

Niedersächsischer Landesrechnungshof



Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2019

Jahresbericht 2021



Niedersachsen

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2021
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2019 –

Inhaltsübersicht

I	Allgemeines	1
II	Bemerkungen und Denkschrift.....	3
1	Haushaltsrechnung 2019	3
1.1	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019.....	3
1.2	Bildung des Einnahmerestes 2019	5
1.3	Bildung des Ausgaberesstes 2019	5
1.4	Ausschöpfung der Kreditermächtigungen	7
1.5	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe.....	9
1.6	Belege	10
1.7	Globale Minderausgaben.....	10
1.8	Sondervermögen und Rücklagen.....	12
2	Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen.....	16
2.1	Vermögensnachweisung.....	16
2.2	Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung.....	17
2.3	Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats	19
2.4	Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen	22
2.5	Verpflichtungsermächtigungen.....	23
	Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie	25
3	Erste Erkenntnisse aus Prüfungen von COVID-19-Maßnahmen.....	25
3.1	Vorbemerkungen	25
3.2	Finanzielle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Landeshaushalt	26
3.3	Besondere Zweckbindung der kreditfinanzierten Maßnahmen.....	29
3.3.1	Zeitlicher und sachlicher Veranlassungszusammenhang zur COVID-19- Pandemie	30
3.3.2	Zielgerichtete Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahmen	33
3.4	Einzelfeststellungen.....	35
3.4.1	Eignung von Fördermaßnahmen im Umweltbereich zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zweifelhaft	36
3.4.2	Energetische Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen – zur Bewältigung der Pandemie ungeeignet.....	42
3.4.3	Fehlende Kausalität der Sonderregelungen zur sozialen Wohnraumförderung	46
3.4.4	Wirtschaftsförderung in der COVID-19-Pandemie – Konzeption von Förderrichtlinien verbessern	50
3.4.5	Optimierung finanzieller Stützungsmaßnahmen bei Krisen am Beispiel der Soforthilfe für kleine Unternehmen und des steuerlichen Verlustrücktrags.....	58

Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz.....	65
4 Organisation der Verwaltungsdigitalisierung	65
5 Erheblicher Zeitverzug beim Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen	73
6 Unwirtschaftlicher Parallelbetrieb verschiedener eAkte-Systeme	87
7 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Themenfeld Gesundheit.....	95
8 Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung.....	101
9 Informationstechnik an der Hochschule Hannover	108
10 Fehlende Steuerung bei der Einführung von Hochschulsoftware	114
Öffentliches Bauen und Immobilienmanagement	121
11 Zwischenbilanz zum Bau der Hochschulkliniken Teil 1: Verzögerungen bei der Projektrealisierung.....	121
12 Zwischenbilanz zum Bau der Hochschulkliniken Teil 2: Unwirtschaftliche Teilsanierung	126
13 Sanierungsstau nur Spitze des Eisbergs – Bauunterhaltungsmanagement verbessern.....	134
14 Leuphana Stiftungsuniversität Lüneburg; Anspruch und Wirklichkeit des Großprojekts Zentralgebäude	140
15 Neubau der Ärztekammer Niedersachsen – unwirtschaftlicher Umgang mit Pflichtbeiträgen.....	150
16 Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks	158
17 Land verschenkte Inselimmobilie	165
Steuerungsdefizite	170
18 Personalbedarf in der Arbeitsgerichtsbarkeit.....	170
19 Asservatenverwaltung bei der Justiz.....	177
20 Personalgewinnung für Brandschutzaufgaben der Niedersächsischen Akademie für Brand- und Katastrophenschutz.....	186
21 Polizeidienstunfähigkeit	192
22 Verwendung der Überschüsse aus dem Betrieb von Notunterkünften	196
23 Sachmittelbewirtschaftung im Landeskriminalamt.....	202
24 Konzentration staatlicher Aufgaben bei der Landwirtschaftskammer Niedersachsen.....	209
25 Pensionslasten der Landwirtschaftskammer Niedersachsen – Herausforderungen ungelöst	216
26 Neukonzeption der Hochschulfinanzierung.....	221
27 Keine klare Sicht: Unzureichendes Berichtswesen an der Universitätsmedizin Göttingen.....	228

Organisation und Wirtschaftlichkeit	232
28	Justiz – effizienter sichern.....232
29	Justizwachtmeisterdienst – neu und nachhaltig ausrichten241
30	Unwirtschaftliche Organisation der Internen Revision für den Justizvollzug248
31	Veränderungsbedarfe bei der Innenrevision in Rechtssachen254
32	Mangelnde Effektivität der Integration durch Koordinierungsstellen263
33	Haftungsprüfungen in Insolvenzfällen269
34	Millionenausfälle bei der Einkommensteuer aufgrund unzureichender digitaler Unterstützung beim Kirchensteuerabzug274
35	Unwirtschaftlicher Kranbetrieb mit hohen Verlusten für Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG281
36	Kein Bedarf für fünf Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand in Niedersachsen.....285
Berufsbildende Schulen	293
37	Unterrichtsversorgung an berufsbildenden Schulen – eine Prozentzahl ohne landesweite Aussagekraft294
38	Budgetbewirtschaftung an berufsbildenden Schulen – Grenzen der Eigenverantwortung299
39	Verbesserungsbedarf bei der Personalplanung an berufsbildenden Schulen.....303
40	Entfristungsrisiko eigenverantwortlich geschlossener Verträge309
41	Hochschulzugang nicht einheitlich geregelt314
Weitere Themen.....	320
42	Förderung einer privaten Naturschutzorganisation in der Lüneburger Heide.....320
43	Projekt Aaltaxi.....326
44	Überführung der Studienqualitätsmittel in die Grundfinanzierung der Hochschulen.....331
45	Landesmusikakademie Wolfenbüttel: Missklang statt Harmonie337
46	Landesengagement beim Staatsbad Pyrmont zurückführen345
47	Landesgarantien und Kapitalmaßnahmen im Zusammenhang mit der Norddeutschen Landesbank349
48	Einladungs- und Meldewesen für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern352
49	Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag359

Analyse Personalhaushalt	360
50 Personalbestand und -ausgaben des Landes: Schwere Hypothek für Haushaltsstabilität des Landes	360
50.1 Steuerung über Planstellen sowie Einbeziehung aller Bereiche bei Einsparungen und Aufgabenkritik notwendiger denn je	360
50.2 Stetig anwachsende Personalausgaben im Kernhaushalt.....	369
50.3 Eingeschränkte Aussagekraft des Beschäftigungsvolumens und Aufwüchse in bestimmen Bereichen	373
50.4 Ohne Begrenzungen beim Personal bleibt ein starker Anstieg beim Personalkostenbudget und den Bezügen	378
50.5 Die besondere Bedeutung der politisch priorisierten Bereiche	381
50.6 Stark ansteigende Entwicklung der Planstellen im Bestand und in der Wertigkeit	383
50.7 Versorgung und Beihilfe werden zukünftig weiter stark anwachsen	392
50.8 Verbesserungsbedarfe bei Begrenzungsmechanismen	396
50.9 Fehlende Nachhaltigkeit der Personalabbau- und -rückführungsprogramme in den letzten 20 Jahren	400
50.10 Einsatz von kw-Vermerken ohne nachhaltige Wirkung	405
50.11 Das Land benötigt mehr Gesamtsteuerung für den Personalhaushalt	416
50.12 Fehlende Transparenz der Personalausgaben des Landes	418
50.13 Fazit und Empfehlungen	427

I Allgemeines

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) ist ein unabhängiges Organ der Finanzkontrolle. Er ist nur dem Gesetz unterworfen und von Weisungen unabhängig. Die Mitglieder des LRH besitzen richterliche Unabhängigkeit. Der LRH prüft und überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Darüber hinaus erstrecken sich die Prüfungen auch auf die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Der LRH verbindet seine Prüfungsfeststellungen mit Forderungen und Empfehlungen. Er verfolgt das Ziel, die geprüften Stellen im Dialog und durch Argumente zu überzeugen. Vollzugskompetenzen stehen ihm nicht zu. Auch politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung des LRH.

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der LRH nach § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (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. Bemerkungen und Denkschrift sind anschließend Gegenstand der parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung. Auf Grundlage der Prüfung der Haushaltsrechnung durch den LRH entscheidet der Landtag über die Entlastung der Landesregierung. Soweit die Ausführung des Haushalts der Präsidentin des Landtages, dem Präsidenten des Staatsgerichtshofs oder der Landesbeauftragten für den Datenschutz obliegt, entscheidet der Landtag auch über deren Entlastung.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2019 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.

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht gehörten dem Senat des LRH an:

Präsidentin	Dr. Sandra von Klaeden
Vizepräsident	Thomas Senftleben
Ministerialdirigent	Hermann Palm
Ministerialdirigent	Hans-Christian Vollmer
Ministerialdirigent	Michael Markmann
Ministerialdirigent	Dr. Eckart Lantz

II Bemerkungen und Denkschrift

1 Haushaltsrechnung 2019

Die Haushaltsrechnung 2019 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019.¹ Die Haushaltsrechnung legte es dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 LHO mit Schreiben vom 15.12.2020 (Drs. 18/8180) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 NV dem LRH zur Prüfung.

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019 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.

1.1 Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2019 ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) aus. Nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und Ausgabereste 2019 und 2018 ergibt sich folgendes ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO):

¹ Haushaltsgesetz 2019 vom 18.12.2018 (Nds. GVBl. S. 321).

		Einnahmen €	Ausgaben €
a)	Nach dem Haushaltsgesetz 2019 beträgt das Haushaltssoll	32.952.520.000,00	32.952.520.000,00
b)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2018 übernommenen Haushaltsreste	1.398.413.464,08	1.398.413.464,08
c)	Summe der Soll-Beträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2018 übernommenen Haushaltsreste (b)	34.350.933.464,08	34.350.933.464,08
d)	Nach der Haushaltsrechnung 2019 betragen		
	aa) die Ist-Einnahmen	34.102.034.305,64	
	bb) die Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 a und b LHO)		34.102.034.305,64
e)	Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2019 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2020 übertragen wurden	1.616.688.989,22	1.616.688.989,22
f)	Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2019 verbliebenen Haushaltsreste (e)	35.718.723.294,86	35.718.723.294,86
g)	Gegenüber der Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2018 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
	aa) Mehreinnahme	1.367.789.830,78	
	bb) Mehrausgabe		1.367.789.830,78
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019 (§ 83 Nr. 2 d LHO)	0,00	

Tabelle 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Soll-Abschlusses

Aus dem Abschluss wurden rd. 1.431,1 Mio. € der Allgemeinen Rücklage zugeführt.²

In Höhe von rd. 86,4 Mio. € wurde auf die Ausschöpfung der Tilgungskreditermächtigung verzichtet. Es liegt somit eine Tilgung von Altschulden in dieser Höhe vor. Die Höhe der gemäß § 3 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2019 fortzuschreibenden Kreditermächtigung beträgt unverändert 106,3 Mio. €. Diese wurde in das Jahr 2020 übertragen.³

² Haushaltsrechnung 2019, Kapitel 13 02 Titel 919 12.

³ Haushaltsrechnung 2019, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

1.2 Bildung des Einnahmerestes 2019

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2019 von rd. 1.616,7 Mio. € besteht aus den Positionen

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen 1.581,9 Mio. €
und
- sonstige Einnahmereste 34,8 Mio. €

Der LRH hat die Bildung des Einnahmerestes aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen geprüft. Da Kreditermächtigungen in entsprechender Höhe nach § 18 Abs. 2 LHO a. F.⁴ verfügbar waren, ist die Bildung dieses Einnahmerestes nicht zu beanstanden.

1.3 Bildung des Ausgaberestes 2019

Der Landeshaushalt hat im Jahr 2019 im Soll ein Volumen von 32,95 Mrd. € erreicht. Einschließlich der vorhandenen Ausgabereste konnte das Land im Jahr 2019 über 34,35 Mrd. € verfügen. Die Ausgabereste von 1.616,69 Mio. € resultieren aus in Vorjahren bewilligten, aber noch nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen. Über diesen Teil des Verfügungsvolumens entscheidet der Gesetzgeber im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens regelmäßig nicht neu.

Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit dürfen Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan grundsätzlich nur bis zum Ende eines Haushaltsjahres geleistet werden. Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die obersten Landesbehörden Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen

⁴ § 18 Abs. 2 LHO in der Fassung der Änderung durch Gesetz vom 16.12.2013 (Nds. GVBl. S. 310).

grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Abs. 2 LHO).

Der vom Finanzministerium gebildete Ausgaberesst 2019 von 1.616,69 Mio. € (Vorjahr: 1.398,41 Mio. €) teilt sich wie folgt auf die Einzelpläne auf:

Einzelplan	Übertragene Ausgaberesste zu Beginn des Haushaltsjahres		Veränderung der Ausgaberesste im Haushaltsjahr 2019 um Mio. €
	2019 ⁵ in Mio. €	2020 ⁶ in Mio. €	
01	0,13	0,77	0,63
02	0,92	0,49	-0,43
03	44,73	59,24	14,51
04	73,33	100,23	26,90
05	74,23	91,35	17,12
06	368,86	274,54	-94,32
07	333,61	405,79	72,18
08	90,29	116,46	26,17
09	22,73	26,91	4,19
11	15,91	27,35	11,44
12	0,00	0,00	0,00
13	70,98	82,73	11,75
14	0,00	0,00	0,00
15	126,36	205,62	79,26
16	4,93	9,34	4,41
17	0,81	0,89	0,08
20	170,58	214,97	44,39
Summe	1.398,41	1.616,69	218,28

Tabelle 2: Ausgaberesste nach Einzelplänen 2019⁷

Die Übertragung des Ausgaberesstes erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 15,5 %.

⁵ Aus dem Haushaltsjahr 2018 nach 2019 übertragen.

⁶ Aus dem Haushaltsjahr 2019 nach 2020 übertragen.

⁷ Haushaltsrechnung 2019, Nr. 4.2.3 des Abschlussberichts.

Die Ausgabereste haben sich seit dem Jahr 2011 wie folgt entwickelt:

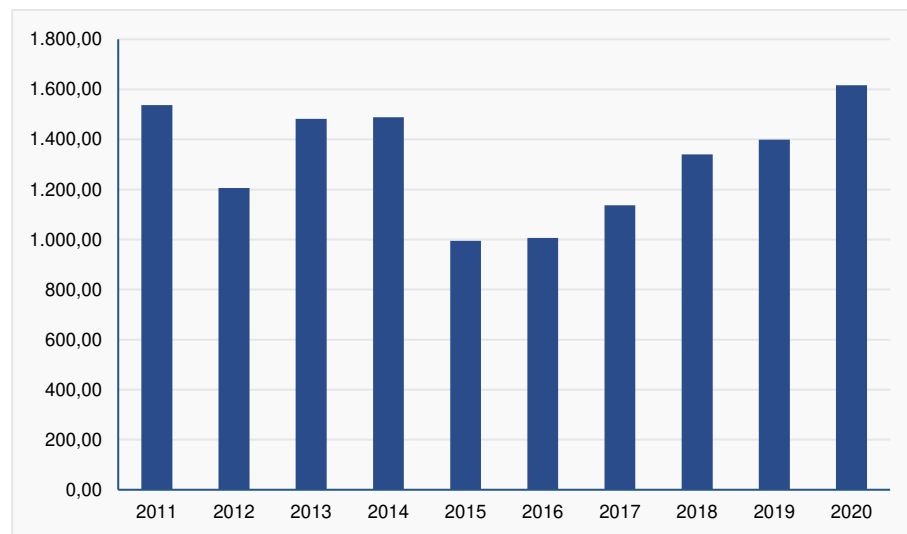


Abbildung 1: Entwicklung der Ausgabereste seit dem Jahr 2011 (in Mio. €)

Der Rückgang des Ausgaberestes 2015 war die Folge der Gründung des Sondervermögens zur Bewirtschaftung von zweckgebundenen Einnahmen.⁸ Seit dem Jahr 2015 sind die Ausgabereste kontinuierlich gestiegen. Die Steigerung kann ein Indiz dafür sein, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

1.4 Ausschöpfung der Kreditermächtigungen

Im Haushaltsjahr 2019 wurde keine Netto-Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben veranschlagt (§ 3 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2019).

Es bestanden Kreditermächtigungen aus dem Einnahmerest 2018 und einer nicht ausgeschöpften Tilgungskreditermächtigung gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO a. F.⁹ aus dem Jahr 2019.

⁸ Gesetz über das „Sondervermögen zur Bewirtschaftung von zweckgebundenen Einnahmen“ vom 14.07.2015 (Nds. GVBl. S. 136).

⁹ Siehe Fn. 4.

Die Ausschöpfung der veranschlagten Mittel stellt sich wie folgt dar:

a)	Kreditermächtigung 2019	€
	Einnahmerest aus dem Vorjahr 2018	1.368.470.530,45
	Ermächtigung aus Tilgungen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO (Negativbetrag zum 31.12.2018 lt. Haushaltsvollzugssystem)	3.012.974.551,72
	Summe	4.381.445.082,17
	<i>gemäß § 3 Abs. 2 HG 2019 aus Vorjahr</i>	<i>106.299.177,80</i>
b)	Inanspruchnahme der Ermächtigungen	
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Ist-Ausgleich	1.282.037.587,55
	Zuführung zur Allgemeinen Rücklage	1.431.123.299,48
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Soll-Ausgleich (Einnahmerest 2019)	1.581.851.252,24
	Summe	4.295.012.139,27
c)	Differenz b) - a)	-86.432.942,90
	<i>gemäß § 3 Abs. 2 HG 2019 wird unverändert übertragen</i>	<i>106.299.177,80</i>

Tabelle 3: Ausschöpfung der Kreditermächtigung¹⁰

Das Land setzt in erheblichem Umfang vorhandene liquide Mittel zur Vorfinanzierung von Haushaltsausgaben ein, sodass sich die tatsächliche Inanspruchnahme der bewilligten Kreditermächtigungen über das Ende des Haushaltsjahres hinaus verschiebt. Der bedeutendste Teil der Kreditaufnahme wird im Frühjahr des Folgejahres nachgeholt und auf der Grundlage eines Haushaltsvermerks im Rahmen des Haushaltsabschlusses in das vorangegangene Haushaltsjahr zurückgebucht und damit diesem Haushaltsjahr zugeordnet.

Weitere aufgeschobene Kreditermächtigungen dienen dem Haushaltsausgleich durch die Gegenfinanzierung von Ausgaberesten im Rahmen des in Niedersachsen praktizierten Soll-Abschlusses.

Darüber hinaus bestand eine mit Rücksicht auf die Gegenfinanzierung innerer Kassenkredite gesetzlich fortgeschriebene Kreditermächtigung

¹⁰ Haushaltsrechnung 2019, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

(§ 3 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2019). Diese wurde nicht in Anspruch genommen, sondern in Höhe von 106.299.177,80 € weiter übertragen.

Von der aus dem Vorjahr als Einnahmerest übertragenen Kreditermächtigung von rd. 1.368,4 Mio. € wurden rd. 1.282,0 Mio. € für den Ist-Ausgleich verwendet. Eine weitere Übertragung der verbleibenden Kreditermächtigung aus dem Jahr 2018 von rd. 86,4 Mio. € in das Jahr 2019 war nicht möglich.¹¹ Die Nichtausschöpfung der Ermächtigung führt zu einer Reduzierung des Schuldenstands in dieser Höhe (vgl. Abschnitt II, Nrn. 2.2 und 2.3).

1.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe

Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Sie dürfen nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden (§ 37 Abs. 1 LHO). Sie bedürfen der nachträglichen Billigung des Landtages (§ 37 Abs. 4 LHO). Den Antrag auf nachträgliche Billigung stellte das Finanzministerium mit Schreiben vom 15.12.2020 (Drs. 18/8180).

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 229.900.747,83 € (Vorjahr: 1.994.095.988,72 €) aus.

	2018 €	2019 €	Veränderung €
Überplanmäßige Ausgaben	93.843.734,60	124.527.029,55	30.683.294,95
Außerplanmäßige Ausgaben	1.877.987.305,93	105.333.718,28	-1.772.653.587,65
Vorgriffe	22.264.948,19	40.000,00	-22.224.948,19
Summe	1.994.095.988,72	229.900.747,83	-1.764.195.240,89

Tabelle 4: Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Haushaltsvorgriffen

¹¹ § 18 Abs. 2 Satz 3, 1. Halbsatz LHO a. F. (siehe Fn. 4) bestimmt, dass Kreditermächtigungen nur bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres gelten.

Der Rückgang der außerplanmäßigen Ausgaben ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Zuführung aus dem Abschluss¹² an die Allgemeine Rücklage (Kapitel 13 02, Titel 919 12) nicht mehr auf einem außerplanmäßigen, sondern auf einem planmäßigen Titel gebucht wird. Die Zuführung erfolgt gemäß § 25 LHO; insoweit wurde ab dem Haushaltsplan 2020 ein erläuternder Haushaltsvermerk ausgebracht¹³.

Für 14 Fälle mit Ausgaben von 2.298.365,44 € unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

1.6 Belege

Der LRH kam bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2019 zu dem Ergebnis, dass die Ordnungsmäßigkeit der Belege der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2019 insgesamt nicht zu beanstanden war.

1.7 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Haushaltsvollzug auszugleichen sind. Es handelt sich dabei um eine pauschale Einsparverpflichtung, die in den Einzelplänen ausgebracht wird. Globale Minderausgaben stellen eine Ausnahme vom Grundsatz der Einzelveranschlagung gemäß § 17 Abs. 1 LHO dar.

Im Haushaltsplan 2019 waren folgende Globale Minderausgaben veranschlagt:

• Einzelplan 05 (Sozialministerium)	8.054.000 €
• Einzelplan 06 (Wissenschaftsministerium)	5.763.000 €
• Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)	135.591.000 €
Gesamt:	149.408.000 €

¹² Siehe Abschnitt II, Nr. 1.1.

¹³ Haushaltsplan 2020, Haushaltsvermerk zu Kapitel 13 02 Titel 919 12.

Die Minderausgaben wurden wie folgt erwirtschaftet:

Einzelplan	erwirtschaftet bei Kapitel (Titel)	in Höhe von €	Zweckbestimmung des Kapitels (Titels)
05	05 30 – 633 11	2.500.000	Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Sozialhilfe – Zuweisungen an Gemeinden im Quotalen System
	05 72 – 633 67	5.554.000	Allgemeine Jugendhilfe, Kinder- und Jugendschutz, Erstattung aufgewandeter Kosten der Kinder- und Jugendhilfe
Summe		8.054.000	
06	06 01 – 531 61	50.000	Ministerium – Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Ausgaben für Veröffentlichungen
	06 02	785.000	Allgemeine Bewilligungen
	06 03	769.000	Gemeinsame Förderung überregionaler Forschungseinrichtungen
	06 05	862.000	Ausbildungsförderung
	06 07 – 685 27	5.000	Förderung regionaler Forschungseinrichtungen – Zuschüsse an wissenschaftliche Vereinigungen
	06 08	3.103.000	Förderung der Wissenschaft allgemein
	06 80	189.000	Erwachsenenbildung
Summe		5.763.000	
13	13 25 – 575 61	135.591.000	Schuldenverwaltung – Zinsen für Darlehen des sonstigen inländischen Kreditmarkts
Summe		135.591.000	

Tabelle 5: Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben

Zur Förderung der Transparenz – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – ist es aus Sicht des LRH sinnvoll, anstelle der veranschlagten Globalen Minderausgaben Ansatzreduzierungen bei den einzelnen Haushaltsstellen vorzunehmen.

1.8 Sondervermögen und Rücklagen

Sondervermögen sind rechtlich unselbstständige Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind. Eine weitere besondere Form des Landesvermögens sind Rücklagen. Sondervermögen und Rücklagen werden getrennt vom übrigen Landesvermögen, d. h. außerhalb des Kernhaushalts, geführt.

Durch diese Extrahaushalte können die Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Klarheit, Fälligkeit und Jährlichkeit beeinträchtigt werden. Grundsätzlich sind benötigte Mittel als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt zu veranschlagen. Für die Errichtung von Sondervermögen bedarf es somit eines besonderen Grundes.

Nach der „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie Bestände an Sondervermögen und Rücklagen“¹⁴ wiesen die Sondervermögen und Rücklagen zum jeweiligen Jahresende folgende Bestände auf:

¹⁴ Abschnitt III, S. 7 der Haushaltsrechnung 2019.

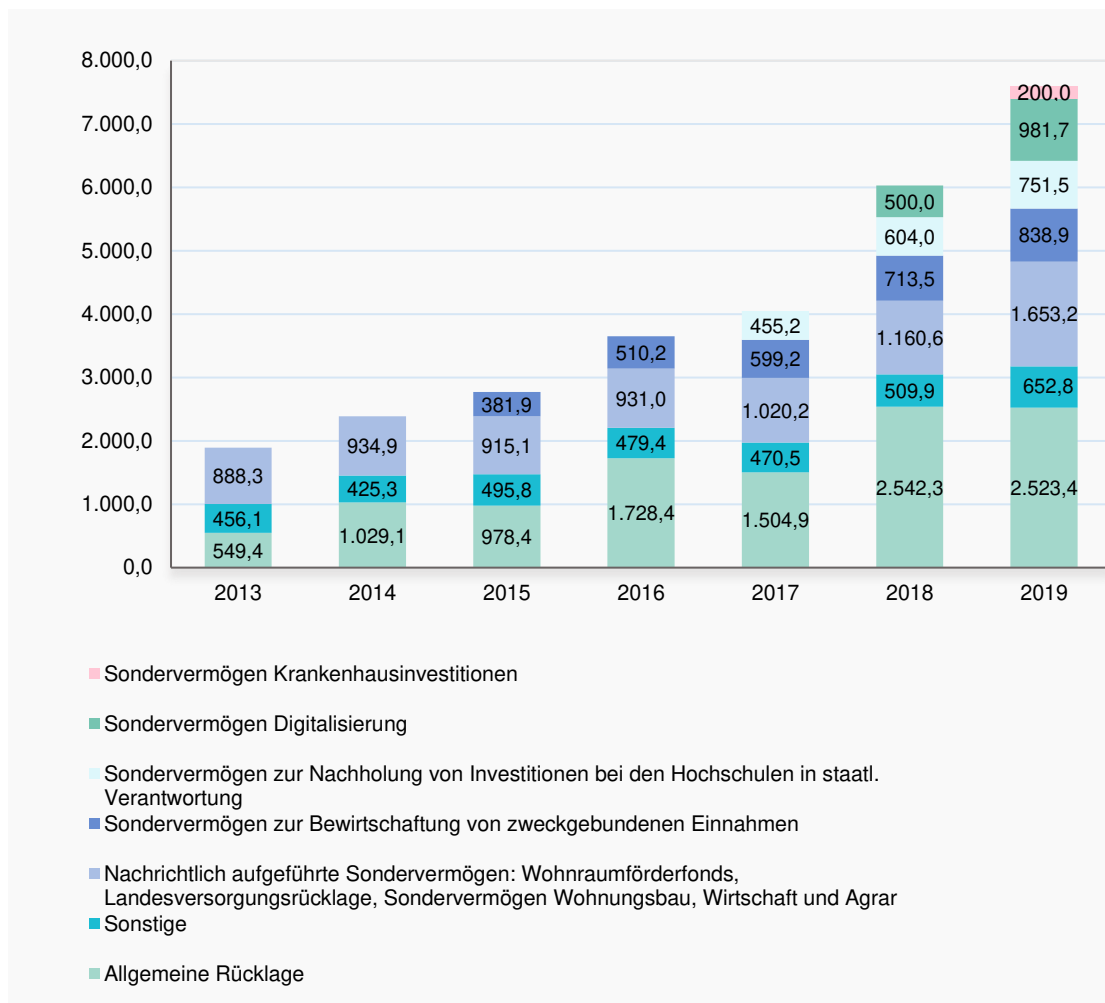


Abbildung 2: Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen (in Mio. €)¹⁵

Der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen stieg in den Jahren 2013 bis 2019 von 1.893,8 Mio. € auf 7.601,4 Mio. € und damit etwa auf das Vierfache. Allein im Jahr 2019 erhöhte sich der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen gegenüber dem Vorjahr um rd. 1.571,1 Mio. €.

¹⁵ Der Gesamtbetrag des Sondervermögens zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung liegt zum 31.12.2019 um 538,0 Mio. € (31.12.2018 = 445,0 Mio. €) über dem ausgewiesenen Betrag. Die Mittel wurden der Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft Niedersachsen mbH gemäß § 6 Abs. 3 des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ vorübergehend als Darlehen zur Verfügung gestellt.

Der Bestand der Allgemeinen Rücklage entwickelte sich wie folgt:

	2015	2016	2017	2018	2019
Stand 01.01.	1.029,1	978,4	1.728,4	1.504,9	2.542,3
Zuführung	429,0	750,0	526,5	1.837,4	1.431,1
Entnahme	479,7	0,0	750,0	800,0	1.450,0
Stand 31.12.	978,4	1.728,4	1.504,9	2.542,3	2.523,4

Tabelle 6: Entwicklung der Allgemeinen Rücklage (in Mio. €)

Aus dem Jahresabschluss 2019 führte das Land der Allgemeinen Rücklage einen Betrag von rd. 1.431,1 Mio. € zu.

1.450,0 Mio. € wurden im Jahr 2019 entnommen und in verschiedene Sondervermögen umgebucht.¹⁶

Der Bestand zum Jahresende 2019 wird sich im Haushaltsjahr 2020 durch folgende Maßnahmen um 1.317 Mio. € (Stand: 31.12.2020) verringern:

- Zuführung an den kameralen Haushalt¹⁷ in Höhe von 267,5 Mio. €,¹⁸
- Zuführung an das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ in Höhe von 400 Mio. €,¹⁹
- Zuführung an das „Sondervermögen Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen“ in Höhe von 169,5 Mio. €,²⁰

¹⁶ Gesetz zur Stärkung von Zukunftsinvestitionen und Zukunftsvorsorge vom 19.06.2019 (Nds. GVBl. S. 110).

¹⁷ Es handelt sich um den Planansatz. Die Abschlussdaten für das Haushaltsjahr 2020 lagen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Jahresberichts noch nicht vor.

¹⁸ Haushaltsplan 2020, Ansatz bei Kapitel 13 02 Titel 359 11.

¹⁹ Artikel 1 des Gesetzes vom 12.05.2020 (Nds. GVBl. S. 108).

²⁰ Artikel 3 des Gesetzes vom 12.05.2020 (Nds. GVBl. S. 108).

- Zuführung an das „Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“ in Höhe von 480 Mio. €.²¹

Nach Abzug dieser Umbuchungen würde der Bestand der Allgemeinen Rücklage zum 31.12.2020 rd. 1.206,4 Mio. € betragen.

Zum Haushaltsausgleich sollen der Allgemeinen Rücklage im Haushaltsjahr 2021 insgesamt 459,5 Mio. € entnommen werden.²² Der verbleibende Betrag soll im Zeitraum bis 2023 nahezu vollständig zum Haushaltsausgleich entnommen werden.²³

²¹ Artikel 2 des Gesetzes vom 12.05.2020 (Nds. GVBl. S. 108).

²² Haushaltsplan 2021, Ansatz bei Kapitel 13 02 Titel 359 11.

²³ Mittelfristige Planung 2020 - 2024, S. 17 und Tabelle 7.8.

2 Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

Die Nachweise über das Vermögen und die Schulden sowie die eingegangenen Verpflichtungen waren nicht zu beanstanden.

2.1 Vermögensnachweisung

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“²⁴ schließt mit einem Bestand von 1.905.135.969,57 € ab.

Nach Artikel 69 Satz 2 NV ist über das Vermögen und die Schulden Rechnung zu legen oder ein anderer Nachweis zu führen. Den Inhalt regelt das Finanzministerium nach § 86 LHO im Einvernehmen mit dem LRH. Der Nachweis über die Forderungen des Landes – einschließlich der Sondervermögen – aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften (Titel 141 71 und die Obergruppen 17, 18 und 85 bis 87) wird nach Verwaltungsvorschrift Nr. 5 zu § 73 LHO vom Finanzministerium geführt.

Die in der Haushaltsrechnung dargestellte „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“ entspricht diesen Vorgaben.

²⁴ Abschnitt II, S. 3 der Haushaltsrechnung 2019.

2.2 Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung

Bei den fundierten Schulden handelt es sich um die Summe der Kreditmarktschulden und der Schulden beim öffentlichen Bereich. Am Ende des Haushaltsjahres 2019 betragen die fundierten Schulden des Landes nach der Haushaltsrechnung²⁵ 59.380 Mio. € (Vorjahr: 59.700 Mio. €).

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2019	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2019	mithin Zugang + Abgang -
	€	€	€
1. Kreditmarktschulden			
Wertpapierschulden			
Landesschatz-anweisungen	40.865.000.000	41.820.000.000	+955.000.000
Schulden beim öffentlichen Bereich			
- bei der gesetzlichen Sozialversicherung		107.766	+107.766
- bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen		100.000.000	+100.000.000
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich			
- bei Kreditinstituten	11.335.190.729	9.317.217.646	-2.017.973.083
- beim sonstigen inländischen Bereich	6.991.633.793	4.941.512.661	-2.050.121.132
zusammen	59.191.824.522	56.178.838.073	-3.012.986.449
2. Wohnungsbaudarlehen beim Bund	508.771.401	488.802.706	-19.968.695
3. Rückgebuchte Kredite	0	2.713.160.887	+2.713.160.887
Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 3.) lt. Haushaltsrechnung	59.700.595.923	59.380.801.666	-319.794.257

Tabelle 7: Darstellung der fundierten Schulden

²⁵ Abschnitt II, S. 7 der Haushaltsrechnung 2019.

Die Systematik der Darstellung des Schuldenstands ist erstmalig der Schuldenstatistik SFK4 von Destatis²⁶ angepasst. Die bisher in der Darstellung unter Nr. 1 enthaltenen aus dem Folgejahr rückgebuchten Kredite werden jetzt unter Nr. 3 gesondert ausgewiesen. Alle Positionen sind nach der Umstellung auf volle Euro gerundet. Eine vergleichende Betrachtung ist daher nur von der Gesamtsumme her möglich.

Die fundierten Schulden sind hiernach um rd. 320 Mio. € gesunken.

Der Rückgang des Schuldenstands resultiert im Wesentlichen aus der Differenz zwischen dem aus dem Jahr 2018 übernommenen Einnahmerest (1.368.470.530,45 €) und dem in das Jahr 2020 übertragenen Einnahmerest (1.581.851.252,24 €) mit einem Saldo von 213.380.721,79 € und einer nicht ausgeschöpften Tilgungskreditermächtigung in Höhe von 86.432.942,90 €.²⁷ Daneben reduzierte sich der Schuldenstand beim Bund (vgl. Tabelle 7).

Dem liegt folgende Berechnung zugrunde:

	Haushaltsjahr 2019 €
Schuldenaufnahme (Ist)	8.275.401.610,99
Tilgung (Ist)	8.575.215.275,68
<i>Differenz</i>	<i>-299.813.664,69</i>
Zuzüglich nach 2020 übertragener Einnahmerest	1.581.851.252,24
a) Summe Ist	1.282.037.587,55
Schuldenaufnahme (Soll)	8.571.100.000,00
Tilgung (Soll)	8.571.100.000,00
<i>Differenz</i>	<i>0,00</i>
Zuzüglich aus 2018 übertragener Einnahmerest	1.368.470.530,45
b) Summe Soll	1.368.470.530,45
Abweichung a) - b)	-86.432.942,90

Tabelle 8: Soll-Abschluss bei Kapitel 13 25, Titelgruppe 61/62

²⁶ Statistisches Bundesamt.

²⁷ Haushaltsrechnung 2019, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

2.3 Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats

Für Zwecke der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern nach Artikel 109 a Grundgesetz (GG) meldet das Land einen Schuldenstand nach Vorgabe des Stabilitätsrats. Danach entspricht der Schuldenstand dem Umfang der Kreditmarktschulden am Ende des Berichtsjahres (31.12.). Landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt.²⁸ Für Niedersachsen bedeutet dies, dass neben den Kreditmarktschulden im Rahmen des Haushaltsabschlusses gebildete Einnahmereste aus Kreditermächtigungen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO a. F.²⁹ sowie nach § 3 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes übertragene Kreditermächtigungen einbezogen werden.

Die nachfolgende Tabelle stellt den Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats dar:

	Stand am Ende des Haushalts- jahres 2018 €	Stand am Ende des Haushalts- jahres 2019 €	Veränderung €
Kreditmarktschulden	59.191.824.522	56.178.838.073	-3.012.986.449
Als Einnahmerest übertragene Kreditermächtigung	1.368.470.530	1.581.851.252	213.380.722
Kreditermächtigung gemäß § 3 Abs. 2 HG 2017/18 bzw. 2019	106.299.178	106.299.178	0
Rückgebuchte Kre- dite ³⁰	0	2.713.160.887	2.713.160.887
Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats	60.666.594.230	60.580.149.390	-86.444.840

Tabelle 9: Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats³¹

²⁸ Beschluss zu TOP 2 der 1. Sitzung des Stabilitätsrats am 28.04.2010.

²⁹ Siehe Fn. 4.

³⁰ Die bisher in den Kreditmarktschulden enthaltenen aus dem Folgejahr rückgebuchten Kredite werden jetzt gesondert ausgewiesen.

³¹ Die Darstellung entspricht der Nachweisung der Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO (Abschnitt II, S. 8 der Haushaltsrechnung 2019).

Aufgrund eines nicht ausgeschöpften Einnahmerestes des Jahres 2018 verringerte sich der Schuldenstand im Rahmen des Jahresabschlusses 2019 um rd. 86 Mio. €. Die Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrats reduzieren sich damit zum 31.12.2019 auf 60.580 Mio. €.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Schuldenstands in Abgrenzung des Stabilitätsrats für die Jahre 2017 bis 2021:

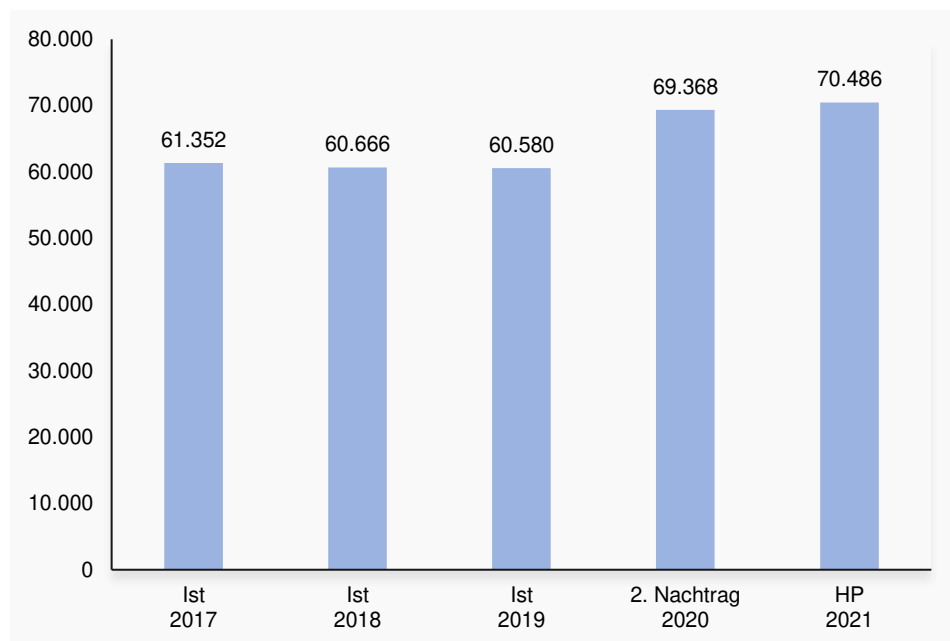


Abbildung 3: Entwicklung der Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrats (in Mio. €)

Unter Berücksichtigung der durch das erste und zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und durch das Haushaltsgesetz 2021 eingeräumten Kreditermächtigungen könnte sich der Schuldenstand um rd. 8,8 Mrd. € im Jahr 2020 und rd. 1,1 Mrd. € im Jahr 2021 auf rd. 70.486 Mio. € im Jahr 2021 erhöhen. Die Landesregierung geht nach derzeitigen Erkenntnissen davon aus, dass auch in den Jahren 2022 und 2023 Nettokreditaufnahmen zum Haushaltsausgleich notwendig sein werden.³²

³² Mittelfristige Planung 2020 - 2024, S. 13.

In der Mittelfristigen Planung 2020 - 2024 sind für die Jahre 2020 bis 2023 keine Tilgungen vorgesehen. Im Jahr 2024 soll ein struktureller Überschuss erzielt werden. Dieser soll lt. Mittelfristiger Planung den für das Jahr 2024 vorgesehenen Einstieg in die Tilgung der notsituationsbedingt aufgenommenen Kredite ermöglichen.

Als weitere Kennziffer melden die Länder dem Stabilitätsrat ihren Schuldenstand je Einwohner. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum 31.12.2018 und 31.12.2019.

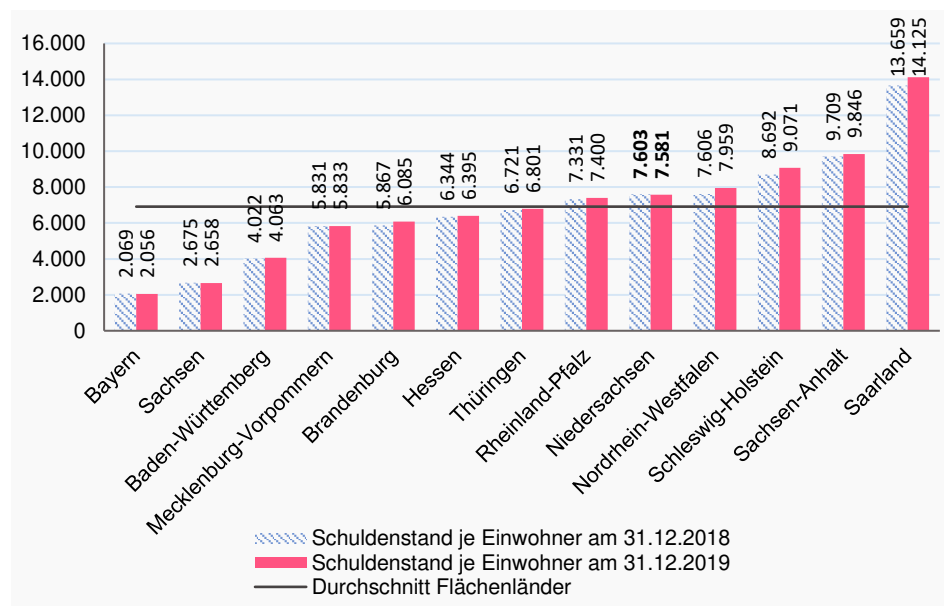


Abbildung 4: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in den Flächenländern (in €)³³

Niedersachsen wies im Jahr 2019 im Vergleich der Flächenländer die fünft höchste Pro-Kopf-Verschuldung aus. Diese lag um 668 € über dem Länderdurchschnitt.

³³ TOP 3 der 22. Sitzung des Stabilitätsrats am 18.12.2020, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2020).

2.4 Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer Ermächtigung durch Landesgesetz, die der Höhe nach bestimmt ist (§ 39 Abs. 1 LHO).

Die vom Land bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2019 übernommenen Verpflichtungen aus „Bürgschafts-, Garantie- oder ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen“ betragen nach Abschnitt II³⁴ der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 9.307.650.710,62 € (Vorjahr: 4.289.999.994,60 €). Die im Kapitel 13 25 Titel 871 11 für das Haushaltsjahr 2019 nachgewiesene Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug danach 3.024.475,30 € (Vorjahr: 2.333.742,43 €). Es handelt sich hierbei um einen saldierten Betrag.³⁵ Das Land wurde im Jahr 2019 aus Bürgschaftsverpflichtungen in Höhe von 3.851.572,11 € in Anspruch genommen. Dem standen Erstattungen von 827.096,81 € gegenüber. Daraus ergibt sich eine Nettoinanspruchnahme von 3.024.475,30 €.

Bei Berücksichtigung weiterer Einnahmen³⁶ wie Zinsen und Tilgungen auf Forderungen aus vom Land anerkannten und abgerechneten Bürgschaftsausfällen in Höhe von 1.858.207,37 € ergibt sich eine Nettoinanspruchnahme im Jahr 2019 von 1.166.267,93 €.

Das Finanzministerium war ermächtigt, Garantien und Bürgschaften zulasten des Landes bis zur Höhe von 8.832.000.000 € einzugehen.³⁷ Ausweislich der Veränderungsnachweisung zum Hauptbuch der Landesschulden über die noch laufenden Bürgschaften und Garantien des

³⁴ Nr. 2 der „Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2019“.

³⁵ Haushaltsvermerk zu Kapitel 13 25 Titel 871 11.

³⁶ Kapitel 13 25 Titel 141 70 und 141 71.

³⁷ § 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2019 und Gesetz zum Zweck der nachhaltigen Ausrichtung der Norddeutschen Landesbank – Girozentrale (NORD/LB-Gesetz) vom 16.12.2019 (Nds. GVBl. S. 405).

Landes nach dem Stand 31.12.2019 wurden im Jahr 2019 Bürgschaften in Höhe von 5.582.347.577,55 € übernommen. Unter Hinzurechnung der Bürgschaften und Garantien für den Wohnungsbau (über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank) in Höhe von 38.900.000,00 € ergibt sich ein Gesamtbetrag in Höhe von 5.621.247.577,55 €.

2.5 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 LHO). Einer solchen Ermächtigung bedarf es nicht für die laufenden Geschäfte und wenn zu Lasten übertragbarer Ausgaben Verpflichtungen eingegangen werden (§ 38 Abs. 4 Satz 1 LHO).

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2019 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm.³⁸

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2020 €	2021 €	2022 €	2023 €	2024 ff. €	Summe €
bis 31.12.2018	564.207.854	340.032.917	167.222.855	75.178.221	412.444.164	1.559.086.011
Korrekturbetrag ³⁹	-30.560.945	-31.280.907	5.920.640	-12.112.958	12.292.030	-55.742.141
gesamt in 2019	490.873.423	319.408.492	130.137.016	51.821.124	27.857.255	1.020.097.310
bis 31.12.2019	1.024.520.332	628.160.502	303.280.511	114.886.387	452.593.448	2.523.441.180
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2019 Verpflichtungen (ohne VE) eingegangen, die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können:						3.638.546
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen:						2.527.079.726

Tabelle 10: Eingegangene Verpflichtungen

³⁸ Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2019, „Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2019 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen“ (S. 14) und „Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2019 eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigungen), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können“ (S. 19).

³⁹ Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsverpflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machen Korrekturen der Ausgangswerte notwendig, um die mögliche Belastung realistisch darzustellen.

Die Summe der im Haushaltsplan 2019 ausgebrachten Ermächtigungen, über das Haushaltsjahr 2019 hinaus Verpflichtungen zulasten des Landes einzugehen, wurde auf 1.715.853.000 € festgesetzt.⁴⁰ Hiervon nahm das Land Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1.020.097.310 € in Anspruch. Eingegangene Verpflichtungen zulasten übertragbarer Ausgaben und für die Geschäfte der laufenden Verwaltung sind hierin nicht enthalten.

⁴⁰ § 1 Satz 2 Haushaltsgesetz 2019.

Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

3 Erste Erkenntnisse aus Prüfungen von COVID-19-Maßnahmen

Im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie plant das Land für die Jahre 2020 und 2021 eine Neuverschuldung von insgesamt 9,9 Mrd. €. Das Land errichtete ein Sondervermögen, um die Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie zu bündeln.

Der LRH prüfte verschiedene Maßnahmen, die aus dem Sondervermögen finanziert werden und der Stabilisierung der Konjunktur dienen sollen. In einigen Fällen kommt der LRH zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen keinen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zur Pandemie aufweisen.

Der LRH hält es – auch wegen des drohenden Verfassungsverstoßes – für erforderlich, dass das Land die im Finanzierungsplan des Sondervermögens enthaltenen Maßnahmen insoweit zeitnah auf den Prüfstand stellt. Mit Blick auf das verfassungsrechtlich geregelte Verschuldungsverbot muss sichergestellt werden, dass das Sondervermögen nicht zur Finanzierung von politisch priorisierten Maßnahmen ohne COVID-19-Bezug zweckentfremdet wird.

3.1 Vorbemerkungen

Das Land steht weiterhin vor großen Herausforderungen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Die Pandemie bringt für die Bevölkerung zahlreiche persönliche Einschränkungen und Unsicherheiten mit sich. Gleichzeitig sind alle Ebenen der staatlichen Verwaltung im Krisenmanagement erheblich gefordert und belastet. Darüber hinaus nehmen die Auswirkungen der Pandemie für verschiedene Wirtschaftszweige sowie öffentliche Einrichtungen, Kulturbetriebe oder Vereine mittlerweile in Teilen existenzbedrohende Ausmaße an.

Zu Beginn der Pandemie musste das Land insbesondere unter hohem Zeitdruck die dringendsten Maßnahmen im Rahmen der Gesundheitsvorsorge umsetzen. Dies ist mit hohem persönlichen Einsatz aller Beteiligten gelungen.

Nachdem in der ersten Phase die schnelle Reaktion auf die Pandemie im Vordergrund stand, hält der LRH es nach mehr als einem Jahr seit Beginn der Krise für erforderlich, die bisher ergriffenen Maßnahmen kritisch in den Blick zu nehmen und zu prüfen, ob für die Zukunft Umsteuerungsbedarfe erkennbar sind. Mit diesem Ziel führte der LRH in ausgewählten Bereichen erste Prüfungen durch.

3.2 Finanzielle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Landeshaushalt

Maßnahmen der Landesregierung zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

Während sich die Landesregierung zu Beginn der Pandemie insbesondere auf die Sicherstellung der Strukturen in der Gesundheitsversorgung sowie die Leistung von wirtschaftlichen Soforthilfen fokussierte, entschied sie im Sommer 2020, ein eigenes Konjunktur- und Krisenpaket bereitzustellen.

Hierdurch sollten zum einen die erwarteten erheblichen Steuerausfälle kompensiert werden. Daneben verfolgte die Landesregierung das Ziel, in vier Säulen die Wirtschaft, das Gesundheitssystem, die Kommunen und diverse Einrichtungen in Niedersachsen zu unterstützen und das Land auf die Zeit nach der Corona-Krise vorzubereiten.⁴¹

⁴¹ Pressemitteilung der Landesregierung vom 23.06.2020: „Landesregierung bringt 2. Nachtragshaushalt auf den Weg: 8,4 Milliarden Euro sichern Niedersachsens Zukunft nach der Corona-Krise“.

COVID-19-Sondervermögen

Mit Gesetz vom 12.05.2020 errichtete das Land ein zweckgebundenes, nicht rechtsfähiges „Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“ (COVID-19-Sondervermögen), in dem die Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie gebündelt werden soll. Die Maßnahmen, die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert werden, unterliegen der Zweckbestimmung des Gesetzes über das Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (COVID-19-SVG).⁴² Ein Maßnahmenkatalog, der die Zweckbestimmung näher definiert, findet sich in § 2 Abs. 1 COVID-19-SVG. Zudem ist geregelt, dass die Maßnahmen in einen Finanzierungsplan aufgenommen werden müssen.⁴³

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kritisierte der LRH die Errichtung des Sondervermögens und damit die Verlagerung der für die Bewältigung der Pandemie bereitgestellten zusätzlichen Mittel aus dem Kernhaushalt.⁴⁴ Die Kritik des LRH hat nach wie vor Bestand. Insbesondere hält der LRH die Durchbrechung der Jährlichkeit des Haushalts durch das Sondervermögen für bedenklich. Dies auch deshalb, weil sich damit die Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation durch den Landtag nicht auf das betroffene Haushaltsjahr, sondern auf den Zeitraum erstreckt, innerhalb dessen das COVID-19-SVG eine Finanzierung von Maßnahmen aus dem Sondervermögen zulässt. Gemäß § 3 Abs. 2 COVID-19-SVG ist dies bis zum 31.12.2022 möglich. Zudem wurde das Budgetrecht des Parlaments durch das Sondervermögen auf eine bloße Kenntnisnahme des Finanzierungsplans reduziert.

⁴² § 3 Abs. 1 COVID-19-SVG.

⁴³ § 5 COVID-19-SVG.

⁴⁴ Stellungnahme des LRH zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung einer Zuführung an das Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung und zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Auswirkungen der Coronapandemie mit Mitteln des Jahresüberschusses 2019 (Drs. 18/6350) vom 05.05.2020.

Neuverschuldung in Milliardenhöhe

Zur Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie stellte das Land im Jahr 2020 in zwei Nachtragshaushalten zusätzlich insgesamt 9,8 Mrd. € zur Verfügung, hiervon 8,8 Mrd. € kreditfinanziert.

Die Neuverschuldung wird durch die Inanspruchnahme der Ausnahmen vom verfassungsrechtlich geregelten Verschuldungsverbot ermöglicht: Artikel 71 Abs. 4 NV lässt eine Neuverschuldung zur Abwendung einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation zu. Artikel 71 Abs. 3 NV ermöglicht eine Kreditaufnahme im Fall eines konjunkturellen Einbruchs. Das Land nahm im Rahmen der Nachtragshaushalte beide Ausnahmetatbestände in Anspruch. Auch für den Haushalt 2021 ist erneut eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme vorgesehen. Zusammenfassend ergibt sich für die Jahre 2020 und 2021 folgende geplante Kreditaufnahme:

Haushaltsjahr	Kreditaufnahme in Mio. €		Summe in Mio. €
	notlagenbedingt	konjunkturbedingt	
2020	7.361	1.427	8.788
2021	0	1.118	1.118
Summe	7.361	2.545	9.906

Tabelle 11: Geplante Kreditaufnahme für die Jahre 2020 und 2021

Die Verschuldung des Landes würde damit auf Basis der Planzahlen zum 31.12.2020 auf 69,4 Mrd. €⁴⁵ ansteigen und wird unter Berücksichtigung der für das Haushaltsjahr 2021 geplanten Neuverschuldung auf 70,5 Mrd. € zum Ende des Jahres 2021 anwachsen.

⁴⁵ Zum Zeitpunkt der Schlussredaktion dieses Jahresberichts hatte das Finanzministerium die Abschlussarbeiten für das Haushaltsjahr 2020 noch nicht beendet.

Gemäß der aktuellen Mittelfristigen Planung rechnet die Landesregierung auch für die Jahre 2022 und 2023 mit einer zusätzlichen Neuverschuldung.⁴⁶

3.3 Besondere Zweckbindung der kreditfinanzierten Maßnahmen

Auch der LRH hält Maßnahmen zur Abwehr der Pandemie und Hilfsprogramme zur Stabilisierung der Wirtschaft und zur Abfederung der finanziellen Belastungen für dringend erforderlich. Die Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände von der Schuldenbremse ist unter diesem Aspekt aus Sicht des LRH dem Grunde nach nicht zu beanstanden.

Die Mittel, die unter Inanspruchnahme des notlagenbedingten Ausnahmetatbestands des Artikel 71 Abs. 4 NV kreditfinanziert wurden, unterliegen jedoch einer besonderen verfassungsrechtlichen Zweckbindung an die außergewöhnliche Notsituation. Der Zweite Nachtragshaushalt 2020, mit dem das Land 7,8 Mrd. € zur Verfügung stellte, wurde mit Ausnahme einer Globalen Minderausgabe in Höhe von 120 Mio. € ausschließlich kreditfinanziert. Die Mittel wurden für das COVID-19-Sondervermögen zur Verfügung gestellt.⁴⁷

Die aus dem Sondervermögen über eine Neuverschuldung finanzierten Maßnahmen sind daher nicht allein unter dem Aspekt politischer Zielsetzungen zu betrachten. Vielmehr tritt das Erfordernis der Zweckbindung an die Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation hinzu.

Darüber hinaus muss sich der Grundgedanke des verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbots in der Inanspruchnahme der geregelten

⁴⁶ Mittelfristige Planung 2020 - 2024, S. 13.

⁴⁷ Hiervon entfielen 1,427 Mrd. € auf eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme (Artikel 71 Abs. 3 NV) und 6,361 Mrd. € auf die Notlagensituation (Artikel 71 Abs. 4 NV). Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt stellte das Land für das Sondervermögen neben den bereits zugeführten Mitteln von 480 Mio. € eine Ausgabeermächtigung von 6,481 Mrd. € (Kreditermächtigung von 6,361 Mrd. € zzgl. Globale Minderausgabe von 120 Mio. €) bereit.

Ausnahmetatbestände widerspiegeln und erfordert daher auch, dass die Höhe der Kreditaufnahme auf das Mindestmaß beschränkt wird.

3.3.1 Zeitlicher und sachlicher Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie

Wesentliche Voraussetzung der kreditfinanzierten Maßnahmen ist, dass diese in einem zeitlichen und sachlichen Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie stehen. Die Maßnahmen unterliegen somit einer besonderen Nachweis- und Darlegungspflicht.

