

**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



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



Niedersachsen

V Denkschrift

Ministerium für Inneres und Sport

1 Vorzeitiger Ruhestand: Frühzeitige Evaluation ist geboten

Bundesweit einzigartig können sich niedersächsische Beamtinnen und Beamte auf eigenen Antrag bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres in den Ruhestand versetzen lassen.

Von den in den Jahren 2015 bis 2017 insgesamt aus dem aktiven Dienst ausgeschiedenen niedersächsischen Beamtinnen und Beamten ließen sich ca. 55 % auf eigenen Antrag vorzeitig in den Ruhestand versetzen. Davon schied ein Drittel (in Zahlen 2.533) bereits zwischen Vollendung des 60. und 63. Lebensjahres aus dem Dienst aus.

Die Inanspruchnahme des Ruhestands auf Antrag führt zu einer zumindest temporären Mehrbelastung des Landeshaushalts durch zusätzliche Versorgungsausgaben.

Ausgangslage

Zum 01.12.2011 hob der Gesetzgeber angesichts des demografischen Wandels die Regelaltersgrenze gemäß § 35 des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) stufenweise auf das vollendete 67. Lebensjahr an. Zeitgleich senkte er die Antragsaltersgrenze ab. Nach der bis dahin gültigen Fassung des § 37 NBG konnten Beamtinnen und Beamte auf Antrag in den Ruhestand versetzt werden, wenn sie das 63. Lebensjahr vollendet hatten. Seit dem 01.01.2012 können Beamtinnen und Beamte auf Antrag in den Ruhestand versetzt werden, wenn sie das 60. Lebensjahr vollendet haben.⁷⁷

⁷⁷ Art. 2 Nr. 7 des Gesetzes zur Neuregelung des Beamtenversorgungsgesetzes sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 17.11.2011 (Nds. GVBl. S. 422).

Mit dieser Absenkung der Antragsaltersgrenze sollten die Möglichkeiten einer individuellen Ausgestaltung der Lebensarbeitszeit erweitert und damit Eigenverantwortung und Motivation gestärkt werden.⁷⁸ Die Landesregierung wies darauf hin, dass mit Blick auf den zunehmenden Wettbewerb um qualifizierte Nachwuchs- und Fachkräfte auch die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber, insbesondere in Konkurrenz zu anderen Bundesländern, in den Vordergrund gerückt werden sollte. Die Landesregierung sieht darin außerdem einen Ausgleich für Belastungen, die die niedersächsischen Beamtinnen und Beamten zuvor hinzunehmen hatten.

Der LRH stellte fest, dass potenzielle Bewerberinnen und Bewerber im Karriereportal des Landes auf diese Möglichkeiten nicht hingewiesen wurden.⁷⁹ Auch der im Karriereportal zum Download angebotene Flyer enthielt keinen Hinweis. Abgesehen von der niedersächsischen Regelung in § 37 NBG besteht bundesweit keine Antragsaltersgrenze, die lediglich die Vollendung des 60. Lebensjahres fordert. Ein Ruhestand auf Antrag – ohne weitere gesetzliche Voraussetzung – ist nach den Vorschriften des Bundes und der meisten Bundesländer erst mit Vollendung des 63. Lebensjahres möglich.

Allgemeine Entwicklung des Ruhestandseintritts

Der Prozentsatz der Beamtinnen und Beamten, die mit Erreichen der Regelaltersgrenze oder der besonderen gesetzlichen Altersgrenzen⁸⁰ in den Ruhestand traten, nahm von ca. 40 % im Jahr 2009 auf ca. 23 % im Jahr 2017 ab.

⁷⁸ Gesetzesbegründung: Drs. 16/3207, S. 70 und 139.

⁷⁹ <https://karriere.niedersachsen.de> (Abruf am 15.03.2019).

⁸⁰ Das NBG sieht besondere Altersgrenzen für folgende Beamtengruppen vor: Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, Beamtinnen und Beamte des Feuerwehrdienstes sowie Beamtinnen und Beamte im Justizvollzugsdienst und Werkdienst des Justizvollzugs der Laufbahngruppe 1. Die vorgenannten Beamtinnen und Beamten erreichen die Altersgrenze spätestens mit Vollendung des 62. Lebensjahres. Nach dem Niedersächsischen Hochschulgesetz erreichen Professorinnen und Professoren die Altersgrenze mit Vollendung des 68. Lebensjahres.

Demgegenüber stieg der Anteil der Beamtinnen und Beamten, die sich auf Antrag vorzeitig in den Ruhestand versetzen ließen, von ca. 35 % im Jahr 2009 auf ca. 54 % im Jahr 2017.

Die geprüften Ministerien⁸¹ wendeten ein, dass seit dem Jahr 2013 die Anzahl der Antragsruhestände wieder gesunken sei. Hierbei wird verkannt, dass die langjährige Tendenz der Antragsruhestände insgesamt steigend ist und inzwischen durchgängig bei über 50 % liegt. In den Jahren 2012 und 2013 beantragten deutlich überproportional⁸² viele Lehrkräfte den vorzeitigen Ruhestand. Das war eine außergewöhnliche Spitze, die deshalb nicht als Maßstab für eine langjährige Entwicklung herangezogen werden kann. Noch im Jahr 2016 ist für die Nutzung der Antragsaltersgrenze ein Höchstwert von 57,8 % festzustellen.

Die im NBG als Regelfall vorgesehene Pensionierung mit Erreichen der jeweiligen gesetzlichen Altersgrenze stellt sich in der Praxis als Ausnahmefall, das vorzeitige Ausscheiden als Normalfall dar. Das durchschnittliche tatsächliche Pensionsalter von 62,3 Lebensjahren liegt deutlich unter dem der Regelaltersgrenze. Damit setzt sich eine Entwicklung fort, auf die der LRH bereits im Jahr 2008 hinwies.⁸³

Die Ministerien führen hingegen an, dass sich bereits in den Jahren 2008 bis 2011 – und damit vor Inkrafttreten der Regelung zur Neugestaltung der beamtenrechtlichen Altersgrenze – der Anteil der Beamtinnen und Beamten, die mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand traten, lediglich in einer Größenordnung von ca. 25 % bis ca. 40 % und damit in einem unterdurchschnittlichen Bereich bewegte. Umgekehrt sei der Anteil der Antragsruhestände schon vor der Neuregelung hoch gewesen.

⁸¹ Ministerium für Inneres und Sport, Finanzministerium, Kultusministerium, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie Justizministerium und Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz.

⁸² Quelle: Daten zum landesweiten Zurrufesetzungsverhalten, die das Finanzministerium jährlich dem LRH zur Verfügung stellt. Hiernach stieg die Zahl der Antragsruhestände bei den Lehrkräften von 1.664 im Jahr 2011 auf 2.534 im Jahr 2012 und auf 2.705 im Jahr 2013.

⁸³ Beratende Äußerung des LRH gemäß § 88 Abs. 2 LHO vom 05.09.2008 „Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts“, S. 11.

Obwohl die absoluten Werte (Kopfzahlen) der einzelnen Ruhestandseintritte im Jahresvergleich teilweise sehr unterschiedlich sind, zeigt sich bei prozentualer Betrachtung, dass die Werte zur Nutzung des Antragsruhestands seit dem Jahr 2012 konstant über 50 % lagen. Eine solche Entwicklung kann in Anbetracht der demografischen Entwicklung und auch des absehbaren Mangels an qualifizierten Fachkräften in der Verwaltung nicht sinnvoll sein.

Inanspruchnahme des Antragsruhestands zwischen Vollendung des 60. und 63. Lebensjahres

Eine gesonderte Betrachtung der Jahre 2015 bis 2017 ergab, dass in diesem Zeitraum ca. 55 % der insgesamt ausgeschiedenen Beamtinnen und Beamten den aktiven Dienst vorzeitig auf eigenen Antrag verließen. Aus diesem Personenkreis verließ wiederum ca. ein Drittel (Anzahl in Personen: 2.533) den aktiven Dienst bereits zwischen Vollendung des 60. und des 63. Lebensjahres - also unter Nutzung der Absenkung der Antragsaltersgrenze. Im Betrachtungszeitraum waren Antragsruhestände zwischen dem vollendeten 60. und 63. Lebensjahr bei Lehrkräften (Anzahl in Personen: 2.000) und Angehörigen der Finanzverwaltung (Anzahl in Personen: 187) besonders häufig.

