für 2013, Runderlass des Finanzministeriums vom 11.06.2013 (Nds. MBl. S. 453).

¹⁹⁷ Quelle: LoHN in der Gewerbeaufsichtsverwaltung.

¹⁹⁸ VV Nr. 2.2 und Nr. 2.3.1 zu § 7 LHO.

Marktüberwachung nach dem Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte

Der LRH stellte ein weiteres Beispiel für eine verfehlte Refinanzierung in der Gewerbeaufsichtsverwaltung fest. Für die Wahrnehmung von neuen Aufgaben im Rahmen der Marktüberwachung aufgrund des Gesetzes über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte erhielt die Gewerbeaufsichtsverwaltung im Jahr 2009 zusätzlich vier A 12-Stellen und das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz eine A 14-Stelle.

Die Erläuterungen zum Stellenplan des Kapitels 15 06 sahen die Refinanzierung von zwei Stellen der Besoldungsgruppe A 12 durch Gebühreneinnahmen vor.

In der 20. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 30.10.2008, in der der Entwurf des Stellenplans beraten wurde, bat der LRH um einen Erfahrungsbericht des Ministeriums. Dieser sollte zur Jahresmitte 2010 Auskunft darüber geben, ob die Refinanzierung durch Gebühreneinnahmen gelungen sei.

Im Juli 2010 teilte das Ministerium mit, dass sich der Stellenbedarf bestätigt habe, die Stellen erst verspätet hätten besetzt werden können und die neuen Gebührentatbestände erst zum Ende des Jahres 2009 in Kraft getreten seien. Zur Höhe der Gebühren könne keine Aussage getroffen werden.

Im August 2012 teilte es dem LRH mit, dass im Haushaltsjahr 2011 noch keine Gebühren für Amtshandlungen nach dem Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte erhoben wurden.

Im Juni 2013 berichtete es, dass die Gewerbeaufsichtsämter im Haushaltsjahr 2012 insgesamt 120 Überwachungsmaßnahmen durchgeführt und Gebühren in Höhe von 260 € eingenommen hätten.

Mit Schreiben vom 25.04.2014 teilte das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz mit, dass bei 55 Prüfungen im Jahr 2013 Einnahmen von rd. 5.300 € erzielt wurden.

Im Jahr 2013 betragen die Personalkosten für zwei Stellen der Besoldungsgruppe A 12 134.538 €. ¹⁹⁹

¹⁹⁹ Siehe Fußnote 208.

Nach nunmehr vier Jahren stellt der LRH fest: Die Gewerbeaufsichtsverwaltung konnte die vorgesehene Refinanzierung der beiden A 12-Stellen bisher in keinem Jahr auch nur annähernd realisieren.

Empfehlungen

Der LRH ist grundsätzlich der Auffassung, dass bei der Übernahme neuer Aufgaben oder der Schaffung zusätzlicher Stellen für vorhandene Aufgaben das zuständige Ressort sorgfältig untersuchen und nachvollziehbar belegen muss, ob die Aufgabe mit dem vorhandenen Personal kostenneutral wahrgenommen werden kann. Eine im Stellenplan ausgebrachte Refinanzierung zusätzlicher Stellen ist durch haushaltsrechtliche Maßnahmen, evtl. begleitende Rechtsetzung, z. B. hinsichtlich anzupassender Gebührentatbestände, und durch eine Erfolgskontrolle sicherzustellen.

Der LRH hält daher künftig folgendes Vorgehen für die gesamte Verwaltung grundsätzlich für geboten:

- Wenn neue Stellen durch zusätzliche Einnahmen refinanziert werden sollen, muss das beantragende Ministerium dies zunächst mit einer zuverlässigen Berechnung bzw. qualifizierten Schätzung der erwarteten Einnahmen nachweisen.
- Werden die Stellen neu geschaffen, ist die beabsichtigte Refinanzierung im Sinne der Haushaltsklarheit durch Erläuterungen im Haushaltsplan deutlich zu machen.
- Die Landesregierung sollte dafür Sorge tragen, dass für die Refinanzierung zusätzlicher Stellen notwendige Rechtsänderungen, z. B. Anpassung von Gebührentatbeständen, spätestens mit dem betreffenden Haushalt in Kraft treten.
- Nach einem angemessenen Zeitraum hat das Ministerium zu überprüfen und zu belegen, dass die Refinanzierung der Stellen gelungen ist. Über das Ergebnis ist der LRH zu unterrichten.

Hildesheim, 21.04.2015

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

H ö p t n e r

M ü l l e r

P a l m

B a r d e l l e

V o l l m e r