Aus Sicht des LRH sind dabei insbesondere folgende Kriterien anzulegen:

- Die Maßnahmen müssen gerade wegen der Pandemie erforderlich geworden sein, d. h. die Pandemie muss Anlass für ihre Durchführung sein. Die Landesregierung muss diesen Kausalzusammenhang entsprechend darlegen können. Maßnahmen, die nachweislich bereits vor der Pandemie geplant waren, sind besonders kritisch auf ihren Veranlassungszusammenhang zu hinterfragen.
- Für den Fall, dass die Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgewirkungen – insbesondere aus dem Lockdown – dienen, ist dabei auch der Nachweis zu erbringen, dass der unterstützte oder geförderte Bereich tatsächlich von den Auswirkungen der Pandemie betroffen ist. Ohne eine solche Abgrenzung zur allgemeinen Wirtschaftsförderung ist der sachliche Veranlassungszusammenhang zur Pandemie aus Sicht des LRH abzulehnen.
- Da die Mittel der Bewältigung der Pandemie in Niedersachsen dienen, müssen die Maßnahmen zudem so angelegt sein, dass sie ihre Wirkungen in Niedersachsen entfalten können.

Der LRH stellte im Rahmen erster Prüfungen verschiedener Fördermaßnahmen des Umweltministeriums fest, dass der erforderliche Veranlassungszusammenhang zur Pandemie nicht nachgewiesen war (siehe Nrn. 3.4.1 und 3.4.3). Das Umweltministerium initiierte im Rahmen der Bewältigung der COVID-19-Pandemie mehrere Fördermaßnahmen, bei denen die energetische Effizienz und der Schutz des Klimas im Fokus stehen. Der LRH untersuchte hier fünf Förderprogramme mit einem Finanzvolumen von 297,2 Mio. €. Unter anderem fehlten vor Beginn der Fördermaßnahmen durchgeführte, im Verhältnis zu den Maßnahmen angemessen angepasste Notwendigkeitsprüfungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Anhand der vorgefundenen Dokumentationen ließ sich ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang mit der COVID-19-Pandemie nicht durchgehend feststellen.

Anforderungen an konjunkturstabilisierende Maßnahmen

Zahlreiche Maßnahmen, die aus dem Sondervermögen finanziert werden, dienen dazu, mittelbare Auswirkungen der Pandemie zu bekämpfen, insbesondere den durch die Einschränkungen des öffentlichen Lebens verursachten konjunkturellen Einbruch.

Bislang fand der LRH jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass das Land definiert hätte, in welchen Bereichen konjunkturstabilisierende Maßnahmen sinnvoll wären und wie diese umzusetzen wären, damit sie zielgerichtet wirken können. Verschiedene Maßnahmen begründete die Landesregierung allein damit, dass beabsichtigt sei, durch öffentliche Investitionen die Nachfrage in diesen Bereichen zu erhöhen und somit im Sinne einer antizyklischen Wirtschafts- und Fiskalpolitik konjunkturstabilisierend zu wirken.

Der LRH stellte jedoch fest, dass verschiedene Förderungen auf Wirtschaftszweige abzielten, in denen bislang keine Unterauslastung durch die Pandemie entstanden war. Dies betrifft u. a. das Baugewerbe, das bislang vom Abschwung weitestgehend unberührt geblieben ist. Dies ist besonders problematisch, weil zusätzliche Impulse für einen nicht

unterausgelasteten Wirtschaftszweig tendenziell prozyklisch wirken und damit sogar gegenteilige Effekte hervorrufen können.

Zudem wäre für eine antizyklische Wirkung von konjunkturstabilisierenden Maßnahmen erforderlich, dass diese schnell umgesetzt werden und zusätzlich wirken. Insbesondere die Umsetzung von Baumaßnahmen ist jedoch wegen der erforderlichen Planungsarbeiten und Vergabeverfahren vielfach kurzfristig gar nicht möglich.

Symptomatisch für derartige Maßnahmen sind die energetischen Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen (siehe Nr. 3.4.2) und im Bereich der sozialen Wohnraumförderung (siehe Nr. 3.4.3).

Der LRH verkennt nicht, dass in einer Wirtschaftskrise auch staatliche Fördermaßnahmen ein wichtiges Instrument zur Stabilisierung oder Stimulierung der Konjunktur sein können. Aber auch in einer Krise gilt es, den Herausforderungen angemessen zu begegnen. Vor der Auflegung von Fördermaßnahmen ist auch in einer Krise die Frage nach ihrer Notwendigkeit zu beantworten. Ihr Bedarf ist kritisch zu hinterfragen, ihre Ziele sind festzulegen. Ohne eine zielgerichtete Ausgestaltung derartiger Maßnahmen besteht die Gefahr, dass sie die gewünschte Wirkung nicht entfalten.

Der LRH hält es daher für erforderlich, dass das Land für konjunkturstabilisierende Maßnahmen geeignete Vorgaben erstellt.

Umsteuerungsbedarfe bereits erkennbar

Bereits in seiner Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushalt nahm der LRH zu einzelnen Positionen des Finanzierungsplans des Sondervermögens kritisch Stellung.⁴⁸ Insbesondere bei verschiedenen Ausgabeansätzen, die dazu dienen sollen, die Konjunktur im Land zu stabilisieren⁴⁹, äußerte der LRH Zweifel, ob der Veranlassungszusammenhang zur Bewältigung der Pandemie tatsächlich vorliegt.

Auf Basis der Erkenntnisse der ersten Prüfungen einzelner Maßnahmen hält der LRH es nunmehr für dringend erforderlich, dass das Land die im Finanzierungsplan des COVID-19-Sondervermögens enthaltenen Maßnahmen auf den Prüfstand stellt. Mit Blick auf das Verschuldungsverbot muss das Land sicherstellen, dass das Sondervermögen nicht zur Finanzierung von politisch priorisierten Maßnahmen ohne COVID-19-Bezug zweckentfremdet wird.

Andernfalls liegt nicht nur ein Verstoß gegen die Zweckbindung des COVID-19-Sondervermögens vor, sondern es droht zudem ein Verstoß gegen das verfassungsrechtlich verankerte Verschuldungsverbot.

3.3.2 Zielgerichtete Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahmen

Die Aufnahme von Krediten für den Haushaltsausgleich stellt eine Ausnahme vom verfassungsrechtlich verankerten Verschuldungsverbot dar. Von den Ausnahmen ist damit möglichst restriktiv Gebrauch zu machen. Das Land muss sicherstellen, dass die Neuverschuldung durch einen zielgerichteten und effektiven Mitteleinsatz möglichst minimiert wird. Damit die Maßnahmen ihre Wirkung entfalten können, muss das Land diese zielgerichtet ausgestalten und umsetzen. Dabei

⁴⁸ Stellungnahme des LRH vom 02.07.2020 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz) – Drs. 18/6800 und zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – Drs. 18/6810.

⁴⁹ Dies betrifft insbesondere die von der Landesregierung benannten Säulen „Wirtschaft“ und „Sonstige Corona-Hilfen“.

ist trotz des vielfach vorhandenen Zeit- und Arbeitsdrucks in der Landesverwaltung ein besonderes Augenmerk auf das Prinzip der Schätzgenauigkeit im Rahmen der Bedarfsermittlung und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu legen.

Maßnahmen zielgerichtet ausgestalten

Die Maßnahmen sollten so konzeptioniert und inhaltlich ausgestaltet sein, dass sie möglichst zielgenau wirken können. In einer ersten Prüfung der Förderrichtlinien des Wirtschaftsministeriums für seine umfangreichen Zuwendungsprogramme zur Bewältigung der Folgen der Pandemie stellte der LRH hierzu Mängel fest (siehe Nr. 3.4.4). Dies betrifft etwa die Ermittlung des Bedarfs der Förderung sowie messbare Förderzielbestimmungen und Vorgaben zu Erfolgskontrollen.

Maßnahmen zielgerichtet umsetzen

Im Zusammenhang mit einer zielgerichteten Umsetzung der Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie sind insbesondere effektive Verwaltungsverfahren einzusetzen. Hier untersuchte der LRH am Beispiel der Soforthilfe für kleine Unternehmen und des steuerlichen Verlustrücktrags Optimierungsmöglichkeiten breit angelegter finanzieller Stützungsmaßnahmen bei Krisen (siehe Nr. 3.4.5). Er kommt dabei zu der Empfehlung, im Fall künftiger Krisen insbesondere die Möglichkeiten der Steuerverwaltung zu nutzen und den Einsatz vorausschauend vorzubereiten. Die Steuerverwaltung verfügt bereits über wesentliche erforderliche Daten in elektronischer Form und über ein digitales Risikomanagementsystem. Dies kann neben einer schnellen und effektiven Umsetzung auch helfen, den bei der COVID-19-Pandemie zu Tage getretenen Betrugsfällen zu begegnen.

3.4 Einzelfeststellungen

Der LRH befasste sich im Rahmen von ersten Prüfungen mit einzelnen von der Landesregierung ergriffenen Maßnahmen, die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert werden, insbesondere mit den von der Landesregierung initiierten konjunkturstabilisierenden Maßnahmen.⁵⁰ In diesem Abschnitt stellt der LRH erste Prüfungsergebnisse vor. Die Erkenntnisse sollen auf Problemlagen hinweisen und Umsteuerungsbedarfe aufzeigen. Der LRH wird sich prüfend und beratend in den weiteren Prozess der Bewältigung der COVID-19-Pandemie einbringen, um weiteren Nachsteuerungsbedarf und Verbesserungspotenziale zu ermitteln.

⁵⁰ Dies betrifft insbesondere die von der Landesregierung benannten Säulen „Wirtschaft“ und „Sonstige Corona-Hilfen“.

3.4.1 Eignung von Fördermaßnahmen im Umweltbereich zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zweifelhaft

Das Umweltministerium wies bei den vom LRH geprüften Richtlinien weder die Notwendigkeit der Fördermaßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie nach noch analysierte es die wirtschaftliche Lage der mit den Maßnahmen adressierten Branchen hinreichend.

Das Umweltministerium hätte bei der Konzeption der Fördermaßnahmen den Bedarf auch unter den gegebenen Umständen bestmöglich ermitteln und angemessen dokumentieren müssen. Es kann sich nicht allein auf das Ergebnis des politischen Willensbildungsprozesses berufen.

Ausgangssituation

Dem Geschäftsbereich des Umweltministeriums standen gemäß dem 4. Quartalsbericht 2020 zum COVID-19-Sondervermögen 351 Mio. € zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund prüfte der LRH, ob das Umweltministerium den Veranlassungszusammenhang bislang aus dem Sondervermögen finanzierter bzw. zu finanzierender Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ausreichend ermittelt und belegt hat. Die Prüfungserkenntnisse und -einschätzungen beziehen sich auf die folgenden drei im Oktober 2020 erlassenen Richtlinien mit einem Volumen von insgesamt 172,2 Mio. €:

Richtlinie	Finanzvolumen in Mio. €
Richtlinie Photovoltaik-Batteriespeicher	75,0
Richtlinie Energieeffizienz gemeinnützige Organisationen	50,0
Richtlinie Betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz	47,2
Insgesamt	172,2

Tabelle 12: Finanzvolumen der untersuchten Richtlinien

Mit der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Photovoltaik-Batteriespeichern fördert das Land die Anschaffung netzdienlicher Photovoltaik-Batteriespeicher mit 75 Mio. €.

Um gemeinnützige Organisationen auch während der COVID-19-Pandemie in die Lage zu versetzen, aus Gründen des Klimaschutzes gebotene energetische Sanierungsmaßnahmen von Gebäuden umzusetzen, stellt das Land mit der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeinsparung und Energieeffizienz bei gemeinnützigen Organisationen 50 Mio. € bereit.

Mit der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der betrieblichen Ressourcen- und Energieeffizienz sowie zur Einsparung von Treibhausgasemissionen soll Unternehmen ein Anreiz gegeben werden, trotz Pandemie und der durch sie hervorgerufenen wirtschaftlichen Notlage nachhaltig zu investieren. Das Land stellt hierfür 47,2 Mio. € zur Verfügung.

Bedarfsermittlung aufgrund parlamentarischer Willensbildung

Bei keiner der untersuchten Richtlinien fand eine angemessene Analyse der Ausgangslage statt. Warum gerade diese Richtlinien zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie geeignet sind und daher aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert wurden, war für den LRH nicht nachvollziehbar. Ebenfalls nicht nachvollziehbar war, wie das Umweltministerium die finanziellen Bedarfe der Richtlinien ermittelte. Das Umweltministerium verwies lediglich darauf, dass es die Vorgaben des Gesetzgebers in Förderrichtlinien transformiert habe. Auch die Ziele der Richtlinien waren lediglich allgemein beschrieben.

Für den LRH ist nachvollziehbar, dass zur Abwendung der Notlage geringere Anforderungen an die nach der LHO erforderliche Bedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gestellt wurden. In Anbetracht der finanziellen Tragweite, der Mehrjährigkeit der Fördermaß-

nahmen und der beabsichtigten wirtschaftlichen Impulse ist der alleinige Bezug zur politischen Willensbildung aber weder nachvollziehbar noch vertretbar.

Es war die Entscheidung des Gesetzgebers, die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und deren Auswirkungen durch die Einrichtung eines Sondervermögens zu finanzieren. Die Ausgestaltung und die Konformität mit dem Haushaltsrecht ist jedoch Aufgabe der Landesregierung. Somit hätte das Umweltministerium bei der Konzeption der Fördermaßnahmen den Bedarf auch unter den gegebenen Umständen bestmöglich ermitteln und angemessen dokumentieren müssen und kann sich nicht allein auf das Ergebnis des politischen Willensbildungsprozesses berufen.

Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie zweifelhaft

Die vom LRH untersuchten Richtlinien befanden sich entweder bereits vor Beginn der Pandemie in Planung oder bauen auf bereits vor Beginn der Pandemie bestehenden Richtlinien auf. Aus Sicht des LRH unterliegt der Veranlassungszusammenhang zwischen den betrachteten Richtlinien und der COVID-19-Pandemie daher einer besonderen Begründungspflicht. Der Veranlassungszusammenhang wäre daher vom Umweltministerium entsprechend darzulegen gewesen.

Darüber hinaus ist nicht sichergestellt, dass die betrachteten Richtlinien zu einer Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in Niedersachsen beitragen. Der LRH stellte fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung im Verhältnis zum veranschlagten Finanzvolumen überwiegend geringe Antragseingänge und -bewilligungen vorlagen. Daher sah der LRH die kurzfristig beabsichtigten konjunkturellen Impulse für ein Wiedererstarken der niedersächsischen Wirtschaft als schwer erreichbar an.

Notlage durch die COVID-19-Pandemie nicht nachgewiesen

Das Ministerium hat darzulegen, dass die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanzierten Maßnahmen wegen der Pandemie erforderlich sind und dass sie zur Bewältigung einer durch die Pandemie verursachten wirtschaftlichen Notlage beitragen. Bei den Richtlinien könnte eine solche wirtschaftliche Notlage entweder auf Seiten der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger oder der die einzelnen Vorhaben durchführenden Branchen vorliegen.

Das Umweltministerium führte dem LRH gegenüber aus, dass einzelfallbezogene Nachweise einer pandemiebedingten wirtschaftlichen Notlage seitens der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger keine Voraussetzung für eine Förderung nach den drei Richtlinien seien. Auch Nachweise für eine pandemiebedingte wirtschaftliche Krise in den von den drei Richtlinien adressierten Wirtschaftszweigen wurden dem LRH nicht vorgelegt. Im Einzelfall konnte der LRH sogar Gegenteiliges ermitteln. So wurden im Jahr 2020 in Niedersachsen 47 % mehr Photovoltaik-Batteriespeicher in Betrieb genommen als im Jahr 2019.⁵¹ Eine pandemiebedingte Notlage ist hier für den LRH angesichts einer solchen Wachstumsrate nicht erkennbar. Warum eine Förderung von Photovoltaik-Batteriespeichern dennoch mit Mitteln aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert wurde, blieb zunächst seitens des Umweltministeriums unbeantwortet.

Stellungnahme des Umweltministeriums

Das Umweltministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die Einschätzung des LRH nicht teile, dass kein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang zwischen den Zielen der Fördermaßnahmen und der Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bestehe. Es habe keinen Zweifel daran, dass sich der Gesetzgeber mit dem Zweiten Nachtragshaushalt im Rahmen seines

⁵¹ <https://www.solarwirtschaft.de/2021/02/18/solarbatterie-boom/> (Abruf am 19.04.2021).

Beurteilungs- und Ermessensspielraums bewege und innerhalb verfassungsrechtlicher Vorgaben bleibe. Das Ministerium verweist u. a. darauf, dass staatliche Investitionsprogramme ein bewährtes, fachlich anerkanntes Mittel zur Bewältigung wirtschaftlicher Krisen seien. Es sei auch nicht ungewöhnlich, in einer Krisenlage bestehende und in Planung befindliche Fördermaßnahmen auszuweiten oder fortzuführen. Das Umweltministerium verweist dabei auf den Sachverständigenrat Wirtschaft⁵², der neben kurzfristigen und temporären auch dauerhaft, umfassend und vorhersehbar ausgestaltete Maßnahmen als geeignete konjunkturstabilisierende Strategie ansehe. Die vom LRH untersuchten Fördermaßnahmen würden in ihrer Ausgestaltung im Wesentlichen zu dieser Strategie gehören.

Schlussbemerkung

Die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanzierten Fördermaßnahmen sind unter Inanspruchnahme des Artikel 71 Abs. 4 NV weitestgehend kreditfinanziert. Infolgedessen besteht eine enge Zweckbindung an die Möglichkeit einer Notlagenverschuldung. Deshalb bedarf es einer genauen Prüfung, wofür die kreditfinanzierten Mittel eingesetzt werden. Die Fördermaßnahmen mögen sinnvoll und berechtigt erscheinen. Wenn sie allein auf langfristige wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele, wie auf die Steigerung der Energieeffizienz oder den Schutz des Klimas abstellen, wird jedoch die Ermächtigung der Verfassung zur Schuldenaufnahme in einer Notlage, überschritten.

Auch bei der finanzpolitischen Bewältigung außergewöhnlicher Notsituationen sind die erforderlichen haushaltsrechtlichen Vorgaben in einem geeigneten und angemessenen Maße zu beachten und zu belegen. Die beim Umweltministerium geprüften Maßnahmen zur finanzpolitischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie verlangen vor dem Hintergrund der hohen Kreditaufnahme des Landes Niedersachsen

⁵² Sachverständigenrat Wirtschaft, Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21 vom 11.11.2020.

ausreichend belastbare Notwendigkeitsprüfungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Es ist hinreichend konkret darzulegen und zu dokumentieren, welche Effekte und Wirkungen von den ergriffenen Maßnahmen erwartet werden können.

Bislang ist jedoch bei den geprüften Förderrichtlinien ein solcher Veranlassungszusammenhang weder dargelegt noch für den LRH erkennbar. Auch die vom Umweltministerium behauptete Einordnung der Fördermaßnahmen in eine Strategie dauerhaft, umfassend und vorhersehbar ausgestalteter Maßnahmen überzeugt nicht: Die Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Förderung von Photovoltaik-Batteriespeichern sind nicht auf Dauer angelegt. Es handelt sich vielmehr um zeitlich befristete Einzelfallmaßnahmen. Als solche sind sie auch nicht geeignet, langfristig wettbewerbsfähige Strukturen zu schaffen, wie es der Sachverständigenrat für eine solche Strategie empfiehlt. Eine Finanzierung der entsprechenden Fördermaßnahmen aus dem COVID-19-Sondervermögen ist deshalb abzulehnen.

3.4.2 Energetische Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen – zur Bewältigung der Pandemie ungeeignet

Die Bereitstellung von Mitteln für energetische Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen ist nicht geeignet, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen. Die Maßnahmen waren bereits lange vor Beginn der Pandemie eingeplant und wären auch ohne die Pandemie umgesetzt worden.

Ausgangslage

Im COVID-19-Sondervermögen sind im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur u. a. auch Mittel für energetische Sanierungsmaßnahmen für die als Landesbetriebe geführten Hochschulen mit eigener Bauherreneigenschaft⁵³ und für die Stiftung Universität Göttingen vorgesehen. Die Mittel sollen wie folgt verausgabt werden:

	Hochschule	Maßnahme	Mio. €
1	Leibniz Universität Hannover	Fassadensanierung Hochhaus Appelstraße, Gebäude 3408	32
2	Leibniz Universität Hannover	Sanierung Institut für Radioökologie und Strahlenschutz, Gebäude 4113	19
3	Technische Universität Braunschweig	Ersatzbau/Sanierung Physik	35
4	Stiftung Universität Göttingen	Fassadensanierung Fakultät Forstwissenschaften	22

Tabelle 13: Mittelveranschlagung für Sanierungsmaßnahmen verschiedener Hochschulen

⁵³ Leibniz Universität Hannover, Technische Universität Braunschweig.

Der Bedarf zur Sanierung der Gebäude bzw. Gebäudeteile ist seit Jahren bekannt. Die Planungen für zwei Projekte wurden sogar mit der Erstellung von Bauanmeldungen bereits im Jahr 2019 vor Pandemieausbruch aufgenommen: Das Vorhaben „Sanierung des Instituts für Radioökologie“ ist seit dem Jahr 2020 in Kapitel 06 04 des Haushaltsplans ausgewiesen. Für die „Fassadensanierung Appelstraße“ wurde bereits im Jahr 2019 ein Planungswettbewerb durchgeführt.

Veranlassungszusammenhang nicht gegeben

Insbesondere bei Maßnahmen, die wie die hier in Rede stehenden Sanierungsmaßnahmen keinen offensichtlichen Pandemiebezug aufweisen und zudem bereits vor der Pandemie geplant waren, ist eine besondere Darlegung des zeitlichen und sachlichen Veranlassungszusammenhangs zur Pandemie erforderlich.

Bei allen Vorhaben ist der Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages zu beteiligen. Die entsprechenden Unterlagen sollen nach Aussage des Wissenschaftsministeriums vor dem 31.12.2022 dem Ausschuss vorgelegt werden, um die im Gesetz vorgegebenen Fristen⁵⁴ wahren zu können. Erst danach werden die weiterführenden Verfahrensschritte bis hin zur Ausschreibung, Vergabe und Bauausführung eingeleitet. Mit dem Beginn der Bauausführung ist deshalb kaum vor dem Jahr 2023 zu rechnen.

Von Januar bis November 2020 stieg der Umsatz im Bauhauptgewerbe im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 3,4 %. Wesentliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Umsatz und Beschäftigung im Bauhauptgewerbe konnten bisher nicht beobachtet werden.

⁵⁴ § 3 Abs. 2 COVID-19-SVG.

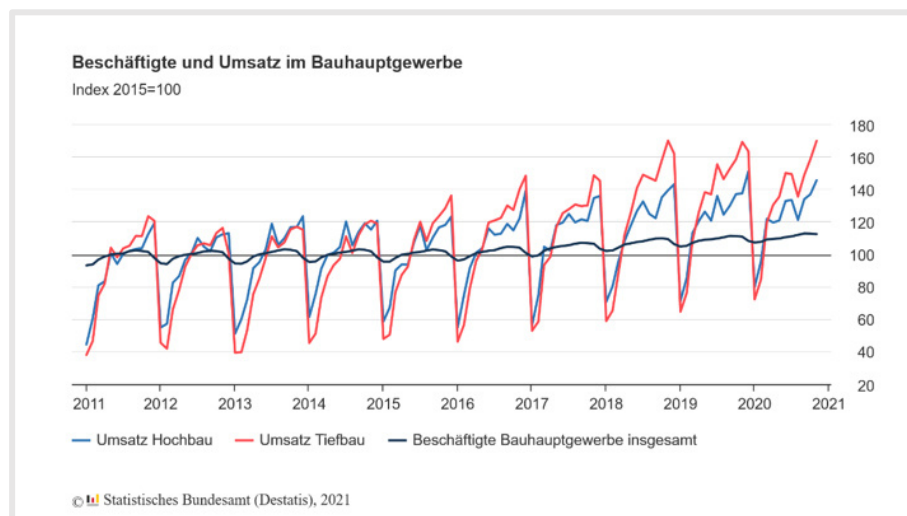


Abbildung 5: Beschäftigte und Umsatz im Bauhauptgewerbe
(Quelle: Statistisches Bundesamt)

Der für Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung einschlägige Wirtschaftszweig des niedersächsischen Handwerks⁵⁵ weist im 4. Quartal 2020 gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres ein Wachstum von 10,3 % gemessen am Umsatz und von 2,5 % bei den tätigen Personen aus.⁵⁶ Dies bestätigt, dass hier eine Nachfrage- oder Beschäftigungslücke insoweit nicht vorliegt.

Die Leistungen für die Maßnahmen zur energetischen Sanierung sind zudem europaweit auszuschreiben. Ob niedersächsische Bauunternehmen dabei den Zuschlag erhalten, ist fraglich. Damit steht auch die beabsichtigte Wirkung für das Land Niedersachsen in Frage.

⁵⁵ Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung.

⁵⁶ Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Tabelle „Ausbaugewerbe in Niedersachsen – Tätige Personen und Umsatz 4. Vierteljahr 2020“.

Fazit

Die Maßnahmen zur energetischen Sanierung mögen dringlich und notwendig sein. Aus Sicht des LRH stehen sie jedoch nicht in einem unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zur Pandemie. Zur Stabilisierung der Konjunktur eignen sich die Vorhaben nicht, da im Bereich der Bauwirtschaft keine der Pandemie zuzuschreibende Nachfragerücke entstanden ist. In Zeiten boomender Baukonjunktur dürften sie vielmehr prozyklisch wirken und können nicht dazu beitragen, den Markt für Bauleistungen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Eine Finanzierung dieser Maßnahmen aus dem COVID-19-Sondervermögen ist daher abzulehnen.

3.4.3 Fehlende Kausalität der Sonderregelungen zur sozialen Wohnraumförderung

Es gab keinen Anlass, zur Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie Mittel in Höhe von 50 Mio. € für energetische Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung bereitzustellen.

Ausgangslage

Das zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie eingerichtete Sondervermögen enthält einen Betrag in Höhe von 50 Mio. € für den Verwendungszweck „Wohnen im Bestand des sozialen Wohnungsbaus – Energetische Sanierung (insbesondere Studentisches Wohnen)“. Um diese Mittel an Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger bewilligen zu können, setzte das Umweltministerium mit Runderlass vom 21.09.2020 die „Sonderregelungen für Zuwendungen zur sozialen Wohnraumförderung zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (SR-Wohnraumförderung COVID-19)“ in Kraft. Mit der Förderung soll ein Anreiz gesetzt werden, damit öffentliche und private Eigentümerinnen und Eigentümer anstehende oder notwendige energetische Modernisierungsmaßnahmen trotz der aktuellen Krise nicht verschieben, sondern konsequent umsetzen. Gefördert werden Maßnahmen nach Nr. 2.2 des Wohnraumförderprogramms 2019 (Modernisierung von Mietwohnraum) sowie die Modernisierung von Mietwohnraum für Studierende an den Hochschulstandorten in Niedersachsen, der vor dem 01.02.2002 fertiggestellt worden ist, wenn durch diese Maßnahmen das Niveau eines KfW-Effizienzhauses 55 oder eines KfW-Effizienzhauses 70 erreicht wird. Die Förderung soll der Stabilisierung und Aufrechterhaltung der Investitions- und Innovationskraft der Wirtschaft in Niedersachsen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 COVID-19-SVG dienen. Die Geltungsdauer der Richtlinie ist bis zum 31.12.2022 befristet.

Bereits vor der Veröffentlichung der Richtlinie äußerte der LRH erhebliche Zweifel, dass den Vorgaben des Finanzministeriums zur Begründung des Kausalitätsbezugs zur COVID-19-Pandemie bzw. der durch sie hervorgerufenen wirtschaftlichen Notlage ausreichend Rechnung getragen wird. Die dargelegten Ziele der Förderung würden deutlich machen, dass es wie beim regulären Wohnraumförderprogramm darum gehe, belegungs- und mietgebundenen Wohnraum zu schaffen und Energie- und Klimaziele im Gebäudebereich zu erreichen. Für diesen Zweck bestünden bereits Fördermöglichkeiten. Es sei daher nicht nachvollziehbar, dass im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ein weiterer aus dem COVID-19-Sondervermögen finanzierter Anreiz geschaffen werden müsse. Fraglich sei deshalb auch, ob damit wie vom Umweltministerium ausgeführt ein erheblicher Nachfrageschub für die niedersächsische Wirtschaft verbunden sei. Sofern es für die Modernisierung von Mietwohnraum für Studierende an den Hochschulstandorten einen bisher nicht berücksichtigten Bedarf gäbe, sei dieser durch eine entsprechende Ergänzung der vorhandenen Regelungen zum Wohnraumförderprogramm 2019 und der Wohnraumförderbestimmungen zu decken.

In seiner Antwort wies das Umweltministerium u. a. darauf hin, dass die für die energetische Modernisierung von Wohngebäuden bereitgestellten Mittel einen wirksamen Beitrag zu den Maßnahmen von Bund und Ländern leisten könnten, „die über eine akute Krisenbewältigung hinausgehen und zum Ziel haben, dass Deutschland gestärkt aus der Krise“ hervorgehe und langfristig erfolgreich sei.

Gelegenheit zur Realisierung offener politischer Ziele genutzt

Nach der Auswertung der vom Umweltministerium vorgelegten Unterlagen stellte der LRH fest, dass der Einsatz von Mitteln nach der Richtlinie „SR-Wohnraumförderung COVID-19“ nicht mit der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie begründet werden kann. Vielmehr stand im Vordergrund, die im Rahmen des COVID-19-Son-

dervermögens zur Verfügung gestellten Mittel für einen schon seit längerem politisch gewünschten Förderzweck zu bewilligen, der mit den bisher vorhandenen Mitteln nicht umsetzbar war.

Die Schlussfolgerung des LRH wird durch ein Schreiben des für Hochschulen zuständigen Ministers für Wissenschaft und Kultur an den zuständigen Umweltminister gestützt. Mitte Juli 2020 bat der Wissenschaftsminister um eine möglichst zeitnahe und umfassende Förderung der Studentenwerke. Zur Begründung wies er darauf hin, dass die energetische Sanierung von Wohnheimen für Studenten seit langem ein Problem sei, für dessen Lösung bislang keine Fördermittel bereitgestellt worden seien. Mit den im Rahmen des COVID-19-Sondervermögens zur Verfügung gestellten Mitteln sei nunmehr eine Fördermöglichkeit geschaffen worden. Die ausdrückliche Hervorhebung des studentischen Wohnens in der Zweckbestimmung der Finanzierung „Wohnen im Bestand des sozialen Wohnbaus – Energetische Sanierung (insbesondere Studentisches Wohnen)“ unterstreiche den politischen Willen der Landesregierung, bei der Verwendung der Mittel der energetischen Sanierung studentischen Wohnraums erste Priorität einzuräumen.

Fehlender Bedarf

Aus den vorgelegten Unterlagen konnte der LRH nicht erkennen, dass das Umweltministerium die Höhe des zu erwartenden Förderbedarfs valide ermittelt hatte. In einer Stellungnahme vom 03.03.2021 wies das Umweltministerium darauf hin, dass „neben einigen Anfragen von Interessierten inzwischen ein konkreter Antrag des Studentenwerks Hannover“ vorliege. Es sei „deshalb zuversichtlich, dass weitere Studentenwerke zeitnah entsprechende bauliche Maßnahmen in Auftrag geben“. Mit Stand vom 28.04.2021 lagen der NBank als Bewilligungsstelle drei Förderanträge mit einem Fördervolumen von 10,84 Mio. € vor. Bewilligungen hatte sie sieben Monate nach Veröffentlichung der Förderrichtlinie noch nicht ausgesprochen. Zur Bewirtschaftung waren dem Umweltministerium bis zu diesem Zeitpunkt lediglich die Mittel für

die Trägerleistung an die NBank in Höhe von rd. 208.000 € übertragen worden.

Diese Situation lässt nicht darauf schließen, dass eine schnelle Umsetzung des Förderprogramms mit einem Finanzvolumen von 50 Mio. € zu erwarten ist. Diese wäre aber für einen kausalen Zusammenhang mit der Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie notwendig. Zudem ist weder erkennbar noch dargelegt worden, dass die niedersächsische Bauwirtschaft in diesem Förderbereich dringend auf Aufträge angewiesen ist. Das Umweltministerium erkannte auch, dass die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Baukonjunktur bislang noch vergleichsweise gering seien. Es wies selbst darauf hin, dass das Bauhauptgewerbe im Gegensatz zur Entwicklung anderer Wirtschaftsbereiche im ersten Halbjahr 2020 eine Umsatzsteigerung um 9,6 % erzielt habe.

Im Ergebnis kann der LRH hinsichtlich dieser Förderung keinen ausreichenden Veranlassungszusammenhang mit der durch die COVID-19-Pandemie bedingten Notsituation erkennen. Es liegt damit ein Verstoß gegen die Zweckbindung des COVID-19-Sondervermögensgesetzes vor. Die Finanzierung dieser Förderung aus dem COVID-19-Sondervermögen ist daher abzulehnen.

3.4.4 Wirtschaftsförderung in der COVID-19-Pandemie – Konzeption von Förderrichtlinien verbessern

Das Wirtschaftsministerium konzipierte zur Unterstützung der Unternehmen in der COVID-19-Pandemie innerhalb kurzer Zeit umfangreiche Zuwendungsprogramme.

Die niedrigschwellige Ausgestaltung ermöglicht eine Förderung für einen sehr breiten Kreis von Unternehmen, geht aber mit einem Verzicht auf Steuerungsmöglichkeiten für eine bedarfsgerechte Förderung einher. Einen Erfolg einer so ausgestalteten Richtlinie allein aus der Überzeichnung abzuleiten, ist nicht sachgerecht. Auch bedeutet Bürokratieabbau nicht den Verzicht auf notwendige Angaben und Prüfungen, sondern eine möglichst unaufwendige Beschaffung der Daten und Bearbeitung der Anträge. Insbesondere für niedrigschwellige Zuwendungsprogramme kann ein automatisierter Datenabgleich mit der Finanzverwaltung zur Verschlankung des Prüfverfahrens beitragen.

Auch zur Steigerung der Resilienz der Verwaltung hält der LRH eine zeitnahe Überprüfung der Richtlinienaufstellungs- und Förderverfahren unter Einbeziehung standardisierter Prozesse für erforderlich.

Ausgangslage

Dem Wirtschaftsministerium wurden aus dem COVID-19-Sondervermögen 1,7 Mrd. €⁵⁷ für Förderprogramme zur Verfügung gestellt.

⁵⁷ Mittelausstattung mit Stand Februar 2021.

Der LRH beschränkte seine Prüfung auf sieben Zuwendungsrichtlinien mit einem Programmvolumen von 993,3 Mio. €⁵⁸. Dabei handelt es sich nicht um die Sofortmaßnahmen aus dem Frühjahr 2020 zur Liquiditätssicherung der Unternehmen, sondern um folgende im Sommer und Herbst 2020 konzipierten Fördermaßnahmen:

Geprüfte Richtlinien	Stand Juli 2020	Stand März 2021
	Mio. €	Mio. €
Neustart Niedersachsen Investition	300,0	798,5
Sechs Richtlinien aus den Bereichen Tourismus/Gastronomie, Innovationen und Elektroladeinfrastruktur	186,0	194,8
Gesamt:	486,0	993,3

Tabelle 14: Mittelveranschlagung für geprüfte Richtlinien

Ausbaufähige Förderbedarfsannahmen und -zielbestimmungen

Das Land muss sicherstellen, dass die Maßnahmen im Sinne der Zweckbestimmung des COVID-19-Sondervermögensgesetzes verwendet werden. Damit sie die gewünschte Wirkung entfalten können, muss das Land die Maßnahmen dementsprechend zielgerichtet ausgestalten und umsetzen.

Aus § 23 LHO folgt zudem, dass bei Zuwendungen das Ziel zu definieren und der Förderbedarf – auch anhand von Wirkungsannahmen – zu ermitteln ist. Zugleich muss bei der Veranschlagung einer Zuwendung nachgewiesen werden, dass die Landesziele ohne diese Maßnahme nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden können.

⁵⁸ Die Mittelausstattung mit Stand März 2021 umfasst die folgenden Richtlinien: Neustart Niedersachsen Investition, Neustart Niedersachsen Innovation, Innovationsgutscheine, nicht öffentliche Elektroladeinfrastruktur für Unternehmen, geänderte Richtlinie zur Förderung touristischer Projekte, geänderte Richtlinie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch touristische Maßnahmen, Richtlinie Investitionen für das Gaststättengewerbe.

Für den betragsmäßig größten Teil der vom LRH geprüften Zuwendungsrichtlinien verwies das Wirtschaftsministerium auf die Notwendigkeit von Konjunkturimpulsen und den Erhalt der Zukunftsfähigkeit der Unternehmen durch Förderung von Investitionen oder Innovationen. Es stützte sich bei der Konzeption der Richtlinien weitgehend auf allgemeine Daten, wie Arbeitsmarktdaten, Konjunkturprognosen oder Umfragen. Zusätzlich flossen nach Angaben des Wirtschaftsministeriums die in den Fachreferaten branchenspezifisch vorhandenen Expertisen sowie die langjährigen Erfahrungen im Bereich Förderung in die Richtlinienkonzeptionen ein. Auch verwies das Wirtschaftsministerium auf den ständigen Austausch mit den von den Fachreferaten jeweils verantworteten Branchen.

Konkrete Angaben zu Bedarfen, der Abwägung einsetzbarer Instrumente sowie spezifischen Förderzielen und Wirkungsannahmen konnte der LRH den Unterlagen nur ansatzweise entnehmen. Auch Schätzungen zum Umfang der krisenbedingt aufgeschobenen Investitionen oder zur möglichen Förderwirkung standen nach Erkenntnis des LRH nicht zur Verfügung. Zum beabsichtigten Konjunkturimpuls verwies das Wirtschaftsministerium lediglich auf die rechnerisch maximale Höhe des ausgelösten Investitionsvolumens.

Der LRH verkennt nicht, dass das Wirtschaftsministerium sich angesichts der pandemiebedingt unsicheren Ausgangslage bei der Konzeption der Förderrichtlinien zu einem schnellen Handeln gezwungen sah, was tiefergehende Bedarfsermittlungen erschwert haben dürfte. Grundsätzlich hält er jedoch angemessene Bedarfsanalysen und Förderzielbestimmungen für notwendig.

Nach § 23 LHO muss das Land darlegen können, warum und in welchem Umfang für bestimmte Branchen und Arten von Investitionen ein Anreiz für die niedersächsische Wirtschaft notwendig ist. Anderenfalls besteht das Risiko hoher Mitnahmeeffekte. Das Wirtschaftsministerium sollte bei der Konzeption von Förderrichtlinien sicherstellen, dass die Zieldefinition und die Feststellung des Förderbedarfs bestmöglich ermittelt und angemessen dokumentiert werden. Ferner hat es den

Wirkungszusammenhang der geplanten Maßnahmen zur Erreichung der gesteckten Zielsetzung darzulegen.

Problematische Aufstockung des Programms „Neustart Niedersachsen Investition“

Für das Programm „Neustart Niedersachsen Investition“ stockte das Land wegen eines Antragsanstiegs in den letzten Tagen der Antragsfrist und einer deutlichen Überzeichnung der Fördersumme die Mittel zu Lasten anderer Programme um mehr als 500 Mio. € auf. Auch wenn das Wirtschaftsministerium aufgrund der Krise beim erstmaligen Erlass der Richtlinie schnellen Handlungsbedarf annahm, wäre vor den Mittelaufstockungen, die einige Monate später erfolgten, eine Bedarfsanalyse anhand einer zumindest überschlägigen Zwischenevaluation der Anträge und mit ersten Erkenntnissen über die unterschiedliche Pandemiebetreffenheit einzelner Branchen zielführend gewesen.

Dies gilt vor allem, weil bereits mit einem Euro Umsatzrückgang von April bis Juni 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum eine von zwei Zuwendungsvoraussetzungen erfüllt war. Die zweite Voraussetzung, mit der Maßnahme einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten, konnten die Antragstellenden mit einer kurzen Beschreibung und einer Bestätigung im Antrag belegen. Dadurch konnte eine kaum eingeschränkte Branchenauswahl und Zahl gewerblicher Unternehmen Zuwendungen für Investitionsvorhaben mit einer Förderquote von bis zu 50 % und einem Förderhöchstbetrag von bis zu 800.000 € erhalten.

Der LRH hält es für geboten, vor Umschichtungen oder weiteren Zuführungen von Landesmitteln den weiteren Bedarf in angemessener Weise zu ermitteln. Des Weiteren sorgen konkret messbare Förderzielbestimmungen für einfache und frühzeitige Nachjustierungsmöglichkeiten. Die begrenzten Landesmittel können dort ausgekehrt werden, wo der Mitteleinsatz aufgrund des substantiiert belegten Handlungsbedarfs am wirtschaftlichsten erscheint.

Lückenhafte Vorgaben zu Erfolgskontrollen

Für Förderprogramme sind aussagekräftige Erfolgskontrollen durchzuführen. Diese sind bereits in der Planungsphase zu konzeptionieren und während der Durchführung projektbegleitend sowie nach Abschluss der Förderung abschließend vorzunehmen. Gerade wegen der Finanzierung aus dem größtenteils kreditfinanzierten COVID-19-Sondervermögen und der Höhe der Fördervolumina kommt der Wirksamkeit des Fördererfolgs besondere Bedeutung zu.

Die dazu vom LRH geprüften Unterlagen enthielten keine Konzepte für hinreichende Erfolgskontrollen. Kriterien, anhand derer der nachhaltige Erfolg für die Unternehmen und die niedersächsische Wirtschaft plausibilisiert werden könnte, legte das Wirtschaftsministerium nicht fest. So begründete es auch die vorgenannte Aufstockung der Fördermittel nicht mit ersten Erkenntnissen über die voraussichtliche Wirkung der Zuwendungen, z. B. die Zahl gesicherter Arbeitsplätze etc., sondern ausschließlich mit der Nachfrage. Einen Erfolg allein aus der Überzeichnung einer gerade bewusst niedrigschwellig ausgestalteten Richtlinie abzuleiten, ist jedoch nicht sachgerecht.

Niedrigschwellige Antragsvoraussetzungen

Das Wirtschaftsministerium wählte im Bereich der geprüften COVID-19-Zuwendungen häufig niedrigschwellige Antragsvoraussetzungen. Diese waren zudem oft allgemein formuliert, sodass eine große Anzahl von Unternehmen die Chance auf eine Förderung erhielt. Das Wirtschaftsministerium beabsichtigte zugleich, den Aufwand für alle Verfahrensbeteiligten schlank zu halten.

Wegen der Ausnahmesituation zu Beginn der Pandemie mag es für die anfangs geplante Fördersumme bei der Konzeption der Förder Richtlinien gerechtfertigt erschienen sein, einem schnellen Handeln mit dem Ziel eines allgemeinen Konjunkturimpulses den Vorzug vor steuernden Antragsvoraussetzungen zu geben. Für eine Aufstockung des

Fördervolumens auf nahezu 800 Mio. € allein bei der Richtlinie „Neustart Niedersachsen Investition“ wären jedoch Antragsvoraussetzungen angezeigt gewesen, die stärker auf einen nachhaltigen Erfolg für die Stabilisierung der betroffenen Branchen der niedersächsischen Wirtschaft hinwirken.

Der LRH befürwortet zwar schlanke Verwaltungsverfahren. Das Ziel der Entbürokratisierung steht aber nicht über den Anforderungen des Haushaltsrechts. Insofern bedeutet Bürokratieabbau nicht den Verzicht auf notwendige Angaben und Prüfungen, sondern eine möglichst unaufwendige Beschaffung der Daten und Bearbeitung der Anträge.

Der LRH empfiehlt daher, künftig auf geeignete Antragsvoraussetzungen und -verfahren zu achten.

Optimierung des Förderverfahrens durch Zusammenarbeit

Insbesondere der Aspekt des Bürokratieabbaus legt nahe, die Nutzung einheitlicher Daten und einen automatisierten Datenabgleich bereits im Richtlinienaufstellungsverfahren zu prüfen und zu forcieren. Dadurch können alle Beteiligten des Zuwendungsverfahrens von aufwendigen Nachfragen und Nachprüfungen entlastet werden. Das Land schöpfte die Möglichkeiten eines automatisierten Datenabgleichs zwischen den Daten der bewilligenden Stelle und denen z. B. der Finanzverwaltung bisher bei Weitem nicht aus.

Der LRH empfiehlt daher, den automatisierten Datenabgleich mit der Finanzverwaltung insbesondere für niedrighschwellig angelegte Zuwendungsprogramme voranzutreiben.

Ebenfalls ressourcenschonend ist es, bereits in der Planungsphase eines Förderprogramms die Prüfung der Mittelverwendung und des Verwendungsnachweises zu konzipieren. Ohne ein stimmiges Prüfkonzept besteht die Gefahr, eine solche Prüfung nicht innerhalb einer adäquaten Frist angemessen umsetzen zu können.

Auch hier sieht der LRH die Chance, die bereits vorhandenen Informationen der Finanzverwaltung gezielt einzusetzen. Die anteilige Nutzung der steuerlichen Grundinformationsdienstdaten könnten in verschiedenen Phasen das Zuwendungsverfahren optimieren. Der LRH regt daher an, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu prüfen bzw. bereits vorhandene Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung auszuschöpfen.

Resilienz der Verwaltung bei Förderverfahren steigern

Gerade Zeiten der Krise zeigen die Notwendigkeit, auf eine Steigerung der Resilienz der Verwaltung hinzuwirken. Ein verstärkter Einsatz standardisierter interner Abläufe und Arbeitshilfen kann ein schnelles und wirkungsvolles Verwaltungshandeln unterstützen.

Der LRH empfiehlt, Konzepte zu Prüfverfahren und Erfolgskontrollen zu verfassen. Er hält zudem die Erstellung einer Zwischenbilanz der getätigten Maßnahmen für sinnvoll, um Erkenntnisse sowohl für noch mögliche Nachjustierungen in den laufenden Prozessen als auch für die Konzeption künftiger Förderprogramme zu gewinnen.

Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums

Das Wirtschaftsministerium führt an, dass sich das Land durch die Pandemie in der größten Krise der Nachkriegsgeschichte befinde. Daher sei ein maßgebliches Abwägungskriterium für die Konzeptionierung sämtlicher Förderrichtlinien gewesen, die Förderprogramme möglichst unbürokratisch, schnell und mit schlanken Verwaltungsverfahren den Adressaten zukommen zu lassen. Ausdifferenzierte Konzepte für die Kontrolle nachhaltiger Fördererfolge zu entwickeln, stünden hiermit im Zielkonflikt.

Des Weiteren ermittelte das Wirtschaftsministerium den Mittelbedarf für die einzelnen Richtlinien aufgrund der vorhandenen Branchenkenntnisse und der Erfahrungen über die Wirkung und Konzeption von

Förderprogrammen regelmäßig anhand von Annahmen, Erfahrungswerten und Schätzungen. Die Erarbeitung einer Zwischenbilanz sei gegenüber den Aufgaben zur Bewältigung der Krise nachrangig gewesen. Es werde die gegebenen Hinweise jedoch zum Anlass nehmen, die Konzepte und Verfahren für die Erstellung der Förderprogramme einschließlich der Erfolgskontrolle auf Verbesserungspotenziale zu prüfen.

Schlussbemerkungen

Der LRH verkennt nicht die Ausnahmesituation, in der sich das Land befindet. Auch erkennt er das Spannungsfeld zwischen Priorisierung schneller Fördermaßnahmen in einer unsicheren Lage und substantiierter Umsetzung haushalterischer Grundsätze mit Fokus auf priorisierten Bedarfen. Der LRH weist jedoch darauf hin, dass das Wirtschaftsministerium – gestützt auf seine fachlichen Expertisen und langjährigen Erfahrungen in der Richtlinienkonzeption sowie deren Umsetzung – diesem Spannungsfeld auch in einer Krise angemessen begegnen kann.

Insbesondere sollte das Wirtschaftsministerium vor einer wesentlichen Mittelaufstockung von Programmen eine Erfolgskontrolle oder zumindest eine überschlägige Zwischenbilanz anhand valider Daten vornehmen. Dies gilt umso mehr, wenn eine massive Mittelaustockung knapp ein Jahr nach Beginn der Krise erfolgt und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem mehr Klarheit hinsichtlich der weiteren Entwicklung besteht.

Der LRH begrüßt ausdrücklich, dass das Wirtschaftsministerium die gegebenen Hinweise zum Anlass nehmen will, die Konzepte und Verfahren für die Erstellung der Förderprogramme einschließlich der Erfolgskontrolle auf Verbesserungspotenziale zu prüfen.

3.4.5 Optimierung finanzieller Stützungsmaßnahmen bei Krisen am Beispiel der Soforthilfe für kleine Unternehmen und des steuerlichen Verlustrücktrags

Um im Fall künftiger Krisen finanzielle Stützungsmaßnahmen schnell und wirksam einsetzen zu können, sollte die Landesregierung bereits jetzt als geeignet erkannte Instrumente installieren bzw. auf Bundesebene darauf hinwirken.

Der Steuerverwaltung liegen wesentliche für entsprechende Antragsverfahren relevante Daten bereits elektronisch vor. Zudem verfügt sie über Erfahrungen mit Onlineverfahren sowie über ein digitales Risikomanagementsystem.

Die Nutzbarmachung dieser Verfahren könnte eine schnelle Umsetzung einzelner Liquiditätsmaßnahmen sicherstellen und so für Unternehmen eine hohe Wirksamkeit erzielen. Gleichzeitig kann die technische Überprüfung der Antragsvoraussetzungen Missbrauch verhindern.

Allgemeines

Das Land gewährte unmittelbar nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 Soforthilfen aus Bundesmitteln.⁵⁹ Ziel dieser Billigkeitsleistungen war es, Insolvenzen und Entlassungen zu vermeiden sowie den Bestand von Unternehmen, Soloselbstständigen und Angehörigen der Freien Berufe zu sichern.

Neben der Auszahlung von Soforthilfen kam wenige Wochen später auch das Instrument des einkommensteuerlichen Verlustrücktrags als COVID-19-Sofortmaßnahme zum Einsatz.

⁵⁹ Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und vom 31.03.2020 – 35-32329/1400 (Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen) (Nds. MBl. S. 437).

Der LRH erkennt die von der NBank als Bewilligungsstelle geleistete Arbeit bei der kurzfristigen Bewältigung der pandemiebedingten neuen Aufgaben ausdrücklich an. Gleichwohl müssen in der Nachschau Verbesserungsmöglichkeiten sondiert und daraus folgend Maßnahmen zur Resilienz in zukünftigen Situationen erarbeitet werden. Dazu hat der LRH sich beispielhaft dieser Thematik in einer Prüfung der steuerlichen Sofortmaßnahmen bei Gewinneinkünften bei der Einkommensteuer angenommen und einen Vergleich der eingesetzten Instrumente vorgenommen.

COVID-19-Soforthilfe Kleinunternehmen und Soloselbstständige

Das Wirtschaftsministerium erließ am 31.03.2020 zu Beginn der COVID-19-Pandemie eine Richtlinie für Soforthilfen als Billigkeitsleistung aus Bundesmitteln. Gewährt wurden diese an Soloselbstständige, Kleinunternehmen und Angehörige der Freien Berufe, die infolge der COVID-19-Pandemie in ihrer Existenz gefährdet waren. Ziel der Sofortmaßnahme war es, durch kurzfristige Stärkung der Liquidität die wirtschaftliche Existenz der Antragstellenden zu sichern. Ziel war nicht, eine zielgenaue punktuelle Wirtschaftsförderung, sondern eine breit angelegte Liquiditätssicherungsmaßnahme.

Die Soforthilfe galt für Antragstellende, die am Ende des Jahres 2019 wirtschaftlich nicht in Schwierigkeiten waren. Sie sollten bereits vor der Krise wirtschaftlich und dauerhaft am Markt tätig gewesen sein.

Nach der Richtlinie konnten die Betriebe beginnend ab dem 31.03.2020 einen nicht rückzahlbaren Zuschuss beantragen. Dieser Zuschuss stellt eine steuerpflichtige Betriebseinnahme dar, die im Rahmen der Gewinnermittlung beim Finanzamt zu erklären ist.

Die Höhe der Soforthilfe war für Antragstellende mit bis zu fünf Beschäftigten auf 9.000 € und für Antragstellende mit bis zu zehn Beschäftigten auf 15.000 € begrenzt.

Die Richtlinie setzte für die Antragsberechtigung zwar voraus, dass der Antragstellende bei einem niedersächsischen Finanzamt angemeldet war, dennoch war im Antragsformular die Angabe der Steuernummer des Betriebs nicht vorgesehen. Den Liquiditätsengpass in den auf die Antragstellung folgenden drei Monaten musste der Antragstellende glaubhaft versichern. Die Billigkeitsleistung war für Zwecke des Geschäftsbetriebs einzusetzen.

Die NBank als zuständige Bewilligungsstelle gewährte und zahlte die beantragten Soforthilfen aus. Sie prüfte stichprobenartig die zweckentsprechende Verwendung. Der NBank stand lediglich ein eingeschränktes digitales Risikomanagementsystem zur Verfügung. Von den Anträgen waren etwa 40 % fehlerhaft, sodass diese komplett händisch geprüft werden mussten. Eine ausreichende Plausibilitätsprüfung dürfte bei rd. 30.000 Anträgen für diese Soforthilfe und dem krisenbedingten Zeitdruck kaum möglich gewesen sein. Insbesondere war durch die fehlende Abfrage der Steuernummer kein Abgleich mit der Steuerverwaltung möglich, ob der Betrieb tatsächlich existierte. Darüber hinaus konnte die NBank nicht prüfen, ob die im Antrag angegebene IBAN⁶⁰ zu einem Bankkonto des Betriebs gehörte. Dies hat in vielen Fällen zu Auszahlungen für nicht existente Unternehmen oder auf Bankkonten von Unberechtigten geführt. Niedersachsenweit sind zurzeit mehr als eintausend Betrugsermittlungsverfahren anhängig.

Einkommensteuerlicher Verlustrücktrag als Corona-Sofortmaßnahme

Mit dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz vom 29.06.2020 wurde eine Möglichkeit zur frühzeitigen Verlustnutzung geschaffen.⁶¹ Auf Antrag können u. a. bereits geleistete Vorauszahlungen für den Veranlagungszeitraum 2019 unter Einbeziehung eines pauschalen oder ermittelten Verlusts nachträglich herabgesetzt werden. Dieser vorläufige Verlust wird dann auch bei der Jahresveranlagung 2019 berücksichtigt.

⁶⁰ International Bank Account Number (Internationale Bankkontonummer).
⁶¹ §§ 110,111 Einkommensteuergesetz.

Erst mit der Jahresveranlagung 2020 erfolgt die Feststellung des tatsächlich zu berücksichtigenden Verlusts. So entsteht eine zinslose Steuerstundung, die zu einer sehr kurzfristigen Stärkung der Liquidität führt.

Die Steuerpflichtigen machten in einer Vielzahl von Fällen von der Regelung Gebrauch. Dies gilt insbesondere auch für die neu geschaffene Möglichkeit des Verlustrücktrags bereits im Vorauszahlungsverfahren. So führten Herabsetzungsanträge für den Veranlagungszeitraum 2019 im Zeitraum vom April bis November 2020 zu einer durchschnittlichen Steuererstattung von rd. 10.200 € pro Antrag.

Die Steuerverwaltung konnte das neue System des vorläufigen Verlustrücktrags technisch kurzfristig umsetzen. Zudem konnte sie auf Basis der ihr bereits vorliegenden Daten die Angaben der Steuerpflichtigen ohne großen Aufwand überprüfen. Die Erstattung an die hinterlegte Bankverbindung verhinderte dabei auch eine Auszahlung an unberechtigte Empfänger.

Perspektiven für Stützungsmechanismen in künftigen Krisensituationen

Der LRH empfiehlt, dass die Landesregierung ein wirksames Instrumentarium konzipiert, um bei künftigen Krisen finanzielle Sofortmaßnahmen oder Steuererleichterungen kurzfristig und effektiv gewähren zu können.

Für das Ziel, krisenbedingte wirtschaftliche Schäden einer großen Anzahl an Unternehmen abzumildern, bietet sich bei bestehenden Betrieben die Einbeziehung der Steuerverwaltung an. Die Betriebe haben in der Regel vor der Krise Steuern gezahlt und diese können zunächst als Liquiditätsreserve dienen.

Wir schlagen daher vor,

- als Erstmaßnahme das bisher zeitlich auf den Veranlagungszeitraum 2019 beschränkte, aber wirksame und mittels hoher Automatisierung wirtschaftliche Instrument des steuerlichen vorläufigen Verlustrücktrags für Krisen dauerhaft zu etablieren und
- darüber hinaus breit angelegte Krisen-Stützungsmaßnahmen für Unternehmen so zu konzipieren, dass diese der Systematik steuerlicher Begrifflichkeiten entsprechen und keine zusätzlichen außersteuerlichen Anforderungen erfolgen. Dies ermöglicht, dass sie durch die Steuerverwaltung weitgehend automatisiert bearbeitet werden können.