	Antragsruhe- stände insgesamt	Antragsruhe- stände zwi- schen vollende- tem 60. und 63. Lebensjahr	Prozentualer Anteil
alle Beamtengruppen	7.424	2.533	34,1
Lehrkräfte	5.882	2.000	34,0
Finanzverwaltung	583	187	32,1
Professorinnen/ Professoren	121	19	15,7
Justizvollzug	5	0	0,0
Sonstige	700	194	27,7
Polizeivollzugs- dienst ⁸⁴	133	133	100,0

Tabelle 12: Übersicht der Antragsruhestände im Zeitraum 2015 bis 2017

Der Anstieg der Antragsruhestände korrespondiert nach Ansicht der geprüften Ministerien mit einer deutlichen Verringerung des Anteils der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamtinnen und Beamten. Lag der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig ausgeschiedenen Beamtinnen und Beamten in den Jahren 2008 bis 2011 noch zwischen 22,1 % und 26,4 %, so bewegte er sich in den Jahren 2012 bis 2017 nur noch in einem Bereich zwischen 13,7 % und 17,9 %. Dies spreche dafür, dass sich die Beamtinnen und Beamten aufgrund der Möglichkeiten des flexibilisierten Ruhestandseintritts anstelle eines aufwendigen Dienstunfähigkeitsverfahrens bewusst für eine Ruhestandsversetzung auf Antrag ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit entschieden haben, auch wenn dies in aller Regel mit ungünstigeren finanziellen Folgen für sie verbunden war. Von dieser Entwicklung seien gerade verbeamtete Lehrkräfte an öffentlichen Schulen besonders betroffen.

Die Zurruesetzungen in der Finanzverwaltung zeigten, dass Angehörige unterer Besoldungsgruppen (Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt, ehemaliger mittlerer Dienst) bei den frühen Antragsruheständen zwischen vollendetem 60. und 63. Lebensjahr mindestens genauso stark

⁸⁴ Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte erreichen gemäß § 109 NBG die Altersgrenze spätestens mit Vollendung des 62. Lebensjahres. Daher erfolgen bei dieser Beamtengruppe alle Antragsruhestände gemäß § 37 NBG zwangsläufig zwischen Vollendung des 60. und 62. Lebensjahres.

vertreten waren wie die in der Regel höher besoldeten Beamtinnen und Beamten der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt (ehemaliger gehobener Dienst).

In den Geschäftsbereichen der geprüften Ministerien ist bislang noch nicht gezielt untersucht worden, aus welchen Gründen Bedienstete zum Teil unter Inkaufnahme erheblicher Versorgungsabschläge den aktiven Dienst verlassen.⁸⁵ Nach Angaben der geprüften Stellen sind neben privaten und gesundheitlichen Gründen zum Teil auch steigende Arbeitsbelastung bzw. die Sorge vor Veränderungen am Arbeitsplatz relevant.

Der LRH regt an, dass die geprüften Ministerien in ihren Geschäftsbereichen – soweit wie möglich – die Gründe für frühe Antragsruhestände evaluieren.

Temporäre Mehrbelastung des Haushalts

Die von den gemäß § 37 NBG auf Antrag Ausscheidenden hinzunehmenden Versorgungsabschläge mindern dauerhaft die jeweiligen vom Land zu leistenden Versorgungsbezüge. Andererseits wird der Versorgungshaushalt des Landes zu einem vorgezogenen Zeitpunkt belastet: Die Pensionszahlungen setzen früher ein; der Dienstherr geht damit in Vorleistung. Das Land Niedersachsen tritt angesichts der bundesweit einzigartigen Regelung damit in besonderer Weise bei den Versorgungszahlungen in Vorleistung, die an Beamtinnen und Beamte zu zahlen sind, die auf Antrag zwischen dem vollendeten 60. und 63. Lebensjahr in den Ruhestand versetzt werden.

⁸⁵ Grundsätzlich gilt gemäß § 16 Niedersächsisches Beamtenversorgungsgesetz, dass für jedes Jahr einer auf Antrag vorgezogenen Versetzung in den Ruhestand ein Versorgungsabschlag von 3,6 % hinzunehmen ist.

Allein im Jahr 2018 fielen für die Beamtinnen und Beamten, die zwischen Vollendung des 60. und 63. Lebensjahres im Jahr 2017 auschieden, vorzeitige Versorgungsausgaben in Höhe von mehr als 20 Mio. € an.

Empfehlung des LRH: Evaluation des Zurruhesetzungsverhaltens

Die niedersächsische Landesregierung geht davon aus, dass bis zum Jahr 2030 insgesamt rd. 60.000 Bedienstete die Landesverwaltung verlassen werden.⁸⁶ Bereits jetzt zeichnet sich ein Mangel an guten und geeigneten Nachwuchskräften ab.

Auch vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH, die Wirkung der gesetzlichen Regelungen zum Ruhestand auf Antrag, insbesondere die Nutzung zwischen dem vollendeten 60. und 63. Lebensjahr unter folgenden Gesichtspunkten zu evaluieren:

- Belange der Personalplanung und der Nachwuchskräftegewinnung sowie des Wissenstransfers,
- Entwicklung der Besoldungs- und Versorgungsausgaben.

Wir empfehlen, die Evaluation spätestens im Jahr 2022, zehn Jahre nach Änderung der Vorschriften zum Antragsruhestand, durchzuführen. Das Land würde dadurch in die Lage versetzt, ggf. entstehenden Steuerungs- und Handlungsbedarf frühzeitig zu erkennen und umzusetzen.

Die geprüften Ministerien bewerten die empfohlene Evaluation als zweckmäßig, wenn sie ab dem Jahr 2031, frühestens ab dem Jahr 2027 durchgeführt wird. Sie verweisen auf den Umstand, dass die noch bis in das Jahr 2031 stufenweise ansteigende Regelaltersgrenze

⁸⁶ Kabinettsbeschluss vom 15.01.2019 zur Einrichtung der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“, siehe Fußnote 42.

zugleich wachsende Versorgungsabschläge insbesondere für die Beamtinnen und Beamten mit sich bringen wird, die möglichst frühzeitig auf eigenen Antrag aus dem aktiven Dienst ausscheiden. Daher vertrauen sie darauf, dass die niedersächsischen Beamtinnen und Beamten in den kommenden Jahren nur noch sehr zurückhaltend vom besonders frühen Antragsruhestand Gebrauch machen werden.

Die Prüfungsfeststellungen des LRH zum bisherigen Zurruesetzungsverhalten lassen nicht den Schluss zu, dass für die niedersächsischen Beamtinnen und Beamten allein die Höhe der Versorgungsbezüge entscheidend ist. Nur anhand steigender Versorgungsabschläge lässt sich die künftige Nutzung des Ruhestands auf Antrag nicht hinreichend abschätzen. Zum Teil haben Beamtinnen und Beamten bereits im Jahr 2017 bis zu 21,3 % Versorgungsabschläge in Kauf genommen, um mit Vollendung des 60. Lebensjahres aus dem Dienst ausscheiden zu können. Eine Evaluation erst ab dem Jahr 2031 käme daher zu spät.

2 Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz sachgerecht?

Die Asylbewerberleistungsstatistik bildet die Basis für die Kostenabgeltung des Landes an die Kommunen nach dem Aufnahmegesetz. Die Kommunen meldeten in beträchtlichem Umfang Ausgaben zu dieser Statistik, die dort nicht hätten einfließen dürfen. Dies kann zu einer nicht sachgerechten Erhöhung der Kostenabgeltungspauschale führen. Insbesondere wegen der gesetzlich vorgesehenen Erhöhungsautomatik der Pauschale auf Grundlage der Statistik sollte das Ministerium für Inneres und Sport seine Geschäftsprüfungen zu der Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz neu ausrichten und intensivieren.

Zudem ist die Asylbewerberleistungsstatistik in der jetzigen Form als Grundlage für die Kostenabgeltung nur eingeschränkt geeignet, da sie die den Kommunen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstehenden Kosten nicht realistisch abbildet. Der LRH empfiehlt darüber hinaus, eine Abkehr von der landesweit einheitlichen Pauschale zu prüfen.

Rechtlicher Rahmen und Entwicklung der Kostenabgeltungspauschale

Das Land Niedersachsen ist nach dem Asylgesetz⁸⁷ und dem Aufenthaltsgesetz⁸⁸ verpflichtet, anteilig die im Bundesgebiet um Asyl nachsuchenden oder unerlaubt eingereisten ausländischen Staatsangehörigen aufzunehmen. In der Regel werden diese Personen zunächst in der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht, bevor diese sie auf die niedersächsischen Kommunen verteilt. Dort erhalten sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz⁸⁹.

