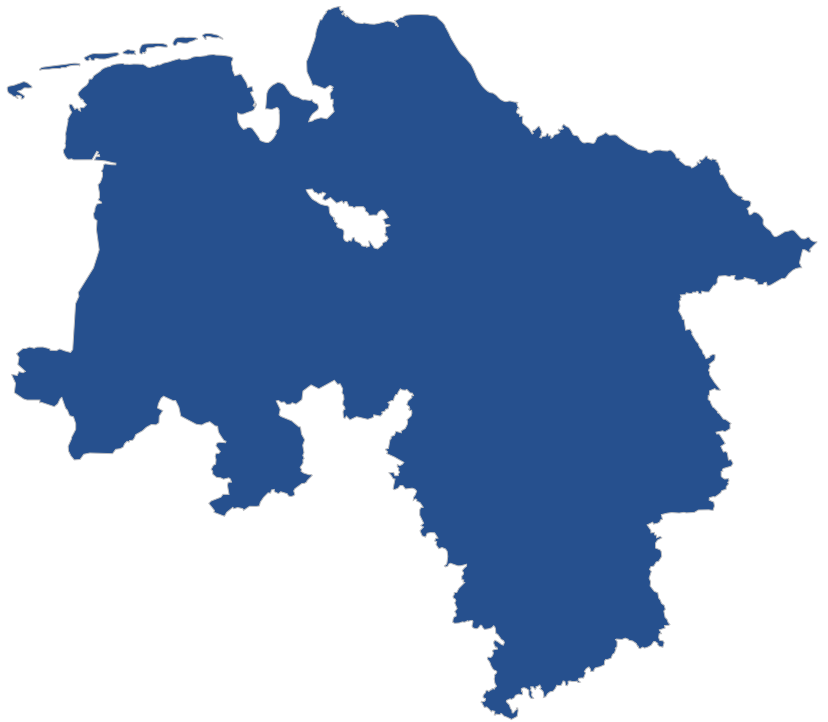


**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

23 Ausbildung über Bedarf in der Anstalt Niedersächsische Landesforsten

Bei der Verwendung der Finanzhilfen des Landes für Ausbildungsaufgaben hielt sich die Anstalt Niedersächsische Landesforsten nach Auffassung des LRH nicht an die Vorgaben des Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Landesforsten. Zudem beachtete sie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als Aufsichtsbehörde leitete die Landesmittel ohne eine zielgerichtete Steuerung und Kontrolle weiter. Es stimmte sogar einer eigenmächtigen, indirekten Erhöhung der Finanzhilfen zu. Der Landtag wurde nicht beteiligt.

Ausgangssituation

Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) bietet staatlich anerkannte Ausbildungsberufe an, wie die Ausbildung zum Forstwirt, zum Tierpfleger und zum Fischwirt. Auszubildende zum Forstwirt können Lehrgänge mit dem Abschluss als Forstmaschinenführer oder Vorbereitungskurse für die Prüfung zum Forstwirtschaftsmeister absolvieren. Daneben wirkt die NLF bei der Ausbildung der Beamtinnen und Beamten des Forstdienstes mit. In den Jahren 2013 bis 2015 leisteten durchschnittlich 100 Personen pro Jahr unterschiedliche Arten von Praktika ab.

Der LRH untersuchte die Verwendung der Finanzhilfen für die Ausbildung im Produktbereich 4 („Betreuung, Leistungen für Dritte“) der NLF. In den Jahren 2013 bis 2015 beliefen sich die Finanzhilfen des Landes für die NLF auf insgesamt 22,5 Mio. € pro Jahr. Für die Produktgruppe Ausbildung plante die NLF hiervon zwischen rd. 3,9 Mio. € und 4,5 Mio. € ein.

Rechtskonforme Verwendung der Finanzhilfen für die Ausbildung?

Mit ihrer bisherigen Praxis, die Ausbildung aus Mitteln der Finanzhilfen zu finanzieren, verstieß die NLF nach Auffassung des LRH gegen die Zweckbindung des § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (LForstAnstG). Die Vorschrift bestimmt aus Sicht des LRH abschließend, für welche Aufgaben die NLF die Finanzhilfen zu verwenden hat. Dem Wortlaut zufolge unterliegen die Finanzhilfen der Zweckbindung, nur für die Erfüllung der Aufgaben nach § 3 Abs. 1, 2 und 4 LForstAnstG eingesetzt zu werden. Darunter fallen staatliche Aufgaben, die entweder zur Bewirtschaftung des Landeswaldes gehören oder durch Verordnung übertragen wurden sowie Unterstützungs- und Beratungstätigkeiten für das Land in Fragen des Forst- und Jagdwesens. Die Aufgaben der Produktgruppe Ausbildung erfüllen diese Voraussetzungen nicht.