Anträge für Krisen-Maßnahmen zur Unternehmensstützung könnten generell über das Onlineportal der Steuerverwaltung gestellt werden. Dieses muss infolge der fortschreitenden Automatisierung und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ohnehin kontinuierlich erweitert werden. Damit wird eine bestehende, leistungsfähige, massentaugliche und beständig fortentwickelte Infrastruktur genutzt. Somit könnten Anträge auch medienbruchfrei unter Zuhilfenahme des sich ebenso ständig weiterentwickelnden Risikomanagementsystems der Steuerverwaltung auf Basis der bereits im System hinterlegten Angaben zum Betrieb weiterverarbeitet werden. Hierdurch besteht frühzeitig die Möglichkeit, unklare oder risikobehaftete Fälle auszufiltern. Risikolose Anträge könnten hingegen vollautomatisch weiterverarbeitet werden.

Als weiteren Vorteil dieses Verfahrens sieht der LRH, dass die bewilligten Zuschüsse oder Steuererstattungen aus Verlustrückträgen dem Finanzamt bekannt wären. Die Mitteilungspflicht der NBank an die Steuerverwaltung über gezahlte Mittel aus weiteren Wirtschaftsförderungen könnte zu einem großen Teil entfallen.

Wenn diese Instrumente für bestehende Betriebe genutzt werden, kann die NBank ihre Ressourcen auf von der Anzahl her erheblich geringere, aber tendenziell aufwendige und risikobehaftete Fälle wie neu gegründete Betriebe oder atypische Fallkonstellationen fokussieren.

Stellungnahme des Finanzministeriums und des Wirtschaftsministeriums

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass das vom LRH vorgeschlagene Instrumentarium auf Bundesebene zu konzipieren sei. Auch die notwendigen Anpassungen der IT-Steuerfachverfahren würden länderübergreifend und einheitlich im Vorhaben KONSENS entwickelt. Zudem könne der Schwerpunkt der Hilfen bei anders gelagerten Krisenszenarien auch andere Gruppen als Wirtschaftsunternehmen betreffen.

Die Beantragung, Bearbeitung und Auszahlung von krisenbedingten Subventionen und Zuschüssen werde neue, eigene Antragswege, Prüfmechanismen und Bescheide in den Automationsverfahren erfordern. Andere priorisierte IT-Projekte der Steuerverwaltung würden notwendigerweise verzögert.

Der Schwerpunkt solle daher darauf liegen, die Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungen beizubehalten und sich auf die Vernetzung von Daten und Informationen über die Fachbereichsgrenzen hinaus zu konzentrieren.

Das Wirtschaftsministerium gibt in seiner Stellungnahme der Nutzung etablierter Förderstrukturen den Vorzug und verweist auf die Kompetenz der NBank als Ansprechpartnerin für Wohnraum-, Arbeitsmarkt-, Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung. Das Anliegen, den Datenaustausch zu verbessern, wird geteilt.

Würdigung durch den LRH

Der LRH teilt die Auffassung der Ministerien nur eingeschränkt. Der Vorschlag des LRH zielt darauf, als Erstmaßnahme das wirtschaftliche Instrument des steuerlichen vorläufigen Verlustrücktrags für Krisen dauerhaft zu etablieren, verbunden mit einer weiteren Stützungsmaßnahme mit ausschließlich steuerlichen Antragsvoraussetzungen. Für darüber hinausgehende Wirtschaftsfördermaßnahmen besteht Konsens, diese bei der NBank angesiedelt zu lassen. Insoweit fordert der LRH keine Verlagerung, sondern einen umfangreichen Datenaustausch, der auch von den Ministerien positiv gesehen wird.

Dem LRH ist bewusst, dass für die Ausgestaltung von Stützungsmaßnahmen Regelungen auf Landes- und Bundesebene maßgeblich sind. Der Vorschlag des LRH dient als Anstoß für eine Konzeption, mit der in künftigen Krisenszenarien breit angelegte Stützungsmaßnahmen schnell und effizient wirken können. Da nach aktuellem Stand die Landesverwaltung mit der NBank als Bewilligungsstelle auch zukünftige Krisenlagen bewältigen müsste, bleibt das Land gefordert, ein Konzept zu entwickeln und sich auf Bundesebene entsprechend einzubringen.

Den in der Stellungnahme des Finanzministeriums dargestellten Ansatz zur Schaffung eines bereichsübergreifenden Datenmanagements hält der LRH zwar für einen sinnvollen Ansatz. Er bildet aber nur einen Teilaspekt der Vorschläge des LRH ab, da die Umsetzung im Krisenfall geleistet werden muss. Der LRH sieht hierfür weiterhin überwiegende Vorteile der Steuerverwaltung.

Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz

4 Organisation der Verwaltungsdigitalisierung

Die Digitalisierung stellt die öffentliche Verwaltung vor technische und organisatorische Herausforderungen in bisher nicht dagewesenem Ausmaß. Die aufgeteilten Zuständigkeiten, die heterogene IT-Struktur sowie die vom LRH festgestellten Mängel und Versäumnisse erschweren eine optimale Umsetzung.

Der LRH empfiehlt, die IT-Strukturen des Landes weiter zu konsolidieren, um die Erfolgchancen einer nachhaltigen Verwaltungsdigitalisierung zu verbessern. Ferner sollten temporär die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse für den Gesamtprozess in einem Entscheidungs- und einem Koordinierungsgremium gebündelt werden. Im Übrigen ist die Verwaltungsdigitalisierung auch als Organisationsprojekt zu verstehen. Geschäftsprozesse sollten möglichst vor der Digitalisierung erhoben und optimiert werden. Die Ressorts sollten anhand landeseinheitlicher Vorgaben die Möglichkeiten einer länderübergreifenden Zusammenarbeit prüfen und favorisieren.

Herausforderungen der Verwaltungsdigitalisierung

Die dynamische Entwicklung in der Informationstechnik und die fortschreitende Digitalisierung stellen die öffentlichen Verwaltungen vor immer neue Aufgaben. Die umfassende und am Ende möglichst lückenlose Digitalisierung wird auch zu nachhaltigen Veränderungen der Organisation führen.

In dem anlaufenden Prozess der Verwaltungsdigitalisierung hat das Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ (DVN) bisher eine zentrale Bedeutung. Es stellt die Basisdienste für die Umsetzung des

Onlinezugangsgesetzes (OZG)⁶² bereit und enthält wesentliche Projekte für die Digitalisierung der verwaltungsinternen Prozesse. Die Digitalisierung der Verwaltung geht jedoch deutlich über das Programm DVN hinaus. Hierzu zählen auch die Digitalisierung der Fachaufgaben in den Ressorts, um eine vollständig medienbruchfreie Bearbeitung realisieren zu können.

IT-Strukturen

Die IT-Landschaft ist in Niedersachsen weitgehend historisch gewachsen. Seit dem Jahr 2005 verfolgt die Landesregierung das Ziel, den IT-Einsatz durch Standardisierung sowie Zentralisierung leistungsfähiger zu gestalten.

Die aktuelle IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2025“⁶³ vom 02.09.2016 sieht als wesentliches Element vor, dass die Betreuung der Hard- und Software für die Arbeitsplätze mit dem gleichen Betriebssystem nicht mehrfach in der Landesverwaltung vorgehalten werden soll. Tatsächlich ist die Betreuung jedoch noch immer auf annähernd 50 Stellen mit IT-Aufgaben, jeweils mit eigenen Interessenlagen und individuellen Vorgehensweisen, aufgeteilt. Die Verwaltungsdigitalisierung wird auf dieser Basis erhebliche Hindernisse zu überwinden haben, weil alle Dienstleister in zentrale Entscheidungsprozesse einzubinden sind und jeder Dienstleister in wesentlichen Fragen die eigenen Interessen in den Vordergrund stellen dürfte.

Der LRH befürwortet den Konsolidierungsansatz der geltenden IT-Strategie und hat sich bereits im Jahresbericht 2018⁶⁴ entsprechend positioniert. Auch die Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ empfahl der Landesregierung in ihrem

⁶² Onlinezugangsgesetz vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28.03.2021 (BGBl. I S. 591).

⁶³ Abrufbar unter <https://www.mi.niedersachsen.de/download/111580> (Abruf am 24.02.2021).

⁶⁴ Jahresbericht 2018, S. 68 „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“.

Abschlussbericht vom 07.12.2020⁶⁵, die begonnene Konsolidierung des Clientmanagements und des Serverbetriebs fortzusetzen.

Gremienvielfalt und Gesamtsteuerung

Die Steuerung des Einsatzes der Informationstechnik ist auf verschiedene Akteure verteilt. Zentrales Gremium für die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung von Bund und Ländern ist der IT-Planungsrat Bund/Länder.⁶⁶ Zur organisatorischen Umsetzung in Niedersachsen richtete die Landesregierung zudem den Niedersächsischen IT-Planungsrat ein.

In der Landesregierung ist das Ministerium für Inneres und Sport mit dem IT- Bevollmächtigten der Landesregierung (CIO) für zentrale Fragen der IT-Steuerung zuständig. Ferner verantwortet das Ministerium das Programm DVN und legte hierfür eine besondere Programmorganisation auf. Danach bestehen drei ressortübergreifende Gremien: der Lenkungskreis⁶⁷, der Steuerungskreis⁶⁸ sowie das OZG-Board⁶⁹.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung verwaltet das Sondervermögen zur Finanzierung des Ausbaus von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen⁷⁰, aus dem u. a. Einzelprojekte finanziert werden. Die

⁶⁵ Abschlussbericht der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ vom 07.12.2020, S. 56. <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/abschlussbericht-der-regierungskommission-moderne-verwaltung-fur-ein-modernes-niedersachsen-vorgelegt-196552.html> (Abruf am 05.02.2021).

⁶⁶ Artikel 91 c Grundgesetz, https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/it-Planungsrat_node.html (Abruf am 26.02.2021).

⁶⁷ Im Lenkungskreis ist die Ebene der Staatssekretärinnen und -sekretäre vertreten.

⁶⁸ Der Steuerungskreis ist mit Vertreterinnen und Vertretern der Ressorts besetzt.

⁶⁹ Für die operative Zusammenarbeit mit den Dienststellen wird das OZG-Board eingerichtet. Die Teilnehmenden werden von den Vertreterinnen und Vertretern des Steuerungskreises benannt.

⁷⁰ Eingerichtet durch das Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 120), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.06.2019 (Nds. GVBl. S. 110).

Fachressorts haben wiederum die Aufgabe, die Verwaltungsdigitalisierung über ihre Einzelprojekte zu realisieren, soweit dies nicht durch das Programm DVN zentral erfolgt. Dies betrifft auch die elektronische Bereitstellung der Verwaltungsleistungen nach dem OZG.

Es agiert eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, deren Abstimmung untereinander nach Ansicht des LRH nicht gewährleistet ist. Es fehlt daher ein zentraler Überblick ebenso wie ein Gremium, das für alle Fragen der IT und der Verwaltungsdigitalisierung zuständig ist.

Ein gemeinsames Vorgehen im Sinne einer Gesamtsteuerung der Verwaltungsdigitalisierung ist nur punktuell zu erkennen. Das Denken in herkömmlichen Ressortstrukturen wird den Anforderungen der Verwaltungsdigitalisierung nicht gerecht. Vielmehr müssen die Aufgaben der Verwaltung und nicht die bestehende Aufbauorganisation in den Mittelpunkt gestellt werden.

Nach Auffassung des LRH ist eine Konsolidierung der bestehenden Gremienlandschaft erforderlich. Dabei sollte ein übergreifendes Gremium mit weitgehenden Entscheidungs- und Eingriffsmöglichkeiten, auch in Digitalisierungsangelegenheiten der Fachressorts, geschaffen werden, sofern diese Fragen Auswirkungen auf den Gesamtkomplex haben. Der LRH empfiehlt daher die temporäre Einrichtung eines zentralen Koordinierungs- und eines Entscheidungsgremiums.

Zu einem späteren Zeitpunkt wäre zu überprüfen, inwieweit die temporäre Organisation in eine dauerhafte Struktur zu überführen ist, die den tatsächlichen Anforderungen entspricht. Andernfalls wäre zu entscheiden, wie das Verhältnis einer möglichen neuen Organisation, mit bestehenden übrigen Strukturen der Organisation des DVN⁷¹ und den Strukturen des Niedersächsischen IT-Planungsrats harmonisiert werden kann.

⁷¹ Dies beinhaltet auch nach Ende des Programms zu etablierende künftige Strukturen.

Prozessoptimierung und Projektmanagement

Der Digitalisierungsprozess in der öffentlichen Verwaltung stellt ein Organisationsprojekt dar, das jedes interne und externe Verwaltungshandeln betrifft. Die Gestaltung von Arbeitsabläufen und Strukturen gehört zu den Kernaufgaben der Organisationsarbeit. Diese wird derzeit – auch aus Kapazitätsgründen – in der Landesverwaltung nicht in dem erforderlichen Umfang wahrgenommen. Diesen Mangel thematisierte der LRH für die Ministerien und die Staatskanzlei im Jahresbericht 2019⁷² und mahnte vor allem mit Blick auf die anstehende Digitalisierung verstärkte Anstrengungen an.

Eine fundierte Untersuchung der Prozesse ist eine Grundvoraussetzung, um Kosten und Bearbeitungszeiten zu reduzieren, passende IT-Lösungen wirtschaftlich einzuführen und zugleich die Prozessqualität zu verbessern. Innerhalb des Programms DVN legte die Landesregierung deshalb das Projekt P7 – Einführung Geschäftsprozessmanagement – auf. Mit Stand vom Januar 2021 ist jedoch festzuhalten, dass das Projekt in wesentlichen Teilen offiziell angehalten wurde und zeitnah nicht fortgeführt wird, obwohl es für die Verwaltungsdigitalisierung elementar ist. Der LRH stellte ferner keine nennenswerten Aktivitäten der Ressorts fest, ihre Geschäftsprozesse mit Blick auf die Digitalisierung systematisch zu erfassen und zu analysieren.

Aus Sicht des LRH besteht aktuell die Gefahr, dass analoge Prozesse digitalisiert werden, ohne die bisherigen Abläufe zu hinterfragen und zu optimieren. Bestehende Unwirtschaftlichkeiten würden damit verfestigt und Chancen der Digitalisierung ungenutzt verstreichen. Außerdem könnte dies in der Zukunft dazu führen, dass digitalisierte Prozesse erneut angepasst werden müssen, um nachträglich noch Optimierungspotenziale zu erschließen.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, das Projekt P7 – Einführung Geschäftsprozessmanagement – fortzusetzen und alle Ressorts in die Lage zu versetzen, selbst die notwendige Analyse und Verbesserung

⁷² Jahresbericht 2019, S. 229 „Organisationsarbeit – Prioritäten richtig setzen“.

ihrer Prozesse durchzuführen, um dort vorhandenes Wissen einzubinden. Hierzu muss die Organisationsarbeit umgehend ausgebaut werden, wie der LRH es bereits im Jahresbericht 2019⁷³ gefordert hat. Dieser Auffassung schloss sich auch der Landtag an.⁷⁴

Auch die Landesregierung führte anlässlich einer Unterrichtung aus, dass der Betrachtung der Abläufe und Prozesse eine zentrale Bedeutung zukomme und als erster Schritt erforderlich sei.⁷⁵ Nach Ansicht des LRH müssen die Ressorts hier personelle Ressourcen investieren und die Landesregierung muss zeitnah das erforderliche Handwerkszeug, u. a. eine Organisationssoftware, das Methodenwissen und fachliche Unterstützung bereitstellen, so wie es auch in den Projektzielen des Projekts P7 verankert ist. Die Prozesserhebungen müssen zeitnah erfolgen, denn sie bilden die Grundlage für eine erfolgreiche Digitalisierung.

Wesentlich für das Gelingen der Digitalisierung in den Ressorts ist aus Sicht des LRH zudem ein effektives und effizientes Projektmanagement. Alle Digitalisierungsprojekte sind vorrangig als Organisationsprojekte zu sehen. Dies muss vor allem bei der Besetzung von Projektteams berücksichtigt werden. Neben den jeweils betroffenen Verwaltungsfachleuten sollten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter in die Projektarbeit einbezogen werden, die Fachexpertise aus den Bereichen IT, Organisation und Digitalisierung mitbringen.

⁷³ Siehe Fn. 72.

⁷⁴ Drs. 18/4745, Nr. 37 der Anlage.

⁷⁵ Niederschrift über den öffentlichen Teil der 118. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 10.02.2021, Unterrichtung durch die Landesregierung über den Abschlussbericht der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“, S. 23.

Nachnutzung

Der OZG-Umsetzungskatalog⁷⁶ weist 575 „OZG-Leistungen“ mit rd. 7.580⁷⁷ einzelnen Verwaltungsleistungen aus, die online bereitzustellen sind. Insgesamt 460 der OZG-Leistungen werden, untergliedert in 14 Themenfelder, von federführenden Bundesländern gemeinsam mit dem jeweils zuständigen Bundesressort digitalisiert. Dabei erarbeiten die Verantwortlichen Musterlösungen, die in den anderen Bundesländern im Rahmen einer Nachnutzung verwendet werden können. Die Musterlösungen können aus Verfahrens- und Prozessbeschreibungen, Festlegung der benötigten Datenfelder, Entwicklung von Lösungen sowie deren zentraler Bereitstellung bestehen. Für die Nachnutzung gibt es verschiedene Modelle, bei denen die Musterlösungen in unterschiedlichem Ausmaß genutzt werden. In einem Modell wird nach dem sogenannten „Einer für Alle/Einer für Viele“ (EfA)-Prinzip⁷⁸ von einem Land eine betriebsfertige Software-Lösung entwickelt und zentral für mehrere Länder betrieben.

Jedes Ressort muss für seine OZG-Verwaltungsleistungen entscheiden, ob angebotene Lösungen der federführenden Länder im Zuge der Nachnutzung in Betracht kommen. Entscheidungsleitend ist dabei die Wirtschaftlichkeit der Lösungsalternativen.

Der LRH stellte in seiner Prüfung fest, dass es in den Ressorts an verstärkten Anstrengungen zur Umsetzung des „EfA-Prinzips“ fehlte. So war in der Regel nicht bekannt, welche Nachnutzungsangebote bereits bestehen. Wenn diese bekannt waren, war fraglich, wie sie auch mit Blick auf möglicherweise abweichende Zuständigkeiten in Niedersachsen zu bewerten sind. Hinzu kommen Fragen der technischen Anforderungen und Realisierbarkeit.

⁷⁶ Entscheidung des IT-Planungsrats Bund/Länder vom 28.06.2018, 2018/22.
⁷⁷ Stand des fortgeschriebenen OZG-Umsetzungskatalogs am 09.04.2021 (<https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/>).
⁷⁸ Modell „Einer für Alle/Einer für Viele“ des IT-Planungsrats Bund/Länder zur Nachnutzung der Arbeitsergebnisse im Zuge der OZG-Umsetzung.

Landesintern müssen nach Auffassung des LRH die OZG-Koordinatorinnen und -Koordinatoren der Ressorts umgehend ein einheitliches konzeptionelles Vorgehen festlegen. Hierbei ist auch zu entscheiden, wie die niedersächsischen Fachressorts Nachnutzungsangebote anderer Länder zu prüfen haben. Dies schließt auch Finanzierungsfragen ein. Sollte im Abwägungsprozess die Entscheidung getroffen werden, die dargebotene Lösung nicht übernehmen zu wollen, muss das Land hier eine andere Lösung zur Umsetzung der OZG-Verpflichtungen finden.

5 Erheblicher Zeitverzug beim Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen

Das Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ weist einen kritischen Programmstand auf. Fehler im Programm- und Projektmanagement führten zu erheblichem Zeitverzug und beeinträchtigen die Zielerreichung. Der LRH sieht die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes als gefährdet an.

OZG-Umsetzung und Zeitbedarf

Der Prozess der Verwaltungsdigitalisierung ist an den geltenden rechtlichen Fristen und Inhalten auszurichten. Im Wesentlichen sind dies zunächst folgende:

Grundlage	Frist	Inhalt
Artikel 4 i. V. m. Artikel 2 SDG-VO⁷⁹	12.12.2020 ⁸⁰	Erste Verpflichtung aus der SDG-VO: Bereitstellen von strukturierten Informationen zu bestimmten nationalen Verwaltungsverfahren.
§ 12 Abs. 1 Satz 1 NDIG⁸¹	01.07.2021	Das für die zentrale IT-Steuerung zuständige Ministerium hat Basisdienste bereitzustellen für <ol style="list-style-type: none"> 1. die elektronischen Zugänge, 2. den elektronischen Identitätsnachweis, 3. die Zurverfügungstellung von Informationen und Bereitstellung von Formularen über das niedersächsische Verwaltungsportal, 4. das Anbieten von Verwaltungsleistungen über das niedersächsische Verwaltungsportal, 5. eine elektronische Bezahlmöglichkeit, 6. den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen⁸² sowie 7. die elektronische Aktenführung unter Berücksichtigung der Vorgangsbearbeitung
§ 1 Abs. 1 und 2 OZG⁸³	01.01.2023	Bund und Länder sind verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale und in einem Portalverbund anzubieten. Dies schließt weitere Verpflichtungen aus der SDG-VO ein.

Tabelle 15: Wesentliche Fristen und Inhalte der OZG-Umsetzung

Das Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ (DVN) bildet die Grundlage für die Umsetzung dieser Anforderungen. Hierfür sind verschiedene Grundkomponenten, sogenannte Basisdienste, erforderlich. Das Ministerium für Inneres und Sport setzte im Programm DVN u. a. folgende Einzelprojekte auf, die diese Basisdienste für den Echtbetrieb erarbeiten sollen:

⁷⁹ Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 02.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-VO), (ABl. L 295/1 vom 27.11.2018).

⁸⁰ Die Frist gilt gemäß Artikel 39 SDG-VO für Bund und Länder. Für Kommunen gilt sie ab 12.12.2022.

⁸¹ Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) vom 24.10.2019; verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen und zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 291).

⁸² Abweichende Frist: 18.04.2020.

⁸³ Siehe Fn. 62.

- P1 Niedersächsisches Verwaltungsportal
- P3 Ausbau der Online-Dienste
- P4 Einführung des Servicekontos
- P5 Ausbau des ePayment
- P8 Einführung eAkte einschließlich der Einführung
 eVorgangsbearbeitung⁸⁴
- P13 Einführung ePoststelle

Nach § 12 NDIG sind alle Behörden ihrerseits grundsätzlich verpflichtet, die von ihnen zu erbringenden Verwaltungsleistungen mit den zentral bereitgestellten Basisdiensten zu erfüllen.

Die Projektaufträge sahen differenzierte Zeit- und Meilensteinpläne vor. Diese berücksichtigten, dass die Ressorts und die Kommunen für die fristgerechte elektronische Bereitstellung insbesondere der Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG)⁸⁵ mit Hilfe der Basisdienste hinreichend Zeit benötigen. Projekte, die Basisdienste bereitstellen, sollten deshalb nicht erst zum 01.07.2021 abgeschlossen sein. Dies ist der in § 12 Abs. 1 Satz 1 NDIG definierte späteste Bereitstellungszeitpunkt. Vor dem Hintergrund der benötigten Zeit für die nachfolgende OZG-Umsetzung sahen die Projektaufträge für die Basisdienstprojekte den Projektabschluss bereits bis spätestens September 2020 vor.

Abweichungen vom Zeitplan

Während der seit dem Jahr 2018 laufenden Projektdurchführung kam es nach den Prüfungserkenntnissen jedoch zu Verzögerungen, die bisher nicht abschließend aufgeholt werden konnten. Die Projektleitungen

⁸⁴ Das ehemals eigenständige Projekt P10 – eVorgangsbearbeitung – ist im Projekt P8 aufgegangen.

⁸⁵ Siehe Fn. 62. Die Entscheidung 2018/22 des Planungsrats für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern vom 28.06.2018 sah die Liste der Verwaltungsleistungen im OZG-Umsetzungskatalog als gemeinsame Grundlage für die Implementierung der OZG-Verwaltungsleistungen vor.

im Programm DVN stellten den Sachstand⁸⁶ der Projekte in Statusberichten dar und berichteten an die Programmleitung im Ministerium für Inneres und Sport (CIO). Dabei nutzten sie „Ampelfarben“. Im Einzelnen bedeuten diese Ampelfarben: Grün – alle notwendigen Aspekte werden wie geplant erfüllt. Gelb – es gibt Abweichungen, die jedoch im eigenen Gestaltungshorizont des Projekts beherrschbar sind. Rot – es gibt massive Abweichungen, die ohne Hilfe der Programmleitung, des Steuerungskreises oder des Lenkungskreises nicht behoben werden können. Zudem ist der von den Projektleitungen in Bezug auf die ursprüngliche Projektplanung mitgeteilte Sachstand der Basisdienstprojekte am 26.02.2021 der Tabelle 16 zu entnehmen.

Die Tabelle enthält darüber hinaus die Einschätzung des Ministeriums für Inneres und Sport vom 31.03.2021 zum jeweiligen Projektstatus (in der 4. Spalte). Dabei nutzte das Ministerium die Farben mit abweichender Definition. Projekte, die ihr Ziel planmäßig oder mit vertretbaren Verzögerungen erreichen, stellte es „grün“ dar. Projekte, die ihr Ziel im Programmzeitraum bis Ende 2022 voraussichtlich erreichen werden, bei denen aber erhebliche Verzögerungen bestehen, stellte es „gelb“ dar. Projekte, deren Zielerreichung im Programmzeitraum erheblich gefährdet ist, stellte es „rot“ dar. Derzeit sei dies bei keinem Projekt der Fall.

⁸⁶ In Bezug auf Ressourcen, Kosten und Termine und einen daraus resultierenden Gesamtstatus.

Die Tabelle stellt ausgewählte Projekte des Programms DVN dar:

Projekt	Name	Terminstatus Projekt	Projektstatus Ministerium	Geplantes Projektende ⁸⁷	Fertigstellungsgrad
P1	Niedersächsisches Verwaltungsportal	rot	gelb	30.09.2020	5 %
P3	Ausbau der Online-Dienste	rot	gelb	31.12.2022	10 %
P4	Einführung des Servicekontos	rot	gelb	31.08.2020	40 %
P5	Ausbau des ePayment	rot	grün	31.03.2020	60 %
P8	Einführung eAkte/ eVorgangsbearbeitung	rot	gelb	31.12.2022	35 %
P13	Einführung ePoststelle	grün	grün	31.08.2020	99 %

Tabelle 16: Status der Basisdienstprojekte

Aus der Dokumentation der Projektleiterinnen und -leiter ergab sich ein ungenügender Sachstand. Es wurden massive Abweichungen von den Zeitplänen festgestellt. Ursprünglich vorgesehene Termine für das Projektende waren teilweise bereits überschritten. Entsprechend unzureichend fielen die von den Projektleitungen dokumentierten Fertigstellungsgrade aus.

Das Ministerium für Inneres und Sport führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Statusberichte der Projektleitungen den aktuellen Stand der Projekte wegen der Einführung agiler Projektmanagementmethoden nicht mehr darstellen würden. Die Projektleitungen verwendeten den Status „rot“ auch in Fällen, bei denen Projektergebnisse bereits vorlägen, aber lediglich formale Freigaben durch die Programmleitung nicht erteilt seien. Insofern sei das bisherige Berichtswesen irreführend. Ein neues Berichtswesensystem sei in Vorbereitung.

Nach Auffassung des LRH sind die Ampelfarben für sich genommen ein Indiz, lassen aber letztendlich keine abschließende Beurteilung des

⁸⁷ Jeweils gemäß Projektauftrag in der ersten Version.

Projektstands zu. Die Verwendung durch die Projektleitungen ist jedoch ein Alarmsignal und sollte gegenüber der Programmleitung deutlich machen, dass der Sachstand im Projekt übergeordnete Entscheidungen verlangt, z. B. formale Freigaben durch die Programmleitung. Das Ministerium nutzte diese Darstellungsweise auch für die Information des Steuerungskreises. Aus Sicht des LRH ist damit nicht nachvollziehbar, dass das Ministerium das bisherige Berichtswesen als irreführend bezeichnet.

Als prüfbaren Maßstab für die Bewertung der Zeitziele legte der LRH insbesondere die Projektende-Termine aus den Projektaufträgen zugrunde, und damit die eigenen Ziele der Landesregierung. Insgesamt bestätigt die Stellungnahme des Ministeriums, dass erhebliche Verzögerungen im Programm bestehen.⁸⁸

Infolge der Verzögerungen wurden bereits erste rechtliche Fristen veräußt. Beispielsweise hätte gemäß Artikel 4 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 2 SDG-VO bis zum 12.12.2020 ein vervollständigtes Verzeichnis für die im Anhang I der SDG-VO aufgenommenen Verwaltungsleistungen mit definierten Inhalten aufgebaut werden müssen. Hinzu kommen Anforderungen der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt⁸⁹ nach Nutzerfreundlichkeit durch Assistenzsysteme, die das Verwaltungsportal zum Jahresende 2020 hätte erfüllen müssen. Das Projekt P1 – Niedersächsisches Verwaltungsportal – hielt die Fristen hierfür nicht ein. Damit sind u. a. Anforderungen der SDG-VO nicht eingehalten. Es droht ein EU-Vertragsverletzungsverfahren. Das Ministerium sieht allerdings kein Risiko für Strafzahlungen, weil die Vorgaben bis zum Sommer 2021 erfüllt seien.

⁸⁸ Das Ministerium stellt in der Stellungnahme 17 Projekte dar, von denen es acht im Status „grau“ (Projekte, die ruhen oder auf andere Weise weitergeführt werden sollen) einstuft.

⁸⁹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 (ABl. L 376/36 vom 27.12.2006).

Wesentliche Gründe für die Projekt-Verzögerungen

Die Gründe für die Verzögerungen in den Projekten sind vielfältig, lassen sich im Wesentlichen jedoch auf folgende Grundprobleme zurückführen:

- Organisatorische Reibungsverluste in der Programmleitung

Das Ministerium für Inneres und Sport implementierte für das Programm DVN eine strategische und eine operative Programmleitung. Zwischen strategischer Programmleitung beim CIO und operativer Programmleitung bei IT.Niedersachsen gab es immer wieder Unstimmigkeiten. Dabei ging es z. B. um die Aufgabenabgrenzung, das weitere Vorgehen im Programm sowie den vergaberechtskonformen Einsatz von Software.

Um diese Defizite zu beseitigen, ordnete das Ministerium für Inneres und Sport im Herbst 2019 eigenes Personal zu IT.Niedersachsen jeweils mit einem Teil der Arbeitskraft ab. Das Ministerium beabsichtigte damit, die strategische und operative Programmleitung zusammenzulegen, um so Schnittstellen zu verringern. Da sich die Situation im Programm nicht verbesserte, beendete das Ministerium die Abordnungen wieder, allerdings erst im September 2020.

Der LRH kritisiert, dass es dem Ministerium für Inneres und Sport über den Zeitraum von Beginn des Programms im September 2018 bis September 2020 nicht gelang, eine konstruktiv zusammenarbeitende Leitungsebene für das Programm DVN einzurichten und damit einen für dieses Vorhaben wesentlichen Erfolgsfaktor sicherzustellen.

- Personalmangel im Programm DVN

In der Programmleitung kam es nach den Prüfungserkenntnissen des LRH bereits zu Beginn des Jahres 2019 zu einem Bearbeitungsstau, der sich durch krankheitsbedingte Personalengpässe verstärkte. Die Situation verschärfte sich im Laufe des Jahres 2020 weiter. Die Projektleitungen legten der Programmleitung die vorgesehenen Projektergebnisse, Beschaffungsaufträge und Anträge zur Projektänderung zur Freigabe vor. Die Freigaben erfolgten jedoch nicht oder mit erheblichem Zeitverzug. Die fehlenden Freigaben führten dazu, dass das eingeplante Personal verspätet oder gar nicht in die Projektarbeit eingebunden werden konnte. Es kam somit zu Personalmangel auch in den Projekten. Dort verlangsamte sich oder ruhte die weitere Projektstätigkeit, sodass sich Verzögerungen zu einem großen Zeitverzug aufsummierten. Das Ministerium für Inneres und Sport räumte im Rahmen der Prüfung einen Verzug von etwa einem Jahr ein. Das Ende für das Projekt P1 – Niedersächsisches Verwaltungsportal – soll sogar vom 30.09.2020 auf den 31.12.2021 verschoben werden. In anderen Projekten ist der Zeitverzug mit 1 1/2 Jahren noch größer.

Der LRH kritisiert, dass es dem Ministerium für Inneres und Sport nicht gelang, die Programmleitung und in der Folge die wesentlichen Einzelprojekte des Programms DVN mit dem notwendigen Personal auszustatten.

Die fehlende Ausstattung der Projekte mit ausreichend Personal gehört zu den klassischen Projektrisiken. In seinem Jahresbericht 2008 empfahl der LRH⁹⁰ zum Projektmanagement in der Landesverwaltung u. a., Projekte von vornherein mit den nötigen personellen Ressourcen auszustatten.

⁹⁰ Drs. 16/190, S. 23 „Projektmanagement in der Landesverwaltung“.

- Zeitdauer für notwendige Verfahrensschritte

Im Zuge technischer Projekte gehört die Klärung lizenz- und beschaffungsrechtlicher Fragen sowie die Durchführung von Beschaffungen zu den notwendigen Aufgaben. Es waren z. B. umfangreiche Erhebungen und juristische Gutachten notwendig, um ein geeignetes Beschaffungsverfahren für das elektronische Bezahlverfahren, das ePayment-System, festzulegen. Die Dauer dieser notwendigen Verfahrensschritte berücksichtigte die Programmleitung nicht ausreichend. Dadurch verzögerte sich der Projektverlauf insgesamt um zwölf Monate. Auch im Projekt P7 – Einführung Geschäftsprozessmanagement – kam es zu erheblichen Verzögerungen, die dazu führten, dass ein geeignetes Softwareprodukt derzeit⁹¹ noch nicht zur Verfügung steht.

Der LRH kritisiert, dass es dem Ministerium für Inneres und Sport nicht gelang, die Zeitpläne so zu gestalten, dass notwendige Verfahrensschritte – mit entsprechendem zeitlichen Puffer – hätten planmäßig durchgeführt werden können.

- Komplexität der Verwaltungsdigitalisierung – Abhängigkeiten

Während der Planungsphase in Programmen und Projekten sind die zeitlichen Verläufe der Projekte aufeinander abzustimmen. Dabei sind insbesondere die Abhängigkeiten untereinander zu betrachten. So konnte z. B. der Roll-Out der eAkte erst beginnen, als die benötigte Technik im Rechenzentrum aufgebaut und eingerichtet war. Das Ministerium für Inneres und Sport führt in seiner Stellungnahme aus, dass der Aufbau der technischen Infrastruktur in dem neuen Rechenzentrum bei Dataport AöR (Dataport) sich entgegen der ursprünglichen Planung als äußerst komplex erwiesen habe, Zeitverzögerungen bei einem Projekt dieser Größenordnung kein Ausnahmefall und im Vorfeld nicht immer beherrschbar seien. Solche Abhängigkeiten und Unwägbarkei-

⁹¹ Stand: 1. Quartal 2021.

ten in anderen Projekten sind bei der Zeit- und Meilensteinplanung der Projekte und im Rahmen der Nachsteuerung zu berücksichtigen. Ein Verzug in einem Projekt führt deshalb häufig auch zu Verzug in einem oder mehreren anderen Projekten.

Der LRH kritisiert, dass es dem Ministerium für Inneres und Sport nicht gelang, die Abhängigkeiten zwischen den Projekten so zu steuern, dass die ursprünglich geplante Zeit- und Meilensteinplanung hätte eingehalten werden können.

- Späte Systementscheidungen

Die Verwaltungsdigitalisierung ist ein besonders umfangreiches und dynamisches Aufgabenfeld mit vielen Akteuren. Über die vorstehend beschriebenen Abhängigkeiten hinaus, bestehen Bezüge zu Projekten des Bundes und der anderen Länder. So nutzt Niedersachsen das Servicekonto der Dataport als Basisdienst. Das Servicekonto ist Teil der Online-Service-Infrastruktur (OSI) - Plattform von Dataport und beinhaltet auch die Identifizierungskomponenten für antragstellende Personen sowie ein elektronisches Postfach. Im Programm DVN war zu entscheiden, ob neben dem Servicekonto von Dataport auch die weiteren Komponenten der OSI-Plattform genutzt werden sollen. Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Entscheidung im Februar 2021 getroffen habe.

Darüber hinaus stellte es dar, dass wichtigster Auslöser für Verzögerungen äußere Einflüsse seien. Durch die Einführung des sinnvollen „Einer für Alle-/Einer für Viele-Prinzips“ sei Niedersachsen auf die Lieferung anderer Länder, z. B. für die Erstellung von Leistungsbeschreibungen oder die Bereitstellung von Online-Diensten, angewiesen.

Der LRH kritisiert in Bezug auf die Basisdienste, dass es dem Ministerium für Inneres und Sport erst vier Monate vor der not-

wendigen Bereitstellung⁹² der Basisdienste gelang, abschließend zu klären, welches Gesamtportfolio an technischen Komponenten den Ressorts für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach dem NDIG bereitgestellt werden soll. Damit verbleibt den OZG-Umsetzungsprojekten in den Fachressorts weniger Zeit, ihre Online-Verwaltungsleistungen an den Basisdiensten auszurichten. Äußere Einflüsse sowie der Stand in anderen Ländern können insoweit dahingestellt bleiben.

Maßnahmen des Ministeriums für Inneres und Sport

Vor dem Hintergrund der Probleme und des Zeitverzugs beauftragte das Ministerium für Inneres und Sport über IT.Niedersachsen ein externes Review für das Programm DVN mit einem Auftragsvolumen von ursprünglich geschätzten rd. 170.000 €. Dabei sollten insbesondere die Ziele des Programms sowie die Programmorganisation hinterfragt werden. Das Review hatte folgende wesentlichen Ergebnisse:

- Dem Personalmangel in Leitungsfunktionen von Programm und Projekten wird durch die Bereitstellung von Personal begegnet.
- Die Programmorganisation wird durch Priorisierung, Unterbrechung und Neueinrichtung sowie interner Erweiterung von Projekten neu ausgerichtet. Dabei erhalten insbesondere die technischen Architektur-Grundlagen sowie die Bereitstellung der Basisdienste im Echtbetrieb eine höhere Priorität. Für die Umsetzung der OZG-Leistungen durch die Ressorts werden Unterstützungsteams im Projekt P3 – Ausbau der Online-Dienste – organisiert. Dagegen stoppte das Ministerium für Inneres und Sport u. a. die Projekte P7 – Einführung Geschäftsprozessmanagement – sowie P12 – Einführung einer Prozessausführungsplattform im Rahmen eines Fachprojekts –.

⁹² § 12 NDIG, in Kraft mit Wirkung vom 01.07.2021.

- Das methodische Vorgehen wird „agil“ ausgerichtet. Dabei werden Planungsphasen verkürzt, um veränderte Rahmenbedingungen zeitnah in den Projekten berücksichtigen zu können. Für schnellere Entscheidungen werden neue, gemeinschaftlich arbeitende Entscheidungsgremien eingerichtet. Die Abhängigkeiten der Projekte untereinander werden verstärkt berücksichtigt.

Das Ministerium für Inneres und Sport sieht den ersten Planungsdurchlauf mit agilem Vorgehen als erfolgreich an. Mit diesen und weiteren Maßnahmen seien die Voraussetzungen für einen Erfolg des Programms DVN geschaffen. Die Umsetzung der Anforderungen aus dem Onlinezugangsgesetz werde gelingen.⁹³ Das Ministerium führt auch an, dass z. B. die Umsetzung im Projekt P1 – Niedersächsisches Verwaltungsportal – weiter vorangeschritten ist als in den anderen Bundesländern.

Weitere Punkte der Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium für Inneres und Sport zeichnet ein deutlich positiveres Bild vom Programm DVN. Das Programm sei verzögert, aber nicht kritisch. Die OZG-Umsetzung sei nicht gefährdet. Wegen der erheblichen Dynamik der OZG-Umsetzung im letzten halben Jahr auf Landes- und Bundesebene entspreche der Tenor des Berichts nicht mehr dem aktuellen Bild.

Gesamtbewertung durch den LRH

Der LRH bleibt bei seiner – auch in der Beratenden Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“⁹⁴ ausführlich dargestellten – Einschätzung. Das

⁹³ Presseerklärung des Ministeriums für Inneres und Sport „Einordnung des Sachstandsberichtes ‚Verwaltungsdigitalisierung‘ des Niedersächsischen Landesrechnungshofes durch das Nds. Ministerium für Inneres und Sport“ vom 03.03.2021, zuletzt aktualisiert am 04.03.2021.

⁹⁴ Drs. 18/8635.

Programm DVN hat nach Auffassung des LRH einen kritischen Programmstand. Es befindet sich weiterhin rd. 15 Monate im Zeitverzug.

Nach den eigenen Zeitzielen der Landesregierung hätten grundlegende Basisdienstprojekte bereits abgeschlossen sein sollen, vgl. Tabelle 16. Es ist zu kritisieren, dass das Programm DVN unabhängig von einem Vergleich mit anderen Bundesländern erste gesetzlich vorgegebene Fristen nicht einhalten konnte.

Die mit dem Review einhergehenden Veränderungen werden dem Programm DVN positive Impulse geben. Fraglich bleibt, ob sie den Zeitverzug ausreichend reduzieren können. Nach Auffassung des LRH werden das Ministerium für Inneres und Sport und das Programm DVN voraussichtlich die Frist nach § 12 Abs. 1 NDIG einhalten. Die Basisdienste könnten somit fristgerecht bereitgestellt werden. Der bestehende Zeitverzug führt jedoch dazu, dass den Behörden rd. 15 Monate weniger Zeit verbleibt, ihre gesetzlichen Verpflichtungen mit den Basisdiensten umzusetzen. Durch die neue Schwerpunktsetzung beim Projekt P3 – Ausbau der Online-Dienste – erhält die OZG-Umsetzung durch die Ressorts zwar eine intensivere Unterstützung durch das Programm DVN. Der LRH bezweifelt dennoch, dass es gelingen wird, den Zeitverzug aufzuholen und die OZG-Verwaltungsleistungen fristgerecht, vollständig und flächendeckend – und somit gesetzeskonform – zum 01.01.2023 auch in elektronischer Form anzubieten. Die Umstellung auf ein „agiles Projektmanagement“ ist im Ergebnis zu begrüßen, entspricht aber üblichen Nachsteuerungen.

Darüber hinaus ist auch das Projekt P12 – Einführung einer Prozessausführungsplattform im Rahmen eines Fachprojekts – ausgesetzt. Der LRH sieht dies als problematisch an. (Teil-)automatisierte Prozesse bieten die Möglichkeit, Verwaltungsverfahren vollständig ohne oder zumindest mit reduziertem Personaleinsatz abwickeln zu können. Nur über den Weg automatisierter Abläufe und damit dem reduzierten Personaleinsatz wird es der Landesregierung möglich sein, eine Digitalisierungsrendite zu erwirtschaften (siehe auch Beitrag Nr. 8).

Der LRH empfiehlt, die ausgesetzten Projekte zeitnah fortzusetzen, um die nötige Qualität und Effizienz der Verwaltungsdigitalisierung zu erreichen.

6 Unwirtschaftlicher Parallelbetrieb verschiedener eAkte-Systeme

Die gesamte Landesverwaltung sollte ein einheitliches eAkte- und Dokumentenmanagementsystem verwenden, da ein paralleler Betrieb mehrerer Systeme unwirtschaftlich sein dürfte.

Die Landesregierung verfolgt das Ziel eines einheitlichen eAkte-Systems in einem definierten Zeitraum und hat dazu auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Software eines Anbieters ausgewählt.

Allerdings hat das Ministerium für Inneres und Sport ohne entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einen absehbaren Zeitraum die parallele Nutzung eines weiteren eAkte-Systems zugelassen. Dies gefährdet die Zielsetzung der Landesregierung und belastet die Wirtschaftlichkeit des gesamten Vorhabens eAkte.

Hintergrund

Im Rahmen der Digitalisierung der Verwaltung stellt die Einführung einer eAkte einen wesentlichen Baustein dar. Das Land Niedersachsen versucht sich an einer flächendeckenden Einführung seit dem Jahr 2005, begonnen mit dem Projekt „eAkte-Land“, bisher ohne Erfolg. Seither wurden in verschiedenen Teilbereichen der Landesverwaltung unterschiedliche eAkte-Systeme im Probetrieb eingeführt. Mit dem Niedersächsischen Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG)⁹⁵ schuf der Landtag im Jahr 2019 die gesetzliche Grundlage für die Einführung eines einheitlichen eAkte-Systems. In der Begründung zum NDIG⁹⁶ führt die Landesregierung zur eAkte aus:

⁹⁵ Verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen und zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 291).

⁹⁶ Gesetzentwurf vom 12.09.2018, Drs. 18/1598.

„Bereitstellung, Support und Fortentwicklung von E-Akte-Systemen sind mit hohen Aufwänden verbunden. Diese lassen sich durch ein zentral bereitgestelltes System erheblich reduzieren. Auf diese Weise verringert sich auch der Schulungsaufwand bei Personalwechsel zwischen den Behörden des Landes, der System-Anpassungsaufwand beim Austausch von Dokumenten zwischen Behörden sowie die Vorgangsbearbeitung bei behördenübergreifenden Zeichnungsprozessen. ... Nur in Ausnahmefällen können andere IT-Systeme für konkrete Aufgaben zur Aktenführung eingesetzt werden.“

Entsprechend beschloss der Niedersächsische IT-Planungsrat, das zuständige Gremium der Landesregierung, dass „für die elektronische Aktenführung einschließlich Vorgangsbearbeitung ein einheitliches System zum Einsatz kommen soll.“

Der Niedersächsische IT-Planungsrat bat das Ministerium für Inneres und Sport, eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung aller Ressorts einzusetzen. Diese sollte die fachlichen und funktionalen Anforderungen sowie die Begründung zur Systemauswahl für eine durchgehende elektronische Vorgangsbearbeitung vorlegen.

Zudem erklärte das Gremium die Einführung der elektronischen Aktenführung zum Teil des Programms „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ (DVN), wodurch dieses Vorhaben seither den Entscheidungen des zugehörigen Steuerungskreises DVN⁹⁷ unterliegt.

Der Steuerungskreis DVN beschloss am 25.02.2019, welches Produkt als führendes System zum Aufbau eines Basisdienstes für die elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung zum Einsatz kommen soll. Die Entscheidung beruhte auf den Ergebnissen der eingesetzten Arbeitsgruppe, insbesondere auf der erfolgten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

⁹⁷ Der Steuerungskreis genehmigt die Programmplanung und die Projektaufträge und entscheidet über wesentliche Änderungen von Projektinhalten, Terminen und Kosten. Außerdem setzt er die Prioritäten bei Ressourcen- und Terminkonflikten zwischen den Einzelprojekten. Das Gremium unterrichtet den Lenkungskreis mindestens zweimal im Jahr über den Fortschritt des Projekts. Quelle: Programm „Digitale Verwaltung Niedersachsen“, Version 1.0 vom 11.10.2018, S. 5.

Unter der Voraussetzung, dass es die Einführung des einheitlichen eAkte-Systems beschleunigt, eröffnete der Steuerungskreis DVN den Ressorts die Möglichkeit, die in der Landesverwaltung verfügbaren Lizenzen anderer eAkte-Systeme bis zu einer Migration auf ein einheitliches eAkte-System zu nutzen:

„Soweit zur zügigen Einführung der elektronischen Akte und der elektronischen Vorgangsbearbeitung eine Weiternutzung weiterer bestehender Systeme zielführend ist, können diese in Abstimmung mit dem Nds. Ministerium für Inneres und Sport bis zu einer Migration auf das führende System weiter eingesetzt werden.“⁹⁸

Zielsetzung der Landesregierung zur einheitlichen „eAkte“ aufgeweicht

Der Landtag und die Landesregierung haben mit dem NDIG ihr Ziel dokumentiert, in der Landesverwaltung ein einheitliches eAkte-System einzuführen. Die der Einführung des ausgewählten Produkts zugrunde liegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung basiert entsprechend auf der Annahme, dass bis zum 31.12.2022 sämtliche parallel betriebenen eAkte-Systeme migriert werden.

In der vom Ministerium für Inneres und Sport ausgewiesenen Kalkulation der Migrationskosten aller eAkte-Systeme hat ein in der Landesverwaltung eingesetztes Produkt keine Berücksichtigung gefunden, obwohl es in nennenswertem Umfang noch voraussichtlich bis mindestens zum Jahr 2024 im Einsatz sein wird.

Im Gegenteil plant das Ministerium für Inneres und Sport, diese Software zu aktualisieren und die Anzahl der nutzbaren Lizenzen durch Erweiterung der Softwarewartung von bisher 2.500 auf 3.200 zu erhöhen. Zudem treibt das Ministerium den Aufbau der für einen Echtbe-

⁹⁸ Beschluss des Steuerungskreises für das Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ vom 25.02.2019.

trieb auch dieses eAkte-Systems notwendigen Infrastruktur im Rechenzentrum der Dataport AöR parallel zum führenden eAkte-System voran.

Hintergrund ist das nach den Prüfungserkenntnissen bestehende Bestreben des Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, das seit längerem vorhandene eAkte-System für sich selbst, den Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz und die Gewerbeaufsichtsverwaltung dauerhaft zu nutzen.

Gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 NDIG ist es den Ressorts möglich, im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres und Sport anstelle des neu gewählten Produkts ein anderes eAkte-System einzusetzen. Dieses Einvernehmen ist gemäß § 12 Abs. 2 Satz 3 NDIG zu verweigern, wenn die Zweckmäßigkeit oder Wirtschaftlichkeit des Einsatzes eines anderen eAkte-Systems nicht erkennbar ist.

Über eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. die Anpassung der vorliegenden Untersuchung, die auf der Annahme der Migration bis Ende 2022 basiert, verfügt das Ministerium für Inneres und Sport nach den Prüferkenntnissen nicht. Dies widerspricht den Anforderungen, die sich aus § 7 LHO sowie aus § 12 Abs. 2 Satz 3 NDIG ergeben.

Es ist festzustellen, dass das Ministerium für Inneres und Sport im Ergebnis die Zielsetzung der Landesregierung und des NDIG ohne entsprechenden Auftrag und ohne die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgeweicht hat.

Zusätzlicher Aufwand und zusätzliche Kosten

Die von IT.Niedersachsen für die Jahre 2019 bis 2022 veranschlagten Projektkosten für den Fortbetrieb des vorhandenen eAkte-Systems be-

laufen sich nach Erkenntnissen des LRH auf 3,25 Mio. €. Zudem werden im Vergleich zur ausschließlichen Nutzung des führenden eAkte-Systems pro Jahr rd. 500.000 € höhere Betriebskosten anfallen.⁹⁹

Ein paralleler Betrieb mehrerer eAkte-Systeme bedeutet zudem erhöhten Aufwand für die Systempflege und -betreuung, einschließlich erforderlicher Systemanpassungen und Störungsbeseitigungen. Da IT.Niedersachsen beide Systeme betreiben soll, muss dort das jeweilige Fachwissen parallel vorgehalten werden. Derzeit verfügt IT.Niedersachsen nicht über die erforderlichen personellen Kapazitäten. Mehrere Ausschreibungsverfahren sind nach Auskunft von IT.Niedersachsen bereits erfolglos verlaufen.

Für die Dauer des Parallelbetriebs ist zu berücksichtigen, dass ressortübergreifende Verwaltungs- und Abstimmungsprozesse durch den Einsatz mehrerer eAkte-Systeme zumindest erschwert, möglicherweise verhindert werden. Die Steuerung und Umsetzung ressortübergreifender Prozesse dürfte schwieriger und fehleranfälliger werden.

Zudem wären Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltung durch den Einsatz verschiedener eAkte-Systeme schwieriger umzusetzen. Des Weiteren könnte eine mögliche Verlagerung von Aufgaben zwischen Verwaltungsbereichen bzw. Ressorts dazu führen, dass dann innerhalb einer Verwaltungseinheit verschiedene eAkte-Systeme genutzt werden müssten oder eine gesonderte Migration durchzuführen wäre. Im Gegensatz dazu wären im Falle eines einheitlichen eAkte-Systems lediglich die zugehörigen Inhalte der eAkte zu verschieben.

Personelle Wechsel zwischen Verwaltungseinheiten, die unterschiedliche eAkte-Systeme nutzen, würden erschwert und führten zu Mehraufwand bei Schulung und Einarbeitung.

⁹⁹ Betriebskostendifferenz je Lizenz und Monat [Fortführung vorhandenes System (34 €) – Neues System (20 €)] * nutzbare Lizenzen (3.200) * Monate (12).

Empfehlungen des LRH

Die drängenden Anforderungen der Verwaltungsdigitalisierung und die zögerliche Einführung eines einheitlichen eAkte-Systems in der Landesverwaltung haben nach den Prüfungserkenntnissen dazu geführt, dass einzelne Behörden der Landesverwaltung bestrebt sind, die Nutzung des in ihrem Ressort vorhandenen eAkte-Systems auszubauen.

Der Steuerungskreis DVN hat mit seinen Beschlüssen die Zielsetzung der Landesregierung verdeutlicht, dass ein Parallelbetrieb vorübergehend erfolgen kann, sofern dies die Einführung des führenden eAkte-Systems beschleunigt. Dementgegen lässt das Ministerium für Inneres und Sport einen längerfristigen Parallelbetrieb, einschließlich der daraus erwachsenen zusätzlichen Investitionen und erhöhten laufenden Kosten, zu.

Darüber hinaus befürchtet der LRH, dass sich bis zu der für das Jahr 2024 angekündigten Evaluation des längerfristigen Parallelbetriebs die Strukturen verfestigen. In der Zwischenzeit getätigte zusätzliche Investitionen in das parallele Verfahren könnten so schwer wiegen, dass der Weg zur Nutzung eines landeseinheitlichen eAkte-Systems auf Dauer verhindert wird.

Der LRH erwartet deshalb, dass das Ministerium für Inneres und Sport der Zielsetzung des Gesetzgebers und der Landesregierung, ein einheitliches eAkte-System in der Landesverwaltung einzuführen, nachkommt. Sollte die Landesregierung einen Parallelbetrieb akzeptieren, müsste dessen Wirtschaftlichkeit im Vorfeld nachgewiesen werden. Dabei darf nicht auf einzelne Bereiche abgestellt werden, sondern die Gesamtwirtschaftlichkeit für das Land Niedersachsen muss der wesentliche Bewertungsmaßstab sein.

Stellungnahme der Landesregierung und Würdigung

Der LRH hat die Stellungnahmen des Ministeriums für Inneres und Sport, des Finanzministeriums sowie des Ministeriums für Umwelt,

Energie, Bauen und Klimaschutz berücksichtigt. Im Ergebnis sieht er seine Auffassung bestätigt.

Das Ministerium für Inneres und Sport vertritt die Auffassung, dass die verfügbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch den bis zu einer Evaluation im Jahr 2024 verlängerten Parallelbetrieb deckt. Die vom Ministerium vorgetragene Schlussfolgerung, dass das geplante Upgrade des bestehenden eAkte-Systems als Vorbereitung auf ein einheitliches eAkte-System zu verstehen ist und dass die Betriebskosten hierfür noch höher als die bisherigen Schätzungen liegen, nimmt der LRH zur Kenntnis.

Das Finanzministerium stimmt den Feststellungen des LRH im Wesentlichen zu. Das bisher im Einsatz befindliche System müsse grundlegend erneuert und später müssten die gespeicherten Daten migriert werden. Es führt aus, dass es einen Parallelbetrieb verschiedener eAkte-Systeme in einem Hause als nicht zielführend und nicht wirtschaftlich einschätzen würde. Sofern es die Einführung des führenden Systems fördere, unterstütze das Finanzministerium einen zeitlich befristeten Parallelbetrieb.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz stellt insgesamt infrage, dass die Entscheidungen der Landesregierung zugunsten des führenden eAkte-Systems auf der Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgten. Außerdem führt das Umweltministerium aus, dass der Verzicht auf ein etabliertes System und ein neuerlicher Schulungsaufwand zu Akzeptanzproblemen bei den Beschäftigten führen könnten. Die landesweite Zusammenarbeit werde nicht durch die Nutzung unterschiedlicher eAkte-Systeme erschwert. Ein Parallelbetrieb vermeide, dass ein Anbieter sein Alleinstellungsmerkmal ausnutzen könnte. Ein weiterer Vorteil sei die Redundanz bei Abgängigkeit eines der in Nutzung befindlichen eAkte-Systeme. Das Ministerium bestätigt, dass die Kosten der Migration vom bisherigen eAkte-System noch nicht kalkuliert worden sind.

Der LRH teilt die Argumente des Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz nicht. Der LRH bezweifelt nicht, dass die Entscheidung der Landesregierung für das führende System auf der Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgt ist. Akzeptanzprobleme für ein eAkte-System aufgrund bestehender Schulungsbedarfe erwartet der LRH nicht. Außerdem geht er weiterhin davon aus, dass es erheblich aufwendiger ist, Aktenbestände in ein anderes eAkte-System zu transportieren, als diese innerhalb eines Systems zu verschieben.