⁸⁷ §§ 44 f. Asylgesetz in der Fassung vom 02.09.2008 (BGBl I S. 1798), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.12.2018 (BGBl I S. 2250).

⁸⁸ § 15 a und § 24 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz – in der Fassung vom 25.02.2008 (BGBl I S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.07.2018 (BGBl I S. 1147).

⁸⁹ Asylbewerberleistungsgesetz vom 05.08.1997 (BGBl I S. 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2017 (BGBl I S. 2541).

Das Land zahlt den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Abgeltung aller Kosten, die ihnen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstehen, eine jährliche Pauschale nach dem Aufnahmegesetz (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Aufnahmegesetz).

Die Höhe der Pauschale entwickelte sich seit Einführung der pauschalen Kostenabgeltung im Jahr 2004 wie folgt:

Leistung je Person und Jahr	Zeitpunkt	Steigerung
4.270 €	ab 01.01.2004	
4.548 €⁹⁰	ab 01.01.2011	6,5 %
4.826 €	ab 01.01.2012	6,1 %
5.036 €	ab 01.01.2013	4,4 %
5.932 €	ab 01.01.2014	17,8 %
6.195 €	ab 01.01.2015	4,4 %
10.000 €	ab 01.01.2016	61,4 %
11.192 €	ab 01.01.2017	11,9 %
11.351 €	ab 01.01.2018	1,4 %

Tabelle 13: Höhe der Kostenabgeltungspauschale nach dem Aufnahmegesetz (Werte gerundet)

Die Festsetzung der Höhe der Pauschale wurde ab dem Jahr 2016 grundlegend geändert und die Pauschale in diesem Zuge deutlich angehoben.⁹¹ Seit dem Jahr 2017 erhöht sich die Pauschale, wenn die in der Asylbewerberleistungsstatistik nachgewiesenen durchschnittlichen

⁹⁰ Einmalige Zahlung von 278 € je berücksichtigte Person des Jahres 2011 gemäß § 4 a Abs. 1 Aufnahmegesetz in der Fassung vom 23.03.2012 (Nds. GVBl. S. 31), gültig vom 01.01.2012 bis 20.10.2015.

⁹¹ Änderung des Aufnahmegesetzes durch Art. 7 des Haushaltsbegleitgesetzes 2016 vom 17.12.2015 (Nds. GVBl. S. 424).

Ausgaben je Leistungsempfänger zuzüglich eines pauschalierten Kostenanteils von 1.500 €⁹² den Betrag von 10.000 € übersteigen (Erhöhungsautomatik).⁹³ Diesen Änderungen lagen keine detaillierten Kostenermittlungen der Kommunen zugrunde.

Die Ausgaben des Landes für die Pauschale nach dem AufnG sind in den Jahren 2015 bis 2017 signifikant gestiegen:

	2014	2015	2016	2017	2018
Haushalts-IST	91,6	487,5	852,0	688,1	386,6
Bereinigte Summen⁹⁴	91,6	237,5	570,1	978,1	628,5

Tabelle 14: Übersicht zu Kapitel 03 26 Titel 633 11 – Erstattungen von Verwaltungsausgaben an Gemeinden (GV) in Mio. €

Diese Entwicklung lag nicht nur an den zuvor dargestellten Erhöhungen der Pauschale, sondern auch an der deutlich gestiegenen Anzahl der Leistungsempfänger.

Daten der Asylbewerberleistungsstatistik

Nach § 12 Asylbewerberleistungsgesetz werden die Daten für die Asylbewerberleistungsstatistik bundesweit einheitlich erhoben. Dabei ist die konkrete Zuordnungsmöglichkeit von Ausgaben zu einem Leistungsberechtigten das maßgebliche Kriterium für die Berücksichtigung in der Statistik. Nach den Vorgaben des Statistischen Bundesamtes⁹⁵

⁹² Ab dem Jahr 2017 erhöht sich dieser Betrag entsprechend der Anpassungen für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst in der für die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber geltenden Fassung.

⁹³ § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 2 Satz 1 Aufnahmegesetz.

⁹⁴ Im Jahr 2015 sind 250 Mio. € als Vorauszahlung für das Jahr 2016 an die Kommunen geleistet worden. Für die Betrachtung des Verlaufs der jährlich benötigten Landesmittel ist der Betrag im Jahr 2015 abzuziehen und im Jahr 2016 hinzuzurechnen. Gleichzeitig enthält der Ansatz 2016 wiederum 290 Mio. € als Vorauszahlung für das Jahr 2017 und 241,9 Mio. € für das Jahr 2018 (insgesamt also 531,9 Mio. €), die in der Bereinigung vom Ist 2016 abgezogen und den Summen der Folgejahre entsprechend zugerechnet worden sind.

⁹⁵ Jährliches Informationsblatt als Bestandteil des Fragebogens für die Asylbewerberleistungsstatistik, „FAQ Asyl“ sowie „Hinweise zur Erfassung der Leistungen an Schutzsuchende“.

dürfen insbesondere wegen der fehlenden Zuordnungsmöglichkeit zu einzelnen Leistungsempfängern u. a. die folgenden Ausgaben und Kosten, die in den Kommunen bei der Unterbringung von Personen anfallen, grundsätzlich nicht in der Asylbewerberleistungsstatistik erfasst werden:

- Investitionen für die Anschaffung oder Errichtung von Gebäuden,
- Abschreibungen für Investitionen in den Unterkünften,
- Ansatz einer Eigenmiete bei Unterbringung in eigenen Gebäuden des Leistungsträgers,
- Herrichtung und Rückbau bei Wohnungen oder Gemeinschaftsunterkünften,
- Bewachung und Pfortendienst,
- Vorhaltung von Unterkünften,
- Leerstände von Wohnungen oder Gemeinschaftsunterkünften.

Für Niedersachsen meldeten jährlich 49 kommunale Leistungsträger ihre Daten zur Asylbewerberleistungsstatistik. Der LRH ließ sich von 17 Kommunen die statistischen Meldungen des Jahres 2016 übersenden, im Detail erläutern und überprüfte die Eingaben. Er stellte zunächst fest, dass die Vorgaben, nach denen die Kommunen ihre Daten zur bundesweiten Asylbewerberleistungsstatistik zu melden hatten, nicht alle Sachverhalte abschließend regelten und das Statistische Bundesamt die Vorgaben zum Teil erst im Laufe des Erfassungsjahres erstellt hatte. So erfassten die Kommunen ihre Daten nicht einheitlich; bei Vorliegen aktuellerer Ausfüllanweisungen korrigierten sie ihre Eingaben überwiegend nicht. Zudem meldeten einige der Kommunen in beträchtlichem Umfang Ausgaben und Kosten, die nach den geltenden Vorgaben nicht in die Statistik hätten einfließen dürfen, z. B. Herrichtungskosten in Höhe von 6,2 Mio. €. In der Summe beliefen sich die vom LRH festgestellten Meldungen, die nicht den Vorgaben des Statistischen Bundesamtes entsprachen, bei den befragten 17 Kommunen auf 19,9 Mio. €.

Einige Kommunen hatten mit Betreibern von Unterkünften Tagespauschalen je Person sowie eine Garantiebelegung für alle vertraglichen

Leistungen inkl. der Verpflegung vereinbart. Für die Asylbewerberleistungsstatistik meldeten sie sämtliche gezahlten Leistungsentgelte als Ausgabe. Der LRH betrachtete stichprobenartig fünf Kommunen mit Betreiberverträgen. Bei einigen dieser Verträge ließen sich die Ausgaben für Leistungen, die nicht in die Statistik aufzunehmen waren, beziffern. Aufgrund der eingesehenen Verträge ermittelte der LRH bei den fünf Kommunen für diese Leistungen einen Anteil von 40 %. Allein diese Kommunen meldeten dadurch rd. 24,2 Mio. € zu viel für die Statistik. Der LRH hält die ermittelten 40 % grundsätzlich auf alle Kommunen mit Betreiberverträgen für übertragbar. Er geht daher davon aus, dass in der Statistik deutlich zu viele Ausgaben enthalten waren.