Dass es sich insbesondere bei der Ausbildung zum Forstwirt nicht um eine staatliche Aufgabe handelt, stellte die Niedersächsische Staatskanzlei bereits im Jahr 2005 fest, als es um die Frage ging, ob der NLF diese Aufgabe mittels einer Verordnung nach § 3 Abs. 2 LForstAnstG übertragen werden kann. Bei diesen und anderen Ausbildungen steht die NLF im Wettbewerb mit anderen, staatlich anerkannten Ausbildungsbetrieben. Für die Ausbildung der Beamtinnen und Beamten des Forstdienstes sind das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und die Landwirtschaftskammer zuständig.²²⁷ Nach Auffassung der Staatskanzlei handelte es sich insoweit um eine bloße Mitwirkung der NLF, die durch Absprachen gesichert werden könne.

²²⁷ Vgl. § 8 Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Agrar- und umweltbezogene Dienste (APVO-AgrumwD).

Gleichwohl wirkte das Ministerium nicht auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben hin. Zudem fehlten klare Regelungen, welche Aufgaben die NLF über den Produktbereich 4 finanzieren darf. Der LRH hält es für nicht akzeptabel, Landesmittel ohne entsprechende Steuerung und Kontrolle weiterzuleiten.

Das Ministerium und die NLF sind nach ihrer Auffassung befugt, die Mittel der Finanzhilfe für die Ausbildungsaufgaben einzusetzen, weil diese gemäß § 1 LForstAnstG mit Gründung der NLF im Wege der Rechtsnachfolge auf sie übergegangen seien. Aus ihrer Sicht bestimme § 10 Abs. 1 LForstAnstG deshalb nicht abschließend, für welche Aufgaben die Finanzhilfen zu verwenden seien. Gleichwohl halten sie eine Präzisierung der §§ 3 und 10 LForstAnstG für erforderlich und streben insoweit eine Gesetzesänderung an. Zudem werde die NLF zumindest die Ausbildung der Fischwirte, der Tierpfleger sowie der Praktikanten außerhalb von studienbegleitenden Pflichtpraktika nicht mehr im Produktbereich 4 buchen.

Fehlende Bedarfsorientierung bei der Ausbildung der Forstwirte, Tierpfleger und Fischwirte

Die NLF bildete die Forstwirte, Fischwirte und Tierpfleger zum Teil weit über ihren eigenen Bedarf hinaus aus. Der Einsatz öffentlicher Mittel für diese Überbedarfsausbildungen verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO. Ein wirtschaftlicher und sparsamer Umgang mit den Mitteln setzt bei der Planung u. a. voraus, dass die Anzahl der Ausbildungsplätze am eigenen Personalbedarf ausgerichtet wird. Das Ministerium rügte die Überbedarfsausbildung nicht.

Das Ministerium und die NLF verweisen insoweit auf ein öffentliches Interesse. Zum einen herrsche ein Fachkräftemangel, zum anderen sei das Angebot attraktiver Ausbildungsplätze Ausdruck einer besonderen Verantwortung gerade in strukturschwachen, ländlichen Regionen.

Eine Ausnahmesituation, die ein Eingreifen des Staates mit öffentlichen Mitteln in den Ausbildungsmarkt für Forstwirte, Fischwirte und Tierpfleger gerechtfertigt hätte, konnten das Ministerium und die NLF nach Auffassung des LRH nicht überzeugend darlegen. In Niedersachsen gibt es für alle drei Ausbildungsberufe weitere Ausbildungsbetriebe, mit denen die NLF im Wettbewerb steht. Zudem hätte der LRH insoweit eine bewusste und transparent gemachte Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers erwartet.

Das Ministerium und die NLF sagten mittlerweile zu, die Anregung des LRH zu prüfen, die Überbedarfsausbildung als entgeltliche Dienstleistung anzubieten.

Indirekte Erhöhung der Finanzhilfen – fehlende Transparenz im Haushaltsplan

Seit dem Jahr 2016 führte die NLF für die Ausbildung der Forstwirte eine Umbuchung über 750.000 € vom Produktbereich 1 in den Produktbereich 4 durch. Bei den Mitteln aus dem Produktbereich 1 handelte es sich nicht um Finanzhilfen, sondern um Überschüsse, die die NLF im Forstbetrieb erwirtschaftet hatte. Die Umbuchung, die eine zusätzliche Finanzierung des Produktbereichs 4 bedeutete, war im Haushaltsplan nicht erkennbar. Aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Produktbereiche führte sie dazu, dass der NLF im Jahr 2016 insgesamt Mittel aus Finanzhilfen in Höhe von 23,75 Mio. € statt der im Haushaltsplan vorgesehenen 23 Mio. € zur Verfügung standen. Das Ministerium hatte hierzu sein Einvernehmen erteilt.