7 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Themenfeld Gesundheit

Niedersachsen hat sich gegenüber dem Bund und den anderen Ländern verpflichtet, Lösungen zu entwickeln, damit die Verwaltungsleistungen gemäß Onlinezugangsgesetz im Themenfeld Gesundheit online verfügbar gemacht werden können. Vorrangig sollen hierbei Lösungen nach dem Prinzip „Einer für Alle“ entwickelt und allen Bundesländern angeboten werden.

Die Umsetzung dieser Verpflichtung sieht der LRH als gefährdet an. Eine Zielerreichung ist nur möglich, wenn ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt und ein effizientes Projektmanagement eingerichtet werden.

Allgemeines

Das Onlinezugangsgesetz (OZG)¹⁰⁰ verpflichtet Bund und Länder, bis Ende des Jahres 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Die Verwaltungsleistungen sollen in den Portalen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit wenigen Klicks online abgewickelt werden können. Hierfür hat der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat Bund/Länder) den OZG-Umsetzungskatalog¹⁰¹ beschlossen. Dieser weist 575 „OZG-Leistungen“ aus, die online bereitzustellen sind. Die „OZG-Leistungen“ umfassen derzeit rd. 7.580 einzelne Verwaltungsleistungen.¹⁰² Zu den Verwaltungsleistungen, die online bereitgestellt werden müssen, gehören stark nachgefragte Leistungen, wie beispielsweise Anträge auf Baugenehmigungen, auf Kindergeld oder auf Entschädigung bei Verdienstaufschlag aufgrund von Infektionsschutzmaßnahmen. Letztlich soll Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen der Behördengang erspart

¹⁰⁰ Siehe Fn. 62.

¹⁰¹ Entscheidung des IT-Planungsrats Bund/Länder vom 28.06.2018, 2018/22.

¹⁰² Siehe Fn. 77.

werden. Die Leistungen sind in 35 Lebens- und 17 Unternehmenslagen gebündelt und 14 übergeordneten Themenfeldern zugeordnet. Diese Themenfelder werden jeweils federführend vom zuständigen Bundesressort und einem Bundesland gemeinsam bearbeitet. Das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung übernahm gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit die Federführung für das Themenfeld Gesundheit. Dazu zählen 68 OZG-Leistungen mit 490 einzelnen Verwaltungsleistungen aus den Lebenslagen Gesundheitsvorsorge, Krankheit und Unfall, Behinderung, Pflege und Tod. Es handelt sich um ein Leuchtturmprojekt der niedersächsischen Verwaltungsdigitalisierung. Unterstützt wird das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung in der Themenfeldbearbeitung vom Ministerium für Inneres und Sport.

Die Federführenden sind für die vollständige inhaltlich-fachliche Bearbeitung des Themenfeldes zuständig. Hierzu zählt die gesamte Themenfeldplanung ebenso wie die Koordination der Zusammenarbeit der Beteiligten. Dabei sieht die Arbeitsteilung vor, dass das Bundesressort die Koordination der Bundesseite übernimmt. Das Land ist wiederum für die Einbindung und Koordination der übrigen Bundesländer, der Kommunen und der sonstigen Betroffenen verantwortlich.

Die Federführung im Themenfeld Gesundheit übernahm das betroffene Referat im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung als zusätzliche Aufgabe, ohne die erforderlichen zusätzlichen personellen Ressourcen zu erhalten. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgte fortan in der Linie. Obwohl es sich um ein Projekt handelte und damit für die Umsetzung auch alle Anforderungen an ein Projektmanagement erfüllt hätte, etablierte das Sozialministerium weder eine angemessene Projektstruktur noch ein entsprechendes Projektmanagement.

Der Bund stellte für die OZG-Umsetzung in einem Konjunkturpaket Mittel im Umfang von bis zu 3 Mrd. € zur Verfügung. Der Anteil Niedersachsens an den zur Verfügung stehenden Mitteln beträgt rd. 100 Mio. €, die vorrangig für das Themenfeld Gesundheit genutzt

werden sollen. Bei den Bundesmitteln handelt es sich um Investitions- und Sachmittel, die nicht für primäre Personalausgaben verwendet werden können.

Verwaltungsleistungen im Themenfeld Gesundheit

Nur wenige Leistungen im Themenfeld Gesundheit fallen in die Zuständigkeit des Landes selbst. Wie auch in anderen Themenfeldern werden die Leistungen vielfach von den Kommunalverwaltungen erbracht. Im Themenfeld Gesundheit betrifft dies beispielsweise Anträge im Bereich der Sozialhilfe wie bei der Hilfe zur Pflege. Insgesamt sind bei der Themenfeldbearbeitung eine Vielzahl von Beteiligten innerhalb und außerhalb der Verwaltung einzubinden. So nehmen u. a. mit der gesetzlichen Krankenversicherung, der Pflegeversicherung, der Deutschen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung vier der fünf Säulen der Sozialversicherung in Deutschland Aufgaben aus diesem Themenfeld wahr.

Aktueller Stand

Mit dem Beginn der COVID-19-Pandemie wurde die Themenfeldbearbeitung erheblich erschwert. Dies betraf einerseits das zuständige Referat im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung selbst, da im Rahmen der Pandemie-Bekämpfung andere Aufgaben stärker priorisiert wurden. Dies betraf aber auch die übrigen Fachreferate und -abteilungen des Ministeriums wie auch die kommunalen Akteurinnen und Akteure sowie Expertinnen und Experten im Gesundheitswesen gleichermaßen. Dadurch kam es, auch nach Einschätzung des Sozialministeriums, zu erheblichen Verzögerungen in der Bearbeitung des Themenfeldes.

Über den aktuellen Stand der OZG-Umsetzung informiert das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Internet auf einer OZG-

Informationsplattform. Dort sind mit Stand vom 11.03.2021¹⁰³ die Umsetzungsstände aller Themenfelder dargestellt. Für das Themenfeld Gesundheit werden dort von 68 OZG-Leistungen 20 Leistungen¹⁰⁴ mit dem Reifegrad 3¹⁰⁵ dargestellt und gelten damit als OZG-konform umgesetzt. Diese Leistungen können von Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen elektronisch beantragt und die erforderlichen Nachweise elektronisch eingereicht werden.

Anfang des Jahres 2021 sind im Themenfeld Gesundheit teilweise vier der bereits umgesetzten Verwaltungsleistungen online gegangen. Dies betrifft:

- Die Beschwerde über gesetzliche Sozialversicherungsträger (über das Niedersächsische Antragssystem für Verwaltungsleistungen Online – NAVO),
- die Anzeige der Inbetriebnahme eines neuen Hausbrunnens nach der Trinkwasserverordnung im Landkreis Osnabrück sowie
- die elektronische Sterbefallanzeige in den Städten Hameln und Melle und in diesem Zusammenhang auch
- die Beantragung von Sterbeurkunden für Bestattungsunternehmen in diesen beiden Städten.

¹⁰³ <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro>.

¹⁰⁴ Apothekennotdienst, Bewilligung und Finanzierung von Rehabilitationsleistungen, Erfassung von Nebenwirkungen und Verdachtsfällen, Erziehungsrente, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Medizinregisterauskünfte, Waisenrente, Witwenrente.

¹⁰⁵ Apothekennotdienst, Bewilligung und Finanzierung von Rehabilitationsleistungen, Erfassung von Nebenwirkungen und Verdachtsfällen, Erziehungsrente, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Medizinregisterauskünfte, Waisenrente, Witwenrente.

Bewertung

Bei der Bewertung des Umsetzungsstands handelt es sich um eine Momentaufnahme. Gleichwohl müsste das Projekt aus Sicht des LRH bei der Umsetzung bereits jetzt erheblich weiter fortgeschritten sein.

Bis zum Ende der OZG-Umsetzungsfrist müssen die Leistungen im Themenfeld Gesundheit in allen Bundesländern online zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass die Lösungen den Aufgabenträgern in allen Bundesländer frühzeitig vor Ablauf der gesetzlichen Fristen zur Nachnutzung zur Verfügung gestellt werden müssen, um notwendige Anpassungen rechtzeitig umsetzen zu können. Nur so wird es möglich sein, die Dienste fristgerecht einsetzen zu können.

Nach Ansicht des LRH war die Personalausstattung im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung bereits bei der Übernahme dieses Themenfelds nicht dafür ausgelegt, derartig umfangreiche, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. Durch die aufgezeigten Verzögerungen ist eine Zielerreichung innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Fristen aus Sicht des LRH akut gefährdet. Daher hält der LRH die Ermittlung der benötigten Personalressourcen für die Bearbeitung des Themenfelds für erforderlich. Der LRH ist zudem der Auffassung, dass auch das Ministerium für Inneres und Sport wegen seiner Gesamtverantwortung im OZG-Umsetzungsprozess aufgefordert ist, das Sozialministerium bei der Aufgabenwahrnehmung stärker als bisher zu unterstützen.

Nur mit einer effizienten und effektiven Herangehensweise sind die Umsetzungsziele überhaupt noch erreichbar. Daher hat der LRH dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung weiterhin empfohlen, eine Projektstruktur aufzusetzen und ein effizientes Projektmanagement einzusetzen. Hierzu zählt der LRH vor allem: Eine angemessene Projektorganisation, die Festlegung klarer Verantwortlichkeiten, eine Zeit- und Ressourcenplanung sowie ein Projektcontrolling.

Um der Themenfeldbearbeitung das notwendige Gewicht und die notwendige Priorität zu geben, sollte der Staatssekretär des Sozialministeriums als Auftraggeber des Projekts fungieren.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Bundesmittel aus dem Konjunkturpaket wegen Verzögerungen im Verfahren noch nicht zur Verfügung stehen. Zudem bestätigte das Ministerium, dass die Verbesserung der personellen Ausstattung nur temporär mit externem Personal erfolgen könne, was nicht zu einem dauerhaften Kapazitäts- und Wissensaufbau im Ressort führt.

Das Ministerium führte weiter aus, dass aufgrund der Steigerung der Anforderungen durch den Bund, wie eine schnellere Umsetzung und die Eröffnung der systematischen Nachnutzung durch das EfA-Prinzip¹⁰⁶, der fachliche und zeitliche Projektumfang deutlich gestiegen sei. Das zu Beginn des Projekts eingerichtete Projektmanagement war diesen Anforderungen nicht gewachsen. Das Ministerium plant daher aus Mitteln des Konjunkturpakets die Verbesserung der Projektorganisation und des Projektmanagements. Hierfür soll künftig externes Personal im Umfang von vier Vollzeiteinheiten eingesetzt werden.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung bestätigt damit im Wesentlichen die Feststellungen des LRH. Die nun eingeleiteten Maßnahmen erfolgen spät und gehen aus Sicht des LRH nicht weit genug. Sie werden die bestehenden Umsetzungsprobleme nicht vollständig beseitigen. Die Absicht, ausschließlich externes Personal zusätzlich bereitzustellen, ist zudem aus Sicht des LRH nicht zielführend, da diesem vielfach die erforderliche fachliche Expertise fehlt.

¹⁰⁶ Siehe Fn. 78.

8 Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung

Der LRH sieht durch die – insgesamt notwendigen und sinnvollen – Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung erhebliche zusätzliche finanzielle Belastungen auf das Land zukommen, die künftige Haushalte in nicht kalkulierter Höhe treffen werden.

Die Finanzierung der Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung ist trotz hoher Investitionsansätze nicht sichergestellt. Für eine Gesamtsteuerung und realistische Einschätzungen der Finanzierungssituation fehlt ein Gesamtüberblick. Daher erwartet der LRH, dass die Landesregierung den Gesamtfinanzierungsbedarf kurzfristig ermittelt und die Zuständigkeit für die Umsetzung einschließlich der Entscheidungskompetenz eindeutig organisiert.

Durch effizientere Fachprozesse und Synergien werden künftig Personaleinsparungen möglich, die zur Gegenfinanzierung genutzt werden sollten.

Haushaltsrisiko Verwaltungsdigitalisierung

Für den Einsatz der IT stellt der Landeshaushalt jährlich erhebliche Beträge bereit. Im Haushaltsplan sind die Mittel in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagt und verteilen sich dort auf eine Vielzahl von Kapiteln. Im Jahr 2021 soll der Aufwand für Kosten der IT nach einer Aufstellung der Landesregierung rd. 555 Mio. € betragen.¹⁰⁷ Diese Aufstellung enthält allerdings nach Auffassung des LRH noch erhebliche Unwägbarkeiten. Insbesondere im Bereich der Fachverfahren¹⁰⁸ beinhaltet die Aufstellung nach Erkenntnissen des LRH nur einen Teil der Gesamtausgaben.

¹⁰⁷ Unterrichtung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen über Kosten der IT, 101. Sitzung am 30.09.2020.

¹⁰⁸ Fachverfahren sind Softwareprodukte, die in den Fachverwaltungen der Erfüllung einer oder mehrerer konkreter Verwaltungsaufgaben dienen.

Nach den Erkenntnissen des LRH sind viele IT- bzw. IT-nahe Ausgaben insbesondere im Bereich der Fachverfahren in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagt, wo sie nicht als IT-Ansätze zu identifizieren sind, weil sie der Fachaufgabe zugerechnet werden. Diese Ansätze fehlen zumindest in Teilen bei der Gesamtbetrachtung und bei der Kalkulation von Folgekosten. Gleiches gilt für in diesen Bereichen eingesetztes Personal und die daraus entstehenden Personalausgaben.

Die Verwaltungsdigitalisierung kann nur erfolgreich sein, wenn auch die Umsetzung sowie der Betrieb dauerhaft und vollständig auf einer belastbaren Berechnungs- und Haushaltsgrundlage finanziert werden.

Aktuell bildet der Maßnahmenfinanzierungsplan des Sondervermögens Digitalisierung mit Mitteln in Höhe von rd. 230 Mio. € für Projekte der Verwaltungsdigitalisierung einen erheblichen Schwerpunkt. Von dieser Gesamtsumme sind rd. 140 Mio. € für Investitionen zur Bereitstellung der erforderlichen Basisinfrastruktur vorgesehen.¹⁰⁹ Diese für das Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen (DVN)¹¹⁰ vorgesehenen Mittel decken lediglich einen Teil der ehemals für die Umsetzung des Handlungsplans Digitale Verwaltung geplanten ca. 167 Mio. € Investitionskosten. Für den darüber hinausgehenden Finanzierungsbedarf, beispielsweise für Betriebs- und Personalkosten, hat die Landesregierung lt. Auskunft des Ministeriums für Inneres und Sport „bisher für die bis ins Jahr 2021 in Betrieb zu nehmenden Komponenten Vorsorge getroffen“. Weitere Mittelanmeldungen für die Folgejahre würden folgen. Die Finanzierung der Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung ist daher bisher für den Zeitraum der Mittelfristigen Planung¹¹¹ trotz bereits hoher Investitionsansätze nur teilweise sichergestellt.

¹⁰⁹ Unterrichtung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen zum 4. Quartalsbericht Sondervermögen Digitalisierung, 110. Sitzung am 24.02.2021.

¹¹⁰ Ministerium für Inneres und Sport, Programm „DVN“, Version 1.0, 11.10.2018.

¹¹¹ Mittelfristige Planung 2020 - 2024.

Der LRH hat die aus seiner Sicht unzureichende Finanzierung bereits mehrfach, u. a. in seiner Beratenden Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“ vom 13.01.2021, thematisiert¹¹². Das Finanzministerium sah bisher keinen Anlass, im Rahmen der Haushaltsplanung zusätzliche Haushaltsmittel zentral bereitzustellen bzw. den Bedarf zentral zu steuern.

Bisher gilt, dass die Mehrbedarfe des Ministeriums für Inneres und Sport für zentrale Komponenten im Einzelplan 03 gegenzufinanzieren sind. Für die Finanzierungsbedarfe in den Fachressorts, u. a. für die Ertüchtigung der Fachverfahren, sind die dortigen Einzelpläne heranzuziehen.

Der LRH erwartet durch den Digitalisierungsprozess einen Aufwuchs an unbedingt notwendiger technischer Infrastruktur. Aus diesem Grund ist mit erheblich steigenden jährlichen Betriebs- und Unterhaltungsausgaben zu rechnen. Zudem werden in den nächsten Jahren weitere Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung in den einzelnen Ressorts erforderlich sein, um nahezu alle Verwaltungsprozesse zu transformieren. Hierfür sind auch erhebliche personelle Ressourcen erforderlich, die für die Durchführung bereitgestellt werden müssen.

Fehlender Gesamtüberblick

Derzeit verfügt die Landesregierung über keinen umfassenden Überblick zum kurzfristigen und dauerhaften Finanzierungsbedarf für die Verwaltungsdigitalisierung. Auch deshalb ist der LRH der Auffassung, dass die haushaltsmäßige Vorsorge durch die Landesregierung unzureichend ist. Damit mangelt es nicht nur an der notwendigen Transparenz, sondern insbesondere kann eine sinnvolle Prioritätensetzung nicht erfolgen.

¹¹² Drs. 18/8635.

Den fehlenden Gesamtüberblick für Finanzierungsbedarfe und Ausgaben im Bereich der IT hat der LRH bereits mehrfach bemängelt.¹¹³ Der Haushaltsgesetzgeber teilte die Auffassung des LRH.¹¹⁴ Die Landesregierung wurde aufgefordert, bereits bei der Haushaltsaufstellung die IT-Bedarfe zu kennzeichnen und in einem Vorbericht oder einer Anlage zum Haushaltsplan standardmäßig darzustellen.

Die Landesregierung setzte diese Forderungen bisher nicht vollständig um, sodass jährlich parallel zum Haushaltsaufstellungsverfahren eine gesonderte Aufstellung vom Ministerium für Inneres und Sport neu erhoben werden muss.¹¹⁵ Es besteht damit weiterhin kein Gesamtüberblick über die IT-Ansätze im Haushalt. Der IT-Bereich und seine Finanzierung entzieht sich wegen der zersplitterten Veranschlagung einer Gesamtsteuerung. Der LRH hält weiterhin an seiner Auffassung fest, dass es für eine notwendige Steuerung problematisch ist, dass der Gesamtaufwand der IT-Ausgaben nicht unmittelbar und vollständig aus dem Haushalt ablesbar ist.

Künftige Finanzbedarfe

Die begonnene Verwaltungsdigitalisierung verschärft das Problem des mangelnden Überblicks weiter, weil der Haushaltsmitteleinsatz für die IT massiv angestiegen ist und weiter ansteigen wird. Darüber hinaus fehlt der Landesregierung der Überblick, wie sich die IT-Ausgaben künftig weiterentwickeln werden.

Die Landesregierung sollte daher den künftigen Finanzierungsbedarf zeitnah ermitteln. Er sollte mindestens folgende Positionen umfassen:

- Zentrale Investitionsbedarfe,
- Investitionsbedarfe der Ressorts,
- dauerhafte Betriebsausgaben,

¹¹³ Jahresbericht 2014, S. 162, „Was kostet die IT?“, Jahresbericht 2019, S. 234, „Kosten der IT“.

¹¹⁴ Anlage zu Drs. 17/1991, Nr. 49; Anlage zu Drs. 18/4745, Nr. 38.

¹¹⁵ Siehe. Fn. 107.

- kurzfristige und langfristige Personalausgaben sowie
- künftige Ersatzbeschaffungen.

Diese Bedarfe sollten fortan mit der gebotenen Priorität und Transparenz in den kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren und in der Mittelfristigen Planung berücksichtigt werden.

Das bisherige Vorgehen berücksichtigt nicht ausreichend, dass Vorhaben dieser Größenordnung neben einer Anschubfinanzierung im Bereich der Investitionen zunächst zu Mehrbedarfen führen. Nicht alle Ressorts sind nach den Prüfungserkenntnissen des LRH in der Lage, dies aus bestehenden Ansätzen darzustellen. Die Mehrbedarfe betreffen Personalkosten, Betriebskosten, Sachausgaben und auch Ersatzinvestitionen. Diese Belastungen bergen ein erhebliches Risikopotenzial. Sie entstehen insbesondere für die Ertüchtigung und den Ersatz von Fachverfahren, die vollständige Umsetzung des Programms DVN, die Digitalisierung der internen Verwaltungsprozesse sowie temporäre und dauerhafte Personalausgaben. Der LRH geht daher von einem erheblichen finanziellen Mehraufwand in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro zusätzlich aus, der auf das Land zukommt und künftige Haushalte belasten wird.

Künftige Einsparungen

Mit dem Kabinettsbeschluss zum Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“ sowie zum Programm DVN stellt die Landesregierung fest, dass „den langfristig erwarteten und zu gegebener Zeit zu erbringenden Einsparungen kurzfristig finanzielle und personelle Mehrbedarfe gegenüber stehen“¹¹⁶.

¹¹⁶ Ministerium für Inneres und Sport, Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“, Version 1.0, 11.10.2018.

Der LRH teilt diese Ansicht und geht von künftigen Einsparungen durch Effizienz- und Effektivitätssteigerungen aus, einer sogenannten „Digitalisierungsrendite“.

Der Umfang möglicher Personaleinsparungen ist derzeit jedoch noch ungewiss. Nach Erreichen des Wirkbetriebes und möglichst medienbruchfreier digitaler Bearbeitung ist dieser jeweils durch eine Personalbedarfsbemessung zu ermitteln und bei der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen. Die zu erwartenden Synergien können zur Gegenfinanzierung der derzeit und künftig erforderlichen Anschubfinanzierungen herangezogen werden.

Um frühzeitig die Weichen für den Vollzug der Digitalisierungsrendite im Landeshaushalt sicherzustellen, sollte die Landesregierung umgehend Maßnahmen konkretisieren. Daher schlägt der LRH vor, für alle Ressorts bereits jetzt die künftige Einsparung von Stellen anteilig verbindlich als Teil der „Digitalisierungsrendite“ zu vereinbaren.¹¹⁷ Dies könnte dann als Grundlage dafür dienen, den Ressorts die erforderliche Anschubfinanzierung und ggf. auch mögliche zusätzliche dauerhafte Bedarfe bei IT-Ausgaben durch den Gesamthaushalt zur Verfügung zu stellen.

Stellungnahme der Landesregierung

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat zu diesem Jahresberichtsbeitrag Stellung genommen. Die Stellungnahme bezieht sich dabei vorrangig auf die Bereiche, die in der eigenen Verantwortung des Ministeriums liegen und direkt von ihm zu vertreten sind. Viele der im Beitrag angesprochenen Feststellungen und Empfehlungen bezieht der LRH aber auf die gesamte Landesregierung mit ihren nachgeordneten Verwaltungsbereichen. Gerade im Bereich der fachlichen IT besteht kein umfassender Überblick über inhaltliche Fragen und Fragen der Finanzierung.

¹¹⁷ Mittels Wegfallvermerken, vgl. § 21 Abs. 1 LHO.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport belegt, dass die Landesregierung keinen Gesamtüberblick über die Finanzierungsbedarfe im Bereich der IT hat und über keine wirkungsvolle Gesamtsteuerung in diesem Bereich verfügt.

Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme daraufhin, dass

- investive Mittel im Sondervermögen Digitalisierung und zusätzlicher Betriebsmittel im zentralen Ansatz des Facheinzelplans bereitgestellt wurden,
- die Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung durch das federführende Ressort erfolgen würde und
- künftig erforderliche Haushaltsmittel im Rahmen der Prioritätensetzung von Landesregierung und Haushaltsgesetzgeber unter Beachtung einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung bereitgestellt würden.

Zu der vom LRH an das Finanzministerium gerichteten Forderung, die umgehende Ermittlung aller Bedarfe für einen Gesamtüberblick zu initiieren, um anschließend eine finanzielle Gesamtsteuerung und eine sinnvolle Prioritätensetzung umsetzen zu können, hat sich das Finanzministerium nicht geäußert.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass bisher erkennbare Gesamthaushaltsmittelbedarf umfassend ermittelt werden sollte und dass ein Gesamtüberblick erforderlich ist, der die Bedarfe und Maßnahmen aller Ressorts im Blick hat. Andernfalls drohen erhebliche Haushaltsbelastungen, die bisher nicht bekannt und in den Planungen nicht berücksichtigt sind.

Die Stellungnahmen bestätigen nach Einschätzung des LRH, dass die Finanzierung der Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung derzeit nicht sichergestellt ist.

9 Informationstechnik an der Hochschule Hannover

Die Hochschule Hannover hat die Zuständigkeiten des IT-Betriebs zwischen der zentralen Hochschul-IT und den einzelnen Fakultäten nicht vollständig geklärt. Die daraus resultierenden organisatorischen Defizite belasten die Wirtschaftlichkeit des IT-Betriebs.

Zudem stellte der LRH erhebliche Defizite im Bereich der IT-Sicherheit fest.

Hintergrund

Im Landes-IT-Konzept für Hochschulen in Niedersachsen 2019 - 2024 wird betont, dass die Verfügbarkeit von IT-Diensten für die Funktionsfähigkeit sowie die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen zunehmend bedeutsam sei. Damit gehe die stetige Herausforderung der Finanzierbarkeit der notwendigen IT einher. Entsprechend intensiv müssten sich die Hochschulen um Effizienzsteigerungen bemühen.¹¹⁸

Vor diesem Hintergrund prüfte der LRH auf der Basis der luK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder¹¹⁹, der Checkliste Informationssicherheitsmanagement¹²⁰ und der Grundsätze für die Verwaltungsorganisation des Bundes und der Länder¹²¹ die Informationstechnik an der Hochschule Hannover.

¹¹⁸ Landes-IT-Konzept für Hochschulen in Niedersachsen 2019 - 2024, S. 1.
¹¹⁹ Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik – Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für luK-Prüfungen – (luK-Mindestanforderungen).
¹²⁰ Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.
¹²¹ Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

Keine einheitliche Aufgabentrennung

Die Hochschule Hannover betreibt ihre Informationstechnik nicht einheitlich. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt teils zentral, teils dezentral.

Die zentrale Hochschul-IT ist für den gesamten IT-Betrieb der zentralen Hochschulverwaltung zuständig. Zudem fungiert sie als IT-Dienstleister für die fünf Fakultäten und bietet diesen technische Basisdienste und verschiedene IT-Services an. Eine verbindliche Dokumentation, welche Dienste die Hochschul-IT den Fakultäten zu welchen Konditionen anbietet, mithin einen Servicekatalog, gibt es nicht.

Die Fakultäten haben ihren IT-Betrieb unterschiedlich organisiert. Zwei Fakultäten weisen jeweils zwei voneinander unabhängige IT-Einheiten auf. In weiteren zwei Fakultäten erfolgt die IT-Administration vorrangig durch Laboringenieurinnen und Laboringenieure. Die jeweilige personelle Ausstattung basiert auf den Budgetverhandlungen zwischen den Fakultäten und der Hochschulleitung.

Die IT-Einheiten agieren organisatorisch getrennt von der Hochschul-IT. Welche Leistungen die Fakultäten mittels ihrer IT-Einheiten selbst erbringen und welche Leistungen der Hochschul-IT sie nutzen, entscheiden die Fakultäten weitgehend selbst; eine grundsätzliche Nutzungsverpflichtung besteht nicht. Im Ergebnis ist eine uneinheitliche Aufgabentrennung zwischen der Hochschul-IT und den einzelnen Fakultäten festzustellen.

Die Einigung auf eine einheitliche und verbindliche Aufgabentrennung ist bisher nicht gelungen. Die Fakultäten fordern ein verbindliches Leistungsangebot der Hochschul-IT, weil sie ohne verbindliche IT-Services und Service-Level der Hochschul-IT ihre IT-Einheiten nicht reduzieren oder aufgeben wollen. Ohne Servicekatalog sei nicht absehbar, ob die IT-Services bedarfsgerecht und die Reaktionszeiten der Hochschul-IT ausreichend wären. Die Hochschul-IT ist der Auffassung, sie könne

kein verbindliches Leistungsangebot vorhalten, ohne dass die Fakultäten die Nutzung garantieren. Zudem würden ihr die dafür erforderlichen personellen Ressourcen nicht zur Verfügung stehen. Im Falle der Zentralisierung von IT-Aufgaben seien bedarfsgerechte personelle Verschiebungen zur Hochschul-IT notwendig.

Keine Personalbedarfsbemessungen

Den Ausstattungen der Hochschul-IT und der dezentralen IT-Einheiten liegen keine Personalbedarfsbemessungen zugrunde. Die Zuordnung der entsprechenden Budgets erfolgt in den jährlichen Haushaltsverhandlungen. Wenngleich die Hochschulleitung diese verantwortet, bezeichnet sie die gegenwärtige Verteilung der IT-Budgets als historisch gewachsen und sieht ein Missverhältnis zulasten der Hochschul-IT.

Der LRH kritisiert die uneinheitliche und unverbindliche Aufgabentrennung zwischen der Hochschul-IT und den einzelnen Fakultäten. Dies führt zu unnötigen Schnittstellen, zu Redundanzen und ausbleibenden Synergieeffekten im IT-Betrieb. Mit Blick auf die zentralen und dezentralen IT-Einheiten kritisiert der LRH zudem, dass die Zuordnung der IT-Ressourcen nicht auf der Basis von Personalbedarfsbemessungen erfolgt.

Der LRH erwartet, dass die Aufgabentrennung verbindlich abgestimmt und das zentral zu erbringende Leistungsangebot in einem Servicekatalog transparent dokumentiert wird. Auf Basis der geklärten Zuständigkeiten sollten Personalbedarfsbemessungen durchgeführt und umgesetzt werden.

Unzureichende Informationssicherheit

Die Gewährleistung der Informationssicherheit hat für alle öffentlichen Einrichtungen, so auch für die Hochschulen, eine überragende Bedeutung. Sicherheitslücken können zu Störfällen führen, welche beispielsweise eine unberechtigte Kenntnisnahme, die Veränderung und auch

den Verlust von Daten zur Folge haben können. Solche Ereignisse führen zu einem erheblichen Vertrauensverlust gegenüber staatlichen Organisationen.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in ihren Mindestanforderungen zum Einsatz von Informationstechnik¹²² solche Bedrohungslagen berücksichtigt und die wesentlichen Handlungsfelder beschrieben. Die Maßstäbe der Hochschulen sind in diesem Kontext das Niedersächsische Hochschulgesetz¹²³ (NHG) in Verbindung mit der Datenschutzgrundverordnung¹²⁴ (DSGVO).

Die Prüfung durch den LRH ergab, dass die Hochschule Hannover wesentliche Anforderungen nicht erfüllte:

- Kein Informationssicherheitsbeauftragter

Das Hochschulpräsidium trägt die Verantwortung für die IT-Sicherheit. Zwecks Unterstützung sollte dieses Gremium eine Informationssicherheitsbeauftragte bzw. einen Informationssicherheitsbeauftragten (ISB) bestellen.¹²⁵ Diese Rolle sollte nicht, wie an der Hochschule Hannover geschehen, in Teilen durch den Leiter der Hochschul-IT wahrgenommen werden. In einem solchen Fall sind Interessen- und Rollenkonflikte zu erwarten.

- Keine Informationssicherheitsleitlinie

Für welche Zwecke, mit welchen Mitteln und mit welchen Strukturen eine Hochschule ihre Informationssicherheit verfolgt, wird in der Leitlinie zur Informationssicherheit (ISLL) beschrieben. Diese allgemeinen Zielvorgaben werden dann in einer oder in

¹²² Siehe Fn. 119.

¹²³ NHG in der Fassung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69)

¹²⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (DSGVO).

¹²⁵ BSI-Standard 100-2-IT-Grundschutz-Vorgehensweise, Version 2.0, Kapitel 3.4.

mehreren Sicherheitsrichtlinien konkretisiert. Die Hochschule Hannover hat eine solche Leitlinie bisher nicht vollständig umgesetzt.

- Keine systematischen Sicherheitseinweisungen

Die Leitung der Hochschule Hannover stellte ihren Beschäftigten hausinterne Regelungen sowie Grundsätze zum sicheren Umgang mit der Informationstechnik durch E-Mails, im Intranet sowie mittels Schulungen zur Verfügung. Diese Vorgaben der Hochschulleitung waren nicht in allen Fakultäten bekannt.

- Keine ausreichenden Sicherheitsvorkehrungen

An der Hochschule Hannover bestand eine Mehrzahl dezentraler Serverräume. Die Hochschule kann die erforderlichen rechner-raumspezifischen Schutzvorkehrungen nicht durchgehend gewährleisten. Dies gefährdet die Informationssicherheit der Hochschule erheblich.

Würdigung und Stellungnahme der Landesregierung

Der LRH erwartet, dass die aufgeführten Defizite im Bereich der IT-Sicherheit und des Datenschutzes zeitnah beseitigt und der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport zur Nutzung und Ausstattung von Systembetriebsräumen¹²⁶ zukünftig beachtet werden.

Der LRH hält es für geboten, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Maßnahmen der Hochschule Hannover zur zeitnahen Beseitigung der benannten Defizite begleitet.

¹²⁶ Nutzung und Ausstattung von Systembetriebsräumen. Gemeinsamer Runderlass des MI, der StK und der übrigen Ministerien vom 17.06.2019 (Nds. MBl. S. 1000).

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur kündigte an, die Maßnahmen entsprechend begleiten zu wollen. Das weitere Vorgehen bleibt abzuwarten.

10 Fehlende Steuerung bei der Einführung von Hochschulsoftware

Die Einführung von Software an den Hochschulen wird vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur nur unzureichend gesteuert. Dies führte zu hochschulindividuellen Lösungen, die u. a. Kooperationen sowie der Etablierung effizienter Servicestrukturen entgegenstanden und damit dem Land vermeidbare Mehrkosten verursachten.

Das Ministerium muss die Implementierung kostenintensiver Softwaresysteme an den Hochschulen insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsaspekten frühzeitig steuern und dabei auf einheitliche Lösungen hinwirken.

Frühere Erfahrungen mit der Einführung unterschiedlicher Software

Ab Mitte der 90er-Jahre führten die Hochschulen schrittweise das kaufmännische Rechnungswesen ein. Dafür implementierten die Universität Oldenburg, die Technische Universität Clausthal und die Fachhochschule Osnabrück als Modellhochschulen die Software SAP R/3 und passten sie jeweils individuell an ihre Bedürfnisse an. Aufgrund eines Kabinettsbeschlusses aus dem Jahr 1997 sollten die übrigen Universitäten und Fachhochschulen die Software Baan ERP+ nutzen.¹²⁷ In den Jahren 1999 und 2000 setzten die Universitäten Vechta und Osnabrück sowie alle übrigen Fachhochschulen den Beschluss der Landesregierung um.

Eine Begutachtung der Beschaffungsanträge der verbliebenen Universitäten¹²⁸ im Februar 2000 durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft hatte zur Folge, dass im Rahmen des Projekts „Uni 2001“ für die

¹²⁷ Kabinettsbeschluss vom 08.07.1997 zur flächendeckenden Einführung eines integrierten automatisierten Haushaltswirtschaftssystems. Auf dieser Grundlage schloss das Land Niedersachsen mit der Firma Baan am 04.03.1998 einen Generalunternehmervertrag.

¹²⁸ Ausnahme war die Universität Göttingen, die die Software SAP R/3 eigenständig einführte (SAP-Eigenentwicklung).

Hard- und Software eine neue Ausschreibung erfolgte. Den Zuschlag erhielt der Anbieter SAP.

Daraufhin errichtete das Ministerium gemeinsam mit den beteiligten Hochschulen das Niedersächsische Hochschulkompetenzzentrum für SAP¹²⁹. Das Kompetenzzentrum entwickelte die SAP-Software zu einem niedersächsischen Hochschulreferenzmodell weiter, das speziell auf die Bedürfnisse der niedersächsischen Hochschulen zugeschnitten war.

Das Ministerium sah davon ab, das Referenzmodell verpflichtend vorzugeben.¹³⁰ Dennoch führten alle Hochschulen, die mit der Baan-Software gestartet waren, nach und nach das SAP-Referenzmodell ein. Dieser Umstellungsprozess dauerte bis ins Jahr 2014. Das Schlusslicht bildete die Fachhochschule Hannover, die ihre Software sogar zweimal wechselte. So stellte die Hochschule ihre Software im Jahr 2005 zunächst von Baan auf das System eines anderen Anbieters um und entschied sich im Jahr 2014 für das SAP-Referenzmodell. Dies hatte im Ergebnis dreifache Einführungs- und Umstellungskosten zur Folge.

Das Ziel einer Vereinheitlichung der Hochschulsoftware wurde dadurch zwar weitgehend, jedoch nicht vollständig erreicht. Eine Ausnahme bilden die drei Modellhochschulen sowie die Universität Göttingen, die ebenfalls auf eine Eigenentwicklung setzte.

Uneinheitlichkeit der Software als ein wesentlicher Grund für das Scheitern einer Verwaltungskooperation

Im Jahr 2009 verpflichtete der Gesetzgeber die Fachhochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth und die Universität Oldenburg sowohl

¹²⁹ Die Gründung erfolgte im Jahr 2000 als zentrales Kompetenz- und Koordinierungszentrum für SAP (CCC). Es erhielt zunächst eine Anschubfinanzierung durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur. Seit dem Jahr 2003 wird es allein von den beteiligten Hochschulen finanziert.

¹³⁰ Verwaltungsvereinbarung vom 22.11.2005.

im akademischen als auch im Verwaltungsbereich zur Kooperation.¹³¹ Vorgesehen war u. a., dass die Universität Oldenburg nach Weisung und im Namen der Fachhochschule zentrale Verwaltungsaufgaben wahrnehmen sollte, insbesondere in den Bereichen Personal- und Finanzverwaltung.¹³²

Nach den Feststellungen des LRH wurde die gesetzlich geregelte Verwaltungskooperation von den beteiligten Hochschulen jedoch überwiegend nicht umgesetzt. Ein wesentlicher Grund hierfür lag in der unterschiedlichen Software.¹³³

Die Fachhochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth nutzte zum damaligen Zeitpunkt noch die Baan-Software, während die Universität Oldenburg auf ihre SAP-Eigenentwicklung zurückgriff. Zwar führte die Fachhochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth im Jahr 2012 vereinbarungsgemäß das SAP-Referenzmodell ein; die Universität Oldenburg lehnte jedoch eine Umstellung ihrer Software „aus Kostengründen“ ab, sodass im Bereich der Finanzverwaltung keine Kooperation der Hochschulen zustande kam.

Auch in der Personalverwaltung kam es lediglich punktuell zu einer Zusammenarbeit, weil die unterschiedliche Software einer organisatorischen Integration der Personalverwaltung der Fachhochschule in die der Universität Oldenburg entgegenstand. Nennenswerte Synergieeffekte blieben daher aus.

Fehlende Steuerung des Ministeriums bei der Einführung von integrierten Campusmanagementsystemen

Gegenwärtig führen die Hochschulen in Niedersachsen integrierte Campusmanagementsysteme ein. Dabei handelt es sich um komplexe

¹³¹ Gesetz zur Entwicklung der Fachhochschulen in Niedersachsen vom 18.06.2009 (Nds. GVBl. S. 280).

¹³² Artikel 2, § 3 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Entwicklung der Fachhochschulen in Niedersachsen.

¹³³ Jahresbericht 2020 – Teil 2, S. 114 „Misslungene Hochschulkooperation“.

IT-Systeme, die Geschäftsprozesse entlang des sogenannten studentischen Lebenszyklus abbilden sollen. Hierzu gehören Kernprozessfelder wie Bewerbungsverfahren, Studienplatzvergabe, Studierendenmanagement, Prüfungswesen sowie die Organisation von Studiengängen. Die Einführung dieser Software, die schrittweise in Form mehrjähriger Projekte erfolgen soll, ist mit hohen Anschaffungs-, Personal- und Folgekosten verbunden.

Die Hochschulen implementieren überwiegend das System HISinOne.¹³⁴ Um sich bei der Umsetzung und dem Betrieb des Systems gegenseitig unterstützen zu können, gründeten sie im Jahr 2013 ein Kompetenznetzwerk.

Davon abweichend wählte die Stiftung Fachhochschule Osnabrück die Software CampusNet aus. Die Stiftung Universität Lüneburg entschied sich in Kooperation mit der Universität Graz für das System CAMPUS-online.

Die Universität Hannover befindet sich im Umstellungsprozess auf das Campusmanagementsystem des Anbieters SAP¹³⁵. Sie lässt die Einführung dieses Moduls vom Kompetenzzentrum für SAP koordinieren, das künftig auch die Nutzerbetreuung im Regelbetrieb übernehmen soll. Das Kompetenzzentrum erstellt ein Referenzmodell, das anschließend auch von den übrigen niedersächsischen Hochschulen genutzt werden kann.

Damit führen die Hochschulen gegenwärtig vier unterschiedliche Campusmanagementsysteme ein. Eine hochschulübergreifende Standardisierung der Software existiert nicht. Dieser Umstand wird im IT-Konzept des Landes für die Hochschulen kritisch bewertet.¹³⁶ Auch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur favorisierte eine einheitliche

¹³⁴ Dies ist die Software der HIS Hochschul-Informationen-System eG, die in direkter Trägerschaft der Hochschulen steht. Diese in Hannover ansässige Firma bezeichnet sich selbst als „Softwarehaus der Hochschulen“.

¹³⁵ Modul SAP Student Lifecycle Management (SLcM).

¹³⁶ Landesarbeitskreis Niedersachsen für Informationstechnik/Hochschulrechenzentren (LANIT): Landes-IT-Konzept für Hochschulen in Niedersachsen 2019 bis 2024, S. 28.

Softwarelösung. Gegenüber den Hochschulen konnte es sich jedoch nicht durchsetzen. Diese machten geltend, dass eine Vereinheitlichung zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund des unterschiedlichen Fortschritts und der bereits getätigten Investitionen weder verhältnismäßig noch wirtschaftlich sei. Im Übrigen beriefen sie sich auf die Hochschulautonomie.

Würdigung

Die geschilderten Beispiele belegen aus Sicht des LRH, dass bei der Einführung von Hochschulsoftware eine zentrale Steuerung durch das Ministerium zwingend erforderlich ist, um wirtschaftliche Nachteile für das Land abzuwenden. So vergingen bereits im Rahmen der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens mehrere Jahre, die durch mehrfache Umstellungen der Softwaresysteme gekennzeichnet waren und die zu vermeidbaren Mehrfachkosten für das Land führten. Mit der weitgehenden Etablierung des SAP-Referenzmodells ist diese Problematik nach langer Zeit zwar annähernd gelöst, jedoch nicht vollständig behoben. Dies zeigt die fehlgeschlagene Kooperation der Universität Oldenburg mit der Fachhochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth. Hierbei lag der wesentliche Grund für das Scheitern in der Inkompatibilität der Software, weil die Universität Oldenburg als ehemalige Modellhochschule nicht bereit war, sich von ihrer Eigenentwicklung zu lösen und stattdessen das Referenzmodell einzuführen.

Nach Auffassung des LRH ist die hochschulübergreifende Kompatibilität der Softwaresysteme von erheblicher Bedeutung, weil sie die Grundlage möglicher Kooperationen zwischen Hochschulen bildet. Diese Art der Zusammenarbeit kann künftig noch bedeutsamer werden, weil aufgrund der zumindest mittelfristig angespannten Haushaltslage des Landes Kooperationen und anderweitige zentrale Wahrnehmungen von Hochschulverwaltungsaufgaben eine effiziente Option sein können, um Einsparungen zu realisieren, ohne den Bereich von Forschung und Lehre zu beeinträchtigen. Wirtschaftlich sinnvoll können derartige Kooperationen jedoch nur umgesetzt werden, wenn

hierfür die Voraussetzungen in Form einheitlicher Softwaresysteme gegeben sind.

Bei der gegenwärtigen Einführung integrierter Campusmanagementsysteme scheinen sich die Fehler aus der Vergangenheit zu wiederholen: Entgegen dem Landes-IT-Konzept verfolgen die Hochschulen erneut individuelle Lösungen, und das Ministerium unterlässt es, gegenüber den Hochschulen mit der gebotenen Konsequenz auf die Verwendung einheitlicher Softwaresysteme hinzuwirken.

Die von den Hochschulen für sich reklamierte Hochschulautonomie hat gegenüber dem für den gesamten öffentlichen Bereich geltenden Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zurückzutreten. Es ist nicht länger hinnehmbar, dass sich die Hochschulen unter Hinweis auf ihre Autonomie einer zukunftsfähigen einheitlichen Softwarelösung entziehen.

Nach Auffassung des LRH ist das Ministerium aufgrund der gesetzlich verankerten staatlichen Verantwortung für das Hochschulwesen verpflichtet, die Einführung einheitlicher Softwaresysteme selbst zu steuern und notfalls auch mit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen durchzusetzen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium ist der Auffassung, dass die Vernetzung der Hochschulen im Vordergrund stehe. So unterstütze das Ministerium im Zusammenhang mit der Einführung der Campusmanagementsysteme sowohl das Kompetenznetzwerk HISinOne als auch das Projekt der Universität Hannover, dessen Konzeption die Möglichkeit des späteren Einstiegs weiterer Hochschulen beinhalte. Allerdings müsse die Wirtschaftlichkeit eines derartigen Wechsels in Bezug auf Lizenzgebühren sowie Migrations- und Implementierungskosten im jeweiligen Einzelfall geprüft werden.

Das Ministerium weist zudem auf die aktuelle Initiative „Hochschule.digital Niedersachsen“¹³⁷ hin, mit der es gemeinsam mit den Hochschulen den wirtschaftlicheren, effizienteren und Kompetenzen bündelnden Transfergedanken im Bereich der Digitalisierung durch Vernetzung der Hochschulen vorantreiben will.

Erwiderung des LRH

Der LRH hat erhebliche Zweifel, ob mit der angestrebten Vernetzung der Hochschulen im Rahmen der Initiative „Hochschule.digital Niedersachsen“ eine Vereinheitlichung der Verwaltungssoftware erreicht werden kann. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Initiative über einen Erfahrungsaustausch nicht hinauskommt. Die vom LRH geforderte zielgerichtete Steuerung durch das Ministerium vermag sie jedenfalls nicht zu ersetzen.

¹³⁷ Ziel dieses Verbunds der niedersächsischen Hochschulen ist es, in den kommenden drei bis fünf Jahren eine hochschulübergreifende Digitalisierungsstrategie für Niedersachsen zu erarbeiten und umzusetzen. Finanziell unterstützt wird der Aufbau der „Hochschule.digital Niedersachsen“ durch Landesmittel und Mittel der VolkswagenStiftung in Höhe von 21,75 Mio. €. Dieser Verbund soll Teil des Hochschulentwicklungsvertrags ab dem Jahr 2022 werden.

Öffentliches Bauen und Immobilienmanagement

11 Zwischenbilanz zum Bau der Hochschulkliniken Teil 1: Verzögerungen bei der Projektrealisierung

Die dringend erforderlichen Bauvorhaben der Hochschulmedizin machen nur langsam Fortschritte. Das Land und die Hochschulkliniken benötigten allein vier Jahre, um die gesetzlich geforderte zentrale Projektsteuerung umzusetzen.

Die zentrale Projektsteuerung nach dem Sondervermögensgesetz

Die Gebäude der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) und der Universitätsmedizin Göttingen (UMG) sind überwiegend marode. Sie genügen seit Langem nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Klinikstruktur.

Angesichts des dringenden baulichen und technischen Investitionsbedarfs richtete das Land im Mai 2017 per Gesetz¹³⁸ ein Sondervermögen für die Sanierung der Einrichtungen zur Krankenversorgung ein.¹³⁹ Um auf das Sondervermögen zugreifen zu können, verlangt das Gesetz u. a. die Implementierung einer zentralen Projektsteuerung.¹⁴⁰

Erst zwei Jahre später, im März 2019, trafen das Land und die Hochschulkliniken eine entsprechende Vereinbarung. Diese legt fest, dass die Neubauvorhaben von zwei an den jeweiligen Hochschulstandorten ansässigen, rechtlich selbstständigen Baugesellschaften geplant und umgesetzt werden. Eine Dachgesellschaft, die die Zuständigkeiten des

¹³⁸ Gesetz über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ vom 16.05.2017, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.05.2020 (Sondervermögensgesetz).

¹³⁹ Begründung vom 04.04.2017 zum Entwurf eines Sondervermögensgesetzes, Drs. 17/7772 neu, S. 4. Nicht erfasst ist die Finanzierung der Infrastruktur für Forschung und Lehre.

¹⁴⁰ § 5 Satz 4 Nr. 1 Sondervermögensgesetz.

Landes bündelt, übernimmt die Steuerung und Kontrolle der Bauvorhaben. Die Realisierung erfolgt in insgesamt sieben aufeinander aufbauenden Verfahrensschritten.

Anfang Juni 2019 gründete das Land die „Dachgesellschaft Bauvorhaben Hochschulmedizin Niedersachsen mbH“ (DBHN). Die zeitnahe Errichtung der für die zentrale Steuerung notwendigen Baugesellschaften blieb jedoch aus. Stattdessen kam es wiederholt zu weiteren Zeitverzögerungen.

Personelle Diskontinuitäten und Festhalten an hergebrachten Zuständigkeiten

Die politische Federführung für die Neubauvorhaben liegt beim Ministerium für Wissenschaft und Kultur. Seit dem Jahr 2017 änderten sich die hausinternen Zuständigkeiten mehrfach. Im Wechsel waren drei Referate und eine Stabsstelle für die Neubauvorhaben verantwortlich. Die organisatorische und personelle Diskontinuität verursachte einen vermeidbaren Aufwand.

Nach Gründung der Dachgesellschaft beschränkt sich die Funktion des Wissenschaftsministeriums auf eine strategische Begleitung der Bauvorhaben. Dennoch versuchte es weiterhin – entsprechend der klassischen Linienorganisation bei konventionellen Bauvorhaben – unmittelbar operativ tätig zu sein. Es wurde dabei vom Finanzministerium als dem für Hochbauangelegenheiten grundsätzlich zuständigen Ministerium unterstützt. Beiden Häusern gelang es zunächst nicht, ihre übergeordnete Steuerungsfunktion wahrzunehmen und die Klärung baufachlicher Detailfragen der Dachgesellschaft sowie den Hochschulen zu überlassen.

Späte Einsicht der UMG

Mit Zustimmung des Wissenschaftsministeriums und noch vor Implementierung der zentralen Projektstruktur schrieb die UMG im Juli 2018

die Errichtung eines Bettenhauses (Bauabschnitt 1A) und die Planung eines Zentral-OPs (Bauabschnitt 1B) als sogenannte „Zwei-Haus-Lösung“ europaweit aus. Für den Bauabschnitt 1A hatte die UMG bereits zuvor per Zuwendungsbescheid entsprechende Landesmittel erhalten. Der Bauabschnitt 1B sollte aus dem Sondervermögen finanziert werden. Während des Ausschreibungsverfahrens entschied die UMG, beide Bauabschnitte in einer gemeinsamen Baustufe 1 als „Ein-Haus-Lösung“ umzusetzen. Den Antrag der UMG auf Bereitstellung entsprechender Planungsmittel aus dem Sondervermögen lehnte die Dachgesellschaft jedoch ab. Als Gründe führte sie vergaberechtliche Mängel und eine Unwirtschaftlichkeit des Verfahrens an. Die Dachgesellschaft stufte deshalb die Projektrisiken bei der UMG in ihren monatlichen Statusberichten als „hoch“ ein. Die UMG versuchte dennoch, an dem Vergabeverfahren festzuhalten und hob dieses erst Ende Juni 2020 auf. Das Land und die UMG schätzten den entstandenen Zeitverlust auf sechs bis neun Monate.

Nicht geklärte Führungsstruktur im Baubereich der MHH

Anfang des Jahres 2020 entschied die MHH, das Präsidium um ein weiteres Mitglied für das Ressort Infrastruktur zu erweitern. Ungeklärt blieb jedoch, ob das neue Mitglied auch die Geschäftsführung der Baugesellschaft der MHH übernehmen sollte. Aus diesem Grunde ließ die MHH die Suche nach einem Geschäftsführer der Baugesellschaft für beinahe ein Jahr ruhen. Die DBHN stufte daher aufgrund der Abhängigkeit der einzelnen Planungsstufen den Projektfortschritt in ihrem Statusbericht für Oktober 2020 als „kritisch“ ein.

Zeit ist Geld

Beide Großprojekte machen zu langsam Fortschritte. Der LRH weist erneut auf die Bedeutung des Faktors Zeit hin. Jegliche Verzögerung wirkt sich auf die Leistungsfähigkeit und das Renommee der Hochschulkliniken aus und führt unweigerlich zu erheblichen Kostensteige-

rungen der Neubauvorhaben.¹⁴¹ Das im Jahr 2017 mit 2,1 Mrd. € bezifferte Sondervermögen hat bereits nach den ersten vier Jahren einen Kaufkraftverlust für Bauleistungen von 200 Mio. € erlitten.

Die Gründung der Baugesellschaften ist unabdingbare Voraussetzung für die weitere Realisierung und damit für den Erfolg der Neubauvorhaben. Die Errichtung der Baugesellschaft in Göttingen verzögerte sich um mehrere Monate. Bei der MHH war die Gründung für August 2020 vorgesehen. Sie erfolgte erst Ende des ersten Quartals 2021.

Im Ergebnis haben das Land und die Hochschulkliniken vier Jahre benötigt, um die gesetzlich geforderte zentrale Projektsteuerung umzusetzen. Der LRH hält diese ausgedehnte Anlaufphase für nicht gerechtfertigt. Beide Großprojekte hätten spätestens seit Gründung der Dachgesellschaft dynamischer verlaufen müssen.

Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Wissenschaftsministerium vertritt die Auffassung, dass bei Implementierung der Strukturen für die zentrale Projektsteuerung sorgfältiges Handeln eine höhere Priorität als Schnelligkeit gehabt habe. Dies gelte insbesondere für die Baugesellschaften und die auch unter strategischen Aspekten bedeutsame Rekrutierung fachlich geeigneter Geschäftsführungen. Gerade bei der MHH habe sich die Personalauswahl aufgrund der Überschneidungen mit dem Handlungsfeld Bestandsbauten besonders komplex gestaltet. Im Übrigen seien inzwischen beide Baugesellschaften gegründet worden.

Der LRH bestreitet nicht die Notwendigkeit einer sorgfältigen Vorbereitung. Die eingetretenen Verzögerungen beruhen allerdings primär auf der zweijährigen und damit unverhältnismäßig langen Dauer der Verhandlungen mit den Hochschulen über die Modalitäten der zentralen

¹⁴¹ Jahresbericht 2019, S. 103 „Finanzierungslücken beim Neubau der Hochschulkliniken“.

Projektsteuerung, dem rechtlich problematischen und schließlich aufgehobenen Vergabeverfahren der UMG für singuläre Baumaßnahmen sowie den ungeklärten, über Jahre strittigen Führungsstrukturen in der MHH. Darüber hinaus müssen die errichteten Baugesellschaften noch den Nachweis erbringen, dass sie nunmehr auch den Status operativer Betriebsbereitschaft erreicht haben.

12 Zwischenbilanz zum Bau der Hochschulkliniken Teil 2: Unwirtschaftliche Teilsanierung

Mit einer baulichen Teilerneuerung wird dem Land die beabsichtigte Sanierung der Hochschulkliniken nicht gelingen.

Zurzeit fehlt ein bedarfsgerechtes Finanzierungskonzept, um größeren finanziellen Schaden abzuwenden. Das Land muss deshalb für die Neubauvorhaben alternative Finanzierungsmöglichkeiten prüfen.

Sondervermögen deckt Bedarf nicht

Die Medizinische Hochschule Hannover (MHH) und die Universitätsmedizin Göttingen (UMG) haben als Supramaximalversorger eine herausragende Bedeutung für die Krankenversorgung in Niedersachsen und über die Landesgrenzen hinaus. Zudem sind sie Standorte der Spitzenforschung mit internationalem Renommee.

Die Gebäude der MHH und der UMG sind marode. Nach Feststellung der Landesregierung kann der überalterte Bestand „nur durch eine gezielte Erneuerung der gesamten baulich-technischen Infrastruktur ... beseitigt werden“¹⁴².

Die MHH und die UMG ermittelten inkl. Risikopuffer ein Investitionsvolumen zur baulichen Erneuerung des Bereichs Krankenversorgung in Höhe von 4,8 Mrd. €. ¹⁴³ Das Land sieht jedoch bis dato das für die Finanzierung der Neubaumaßnahmen errichtete Sondervermögen als auf 2,1 Mrd. € gedeckelt an.

¹⁴² Begründung vom 04.04.2017 zum Entwurf eines Sondervermögensgesetzes, Drs. 17/7772 neu, S. 4.

¹⁴³ MHH 2025 – Masterplanung vom 02.03.2020, S. XXX: 2,636 Mrd. €. Masterplan 1.0 der UMG vom 09.04.2020, S. 266: 2,174 Mrd. €.

Der Gesamtinvestitionsbedarf übersteigt die zur Verfügung stehenden Mittel um mehr als das Doppelte. Damit steht fest, dass das Sondervermögen für eine vollständige Erneuerung der Krankenversorgung an beiden Hochschulkliniken nicht auskömmlich ist.