Die Kostenabgeltungspauschale erhöhte sich gemäß der gesetzlich vorgesehenen Erhöhungsautomatik⁹⁶ insbesondere aufgrund der zur Asylbewerberleistungsstatistik 2016 gemeldeten Ausgaben für das Jahr 2017 um 1.192 €. Dies führte für das Land zu zusätzlichen Ausgaben von rd. 104 Mio. €. ⁹⁷ Für das Jahr 2018 ergaben sich auf Basis der Asylbewerberleistungsstatistik des Jahres 2017 eine Erhöhung um 1.351,10 € und damit zusätzliche Ausgaben in Höhe von rd. 74 Mio. €. ⁹⁸

Asylbewerberleistungsstatistik als Grundlage für die Kostenabgeltung

Der LRH erfragte bei den Kommunen auch ihre finanziellen Belastungen für die Unterbringung von Asylbewerberinnen und -bewerbern, die aufgrund der Vorgaben des Statistischen Bundesamtes nicht in die Asylbewerberleistungsstatistik einfließen durften. Die Kommunen konnten diese überwiegend nicht genau beziffern. Dem Grunde nach entstanden den Kommunen insbesondere für die Nutzung von Gemeinschaftsunterkünften weitere Kosten für Herrichtung, Bewachung, soziale Betreuung und Reinigung sowie durch anteilige Abschreibun-

⁹⁶ Das Ministerium für Inneres und Sport erhöhte den pauschalierten Kostenanteil ab 01.01.2018 auf 1.535,25 € (vgl. Fußnoten 92 und 93).

⁹⁷ 87.492 Leistungsempfänger x 1.192 €.

⁹⁸ 55.081 Leistungsempfänger x 1.351,10 €.

gen bzw. kalkulatorische Mieten. Kommunen, die Wohnungen zur Unterbringung anmieteten, konnten ihre dafür entstehenden Ausgaben voll in die Statistik einfließen lassen. Andere Kommunen dagegen, die in den Zeiten des starken Flüchtlingszustroms eigene Immobilien zur Unterbringung nutzten, durften den Großteil der dadurch entstandenen Kosten wie kalkulatorische Mieten oder notwendige Bewachung bei größeren Gemeinschaftsunterkünften, nicht zur Statistik melden.

Der LRH bemängelt, dass die Asylbewerberleistungsstatistik in der derzeitigen Form insofern keine geeignete Grundlage für die Ermittlung der finanziellen Belastungen der Kommunen darstellt. Sie ist somit derzeit als Basis für die Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz nur bedingt geeignet.

Das Ministerium verwies auf die Vorgaben des Statistischen Bundesamts, wonach Ausgaben der Kommunen z. B. für den Erwerb von Grundstücken, Gebäuden, Wohncontainern und die daraus folgenden Abschreibungen nicht personenbezogen und daher weder in die Statistik aufzunehmen noch nach dem Aufnahmegesetz abzugelten seien.

Für den LRH stellen auch Abschreibungen bzw. kalkulatorische Mieten oder Bewachungskosten Unterbringungskosten dar, die ursächlich der Aufgabenerfüllung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuzurechnen sind. In Form von personenbezogenen Tagessätzen sei es denkbar, sie als personenbezogene Ausgaben in die Asylbewerberleistungsstatistik einzubeziehen. Er empfiehlt dem Ministerium, auf eine entsprechende Änderung bezüglich der Asylbewerberleistungsstatistik hinzuwirken.

Geschäftsprüfungen durch das Ministerium für Inneres und Sport

Das Ministerium als Fachaufsichtsbehörde überprüfte im Rahmen von Geschäftsprüfungen für einzelne Kommunen durch Abgleich mit dem Ausländerzentralregister, ob die gemeldeten Leistungsempfänger tatsächlich leistungsberechtigt waren. Stellte sich heraus, dass den Kommunen die Kostenabgeltungspauschalen auch für Personen gezahlt

worden waren, die keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten hatten, forderte das Ministerium die gezahlten Pauschalen von den Kommunen zurück. Ob die gemeldeten Ausgaben dem Grunde und der Höhe nach rechtmäßig waren, hinterfragte es regelmäßig nicht. Überhöhte Ausgaben könnten jedoch wegen der gesetzlichen Anpassungsautomatik zu einer nicht gerechtfertigten Erhöhung der Pauschale für alle Kommunen führen.

Die Fachaufsicht sollte dafür Sorge tragen, dass die Kommunen nur die notwendigen Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leisten und vorgabegemäß zur Statistik melden. Der LRH empfiehlt, die Geschäftsprüfungen künftig auf die Bereiche der Leistungserbringung und Datenmeldung auszudehnen.

Das Ministerium für Inneres und Sport führte aus, dass es beabsichtige zu prüfen, ob und inwieweit diese Empfehlung des LRH rechtlich, fachlich und organisatorisch umsetzbar ist.

Der LRH begrüßt diese Absicht und erwartet, dass das Ministerium zügig mit den erweiterten Geschäftsprüfungen beginnt.

Einheitspauschale trotz erheblicher Unterschiede im Land

Die durchschnittlichen Nettoausgaben je Leistungsempfänger variierten bei den 49 niedersächsischen Kommunen, die ihre Ausgaben zur Asylbewerberleistungsstatistik meldeten, im Jahr 2016 zwischen 7.075 € und 18.981 €. Dabei lagen 35 Kommunen unter dem Landesdurchschnitt von 9.692 € und lediglich 14 Kommunen darüber. Für das Jahr 2017 ergab sich ein Landesdurchschnitt von 9.816 € bei Ausgaben der Leistungsträger zwischen 4.686 € und 17.927 €. ⁹⁹ In beiden Jahren wies die Kommune mit den höchsten Ausgaben eine Abweichung von mehr als 80 % vom Landesdurchschnitt aus.

⁹⁹ 34 Kommunen lagen unter dem Durchschnitt, 15 darüber.

Der LRH stellte fest, dass ein Großteil der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Leistungsbereich der Unterbringung entstanden war. Insbesondere die Besiedlungsdichte oder der Wohnungsmarkt hatten entscheidende Einflüsse auf die finanziellen Belastungen der Kommunen. Sofern Kommunen Gemeinschaftsunterkünfte errichten oder anmieten mussten, erhöhten sich dadurch die Unterkunftskosten in der Regel deutlich.

Der LRH hält Abweichungen von über 80 % vom Landesdurchschnitt für zu groß. Fast drei Viertel der Kommunen erhielten eine Überkompensation ihrer Kosten, wogegen für wenige Kommunen die Erstattung deutlich zu niedrig war. Beides spricht aus Sicht des LRH gegen die derzeitige landesweit einheitliche Pauschale. Insbesondere sieht es der LRH kritisch, dass nur wenige Kommunen durch die Erhöhungsautomatik der Pauschale dazu beitragen, dass letztlich allen Kommunen die auf über 10.000 € angehobene Kostenabgeltungspauschale nach dem Aufnahmegesetz gezahlt wird.

Das Innenministerium sagte zu, noch einmal grundsätzlich die Möglichkeiten einer differenzierten Pauschale nach Kosten der Unterbringung bzw. durch Clusterbildung zu prüfen. Es sehe jedoch die dafür notwendige Ermittlung der tatsächlich entstandenen Unterbringungskosten als problematisch an.

Der LRH hält es für unerlässlich, eine sachgerechte Kostenabgeltung zu gewährleisten und überhöhte Zahlungen des Landes an die Kommunen zu vermeiden. Er stimmt dem Ministerium zu, dass Voraussetzung hierfür – neben qualifizierten Geschäftsprüfungen – eine belastbare Kostenermittlung sein sollte. Dazu ist es erforderlich, dass die Kommunen die ihnen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstehenden Kosten transparent nachweisen.

3 Unzulängliche Ermittlung des Personalbedarfs für den Rückführungsvollzug

Die mit dem Vollzug von Rückführungen befassten Standorte der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen erledigten ihre Aufgaben sehr unterschiedlich. Eine Personalbedarfsermittlung zu dem vorhandenen Personalbestand von 66 Vollzeiteinheiten existierte nicht.

Darüber hinaus beruhte die Berechnung eines personellen Mehrbedarfs von 33 Vollzeiteinheiten für eine Neukonzeption des Rückführungsvollzugs auf zum Teil ungeeigneten Parametern. Der LRH bezweifelt, dass die im Haushaltsplan 2019 hierfür vorgesehenen zusätzlichen Vollzeiteinheiten und Personalausgaben in vollem Umfang erforderlich sind.

Aufgaben und Ziele des Rückführungsvollzugs

Der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (LAB NI) obliegt die Zuständigkeit für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Um u. a. Abschiebungen durchzuführen, beschäftigte die LAB NI zum 31.12.2017 Verwaltungsvollzugsbeamtinnen und -beamte im Umfang von 66 Vollzeiteinheiten (VZE). Bei diesen handelt es sich überwiegend um Tarifbeschäftigte der Entgeltgruppe 6 des Tarifvertrages für den Öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).