Aus Sicht der NLF liegt dieser Vorgehensweise ihre unternehmerische Entscheidung zugrunde, einen angemessenen Anteil der Ausbildungskosten für die Forstwirte zu tragen, die später von ihr übernommen werden.

Nach Auffassung des LRH verstößt diese Querfinanzierung jedoch gegen § 10 Abs. 1 LForstAnstG, der eine abschließende Festlegung der Höhe der Finanzhilfen im Haushaltsplan vorschreibt. Der Forderung des LRH, nicht staatliche Aufgaben ggf. aus den erwirtschafteten Mitteln des Produktbereich 1 zu finanzieren, kann nicht durch eine einfache Umbuchung nachgekommen werden. Denn – wie aufgezeigt – stehen die umgebuchten Mittel aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit bei Bedarf sämtlichen Produktbereichen zur Verfügung; ein ursachengerechter Einsatz ist somit nicht sichergestellt.

Gleichzeitig verringerten sich die Gewinne im Produktbereich 1 jährlich um 750.000 € und damit auch die Summe, von der die NLF jährlich einen prozentualen Anteil an das Land abführte.

Das Ministerium ist der Ansicht, dass das Land durch diese Vorgehensweise in Höhe des reduzierten Gewinnabführungsbetrags von 225.000 € sogar besser dastehe, da anderenfalls eine Erhöhung der Finanzhilfen um 750.000 € erforderlich geworden wäre. Die Beteiligten im Verwaltungsrat der NLF, zu denen auch fünf Vertreter des Landes Niedersachsen gehören, seien sich über diese Vorgehensweise einig gewesen.

Bei ihrer Argumentation unterstellen das Ministerium und die NLF eine positive Entscheidung des Gesetzgebers, die Mittel der Finanzhilfen jederzeit zu erhöhen. Durch ihre Praxis haben sie eine notwendige Entscheidung des Gesetzgebers vorweggenommen, gegen § 10 Abs. 1 LForstAnstG verstoßen und dies im Haushaltsplan nicht transparent gemacht. Der LRH geht davon aus, dass die Entscheidungskompetenz für eine Abweichung von den gesetzlichen Vorgaben sowie den Festlegungen im Haushaltsplan allein dem Landtag obliegt.

Abführung der Gewinne an das Land ohne Rechtsgrundlage

Die NLF führte jährlich einen Teil des operativen Gewinns aus dem Produktbereich 1 an das Land ab. Hierfür gab es keine verpflichtende Rechtsgrundlage.

Nach Auffassung des LRH ist es erforderlich, eine Gewinnabführungspflicht sowie die Details für das Verfahren und die Höhe der Abführung ausdrücklich festzulegen. Um insoweit Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen, schlug der LRH vor, dies durch eine Anpassung des LForstAnstG umzusetzen, die entweder direkt die Verpflichtung regelt oder – ähnlich wie in anderen Bundesländern – eine Verordnungsermächtigung vorsieht.

Das Ministerium sagte mittlerweile zu, gemeinsam mit dem Finanzministerium bei der nächsten Änderung des LForstAnstG zu prüfen, inwieweit eine entsprechende Regelung getroffen und dabei die Anmerkungen des LRH berücksichtigt werden können.

Fazit

Der LRH erwartet, dass das Ministerium durch Zielvorgaben die mit den Finanzhilfen zu erfüllenden Aufgaben der NLF dem Grunde und der Höhe nach steuert. Die Grenze bildet dabei § 10 Abs. 1 LForstAnstG; Spielräume dürfen nur innerhalb des gesetzlichen Rahmens genutzt werden. Aufgaben, die nicht unter § 10 Abs. 1 LForstAnstG fallen, sind – soweit sie überhaupt vom Tätigkeitsbereich der NLF erfasst sind – aus Mitteln des Produktbereichs 1 zu finanzieren. Zudem sollten die Kosten für die Aufgaben konkret ermittelt werden, um mehr Transparenz in das Finanzierungssystem und den genauen Bedarf der NLF zu bringen. Hierbei könnten auch die vom Ministerium vorgebrachten allgemeinen Kostensteigerungen berücksichtigt werden.

Erst auf Grundlage dieser Erkenntnisse sollte nach Ansicht des LRH über den Umfang sowie vor allem über erneute Erhöhungen der Finanzhilfen für die NLF entschieden werden. Der LRH sieht insbesondere vor diesem Hintergrund die Entwicklung kritisch, dass die Finanzhilfen von 22,5 Mio. € im Jahr 2015 auf mittlerweile 24,1 Mio. € im Jahr 2019 erhöht wurden.