Der für die MHH als Kostenobergrenze kommunizierte Wert liegt bei 1,05 Mrd. €. Mit diesem Betrag ist zunächst lediglich die Realisierung eines ersten Inbetriebnahme-Abschnitts finanzierbar. Dieser umfasst u. a. das Kopfbauwerk 1 und das OP-Zentrum. Mit dem ersten Inbetriebnahme-Abschnitt wird jedoch kein einziges Bestandsgebäude der MHH vollständig ersetzt.

Bei der UMG sind lediglich die ersten drei von insgesamt sieben Baustufen durch das Sondervermögen finanziell gesichert. In den ersten beiden Baustufen werden ein Bettenhaus mit Zentral-OP und Notaufnahme sowie das Eltern-Kind-Zentrum mit weiteren OP-Kapazitäten realisiert. Die dritte Baustufe sieht die bauliche Konzentration der Bildgebung und Diagnostik vor. Auch hier ist nach Fertigstellung kein Bestandsgebäude vollständig freigezogen.



Abbildung 6: Luftbild mit den sieben geplanten Baustufen der UMG
(Quelle: Auszug aus den Geodaten des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen,
© 2021 LGLN)

Idealisierte Bemessung der Baukosten

Zur Bemessung der voraussichtlichen Baukosten der Hochschulkliniken erarbeitete das Land Preisspannen sowie eine Liste von kostenbeeinflussenden Faktoren. Die UMG hat bei ihren Kostenberechnungen ohne Erläuterung pauschal die unteren Werte der Preisspannen angenommen. Von den möglichen preissteigernden und -senkenden Faktoren wählte sie lediglich den abmindernden „Regionalfaktor“. Dieses bei Landesbaumaßnahmen unübliche Vorgehen reduzierte die geschätzten Baukosten zusätzlich um 13 %. Der LRH hält die Berechnungen der UMG für zu optimistisch und am Markt für nicht realisierbar.

Die Gesamtkosten für die ersten drei Baustufen von ca. 1,1 Mrd. €¹⁴⁴ beinhalten einen Risikozuschlag von 50 %. Dieser muss neben baufachlichen auch weitere Risiken abdecken. Zu letzteren zählen vor allem Preissteigerungen. Diese lagen im Bausektor nach dem Statistischen Bundesamt seit dem Jahr 2015 bei durchschnittlich ca. 3,3 %. Bei Zugrundelegung der mittleren Preisspanne ohne Berücksichtigung des „Regionalfaktors“ und einer jährlichen Baukostensteigerung von 3,3 % bleiben als Risikopuffer für die Gesamtbaukosten lediglich 6 %.

Bauvorhaben dieser Größe und Komplexität werden häufig an Generalunternehmer vergeben. Deren üblicher Zuschlag für Koordinierungsleistungen ist in den Kostenermittlungen bislang nicht berücksichtigt. Der Sicherheitspuffer wäre damit endgültig aufgezehrt.

Der Eintritt weiterer Risiken wirkt sich dann unmittelbar auf den Umfang der Baumaßnahmen aus. Der Neubau für die Diagnostik wäre nicht mehr wie geplant umsetzbar. Die medizinischen Leistungen

¹⁴⁴ Zusätzlich zum hälftigen Anteil am Sondervermögen von 1,05 Mrd. € stehen der UMG weitere Mittel aus dem aufgehobenen Zuwendungsbescheid für die Baustufe 1 zu.

müssten weiterhin dezentral in den maroden Flächen des UBFT-Gebäudes¹⁴⁵ erbracht werden.

Teilsanierung nicht wirtschaftlich

Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme ist zentraler Grundsatz des Haushaltsrechts. Diese verlangt, dass das Land entweder mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis erzielt (Maximalprinzip) oder ein bestimmtes Ergebnis mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreicht (Minimalprinzip). Letzteres genießt gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zu § 7 LHO Vorrang.

Beide Hochschulkliniken bedürfen einer vollständigen Erneuerung der Krankenversorgung. Für diesen Bedarf schätzte das Land die erforderlichen Kosten zunächst auf 2,1 Mrd. €. Das tatsächliche Gesamtinvestitionsvolumen sollte nach Planungsreife der Bauunterlagen festgestellt werden.¹⁴⁶

Nach den Ermittlungen von MHH und UMG beträgt das Investitionsvolumen zur Erneuerung der gesamten Krankenversorgung an beiden Hochschulkliniken rd. 4,8 Mrd. €. Entgegen seiner Absicht hat das Land die Höhe des Sondervermögens diesem Gesamtinvestitionsbedarf nicht angepasst. Die Planung der Neubauvorhaben orientiert sich weiterhin am Bedarf, deren tatsächliche Realisierung allerdings an den zur Verfügung stehenden Mitteln. Infolge der Begrenzung der Baukosten auf 2,1 Mrd. € ist nur eine bauliche Teilerneuerung der Krankenversorgung finanziell gesichert, die bei Weitem nicht den anerkannten Bedarf deckt. Damit ist das Land vom vorrangigen Minimal- zum nachrangigen Maximalprinzip geschwenkt, ohne die Gesamtplanung an die zur Verfügung stehenden Mittel anzupassen. Folglich vermischt das Land in unzulässiger Weise beide Prinzipien und wird dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht gerecht.

¹⁴⁵ Zentrales Gebäude für Untersuchung, Behandlung, Forschung und Theoretische Medizin.

¹⁴⁶ Siehe Fn. 142.

Bestands- und Betriebskosten bleiben unberücksichtigt

An beiden Standorten muss der Altbestand auch nach Fertigstellung der Neubauten weiterhin parallel genutzt werden. Da ein Krankenhaus im Ganzen eine funktionale Einheit bildet, sind in eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sämtliche kostenwirksamen Faktoren einzubeziehen. Diese umfassen auch Kosten für den Erhalt der bisherigen Bausubstanz und den Betrieb der Krankenversorgung.

Die UMG beziffert allein die notwendigen Maßnahmen zur vorläufigen Bestandserhaltung des Zentralgebäudes auf 127 Mio. €. Auch die Instandhaltungskosten weiterer Bestandsbauten an den Hochschulkliniken sind erheblich. Diese Kosten werden in den kommenden Jahren aufgrund der maroden Bausubstanz überdurchschnittlich ansteigen.

Die Höhe der Betriebskosten einer Krankenversorgung ist maßgeblich von den funktionalen Abläufen abhängig. In einer größtenteils veralteten und inkonsistenten baulichen Struktur sind wirtschaftliche Abläufe in vielen Bereichen nicht möglich. Die ohnehin schon sehr weiten Patienten- und auch Mitarbeiterwege werden vor allem an der MHH mit dem geplanten ersten Inbetriebnahme-Abschnitt noch deutlich verlängert.

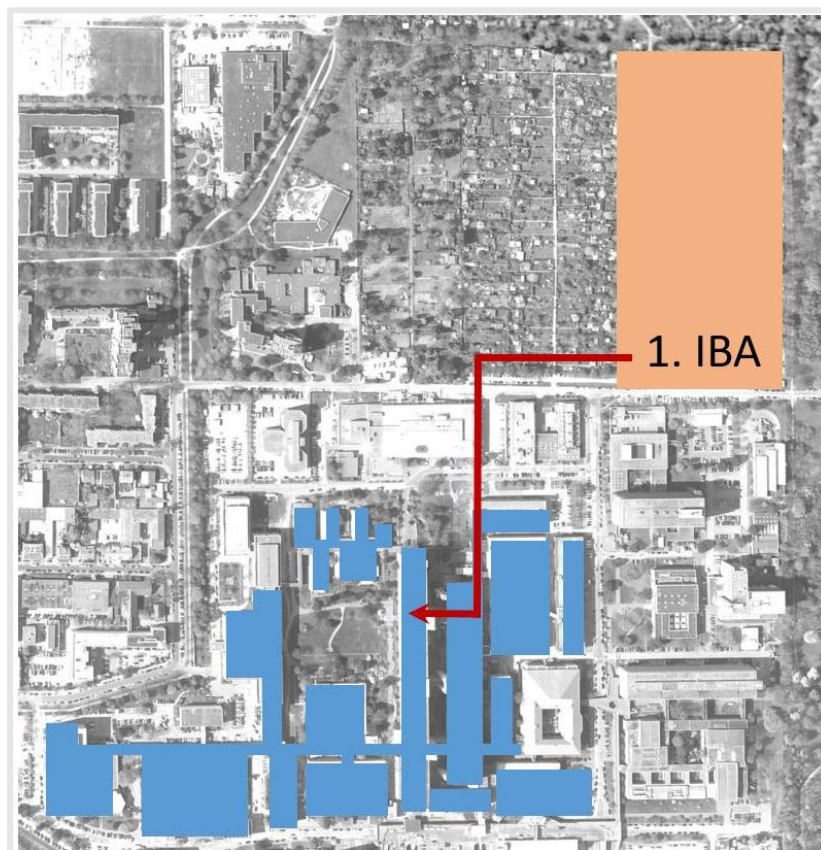


Abbildung 7: Luftbild der MHH mit Patientenzugangsweg vom geplanten 1. Inbetriebnahme-Abschnitt zum Bettenhaus im Bestand (Quelle: Auszug aus den Geodaten des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, © 2021 LGLN)

Der Transport von Patienten vom neuen OP-Zentrum zum alten Bettenhaus über mehr als 500 Meter muss vermutlich durch ein unterirdisches Logistikgeschoss und unter dem Stadtfelddamm hindurch verlaufen. Dies ist zumindest eine betriebsorganisatorische Herausforderung.

Das Land hat bisher weder die Erhaltungsaufwendungen für die Bestandsbauten noch die Betriebskosten berücksichtigt. Es ist zu erwarten, dass der Landeshaushalt bei einem nur teilweisen Neubau der Hochschulkliniken deutlich stärker belastet wird als durch eine vollständige Erneuerung der Hochschulkliniken. Darüber hinaus entspricht eine Teilsanierung nicht dem Bedarf einer medizinischen Supramaximalversorgung. Sie gefährdet die Leistungsfähigkeit der Hochschulkliniken substantziell.

Erforderlichkeit zusätzlicher Landesmittel für Forschung und Lehre

Im Unterschied zu Regelkrankenhäusern sind an den beiden Einrichtungen der Universitätsmedizin „Forschung und Lehre integrierter Bestandteil der klinischen Tätigkeit.“¹⁴⁷ Dieser untrennbare Aufgabenverbund und die gegenseitigen Abhängigkeiten zueinander machen ein zeitgemäßes Umfeld auch für Forschung und Lehre unabdingbar.

Die Bau- und Techniksubstanz im Bereich von Forschung und Lehre ist an beiden hochschulmedizinischen Standorten überaltert. Sie genügt seit Langem nicht mehr den Anforderungen eines modernen und konkurrenzfähigen Wissenschaftsbetriebs.

Um die Leistungsfähigkeit von Forschung und Lehre nicht zu gefährden, ist eine Erneuerung dieses Infrastrukturbereichs ebenfalls dringend erforderlich. Allein die UMG beziffert die Baubedarfe, die über die Krankenversorgung hinausgehen, auf knapp 750 Mio. €¹⁴⁸.

Bedarfsdeckung mithilfe eines privaten Partners erwägen

Nach Auffassung des LRH gebietet der in § 7 Abs. 1 LHO statuierte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, eine bedarfsgerechte Finanzierung für die Bauvorhaben der Hochschulkliniken sicherzustellen.

Der Gesamtinvestitionsbedarf für die sachgerechte bauliche Erneuerung beider Hochschulkliniken wird sich einschließlich der Bereiche „Forschung und Lehre“ vermutlich auf über 6 Mrd. € summieren. Da das Land diesen Finanzierungsbedarf nicht aus dem Sondervermögen decken kann, sind weitere Finanzierungs- oder Beschaffungsvarianten zu prüfen.

¹⁴⁷ Begründung vom 04.04.2017 zum Entwurf eines Sondervermögensgesetzes, Drs. 17/7772 neu, S. 5.

¹⁴⁸ Für Forschung und Lehre 535 Mio. € und für Administration 208 Mio. €, jeweils inkl. eines Risikopuffers von 50 %.

Als eine Alternative kommt die Zusammenarbeit mit privaten Investoren im Rahmen einer „Öffentlich-Privaten-Partnerschaft“ (ÖPP) in Betracht. Auch die Landesregierung hält eine solche Variante für möglich.¹⁴⁹

Der private Partner könnte sich bei Finanzierung, Bau oder sogar Betrieb der Hochschulkliniken einbringen. Als Gegenleistung erhielte er über die zu vereinbarende Gesamtvertragsdauer regelmäßige Zahlungen, die mit einem Mietzins vergleichbar wären. Diese würden den Landeshaushalt über einen Zeitraum von beispielsweise 30 Jahren gleichmäßig belasten und als Verpflichtungsermächtigung im Haushaltplan transparent ausgewiesen.

Auch bei einer ÖPP-Lösung ist die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens nachzuweisen.¹⁵⁰ Vergleichsmaßstab ist die konventionelle Beschaffung von Planungs-, Bau- und Dienstleistungen. Dabei sind alle kostenwirksamen Faktoren über die gesamte Nutzungsdauer wie Bestandsunterhalt, Betriebskosten sowie die Dauer der Baumaßnahmen einzubeziehen. Inwieweit Effizienzvorteile, Kosten- und Terminsicherheit im Einzelfall erreicht werden können, hängt vom Ergebnis einer entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie von der konkreten Ausgestaltung der mit einem privaten Investor zu schließenden Verträge ab.

¹⁴⁹ Siehe Fn. 142.

¹⁵⁰ § 7 Abs. 2 LHO.

13 Sanierungsstau nur Spitze des Eisbergs – Bauunterhaltungsmanagement verbessern

Der Sanierungsstau bei den Gebäuden des Landes beläuft sich nach Schätzungen des LRH mittlerweile auf mindestens 880 Mio. € – mit weiterhin steigender Tendenz.

Budgetanhebungen seit dem Jahr 2017 für die Bauunterhaltung der allgemeinen Hochbauten (ohne Hochschulen) konnten die Folgen jahrelanger Unterfinanzierung nicht kompensieren.

Bei den Hochschulen stagnieren die Bauunterhaltungsmittel trotz zunehmender Gebäudeflächen seit mehr als 10 Jahren. Den Hochschulen und den Ministerien ist der tatsächliche Bedarf nicht bekannt.

Es fehlt aber nicht nur an Geld. Der LRH ist der Auffassung, dass es einer strategischen Neuausrichtung des Bauunterhaltungsmanagements bedarf, um dem seit Jahren zunehmenden Verfall des Infrastrukturvermögens des Landes wirksam entgegenzuwirken.

Allgemeines

Das Land Niedersachsen ist Eigentümer von rd. 5.500 Bauwerken unterschiedlicher Typen und Flächenarten mit 3,65 Mio. m² Hauptnutzfläche und einem Wert von 2,34 Mrd. €. Mit 1,48 Mio. m² stellen die Hochschulen die größte Nutzergruppe dar.¹⁵¹ Nach der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) haben Bauverwaltung und Nutzer jährlich den Bauunterhaltungsbedarf zu ermitteln und im Liegenschaftsinformationssystem (LINFOS) zu dokumentieren.¹⁵²

¹⁵¹ Liegenschaftsbericht 2019.

¹⁵² RLBau, Abschnitt C Nr. 3.1.

Allgemeine Landesbauten

Der vom Staatlichen Baumanagement Niedersachsen dokumentierte Sanierungsbedarf für die allgemeinen Landesbauten (ohne Hochschulen, Staatsbäder, weitere Landesbetriebe) beträgt mehr als 526 Mio. €. Grundlage für die Dokumentation sind die regelmäßig stattfindenden Baubegehungen, bei denen die dringendsten Gebäudeschäden erfasst werden. Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung des Sanierungsbedarfs und die dafür veranschlagten und verausgabten Haushaltsmittel in den vergangenen Jahren.

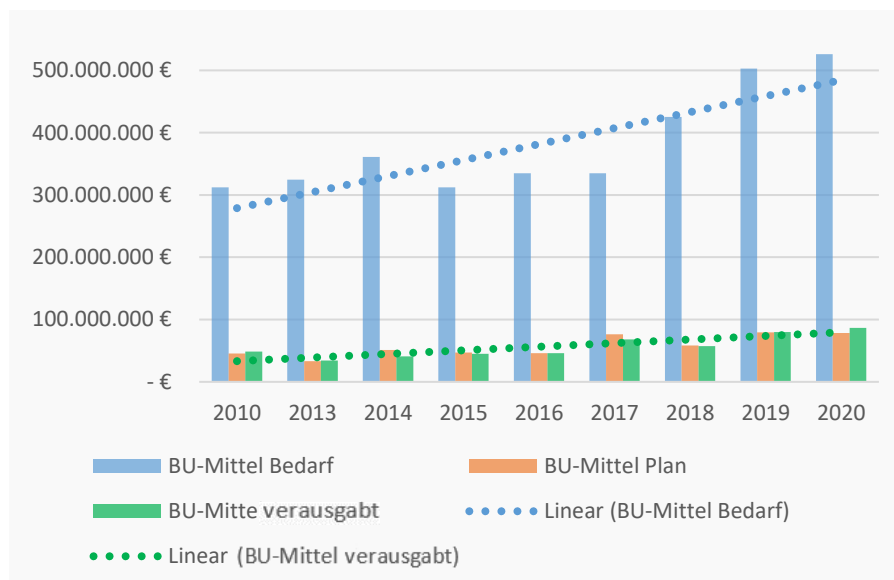


Abbildung 8: Baunterhaltungsbedarf und -budget für die allgemeinen Landesgebäude

Die Zunahme des Sanierungsstaus wird durch Baupreissteigerungen verstärkt, die zum einen das eingesetzte Budget real verringern und gleichzeitig zu einem höheren Bedarf für unterlassene Sanierungen führen.

Nach den Feststellungen des LRH erfassten Bauverwaltung und Nutzer bei den jährlichen Begehungen der Gebäude überdies längst nicht alle Baumängel. Im Spannungsfeld von begrenzten Budget- und Personalressourcen dokumentierten die Beteiligten lediglich die dringendsten Mängel. Die tatsächliche Höhe des Substanzverlusts dürfte deshalb weitaus höher sein.

Im Sinne eines einerseits vorbeugenden und andererseits auf die Abarbeitung des bestehenden Sanierungsstaus ausgerichteten Bauunterhaltungsmanagements hält der LRH es im ersten Schritt für dringend erforderlich, dass die Bauverwaltung den Sanierungsbedarf vollständig erfasst und im LINFOS dokumentiert. Auf der Basis vollständiger und valider Daten sowie auskömmlicher Haushaltsmittel sollte die Bauverwaltung ein Konzept entwickeln, wie sie dem weiteren Anwachsen des Sanierungsstaus begegnen will. Hierzu könnte nach Einschätzung des LRH beispielsweise eine stärkere Priorisierung der Sanierungsmaßnahmen in Verbindung mit einer Mehrjahresplanung ebenso beitragen, wie liegenschaftsübergreifende Cluster-Ausschreibungen für gleichartige Bauunterhaltungsmaßnahmen bis hin zur Überprüfung, ob einzelne Gebäude für die Aufgaben des Landes noch benötigt werden. In der Folge empfiehlt der LRH dem Finanzministerium, bei der Haushaltsplanaufstellung ein auf den konsequenten Abbau des tatsächlichen Sanierungsstaus ausgerichtetes Budget einzuplanen.

Hochschulgebäude

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur veranschlagt seit dem Jahr 2010 jährlich konstant 28 Mio. € für Bauunterhaltungsarbeiten der Hochschulen. Diese Mittel weist das Ministerium flächenanteilig und den in der Rechtsform eines Landesbetriebs geführten Hochschulen zudem zweckgebunden im Rahmen des jeweiligen Hochschulbudgets zu. Etwas mehr als ein Drittel entfällt dadurch auf die Stiftungshochschulen, deren Gebäude zum Stiftungsvermögen gehören. Eine Anpassung der Bauunterhaltungsmittel an die allgemeine Baupreisentwicklung sowie an die Flächenentwicklung der Hochschulen nahm das Ministerium bislang nicht vor. Insgesamt stehen den Hochschulen seit dem Jahr 2010 jährlich 43 Mio. € bis 45 Mio. € für Bausanierungen zur Verfügung (vgl. Abb. 9). Die Hochschulen bewirtschaften diese Mittel eigenständig. Bei der Prioritätensetzung für Sanierungsmaßnahmen kann es dabei zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen Hochschule und Bauverwaltung kommen.

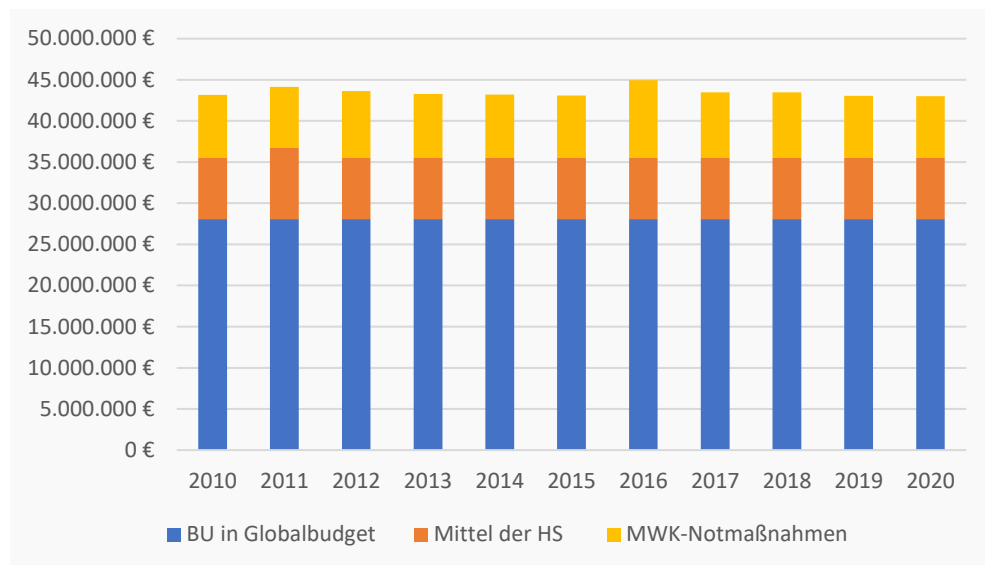


Abbildung 9: Bauunterhaltungsbudget für die Hochschulgebäude

Die Hochschulen und die Bauverwaltung ermittelten und dokumentierten den Sanierungsbedarf nicht in dem vom LRH für erforderlich gehaltenen Umfang. Im März 2020 bezifferte die Landeshochschulkonferenz den Sanierungs- und Modernisierungsbedarf mit rd. 3,1 Mrd. €. Diese Summe basiert auf Selbsteinschätzungen der Hochschulen ohne einheitliche Bewertungsmaßstäbe. Der LRH schätzt den reinen Sanierungsbedarf bei den Hochschulen – hilfsweise unter Annahme eines ähnlichen Gebäudezustands wie bei den allgemeinen Landesbauten und im Verhältnis zu deren gesamten Hauptnutzfläche – auf rd. 359 Mio. €¹⁵³.

Der LRH beanstandet, dass die Haushaltsmittel für die Bauunterhaltung der Hochschulen seit zehn Jahren in gleichbleibender Höhe veranschlagt werden, ohne dass der tatsächliche Bedarf bekannt ist. Er erwartet, dass das Ministerium die Hochschulen auffordert, zusammen mit der Bauverwaltung den Sanierungsbedarf vollständig zu ermitteln und zu dokumentieren. Das globale Bauunterhaltungsbudget ist ggf. unter Berücksichtigung der allgemeinen Baupreisentwicklung und der Flächenentwicklung der Hochschulen anzupassen.

¹⁵³ Fläche Hochschulbau (1,48 Mio. m²) x Sanierungsstau allg. Landesbau (526 Mio. €) ÷ Fläche allg. Landesbau (2,17 Mio. m²) = Sanierungsbedarf Hochschulbau (359 Mio. €).

Der LRH beanstandet weiterhin, dass baufachliche Verantwortung und Budgetverantwortung nicht in einer Hand liegen. Bei Interessenkonflikten zwischen Hochschule und Bauverwaltung kann es hierdurch zu Reibungsverlusten kommen. Er empfiehlt, die globalen Bauunterhaltungsbudgets sowie die Budgets für Notmaßnahmen dem Staatlichen Baumanagement als Eigentümerversorger des Landes zuzuweisen.

Fazit

Ausgangsbasis für die Entwicklung von Strategien zur Eindämmung und zum Abbau des Sanierungsstaus ist nach Auffassung des LRH eine umfassende Gebäudezustandserfassung. Auf dieser Basis ist gemäß den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein Konzept zu entwickeln, wie dem weiteren Anwachsen des Sanierungsstaus und dem damit verbundenen Mittelbedarf begegnet werden kann. Dabei ist auch zu prüfen, ob und inwieweit einzelne Gebäude künftig noch benötigt werden. Auf dieser Grundlage wäre aus Sicht des LRH der Haushaltsgesetzgeber gefordert, auskömmliche Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen.

Stellungnahmen der Ministerien

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des LRH, dass es Ziel sein müsse, die in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Ansätze für die Sanierung der landeseigenen Gebäude zu verstetigen. Es läge dabei auch im Interesse der Bauverwaltung, die zur Ermittlung und Steuerung des Baubedarfs notwendigen Prozesse zu optimieren und über entsprechende Prüfungsroutinen zu beschleunigen. Das Finanzministerium hält eine Erfassung des gesamten Gebäudezustands mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen nicht für machbar und wirtschaftlich auch nicht für vertretbar.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur begrüßt, dass der LRH sich mit der Problematik des drohenden Verfalls der Vermögenswerte im Liegenschaftsbereich beschäftigt hat. Das Ministerium ist jedoch

der Auffassung, dass der Investitionsstau sich nicht auf die Versäumnisse in der Bauunterhaltung beschränke. Mit Blick auf die Entwicklung bei Forschung und Lehre sei auch eine Modernisierung des Gebäudebestands fortlaufend nötig. Darüber hinaus weist das Ministerium auf seine langjährigen Bemühungen zum Abbau des Sanierungsstaus in Form von Sonderprogrammen hin. Es hält eine Erfassung des gesamten Gebäudebestands für nicht wirtschaftlich. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur lehnt die Empfehlung des LRH, die Budgetverantwortung wieder auf das Staatliche Baumanagement Niedersachsen zu übertragen und dort mit der Fachverantwortung zu bündeln, mit Bezug auf die Hochschulautonomie ab. Die Hochschulen seien mithilfe ihres Fachpersonals selbst in der Lage, die hochschulspezifischen Anforderungen an ihre Gebäude zu erkennen und entsprechend zu handeln.

Schlussbemerkung

Der LRH verkennt nicht, dass die Bauunterhaltung nur einen Teil der gebäudebezogenen Investitionsanstrengungen des Landes darstellt. Umso mehr hält er – in Ergänzung einer angemessenen Mittelausstattung – insbesondere eine Reform der Sanierungsstrategie für dringend erforderlich. Andernfalls überschreitet der seines Erachtens immer schnellere Verfall des Infrastrukturvermögens alsbald die Grenzen des Finanzierbaren. Seine Empfehlungen, insbesondere die vollständige Erfassung des Bauunterhaltungsbedarfs, erachtet er als notwendige erste Schritte bei der Reform der Sanierungsstrategie. Im Rahmen der vorgeschriebenen jährlichen Begehungen sollte diese Aufgabe mit sachgerechter Prioritätensetzung beim Ressourceneinsatz ohne zusätzliches Personal zu bewältigen sein.

Die Übertragung der Bauunterhaltungsmittel der Hochschulen an das Staatliche Baumanagement Niedersachsen würde nach Auffassung des LRH nicht im Widerspruch zur Hochschulautonomie stehen. Diese erstreckt sich nach seinem Verständnis auf die Bereiche Forschung und Lehre. Die Bauunterhaltung und deren Finanzierung ist hingegen ureigene Eigentümerangelegenheit.

14 Leuphana Stiftungsuniversität Lüneburg; Anspruch und Wirklichkeit des Großprojekts Zentralgebäude

Die Leuphana Stiftungsuniversität Lüneburg ging aus der Fusion der Universität Lüneburg mit der Fachhochschule Lüneburg hervor. Mit der Neuausrichtung der Hochschule sollte auch ein ambitionierter Ausbau eines „Ein-Standort-Campus“ erfolgen. Kernstück ist ein neues Zentralgebäude nach einem Entwurf des Architekten Libeskind. Nach einer Gesamt-Planungs- und Bauzeit von über neun Jahren war das Gebäude im Jahr 2017/18 bezugsfertig.

Während sich die Stiftungshochschule in der niedersächsischen Hochschullandschaft zwischenzeitlich etablierte, konnte das Zentralgebäude die Erwartungen nicht erfüllen, mit denen die Hochschulleitung und das Wissenschaftsministerium für das Projekt geworben hatten. Insbesondere verdoppelten sich die angekündigten Baukosten. Heute zählt das Gebäude zu den teuersten niedersächsischen Landesbauten der letzten Jahre.

Zum 01.01.2005 gründete das Land die Leuphana Stiftungsuniversität Lüneburg. Das neu eingesetzte Präsidium entwickelte für die Hochschule neue inhaltliche Schwerpunkte. Diese sollten auch in einer Umformung des „Campus als einen räumlich und ästhetisch inspirierenden Raum des Denkens, Lernens und Forschens“ zum Ausdruck kommen. Insbesondere sollten für den avisierten Ein-Standort-Campus der Hochschule ein neues Zentralgebäude erstellt und im Gegenzug Nebenstandorte im Stadtgebiet Lüneburgs aufgegeben werden.

Das Konzept, das die Stiftungsuniversität für das Zentralgebäude entwickelte, war von Beginn an strittig. Das Vorhaben sollte die Nachhaltigkeitsstrategie der Hochschule in herausragender Weise widerspiegeln, dabei blieb aber zugleich die Fokussierung des Neubaus auf einen Gebäudeentwurf von Professor Libeskind sowie dessen Finanzierung problematisch.

Nach der Durchführung eines Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) - Verfahrens zerschlug sich die geplante Kostenbeteiligung Dritter am Vorhaben. Im Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages erlangte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur Anfang 2011 gleichwohl die Zustimmung für den Baustart des Zentralgebäudes unter Hinweis darauf, dass in dem ÖPP-Verfahren die Planung bis zur Ausführungsplanung vorangetrieben worden sei und die Risiken von Baukostensteigerungen als minimiert anzusehen seien. Nach „gesicherter“ Einschätzung des Ministeriums schloss zu diesem Zeitpunkt die Finanzierung mit 57,7 Mio. € bei einer Deckelung des Landesanteils auf 21 Mio. € ab.¹⁵⁴

Die Schlussrechnung des im Jahr 2017 offiziell in Betrieb genommenen Zentralgebäudes beläuft sich jedoch tatsächlich auf 109,354 Mio. €. Nach den Erhebungen des LRH sind diesen Baukosten mindestens noch zusätzliche Projektkosten in Höhe von 5,4 Mio. € hinzuzurechnen, die als Aufwand im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Bauvorhaben stehen:

Kostenart		Kostenhöhe
1.	Vergebliche Planung (ÖPP-Verfahren)	2.130.000 €
2.	Vorbereitungskosten für eine Vermietung der Liegenschaft Volgershall	2.193.000 €
3.	Ausgleichszahlungen an ein Veranstaltungszentrum	312.092 €
4.	Begleitung durch OFD	100.000 €
5.	Aufwand zusätzlicher Stellplatzbedarf (240 Plätze) für das Zentralgebäude	642.000 €
Summe		5.377.092 €

Tabelle 17: Zusätzliche Projektkosten

¹⁵⁴ Siehe Protokoll der 95. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 12.01.2011.

1. Der endgültigen Planung und Realisierung des Zentralgebäudes ging das oben erwähnte ÖPP-Verfahren voraus, das letztlich ergebnislos beendet werden musste. Die vergebliche Planung verursachte nach unseren Erkenntnissen die genannten erheblichen Kosten.
2. Ein Teilaspekt der Finanzierung der Maßnahme ist die Vermietung von Flächen in der Liegenschaft Volgershall. Zur Vorbereitung dieser Vermietung führte die Universität bauliche Maßnahmen durch. Es wurden nach Angaben der Universität bisher 2,193 Mio. € investiert.
3. Während der Bauarbeiten am Zentralgebäude war die Nutzung eines Veranstaltungszentrums nur eingeschränkt möglich, weil die Außensitzplätze bedingt durch Bauzaun und Baustelleneinrichtung nicht mehr vollständig nutzbar waren. Hierfür gewährte die Universität nach ihren eigenen Angaben dem Betreiber Ausgleichszahlungen in der genannten Höhe.
4. Wegen der zahlreichen Schwierigkeiten bei der Durchführung der Maßnahme auf Seiten des Bauherrn wurde eine „Task-Force“ gegründet, die den Baufortschritt und die Kostenentwicklung überwachen sollten. Teil dieser Arbeitsgruppe waren Bedienstete der Oberfinanzdirektion Niedersachsen. Für diesen Sonderauftrag schätzte der LRH die Kosten.
5. Die Errichtung des neuen Zentralgebäudes löste eine Pflicht zum Vorhalten 240 zusätzlicher Stellplätze für Kraftfahrzeuge aus; der Aufwand wurde gleichfalls geschätzt.

Das Ministerium und die Leuphana weisen zwar darauf hin, dass nur die Zahlungen zu 3. unmittelbar den Baukosten zurechenbar seien. Unbeschadet einer formalen Zuordnung sind die Kosten aber in kausalem Zusammenhang mit der Errichtung des Zentralgebäudes entstanden und erhöhen damit die Gesamtkosten auf rd. 114,7 Mio. €.

Kostenentwicklung

Für den Landesbau stehen Instrumente zur Verfügung, die es bei entsprechender Planungstiefe ermöglichen, realistische und für den Zweck angemessene Baukosten zu prognostizieren. Die Oberfinanzdirektion kam in der baufachlichen Stellungnahme zum Zentralgebäude allerdings zu folgendem Resümee: „Die vorliegenden Unterlagen enthalten im Raumprogramm keine Angaben über die grundsätzlichen Qualitäten in Form von Nutzungs- oder Raumcodes. Ein Raumbuch liegt nicht vor. Die Qualitätsstandards waren damit 2011 nur bedingt nachvollziehbar festgelegt.“ Die Leuphana stützte sich bei der Kostendarstellung vielmehr auf ein erwartetes Einnahmenvolumen für das Zentralgebäude.¹⁵⁵ Insofern lagen in Ermangelung hinreichend beschriebener Qualitäten keine regulär ermittelten und tragfähigen Programmkosten für das Zentralgebäude vor. Dies wurde seitens des Ministeriums Ende 2016 auch eingeräumt.¹⁵⁶ Dies alles führte zur gravierenden Unterveranschlagung der Baumaßnahme.

Nicht nur die Ermittlung der Programmkosten, sondern auch das Vertragsmanagement des Bauherrn war nach Einschätzung des LRH unzureichend. Bei den Leistungsvergaben zahlreicher Gewerke war der Anteil von Nachtragsbeauftragungen überdurchschnittlich hoch. Die hohen Baukostensteigerungen der Maßnahme beruhen daher zu einem großen Teil auf Nachträgen im Rahmen der Auftragsabwicklung in den einzelnen Gewerken.

Fallen bei Baudienstleistungen nicht im Vertrag vereinbarte Leistungen an, muss gemäß § 2 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil B ein Nachtrag zum Vertrag vereinbart werden. Aufgrund einer von der Leuphana Universität bereitgestellten Liste zur Überwachung der Baukosten wurden stichprobenhaft die Aufträge an Baufirmen bzw. freiberuflich Tätige herausgefiltert, deren Abweichungen gegenüber

¹⁵⁵ Das erwartete Einnahmenvolumen setzte sich zusammen aus den Kostenbeiträgen der Zuwendungsgeber bzw. Flächeninvestoren und sogenannten „Flächenwerterhöhern“, z. B. aus Sponsoring.

¹⁵⁶ Siehe Protokoll der 139. Sitzung am 05.12.2016 (öffentlich), S. 27. Zu diesem Zeitpunkt schätzte die Projektsteuerung die Gesamtkosten inkl. Prognosen und Risiken auf rd. 103,5 Mio. €.

dem Hauptauftrag insbesondere in der Anzahl der Nachträge als auch in deren Kostenhöhe auffällig hoch sind.

Beim Hauptauftrag der Hochbaukonstruktion gab es nach Feststellungen des LRH 102 Nachtragsaufträge. Bei anderen Aufträgen waren die Kosten der Nachträge höher als die Hauptauftragssumme des Werkvertrags bzw. bewegten sich in einer ähnlichen Größenordnung wie der ursprüngliche Auftrag. Dem Umfang der einzelnen Hauptaufträge von zusammen 73.819.326,80 € stehen die Nachtragsaufträge in Höhe von zusammen 30.318.169,70 € gegenüber, das entspricht einer (ungewöhnlichen) Nachtragsquote von 41 %.

Lt. Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur sollen die zahlreichen Nachträge durch Verzögerungen im Rohbau aufgrund der Witterung und der Komplexität der Bauausführung notwendig gewesen sein. Zudem wird bezüglich der Baukostensteigerungen auf die von vornherein gegebene Unterveranschlagung des Bauvorhabens verwiesen.

Diese Argumente widerlegen die Auffassung des LRH zu erheblichen Planungsfehlern nicht, vielmehr spricht die vom Ministerium benannte Unterveranschlagung für diese Einschätzung.

Vergleichsvorhaben

Zeitgleich mit der Errichtung des Zentralgebäudes der Leuphana Stiftungsuniversität Lüneburg befand sich ein anderes Vorhaben der Stiftungsuniversität Hildesheim im Bau. Nach einem Architektenwettbewerb und der Beratung im Ausschuss für Haushalt und Finanzen konnte die Stiftungsuniversität Hildesheim ihr Forumsgebäude – einen multifunktionalen Neubau für zentrale Hochschuleinrichtungen¹⁵⁷ – nach knapp zwei Jahren Bauzeit im April 2014 feierlich eröffnen. In

¹⁵⁷ Z. B. Seminarräume, Hörsaal, Learning Labor, Flächen für studentisches Arbeiten.

einer Festschrift führte die Hochschule neben der gelungenen Architektur auch die Baukosten als besonderen Erfolg des Forumsgebäudes an:

Baukosten	
Richtkostenwert (laut Bauministerkonferenz vom August 2012):	14.805.400,- €
Baukostenprognose (Stand: März 2015):	12.800.000,- €
Einsparungen (Differenz der realen Baukosten zum Richtkostenwert):	2.005.400,- € (entspricht: ca. 14 %)
Kostenverteilung: Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur	(ca. 11,9 Mill. €), Eigenanteil der Stiftung Universität Hildesheim
	(ca. 900.000 €)

Abbildung 10: Auszug Festschrift „Das neue Forum am Universitätsplatz 1“, 2015, S. 49

Tatsächlich war es der Stiftungsuniversität Hildesheim nach intensiven Verhandlungen mit den am Bau Beteiligten sowie einer engagierten Projektsteuerung gelungen, eine bereits drohende deutliche Budgetüberschreitung im verfügbaren Kostenrahmen zu halten. Die Verfahren, Beteiligungen und Tools, die das Land für den zugehörigen Bauprozess entwickelt hatte, führten das Vorhaben zum Erfolg.



Abbildung 11: Fotos Forumsgebäude, Hildesheim,
(Quellen: Heidrich, Lange, Architekten BKSP)

Ein Vergleich zwischen dem Forumsgebäude in Hildesheim und dem Zentralgebäude in Lüneburg bietet sich nicht nur im zeitlichen Kontext an.

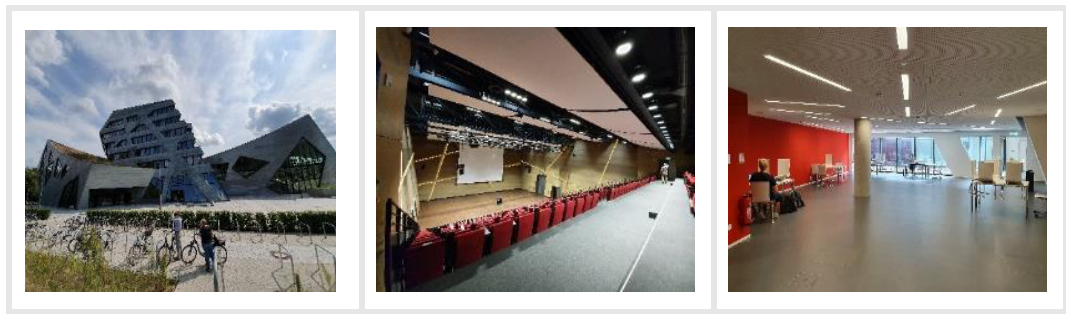


Abbildung 12: Fotos Zentralgebäude Lüneburg (Quelle: LRH)

In der nachstehenden Tabelle werden verschiedene Kenndaten beider Vorhaben gegenübergestellt:

Kenndaten	Zentralgebäude Lüneburg	Forumsgebäude Hildesheim
Geltende EnEV	2009	2009
Nettovolumen in m ³	62.463 m ³	18.163 m ³
Nettogrundfläche	17.152 m ²	5.241 m ²
Thermische Hüllfläche	18.670 m ²	6.473 m ²
A/V – Verhältnis	0,299	0,293
⊗ Wärmedurchgangskoeffizient U (Opak)	0,123 W/(m ² *K)	0,128 W/(m ² *K)
⊗ Wärmedurchgangskoeffizient U (Transparent)	1,053 W/(m ² *K)	0,907 W/(m ² *K)
Fensterflächenanteil in %	k. A.	30,05%
Gemittelter Primärenergiefaktor fp	1,001	0,765
Primärenergiebedarf Ist	86 kWh/(m ² *a)	102 kWh/(m ² *a)
Primärenergiebedarf Soll	164 kWh/(m ² *a)	131 kWh/(m ² *a)
Gesamtbaukosten	109.354.000 €	12.580.000 € ¹⁵⁸
Kosten pro m ² Nettogrundfläche	6.375 €/m ² NGF	2.400 €/m ² NGF

Tabelle 18: Kenndaten

Die Leuphana hatte den CO₂-freien Campus als ausdrückliches Nachhaltigkeitsziel der Hochschule erklärt und dabei dem Zentralgebäude eine herausragende Rolle zugewiesen. Tatsächlich kann das Zentralgebäude den zulässigen Höchstwert für den Primärenergiebedarf deutlich unterschreiten und hiermit einen Beitrag leisten. Dies allerdings bei sehr viel höheren Kosten¹⁵⁹ gegenüber dem Forumsgebäude

¹⁵⁸ Haushaltsrechnung 2016, S. 38, lfd. Nr.14.1, hier: ohne Ersteinrichtung Teil 3.
¹⁵⁹ 2,65-fach pro m² Nettogrundfläche.

Hildesheim, welches ebenfalls den zulässigen Höchstwert für den Primärenergiebedarf erkennbar unterschreitet.

Bezogen auf die Nutzfläche betragen die Kosten für das Zentralgebäude 8.404,60 €/m² NF. Sie liegen über dem Kostenrichtwert der Kultusministerkonferenz für Institutsgebäude der Medizinischen Forschung in Höhe von 7.950 €/m² NF¹⁶⁰. Das Forumsgebäude hingegen konnte für seinen Nutzungstyp den spezifischen Kostenrichtwert unterschreiten.¹⁶¹ Während aus Sicht des LRH das Forumsgebäude mit angemessenem Aufwand und ohne ausdrückliche Herausstellung besonderer energetischer Ziele gute Werte erreichte, ist das Zentralgebäude in einer vergleichenden Kosten-Nutzen-Bewertung hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Für die Stiftungsuniversität Hildesheim war die Errichtung des Forumsgebäudes so bedeutsam, dass sie sich im Einvernehmen mit dem Ministerium entschied, einen Architektenwettbewerb durchzuführen. Im Ergebnis konnte sie auf unterschiedliche Entwürfe zugreifen, um den Bestgeeigneten auszuwählen. Auch das nachfolgende verwaltungsinterne Genehmigungsverfahren – bis hin zum Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages – führte zu einer anerkannten, angemessenen und unstrittigen Lösung.

Die Leuphana Stiftungsuniversität Lüneburg stellte für den Campus ambitionierte Nachhaltigkeitsziele heraus, an denen sich auch das Neubauvorhaben des Zentralgebäudes messen sollte. Statt auch hier einen Architektenwettbewerb zu initiieren, der verschiedene Ideen für die beste Zielerfüllung aufzeigt und auch kostenseitig bewertet hätte, fokussierte sich die Stiftungshochschule im Einvernehmen mit dem Wissenschaftsministerium auf ein bestimmtes Design.

¹⁶⁰ Siehe Kostenrichtwerte für Hochschulgebäude I. Institutsbauten, Richtwertgruppe 9, Indexstand Mai 2008.

¹⁶¹ Siehe Abbildung 10 „Auszug Festschrift“.

Überträgt man den Kostenrichtwert des fertiggestellten Forumsgebäudes in Hildesheim auf das Zentralgebäude in Lüneburg, so hätte dieses für rd. 42 Mio. € realisiert werden können.¹⁶²

Verbliebene Risiken bei der Finanzierung

Schon im Jahresbericht 2012¹⁶³ wies der LRH darauf hin, dass einzelne Teile der Baufinanzierung des Zentralgebäudes der Leuphana Universität nicht vollständig gesichert erschienen. Zahlreiche Bausteine zur Finanzierung der Baukosten veränderten sich in der Realisierungsphase, hierdurch traten neue Unsicherheiten und Risiken auf. Dies galt u. a. für die Einnahmeerwartungen aus Vermietungen und Verpachtungen von ca. 22,5 Mio. €, die sich über lange Zeiträume realisieren müssen. Mieterwartungen über 30 Jahre können jedoch nach allgemeiner Lebenserfahrung nicht als dauerhaft gesichert betrachtet werden.

Die gesamte Finanzierungsplanung, die mit der 3. Nachtrags-ZBau¹⁶⁴ im Jahr 2020 dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages vorgelegt wurde, wird vom LRH und dem Ausschuss kritisch gesehen; daher wurde in der Sitzung am 30.09.2020 beschlossen, dass die Universität dem Ausschuss über die gesamte Laufzeit des Finanzierungsplans jährlich und schriftlich einen Sachstandsbericht vorzulegen hat. Dies korrespondiert mit der Erwartung des Haushaltsgesetzgebers, dass ein weiterer Eintritt des Landes – über die vom Land letztlich zur Verfügung gestellten ca. 36 Mio. € hinaus – ausgeschlossen bleibt und mögliche Einnahmeausfälle durch Maßnahmen der Universität ohne eine Gefährdung von Forschung und Lehre zu kompensieren sind.

¹⁶² 12.890 m² NF (Fläche Zentralgebäude) x 3.227,97 €/m² NF (Kostenkennwert Forumsgebäude) = 41.608.533,30 €.

¹⁶³ Jahresbericht 2012, S. 24 „Risiken bei der Finanzierung einer Hochschulbaumaßnahme“.

¹⁶⁴ Nachtrags-Bauunterlage Zuwendungsbau.

Fazit

Der LRH erkennt die positiven Aspekte durchaus an, die nach der Fusion der beiden Lüneburger Hochschulen erkennbar wurden. Diese Aspekte können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Universität mit ihrem vom Ministerium unterstützten Weg bei der Entwicklung und Umsetzung des Zentralgebäudes bewährte und zielführende Verfahrensschritte ignorierte. Im Ergebnis errichtete die Leuphana ein Gebäude, das Kostenkennwerte einer hochinstallierten Universitätsmedizin aufweist.

15 **Neubau der Ärztekammer Niedersachsen – unwirtschaftlicher Umgang mit Pflichtbeiträgen**

Zurzeit errichtet die Ärztekammer Niedersachsen einen Neubau, nachdem sie zuvor an ihrem Bestandsgebäude Sanierungsbedarf festgestellt hatte. Obwohl keiner der beauftragten Gutachter die Sanierungsfähigkeit des Gebäudes bezweifelte, verfolgte der Vorstand die Sanierung konzeptionell nicht als gleichwertige Alternative zu einem Neubau.

Für die Belange der Ärztekammer ist der Neubau überdimensioniert und die qualitative Ausstattung aus Sicht des LRH deutlich zu hoch. Die zusätzlichen Anforderungen an Flächen und Qualitäten werden zu hohen Investitions- und Betriebskosten führen.

Die Ärztekammer plant, die Neubaumaßnahme u. a. aus Beitragserhöhungen zu finanzieren. Diese wären entbehrlich gewesen, wenn das vorhandene Einsparpotenzial berücksichtigt worden wäre.

Der LRH bezweifelt, dass die Ärztekammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Pflichtbeiträge ihrer Mitglieder bei der Baumaßnahme wirtschaftlich und sparsam einsetzt.

Allgemeines

Die Ärztekammer Niedersachsen (ÄKN) ist die Selbstverwaltungsorganisation der über 43.000 Ärztinnen und Ärzte in Niedersachsen.¹⁶⁵ Sie ist als mittelbare Landesverwaltung hoheitlich tätig. Zu ihren Aufgaben gehört u. a., die Erfüllung der Berufspflichten der Kammermitglieder zu überwachen und in Fragen der Berufsausübung zu beraten. Darüber hinaus fördert sie die Qualitätssicherung im Gesundheitswesen sowie

¹⁶⁵ Stand: 16.12.2020.

die berufliche Fortbildung. Die ÄKN finanziert sich fast ausschließlich über Pflichtbeiträge.

Der LRH prüfte bereits im Jahr 2015 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ÄKN.¹⁶⁶ Zum Ende der Prüfung teilte die ÄKN dem LRH mit, dass das von ihr genutzte Gebäude sanierungsbedürftig sei. Im Jahr 2018 erfolgte der Abriss dieses Gebäudes. Der ab Ende 2019 begonnene Neubau mit rd. 19.000 m² Brutto-Grundfläche¹⁶⁷ wird insbesondere Büroräume für die rd. 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ÄKN¹⁶⁸ beinhalten sowie einen Seminar- und Prüfungsbereich. Daneben beabsichtigt die ÄKN, Teile des Gebäudes zu vermieten. Gemäß der Neubauplanung sind insgesamt über 330 Arbeitsplätze vorgesehen.

Der LRH prüfte in den Jahren 2019 und 2020 die Wirtschaftlichkeit und Finanzierung der Baumaßnahme. Im Wesentlichen erhob er dazu Daten aus der Phase der Grundlagenermittlung und der Planung in den Jahren 2015 bis 2019.

Sanierungsbedarf am Bestandsgebäude

In den Jahren 1966 bis 1968 hatte die ÄKN das Kammergebäude an der Berliner Allee in Hannover errichten lassen. Im Zuge einer Sanierung der Kantine wurde die ÄKN im Jahr 2015 auf eine Schadstoffproblematik aufmerksam. Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass in Teilbereichen Handlungsbedarf bestehe. Keines der Gutachten zweifelte jedoch an der Sanierungsfähigkeit des Gebäudes. Obwohl die Wirtschaftlichkeit der Neubauvariante nicht erwiesen war, richtete der Vorstand der ÄKN im Herbst 2016 die Vertragsleistungen für den Projektsteuerer an der Variante Abriss und Neubau aus. Dabei verfolgte

¹⁶⁶ Jahresbericht 2017, S. 181 „Unzulässige Vermögensbildung bei der Ärztekammer Niedersachsen“.

¹⁶⁷ Gemäß DIN 277-1:2016-01 die Gesamtfläche aller Grundrissebenen des Bauwerks (einschließlich Konstruktionsgrundfläche).

¹⁶⁸ Mitarbeiteranzahl der Landesgeschäftsstelle und der Bezirksstelle Hannover, Stand: 2019.

er die Sanierung konzeptionell nicht mit der erforderlichen Offenheit als gleichwertige Alternative weiter.

Machbarkeitsstudie mit unrealistischen Annahmen

Die ÄKN gab Ende 2016 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag. Ihr Ziel war die „Sicherstellung eines den aktuellen und zukünftigen Aufgaben der ÄKN entsprechenden Gebäudes für die Hauptverwaltung“. Sechs mögliche Szenarien bzw. Varianten wurden untersucht: Die Teil- und Kernsanierung, die Anmietung und der Kauf einer Bestandsimmobilie sowie der Neubau am selben und einem anderen Standort.

Die Machbarkeitsstudie vom April 2017 ging davon aus, dass die Kosten für eine Kernsanierung sowie die Kosten für einen Abbruch mit anschließendem Neubau nahezu gleich hoch seien. Dabei wurden unrealistische Annahmen getroffen. So wurden die Kosten für die Neubauvariante nicht vollständig berücksichtigt und damit zu niedrig angesetzt. Die Kosten für die Sanierungsvariante hingegen wurden zumindest in Teilen zu hoch ermittelt.

Der Vorstand ließ im zweiten Quartal 2017 – bereits vor der endgültigen Entscheidung der Kammerversammlung für eine Variante – einen Architektenwettbewerb für den Neubau durchführen. In den Ergebnissen des Wettbewerbs fielen sowohl die Baukosten als auch die zu realisierenden Flächen deutlich höher aus als in der Machbarkeitsstudie prognostiziert. Weder der Vorstand noch die Kammerversammlung hinterfragten die offensichtliche Diskrepanz.

Zu hohe Anforderungen an das Gebäude

Die ÄKN stellte in der Neubauplanung zu hohe Anforderungen an die Flächen, Qualitäten und Ausstattung des Gebäudes. Diese Anforderungen führen zu vermeidbaren Investitions- und Betriebskosten:

- Die Brutto-Grundfläche der Neubauplanung liegt um 41,6 % über der des Bestandsgebäudes. Für die Aufgabenwahrnehmung der ÄKN war jedoch der Flächenumfang des Bestandsgebäudes auskömmlich.
- Wäre die ÄKN bei der Bemessung der Büros von den Richtlinien der unmittelbaren Landesverwaltung¹⁶⁹ ausgegangen, so hätte sie überschlägig rd. 900 m² Brutto-Grundfläche und damit geschätzt 3,5 Mio. € einsparen können.
- Die ÄKN erweiterte die Anzahl ihrer Sitzungsräume um 110 % und die zugehörige Fläche um 39 %, obwohl bereits im Bestandsgebäude die Sitzungsräume nicht ausgelastet waren.
- Die ÄKN kaufte eine Parkplatzfläche für insgesamt rd. 1,5 Mio. €, obwohl nachweislich ausreichend Einstellplätze vorhanden gewesen wären. Sie verfügt nun – trotz der verkehrsgünstigen Lage am Hauptbahnhof von Hannover – über 208 Einstellplätze und damit über 50 % mehr als nach der Bauordnung erforderlich.
- Die ÄKN lässt Qualitäten im Ausbau ausführen, die für ein Gebäude einer Behörde funktional nicht erforderlich sind. So sind z. B. alle Büro- und Sitzungsräume klimatisiert, die Dachlandschaften aufwendig gestaltet und die Fassade beleuchtet. Zudem lehnte die ÄKN Einsparvorschläge des Generalunternehmers in Höhe von rd. 1,2 Mio. € ab.

Die hohen Anforderungen sind kritisch zu sehen, da sich die ÄKN aus öffentlich-rechtlichen Abgaben – wie Pflichtbeiträgen und Gebühren – finanziert.

¹⁶⁹ Vgl. hierzu die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Niedersachsen, Muster 13.

Risiken bei der Vermietung

Die ÄKN errichtet Mietflächen von insgesamt 2.137 m², obwohl dies nicht ihre originäre Aufgabe ist. Die Baukosten hierfür betragen ausgehend von den Gesamtkosten anteilig über 9 Mio. €. Ausgaben für diese Leistungen wären nur in Ausnahmefällen akzeptabel, wenn sie vollständig über die Mieteinnahmen gedeckt würden und inhaltlich begründbar wären. Mieter für diese Flächen hatte die ÄKN zum Zeitpunkt der Erhebung durch den LRH weder vertraglich gebunden, noch konkret in Aussicht.

Aufgrund fehlender Mietzusagen besteht das erhebliche Risiko, dass die ÄKN diese Kosten nicht vollständig über Mieten decken kann und insofern aus Beiträgen ihrer Mitglieder finanzieren muss.

Zudem plante die ÄKN eine Nettokaltmiete, die nicht zu einer kostendeckenden Vermietung führen würde. Der LRH ermittelte überschlägig, dass die von der ÄKN geplante Nettokaltmiete deutlich höher ausfallen müsste. Nach Schätzung des LRH besteht hieraus ein Risiko eines jährlichen Fehlbetrags von 0,2 Mio. €.

Die ÄKN teilte inzwischen mit, dass sie nunmehr für alle zur Miete vorgesehenen Flächen Mieter gefunden habe. Aus Sicht des LRH bleibt jedoch das Risiko ungedeckter Kosten weiterhin bestehen.