Der LRH untersuchte, ob das Ministerium für Inneres und Sport und die LAB NI den Personalbedarf für die Verwaltungsvollzugsbeamtinnen und -beamten nach anerkannten Methoden ermittelten und ob sie den Personaleinsatz entsprechend der Auslastung des Personals, auch bezogen auf die Standorte, bedarfsgerecht anpassten.

Organisation

Die Verwaltungsvollzugsbeamtinnen und -beamten waren den vier Dienstorten Braunschweig, Langenhagen, Lüneburg und Oldenburg (inkl. disloziert in Bramsche) zugeordnet. Ursprünglich unterstützten die Vollzugsgruppen die Polizei bei den Maßnahmen der Rückführung und Überstellungen. Seit dem Jahr 2014¹⁰⁰ ging die Zuständigkeit für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen auf die LAB NI über. Die Polizei hat seit diesem Zeitpunkt auf Anfrage Vollzugshilfe zu leisten.

Die Vollzugsgruppen verfügten über nachfolgenden Personalbestand in VZE:

Vollzugsgruppen	Personalbestand in VZE
Standort Braunschweig	16,00
Außenstelle Langenhagen	16,00
Außenstelle Lüneburg	15,00
Standort Oldenburg	15,00
zusätzlich disloziert in Bramsche	4,00
Summe	66,00

Tabelle 15: Aufbauorganisation und Personalbestand des Verwaltungsvollzugspersonals in VZE (Ist zum 31.12.2017)

Aufgabenerledigung

Nach den in der LAB NI geführten elektronischen Maßnahmetagebüchern der Jahre 2016 und 2017 war die Rückführung mit 87 % der dokumentierten Einsätze die Hauptaufgabe der Verwaltungsvollzugsbeamten.¹⁰¹

¹⁰⁰ Runderlass des Ministeriums vom 23.09.2014 (Nds. MBl. 2015 S. 675).

¹⁰¹ Darüber hinaus Begleitung bei freiwilliger Rückkehr mit 7 % und bei der Identitätsklärung/Passersatzpapierbeschaffung mit 4 % sowie sonstige Aufgaben mit 2 %.

Maßgeblich für den Arbeitsumfang der Verwaltungsvollzugsbeamten sind insbesondere die von den niedersächsischen Ausländerbehörden gestellten Abschiebungersuchen¹⁰²:

	2015	2016	2017	2018
Abschiebungersuchen	3.705	4.349	4.951	6.275
durchgeführte Abschiebungen	1.133	1.959	1.724	1.445

Tabelle 16: Anzahl der Abschiebungersuchen und durchgeführten Abschiebungen

Um die Aufgabenwahrnehmung und die Belastung der vier Vollzugsgruppen analysieren und miteinander vergleichen zu können, zog der LRH in Abstimmung mit der LAB NI die elektronischen Tagebucheinträge des Systems NiAS¹⁰³ für das 4. Quartal 2017 heran. In diesem Zeitraum war für die vier Vollzugsgruppen die folgende Anzahl von zu verbringenden Personen und geplanten Maßnahmen dokumentiert:

	Personen	Maßnahmen
Braunschweig	329	210
Lüneburg	157	123
Langenhagen	434	293
Oldenburg	462	259
Summe	1.382	885

Tabelle 17: Anzahl zu verbringender Personen und geplanter Maßnahmen des 4. Quartals 2017 aus NiAS

Zudem wertete der LRH für diesen Zeitraum die manuell gefertigten tatsächlichen Vollzugsmeldungen der vier Vollzugsgruppen aus und stellte sie den laut NiAS geplanten Zahlen gegenüber.

Der LRH stellte u. a. fest, dass

- die NiAS-Tagebucheinträge deutlich mehr Personen und Maßnahmen enthielten als die Vollzugsmeldungen,

¹⁰² Vgl. Drs. 18/1916, S. 3 sowie für das Jahr 2018 Drs. 18/2937, S. 2.

¹⁰³ Niedersächsische Ausländersoftware.

- die Lüneburger Vollzugsgruppe in nahezu jedem dritten Fall Maßnahmen nicht selbst erledigte, sondern diese an die Polizei abgab (in Oldenburg geschah dies bei 22 % der Maßnahmen, in Braunschweig bei 8 % und in Langenhagen gar nicht),
- die Langenhagener Vollzugsgruppe in 66 % der durchgeführten Maßnahmen nur einen Verwaltungsvollzugsbeamten einsetzte, während dies bei der Braunschweiger Vollzugsgruppe in 2 % aller Fälle vorkam (über alle Standorte differierte die Anzahl von eingesetzten Verwaltungsvollzugsbeamten je Maßnahme um 50 %).

Zudem belegten die Auswertungen der Vollzugsmeldungen, dass landesweit mehr als jede dritte Person nicht angetroffen wurde. Für die Verwaltungsvollzugsbeamten ergaben sich in diesen Fällen aufgrund der zum Teil weiten Entfernungen vom Standort zum Zugriffsort lange Zeiten für Leerfahrten.

Arbeitsbelastung und Personalbedarf

Bezüglich der Arbeitsbelastung der Vollzugsgruppen zog der LRH ergänzend zu den oben geschilderten Auswertungen die in den Vollzugsmeldungen dokumentierten Einsatzstunden der Vollzugsgruppen für das 4. Quartal 2017 heran. Die Summe der Einsatzstunden je Standort ergab folgendes Bild:

	Braunschweig	Langenhagen	Lüneburg	Oldenburg
Geleistete Einsatzstunden	2.059	2.148	613	1.716

Tabelle 18: Summe Einsatzstunden je Standort für das 4. Quartal 2017

Die Erhebungen zeigten, dass am Standort Lüneburg die geleisteten Arbeitsstunden deutlich unter denen der Standorte Braunschweig und Langenhagen lagen, obwohl die Personalstärke der drei Standorte nahezu identisch war. Am Standort Oldenburg (einschließlich Bramsche) wurden deutlich weniger Arbeitsstunden geleistet als an den Standorten Braunschweig und Langenhagen, obwohl in Oldenburg die meisten

Verwaltungsvollzugsbeamten beschäftigt waren. Eine Personalbedarfsermittlung zu dem vorhandenen Bestand von 66 Verwaltungsvollzugsbeamten existierte nicht. Die LAB NI gab jedoch an, dass sie davon ausginge, dass die vorhandenen Verwaltungsvollzugsbeamten zu 100 % ausgelastet bzw. sogar überlastet seien.

Trotz der unterschiedlichen Arbeitsweisen der Vollzugsgruppen lag für die Aufgabenwahrnehmung der Verwaltungsvollzugsbeamten keine einheitliche Konzeption für die Arbeitsabläufe (Einsatzkonzeption) vor. Gerade mit Blick auf die festgestellten erheblichen Unterschiede bei den Arbeitsabläufen hält der LRH eine schriftliche Festlegung der grundsätzlichen Aufgaben und Prozesse für zweckmäßig. Eine Einsatzkonzeption könnte durch eindeutiges Zuweisen von Aufgaben und durch klare Bearbeitungs- und Kommunikationsregelungen in Verbindung mit flexiblen Arbeitszeitvorgaben wirtschaftliche Prozesse gewährleisten. Zugleich könnte sie als Ablaufdokumentation – zusammen mit einer wiederkehrenden Aufgabenkritik – die Grundlage für die durchzuführende Personalbedarfsermittlung bilden.

Der LRH hat aufgrund seiner Auswertungen Zweifel, dass die Verwaltungsvollzugsbeamten aller Vollzugsgruppen zu 100 % ausgelastet waren. Dies gilt insbesondere für die Vollzugsgruppe Lüneburg, die bei nahezu gleichem Personalbestand wie die anderen Vollzugsgruppen im Vergleich zu diesen deutlich weniger Personen begleitete und Einsatzstunden leistete.

Der LRH empfahl der LAB NI, für ihre Vollzugsgruppen die Arbeitsabläufe einheitlich zu regeln. Darüber hinaus sollte das Ministerium für Inneres und Sport dafür Sorge tragen, dass die LAB NI auf der Grundlage der Auswertungen des LRH den aktuellen Personalbedarf für den Verwaltungsvollzug, getrennt je Vollzugsgruppe, ermittelt.

Zukunft des Verwaltungsvollzugs

Aufgabe des Vollzugs der LAB NI ist es u. a., abzuschiebende Personen zu Flughäfen oder Bundesgrenzen zu verbringen, um sie dort der

Bundespolizei übergeben zu können. Da dazu überwiegend Zielorte außerhalb Niedersachsens anzufahren sind, überschritten die Verwaltungsvollzugsbeamten teilweise die zulässige tägliche Arbeitszeit von 12 Stunden. Vor diesem Hintergrund erarbeitete die LAB NI im Jahr 2017 eine Neukonzeption des Verwaltungsvollzugs. Im Hinblick auf die weiten Fahrstrecken beabsichtigte die LAB NI, zukünftig die Vollzugsmaßnahme in die Teilprozesse „Zugriff“ und „Zuführung“ zu trennen und diese jeweils unterschiedlichen Vollzugsteams zu übertragen. Die notwendige Übergabe der abzuschiebenden Personen vom Team „Zugriff“ an das Team „Zuführung“ sollte an definierten Übergabestellen, zumeist nahe der niedersächsischen Landesgrenze, erfolgen.

Die LAB NI ermittelte zur Umsetzung ihrer Neukonzeption einen personellen Mehrbedarf im Verwaltungsvollzug von 31 VZE. Hierbei ging sie davon aus, dass das vorhandene Verwaltungsvollzugspersonal (66 VZE) zu 100 % ausgelastet sei. Zur Ermittlung des Mehrbedarfs legte die LAB NI die Anzahl der zu begleitenden Personen – entnommen aus NiAS – und den zeitlichen Soll-Aufwand zugrunde, den die Verwaltungsvollzugsbeamten zur Erreichung der acht Hauptzielorte¹⁰⁴ in Deutschland erbringen müssten. Dabei berücksichtigte sie nicht, dass die NiAS-Daten zu einem Anteil von rd. 60 %¹⁰⁵ Personen enthielten,

- die beim Zugriff nicht angetroffen wurden und damit überhaupt nicht zum Zielort, wie z. B. zu einem Flughafen, zu verbringen waren oder
- bei denen kein Aufwand in Form von Fahrtzeiten entstand, weil die Rückführung kurzfristig storniert wurde.

¹⁰⁴ 94 % der Maßnahmen der Jahre 2016 und 2017 hatten einen dieser Orte zum Ziel.

¹⁰⁵ 58 % der vom LRH ausgewerteten Vollzugsmeldungen des 4. Quartals 2017.

Das Ministerium für Inneres und Sport stimmte im April 2018 einem personellen Mehrbedarf von nunmehr 33 VZE (erweitert um zwei Einsatztrainer) zu. Die daraus resultierenden Erhöhungen des Beschäftigungsvolumens und des Personalkostenbudgets im Kapitel 03 28 in Höhe von 1,65 Mio. €¹⁰⁶ sind im Haushaltsplan 2019 enthalten.¹⁰⁷

Der LRH ist der Auffassung, dass die Berechnungen, die die LAB NI für den personellen Mehrbedarf im Verwaltungsvollzug anstellte, nicht durchgehend schlüssig sind:

- Die LAB NI stellte nicht auf die Anzahl der Maßnahmen, sondern auf die Zahl der zu begleitenden Personen ab. Bei einer Maßnahme mit mehreren (zum Teil bis zu 30) Personen ergibt sich jedoch kein wesentlicher zeitlicher Mehraufwand gegenüber einer Maßnahme mit nur einer Person.¹⁰⁸
- Mehrere Maßnahmen, die an demselben Tag zu demselben Zielort stattfinden, können zum Teil von einem Vollzugsteam durchgeführt werden. Damit fällt ein geringerer personeller Aufwand an.
- In der Bedarfsermittlung ist Aufwand berücksichtigt, der im Falle von kurzfristig stornierten Maßnahmen oder nicht angetroffenen Personen nicht anfällt.

Der LRH bewertet die mit der Neukonzeption einhergehenden Überlegungen zur Prozesstrennung in „Zugriff“ und „Zuführung“ positiv. Insgesamt kommt er allerdings zu dem Ergebnis, dass der von der LAB NI ermittelte Mehrbedarf von 33 VZE zum Teil auf ungeeigneten Berechnungsgrundlagen beruht und zu hoch ist.

¹⁰⁶ Berechnung des Ministeriums auf der Grundlage der Vorgaben des Finanzministeriums zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2019.

¹⁰⁷ Siehe u. a. Übersicht über das Beschäftigungsvolumen, das Budget und die Stellen (BBS), S. 36.

¹⁰⁸ Bei einer Maßnahme mit mehreren Personen (anstatt mehrerer Maßnahmen mit wenigen oder nur einer Personen) muss allerdings unter Umständen die Anzahl der begleitenden Verwaltungsvollzugsbeamten für die eine Maßnahme erhöht werden.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium sicherstellt, dass die LAB NI den gesamten zukünftig notwendigen Personalbedarf für den Rückführungsvollzug mithilfe einer Personalbedarfsberechnung ermittelt. Er geht davon aus, dass die LAB NI das durch den Haushaltsplan 2019 zusätzlich bereitgestellte Beschäftigungsvolumen von 33 VZE für den Verwaltungsvollzug bis zur endgültigen Feststellung des Personalbedarfs nicht ausschöpft oder zumindest das zusätzliche Personal zum Teil lediglich befristet einstellt. Zusätzlich zu der geplanten Teilung des Rückführungsprozesses in zwei Teilprozesse empfiehlt der LRH, dislozierte Arbeitsplätze zu prüfen, um lange Anfahrtszeiten zu den Zugriffsorten (und bei Abwesenheit der Personen auch Rückfahrtzeiten) zu vermeiden. Angesichts der hohen Zahl nicht angetroffener Personen hält der LRH es zudem für sachgerecht, eine Ausfallquote bei der Einsatzplanung des Verwaltungsvollzugspersonals zu berücksichtigen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Inneres und Sport räumte ein, dass die Vollzugsgruppen in Anlehnung an die ehemaligen räumlichen Zuständigkeiten der Bezirksregierungen bislang im Wesentlichen autark gearbeitet hätten. Erst im Zuge der Umsetzung der Neukonzeption des Verwaltungsvollzugs sei eine einheitliche Einsatzkonzeption möglich. Hinsichtlich der Vollzugsgruppe Lüneburg teilte das Ministerium mit, dass die dort neu eingerichtete Gruppenleitung den Auftrag habe, die Prozessabläufe, die Aufgabenerfüllung und die Arbeitsbelastung näher zu betrachten. Zudem führte das Ministerium aus, dass es für die Ermittlung des personellen Mehrbedarfs an Vollzugskräften an der Anzahl der rückzuführenden Personen als Berechnungsgrundlage festhalten wolle, da dies „die kostenschonendste Berechnungsgrundlage“ sei.

Der LRH begrüßt, dass für die Vollzugsgruppen eine Einsatzkonzeption erstellt werden soll. Darüber hinaus hält er es weiterhin für geboten, dass die LAB NI den zukünftig notwendigen Personalbedarf für den Rückführungsvollzug zeitnah ermittelt und dabei die vom LRH festgestellten Hinweise berücksichtigt. Das Ministerium sollte die LAB NI dabei unterstützen.

4 Ausgleich von Mehrarbeit bei der Polizei

Die Behörden und Dienststellen der Landespolizei hielten vielfach die rechtlichen Voraussetzungen für die Zahlung einer Mehrarbeitsvergütung nicht ein. In einem nicht mehr nachvollziehbaren Maße vergüteten sie auch solche Stunden, bei denen eine einschlägige rechtliche Grundlage fehlte. Zudem beachtete die Landespolizei den Vorrang einer Dienstbefreiung vor der Zahlung einer Mehrarbeitsvergütung nicht hinreichend.

Rahmenbedingungen

Beamtinnen und Beamte leisten Überstunden, wenn sie die vereinbarte Arbeitszeit überschreiten. Insbesondere wegen der unterschiedlichen Regelungen zum Ausgleich von Überstunden muss zwischen Mehrarbeit und Zeitguthaben unterschieden werden. Mehrarbeit ist u. a. in § 60 Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) normiert. Danach leistet Mehrarbeit, wer aufgrund dienstlicher Anordnung oder Genehmigung im Hauptamt über die wöchentliche Arbeitszeit hinaus Dienst leistet. Zeitguthaben sind alle außerhalb der Mehrarbeit erworbenen Plus- oder Minusstunden.