Finanzierung der Baumaßnahme

Die ÄKN plant, die Neubaumaßnahme über Mittel aus der Bauerneuerungsrücklage, Fremdkapital und Beitragserhöhungen zu finanzieren. Der Finanzausschuss der ÄKN zog verschiedene Alternativen u. a. zur Modifizierung der Beitragsordnung in Betracht, legte der Kammerversammlung jedoch ausschließlich eine Beschlussempfehlung zur Erhebung eines Sonderbeitrags vor. Auf dieser Grundlage beschloss die Kammerversammlung im November 2018, die Beiträge in den Jahren 2019 bis 2021 um 32 % zu erhöhen, ohne weitere Möglichkeiten zur

Deckung eines Eigenanteils kritisch würdigen zu können. Mit der Beitragserhöhung bringen die Mitglieder jährlich zusätzlich rd. 6,6 Mio. € bzw. insgesamt über 19,8 Mio. € auf.

Nach Aussage der ÄKN sei für den Neubau ein „Anforderungsprofil maßgeblich“, das u. a. auch „die zukünftigen Aufgaben und Anforderungen für die nächsten 50, besser noch 70 oder 80 Jahre“ berücksichtigt. Insbesondere unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit ist es daher kritisch zu sehen, dass die von dem Sonderbeitrag betroffenen Beitragszahlerinnen und -zahler hierfür in einem kurzen Zeitraum besonders belastet werden. Künftige Mitglieder werden dadurch nicht mehr entsprechend zur Finanzierung herangezogen.

Fazit

Das neue Gebäude ist für die Belange der ÄKN überdimensioniert – heute und auch zukünftig. Die ÄKN stellte sowohl bei den Flächen als auch beim Baustandard sehr hohe Anforderungen. Damit handelte sie weder wirtschaftlich noch sparsam. Später reduzierte sie die hohen Anforderungen nur unwesentlich. Stattdessen stiegen die Baukosten im Projektverlauf weiter an. Wurden die Baukosten in der Machbarkeitsstudie noch auf insgesamt 48 Mio. € geschätzt, musste die ÄKN mehrfach ihr Baubudget von anfangs 75 Mio. € auf zuletzt 90 Mio. € erhöhen. Hätte sie sich bei den Anforderungen an das Kammergebäude an ihrem gesetzlichen Auftrag orientiert und dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet, wären nach Auffassung des LRH Beitragserhöhungen zur Finanzierung des Neubaus entbehrlich gewesen.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN legte in ihrer Stellungnahme dar, dass für sie bei der Neubauplanung „nicht nur der gesetzliche Aufgabenkatalog“ maßgeblich gewesen sei. Sie habe auch einen Aufgabenzuwachs, steigende Mitglie-

derzahlen und einen damit verbundenen Personalbedarf berücksichtigt. Hierzu habe die ÄKN Hochrechnungen aufgestellt. Danach gehe sie von 192 im Jahr 2030 benötigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern¹⁷⁰ aus, wenn sich die Entwicklung der Mitarbeiterzahlen auf Basis der Jahre 2009 bis 2016 weiter fortsetze. Der Ersatzneubau sei auf eine jahrzehntelange Nutzungsdauer ausgelegt. Damit gehe einher, zukünftig benötigte Flächen bereits vorzuhalten und übergangsweise zu vermieten.

Zudem weist die ÄKN darauf hin, dass ihr nach dem Kammergesetz für die Heilberufe (HKG) für den eigenen Aufgabenkreis das Recht der Selbstverwaltung zustehe. Demgemäß nehme sie ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahr und könne bei deren Erfüllung nicht mit der Landesverwaltung gleichgesetzt werden. Sie unterliege einer Rechts- und keiner Fachaufsicht. Die Anforderungen an den Neubau seien von den Organen der ÄKN im Rahmen der Selbstverwaltung eigenverantwortlich und aufgabenbezogen festgelegt worden. Der ÄKN stehe bei der Festlegung von Anforderungen und Verfahren ein Gestaltungsspielraum zu, der bei Prüfungen angemessen zu berücksichtigen und zu respektieren sei.

Schlussbemerkung

Der Gesetzgeber gibt der ÄKN für die im HKG definierten hoheitlichen Aufgaben das Recht zur Selbstverwaltung. Dazu gehört, dass sie ihre Angelegenheiten selbst regeln kann, soweit sie dazu ermächtigt wird. Dies verkennt der LRH nicht.

Die ÄKN hat jedoch kein gänzlich freies Handlungsermessen, da der Gesetzgeber den berufsständischen Kammern zum Schutz ihrer Mitglieder Schranken gesetzt hat. Denn er greift über die Beitragspflicht als auch die Pflichtmitgliedschaft in Grundrechte der Mitglieder ein. In-

¹⁷⁰ Inkl. der Bezirksstelle Hannover.

sofern darf die ÄKN über Beiträge nur die Erfüllung legitimer öffentlicher (im Gesetz definierter) Aufgaben finanzieren.¹⁷¹ Hierbei hat sie die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.¹⁷²

Nach Einschätzung des LRH hat die ÄKN die ihr gesetzten Schranken überschritten:

- Zum einen nimmt sie Aufgaben wahr, zu denen sie nicht durch Gesetz legitimiert wurde, wie die Vermietung von Teilen ihres Gebäudes. Hierzu überzeugt das Argument – sie erwarte 192 benötigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jahr 2030 – als Begründung für die über 330 im Ersatzneubau geplanten Arbeitsplätze nicht.
- Zum anderen handelte sie nicht wirtschaftlich und sparsam, indem sie Anforderungen an ihr neues Gebäude stellte, die für eine Behörde nicht angemessen sind.

Selbstverwaltungshoheit bedeutet für berufsständische Kammern auch Selbstverwaltungsverantwortung – gegenüber den Mitgliedern und dem Staat.

¹⁷¹ Vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.07.2017, 1 BvR 1106/13, Rn. 87 ff.

¹⁷² Vgl. § 7 Abs. 1 HKG und § 7 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO.

16 Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks

Für das Immobilienmanagement muss der NDR konkrete Regelungen treffen, in denen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit praxisbezogen konkretisiert werden. Zudem sollten die unterschiedlichen EDV-Verfahren für die Immobilienverwaltung miteinander vernetzt werden.

Der NDR sollte eine standortübergreifende Strategie für die Immobiliennutzung festlegen. Dieses Gesamtkonzept sollte laufend fortgeschrieben werden.

Mit der AG Masterplan hat der NDR nunmehr erste Schritte hin zu einer konkreten und zukunftsorientierten Raumbedarfsplanung unternommen. Die Rechnungshöfe erwarten, dass der NDR dabei auch alle Möglichkeiten einer zeitgemäßen Arbeitsplatzgestaltung unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nutzt.

Gegenstand der Prüfung

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und der Niedersächsische Landesrechnungshof (federführend) haben nach § 34 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) gemeinsam das Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks (NDR) geprüft.

In Hamburg am Rothenbaum befinden sich die NDR-Zentrale und das Landesfunkhaus (LFH) Hamburg mit der Hörfunkproduktion. Am Standort in Hamburg-Lokstedt befinden sich vorwiegend Fernsehstudios und die Nachrichtenzentrale der ARD. Zum NDR gehören des Weiteren die LFH Hannover, Kiel und Schwerin mit ihren angeschlossenen Studios und Korrespondentenbüros. Zudem besitzt der NDR diverse Sendemasten mit den dazugehörigen Flächen und Betriebsgebäuden.

Für das gesamte Gebäudemanagement des NDR ist innerhalb der Verwaltungsdirektion die Hauptabteilung Logistik und Gebäude zuständig.

Regelungen des NDR zum Immobilienmanagement

Die aktuellen Unterlagen und Geschäftsanweisungen enthalten jeweils nur in einigen Passagen Vorgaben oder Bestimmungen zur Abwicklung und Regelung von Handlungen, die den Immobilienbereich betreffen.

Spezielle Dienst- oder Geschäftsanweisungen für das Immobilienmanagement fehlen. Die Revision des NDR hat dies auch bereits bei eigenen Prüfungen festgestellt.

Aus Sicht der Rechnungshöfe ist ein wirtschaftliches und sparsames Immobilienmanagement nur möglich, wenn Vorgaben und Abläufe eindeutig und transparent geregelt sind. Dies gilt insbesondere für die Beziehung zwischen der Hauptabteilung Logistik und Gebäude und den Organisationseinheiten, die die Flächen nutzen.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, umfassende Regelungen zu treffen. Hierfür sollte der NDR einen Rückgriff auf bereits existierende Regelwerke prüfen: Die Vorgaben, die sich in den Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben in den NDR-Staatsvertragsländern¹⁷³ finden, wurden geschaffen, um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Planung, Ausführung und Vergabe von Baumaßnahmen und die Bewirtschaftung des Immobilienbestands in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen. Sie könnten analog auch beim NDR angewendet werden, der die

¹⁷³ VV-Bau HH vom 15.12.1994; Stand: 07/2020, RLBAu, Runderlass des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 22.01.2015 in der derzeit gültigen Fassung von Mai 2019, RLBAu M-V, Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 08.12.2005, AmtsBl. M-V S. 57, hier Anlage 2 zu Muster 13, HBBau SH erstmalig herausgegeben vom Finanzministerium Schleswig-Holstein am 27.11.2001 in der derzeit gültigen Fassung von Juli 2018.

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 31 Abs. 2 NDR-StV zu beachten hat.

Der NDR hat die Hinweise der Rechnungshöfe zur Kenntnis genommen und beabsichtigt, soweit notwendig, Regelwerke zu erstellen.

Vernetzung der EDV-Systeme

Der NDR nutzt für sein Immobilienmanagement derzeit hauptsächlich drei EDV-Systeme für unterschiedliche Anwendungszwecke.

Zur Abbildung des bilanziellen Anlagebestands wird in einem SAP-Verfahren eine Übersicht der Liegenschaften geführt. In diesem Anlagenverzeichnis ist grundsätzlich die Struktur des Immobilienbestands zu erkennen. Das Verzeichnis unterliegt handelsrechtlichen Vorgaben und nicht tatsächlichen Nutzungszusammenhängen.

Daneben nutzt der NDR ein angepasstes SAP-Projektsystem zur Immobilienvertragsverwaltung. Hier erfolgt das Vertragsmanagement aller angemieteten und vermieteten Liegenschaften.

Zur konkreten Planung der Nutzung einzelner Räumlichkeiten verwendet der NDR das System ConjectFM. Dort werden alle Räume erfasst und konkreten Kostenstellen zugeordnet. Außerdem können auch Details zu den jeweiligen Räumlichkeiten hinterlegt werden. Die Revision des NDR prüfte wiederholt die in ConjectFM erfassten Bestandsdaten. Dabei stellte sie fest, dass die im System hinterlegte nicht der tatsächlichen Nutzung entsprach.

Die Rechnungshöfe sehen diese Abweichungen kritisch. Ohne aktuellen und verlässlichen Überblick über die zur Verfügung stehenden Räume kann eine wirtschaftliche und sparsame Bewirtschaftung der verfügbaren Immobilien nicht gewährleistet werden.

Sie halten zudem das Nebeneinander der genutzten Systeme für problematisch. So gibt es weder eine Verknüpfung der Systeme noch tragen die einzelnen Liegenschaftsbestandteile einen einheitlichen und eindeutigen Namen. Je nach Verwendungszweck werden abweichende Zuordnungen genutzt. Bei einer Änderung des Immobilienbestands muss demnach in allen drei Systemen händisch abgeglichen werden, welche Änderungen der Bestandsdaten vorzunehmen sind. Hierfür gibt es jedoch keine expliziten Dienstanweisungen.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, auch in diesem Bereich durch geeignete interne Regelungen die Transparenz, Vollständigkeit und Aktualität des Datenbestands sicherzustellen.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR des Weiteren auf, das ARD-übergreifende Projekt der Einführung eines gemeinsamen SAP-Systems zu nutzen, um frühzeitig einen Plan zur Vernetzung der verschiedenen Bereiche des Immobilienmanagements zu erstellen.

Der NDR hat inzwischen mitgeteilt, dass geprüft werde, ob eine Vernetzung der EDV-Systeme mit der zurzeit laufenden ARD-weiten SAP-Prozessharmonisierung in Einklang zu bringen sei. Ggf. werde auch eine ARD-weite Anpassung angestrebt.

Die Rechnungshöfe begrüßen das Vorgehen des NDR, halten jedoch an ihrer Forderung fest, hier zunächst umgehend eigene interne Regularien zu schaffen, die in die SAP-Prozessharmonisierung einfließen können.

AG Masterplan

Im Jahr 2018 wurde bei Sanierungsarbeiten im Hochhaus 11 auf dem Gelände in Lokstedt festgestellt, dass dieses Gebäude insgesamt mit Asbest belastet ist. Im Januar 2019 traf der NDR die Entscheidung, das asbestbelastete Haus 11 nicht zu sanieren, sondern abzureißen

und einen Neubau zu erstellen.¹⁷⁴ Die Belegung des Neubaus (Haus 24) in Lokstedt stand jedoch bei der Erstellung des Neubautwurfs noch nicht fest. Ursprünglich war geplant, die ca. 300 Arbeitsplätze, die bisher in Haus 11 untergebracht waren, nach Errichtung im Neubau unterzubringen. Im Zuge der weiteren Planung der Neubelegung von Haus 24 wurde festgestellt, dass es insgesamt an einem Standortkonzept für Lokstedt und Rothenbaum mangelt. Hierfür rief der NDR die AG Masterplan¹⁷⁵ ins Leben. Die erste Sitzung fand am 25.06.2020 statt.

Ziel der AG Masterplan ist es, dem Verwaltungsrat ein Standortkonzept für die beiden Standorte vorzulegen. Dieses Konzept soll in zwei Phasen erstellt werden:

- Phase 1: Ermittlung der freien Flächen ab Fertigstellung des Hauses 24 inkl. der dafür notwendigen Umzüge,
- Phase 2: Ermittlung von weiteren freien Flächen durch die Verdichtung von Arbeitsplätzen (bedingt durch einen höheren Anteil an mobilem Arbeiten als bisher) und durch den geplanten Abbau von Arbeitsplätzen.

Die Erstellung des Standortkonzepts umfasst auch eine Prüfung, ob ggf. weitere Immobilien, insbesondere am Standort Rothenbaum veräußert werden können.

Die ursprüngliche Zeitplanung sah vor, dem Verwaltungsrat im Herbst 2020 die Ergebnisse und Vorhersagen aus Phase 1 vorzulegen. Nach Angabe des NDR habe sich jedoch während der Ermittlungen herausgestellt, dass zuvor noch weitere Arbeiten notwendig seien. Hierzu zählten:

¹⁷⁴ Protokoll der 648. Sitzung des NDR Verwaltungsrats vom 25.01.2019.
¹⁷⁵ Arbeitsgruppe Standortkonzept Lokstedt-Rothenbaum/Masterplan.

- Erfassung der tatsächlichen Nutzer der einzelnen Räume bzw. Arbeitsplätze,
- Erfassung der Funktion der Arbeitsplätze (Studio, Büro etc.) und
- Abgleich mit den im System ConjectFM hinterlegten Daten bzw. Aktualisierung und Konkretisierung der dort hinterlegten Daten.

Diese Arbeitsschritte sollen spätestens im Frühjahr 2021 abgeschlossen sein.

Die Rechnungshöfe halten die o. g. Arbeitsschritte, die zu einer vollständigen und aktuellen Bestandsaufnahme führen, für überfällig. Nur auf Basis solider Bestandsdaten kann effektiv und effizient die weitere Entwicklung der Standorte Rothenbaum und Lokstedt geplant werden. Dies schließt die Veräußerung nicht mehr betriebsnotwendiger Gebäude mit ein.

Die Rechnungshöfe halten dafür insbesondere die Berücksichtigung folgender Punkte für notwendig:

- Der Datenbestand sollte künftig die tatsächliche Nutzung der Immobilien wiedergeben.
- Daten zur Ausstattung der Räume sind konsequent einzupflegen.
- Bautechnische Besonderheiten von Gebäuden bzw. einzelnen Räumen sind aufzunehmen und bei künftigen Planungen zu berücksichtigen. Dies gilt beispielsweise für technische Ausstattung, aber auch für brandschutztechnische Auflagen/Einschränkungen, Denkmalschutz und Einträge im Schadstoffkataster. Veränderungen in den technischen Anforderungen müssen zeitnah in die Raumplanung eingehen. Entwicklungen im Personalbereich, wie z. B. aktuell die Ausweitung von mobilem Arbeiten, müssen unmittelbar in die Raumplanung einfließen. Es ist daher

eine enge Zusammenarbeit mit den entsprechend Zuständigen notwendig.

Die Rechnungshöfe haben den NDR außerdem aufgefordert, auch die Nutzung der Räume der LFH, Regionalstudios und Korrespondentenbüros mit dem jeweils aktuellen Stand vollumfänglich in das EDV-System ConjectFM einzubeziehen.

Der NDR hat dazu mitgeteilt, dass aktuell auch eine Erfassung aller Räume in den Gebäuden der LFH inkl. der Regionalstudios und Korrespondentenbüros stattfindet. Der Bestand für Mecklenburg-Vorpommern sei bereits aktualisiert, für Schleswig-Holstein und Niedersachsen sei eine sukzessive Aktualisierung vorgesehen.

Die Rechnungshöfe sehen hierin richtige Schritte zum Aufbau eines vollständigen Immobiliendatenbestands als Informationsbasis für das Immobilienmanagement des NDR.

Zudem sollte der NDR für den gesamten Immobilienbesitz eine standortübergreifende Strategie entwickeln und laufend fortschreiben.

Nach Angaben des NDR sei die Arbeit am Standortkonzept Lokstedt/Rothenbaum der Auftakt zu einem dauerhaften und nachhaltigen Prozess, in dem der NDR seine Flächen und Gebäude an allen Standorten kontinuierlich auf betriebliche Notwendigkeiten überprüfe.

Die Rechnungshöfe begrüßen diesen ersten Schritt und halten im Übrigen an ihrer Forderung fest, für den gesamten Immobilienbesitz eine umfassende Strategie zu erarbeiten und konsequent zu verfolgen.

17 Land verschenkte Inselimmobilie

Die Landesliegenschaftsverwaltung überließ einer Inselgemeinde ein nicht mehr benötigtes Wohngebäude im Wert von 845.000 € zum symbolischen Preis von einem Euro. Sie begründet dies mit dem besonderen Landesinteresse zur Förderung bezahlbaren Wohnraums auf den Ostfriesischen Inseln und erwägt, dieses Modell auch auf eine andere Inselkommune zu übertragen.

Der LRH sieht darin einen massiven Verstoß gegen die LHO und beanstandet die Schenkung. Dem Land ist dadurch ein hoher Vermögensschaden entstanden.

Allgemeines

Die LHO sieht vor, Vermögensgegenstände zu ihrem vollen Wert zu veräußern.¹⁷⁶ Der volle Wert entspricht dem Höchstgebot in einem Bieterverfahren. Haben Kommunen als Träger öffentlicher Belange Kaufinteresse an einer Landesliegenschaft, können sie als bevorrechtigte Bewerber bevorzugt werden, sofern sie die Liegenschaft auf Dauer und unmittelbar zur Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben benötigen. Auf eine Marktbefassung kann dann ausnahmsweise verzichtet und die Liegenschaft zum Verkehrswert (Gutachterwert) veräußert werden. Bei der Ermittlung des Verkehrswerts werden wirtschaftliche Überalterung und Baumängel- bzw. -schäden durch Abschläge berücksichtigt. Veräußerungen unter dem Verkehrswert bzw. unter dem Höchstgebot sind nur ausnahmsweise und bei begründetem Landesinteresse zulässig.

¹⁷⁶ § 63 Abs. 4 LHO.

Bei Verkäufen an Kommunen, die Kraft ihrer Planungshoheit über die bauliche Gestaltung und Nutzung ihres Gemeindegebiets selbst bestimmen können, ist grundsätzlich eine befristete Verpflichtung zur Abführung von Mehrerlösen zu vereinbaren.

Für Grundstücksgeschäfte mit einem Wert von 1 Mio. € und weniger ist die Einwilligung des Landtages nicht erforderlich.¹⁷⁷

Sachverhalt

Das Ministerium für Inneres und Sport nutzte auf einer Ostfriesischen Insel ein Mehrfamilienhaus mit sechs Wohneinheiten zur Unterbringung von Polizeibeamtinnen und -beamten. Da es in den letzten Jahren keinen Bedarf mehr an günstigem Wohnraum für diesen Personenkreis auf den Ostfriesischen Inseln sah, vermietete das Ministerium die mittlerweile sanierungsbedürftigen Wohnungen zunächst an andere Inselbewohnerinnen und -bewohner. Im Jahr 2017 meldete es der Liegenschaftsverwaltung das Gebäude für seine Zwecke als entbehrlich.

Die Liegenschaftsverwaltung bot das Gebäude mit Grundstück der Inselgemeinde zum Kauf an. Die Gemeinde sah sich aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten nicht in der Lage, den ermittelten Verkehrswert von 845.000 € zu zahlen und das Gebäude anschließend zu sanieren. Nach Bekanntwerden der Veräußerungsabsicht legte eine Immobiliengesellschaft ein Kaufgebot vor und sicherte zu, die Wohnungen kurzfristig zu sanieren und bezahlbaren Mietwohnraum zu erhalten.

Die Liegenschaftsverwaltung entschloss sich, der Gemeinde die Immobilie zum symbolischen Preis von einem Euro zu überlassen und durch eine zusätzliche Zahlung von 100.000 € eine Anschubfinanzierung für die Sanierung zu gewährleisten. Sie begründete ihren Entschluss damit, dass nur bei einer Übernahme der Immobilie durch die

¹⁷⁷ Verwaltungsvorschrift Nr. 6.4.1 zu § 64 LHO.

Gemeinde das besondere Landesinteresse an der Erhaltung bezahlbaren Wohnraums gewahrt werden könne. Den Verzicht auf den Verkaufserlös und die Zahlung einer Zulage begründete sie mit dem schlechten baulichen Zustand und der dringend notwendigen Sanierung. Im Falle der Veräußerung an einen Investor befürchtete sie erhebliche Mietpreissteigerungen oder eine Zweckentfremdung zu Ferienwohnungen.

Gegen diese Veräußerungsabsicht erhob der LRH massive Bedenken. Die Liegenschaftsverwaltung erwog daraufhin zunächst die Möglichkeit einer erbaurechtlichen Lösung. Im Juli 2020 übertrug sie jedoch der Gemeinde das Eigentum an dem Mehrfamilienhaus für einen Euro. Auf die Zahlung eines Sanierungszuschusses verzichtete sie. Umfang und Zeitpunkt einer Sanierung zwecks zeitnaher Umsetzung des Landesinteresses regelten die Parteien nicht.

Die Liegenschaftsverwaltung erwägt, das von ihr selbst als „Erfolgsmodell“ bezeichnete Vorgehen auch beim Verkauf eines weiteren Wohngebäudes auf einer anderen Ostfriesischen Insel in ähnlicher Weise anzuwenden.

Feststellungen und Würdigung

Der LRH stellt fest, dass der Haushaltsausschuss der Veräußerung nicht zustimmen musste, da der Verkehrswert weniger als 1 Mio. € betrug. Somit erhielt der Ausschuss keine Kenntnis von dem Kaufpreisverzicht.

Er stellt weiter fest, dass das Land bereits verschiedene Rechtsgrundlagen erlassen hat, durch deren Anwendung bezahlbarer Wohnraum – besonders auf den Ostfriesischen Inseln – geschaffen bzw. erhalten werden kann. Danach haben die betreffenden Kommunen u. a. die Möglichkeit, die Zweckentfremdung von Mietwohnraum – beispielsweise durch die Umwandlung von Dauerwohnraum in Ferienwohnungen – durch Satzung zu untersagen und Verstöße mit Bußgeldern von

bis zu 100.000 € zu ahnden.¹⁷⁸ Von dieser Satzungsermächtigung machte die Inselgemeinde bislang keinen Gebrauch. Nach Ansicht des LRH würde bei entsprechender Anwendung dieser Rechtsgrundlagen das Landesinteresse gewahrt.

Im Kaufvertrag sind keinerlei Regelungen zu Umfang und Zeitpunkt der Gebäudesanierung vereinbart. Damit bleibt offen, wann der Wohnraum im Sinne des Landesinteresses tatsächlich mängelfrei zur Verfügung steht.

Die privatrechtliche Vermietung von Wohnraum gehört nach Auffassung des LRH nicht zu den originären Aufgaben einer Kommune als Trägerin öffentlicher Belange. Deren Behandlung als bevorrechtigte Bewerberin war daher unzulässig.

Der LRH sieht in dem Veräußerungsvorgang deshalb einen massiven Verstoß der Liegenschaftsverwaltung gegen § 63 LHO, durch den dem Land ein Vermögensschaden von mindestens 845.000 € entstanden ist.

Standpunkt des Finanzministeriums

Das Ministerium verweist darauf, dass gemäß § 63 LHO bei Vorliegen eines dringenden Landesinteresses von einer Veräußerung zum vollen Wert abgesehen werden dürfe und die Grundsätze zum bevorrechtigten Erwerb in diesem Falle nicht einschlägig gewesen seien.

Dem besonderen Landesinteresse zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums sei im Falle der Inselgemeinde trotz der vom LRH genannten Rechtsgrundlagen nicht in ausreichendem Maße genüge getan, weil diese teilweise nur befristet galten oder die Gemeinde von der Ermächtigung zum Erlass einer Zweckentfremdungssatzung keinen Gebrauch machte.

¹⁷⁸ Niedersächsisches Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 27.03.2019 (Nds. GVBl. S. 72).

Das Ministerium vertritt zudem die Auffassung, dass im vorliegenden Fall dem Verkehrswert der geschätzte Sanierungsbedarf gegenzurechnen sei. Das Land habe in Anbetracht seines politischen Interesses am verlässlichen und langfristigen Erhalt des Wohnraums auf der Insel zu vertretbaren Mietkonditionen dem Gebot wirtschaftlichen Handelns nach § 7 LHO in vollem Umfang entsprochen. Es läge weder ein Vermögensschaden noch ein Haushaltsverstoß vor.

Die Veräußerung bezeichnet das Ministerium als einen ausgesprochenen Einzelfall, ein ähnliches Handeln bei künftigen Veräußerungen wird aber nicht ausgeschlossen.

Schlussbemerkungen

Bei der Ermittlung des Verkehrswerts eines Gebäudes werden wirtschaftliche Überalterung und Baumängel- bzw. -schäden bereits durch Abschläge berücksichtigt. Deshalb ist die Auffassung des Ministeriums, die geschätzten Sanierungskosten seien dem Verkehrswert gegenzurechnen, unzutreffend.

Der LRH bleibt bei seiner Feststellung, dass die bestehenden Möglichkeiten zur Wohnraumsicherung nicht ausgeschöpft wurden. Das aus diesem Versäumnis von der Liegenschaftsverwaltung abgeleitete Landesinteresse steht seines Erachtens im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip.

Das Landesinteresse hätte bei Anwendung der einschlägigen Rechtsgrundlagen und mit entsprechenden vertraglichen Zusicherungen auch bei einem Verkauf an eine zahlungsfähige Erwerberin oder einen zahlungsfähigen Erwerber gewahrt werden können.

Steuerungsdefizite

18 Personalbedarf in der Arbeitsgerichtsbarkeit

Der Personaleinsatz in den Serviceeinheiten der Arbeitsgerichtsbarkeit war in den letzten Jahren deutlich höher als erforderlich. Absehbare Mehraufwände durch die seit dem Jahr 2019 steigenden Fallzahlen könnten hieraus gedeckt werden.

Der Personalbedarf der Arbeitsgerichtsbarkeit sollte mithilfe der vom LRH angewandten Methodik regelmäßig fortgeschrieben werden.

Allgemeines

Die niedersächsische Arbeitsgerichtsbarkeit besteht aus dem Landesarbeitsgericht (LAG) mit Sitz in Hannover und den 15 Arbeitsgerichten in Braunschweig, Celle, Emden, Göttingen, Hameln, Hannover, Hildesheim, Lingen, Lüneburg, Nienburg, Oldenburg, Osnabrück, Stade, Verden und Wilhelmshaven.

Seit dem Jahr 2013 gingen die Eingangszahlen bei den Arbeitsgerichten um rd. 20 %, beim LAG um mehr als 23 % zurück. Der LRH betrachtete in diesem Zusammenhang die Entwicklung des Personaleinsatzes der Serviceeinheiten in der Arbeitsgerichtsbarkeit. Diese sind im Wesentlichen zuständig für die Bearbeitung der Posteingänge, das Anlegen und Führen der Gerichtsakten, die Überwachung der Wiedervorlagen und Fristen, Anordnung von Zustellungen, Ladungen, Protokollführung, Schreiben von Urteilen und Beschlüssen und die Erstellung von Kostenrechnungen. Trotz des Rückgangs der Eingangszahlen stieg der Personal-Ist-Einsatz bei den 15 Arbeitsgerichten in diesem Aufgabenbereich um rd. 2,5 %. Beim LAG erfolgte eine Verringerung des Personal-Ist-Einsatzes um lediglich 12,27 %.

In der Gerichtsbarkeit wird bundesweit das „PErsonalBedarfsBerechnungsSYstem“ (PEBB§Y) eingesetzt, um den Personalbedarf zu ermitteln. Für die Fachgerichtsbarkeiten, zu denen auch die Arbeitsgerichtsbarkeit zählt, fand im Jahr 2016 eine Fortschreibung von PEBB§Y statt. Das Justizministerium wendet seitdem die sich aus dem Gutachten zur PEBB§Y-Fortschreibung ergebenden Basiszahlen für die Personalbedarfsmessung in der Arbeitsgerichtsbarkeit an. Die Belastung wird dabei als Quotient aus dem Personaleinsatz und dem -bedarf errechnet. Angestrebt wird eine PEBB§Y-Belastung von 1,0. Der LRH stellte bei der Personalbedarfsberechnung des Justizministeriums zu den Serviceeinheiten fest, dass die PEBB§Y-Belastung in den Arbeitsgerichten seit dem Jahr 2014 mit einem Mittelwert von 0,93 durchgängig unter dem PEBB§Y Soll-Wert von 1,0 liegt. Beim LAG liegt die Belastung seit dem Jahr 2013 mit Ausnahme des Jahres 2014 ebenfalls durchgängig unter 1,0. Trotz des damit seit Jahren anhaltenden personellen Überhangs bei den Serviceeinheiten, passte das Justizministerium den Personalbestand nicht an den nach PEBB§Y errechneten Bedarf an.

Der LRH prüfte vor dem Hintergrund der anhaltend rückläufigen Eingangszahlen in einer eigenen Erhebung einschließlich einer Personalbedarfsermittlung, ob der Personaleinsatz bei den Servicekräften angemessen ist.

Methodisches Vorgehen

Der Personaleinsatz nach den Personalübersichten der Arbeitsgerichte, die das Justizministerium dem LRH übermittelte, betrug zum Stand 31.12.2018 insgesamt 110,97 Vollzeiteinheiten (VZE)¹⁷⁹ für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Serviceeinheiten.¹⁸⁰ Mit Methoden der analytischen Personalbedarfsermittlung prüfte der LRH, ob der Personaleinsatz für diese Tätigkeiten angemessen ist. Hierfür wertete er mit einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren an sämtlichen Standorten der niedersächsischen Arbeitsgerichtsbarkeit

¹⁷⁹ 15,09 VZE beim LAG und 95,88 VZE bei den Arbeitsgerichten.

¹⁸⁰ Quelle: Personalbedarfsberechnungen der Arbeitsgerichte und des LAG 2018/19.

einschließlich des LAG rd. 1.300 Verfahrensakten aus. Daneben erfassten die Servicekräfte an vier Gerichtsstandorten die Dauer der verfahrensbezogenen und der nicht-verfahrensbezogenen Tätigkeiten in Arbeitsaufzeichnungen.¹⁸¹ Die dabei eingesetzten Aufgabenkataloge wurden vorab mit der Arbeitsgerichtsbarkeit abgestimmt. Insgesamt wurden bei der Erhebung rd. 20.000 Einzeldaten erfasst und verarbeitet.

Ergebnisse der analytischen Personalbedarfsermittlung

Der LRH fasste die Ergebnisse der analytischen Personalbedarfsermittlung für die Arbeitsgerichte der ersten Instanz zu einem Gesamtwert zusammen. Signifikante Unterschiede zwischen den Standorten, die mit der Größe des Arbeitsgerichts zusammenhängen könnten, stellte er dabei nicht fest.

Die Bearbeitungszeiten sowie die Vorkommenshäufigkeiten der Tätigkeiten in den einzelnen Verfahren errechnete der LRH anhand der Arbeitszeitaufschreibungen und der Auswertung der Aktenanalyse.

Die Eingangszahlen der Arbeitsgerichtsbarkeit unterliegen konjunkturellen Schwankungen. Für die Berechnung des Personalbedarfs relevant waren in der ersten Instanz Verfahren aus bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (Ca-Verfahren) und aus Beschlussverfahren (BV-Verfahren) sowie in der zweiten Instanz Verfahren aus Berufungen in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (Sa-Verfahren), Beschwerden außer Beschwerden in Beschlussverfahren (Ta-Verfahren) sowie Beschwerden gegen Beschlüsse der Arbeitsgerichte in Beschlussverfahren (TaBV-Verfahren). Dabei ist ein rückläufiger Trend zu erkennen:¹⁸²

¹⁸¹ Verfahrensbezogene Tätigkeiten haben einen konkreten Bezug zu einem arbeitsrechtlichen Verfahren, lassen sich diesem eindeutig zuordnen und sind im Gegensatz zu den nicht-verfahrensbezogenen in der Verfahrensakte dokumentiert.

¹⁸² Quelle: Jahresgeschäftsbericht des LAG 2018.

Jahr	Landesarbeitsgericht			Arbeitsgerichte	
	Sa	Ta	TaBV	Ca	BV
2013	1.332	479	126	32.219	823
2014	1.671	496	131	30.092	1.089
2015	1.131	518	128	29.519	1.126
2016	1.298	391	129	28.762	919
2017	1.278	396	112	26.597	969
2018	992	371	120	25.532	976
Durchschnitt	1.284	442	124	28.787	984

Tabelle 19: Eingangszahlen Arbeitsgerichtsbarkeit

Der LRH setzte bei der Personalbedarfsermittlung die Durchschnittswerte für die Jahre 2013 bis 2018 und nicht den vergleichsweise geringen Wert des Jahres 2018 an, was zu einem höheren errechneten Personalbedarf führte.

Der vom LRH errechnete Personalbedarf in den Serviceeinheiten im LAG beträgt 15,6 VZE gegenüber einem aktuellen Einsatz von 15,09 VZE. Damit entsprechen die eingesetzten Kapazitäten dem errechneten Stellenbedarf. Für die Serviceeinheiten der 15 Arbeitsgerichte errechnete der LRH einen Personalbedarf von 77,95 VZE. Die Arbeitsgerichte setzen aktuell 95,88 VZE ein. Das rechnerische Einsparpotenzial liegt damit bei rd. 18 VZE. Die ermittelten Werte liegen damit unter den Werten, die sich nach der PEBB§Y-Methodik ergeben. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage bezifferte das Justizministerium den Überhang zum Stichtag 31.12.2018 mit 14,27 VZE.¹⁸³ Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die PEBB§Y-Systematik alle Fachgerichtsbarkeiten aller Bundesländer einbezieht, sich auf eine kleinere Fallzahl-Stichprobe bezieht und von der Methodik niedersächsische Besonderheiten nicht berücksichtigt. Damit sind diese Ergebnisse weniger differenziert als die der Erhebung des LRH in der niedersächsischen Arbeitsgerichtsbarkeit.

¹⁸³ Drs. 18/4968.

Entwicklung der Fallzahlen

Dem Haushaltsplan 2021 ist zu entnehmen, dass die Verfahrensdauer bei den Arbeitsgerichten im Jahr 2019 auf einen historischen Tiefstand gesunken ist.¹⁸⁴

Der Zusammenhang der Eingangszahlen in der Arbeitsgerichtsbarkeit mit der konjunkturellen Entwicklung ist unstrittig. Insoweit sind für das Jahr 2020 und eventuell auch für die Folgejahre durch den corona-induzierten konjunkturellen Abschwung höhere Eingangszahlen zu erwarten als in den Vorjahren. Bereits im Jahr 2019 sind die Fallzahlen in der Arbeitsgerichtsbarkeit um 7 % auf etwa 27.500 gestiegen. Nach der Herbstprojektion 2020¹⁸⁵ prognostiziert die Bundesregierung einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 5,5 %. Aufgrund der Erfahrungen in der sogenannten Finanzkrise 2008 erwartet die Arbeitsgerichtsbarkeit durch den Konjunkturrückgang steigende Fallzahlen. Demgegenüber steht die Einschätzung einer konjunkturellen Belebung ab dem Jahr 2021, die in der genannten Projektion auf 4,4 % für das Jahr 2021 und 2,5 % im Folgejahr geschätzt wird. Insoweit geht der LRH von einem zeitlich begrenzten, moderaten Anstieg der Fallzahlen aus. Deshalb darf gerade nicht der Spitzenwert als Maßstab einer Personalbedarfsbemessung dienen. Dies gewinnt besondere Bedeutung durch tarifvertragliche Regelungen, die einen flexiblen Einsatz erschweren. Auftretende Arbeitsspitzen sind zunächst durch organisatorische Maßnahmen und zeitlich befristete Personalmaßnahmen abzufedern. Aus Sicht des LRH reichen die personellen Ressourcen der Arbeitsgerichtsbarkeit aus, um die steigenden Fallzahlen ohne einen Stellenaufwuchs zu bewältigen.

¹⁸⁴ Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021, Einzelplan 11, Erläuterungen zum Produkthaushalt nach § 17 a LHO bei Kapitel 11 09, S. 85.

¹⁸⁵ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-herbst-2020.html> (Abruf am 17.05.2021).

Empfehlungen des LRH

Die Erhebung des LRH zeigt Schwächen der PEBB§Y-Methodik auf. Daher empfiehlt der LRH dem Justizministerium, den Personalbedarf mithilfe der Methodik des LRH fortzuschreiben und laufend zu aktualisieren. Eine Fortschreibung wird ohnehin durch die Digitalisierung in der Justiz erforderlich sein. Diese wird die Arbeitsprozesse in der Arbeitsgerichtsbarkeit erheblich verändern. Die an die Digitalisierung angepassten Arbeitsabläufe erfordern Anpassungen der Personalausstattung. Hierfür sind unbedingt neue Personalbedarfsermittlungen erforderlich. Hierfür sind die PEBB§Y-Daten nur eingeschränkt geeignet, weil sie die unterschiedlichen Abläufe in den verschiedenen Fachgerichtsbarkeiten nicht berücksichtigen. Die LRH-Methodik bietet dahingegen auf einer fundierten Datenbasis der niedersächsischen Verhältnisse eine sachgerechte und leicht handhabbare Grundlage.

Vor einer Umsetzung ist zu berücksichtigen, dass das Projekt elektronische Justiz in der Einführungsphase zusätzlichen Aufwand verursachen könnte. Dies liegt auch darin begründet, dass in der Einführungsphase neue Aufgabenfelder, wie das Scannen von Papiereingängen oder das Ausdrucken von elektronischen Eingängen, entstehen dürften. Welche weiteren positiven oder negativen Auswirkungen die Digitalisierung auf den Personalbedarf haben wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Sofern diese Auswirkungen feststehen, ist das Personalbedarfsermittlungsverfahren anzupassen bzw. fortzuschreiben.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der geringeren Belastung des ehemaligen mittleren Dienstes und des Schreibdienstes eine hohe Belastung des ehemaligen gehobenen Dienstes gegenüberstehen würde. Überwiegend sind in den Serviceeinheiten Tarifbeschäftigte eingesetzt, sodass eine Aufgabenverlagerung zugunsten der verbeamteten Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger ausscheiden dürfte. Daher empfiehlt der LRH, die Auslastung

im ehemaligen gehobenen Dienst mithilfe einer gesonderten Erhebung zu erfassen.

Weiterhin hebt das Ministerium hervor, dass es die PEBB§Y-Pensen weiter für geeignet hält, da in der dortigen Erhebung Daten von 17 Arbeitsgerichten aus neun Bundesländern, u. a. der Arbeitsgerichte Emden und Göttingen, und von fünf LAG über sechs Monate ermittelt wurden. Nach Auffassung des LRH bildet seine Erhebung die tatsächlichen Verhältnisse in Niedersachsen allein deshalb genauer ab, weil in die Erfassung alle 15 niedersächsischen Arbeitsgerichte sowie das LAG einbezogen wurden. Außerdem ermittelte der LRH den Stellenbedarf für die niedersächsische Arbeitsgerichtsbarkeit mit einem breiteren Methodenmix und auf einer wesentlich detaillierteren Erhebungsbasis. So erhob der LRH den Stellenbedarf in Abstimmung mit der Arbeitsgerichtsbarkeit für einen definierten Aufgabenkomplex mit umfassenden Zeitmessungen. Die im Rahmen der PEBB§Y-Erhebung vorrangig genutzten Schätzwerte sind demgegenüber ungenauer und bilden zudem einen Bundesdurchschnitt aller Fachgerichtsbarkeiten ab, bei dem lediglich die zwei genannten niedersächsischen Arbeitsgerichte einbezogen wurden.

19 Asservatenverwaltung bei der Justiz

In den Staatsanwaltschaften fehlte es an einer einheitlichen Regelung für die Asservatenbehandlung. Dies führte teilweise zu unterschiedlichen oder unzulänglichen Verfahrensweisen. Insbesondere mangelte es an Vorgaben zum Umgang mit gefährlichen Asservaten.

Sechs der elf Staatsanwaltschaften setzten sich über das Vergaberecht hinweg. Von 86 Verträgen zu asservierten Kraftfahrzeugen überschritten 79 eine Laufzeit von sechs Jahren. Die vier ältesten Verträge liefen bereits seit 45 Jahren, weitere Verträge seit über 20 Jahren.

Obgleich ihnen die erforderliche Erlaubnis fehlte, transportierten einige Staatsanwaltschaften eigenständig Munition.

Über die Vernichtung von Betäubungsmitteln führten verschiedene Staatsanwaltschaften keinen konkreten Nachweis. Eine unbefugte Entnahme der Betäubungsmittel wäre in diesen Fällen nicht bemerkt worden.

Allgemeines

Die Staatsanwaltschaften sind neben der Polizei verantwortlich für die Verwahrung der Asservate. Bei Asservaten handelt es sich um Gegenstände, die beispielsweise als Beweismittel von Bedeutung sein können, auf die Verübung einer anderen Straftat hindeuten oder zur Sicherung der Vollstreckung beschlagnahmt werden. Dies können u. a. Kraftfahrzeuge, Waffen, Betäubungsmittel, Handys, Computer oder Schmuck sein.



Abbildung 13: Beschlagnahmte Betäubungsmittelanlage (Quelle: LRH)

Die Anzahl der verwahrten Asservate erhöhte sich von 68.556 im Jahr 2008 auf 116.537 im Jahr 2018. Der stärkste Anstieg war bei den Betäubungsmitteln von 18.487 auf 40.052 zu verzeichnen, die sich damit mehr als verdoppelten.

Der LRH prüfte im Jahr 2019 die Asservatenverwaltungen der elf Staatsanwaltschaften in Aurich, Braunschweig, Bückeburg, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück, Stade und Verden sowie der Zweigstelle der Staatsanwaltschaft Lüneburg in Celle. Vorwiegend erhob er Daten der Jahre 2016 bis 2018, teilweise auch für weiter zurückliegende Zeiträume.

Regelungen für die Asservatenbehandlung

Einheitliche Regelungen für die Asservatenbehandlung existierten nicht. Das Justizministerium versäumte es, nachdem im Jahr 1992 die Gewahrsamssachenanweisung in der Fassung von 1972 außer Kraft getreten war, eine neue Rechtsgrundlage zu schaffen. Vielmehr verfügten die Staatsanwaltschaften über eine Vielzahl von Einzelregelungen, die unterschiedliche, teilweise auch gegensätzliche Verfahren nach sich zogen.

Erst aufgrund der Prüfung des LRH richtete das Justizministerium mit Schreiben vom 15.08.2019 eine Arbeitsgruppe ein, die – dem Beispiel

anderer Bundesländer folgend – einen Leitfaden für die Asservatenbehandlung erstellen sollte.

Der LRH empfahl dem Justizministerium, auf Grundlage vorhandener Quellen wie Leitfäden anderer Bundesländer und Regelungen der Generalstaatsanwaltschaften und Staatsanwaltschaften einen eigenen Leitfaden nach dem Best-Practice-Prinzip zu erstellen.

Das Justizministerium erließ mit Wirkung zum 15.04.2021 die „Dienst-anweisung für die Staatsanwaltschaften des Landes Niedersachsen zur Behandlung von Asservaten“. Es teilte mit, die Grundlage bilde der Leitfaden Sachsen-Anhalts. Auch Regelungen aus Brandenburg und Bayern habe die Arbeitsgruppe berücksichtigt. Die Dienst-anweisung legt Qualitätsstandards für die Annahme, Verwahrung sowie über die Herausgabe und Abschlussbehandlung von Asservaten fest. Zudem enthält diese Regelungen für den Umgang mit Großasservaten, Betäubungsmitteln, Waffen, Munition und sonstigen gefährlichen Stoffen.

Der LRH begrüßt diese Entwicklung.

Ausstattung und Sicherheit

Der Umgang mit gefährlichen Asservaten, insbesondere Waffen, Munition und Betäubungsmitteln, erfordert besondere Maßnahmen. Zum einen müssen die Staatsanwaltschaften diese vor unberechtigtem Zugriff sichern. Zum anderen müssen sie ihre Beschäftigten und auch Dritte vor Gefahren schützen, die von derartigen Asservaten ausgehen.

Der LRH stellte fest, dass das Justizministerium keine konkreten Anforderungen an die räumliche und sächliche Ausstattung sowie an die Qualifizierung des eingesetzten Personals definierte. Auch enthielten die geltenden Erlasse keine konkreten, praxisorientierten Handlungsanweisungen. Dementsprechend waren die Asservatenverwaltungen sehr unterschiedlich ausgestattet. Einige verfügten nur über unzureichende Sachmittel. Beispielsweise fehlten häufig Schutzkleidung

oder Waffentladekisten. Weiterhin waren Räume zur Lagerung von Waffen und Munition nicht nach einheitlichen baulichen und sicherheitstechnischen Standards ausgestattet. Darüber hinaus erhielten nur wenige Asservatenverwalterinnen und Asservatenverwalter eine ausreichende Qualifizierung, beispielsweise im Umgang mit Waffen und Munition.

Der LRH empfahl dem Justizministerium, für den Bereich der Asservatenverwaltung einheitliche Regelungen zu treffen, die den rechtlichen Anforderungen gerecht werden. Weiterhin seien einheitliche Mindeststandards für die Ausstattung der Asservatenverwaltungen sowie des dort eingesetzten Personals zu definieren. Dabei sollte es sich an den gesetzlichen Anforderungen aus dem Waffen-, Betäubungsmittel-, Arbeitsschutz- und Gefahrgutrecht orientieren.

Das Justizministerium erklärte, dass sich die Arbeitsgruppe mit der räumlichen und sächlichen Ausstattung der Asservatenverwaltung befasst habe. Waffentladekisten und Schutzausrüstung hätten die Staatsanwaltschaften teilweise bereits beschafft. Die Dienstanweisung zur Asservatenbehandlung sieht vor, dass Waffentladekisten generell vorzuhalten sind. Überdies sollen Asservatenverwalterinnen und Asservatenverwalter zukünftig einen Sachkundenachweis im Umgang mit Waffen und Munition erbringen. Ein landesweites Fortbildungskonzept werde bereits unter Federführung des Aus- und Fortbildungsreferats des Justizministeriums erarbeitet.

Der LRH begrüßt diese Entwicklung.

Fehlende Schnittstelle zu NIVADIS

Die Polizei erfasste und bearbeitete Asservate mit dem Vorgangsbearbeitungssystem NIVADIS¹⁸⁶. Die Staatsanwaltschaften nutzten hin-

¹⁸⁶ Niedersächsische Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informations-System (NIVADIS).

gegen das IT-Fachverfahren und Textverarbeitung für Staatsanwaltschaften (web.sta). Bereits seit dem Jahr 2014 besteht eine Schnittstelle zwischen beiden Systemen. Die Polizei übermittelt auf diesem Wege die Grunddaten ihres Vorgangs automatisiert an die Staatsanwaltschaft. Eine entsprechende Schnittstelle zur Übertragung der für die Asservatenverwaltung erforderlichen Daten ist bisher nicht vorhanden.

Für jedes neue Asservat erfasste die Polizei dessen genaue Beschreibung sowie die Person, welcher der Gegenstand zuzuordnen ist. Auch die Staatsanwaltschaft benötigt diese Daten, kann sie aber nicht automatisiert übernehmen. Vielmehr mussten die Asservatenverwalterinnen und Asservatenverwalter die Daten nach Erhalt der Asservate erneut manuell erfassen.

Durch den Wegfall der doppelten Datenerfassung ließen sich dieser Zeitaufwand und der damit verbundene Personalbedarf reduzieren. Das Justizministerium strebte eine Erweiterung des Datenaustauschs zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft an. Der LRH empfahl, diesen Ansatz weiterzuverfolgen und eine entsprechende Schnittstelle einzurichten.

Das Justizministerium teilte mit, der web.sta-Verbund habe bereits ein entsprechendes Fachkonzept aufgelegt und justizseitig die Umsetzung vorbereitet. Der Polizei soll mit dem bundesweiten Projekt „Polizei 2020“ ein einheitlicher Datensatz zur Asservatenbehandlung vorgegeben werden. Sobald sich dann eine Landespolizei oder die Bundespolizei bereit erklärt, die Schnittstelle zu nutzen, könne der Auftrag zur Realisierung erteilt werden. Aktuell gehe man von einer zweijährigen Realisierungsphase aus. Der weitere Ausbau der Schnittstelle sei aber ein grundlegendes Ziel und werde parallel zur Umstellung auf die eAkte weiterverfolgt.

Der LRH begrüßt dieses Vorgehen.

Vergabe von Fahrzeugverträgen

Die Staatsanwaltschaften schlossen Rahmenverträge über das Abschleppen, die Verwahrung und die Wartung von Fahrzeugen. Sechs der elf Staatsanwaltschaften missachteten dabei das öffentliche Vergaberecht.

Abhängig vom jeweiligen Auftragswert liegt nach aktuellem Recht die Höchstlaufzeit für Rahmenverträge

- gemäß § 21 Abs. 6 Vergabeverordnung (VgV)¹⁸⁷ bei Vergaben oberhalb des EU-Schwellenwerts bei vier Jahren und
- gemäß § 3 Abs. 1 Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG)¹⁸⁸ in Verbindung mit § 15 Abs. 4 Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO)¹⁸⁹ unterhalb des EU-Schwellenwerts bei sechs Jahren,

es sei denn, es liegt ein im Gegenstand der Rahmenvereinbarung begründeter Sonderfall vor.

Von den insgesamt 86 Verträgen der sechs Staatsanwaltschaften hatten 79 eine Laufzeit von sechs Jahren überschritten. Die vier ältesten Verträge bestanden seit dem Jahr 1974 und damit mehr als 45 Jahre. In weiteren 13 Fällen betrug die Laufzeit über 20 Jahre, in 51 Fällen mehr als zehn Jahre.

Weiterhin fehlte es bei den Vergaben an der Eröffnung eines Wettbewerbs in Gestalt eines transparenten Vergabeverfahrens. Zu einem Großteil kamen die Verträge auf Initiative der Unternehmen zustande,

¹⁸⁷ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 12.04.2016 (BGBl. I, S. 624), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 12.07.2019 (BGBl. I, S. 1081).

¹⁸⁸ Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes und der LHO vom 20.11.2019 (Nds. GVBl. S. 354).

¹⁸⁹ Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte vom 02.02.2017 (BAnz AT 07.02.2017 B1).

die sich bei den Staatsanwaltschaften um Übernahme der Aufträge beworben hatten.

Der LRH erwartet eine Neuvergabe der Verträge unter Beachtung des öffentlichen Vergaberechts.

Die Dienstanweisung zur Behandlung von Asservaten sieht vor, dass bei Abschluss entsprechender Rahmenverträge über die Verwahrung von Fahrzeugen das Vergaberecht zu beachten ist. Das Justizministerium erklärte, das Vergabeverfahren erfolge künftig über den Landesbetrieb Logistik Zentrum Niedersachsen. Die Staatsanwaltschaften würden eine Neuvergabe ihrer laufenden Verträge prüfen und das Notwendige zur regelmäßigen Durchführung öffentlicher Vergabeverfahren veranlassen.

Transport von Munition

Für den Transport von Munition ist die Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, mit Eisenbahnen und auf Binnengewässern maßgeblich. Des Weiteren gilt das Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter¹⁹⁰. Grundsätzlich müssen Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer, die gefährliche Güter auf der Straße transportieren, erfolgreich eine Schulung absolvieren. Danach erhalten sie eine Bescheinigung, welche sie zum Transport gefährlicher Güter berechtigt, die sogenannte „ADR-Bescheinigung“¹⁹¹. Die Staatsanwaltschaften dürfen daher Munition nur dann selbst transportieren, wenn entweder die Fahrzeugführerin bzw. der Fahrzeugführer über eine „ADR-Bescheinigung“ verfügt oder das Justizministerium oder eine von ihm bestimmte Stelle eine Einzelgenehmigung für den jeweiligen Transport erteilt hat.

¹⁹⁰ In der Fassung vom 07.07.2009 (BGBl. I, S. 1774, 3975), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 26.07.2016 (BGBl. I, S. 1843).

¹⁹¹ Bescheinigung auf Grundlage der Vorgaben des Europäischen Übereinkommens vom 30.09.1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR).

Der LRH stellte fest, dass die mit Munitionstransporten betrauten Beschäftigten nicht über eine „ADR-Bescheinigung“ verfügten. Die Staatsanwaltschaften hatten weder Einzelgenehmigungen beantragt noch hatte das Justizministerium solche Genehmigungen erteilt. Trotzdem transportierten einige Staatsanwaltschaften Munition. Der LRH empfahl dem Justizministerium, seiner Fachaufsicht stärker nachzukommen und sicherzustellen, dass die Staatsanwaltschaften die rechtlichen Vorgaben bei Munitionstransporten beachten und umsetzen.

Das Justizministerium legte dem LRH nunmehr eine neue Dienstanweisung¹⁹² vor. Darin ordnete es an, dass grundsätzlich ein bestimmtes Unternehmen, welches die erforderlichen Befugnisse besitzt, Munition transportieren soll. Durch die Staatsanwaltschaften durchgeführte Waffen- und Munitionstransporte sowie deren Vernichtung durch andere Dienstleister sollen im Hinblick auf die damit verbundenen haftungsrechtlichen Risiken nur ausnahmsweise, in begründeten Fällen und unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen erfolgen. Die Dienstanweisung zur Behandlung von Asservaten enthält neben den gesetzlichen Bestimmungen weitere Regelungen, beispielsweise zur Wahrung des „Vier-Augen-Prinzips“ während des gesamten Transportvorgangs.

Der LRH sieht damit seine Forderungen umgesetzt.

Vernichtung von Betäubungsmitteln

In Niedersachsen existierte kein Leitfaden zur Asservatenbehandlung, der den Staatsanwaltschaften einheitliche Regelungen zur Vernichtung von Betäubungsmitteln vorgab.



Abbildung 14: Betäubungsmittel (Quelle: LRH)

¹⁹² Erlass des Justizministeriums vom 28.04.2020, Dienstanweisung zum Transport und zur Vernichtung von Waffen und Munition im Sinne des § 1 Abs. 1 u. 2 Waffengesetz – 1281 II-102.105 –, Stand: 04/2020.

Folglich waren die Behördenleitungen der Staatsanwaltschaften darauf angewiesen, eigene Handlungsanweisungen für ihren Geschäftsbereich zu erlassen. Dies führte zu unterschiedlichen Verfahrenswesen bei der Vorbereitung von Betäubungsmitteln zur Vernichtung sowie deren Protokollierung.

Die Staatsanwaltschaften trugen mit Ausnahme von vier Behörden die zur Vernichtung bestimmten Betäubungsmittel im Vorgangsbearbeitungssystem bereits als „vernichtet“ aus, obwohl sie physisch bis zur tatsächlichen Vernichtung weiterhin in der Asservatenkammer lagerten. Darüber hinaus prüften nur fünf Staatsanwaltschaften unmittelbar vor der Vernichtung die Vollständigkeit der zu vernichtenden Betäubungsmittel. Auch die Vernichtungsprotokolle erstellten sie nicht einheitlich. Lediglich fünf Behörden führten einen Nachweis über die tatsächlich vernichteten Betäubungsmittel. Die übrigen Staatsanwaltschaften dokumentierten nur eine pauschale Vernichtung.

Die mangelhafte Dokumentation bzw. Kontrolle ermöglicht eine unbefugte Entnahme von Betäubungsmitteln, die nachträglich nicht mehr ermittelbar wäre. Der LRH empfahl dem Justizministerium daher, einheitliche Vorgaben zum Umgang mit Betäubungsmitteln festzulegen.