Der Bestand der über mehrere Jahre angefallenen Mehrarbeitsstunden in der Landespolizei lag in den Jahren 2014 bis 2017 relativ unverändert bei rd. 1,1 Mio. Stunden.¹⁰⁹ Im Jahr 2018 sank er auf 973.000 Stunden. Diese Zahl stellt einen Finanzwert von knapp 19,5 Mio. € dar und entspricht einer Jahresarbeitskapazität von 660 Vollzeiteinheiten (VZE).¹¹⁰ Neben diesen Mehrarbeitsstunden hatten die Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten weitere

¹⁰⁹ Drs. 17/4170 und 17/5777.

¹¹⁰ 973.000 Stunden/1.474,5 Stunden pro VZE p. a., Quelle: Ermittlung von Zeitaufwänden nach § 1 Abs. 4 Satz 5 der Allgemeinen Gebührenordnung – Ermittlung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit (in Anlehnung an die von der Kommunalen Stelle für Verwaltungsvereinfachung – KGSt – ermittelten Werte, KGSt-Bericht Nr. 2/2003 vom 03.03.2003, sowie an das dortige Berechnungsschema).

rd. 400.000 Stunden als Zeitguthaben gebucht, die ebenfalls über mehrere Jahre angefallen waren.

Das Ministerium für Inneres und Sport wies den Behörden der Landespolizei in den Jahren 2015 bis 2018 insgesamt rd. 9,7 Mio. € für den finanziellen Ausgleich von Mehrarbeit zu.¹¹¹ Dies machte einen Abbau von rd. 485.000 Mehrarbeitsstunden möglich.

Rechtsgrundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die Zahlung von Mehrarbeitsvergütungen sind in § 60 Abs. 3 NBG und § 47 Niedersächsisches Besoldungsgesetz (NBesG)¹¹² enthalten. Zusammengefasst ergeben sich daraus drei wesentliche Voraussetzungen:

- Die Stunden müssen schriftlich als Mehrarbeit angeordnet oder genehmigt sein. Zu Mehrarbeit sind Beamtinnen und Beamten verpflichtet, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern und sich die Mehrarbeit auf Ausnahmefälle beschränkt. Es ist nicht zulässig, Überstunden finanziell abzugelten, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Bei solchen Stunden handelt es sich „nur“ um Zeitguthaben. Überstunden müssen daher getrennt nach Mehrarbeitsstunden und Zeitguthaben erfasst und dokumentiert werden.
- Bis zu fünf Mehrarbeitsstunden monatlich¹¹³ haben Beamtinnen und Beamte ohne Ausgleich zu leisten; sie verfallen am Monatsende.
- Die Vergütung von Mehrarbeit ist zulässig, wenn eine Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen innerhalb eines Jahres

¹¹¹ Davon rd. 5.739.000 € bei Titel 422 06 „Mehrarbeitsvergütung für Beamtinnen und Beamte“ sowie rd. 3.966.000 € bei Titel 429 85 „Nicht aufteilbare Personalausgaben“.

¹¹² Bis zur Neufassung des NBesG zum 01.01.2017 galten anstelle des NBesG inhaltlich identische bundesgesetzliche Regelungen.

¹¹³ Es gilt § 60 Abs. 3 Satz 2 NBG, wonach ein Ausgleich erst bei mehr als 1/8 der individuellen wöchentlichen Arbeitszeit erfolgt; bei Teilzeitbeschäftigung reichen entsprechend weniger Mehrarbeitsstunden für einen Anspruch auf Mehrarbeitsausgleich.

nicht möglich ist. Bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs ist ein enger Maßstab anzulegen.¹¹⁴ Zwingende dienstliche Gründe sind nach der Rechtsprechung nur dann gegeben, wenn die gebotene Freistellung der Beamtinnen oder Beamten zu einer nicht unerheblichen Beeinträchtigung oder Gefährdung des Dienstbetriebs führen würde. Dies ist dann der Fall, wenn der Dienstbetrieb in einer Weise gestört wird, die wichtige Belange der Allgemeinheit gefährdet oder gar schädigt. Erst wenn eine derartige Lage über ein Jahr besteht und ein Freizeitausgleich auch nicht durch organisatorische Maßnahmen ermöglicht werden kann, ist eine Vergütung von Mehrarbeit zulässig.¹¹⁵

Prüfungsergebnisse des LRH

Der LRH führte zum Thema Mehrarbeit repräsentative örtliche Erhebungen beim Ministerium für Inneres und Sport sowie in vier Polizeiinspektionen verschiedener Polizeibehörden und bei der Zentralen Polizeidirektion Niedersachsen durch. Darüber hinaus basieren seine Prüfungsergebnisse auf schriftlichen Befragungen und Unterlagen aller Behörden der Landespolizei. Der LRH prüfte schwerpunktmäßig die Jahre 2015 bis 2018.

Drei Polizeibehörden nahmen in dem geprüften Zeitraum Geschäftsprüfungen zu den Themen „Mehrarbeit“ und „Arbeitszeit“ in ihren Dienststellen vor. In ihren Prüfberichten beschrieben sie Verstöße in allen elf von ihnen geprüften Polizeiinspektionen. Beispielweise stellte eine Polizeibehörde fest, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbstständig entschieden, ob sie geleistete Stunden im Zeiterfassungssystem als Mehrarbeit oder Zeitguthaben eintragen; eine schriftliche Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit sei grundsätzlich nicht erfolgt. So seien Stunden als Mehrarbeit verbucht worden, die eigentlich Zeitguthaben waren. Eine andere Polizeibehörde erklärte bezüglich ihrer Feststellungen bei zwei Dienststellen, die rechtlichen

¹¹⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.05.2003 – 2 C 35/02 –.

¹¹⁵ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 22.04.2010 – 1 A 2265/08 –.

Vorgaben würden „in verschiedenen Konstellationen“ nicht eingehalten. Ein Teil der als angeordnete Mehrarbeit eingetragenen Stunden sei nicht auszahlbar gewesen.

Auch der LRH stellte in zahlreichen Fällen Ungenauigkeiten und Fehler beim Ausgleich von Mehrarbeit fest:

- Häufig vermengten Beamtinnen und Beamte bei der Erfassung ihrer Arbeitszeit Mehrarbeitsstunden und nicht auszahlungsfähige Zeitguthaben. Die Behörden und Dienststellen der Landespolizei konnten daher oft nicht nachvollziehen und belegen, ob sie Mehrarbeitsvergütung nur für solche Stunden gewährten, die grundsätzlich auszahlungsfähig waren.
- Eine Polizeiinspektion stellte uneinheitliche Verfahrensweisen bei der Buchung von Mehrarbeitsstunden fest. Sie ordnete eine Anpassung an. Daraufhin buchten die Beamtinnen und Beamten der Inspektion bis zu 80 % ihrer als Zeitguthaben gebuchten Stunden zu Mehrarbeitsstunden um. Die Dienststelle vergütete diese Stunden ohne weitere Prüfung als Mehrarbeit.
- Entgegen der gesetzlichen Vorgaben vergüteten mehrere Polizeiinspektionen auch dann Mehrarbeit, wenn eine Beamtin oder ein Beamter nicht mehr als fünf Mehrarbeitsstunden im Monat geleistet hatte.
- Die Behörden und Dienststellen der Landespolizei konnten oftmals nicht ermitteln, zu welchem Zeitpunkt die zur finanziellen Abgeltung beantragten Mehrarbeitsstunden angefallen waren. Dies führte dazu, dass sie die Stunden zu einem zu hohen Vergütungssatz auszahlten.¹¹⁶

¹¹⁶ Die Höhe der Mehrarbeitsvergütung ist in Anlage 13 zu § 47 NBesG geregelt. Anzuwenden ist der Vergütungssatz jeweils in der Fassung, der in dem Zeitpunkt in Kraft war, in dem die Mehrarbeit geleistet wurde. Von 2014 bis 2018 stieg dieser in fünf Schritten um insgesamt 9,3 % an.

Insgesamt stellte der LRH fest, dass die Behörden und Dienststellen der Landespolizei sehr zahlreiche, zum Teil widersprüchliche und lückenhafte Vorgaben zur Arbeitszeit und zu deren Erfassung hatten. Unzulässigerweise vergüteten sie auch Zeitguthaben und solche Mehrarbeitsstunden, die wegen ihres geringen Umfangs nicht auszahlungsfähig waren. Die Vergütung erfolgte darüber hinaus zum Teil mit einem zu hohen Stundensatz. Zudem war die für eine Auszahlung unabdingbare Schriftform der Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeitsstunden in den meisten Fällen nicht gegeben.