Das Justizministerium erklärte, die Vernichtung solle künftig so abgewickelt werden, dass Art und Menge der Betäubungsmittel bis zum Abschluss des Vernichtungsvorgangs lückenlos nachvollziehbar sind. Einzelheiten sollen lt. Justizministerium die Behördenleitungen der Staatsanwaltschaften in Hausverfügungen regeln. Mittels landeseinheitlicher Vorgaben werde in Zukunft sichergestellt, dass eine unbefugte Entnahme von Betäubungsmitteln unmöglich ist.

Der LRH befürwortet auch dieses Vorgehen und sieht die vorgenommene Prüfung als wirksame Initialzündung für die neue Ausrichtung bei der Behandlung von Asservaten.

20 Personalgewinnung für Brandschutzaufgaben der Niedersächsischen Akademie für Brand- und Katastrophenschutz

Das Land traf in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen, um eine Tätigkeit als hauptamtliche Lehrkraft an der Niedersächsischen Akademie für Brand- und Katastrophenschutz attraktiver zu machen.

Der LRH bewertet diese Personalgewinnungsmaßnahmen zum Teil kritisch, weil die Tätigkeiten des Lehrpersonals nicht mit den Belastungen und Risiken des Einsatzdienstes bei einer Berufsfeuerwehr vergleichbar sind, die Maßnahmen ihre Wirksamkeit teilweise verfehlten oder konzeptionelle Mängel aufwiesen.

Es obliegt nunmehr dem zum 01.01.2021 errichteten Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz, die Personalgewinnung neu auszurichten.

Ausgangssituation

Nach dem Niedersächsischen Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehr obliegen dem Land zentrale Aufgaben des Brandschutzes, wie die Einrichtung und Unterhaltung zentraler Aus- und Fortbildungseinrichtungen sowie die dortige Aus- und Fortbildung.

Bis Ende des Jahres 2020 führte das Land diese zentrale Aus- und Fortbildung an der Niedersächsischen Akademie für Brand- und Katastrophenschutz (NABK) durch. Die Ausbildungssituation an der NABK war in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand politischer Anfragen und Diskussionen, weil die NABK die von den Kommunen angeforderten Lehrgangsplätze nicht zur Verfügung stellen konnte. Die Zuteilungsquote von Lehrgangsplätzen lag in den Jahren 2010 bis 2015 zwischen 50 % und 63 %.

Für die Durchführung von Ausbildungslehrgängen sind zwingend Lehrkräfte erforderlich, unabhängig davon, ob Präsenzveranstaltungen

oder digitale Lern- und Mischformen angeboten werden. Im Jahr 2016 erhöhte das Land die Anzahl der Beamtenstellen für feuerwehrtechnisches Personal an der NABK von 40 auf 44. In den Jahren 2017 bis 2019 standen der NABK sodann zwischen 52 und 58 Stellen zu, von denen jedoch jede sechste nicht besetzt werden konnte.

Mit dem „Perspektivprogramm 2025“ ergriff das Land Maßnahmen von finanzieller Bedeutung, u. a. um lehrendes Personal für die NABK zu gewinnen. Das Ministerium für Inneres und Sport stellte die Maßnahmen in seinem „Personalgewinnungskonzept: Personalgewinnung und Personalbindung an der NABK“ zusammen.¹⁹³ Zusätzlich zu diesen Maßnahmen richtete das Ministerium eine Strukturkommission ein, die dem Landtag berichtete.¹⁹⁴

Allgemeine Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der NABK

- Seit dem 01.01.2014 gewährt das Land Beamtinnen und Beamten in einer Laufbahn der Fachrichtung Feuerwehr eine besondere Stellenzulage in Höhe von monatlich rd. 134 €. ¹⁹⁵ Durch die Stellenzulage sollen „Besonderheiten des jeweiligen Diensts, insbesondere der mit dem Brandbekämpfungs- und Hilfeleistungsdienst sowie dem Nachtdienst verbundene Aufwand sowie der Aufwand für Verzehr“ abgegolten werden.¹⁹⁶
- Zum 01.01.2017 wurde das Ruhestandseintrittsalter für Landesbeamte in der Laufbahn der Fachrichtung Feuerwehr auf das 62. Lebensjahr abgesenkt.¹⁹⁷ Diese Altersgrenze verringert sich um ein Jahr, wenn die Beamtin oder der Beamte mindestens 25 Jahre im Einsatzdienst stand oder an einer zentralen Aus- und Fortbildungs-

¹⁹³ Drs. 17/7137, S. 3 ff.

¹⁹⁴ Drs. 18/3971, hier insbesondere Nr. 6.3.4.

¹⁹⁵ Anlage 11, Nr. 6 Abs. 1 in Verbindung mit der Anlage 12 zu § 39 Niedersächsisches Besoldungsgesetz (NBesG) (ab einer Dienstzeit von zwei Jahren, vorher rd. 67 €/Monat).

¹⁹⁶ Anlage 11, Nr. 6 Abs. 2 zu § 39 NBesG.

¹⁹⁷ § 115 Abs. 1 Niedersächsisches Beamtenengesetz (NBG).

einrichtung des Landes Niedersachsen tätig war. Bis zu dieser Neu-
regelung galt auch für feuerwehrtechnische Beamtinnen und Be-
amte des Landes die Regelaltersgrenze von 67 Jahren.

Diese Maßnahmen sollten insbesondere finanzielle Unterschiede ge-
genüber dem Personal der kommunalen Berufsfeuerwehren abbauen.
Der LRH bewertet dieses kritisch:

- Die Tätigkeit des Lehrpersonals der NABK ist nicht vergleichbar mit den Belastungen und Risiken des Einsatzdienstes bei einer Berufsfeuerwehr. Das Lehrpersonal hat u. a. weder Nachtdienste noch besonderen Verzehr durch Einsatz Tätigkeiten. Für Polizeivollzugsbeamtinnen oder -beamte des Landes, die an der Polizeiakademie unterrichten, gilt zudem keine entsprechende Verringerung der Altersgrenze um ein Jahr.¹⁹⁸
- Ein Indikator für die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Personalgewinnung ist die Entwicklung der Quote der unbesetzten Stellen. In den Jahren 2018 und 2019 konnten trotz der ergriffenen Maßnahmen jeweils zehn der 55 bzw. 58 Stellen für feuerwehrtechnisches Personal nicht besetzt werden.
- Neben einer möglichen Steigerung der Attraktivität der NABK als Arbeitgeber führten die Maßnahmen als Kehrseite zu einem sechs Jahre früheren Verlust von Wissen und Erfahrung. Infolge der Absenkung des Ruhestandseintrittsalters schieden in den Jahren 2017 und 2018 vier feuerwehrtechnische Beamte der NABK mit Erreichen der neuen Altersgrenze aus dem aktiven Dienst aus. Die Absenkung des Ruhestandseintrittsalters trug somit zumindest vorübergehend zu einer Verschärfung der Personalsituation bei der NABK bei.

¹⁹⁸ § 109 Abs. 2 NBG.

Besondere Maßnahmen bei Berufsausbildung und Praxisaufstieg

Auch die besonderen Maßnahmen vermögen aus Sicht des LRH zum Teil nicht zu überzeugen:

- Ab dem Wintersemester 2013/14 richtete eine niedersächsische Hochschule in Kooperation mit der NABK den Studiengang Bauingenieurwesen (Wasser- und Tiefbau) mit feuerwehrtechnischer Zusatzausbildung ein. Die Studierenden erhielten über einen Vertrag mit der NABK ein monatliches Stipendium in Höhe von 500 € für die regelmäßige Studienzeit von sieben Semestern. Bis zum Wintersemester 2017/18 schloss die NABK Stipendiatsverträge mit insgesamt 27 Studierenden über eine Gesamtsumme von 567.000 €. ¹⁹⁹

Im Januar 2019 teilte das Ministerium für Inneres und Sport der NABK mit, dass der Studiengang mangels Akkreditierung die Anforderungen für die Befähigung für die Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt der Fachrichtung Feuerwehr, nicht erfülle. Das Ministerium erwirkte jedoch im März 2019 beim Landespersonalausschuss (LPA) einen Grundsatzbeschluss, wonach den Absolventinnen und Absolventen die Befähigung als „andere Bewerberin bzw. anderer Bewerber“ zuerkannt wurde.

In den Jahren 2017 bis 2019 beendeten insgesamt 15 Stipendiatinnen und Stipendiaten ihr Studium. Im Jahr 2019 konnten zwar zuletzt drei von sechs eingestellt werden; insgesamt acht Stipendiatinnen und Stipendiaten verblieben jedoch nicht beim Land.

Dass mehr als die Hälfte der Stipendiatinnen und Stipendiaten aus drei Studienjahrgängen nach ihrem Abschluss nicht in ein Dienstverhältnis beim Land Niedersachsen eintrat, ist ein Beleg dafür, dass auch die Stipendienvergabe kein erfolgreiches Mittel zur Gewinnung von feuerwehrtechnischem Personal war. Dass

¹⁹⁹ 500 € x 7 Semester x 6 Monate x 27 Studierende.

der Studienabschluss erst durch einen Grundsatzbeschluss des LPA zu einer laufbahnrechtlichen Befähigung führte, zeugt zudem von planerischen Mängeln bei der Konzeption dieser Maßnahme.

- Als eine weitere Maßnahme der Gewinnung von Lehrkräften für die NABK entschied das Innenministerium, für feuerwehrtechnisches Personal²⁰⁰ einen Praxisaufstieg bis zur Besoldungsgruppe A 11 zu ermöglichen. Kosten- und Finanzierungsaspekte untersuchte das Ministerium für diese Maßnahme nicht.

Der Bericht der Strukturkommission fordert zur Sicherstellung des Brandschutzes, dass Lehrkräfte insbesondere über pädagogisch-didaktische Fähigkeiten zur Kompetenzvermittlung verfügen müssen.²⁰¹ In der Laufbahnqualifikation sind pädagogisch-didaktische Anforderungen nicht enthalten, d. h. sie müssen zusätzlich erworben werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH fehlte eine Konzeption der NABK, wie diese Fähigkeiten aufgebaut und innerhalb der Bewährungszeit nachgewiesen werden sollen.

Nach Feststellung des LRH blieb zudem die Frage ungeklärt, wie an der NABK das Personal eingesetzt werden könnte, das zwar für den Praxisaufstieg eingestellt wird, sich jedoch nicht innerhalb der vorgegebenen Zeit bewährt.

Ausblick

Das Land will sich durch die Gründung des Niedersächsischen Landesamtes für Brand- und Katastrophenschutz (NLBK) zum 01.01.2021 zukunftsorientierter positionieren. Insbesondere will es konzeptionellen Anforderungen besser gerecht werden.²⁰² Das Innenministerium knüpft an die Gründung des NLBK, das vergleichsweise hohe Niveau

²⁰⁰ Personal der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt.

²⁰¹ Anlage zur Drs. 18/3971, S. 89.

²⁰² Anlage zur Drs. 18/6197, S. 35.

der Besoldung sowie die interessanten Tätigkeiten und Perspektiven die Erwartung, dass sich die Übernahmequoten von Anwärtnerinnen und Anwärtern erhöhen werden. Im Jahr 2019 sei es gelungen, zwei von drei Anwärtnerinnen und Anwärtern für eine Anstellung bei der NABK zu gewinnen. Darüber hinaus sei geplant, einen integrierten Studiengang im Beamtenverhältnis auf Widerruf für die feuerwehrtechnische Laufbahn zu entwickeln und einzurichten.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport gemeinsam mit dem NLBK als Rechtsnachfolger der NABK die Personalgewinnung für Brandschutzaufgaben des Landes auch unter wirtschaftlichen Aspekten neu ausrichtet.

21 Polizeidienstunfähigkeit

Die Verfahren zur Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit verzögerten sich teilweise, weil sie spät eingeleitet und ihre Ergebnisse nicht konsequent umgesetzt wurden. Dies führte in einigen Fällen zu verspäteten Ruhestandsversetzungen.

Ausgangssituation

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB) sind polizeidienstunfähig, wenn sie den besonderen gesundheitlichen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes nicht mehr genügen und nicht zu erwarten ist, dass sie ihre volle Verwendungsfähigkeit innerhalb von zwei Jahren wiedererlangen.²⁰³

Als dienstunfähig kann der Dienstherr PVB ansehen, wenn sie infolge einer Erkrankung innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan haben und keine Aussicht besteht, dass innerhalb von zwei Jahren die Polizeidienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist.²⁰⁴ Diese Vorgabe ermöglicht es den Polizeibehörden, unter den dort definierten Voraussetzungen die Dienstunfähigkeit ohne weitere Ermittlungen zu vermuten und ein Verfahren zur Überprüfung der Dienstfähigkeit einzuleiten.

Der LRH betrachtete die von den acht Polizeibehörden²⁰⁵ jeweils 20 zuletzt abgeschlossenen Verfahren zur Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit. Von diesen 160 Verfahren endeten 91, also rd. 57 %, mit der Versetzung der oder des PVB in den Ruhestand. In drei Polizeibehörden prüfte der LRH diese jeweils 20 zuletzt abgeschlossenen Verfahren zur Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit näher anhand der Aktenlage bei den Personaldezernaten.

²⁰³ § 110 erster Halbsatz Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG).

²⁰⁴ § 26 Abs. 1 Satz 2 Beamtenstatusgesetz in Verbindung mit § 110 NBG.

²⁰⁵ § 87 Abs. 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz: Landeskriminalamt Niedersachsen, Zentrale Polizeidirektion und Polizeidirektionen.

Dauer und Abläufe der Verfahren

Die Dienststellen bzw. Dezernate, denen die PVB angehören, entscheiden einzelfallbezogen, ob und wann sie dem Personaldezernat ihrer Behörde längere krankheitsbedingte Ausfallzeiten melden, um eine Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit zu erreichen. Dabei ist jeder gesundheitliche Einzelfall zu bewerten.

Der LRH stellte fest, dass die entsprechende Meldung aus der personalführenden Organisationseinheit an das Personaldezernat in rd. 60 % der geprüften Fälle erst erfolgte, nachdem PVB bereits mindestens sechs Monate durchgehend erkrankt waren. Rd. 33 % der geprüften Fälle wiesen sogar eine durchgehende krankheitsbedingte Fehlzeit von über zwölf Monaten bis zur Meldung auf. In einem Beispiel ersuchte ein Beamter selbst eine amtsärztliche Überprüfung seines Gesundheitszustands bei seiner Dienststelle. Diese gab den Antrag erst nach drei Monaten an die zuständige Behörde weiter. Den Personalakten der Personaldezernate war nicht zu entnehmen, aus welchen Gründen die Entscheidungsträger die Meldung verzögerten oder die Verfahren hinausgeschoben hatten.

Erhält das Personaldezernat der Behörde Kenntnis von krankheitsbedingten Abwesenheitszeiten, die eine Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit rechtfertigen, ist es gehalten, eine medizinische Untersuchung der oder des PVB anzuordnen.

Für die Untersuchungen von PVB sind vornehmlich die Ärztinnen und Ärzte des Medizinischen Dienstes der Polizei zuständig. Eine zeitnahe und vollumfängliche Aufgabenerledigung des Medizinischen Dienstes setzt u. a. eine adäquate personelle Besetzung voraus.

Der LRH stellte fest, dass die Planstellen der Polizeiärztinnen und -ärzte in den vergangenen Jahren²⁰⁶ – trotz nachvollziehbar dargelegter, intensiver Bemühungen der Polizei – durchgehend durchschnittlich

²⁰⁶ Geprüfter Zeitraum: 01.01.2014 bis 31.07.2019.

nur zu rd. 66 % besetzt werden konnten. Dies führte teilweise zu Verzögerungen bei der Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit. Der Medizinische Dienst benötigte in rd. 40 % der Verfahren länger als ein Jahr für ein Gutachten.

In Einzelfällen verzögerte die Landespolizei zudem aus Sicht des LRH alternativlose Versetzungen von PVB in den vorzeitigen Ruhestand:

Ein PVB war beispielsweise seit dem Jahr 2013 krankheitsbedingt durchgehend nicht im Dienst. Ein Jahr später wurde er während seiner Krankheit befördert. Zu diesem Zeitpunkt lag bei ihm ein unbefristeter Grad der Behinderung von 100 % mit Merkmalen „außergewöhnlich gehbehindert“ und „hilflos“ vor. Die Beförderung war zum Zeitpunkt des Ruhestandseintritts pensionswirksam. Der Untersuchungsauftrag zur Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit datierte aus dem Jahr 2016. Der Polizeiarzt stellte nach einem Jahr fest, dass eine – wie auch immer geartete – Erwerbstätigkeit angesichts des Ausmaßes der erlittenen Schädigungen aktuell nicht möglich war. Bis zur Ruhestandsversetzung verstrichen nach Eingang des medizinischen Gutachtens im Personaldezernat zudem nochmals weitere drei Monate.

Bewertung des LRH

Es ist zwar in das Ermessen der Dienstvorgesetzten gestellt, ob sie PVB als dienstunfähig ansehen, die infolge Erkrankung innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan haben.²⁰⁷ Die Dienstvorgesetzten sollten im Interesse der Funktionsfähigkeit der Landespolizei bei ihrer Abwägung jedoch darauf achten, die Verfahren zur Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit möglichst kurz zu halten. Die Entscheidung über eine verzögerte Verfahrenseinleitung ist stets in der Personalakte zu dokumentieren und zu begründen.

²⁰⁷ Siehe Fn. 204.

Lange Fehlzeiten belasten neben den Erkrankten auch die Organisation Landespolizei. Für die Kolleginnen und Kollegen führt die Abwesenheitsvertretung zu einer potenziell erheblich höheren Inanspruchnahme. Den Landeshaushalt belasten krankheitsbedingte Abwesenheitszeiten, da u. a. den fortlaufenden vollen Dienstbezügen nebst Heilfürsorge keine Dienstleistung gegenübersteht. Wird ein Verfahren zur Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit eingeleitet, liegt es daher im Interesse aller Betroffenen, dass die Personaldezernate eine Entscheidung zügig herbeiführen und umsetzen.

Der LRH erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport – unter Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalls – auf ein grundsätzlich zügiges Verfahren bezüglich der Überprüfung der Polizeidienstunfähigkeit hinwirkt und dass die Landespolizei die Resultate zeitnah umsetzt.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium erklärte, zukünftig auf eine stringente Anwendung der gesetzlichen Vorgaben zur Einleitung der Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit und der Umsetzung der daraus resultierenden Ergebnisse hinzuwirken. Die Polizeibehörden hätten unter der Prämisse einer möglichst zielgerichteten weiteren Verwendung der PVB und unter Berücksichtigung des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“ gehandelt. Das Ministerium begründete die Verzögerungen bei alternativlosen Ruhestandsversetzungen teilweise mit der personellen und dienstlichen Situation in den Personalstellen der Polizeibehörden. Die Landespolizei bemühe sich zudem intensiv darum, die vakanten Dienstposten für Polizeiärztinnen und -ärzte im Medizinischen Dienst der Polizei zu besetzen. Das Ministerium beabsichtige, voraussichtlich bis zum Ende des ersten Quartals 2021 eine verbindliche Handlungsanleitung und Berichtspflichten einzuführen.

22 Verwendung der Überschüsse aus dem Betrieb von Notunterkünften

Dreieinhalb Jahre nach Abschluss einer Rahmenvereinbarung mit den Hilfsorganisationen war die Verwendung der Überschüsse aus dem Betrieb von Notunterkünften noch nicht abschließend geregelt. Das Ministerium für Inneres und Sport hat darauf hinzuwirken, dass noch ausstehende Festlegungen kurzfristig erfolgen und die Überschüsse nunmehr zeitnah für den Katastrophenschutz eingesetzt werden.

Bei der Verwendung der Überschüsse für die Beschaffung von Fahrzeugen hat das Ministerium sicherzustellen, dass Doppelförderungen unterbleiben.

Historie

Im Sommer 2015 zeichnete sich ab, dass die Aufnahmekapazitäten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen nicht ausreichen würden, den weiter ansteigenden Strom von Flüchtlingen unterbringen zu können. Die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen schloss daraufhin u. a. mit Hilfsorganisationen privater Träger Verträge über den Betrieb von Notunterkünften. Infolge des Rückgangs der Flüchtlingszahlen im Frühjahr 2016 konnten die Hilfsorganisationen durch vereinbarte Pauschalen Überschüsse erwirtschaften.²⁰⁸

Höhe der Überschüsse

Zu den Überschüssen aus dem Betrieb von Notunterkünften schloss das Ministerium für Inneres und Sport mit den sechs niedersächsischen Hilfsorganisationen am 22.05.2017 eine Rahmenvereinbarung. Diese sah vor, dass die Überschüsse für gemeinnützige Zwecke und schwerpunktmäßig im Katastrophenschutz verwendet werden sollten.

²⁰⁸ Jahresbericht 2017, S. 38 „Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen – vom Notfallmodus zum Masterplan“.

Über die Verwendung der festgestellten Überschüsse sollten mit den jeweiligen Hilfsorganisationen bilaterale Vereinbarungen geschlossen werden. Das Ministerium legte dem LRH die folgenden Zielvereinbarungen vor:

Hilfsorganisation	Datum der Vereinbarung	Höhe des Überschusses
A	17.07.2017	8,500 Mio. €
B	12.04.2018	3,519 Mio. €
C	26.06.2018	rd. 1,138 Mio. €
D	24.06.2019	0,908 Mio. €
E 8 bilaterale Vereinbarungen	24. bis 27.01.2020	3,070 Mio. €
F	02.03.2020	0,871 Mio. €

Tabelle 20: Übersicht zu den Zielvereinbarungen und zur Höhe der Überschüsse

Die Gesamtsumme der Überschüsse aller niedersächsischen Hilfsorganisationen belief sich danach auf rd. 18 Mio. €.

Diese Zielvereinbarungen mit den Hilfsorganisationen sahen jeweils Projekte zur Förderung des Katastrophenschutzes vor. Überwiegend sollten 70 % der Überschüsse zur Beschaffung von Einsatzfahrzeugen im Katastrophenschutz und 30 % für ergänzende Investitionen sowie Aus- und Fortbildungen der Helferinnen und Helfer und von Führungskräften, eingesetzt werden. Erst den im Jahr 2020 – während der Prüfung des LRH – abgeschlossenen Zielvereinbarungen waren zum Teil abschließende Angaben über die Mittelverwendung zu entnehmen.

Mit vier Landesverbänden der Hilfsorganisationen vereinbarte das Ministerium, dass die Überschüsse spätestens binnen drei Jahren einzusetzen seien. Die neun weiteren Vereinbarungen sahen einen Zeitraum von fünf Jahren vor. Somit stehen die Mittel aus den Überschüssen teilweise bis zum Jahr 2025 zur Verfügung.

Verwendung der Überschüsse

Die Hilfsorganisationen haben nach dem jeweiligen Ende ihres Projekts einen Projektbericht über die Verwendung der Mittel zu erstellen. Weiterhin haben sie jährlich Zwischenberichte an das Ministerium zu übermitteln.

Der LRH stellte fest, dass im September 2020 noch keine der Hilfsorganisationen einen abschließenden Projektbericht vorgelegt hatte. Insgesamt lagen nur vier Zwischenberichte vor. Diese gaben zum Teil nur bedingt Auskunft über die bisherige Mittelverwendung:

- Die Zielvereinbarung mit der Hilfsorganisation A sah die Beschaffung von elf Einsatzfahrzeugen sowie von fünf Feldkochherden vor. Den beiden Zwischenberichten der Hilfsorganisation A war lediglich zu entnehmen, dass die Planungen abgeschlossen und die Beschaffungen auf den Weg gebracht worden seien. Dem zweiten Bericht zufolge soll am 06.05.2019 eine Änderung zur Zielvereinbarung erfolgt sein. Unterlagen hierzu legte das Ministerium dem LRH nicht vor. Zum Zeitpunkt der Prüfung fehlten Vereinbarungen zur Beschaffung von Einsatzfahrzeugen über ein Volumen von rd. 1,6 Mio. €. Das Ministerium teilte dem LRH mit, dass eine Ergänzungsvereinbarung zu schließen sei, um den Zeitraum für die Umsetzung der Projekte zu verlängern.
- Nach der Zielvereinbarung mit der Hilfsorganisation B sollte diese u. a. 15 Mannschaftstransportwagen, einen Krankentransportwagen sowie Material für Gerätewagen beschaffen. Aus den Zwischenberichten ergaben sich weitere Beschaffungen. Im Februar 2019 hatte die Hilfsorganisation B rd. 1,17 Mio. € für Fahrzeugbeschaffungen und weitere rd. 103.000 € für ergänzende investive und konsumtive Maßnahmen verausgabt. Nach dem letzten Zwischenbericht sollte der Krankentransportwagen im August 2020 ausgeliefert werden. Außerdem plante die Hilfsorganisation B Baumaßnahmen für rd. 400.000 €. Damit wäre

rd. die Hälfte der Mittel verausgabt oder verplant. Für die restlichen Mittel in Höhe von rd. 1,75 Mio. € lagen noch keine Planungen vor.

- Die Zielvereinbarung mit der Hilfsorganisation C sah die Beschaffung von Einsatzfahrzeugen vor. Angaben zur Anzahl der Fahrzeuge und zum Finanzvolumen fehlten. Für die Hilfsorganisation C legte das Ministerium dem LRH bisher keinen Zwischenbericht vor. Der Stellungnahme des Ministeriums zufolge habe die Hilfsorganisation C jedoch mittlerweile drei Fahrzeuge im Wert von rd. 186.000 € beschafft und weitere 480.000 € geplant. Für den Bereich der ergänzenden Investitionen habe die Hilfsorganisation C den Kauf eines Grundstücks für rd. 293.000 € gemeldet. Die restlichen Mittel in Höhe von rd. 180.000 € seien noch keinen Planungen zugeführt.
- Die Hilfsorganisation D sollte der Vereinbarung zufolge ihre Überschüsse vollständig bis Ende des Jahres 2019 u. a. in Fahrzeugbeschaffungen, den Kauf von 20 Mehrzweckbooten und in den Aufbau eines Lagezentrums investieren. Ein abschließender Projektbericht, der binnen sechs Monaten hätte vorgelegt werden sollen, fehlte. Daher war unklar, inwieweit die Überschüsse in Höhe von 0,908 Mio. € eingesetzt worden waren.
- Nach den Zielvereinbarungen mit den acht Kreisverbänden/Gesellschaften der Hilfsorganisation E sollen die Mittel binnen fünf Jahren ab Unterzeichnung eingesetzt werden. Zum Zeitpunkt der Vereinbarung hatten diese insgesamt bereits rd. 0,92 Mio. € eingesetzt; drei Kreisverbände hatten ihre Überschüsse sogar bereits vollständig eingesetzt. Die Zielvereinbarungen sahen über ein Volumen von 1,82 Mio. € sowie für den Neubau einer Halle (ohne Angabe eines Betrags) konkrete Planungen vor. Lediglich für einen Kreisverband fehlte eine Vereinbarung von konkreten Maßnahmen über eine Summe von rd. 24.500 €.

- Für die Hilfsorganisation F sah die Zielvereinbarung die Beschaffung von Fahrzeugen und Geräten vor. Angaben zum Finanzvolumen fehlten. Auch hier war offen, inwieweit die Überschüsse in Höhe von 0,871 Mio. € eingesetzt worden waren.

Der LRH kritisiert, dass das Ministerium zum Zeitpunkt der Prüfung, also dreieinhalb Jahre nach Abschluss der Rahmenvereinbarung, noch keine abschließende Verwendung der Überschüsse vereinbart hatte. Wie dargelegt, waren Zwischen- bzw. Projektberichte offen und Überschüsse in Höhe von über 5,3 Mio. € noch keinen konkreten Planungen bzw. Zielvereinbarungen zugeführt. Zudem erschließt sich nicht, warum das Ministerium den acht Kreisverbänden der Hilfsorganisation E im Jahr 2020 noch fünf Jahre für die Mittelverwendung einräumte, obwohl drei ihre Überschüsse schon vollständig eingesetzt hatten. Mithin kann sich der Einsatz der Mittel bis ins Jahr 2025 ziehen. Nach Aussagen des Ministeriums bestehen aktuell erhebliche Fehlbedarfe bei den Fahrzeugen für den Katastrophenschutz. Der Investitionsstau liege in einer zweistelligen Millionenhöhe. Der LRH erachtet daher einen zeitnahen Einsatz der Überschüsse für erforderlich. Hierzu sollte das Innenministerium zumindest mit den Hilfsorganisationen A, B und C unverzüglich Ergänzungsvereinbarungen zu offenen Mittelverwendungen schließen.

Das Ministerium legte in seiner Stellungnahme dar, dass es trotz der widrigen Umstände und zusätzlichen Belastungen durch die COVID-19-Pandemie kontinuierlich an der Umsetzung und Überprüfung der Zielvereinbarungen arbeite. Pandemiebedingt hätten sich zudem Änderungs- und Anpassungsbedarfe ergeben.

Fahrzeugbeschaffungen aus Zuwendungen

Das Land fördert die Beschaffung von Fahrzeugen für den Katastrophenschutz auch mit Zuwendungen.²⁰⁹ Für das Zuwendungsverfahren waren bis Ende des Jahres 2020 grundsätzlich die Polizeidirektionen – Ämter für Brand und Katastrophenschutz – zuständig.²¹⁰

Das Ministerium für Inneres und Sport unterrichtete seine nachgeordneten Dienststellen nicht über die Beschaffung von Fahrzeugen aus den Zielvereinbarungen zu den Überschüssen aus dem Betrieb von Notunterkünften.

Nach den Aussagen des Ministeriums wurden aus den Überschüssen hauptsächlich Fahrzeuge für zentrale Landeseinheiten finanziert, aber auch eine kleine Anzahl von kommunal eingesetzten Fahrzeugen.

Doppelförderungen sind auszuschließen. Daher hält der LRH es für notwendig, nachgeordnete Dienststellen über die beschafften Fahrzeuge aus den Zielvereinbarungen zu informieren. Diese könnten bei der Prüfung der Verwendungsnachweise die Fahrzeuge mit denen aus den Zielvereinbarungen abgleichen.

²⁰⁹ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beschaffung von Fahrzeugen der im Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen, Gemeinden und Gemeindeverbände, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 24.11.2017 (Nds. MBl. S. 1568).

²¹⁰ Zum 01.01.2021 wurde das Niedersächsische Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz errichtet.

23 Sachmittelbewirtschaftung im Landeskriminalamt

Verstöße bei der Bewirtschaftung der Sachmittel, insbesondere gegen das Gebot eines sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns, machen deutlich, dass diese Aspekte stärker als bisher in die Steuerung und Bewirtschaftung der dem Landeskriminalamt Niedersachsen zur Verfügung stehenden Mittel integriert werden müssen.

Ausgangssituation

Das Landeskriminalamt Niedersachsen (LKA) ist die Zentralstelle für Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung in Niedersachsen. Für diese speziellen Aufgaben weist das Ministerium für Inneres und Sport dem LKA erhebliche Sachmittel zu. Deren konkrete Höhe ist im Landeshaushalt schon mangels entsprechend klarer Veranschlagung nicht erkennbar. Anders als in sieben anderen Bundesländern, in denen das LKA im Landeshaushalt in einem eigenen Kapitel abgebildet ist, umfasst das Kapitel 03 20 im Haushaltsplan des Landes Niedersachsen die Ausgaben für die gesamte Landespolizei.²¹¹ Der LRH ermittelte für das LKA knapp 16 Mio. € für sächliche Verwaltungs- und Investitionsausgaben.²¹² Er untersuchte, inwieweit das LKA diese Haushaltsmittel ordnungsgemäß sowie sparsam und wirtschaftlich im Sinne des § 7 LHO einsetzte.

Verantwortlichkeiten für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

Eine zentrale und koordinierende Funktion bei der Bewirtschaftung der Sachmittel nehmen der Beauftragte für den Haushalt (BfdH) und das Haushaltsdezernat ein.

²¹¹ Z. B. sind in Rheinland-Pfalz die Ausgaben der Landespolizei im Landeshaushalt in fünf Kapiteln abgebildet. In Baden-Württemberg gibt es eine detaillierte Struktur mit eigenen Kapiteln für jede Polizeibehörde.

²¹² Durchschnittliche jährliche Ausgaben bei den Hauptgruppen 5 und 8 im Prüfungszeitraum (2017 bis 2019).

Während der gesamten Dauer der örtlichen Erhebungen des LRH zwischen März und September 2020 waren im Haushaltsdezernat die drei Dienstposten für die wesentlichen Aufgaben der Haushaltsmittelbewirtschaftung unbesetzt. Auch die Inhaber der beiden Dienstposten „Leitung des Dezernats“ (zugleich BfdH) und „Leitung des Sachgebietes Haushalt“ waren in diesem Zeitraum über mehrere Monate nicht anwesend, bevor beide Bedienstete ohne eine Nachfolge ganz aus dem Dezernat ausschieden. Dem Ministerium für Inneres und Sport war diese Sachlage bekannt.

Der BfdH gab das Verfahren für Beschaffungen im LKA vor. Die Stellen im LKA, die Beschaffungen vornehmen wollten, mussten zunächst das Haushaltsdezernat beteiligen. Erst nach Zustimmung von dort und der Einplanung entsprechender Haushaltsmittel durfte eine Beschaffung ausgelöst werden.

Der LRH stellte dennoch fest, dass in zahlreichen Fällen nicht das Haushaltsdezernat oder eine andere Organisationseinheit des LKA, die dazu befugt war, handelte. Vielmehr bestellten, oftmals ohne Zustimmung des Haushaltsdezernats, verschiedene Bedienstete aus mehreren Fachorganisationseinheiten des LKA Waren auf ihren Namen, bezahlten diese, ließen sie sich an ihre Privatadresse liefern und sich den Rechnungsbetrag vom LKA auf ihr Privatkonto erstatten. Inhaltlich ging es z. B. um den Kauf von Kameras und Zubehör, Schraubstöcken und andere Werkzeugen über einen Internetanbieter. Das Logistikzentrum Niedersachsen (LZN) hatte eine Vielzahl dieser Gegenstände auch in seinem Produktportfolio. Trotz seiner Rolle als zentrale Beschaffungsstelle des Landes und eines grundsätzlich auch für das LKA bestehenden Kontrahierungszwangs blieb das LZN dabei aber weitgehend außen vor.

Die Bediensteten hatten bei ihren Bestellungen weder die Kompetenz, für das LKA Zahlungsverpflichtungen einzugehen, noch einen Überblick darüber, ob Haushaltsmittel zur Verfügung standen.

Das LKA hat zudem, weil es als Behörde für die beschafften Waren kein Vertragspartner der Lieferanten war, keine originären eigenen Ansprüche gegen diesen, z. B. bei einem Sachmangel der Kaufgegenstände.

Unangemessen hohe Ausgaben für Veranstaltungen

Im Jahr 2019 leistete das LKA für drei interne Veranstaltungen der Landespolizei Sachausgaben von mehr als 22.000 €. So verausgabte das LKA allein 14.000 € für die Veranstaltungsreihe „Digitale Arbeitswelten“ mit mehreren Einzelveranstaltungen, z. B. Podiumsdiskussionen. Ziel der Veranstaltungen sollte sein, über den digitalen Wandel und damit einhergehende Veränderungen und Herausforderungen zu informieren. Bei den einzelnen Veranstaltungen beschränkte sich der Teilnehmerkreis fast ausschließlich auf Angehörige des LKA.

Das Haushaltsdezernat des LKA hatte zuvor in der Planungsphase die Veranstaltungsreihe als „dienstlich nicht notwendig“ bewertet und war bestrebt gewesen, die Kosten zu senken. Es hatte auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO sowie darauf hingewiesen, es handele sich um eine hausinterne Veranstaltung. Konkret hatte es die Anmietung externer Räumlichkeiten hinterfragt.

Der überwiegende Teil der Ausgaben fiel für die Auftaktveranstaltung in einer angemieteten Räumlichkeit mit externer Bewirtung an. Die Ausgaben entstanden in erster Linie für Referenten (rd. 10.700 €). In der Auftaktveranstaltung sprachen mehrere Referenten, darunter einer für ein Honorar von 3.570 €. Weitere Ausgaben entstanden z. B. für das Anmieten eines Kinos für eine Filmvorführung (800 €).

Mängel beim Vertragsmanagement

Das LKA wendete Haushaltsmittel von mehreren Millionen Euro für Untersuchungen im Kriminaltechnischen Institut (KTI) auf. Allein für kon-

tinuierlich notwendige Verbrauchsmittel, insbesondere für molekular-genetische Untersuchungen, verauslagte das LKA im Jahr 2017 rd. 2,4 Mio. €. In den beiden Folgejahren stieg dieser Betrag um rd. 25 % auf mehr als 2,9 Mio. € an. Etwa 87 % davon entfielen auf drei Unternehmen. Dem LKA gelang es trotz mehrjähriger Zusammenarbeit mit dem LZN nicht, die Ausschreibung dieser Verbrauchsmittel zu erreichen.

Konkret bestellten Bedienstete des KTI Verbrauchsmittel per Telefon oder online über die Homepage des jeweiligen Anbieters, oft mit Rabatten von 10 % bis 30 %. Sie schlossen so einzelne Verträge über fünf- und sechsstelligen Eurobeträge. Rahmenverträge mit den Anbietern hatte das LKA nicht geschlossen. Daher war es vielmehr deren wechselnder Preisgestaltung ausgesetzt. Schon mit dem Kauf von Großgeräten hatte sich das LKA häufig auf damit kompatible Verbrauchsmittel festgelegt. Eine Vereinbarung, die auch deren Erwerb umfasste, schloss es nicht.

Regelmäßig und über Jahre leistete das LKA nicht nur für diesen Aufgabenbereich Zahlungen in großer Höhe an wenige Unternehmen. Es hatte außerdem insgesamt keinen zentralen Überblick über seine Verträge. Eine dem LRH vorgelegte Übersicht enthielt zwar für den Bereich des KTI zahlreiche Vertragsdaten. Für den übrigen Bereich des LKA waren aber nur wenige zwischen den Jahren 2003 und 2008 geschlossene Verträge sowie ein aktuellerer Vertrag gelistet. Teilweise fehlten Angaben zu vertraglichen Kerndaten, wie Vertragswert und -dauer.

Bewertung des LRH

Die vom LRH beispielhaft aufgezeigten Punkte machen deutlich, dass – auch unter Berücksichtigung polizeilicher Erfordernisse – insbesondere das gesetzlich normierte Prinzip eines wirtschaftlichen und sparsamen Handelns nicht hinreichend in der Haushaltsbewirtschaftung im LKA berücksichtigt wurde. Konkret bewertet der LRH z. B. die Ausgaben für die interne Veranstaltungsreihe „Digitale Arbeitswelten“ als

deutlich zu hoch. Angemessen wäre eine Veranstaltung in einer polizei-eigenen Liegenschaft ohne die sehr hohen Referenten- und Bewirtungskosten gewesen. Bei mehreren Veranstaltungen waren mindestens einzelne Bestandteile nicht von dienstlicher Notwendigkeit geprägt. Das LKA sollte sein Handeln bei der Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen künftig stärker am Gedanken eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes ausrichten. Dies sollte insbesondere dann gelten, wenn die Veranstaltungen nicht nur oder nicht in erster Linie polizeilichen Aufgaben im engeren Sinne dienen.

Dem Haushaltsdezernat des LKA fällt dabei eine zentrale Rolle zu. Es ist ein wichtiger Partner für die direkt mit der Kriminalitätsbekämpfung befassten Organisationseinheiten des LKA, steuert es doch zentral den Mitteleinsatz für diese gemeinsame Aufgabe. Es ist daher zunächst sicherzustellen, dass dort hinreichende Personalressourcen eingesetzt werden, um die hohen Haushaltsmittel künftig ordnungsgemäß, sparsam und wirtschaftlich zu bewirtschaften. Dies ist in erster Linie eine Steuerungsaufgabe. Neben der Leitung des LKA sieht der LRH hier auch das Ministerium für Inneres und Sport in der Verantwortung.

Ordnungsgemäßes, wirtschaftliches und sparsames Handeln betrifft nicht nur verwaltungstechnische und haushalterische Aspekte. Vielmehr stellt es sicher, die vorhandenen Mittel bestmöglich für die gesamte polizeiliche Aufgabenerledigung im LKA oder andere Polizeidienststellen einzusetzen und sollte deshalb handlungsleitend sein. Dies gilt umso mehr aufgrund der hohen Belastungen des Landeshaushalts in den nächsten Haushaltsjahren infolge der COVID-19-Pandemie.

Für den Aufgabenbereich der molekularbiologischen Untersuchungen erachtet es der LRH für dringend angezeigt, dass das LKA unter Beachtung der vergaberechtlichen Vorgaben eine belastbare Vertragssituation herbeiführt und sich um den Abschluss von Rahmenverträgen für die Beschaffung von Verbrauchsmitteln bemüht. Dies gilt auch,

wenn insoweit eine Marktsituation mit weltweit wenigen Anbietern besteht. Gerade ein hohes Abhängigkeitsverhältnis gegenüber wenigen Anbietern und der deutliche Anstieg der hohen Ausgaben unterstreichen hier die Handlungsnotwendigkeit.

Für nicht akzeptabel hält es der LRH, dass das LKA keinen zentralen Überblick über seine Verträge hat. Ein Vertragsmanagement ist die Steuerungsgrundlage für ein haushalts- und vergaberechtskonformes Agieren im Einzelfall. Das LKA sollte an zentraler Stelle für seinen Gesamtbereich ein Vertragsmanagement etablieren, um Schwachstellen zu identifizieren und zu beheben.

Im Landeshaushalt sollte zudem dem Grundsatz der Haushaltsklarheit als rechtlichem Maßstab umfassend Rechnung getragen werden. Haushaltsklarheit beinhaltet u. a. das Erfordernis einer transparenten, systematischen und aussagefähigen Gliederung des Haushalts. Diese Gliederung muss die anfallenden Beträge nach Entstehungsgrund, Zweckbestimmung und Höhe klar erkennen lassen.²¹³ Als ein übergeordnetes Steuerungsmittel empfiehlt der LRH deswegen, die Haushaltsmittel des LKA künftig, dem Beispiel anderer Länder folgend, in einem eigenen Kapitel im Landeshaushalt auszuweisen. Eine solche verursachergerechte Abbildung würde zudem dem Gebot eines möglichst hohen Maßes an Haushaltstransparenz folgen.

Stellungnahme des Ministeriums und Schlussbemerkung

Das Ministerium für Inneres und Sport bestätigte in seiner Stellungnahme den zuvor geschilderten Sachverhalt. Es habe nach Prüfung des LRH bereits verschiedene Maßnahmen im LKA auf den Weg gebracht.

Die bisherigen Maßnahmen des Innenministeriums begrüßt der LRH als erste Schritte ausdrücklich. Er hält es für erforderlich, dass das LKA

²¹³ Bundesministerium der Finanzen „Das System der öffentlichen Haushalte“, Stand: August 2015, S. 12, Nr. 11.

diese konsequent und nachhaltig umgesetzt. Darüber hinaus sollten weitere Maßnahmen initiiert und im LKA etabliert werden. Der LRH sieht das Ministerium für Inneres und Sport in der Rolle, ggf. über ein Monitoring steuernd einzugreifen.

Zur Empfehlung des LRH, die Haushaltsmittel des LKA in einem eigenen Kapitel auszuweisen, erklärte das Ministerium, es wolle ihr nicht folgen. Es wies dazu auf die Zentralstellenfunktion des LKA innerhalb der Landespolizei und seine enge Aufgabenvernetzung mit den anderen Polizeibehörden hin. Eine getrennte Darstellung im Landeshaushalt würde eine flexible Haushaltsmittelbewirtschaftung einschränken.

Die Möglichkeiten des Haushaltsrechts lassen aus Sicht des LRH eine hinreichend flexible Bewirtschaftung der Mittel auch in einem eigenen Kapitel zu. Ein solches für das LKA würde mit Sach- und Personalausgaben ein Mittelvolumen mindestens in hoher zweistelliger Millionenhöhe umfassen. Bei einer solchen Größenordnung weit über der zahlreicher anderer Kapitel im Einzelplan 03 und im Landeshaushalt insgesamt, ist aus Sicht des LRH dem Grundsatz der Haushaltsklarheit eine besonders wichtige Bedeutung beizumessen. Der LRH ist überzeugt davon, dass auch in Niedersachsen die Funktionsfähigkeit des LKA weiterhin voll gegeben sein wird, wenn – wie in sieben anderen Ländern – seine Ausgaben transparent in einem eigenen Kapitel ausgewiesen werden. Daher hält der LRH hierzu an seiner Empfehlung fest.

24 Konzentration staatlicher Aufgaben bei der Landwirtschaftskammer Niedersachsen

Bei der Landwirtschaftskammer Niedersachsen ist ein großer Teil der Aufgaben der staatlichen Agrarverwaltung konzentriert.

Der LRH stellte fest, dass die im Gesetz über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen geforderte organisatorische und personelle Trennung von Selbstverwaltungsangelegenheiten und Aufgaben der staatlichen Agrarverwaltung bei der Landwirtschaftskammer nicht durchgängig gegeben ist.

Eigener und übertragener Wirkungskreis der Landwirtschaftskammer

Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Landwirtschaftskammer) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie nimmt neben ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten (eigener Wirkungskreis), wie der Wahrnehmung der Belange der in der Landwirtschaft tätigen Personen, Aufgaben der staatlichen Agrarverwaltung (übertragener Wirkungskreis) wahr.

Der Umfang der übertragenen Aufgaben nahm in den vergangenen Jahren erheblich zu. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz übertrug im Jahr 2005 anlässlich der Verwaltungsreform und in den Folgejahren kontinuierlich Aufgaben der staatlichen Agrarverwaltung auf die Landwirtschaftskammer.

Gemäß § 23 a des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LwKG)²¹⁴ hat die Landwirtschaftskammer organisatorisch und personell sicherzustellen, dass Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises getrennt wahrgenommen werden.

²¹⁴ LwKG in der Fassung vom 10.02.2003 (Nds. GVBl. S. 61, 176), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 01.07.2020 (Nds. GVBl. S. 258).

Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Auftragsangelegenheiten) hat die Landwirtschaftskammer nach den Weisungen des Ministeriums durchzuführen.²¹⁵ Das Ministerium erstattet im Gegenzug der Landwirtschaftskammer die für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben entstehenden Personal- und Sachkosten.

Im Zuge der Aufgabenübertragungen stiegen in den letzten zehn Jahren die Finanzaufweisungen des Landes an die Landwirtschaftskammer im Durchschnitt jährlich um 3,3 % von 67,3 Mio. € im Jahr 2011 auf 89,3 Mio. € im Jahr 2020 an. Dagegen hielt die Landwirtschaftskammer in den letzten 25 Jahren ihren Beitragssatz für die Bemessung des Kammerbeitrags, mit dem sie ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten finanziert, konstant. Angesichts auch im Agrarsektor zunehmender Herausforderungen, wie globaler Wettbewerb, staatliche Regulierung, Klimawandel und Biodiversität, und eines infolgedessen wachsenden Beratungsbedarfs der Kammermitglieder, ist dies aus Sicht des LRH nicht nachvollziehbar.

Bereits bei der Bewertung des Controllingberichts der Landwirtschaftskammer für das Jahr 2013 für den Ausschuss für Haushalt und Finanzen stellte das Ministerium fest, dass der Anteil des Landes an der Finanzierung der Landwirtschaftskammer 49 % beträgt.²¹⁶ Nach einer Gegenüberstellung der erwarteten Einnahmen der Landwirtschaftskammer für die Jahre 2017 bis 2019 kommt der LRH zum Ergebnis, dass in diesen drei Jahren der Anteil der Einnahmen aus staatlichen Aufgaben an den Gesamteinnahmen der Landwirtschaftskammer ohne Berücksichtigung der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt Nord-West zwischen 58 % und 62 % lag.²¹⁷ Damit hat sich im Betrachtungszeitraum gemessen an der Finanzierung das Verhältnis von Selbstverwaltungsangelegenheiten und Aufgaben der staatlichen Agrarverwaltung deutlich hin zu den Aufgaben der staatlichen Agrarverwaltung verschoben. Nach den Untersuchungen des

²¹⁵ § 2 Abs. 6 LwKG.

²¹⁶ Niederschrift über den öffentlichen Teil der 69. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 11.02.2015, S. 22 f.

²¹⁷ Die Zahlen wurden den Haushaltsplänen der Jahre 2017, 2018 und 2019 der Landwirtschaftskammer entnommen.

LRH ist dies auf den Zuwachs von staatlichen Aufgaben zurückzuführen, aber auch eine Folge der Verlagerung von Selbstverwaltungsangelegenheiten in die Finanzierung des Landes, wie das folgende Beispiel der Düngbehörde zeigt.

Die Düngbehörde erstellt und bewertet die fachrechtlichen Grundlagen zur Umsetzung des Düngerechts und überwacht die Einhaltung in den Betrieben. Das Ministerium übertrug diese Aufgabe auf die Landwirtschaftskammer, ohne vorab Alternativen zu prüfen. Ergänzend zur gesetzlichen Regelung des § 23 a LwKG präzisierte Ende des Jahres 2016 ein Eckpunktepapier zum Aufbau der Düngbehörde, dass die Aufgaben der Düngbehörde finanziell, personell und organisatorisch von den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises abzugrenzen sind.

Der LRH stellte fest, dass weder eine finanzielle Transparenz gegeben war noch eine eindeutige personelle und organisatorische Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Düngbehörde und denen der Selbstverwaltung erfolgte.

Als Auftragsangelegenheit fehlerhaft finanziert

Das Ministerium finanzierte das Produkt „Düngerechtliche Information und Auskunft“ als Auftragsangelegenheit. Ausweislich des Controllingberichts 2018 belief sich der produktbezogene Aufwand auf rd. 400.000 € in diesem Jahr. In den Folgejahren war ein ähnlich hoher Betrag zu verzeichnen. Nach Auffassung des LRH handelt es sich überwiegend, zumindest wenn es sich um eine einzelbetriebliche Information und Auskunft handelt, um eine Selbstverwaltungsangelegenheit, die nicht durch das Land bezahlt werden dürfte. So gehört zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten nach LwKG²¹⁸, die landwirtschaftlichen Betriebe über die für sie geltenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu unterrichten und durch Beratung auf die Einhaltung dieser Vorschriften hinzuwirken.

²¹⁸ § 2 Abs. 2 Nr. 3 LwKG.

Unzureichende Aufgabentrennung

Neben der Finanzierung einer originären Selbstverwaltungsangelegenheit durch das Land führt die Einstufung als Auftragsangelegenheit außerdem dazu, dass Beschäftigte der Düngbehörde Aufgaben wahrnehmen, die getrennt von staatlichen Tätigkeiten im Selbstverwaltungsbereich zu erledigen wären. Führen Beschäftigte aus dem Selbstverwaltungsbereich diese Informationsweitergabe und Auskunft nach dem oben genannten Produkt durch, wird das Trennungsgebot nach Einschätzung des LRH nicht beachtet.

Das Ministerium und die Landwirtschaftskammer einigten sich in dem Eckpunktepapier für den Vollzug des Düngerechts auf die Schaffung von anfänglich 16 Stellen ab dem Jahr 2017. Allein für Personalkosten der Düngbehörde und des Prüfdienstes Arbeitsbereich Düngerecht erhielt die Landwirtschaftskammer in den Jahren 2017 und 2018 zusätzliche Mittel im Rahmen der Landeszuweisung von 1,4 Mio. € bzw. 1,8 Mio. €. ²¹⁹

Im Rahmen seiner Prüfung stellte der LRH fest, dass neben neun Neueinstellungen der Personalbedarf der Düngbehörde im Wesentlichen durch Umsetzungen gedeckt wurde. Im Rahmen der Prüfung erklärte die Landwirtschaftskammer zu den Umsetzungen, dass Beschäftigte zuvor auch teilweise in fachbehördlicher oder hoheitlicher Funktion tätig waren. Mit der Einrichtung des Fachbereichs Düngbehörde und den Versetzungen dorthin habe gleichzeitig eine Aufgabenanalyse und eine Neuordnung des Produktkatalogs stattgefunden. Dabei wurde die Zahl der Produkte deutlich reduziert. Detailliert führte die Landwirtschaftskammer in ihrer Stellungnahme vom 12.03.2021 aus:

²¹⁹ Drs. 18/3752 und 18/4317.

„Bei der Einrichtung der Düngbehörde wurden bislang einschlägige bei der Landwirtschaftskammer wahrgenommene Aufgaben vom Unternehmensbereich Ländliche Entwicklung zur Düngbehörde verlagert. Dies folgte dem Prinzip, dass der Mitarbeiter/die Mitarbeiterin seine/ihre Aufgabe zur Düngbehörde mitnahm. Insofern bedurfte es aufgrund der Aufgabenmitnahme auch keiner Ersatzeinstellung.“

Unter anderem durch die Verringerung der Produktzahl waren die Stellenverlagerungen durch den LRH nicht mehr nachvollziehbar. Die Stellungnahme der Landwirtschaftskammer bestätigt, dass aus dem Bereich der Selbstverwaltung Personal in den Finanzierungsbereich des Landes umgesetzt wurde.

Die Selbstverwaltungsgremien, wie die Ausschüsse und der Vorstand, in denen aktive Landwirte stimmberechtigt sind, wirken in Stellenbesetzungs- und Beförderungsverfahren²²⁰ entscheidend mit. Dies betrifft uneingeschränkt auch die Beschäftigten der Düngbehörde. Infolgedessen sind Beschäftigte der Düngbehörde in ihrer beruflichen Entwicklung von Entscheidungsträgern abhängig, die sie prüfen und ggf. mit Sanktionen belegen.

Organisatorische Einbettung

Nach dem Eckpunktepapier ist innerhalb der Kammerorganisation die Düngbehörde direkt dem Direktor der Landwirtschaftskammer zu unterstellen und nicht zu delegieren.

Tatsächlich siedelte die Landwirtschaftskammer die Düngbehörde in ihrem Geschäftsbereich Landwirtschaft an, in dem sie überwiegend Selbstverwaltungsangelegenheiten durchführt. Ergänzende Linien und eine farblich abweichende Darstellung im Organisationsplan sollten die direkte Zugehörigkeit zum Direktor der Landwirtschaftskammer belegen. Während der Prüfung bestätigte die Landwirtschaftskammer,

²²⁰ § 18 Abs. 1 LwKG in Verbindung mit § 14 LwKG.

dass es Mischarbeitsplätze gebe und dass das Personal des Selbstverwaltungsbereichs zudem der Düngbehörde zuarbeite bzw. bei der Düngbehörde mitwirke.

Ende des Jahres 2020 änderte die Landwirtschaftskammer ihren Organisationsplan. Sie löste die Düngbehörde aus ihrem Geschäftsbereich Landwirtschaft heraus und unterstellte sie, wie die Prüfdienste, die ebenfalls ausschließlich Auftragsangelegenheiten bearbeiten, direkt dem Kammerdirektor. Inwieweit die im Organisationsplan vorgenommene Änderung insbesondere bei den Bezirksstellen Wirkung entfaltet, bleibt abzuwarten.

Würdigung

Angesichts der Dualität der Aufgaben der Landwirtschaftskammer – einerseits wirtschaftsständische Interessenvertretung, andererseits staatliche Agrarverwaltung mit Überwachungsaufgaben – war es Ziel der LwKG-Novelle im Jahr 2016, schon von vornherein die Gefahr eines Interessenkonflikts zu vermeiden. Eine strikte Trennung zwischen diesen beiden Aufgabenbereichen sollte sich bis auf die Arbeitsebene erstrecken.²²¹

Am Beispiel der Düngbehörde ist aus Sicht des LRH festzustellen, dass die Trennung wirtschaftsständischer Interessen von der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben nicht durchgehend gelang.

Es ist aber auch festzustellen, dass das Ministerium über keinen staatlichen Behördenunterbau verfügt, der eine mit der Landwirtschaftskammer vergleichbare Agrarkompetenz hat. Durch den Umfang der Übertragung dieser Aufgaben an die Landwirtschaftskammer gerät das Ministerium nach Einschätzung des LRH allerdings in eine starke Abhängigkeit von dieser.

²²¹ Drs. 17/6560, Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen, S. 20.

Hinzu kommt, dass die gesetzlich normierte Selbstverwaltungshoheit der Landwirtschaftskammer die Rechts- und Fachaufsicht bezüglich des Organisationsaufbaus der Landwirtschaftskammer eingrenzt. Infolgedessen sind auch die Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des Landes stark eingeschränkt.

Darüber hinaus erzeugt eine nahezu vollständige Konzentration von Aufgaben der staatlichen Agrarverwaltung bei der Landwirtschaftskammer, deren finanzielles Volumen sogar über das finanzielle Volumen der originären Selbstverwaltungsangelegenheiten hinausgeht, in den Händen einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erkennbar für einen zu hohen Aufwand bei Abstimmung und Aufsicht.

Vor diesem Hintergrund regt der LRH an, die über die Jahre geschaffene Struktur der niedersächsischen Agrarverwaltung zu überdenken. Eine übermäßige Konzentration staatlicher Aufgaben bei der Landwirtschaftskammer sollte vermieden werden.