Auf den Vorrang der Dienstbefreiung vor Zahlung einer Mehrarbeitsvergütung wies der LRH das Ministerium für Inneres und Sport bereits im Jahr 2011 im Rahmen einer Prüfung der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen hin.¹¹⁷ Der LRH stellte in der aktuellen Prüfung fest, dass viele Behörden und Dienststellen der Landespolizei diesen Vorrang weiterhin nicht hinreichend beachteten. Sie kamen der gesetzlich gebotenen Reduzierung von Mehrarbeitsstunden durch Dienstbefreiung mit unterschiedlichem Nachdruck und insgesamt zu wenig nach.

Verteilung der Haushaltsmittel

Das Ministerium für Inneres und Sport verteilte die Haushaltsmittel zur Abgeltung von Mehrarbeit in den Jahren 2015 bis 2018 nach verschiedenen Verfahren und Kriterien. Es wählte als Verteilungsschlüssel z. B. die Gesamtzahl der Überstunden (Mehrarbeit und nicht auszahlungsfähige Zeitguthaben) und die Personalstärke der Behörden. Es hinterfragte nicht, ob die von den Behörden der Landespolizei gemeldeten Mehrarbeitsstunden auszahlungsfähig waren. Das Ministerium orientierte sich für die Bemessung der Höhe und die Verteilung der Haushaltsmittel nicht hinreichend am Bedarf, also der Höhe der schriftlich angeordneten oder genehmigten Mehrarbeitsstunden, die nicht in Dienstbefreiung abgegolten werden können.

¹¹⁷ Jahresbericht 2011, S. 57 „Mehrarbeitsvergütung im Bereich der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen“.

Zusammenfassende Würdigung

Nach Auffassung des LRH steuerte das Ministerium den Abbau von Mehrarbeitsstunden – vorrangig durch Dienstbefreiung, nachrangig durch Vergütung – nicht ausreichend. Es stellte keine landesweit einheitliche gesetzeskonforme Praxis in den Behörden und Dienststellen der Landespolizei sicher. Der LRH empfiehlt dem Ministerium, eindeutige und verbindliche Vorgaben zum Ausgleich von Mehrarbeit zu konzipieren und darauf hinzuwirken, dass die Behörden der Landespolizei regelmäßig Geschäftsprüfungen durchführen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Inneres und Sport weist darauf hin, dass alle abgegoltenen Stunden tatsächlich von den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten geleistet wurden. Bei den Feststellungen des LRH handele es sich überwiegend um fehlerhafte Verbuchungen. Das Ministerium agiere stets in der Annahme, die Polizeibehörden und -dienststellen beachteten bestehende Rechtsvorschriften. Es werde auf Basis der Prüfungserkenntnisse des LRH prüfen, ob und inwieweit vorhandene Regelungen zu verändern oder neue Regelungen erforderlich sind. Nach Auffassung des Ministeriums könnte eine landesweit einheitliche Zeiterfassung die Einhaltung der Vorgaben unterstützen.

Der LRH stellt nicht infrage, dass die Stunden geleistet wurden. Im Fokus der Ausführungen des LRH steht aber nicht der formale Aspekt der korrekten Buchung von Arbeitszeit. Vielmehr geht es in der Hauptsache um haushaltswirksame Unrechtmäßigkeiten bei der Zahlung von Mehrarbeitsvergütung. Der LRH begrüßt es, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Regelungslage prüft und Präzisierungen in Aussicht stellt. Ausdrücklich teilt der LRH die Auffassung des Ministeriums zu einer landesweit einheitlichen Zeiterfassung in der Landespolizei. Er hält diese für unabdingbar.

5 Lizenzmanagement

Das Lizenzmanagement für die vom IT.Niedersachsen betreuten Arbeitsplatzrechner und Server sollte vollständig auf den Landesbetrieb übergehen.

Allgemeines

Das Lizenzmanagement für die in der niedersächsischen Landesverwaltung eingesetzten und vom IT.Niedersachsen betreuten Arbeitsplatzrechner und Server wird für die Basissoftware und die standardisierten Zusatzanwendungen zentral vom IT.Niedersachsen wahrgenommen.¹¹⁸ Demgegenüber sind die Ressorts und deren nachgeordnete Bereiche bei Individualanwendungen für Teile des Lizenzmanagements eigenständig verantwortlich. Hierzu zählen u. a.:

- Fachliche Verantwortung für das eingesetzte Verfahren,
- Herstellerkontakte und Lizenzverwaltung,
- Beschaffung der Lizenzen,
- fachlicher Support sowie
- Verantwortung für die Erstellung von Sicherheitskonzepten.

Die Zuständigkeit für die technische Umsetzung (Paketierung/Installation/Updates) liegt allerdings auch für diese Anwendungen bei IT.Niedersachsen.

Lizenzmanagement vereinheitlichen

Für den rechtskonformen und wirtschaftlichen Betrieb der im Land Niedersachsen eingesetzten Software ist ein funktionierendes Lizenzmanagement unabdingbar. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass zum einen für alle eingesetzten Produkte die erforderlichen Lizenzen

¹¹⁸ Ministerium für Inneres und Sport: „Eckpunkte der Servicebeschreibung zur Weiterführung des Desktopmanagements in der nds. Landesverwaltung durch IT.Niedersachsen“ vom 17.12.2013.

vorhanden sind und zum anderen keine Lizenzkosten für nicht oder nicht mehr eingesetzte Produkte anfallen.

Die geteilte Zuständigkeit im Hinblick auf horizontale und vertikale Anwendungen führt in der praktischen Umsetzung häufig zu Problemen. So hat IT.Niedersachsen vor der Installation einer Individualanwendung (Erst-, Neu- oder Zusatzinstallation) beim Ressort/der Dienststelle zu erfragen, ob sie von der vorhandenen Lizenz abgedeckt ist.

Die Verantwortlichen vor Ort kennen zwar die genauen Einsatzbedingungen, können aber weder den Einsatz an anderen Stellen noch die lizenzrechtlichen Vorgaben wie IT.Niedersachsen als zentraler Dienstleister beurteilen.

Unter den dargestellten Rahmenbedingungen ist somit nicht sichergestellt, dass alle Individualanwendungen rechtssicher und wirtschaftlich lizenziert sind. Für das Land Niedersachsen besteht dadurch die Gefahr, dass es bei Unterlizenzierungen zu Nach- und Strafforderungen durch die Lizenzgeber kommen könnte oder dass eine Überlizenzierung vorliegt, die nicht erkannt wird.

Der LRH empfiehlt daher, IT.Niedersachsen künftig die alleinige Zuständigkeit für das Lizenzmanagement zu übertragen. Dies sollte alle Software-Anwendungen beinhalten. Dort ist das notwendige Fachwissen vorhanden, um die Risiken für das Land Niedersachsen zu begrenzen.

Ressortübergreifendes Lizenzmanagement erforderlich

Ein weiteres Problem der derzeitigen Lizenzierungsregelungen liegt in der ressort- bzw. dienststellenbezogenen Lizenzverwaltung. Die Zuordnung orientiert sich dabei an der Organisationseinheit, die die jeweiligen Lizenzen ursprünglich beschafft hat. Ein Ab- und Ausgleich zwischen einzelnen Dienststellen oder Ressorts ist bislang nicht vorgesehen. In der Folge müssen für einzelne Anwendungen bei entsprechendem Bedarf in einem Ressort oder einer Dienststelle zusätzliche

Lizenzen beschafft werden, obwohl in anderen Ressorts oder Dienststellen noch ungenutzte Lizenzen vorhanden sein können.

Dieses Vorgehen ist unwirtschaftlich. Der LRH empfiehlt, Lizenzen, die auf von IT.Niedersachsen betreuten Rechnern eingesetzt werden, künftig unabhängig vom erstmaligen Nutzer ressortübergreifend nur landesweit einzusetzen und dafür entsprechende Regelungen zu schaffen. Soweit keine Sonderkonditionen für einzelne Bereiche oder Einsatzzwecke vorliegen, sollten neue Lizenzen zukünftig zentral von IT.Niedersachsen als „Landeslizenzen“ beschafft werden, um eine flexible landesweite Nutzung unabhängig vom ursprünglichen Einsatzzweck zu ermöglichen. Für diese zentrale Beschaffung sollten dann auch die dafür erforderlichen Haushaltsmittel zentralisiert werden.

Fazit

Der LRH hält im Hinblick auf § 7 LHO ein wirtschaftliches Lizenzmanagement für erforderlich. Die Zentralisierung der vollständigen Lizenzverwaltung, die Organisation einer ressortübergreifenden Nutzung sowie die perspektivisch zentrale Veranschlagung der notwendigen Haushaltsmittel sind dabei von wesentlicher Bedeutung.