25 Pensionslasten der Landwirtschaftskammer Niedersachsen – Herausforderungen ungelöst

Mit Auflösung der Bezirksregierungen wechselten Beamtinnen und Beamte aus der Landesverwaltung zur Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Eine verbindliche Verteilung der Pensionslasten regelten beide Seiten bislang nicht. Die gegenwärtige Verrechnungspraxis führt deshalb zu zunehmenden und ungerechtfertigten Risiken im Landeshaushalt. Mit Blick auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Landwirtschaftskammer verschärft sich diese Problematik weiter. Eine Entschuldung zulasten des Landes ist nicht ausgeschlossen.

Rückblick auf die Ursprünge

Am 01.01.2005 löste das Land die niedersächsischen Bezirksregierungen auf. Dies geschah als wesentlicher Bestandteil der seinerzeitigen Reform der Landesverwaltung. Etwa zur gleichen Zeit formte sich die Selbstverwaltung der Landwirtschaft in Niedersachsen neu. Die vormals eigenständigen Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems fusionierten zur Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

Im Zuge der Neuordnung wechselten Beamtinnen und Beamte des Landes zur Landwirtschaftskammer. Eine Verwaltungsvereinbarung regelte den Personalübergang.²²² Sie legte auch fest, die bereits in der Vergangenheit entstandenen Pensionslasten beider Verwaltungen – Hoheits- und Selbstverwaltungsaufgaben – getrennt nach den jeweiligen Beamtinnen und Beamten zu behandeln. Im Rechnungswesen der Landwirtschaftskammer sollten gesonderte Nachweise gefertigt werden. Land und Landwirtschaftskammer sollten Form, Inhalt und Umfang klären.

²²² Verwaltungsvereinbarung über den Übergang staatlicher Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsreform auf die Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems.

In den Folgejahren verlagerte das Land hoheitliche Aufgaben in erheblichem Umfang als Auftragsangelegenheiten zur Landwirtschaftskammer. Das Land übernahm die Fachaufsicht. Rechtliche Grundlagen sind das Landwirtschaftskammergesetz (LwKG) und die Übertragungsverordnung.²²³ Aufgrund dieser Regelungen übernimmt die Landwirtschaftskammer bis heute gegen Kostenerstattung Verwaltungstätigkeiten für das Land, beispielsweise im Bereich des Tierzucht- und Pflanzenschutzgesetzes. Die Abrechnung geschieht gegenüber dem Landwirtschaftsministerium mit dem sogenannten Controllingbericht. Grundlage dafür sind wiederum Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) der Landwirtschaftskammer.

Abrechnung ohne Grundlage

Der LRH stellte fest, dass die Pensionslasten seit dem Personalübergang vor über 15 Jahren keineswegs getrennt verwaltet und verursachungsgerecht abgerechnet wurden. Obwohl seit dem Jahr 2004 geplant war, einvernehmlich eine verbindliche Vorgehensweise bei Pensionszahlungen festzulegen, existierte bis zum Abschluss unserer Erhebungen keine schriftliche Vereinbarung. Mit einer solchen Vereinbarung hätte insbesondere dafür Sorge getragen werden müssen, den auf das Land entfallenden Anteil an den Pensionsverpflichtungen verursachungsgerecht und nachvollziehbar festzulegen.

Die Landwirtschaftskammer stellte dem Land jedoch – faktisch im Sinne eines Umlagesystems – jahrelang laufende Pensionszahlungen in Rechnung. Obwohl sich Landwirtschaftsministerium, Finanzministerium und Landwirtschaftskammer ausdrücklich auf eine gesonderte Vereinbarung für die historischen Pensionslasten verständigt hatten, kalkulierte die Landwirtschaftskammer mit Leistungsmengen der Gegenwart, um Pensionslasten der Vergangenheit abzurechnen. Eine

²²³ § 2 Absatz 6 LwKG und die Verordnung zur Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LwKAufgÜtrV).

verursachungsgerechte Lastenverteilung spielte hierbei keine erkennbare Rolle.

Abrechnungssystem benachteiligt das Land

Die Landwirtschaftskammer rechnete nach Erkenntnissen des LRH mit aktuellen Arbeitsstunden und stellte auf derzeitige – im Verlauf gestiegene und im Vergleich zum Ursprung – höhere Leistungsmengen bei Aufgabenübertragungen ab. Sie berechnete pauschale Zuschläge von 30 % auf die gegenwärtigen Personaleinzelkosten der aktiven Beamtinnen und Beamten in einer ersten Stufe und verteilte fehlende Beträge in einer zweiten Stufe – sozusagen nach dem Gießkannenprinzip – auf übrige Abrechnungspositionen.

Um die Pensionszahlungen von jährlich rd. 18 Mio. € aufzubringen, ist die Abrechnungssystematik für die Landwirtschaftskammer nach Einschätzung des LRH vorteilhaft – für das Land ist sie hingegen eine unverhältnismäßig hohe Belastung. Denn die Landwirtschaftskammer versorgte sich ohne rechtliche Grundlage im Haushaltsvollzug mit Liquidität beim Land. Das Land zahlte auf diese Weise in Teilen ohne rechtliche Grundlage in der Vergangenheit entstandene Pensionsverpflichtungen für eine eigenständige und selbstverwaltete Körperschaft öffentlichen Rechts.

Nicht nur die Abrechnung mit dem Land erfolgte nach Einschätzung des LRH ohne rechtliche Grundlage bzw. ohne schriftliche Vereinbarung: Im zeitlichen Ablauf verwischte mit der geübten Praxis und wegen variierender Leistungsmengen sowie aufgrund von Personalzugängen bzw. -abgängen die Nachvollziehbarkeit bezüglich der tatsächlich zu verteilenden Lasten. Das Ministerium erklärte in seiner Stellungnahme, dass eine rückwirkende Aufteilung der Pensionslasten aufgrund der Vielzahl personeller Veränderungen nahezu unmöglich sei.

Landwirtschaftskammer in schwieriger wirtschaftlicher Situation – fehlende Anreize zur Haushaltskonsolidierung

Die Jahresabschlüsse der Landwirtschaftskammer zeigen in den Jahren 2010 bis 2018 eine kontinuierliche Unterdeckung. Das Eigenkapital ist vollständig aufgezehrt. Infolge hoher Jahresfehlbeträge wuchs die rechnerische Überschuldung von 247,8 Mio. € zum 31.12.2010 um rd. 60 % auf 396,3 Mio. € zum 31.12.2018. Dieser Fehlbetrag entspricht von der Höhe her annähernd einem Jahreshaushalt des Landwirtschaftsministeriums.

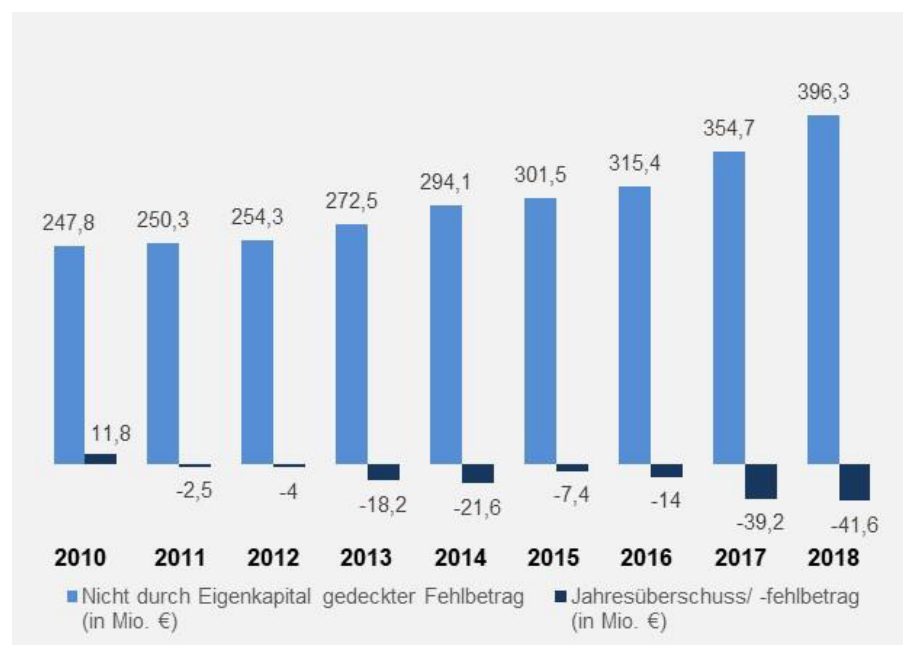


Abbildung 15: Entwicklung der Finanzkennzahlen „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ und „Jahresüberschuss/-fehlbetrag“ in den Jahren 2010 bis 2018 (Quelle: Testierte Jahresabschlüsse der Landwirtschaftskammer)

In den Bilanzen spiegeln sich die bereits bestehenden Pensionslasten und die stetig zusätzlich hinzukommenden Pensionsansprüche für aktive Beamtinnen und Beamte in der Landwirtschaftskammer wider.

Mit Blick auf die geschilderte Abrechnungssystematik beanstandet der LRH deshalb: Ohne eine rechtsverbindliche und angemessene Abrechnungssystematik für Pensionslasten setzt sich eine unregelmäßige und pauschale Versorgung der Landwirtschaftskammer mit Liquidität vom Land fort. Ohne ein Konzept, das die Pensionsverpflichtungen

verursachungsgerecht und nachvollziehbar verteilt, führt dies nach Bewertung des LRH zu einer ungerechtfertigten Entschuldung der Landwirtschaftskammer auf Kosten des Landes.

Mit Blick auf die völlig unzureichende Haushaltslage der Landwirtschaftskammer weist der LRH auf die langfristigen Folgen und systemischen Fehlanreize hin. Die ohnehin steigende Verschuldung der Landwirtschaftskammer würde nach heutiger Lage absehbar weiter ansteigende Belastungen für das Land entstehen lassen und den Landeshaushalt ungerechtfertigt belasten. Gleichzeitig fehlen für die schlechte Vermögens-, Finanz- und Ertragslage in der Landwirtschaftskammer tragfähige Konzepte zur Haushaltskonsolidierung. Die Finanzhoheit und die Eigenständigkeit der Landwirtschaftskammer gebieten es allerdings dringend, diese zu entwickeln.

Das Landwirtschaftsministerium und das Finanzministerium haben nach Auffassung des LRH diesen Prozess als zuständige Behörden für die Rechts- und Fachaufsicht bzw. für die Haushaltsführung allgemein zu begleiten und zugleich sicherzustellen, dass keine ungerechtfertigten Belastungen für das Land entstehen. Der Fehlbetrag aufgrund von Pensionslasten ist deshalb zu unterscheiden von der Herausforderung wachsender Pensionslasten bei der öffentlichen Hand, weil im hier vorliegenden Fall dem Land und der Landwirtschaftskammer zuzuordnende Pensionslasten nicht verursachungsgerecht abgegrenzt sind. Deshalb sind auch die Pensionslasten getrennt zu führen und getrennt zu bilanzieren. Nur auf dieser transparenten Grundlage ist es dann überhaupt möglich und jeweils getrennt zu klären, wie die Pensionslasten langfristig und getrennt voneinander zu finanzieren sind.

Mit Schreiben vom 22.01.2021 kündigte das Landwirtschaftsministerium an, das Thema in einer interdisziplinären Arbeitsgruppe zu lösen, die nach vorliegenden Informationen bereits ihre Arbeit aufgenommen hat. Der LRH wird diese anstehende Konzeptionsphase kritisch nachverfolgen.

26 Neukonzeption der Hochschulfinanzierung

Die vom Landtag erwartete Neukonzeption der Hochschulfinanzierung schlug weitgehend fehl. Es wurden bislang lediglich zwei Maßnahmen mit nur geringen Umverteilungswirkungen umgesetzt.

Der LRH hält es für unabdingbar, dass die Bemessungsgrundlagen für die Globalbudgets der Hochschulen zeitnah an die hochschulgesetzlichen Vorgaben angepasst und gegenüber den Hochschulen und dem Landtag offengelegt werden.

Für die anstehenden Verhandlungen zum Abschluss des neuen Hochschulentwicklungsvertrages erwartet der LRH, dass sie auf Grundlage eines rechtskonformen und transparenten Finanzierungssystems erfolgen.

Allgemeines

Das Land gewährleistet die Grundfinanzierung der Hochschulen in Form von jährlichen Zuführungen und Finanzhilfen in den jeweiligen Hochschulkapiteln.²²⁴ Mit dem Hochschulentwicklungsvertrag aus dem Jahr 2013 sicherte es diesen bis Ende des Jahres 2021 den Gesamtbetrag der Grundfinanzierung auf dem bisherigen Niveau zu.²²⁵

Die Grundfinanzierung²²⁶ belief sich im Haushaltsjahr 2020 auf insgesamt 1,7 Mrd. €. Rd. 98 % dieser Mittel sind zur Verwendung für laufende Zwecke vorgesehen. Über diese pauschal zugewiesenen Globalbudgets können die Hochschulen weitgehend autonom verfügen.

²²⁴ Kapitel 06 10 bis 06 38. Neben der Grundfinanzierung erhalten die Hochschulen vom Land zwar weitere Mittel aus anderen Kapiteln des Haushaltsplans (z. B. Hochschulpaktmittel, Studienqualitätsmittel, Mittel für Baumaßnahmen oder Mittel für Digitalisierungsprofessuren); diese sind indes grundsätzlich befristet und zweckgebunden.

²²⁵ § 2 Abs. 1 des Hochschulentwicklungsvertrages vom 12.11.2013 sowie Artikel 1 Abs. 1 des Vertrages zur Fortschreibung des Hochschulentwicklungsvertrages bis zum 31.12.2021 vom 06.06.2017.

²²⁶ Ohne die beiden medizinischen Hochschulen: Universitätsmedizin Göttingen (Kapitel 06 12) und Medizinische Hochschule Hannover (Kapitel 06 19).

Die verbleibenden 2 % sind von den Hochschulen für Investitionen und Bauunterhaltung zu verwenden.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach dem Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG) orientiert sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen an deren Aufgaben und den von ihnen erbrachten Leistungen.²²⁷ Für die als Landesbetrieb geführten Hochschulen sind die laufenden Zuführungen deshalb nach leistungsbezogenen Zielvereinbarungen zu bemessen.²²⁸ Für Stif tungshochschulen gilt Vergleichbares, weil die jährliche Finanzhilfe nach dem Erreichungsgrad der vereinbarten Ziele festzulegen ist.²²⁹ Für sämtliche Hochschulen ist gesetzlich vorgesehen, dass die Krite rien der Finanzierung und deren Bemessungsgrundlagen den Hoch schulen und dem Landtag offenzulegen sind.²³⁰

Der LRH kritisierte bereits in seinem Jahresbericht 2012, dass die Glo balbudgets überwiegend auf den mit dem Hochschuloptimierungskon zept aus dem Jahr 2003²³¹ angepassten historisch gewachsenen Grö ßen fortgeschrieben wurden. Entgegen den hochschulgesetzlichen Regelungen richtete sich die Höhe der den Hochschulen zugewiese nen Finanzmittel nicht danach, ob und in welchem Umfang sie die ver einbarten Leistungsziele erreicht hatten.²³²

Im Hinblick auf die Feststellungen des LRH forderte der Landtag die Landesregierung auf, für sämtliche Hochschulen ein neues Konzept

²²⁷ § 1 Abs. 2 Satz 1 NHG.

²²⁸ § 49 Abs. 3 NHG.

²²⁹ § 56 Abs. 4 Satz 4 NHG.

²³⁰ § 1 Abs. 2 Satz 3 NHG.

²³¹ Im Rahmen des Hochschuloptimierungskonzepts erfolgte eine systematische Betrachtung aller Hochschulen unter dem Gesichtspunkt der Qualitäts-, Effizienz- und Effektivitätssicherung und -steigerung in den Hochschulen und im Hochschulsystem des Landes. Neben der Notwendigkeit zur Umsetzung von Kürzungen sollte mit dem Konzept seinerzeit auch das Gesamtsystem des Hochschulstandorts Niedersachsen optimiert werden (Hochschuloptimie rungskonzept vom 21.10.2003, S. 1).

²³² Jahresbericht 2012, S. 92 „Fortschreibung der Hochschulbudgets auf der Basis historisch gewachsener Größen“.

zur Hochschulfinanzierung vorzulegen, das die Erfüllung oder Nichterfüllung von Zielvereinbarungen in einem angemessenen Umfang bei der Bemessung der Hochschulbudgets berücksichtigen sollte.²³³

Einmalige geringfügige Anpassung der Globalbudgets

Aufgrund des Votums des Landtages vereinbarte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im Jahr 2013 mit den Hochschulen, dass eine gemeinsame Arbeitsgruppe²³⁴ ein alternatives Hochschulsteuerungs- und Hochschulfinanzierungssystem konzipieren sollte.²³⁵

Der Arbeitsgruppe gelang es indes nicht, für die einzelnen Hochschulen spezifische Finanzierungskriterien festzulegen. Sie empfahl lediglich, Mittel zwischen den Hochschulen umzuverteilen. Mangels anderweitiger Berechnungsgrößen legte sie die Ergebnisse der Hochschulen aus der sogenannten leistungsbezogenen Mittelzuweisung zugrunde.²³⁶ Um möglicherweise „verzerrende Einmaleffekte“ auszuschließen, veränderte das Ministerium die Haushaltsansätze der Hochschulen dauerhaft mit Wirkung für die Zukunft in den Haushaltsjahren 2015, 2016 und 2017 jeweils um ein Drittel der Ergebnisse der leistungsbezogenen Mittelzuweisung²³⁷ für den Bereich Lehre.

Die Umverteilungswirkung dieser Maßnahme war gering. So belief sich der gesamte Zugewinn der Universität Hildesheim als der in größtem Umfang profitierenden Hochschule auf einen Betrag von 841.000 €, was 3 %²³⁸ des Globalbudgets entsprach. Die höchste Einbuße hatte

²³³ Drs. 17/1560.

²³⁴ Die Arbeitsgruppe bestand aus von der Landeshochschulkonferenz bestimmten Mitgliedern der Hochschulen und aus Vertretern des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur.

²³⁵ § 4 Abs. 1 des Hochschulentwicklungsvertrages vom 12.11.2013.

²³⁶ Mit der leistungsbezogenen Mittelzuweisung verteilt das Land gegenwärtig jährlich 10 % der Globalbudgets der Hochschulen leistungsorientiert für die drei Bereiche Lehre, Forschung und Gleichstellung um.

²³⁷ Umgesetzt wird das Ergebnis des jeweiligen Vorjahres.

²³⁸ Die Prozentangabe bezieht sich auf das um bestimmte Positionen (z. B. Nutzungsentgelte) bereinigte Globalbudget (sogenannter formelrelevanter Haushaltsansatz).

mit 1 Mio. € die Universität Göttingen zu verzeichnen. Dies bedeutete einen Abschlag von 0,5 %²³⁹ vom Globalbudget.

Auch der Beschluss der Landeshochschulkonferenz, dass die von der Umverteilung profitierenden Hochschulen einen Solidarbeitrag für die beiden künstlerischen Hochschulen erbringen sollten, zeigte nur minimale Effekte. So erhielt die Hochschule für Bildende Künste Braunschweig aufgrund dieser Maßnahme einen Zuwachs von insgesamt 97.000 € und die Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover einen solchen von 126.000 €. Für beide Hochschulen bedeutete dies einen Zugewinn von jeweils 0,7 % ihrer Globalbudgets.

Das gesamte Umverteilungsvolumen aus dieser Maßnahme war äußerst überschaubar und leistete keinen Beitrag zur geforderten Neukonzeption des Hochschulfinanzierungssystems. So wurden zwischen den Hochschulen lediglich 3,47 Mio. € umverteilt, was einer Quote von 0,2 % der Globalbudgets aller Hochschulen entspricht.²⁴⁰

Verknüpfung der Globalbudgets mit den Zielvereinbarungen

Für die Zielvereinbarungen identifizierte die Arbeitsgruppe Bereiche, bei denen das Verhältnis von Mittelausstattung und tatsächlicher Leistungserbringung auffällig war. Hierzu sollten mit den Hochschulen „strukturelle Zielsetzungen“ vereinbart und bei Nichterfüllung der Ziele die Globalbudgets anteilig reduziert werden.²⁴¹

So waren in den Zielvereinbarungen des Zeitraums 2014 bis 2018 für die Nichterreicherung von Ausschöpfungsquoten von Studienanfängerplätzen finanzielle Konsequenzen vorgesehen. Bei den Fachhochschulen wurde zusätzlich die Verfehlung von Steigerungsquoten bei den Drittmitteln sanktioniert. In beiden Fällen sollten die Globalbudgets

²³⁹ Siehe Fn. 226.

²⁴⁰ Siehe Fn. 226.

²⁴¹ Drs. 17/1560.

bei Nichterreichung der Zielsetzungen verringert und die dadurch freiwerdenden Mittel zwischen den Hochschulen umverteilt werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur verrechnete die nicht ausgeschöpften Studienplätze studienjahrbezogen zwischen den Hochschulen.²⁴² Dauerhaft sollte sich dies auf die Höhe des Globalbudgets erst auswirken, wenn die Ausschöpfungsziele drei Studienjahre in Folge nicht erreicht wurden. Dieser Fall trat bei zwei Hochschulen ein und führte im Haushaltsplan 2021 zu einer dauerhaften Umverteilung eines Betrags von 57.100 € zwischen den Hochschulkapiteln. Eine weitere nachhaltige Veränderung der Globalbudgets ist gegenwärtig nicht beabsichtigt.

Die mit den Fachhochschulen zusätzlich vereinbarten finanziellen Konsequenzen wegen einer unterbliebenen Steigerung des Drittmittelauflommens setzte das Ministerium nicht um.

Würdigung

Der im Jahr 2013 eingesetzten Arbeitsgruppe ist es nach Einschätzung des LRH mit den umgesetzten Maßnahmen nicht gelungen, die Bemessungsgrundlagen der Globalbudgets transparent zu machen und gesetzeskonform auszugestalten. Zudem waren die meist nur einmaligen oder lediglich unterjährigen Anpassungen und die damit verbundenen Umverteilungseffekte gering. Im Ergebnis hat die Landesregierung die an sie gestellte Erwartung des Landtages, für sämtliche Hochschulen ein neues Konzept zur Hochschulfinanzierung vorzulegen, nicht erfüllt.

Der LRH hält es für unabdingbar, dass die Bemessungsgrundlagen für die Globalbudgets der Hochschulen nunmehr zeitnah an die hochschulgesetzlichen Vorgaben angepasst werden. Jede Hochschule

²⁴² Dabei wurden die abzugebenden Mittel ermittelt, indem die nicht besetzten Studienanfängerplätze mit Clusterpreisen des Hochschulpaktes 2020 bewertet wurden. Die dadurch generierten Mittel wurden den Hochschulen entsprechend der Verteilung der Mittel für die Leistungsbezogene Mittelzuweisung für den Bereich Lehre wieder zugeteilt.

muss die für sie festgesetzte Finanzierung nachvollziehen und ihre zukünftigen Strategien daran ausrichten können. Ziel muss es daher sein, ein rechtskonformes und transparentes Finanzierungssystem zu etablieren, das auch die Grundlage für die anstehenden Verhandlungen zum Abschluss eines neuen Hochschulentwicklungsvertrages bilden kann.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Im Gegensatz zum LRH erachtet das Ministerium das Finanzierungssystem für transparent. Zwar bestünden für den Sockelbetrag von 90 % des Globalbudgets der Hochschulen keine Berechnungskriterien. Allerdings habe sich dieser historisch gewachsene Sockelbetrag ebenso wie die Fächer-, Personal- und Gebäudestruktur an den Hochschulen vor dem Hintergrund regionaler Bedarfe und Potenziale etabliert. Für eine gedeihliche Entwicklung der Hochschulen sei die Verlässlichkeit der Finanzierung einschließlich der damit einhergehenden Planungssicherheit unerlässlich. Eine grundsätzliche Umverteilung des Sockelbetrags zwischen den Hochschulen nach nicht näher beschriebenen Kriterien hält das Ministerium nicht für zielführend.

Erwiderung des LRH

Der LRH stimmt mit dem Ministerium darin überein, dass eine Umverteilung von Mitteln zwischen den Hochschulen ohne Festlegung konkreter Kriterien nicht erfolgen sollte. Dies gilt aus Sicht des LRH insbesondere auch für die grundlegende Festlegung der Globalbudgets. Wie das Ministerium selbst einräumt, beruhen die jeweiligen Globalbudgets der Hochschulen im Umfang von 90 % nicht auf Berechnungen, sondern auf historisch gewachsenen Sockelbeträgen. Damit wird weder die gesetzliche Vorgabe erfüllt, der zufolge sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen an deren Aufgaben und den von ihnen erbrachten Leistungen zu orientieren hat, noch wird der vom Gesetz geforderten Offenlegung der Kriterien der Finanzierung Genüge getan. Die vom Ministerium betonte Verlässlichkeit und Planungssicherheit

für die Hochschulen wäre aus Sicht des LRH ebenso gegeben, wenn sich die Globalbudgets auf Basis feststehender Kriterien errechnen ließen.

Im Übrigen weist der LRH darauf hin, dass das Ministerium die gegenwärtigen Kürzungen der Hochschulbudgets im Rahmen der Globalen Minderausgabe wegen der fehlenden Finanzierungskriterien nur mittels pauschaler Kürzungen umsetzen konnte. An seiner Erwartung, dass das Ministerium für die Hochschulen nunmehr ein rechtskonformes und transparentes Finanzierungssystem erarbeiten muss, hält der LRH auch aus diesem Grund fest.

27 Keine klare Sicht: Unzureichendes Berichtswesen an der Universitätsmedizin Göttingen

Das Berichtswesen der Universitätsmedizin Göttingen ist unzureichend und nur eingeschränkt zur Steuerung geeignet. Dies beruht auf einem unübersichtlichen Berichtsportfolio mit teilweise widersprüchlichen Angaben. Einerseits sind steuerungsrelevante Berichte zu umfangreich und liegen zu spät vor, andererseits weist die Universitätsmedizin Göttingen kein monatliches Betriebsergebnis aus.

Allgemeines

Obwohl die Krankenversorgung in Kliniken kostendeckend geleistet werden sollte, verzeichnete die Universitätsmedizin Göttingen (UMG) im Jahr 2018 einen Verlust von rd. 15,5 Mio. €. Den Jahresfehlbetrag 2019 prognostizierte sie mit rd. 8 Mio. €. ²⁴³ Um das wirtschaftliche Ergebnis zu verbessern, ist eine aktive Steuerung durch den Vorstand der UMG notwendig.

Dafür bedarf es eines funktionierenden Berichtswesens, das betriebswirtschaftlich relevante Informationen bündelt, um das wirtschaftliche Handeln transparent zu vermitteln. Für zielführende Entscheidungen ist ein schlankes Berichtswesen mit pointierten Ergebnissen unerlässlich. Der als Entscheidungsträger für die Steuerung verantwortliche Vorstand der UMG ist wichtigster Adressat der Berichte.

Zu viele und zu detaillierte Berichte

Die UMG hielt ein umfassendes Berichtswesen mit einer Vielzahl von Berichten vor. Sie begründete die hohe Anzahl damit, individuellen

²⁴³ Vorläufiges aus SAP-generiertes Jahresergebnis 2019, Stand: 06.08.2020, sowie Ausführungen der Staatssekretärin des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur im Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung am 24.09.2020.

Wünschen verschiedener Adressaten gerecht zu werden. Berichtsinhalte überschritten sich teilweise oder waren mit unterschiedlichen Details angereichert. Die Berichte waren für die jeweiligen Zugriffsberechtigten in einem Portal abgelegt. Zusätzlich versendete das Zentralcontrolling einzelne Berichte direkt an dieselben Adressaten.

Zur Information über die wirtschaftliche Situation und Entwicklung erhielt der Vorstand allein fünf unterschiedliche Berichtsformate, die zum Teil inhaltliche Schnittmengen transportierten. Der monatliche Vorstandsbericht war derart detailliert und komplex, dass er zum Verständnis regelmäßig vom Leiter des Zentralcontrollings mündlich erläutert werden musste. Auch die Aussagen in den umfangreichen und detaillierten Quartalsberichten bezeichnete der Vorstand als nicht eingängig.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur monierte ebenfalls den hohen Detaillierungsgrad der Berichte, der eine zutreffende Abbildung der gesamtwirtschaftlichen Situation nur sehr eingeschränkt ermöglichen würde.

Ein zeitgerechtes Berichtswesen ist eine wichtige Voraussetzung für eine effektive operative Steuerung. Der selbstaufgelegte hohe Detaillierungsgrad führt durch die entsprechend lange Erstellungsdauer zu Verzögerungen. So legte die UMG ihren Quartalsbericht erst durchschnittlich 64 Tage nach Quartalsende vor und damit mehr als dreimal später als vergleichbare Einrichtungen.²⁴⁴ Im Extremfall betrug die Zeitspanne sogar 100 Tage. Die UMG nimmt sich damit selbst die Möglichkeit, zeitnah adäquat auf mögliche Fehlentwicklungen zu reagieren.

Berichte sind widersprüchlich und nicht aktuell

Für eine einheitliche Aussagekraft der Berichte sind konsistente Angaben unerlässlich. Dies beachtete die UMG nicht durchgehend. Der

²⁴⁴ Vgl. Zapp, Oswald, Neumann, Wacker, Controlling und Reporting im Krankenhaus, Stuttgart 2015, S. 209.

LRH stellte z. B. in einigen Berichten bei Kennzahlen Abweichungen fest, die für denselben Berichtszeitraum hätten identisch sein müssen: Im Managementbericht wird der Bettennutzungsgrad mit 81,3 % angegeben, im Quartalsbericht für denselben Zeitraum mit 77,4 %. Der Quartalsbericht ist zudem in sich widersprüchlich: Hier ist der Bettennutzungsgrad sowohl mit 77,4 % als auch mit 95,7 % angegeben.

In den monatlich erscheinenden Managementberichten finden sich steuerungsrelevante Angaben, die jedoch nur quartalsweise aktualisiert werden. Dies erschwert die Analyse der wirtschaftlichen Lage und die damit erforderlichen Entscheidungen des Vorstands. Ursächlich für die widersprüchlichen oder nicht aktuellen Daten ist u. a. die uneinheitliche Datenbasis.

Uneinheitliche Datenbasis und intransparente Prozesse

Für die Datenverarbeitung verfügte die UMG über ein Data-Warehouse, das sich aus heterogenen Datenquellen speiste. Zusätzlich pflegte das Zentralcontrolling selbst Daten in einem Tabellenkalkulationssystem. Diese wurden anschließend ins Data-Warehouse integriert. Somit waren bereits die Datengrundlagen der beiden Bereiche Finanzen und Controlling nicht einheitlich.

Die UMG definierte für den grundlegenden Prozess der Kennzahlenermittlung weder die Berechnungsweise noch die Datenhoheit. Weiterhin fehlten Prozessbeschreibungen zur Berichtserstellung. Die uneinheitliche Datenbasis und die mangelnde Prozessverantwortung führen zwangsläufig zu widersprüchlichen Berichten und unterschiedlichen Kennzahlenwerten.

Kein monatliches Betriebsergebnis

Die zeitnahe Ermittlung eines monatlichen Betriebsergebnisses ist für die operative Steuerung unerlässlich. Dies ermöglicht dem Vorstand,

die Wirtschaftlichkeit und Leistungsentwicklung zu bewerten und unmittelbar Handlungsmaßnahmen abzuleiten. Im Klinikbereich gehört die Ausweisung des monatlichen Betriebsergebnisses zum Berichtsstandard. Obwohl dies auch die beiden Aufsichtsgremien, das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und der Stiftungsausschuss²⁴⁵, forderten, bildete die UMG das monatliche Betriebsergebnis in keinem ihrer zahlreichen Berichte ab. Der seinerzeitige Vorstand für Wirtschaft und Administration²⁴⁶ bezweifelte die Sinnhaftigkeit einer monatlichen Ergebnisberechnung und hielt an der quartalsweisen Ermittlung fest.

Empfehlungen des LRH und erste Fortschritte

Der LRH empfiehlt der UMG eine Konsolidierung des Berichtsportfolios. Dies beinhaltet eine Straffung und zeitnahe Erstellung der Berichte. Außerdem muss das Betriebsergebnis im Sinne einer wirtschaftlichen Steuerung monatlich ausgewiesen werden.

Diesen Empfehlungen will die UMG nachkommen. Hervorzuheben ist, dass sie inzwischen einen monatlichen Ergebnisbericht erstellt. Weiterhin beabsichtigt die UMG, Berichtsformate zu verschlanken und etwaige Dateninkonsistenzen und mögliche Informationsredundanzen zu identifizieren. Zudem strebt sie eine Optimierung der Automatisierung an. Für die Erstellung der Berichte will die UMG eine Prozessbeschreibung erarbeiten.

²⁴⁵ § 60 a Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

²⁴⁶ Seit 01.04.2020 nicht mehr an der UMG tätig.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

28 Justiz – effizienter sichern

Das Justizministerium strebt an Gerichten und Staatsanwaltschaften tägliche anlassunabhängige Einlasskontrollen durch den Justizwachtmeisterdienst an. Die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme untersuchte es nicht. Damit ließ das Ministerium Alternativen unbeachtet, mit denen es u. a. jährlich Personalkosten in Höhe von 2,6 Mio. € einsparen könnte.

Eine valide Personalbedarfsermittlung fehlt zudem für den gesamten Justizwachtmeisterdienst.

Vorbemerkungen zum Aktionsplan Sicherheit

Mit dem Ziel, die Sicherheit in der Justiz zu erhöhen, verabschiedete das Justizministerium im Jahr 2019 den „Aktionsplan Sicherheit an Gerichten und Staatsanwaltschaften“²⁴⁷. Dieser beschreibt verschiedene Maßnahmen, wie die Stärkung flächendeckender täglicher anlassunabhängiger Einlasskontrollen. Hierfür gab das Ministerium einen zusätzlichen Bedarf von 234 Vollzeitkräften im Justizwachtmeisterdienst an.²⁴⁸ Ein entsprechender Personalaufwuchs würde zusätzliche Personalkosten von jährlich ca. 11,6 Mio. € verursachen.²⁴⁹ Der LRH sah sich veranlasst, die Personalaufwüchse zur Erhöhung der Sicherheit eingehender zu prüfen.

²⁴⁷ Justizministerium; https://www.mj.niedersachsen.de/download/148164/Aktionsplan_Sicherheit_PDF_ist_nicht_barrierefrei_.pdf (Abruf am 07.05.2021).
²⁴⁸ Drs. 18/5526, Frage 2, S. 1.

²⁴⁹ Berechnung: Bruttopersonalkosten der Besoldungsgruppe A 5 in Höhe von 49.535 € (Standardisierte Personalkostensätze des Finanzministeriums für den Besoldungsbereich 2021) x 234 Vollzeitkräfte = 11.591.190 €. Bisher sind Personalmehrkosten nur im Umfang von jährlich 2,6 Mio. € für Personalverstärkungen in Form von 53 Vollzeitstellen angefallen.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot gilt auch für Sicherheitsmaßnahmen

Der LRH stellte fest, dass das Justizministerium über keine valide Berechnung des Personalbedarfs für die Aufgaben im Justizwachtmeisterdienst verfügt. Es ermittelte zusätzliche Bedarfe zur Stärkung der Einlasskontrollen nur auf Basis einer Bestandsaufnahme.²⁵⁰ Eine kritische Bewertung aller Aufgaben im Justizwachtmeisterdienst unter Berücksichtigung eingetretener und zu erwartender Änderungen blieb dabei aus. Für die Planung von finanziell bedeutenden Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgeschrieben (§ 7 Abs. 2 LHO). Dem Aktionsplan lagen nach den Feststellungen des LRH trotz der finanziellen Bedeutung keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zugrunde.

Das Justizministerium teilte hierzu mit, es prüfe derzeit Vorschläge einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe für die Personalbedarfsberechnung. Überdies entgegnete es, Sicherheitsansprüche seien naturgemäß Untersuchungen auf Wirtschaftlichkeit verschlossen. Dies gelte auch für die Personalzuwächse infolge des Aktionsplans Sicherheit. Nur durch diese seien die Ziele des Aktionsplans erfüllbar.

Aus Sicht des LRH können Sicherheitsansprüche zwar unabhängig von wirtschaftlichen Überlegungen bestehen. Deren Erfüllung sollte dennoch möglichst wirtschaftlich erfolgen.

Ein Maximalaufwand für Einlasskontrollen ist gut zu begründen

Das Thema Sicherheit und insbesondere zunehmende Gewalt gegenüber Beschäftigten betrifft die Justiz wie auch andere staatliche Institutionen. Dass die dort geplante flächendeckende Stärkung der Einlasskontrollen die Sicherheit in der Justiz erhöhen kann, bezweifelt der LRH nicht. Da das Justizministerium allerdings Wirtschaftlichkeitsüberle-

²⁵⁰ Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage, „Wie viele Stellen fehlen aktuell in der niedersächsischen Justiz?“, Drs. 18/5440, S. 2.

gungen bei dieser Lösung ausklammerte, prüfte der LRH selbst verschiedene Wirtschaftlichkeitsaspekte. Dabei berücksichtigte er auch die vom Justizministerium quantifizierten Sicherheitsvorfälle.

Gerichte und Staatsanwaltschaften haben dem Justizministerium außerordentliche Vorkommnisse, wie Gefangenenflucht, tätliche Angriffe auf Justizbedienstete, Randalieren, Waffenfunde oder Bombendrohungen, zu melden.²⁵¹ Der LRH wertete die Meldungen der Jahre 2015 bis 2018 aus. Er stellte fest, dass diese vom Justizministerium über die Jahre nicht einheitlich und ausreichend differenziert erfasst wurden. So schwankte z. B. die Anzahl der Meldekategorien in den Jahren und die meisten Vorkommnisse waren als „sonstige“ erfasst. Im Ergebnis fehlten dem Justizministerium wichtige Informationen. Bereits vor Abschluss der Prüfungshandlungen empfahl der LRH dem Ministerium, sicherheitsrelevante Vorkommnisse der Justizbehörden zukünftig einheitlich zu erfassen. Dabei sollte es die Kategorien so differenziert bilden, dass Bedingungen und Abhängigkeiten bestimmter Vorkommnisse erkennbar werden. Der LRH erwartet, dass das Justizministerium dadurch Entwicklungen schneller erkennt, notwendige Sicherheitsmaßnahmen verlässlicher ableiten und Entscheidungen, wie Personalausstattungen, besser begründen kann. Das Justizministerium nahm die Anregungen des LRH zu den Meldekategorien auf und fasste das Berichtswesen bereits im Jahr 2020 insgesamt neu. Seitdem sind z. B. auch „Bedrohungen von Justizbeschäftigten“ gesondert meldepflichtige Ereignisse.

Anhand der auswertbaren Daten über die Sicherheitsvorkommnisse stellte der LRH fest:

- Fachgerichte²⁵² und Staatsanwaltschaften meldeten deutlich seltener Vorkommnisse als Behörden der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

²⁵¹ Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage, „Übergriffe auf Beschäftigte im öffentlichen Dienst“, Drs. 18/6191, S. 6.

²⁵² Zu den Fachgerichten zählen Verwaltungsgerichte, Arbeitsgerichte, Sozialgerichte und Finanzgerichte.

- Kleine Amtsgerichte meldeten keine oder weniger Vorkommnisse als große.
- Die meisten gemeldeten Vorkommnisse standen nicht im Zusammenhang mit Einlasskontrollen.
- Die These einer tendenziell wachsenden Zahl von Übergriffen auf Bedienstete in der Justiz wird zumindest nicht durch die gemeldeten Vorkommnisse der Jahre 2016 bis 2018 signifikant belegt.

Vorkommnisse	2016	2017	2018
Gesamt	86	59	70
(nur Amtsgerichte)	(67)	(54)	(61)
Tätliche Angriffe	7	2	5
Sachbeschädigung	5	3	9
Bombendrohung	1	5	2

Tabelle 21: Auswahl gemeldeter Sicherheitsvorkommnisse

Die Ergebnisse entsprechen aus Sicht des LRH den Erwartungen, da z. B. Staatsanwaltschaften selten besucht werden und Personenkontrollen am Eingang von Justizgebäuden Vorkommnisse, wie Bombendrohungen oder Beleidigungen in Telefonaten oder Briefen, nicht verhindern können. Der LRH kam zu dem Schluss, dass die gemeldeten Vorkommnisse nicht zwingend auf einen erhöhten Bedarf für sogar tägliche anlassunabhängige Einlasskontrollen, also eine maximale Kontrolldichte in ausnahmslos allen Justizbehörden, schließen lassen.

In Anbetracht der Zahl gewaltsamer Übergriffe auf z. B. Beschäftigte in Rathäusern²⁵³ und Lehrende an Schulen²⁵⁴ erscheint dem LRH zudem nicht jeder Justizbereich generell gefährdeter als bestimmte andere Bereiche des öffentlichen Dienstes. Im Jahr 2018 wurden z. B.

²⁵³ Vgl. Rölle: in Verwaltung & Management; Gewalt gegen Verwaltungsmitarbeiter und Politiker auf kommunaler Ebene in Deutschland, 6/2020, S. 288 bis 294.

²⁵⁴ Vgl. NDR vom 10.05.2020; <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Lehrer-immer-haeufiger-Opfer-von-Gewalt,lehrer844.html>; (Abruf am 14.04.2021).

322 Lehrkräfte Opfer von Straftaten. Darunter waren 190 Körperverletzungen.²⁵⁵ Das Justizministerium verzeichnete im Jahr 2020 mit dem neuen Meldesystem z. B. 116 Beleidigungen, 65 Bedrohungen und sieben tätliche Angriffe gegenüber Justizbediensteten.²⁵⁶ Für den LRH ist der Wunsch des Justizministeriums nach größtmöglicher Sicherheit in allen Justizbehörden nachvollziehbar.²⁵⁷ Der angestrebten maximalen Sicherheit steht jedoch mit der pauschalen, über alle Gerichtszweige und -instanzen undifferenziert gleich vorgesehenen Stärkung anlassunabhängiger Einlasskontrollen in der Justiz kein angemessener Aufwand, insbesondere in Form der hohen Personalkosten, gegenüber. Das geplante Höchstmaß an Einlasskontrollen hält der LRH daher für nicht wirtschaftlich.

Das Justizministerium entgegnete hierzu, es halte die enge Orientierung an den gemeldeten Vorkommnissen sowie den Vergleich mit Gewalt an Schulen und in Rathäusern nicht für zielführend. Die Justiz sei, insbesondere mit Blick auf den strafrechtlichen Bereich, gefahrgeneigter. Die höheren Sicherheitsanforderungen aus einer gestiegenen Anzahl von sicherheitsrelevanten Verfahren seien zu berücksichtigen.

Die Argumente des Justizministeriums überzeugen den LRH im Ergebnis nicht. Mit Blick auf alle Justizbeschäftigten teilte das Justizministerium kürzlich öffentlich mit, dass grundsätzlich festzustellen sei, dass Beschäftigte im Außendienst einem abstrakt höheren Gefährdungspotenzial unterliegen.²⁵⁸ Der vom Ministerium gegenüber dem LRH herausgestellte strafrechtliche Bereich betrifft zudem nicht alle, sondern nur bestimmte Justizbehörden. In den Gerichten mit Strafprozessen gehört gerade der Sitzungs- und Vorführdienst zu den klassischen Aufgaben des Justizwachtmeisterdienstes. Insbesondere Strafprozesse

²⁵⁵ Vgl. z. B. Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 22.09.2019; <https://www.haz.de/Nachrichten/Der-Norden/Landeskriminalamt-Gewalt-gegen-Lehrer-nimmt-deutlich-zu> (Abruf am 14.04.2021).

²⁵⁶ Vgl. Politikjournal Rundblick, „Wer für diesen Staat steht, muss sich häufig Respektlosigkeiten gefallen lassen“, (Nr. 31 vom 17.02.2021, S. 6).

²⁵⁷ Vgl. Politikjournal Rundblick, „Havliza setzt auf handfeste Sicherheitsvorkehrungen“, (Nr. 31 vom 17.02.2021, S. 7).

²⁵⁸ Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage, „Gewalt gegen Mitarbeiter der Justiz?“, Drs. 18/8938, S. 3.

können zudem Anlass sein für zusätzliche anlassbezogene Einlasskontrollen sowie Polizeipräsenz oder den Einsatz des speziell ausgebildeten Einsatzteams Niedersachsen. Dieses wird landesweit insbesondere bei Großverfahren zur Unterstützung des örtlichen Justizwachtmeisterdienstes eingesetzt. Das Justizministerium hat zudem bedarfsorientiert in Sicherheitstechnik wie elektronische Schließanlagen, Metalldetektorrahmen, Sicherheitsscheiben, Videoüberwachungsanlagen und mobile Alarmknöpfe für Beschäftigte investiert. Eine differenzierte Bedarfsbeurteilung für anlassunabhängige Einlasskontrollen inner- und außerhalb der strafrechtlichen Bereiche fehlt nach den Prüfungserkenntnissen allerdings.

Wieder stärker die verschiedenen Sicherheitsbedarfe beachten

Das Justizministerium hebt im „Aktionsplan Sicherheit“ hervor, dass sich die Justizstandorte hinsichtlich Größe, Struktur, baulichen Gegebenheiten und ihrer spezifischen Gefährdungslage unterscheiden. Dies belegen auch die Prüfungsergebnisse des LRH. Trotz der Unterschiede verfolgt das Ministerium pauschal und damit aus Sicht des LRH undifferenziert das Ziel, tägliche anlassunabhängige Einlasskontrollen an allen Justizstandorten auszubauen. Mit Blick auf die verschiedenen Sicherheitsbedarfe in der Justiz empfahl der LRH dem Justizministerium, vergleichbar dem Sicherheitskonzept der Justiz aus dem Jahr 2014²⁵⁹, Art und Umfang der Eingangskontrollen wieder stärker am Gefährdungsgrad der Behörden auszurichten. Auf diese Weise könnten die seit dem Jahr 2018 zusätzlich geschaffenen 53 Planstellen aus Sicht des LRH wieder abgebaut werden. Im Ergebnis könnte das Justizministerium hierdurch jährlich mehr als 2,6 Mio. €²⁶⁰ an Personalkosten einsparen. Überdies würden die weiterhin angestrebten Personalaufwüchse vermieden und der Justizhaushalt nicht mit zusätzlichen

²⁵⁹ Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage, „Einlasskontrollen an niedersächsischen Gerichten“, Drs. 17/6468, S. 1, und Antwort der Landesregierung zur Großen Anfrage, „Wie steht es um Niedersachsens Justiz und den Justizvollzug?“, Drs. 17/8839, S. 44 bis 46.

²⁶⁰ Berechnung: Bruttopersonalkosten der Besoldungsgruppe A 5 in Höhe von 49.535 € (Standardisierte Personalkostensätze des Finanzministeriums für den Besoldungsbereich 2021) x 53 Planstellen = 2.625.355 €.

Personalkosten im Umfang von aktuell bis zu 9 Mio. €²⁶¹ jährlich belastet.

Das Justizministerium teilte hierzu mit, dass die anlassunabhängigen Einlasskontrollen als „Grundsicherheit“ und die anlassbezogenen Einlasskontrollen als „besondere Sicherheit“ der Justizgebäude zu verstehen seien. Die Summe beider Kontrollarten solle dem individuellen Sicherheitsbedürfnis der Behörden gerecht werden. Künftige Gefährdungslagen seien zudem kaum vorherzusagen. Die Einlasskontrollen dienten auch der Prävention.

Das überzeugt den LRH nicht. Das Bestreben des Justizministeriums, ausnahmslos täglich anlassunabhängige Einlasskontrollen durchführen zu lassen, lässt keine Ausrichtung an den individuellen Sicherheitsanforderungen der jeweiligen Justizbehörde oder an ökonomischen Prinzipien erkennen. Der hohe Aufwand für anlassunabhängige Einlasskontrollen ist nach Ansicht des LRH überdies nicht abstrakt mit ungewissen Lagen in der Zukunft zu rechtfertigen. Grundsätzliche Sicherheitsbedarfe kann die Justiz je Behörde oder Aufgabenstellungen einzelner Justizfunktionen konkret bzw. differenziert bewerten, z. B. abgeleitet aus eigenen Erfahrungen, spezifischen Aufgaben, polizeilichen Bewertungen, dem Standortrisiko, den technischen Sicherungsmöglichkeiten oder Entwicklungsprognosen. Präventive Maßnahmen, wie die Einlasskontrollen, sind wichtige Bausteine in der Sicherheitsarchitektur der Justiz und sollten es aus Sicht des LRH auch bleiben. Sie sind allerdings wie alle Maßnahmen möglichst wirtschaftlich auszugestalten (§ 7 Abs. 1 LHO). Da Präventionswirkungen üblicherweise nicht proportional zur Intensität der präventiven Maßnahmen steigen, kommt es insoweit auf ein ausgewogenes Verhältnis an. Bei permanenten anlassunabhängigen Einlasskontrollen ist diesbezüglich das Verhältnis von Aufwand und präventiver Wirkung unangemessen hoch.

²⁶¹ Bruttopersonalkosten der Besoldungsgruppe A 5 in Höhe von 49.535 € (Standardisierte Personalkostensätze des Finanzministeriums für den Besoldungsbereich 2021) x 181 Planstellen = 8.965.835 €.

Mehr Sicherheit auch durch eine effizientere Amtsgerichtsstruktur

Der LRH empfahl dem Justizministerium im Jahr 2016 eine Reform der Amtsgerichtsstruktur, nachdem er diese hinsichtlich verschiedener Aspekte geprüft hatte.²⁶² Seines Erachtens wären weniger kleine Amtsgerichte u. a. vorteilhafter, da diese oft unwirtschaftlich untergebracht sind und deren Funktionsfähigkeit nur durch eine privilegierte Personalausstattung gesichert ist. Er sah personelle Mindestgrößen für wirtschaftliche Amtsgerichte als erforderlich an. Das Ministerium hat bislang jedoch keines der 80 Amtsgerichte geschlossen.

Der LRH stellte aktuell zusätzlich fest, dass die Stärkung anlassunabhängiger Einlasskontrollen, insbesondere durch Personalzuwächse, die Unwirtschaftlichkeit kleiner Gerichte weiter vergrößert. Für das Jahr 2021 rechnet das Justizministerium z. B. damit, dass die Dienstreisekosten des Justizwachtmeisterdienstes zu kleinen Amtsgerichten um weitere 330.000 € steigen.²⁶³ Der LRH empfahl dem Ministerium deshalb erneut, den Bestand kleiner Amtsgerichte zu reduzieren. Dadurch könnte es dauerhaft Personal- und Sachkosten senken und gewonnene Ressourcen nutzen, um z. B. die Sicherheit an verbliebenen Standorten zu erhöhen.

Das Justizministerium erwiderte hierauf, dass eine ortsnahe Justiz Garant für den Rechtsstaat und bürgernahe Dienstleistungen sei. Es verwies ergänzend auf die Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Landtages 2017 bis 2022. Überdies sei aktuell kein Amtsgericht in der Lage, Personal anderer Behörden angemessen aufzunehmen. Zusätzlich notwendige Liegenschaften wären wiederum selbst zu sichern. Das Justizministerium erkenne daher nicht die gleichen Einsparungsmöglichkeiten wie der LRH.

Der LRH bleibt der Ansicht, dass das Justizministerium die Gerichtsstruktur auch aus fiskalischer Sicht betrachten muss (§ 7 LHO). Die

²⁶² Jahresbericht 2016, S. 151 „Amtsgerichte in Niedersachsen – weniger wäre besser“.

²⁶³ Haushaltsplan 2021, Einzelplan 11, Ansatzserhöhungen bei Titel 527 10 in den drei Kapiteln der Oberlandesgerichtsbezirke (Kapitel 11 16 bis 11 18).

vom Ministerium unterstrichene Bürgernähe ist seines Erachtens zunehmend weniger als örtliche Nähe zu definieren. Entkoppelt von Öffnungszeiten und Gebäuden ist vielmehr die elektronische Erreichbarkeit der Justiz von wachsender Bedeutung. Auch das Justizministerium strebt einen bürgerfreundlichen Zugang zur Justiz unter Einsatz von modernen Zugangsmöglichkeiten und Verfahrensabläufen an.²⁶⁴ Die aktuelle Pandemie hat die Digitalisierung innerhalb der Justiz zusätzlich beschleunigt. So werden z. B. verstärkt Homeoffice und die Möglichkeiten zur mündlichen Verhandlung per Videokonferenz genutzt. Der Bedarf für örtlich nahe Dienstleistungen der Justiz wird weiter abnehmen. Für eine nachhaltige, bedarfsorientierte und zukunftsfähige Justizorganisation hält der LRH größere Amtsgerichtsbezirke und damit Schließungen bzw. Fusionen von Amtsgerichten für notwendig. Die Dynamik aktueller Veränderungen erfordert es seines Erachtens, ggf. auch Koalitionsvereinbarungen im Lichte neuer Bedingungen zu bewerten. Der LRH ist sich bewusst, dass seine Empfehlungen nicht kurzfristig umgesetzt werden können. Die Justiz in Mecklenburg-Vorpommern sieht sich z. B. nach der dortigen Reduzierung der Amtsgerichte von 21 auf zehn für die Herausforderungen der nächsten Jahre einschließlich Digitalisierung gut gerüstet.²⁶⁵

²⁶⁴ Justizministerium: Masterplan Digitalisierung in der Justiz; <https://www.mj.niedersachsen.de> (Abruf am 14.04.2021).

²⁶⁵ Vgl. Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern; <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/jm/Zustaendigkeiten/justiz/Gerichte-und-Staatsanwaltschaften/Gerichtsstrukturreform/> (Abruf am 14.04.2021).

29 Justizwachtmeisterdienst – neu und nachhaltig ausrichten

Das Justizministerium versäumte, trotz eingetretener und absehbarer Veränderungen bei den Rahmenbedingungen und Aufgaben, eine grundlegende und nachhaltige Neuausrichtung des Justizwachtmeisterdienstes. Der LRH sieht den betreffenden Dienst nicht zukunftssicher aufgestellt.

Vorbemerkungen zum Justizwachtmeisterdienst

Justizwachtmeisterinnen und Justizwachtmeister sind Beamtinnen und Beamte des ersten Einstiegsamts der Laufbahngruppe 1 der Fachrichtung Justiz. Bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften sorgen sie z. B. durch Einlasskontrollen und Gefangenenvorfürungen bei Gerichtsverhandlungen für Sicherheit und Ordnung (Sitzungs-, Vorführungs-, Sicherheits- und Ordnungsdienst). Außerdem sind sie für Aufgaben im Innendienst zuständig, wie den Aktentransport, den Postbetrieb und Hausmeisterdienste.

Für alle Aufgaben im Justizwachtmeisterdienst sind zudem Justizhelferinnen und Justizhelfer als Tarifpersonal in der Entgeltgruppe 4 des Tarifvertrags der Länder beschäftigt. Für sie sieht das Justizministerium grundsätzlich die Übernahme als Beamtin oder Beamter nach einem Jahr der Beschäftigung vor, sofern dies in Betracht kommt.

Im Justizwachtmeisterdienst waren am 30.09.2019 insgesamt 796 Vollzeitkräfte und 103 Teilzeitkräfte tätig.²⁶⁶

²⁶⁶ Kleine Anfrage der Landesregierung, Drs. 18/5526, S. 5.

Justizwachtmeisterdienst: Keine Entlastung von sicherheitsfremden Aufgaben

Mit einer neuen Dienstordnung für den Justizwachtmeisterdienst²⁶⁷ wollte das Justizministerium die Sicherheitsaufgaben stärker gewichten und den Justizwachtmeisterdienst von „sicherheitsfremden“ Aufgaben entlasten. Das Berufsbild sollte sich entsprechend zur „Justizsicherheitsfachkraft“²⁶⁸ wandeln.

Aus Sicht des LRH wurde dieses Ziel nicht erreicht. Die Beschreibung der Aufgaben in der Neufassung hat sich seit dem Jahr 1963 nicht wesentlich geändert, obwohl sich die Aufgaben deutlich gewandelt haben. Neben den Sicherheitsaufgaben hat der Justizwachtmeisterdienst weiterhin – gleichrangig – die unterschiedlichsten Aufgaben des Innendienstes wahrzunehmen. Der LRH ist der Auffassung, dass das Justizministerium bei dieser Aufgabenübertragung Veränderungen, wie den fortschreitenden Wegfall von Papierakten durch die elektronische Akte oder mögliche Aufgabenverlagerungen, zu wenig beachtet. Die Fokussierung auf Sicherheitsaufgaben und der damit angestrebte Wandel des Berufsbildes blieb jedenfalls bei der Neuausrichtung des Justizwachtmeisterdienstes bisher aus.

Der LRH empfahl, Aufgaben im Innendienst verstärkt auf Tarifbeschäftigte zu verlagern und den Justizwachtmeisterdienst vorrangig für die bedeutender gewordenen Sicherheitsaufgaben einzusetzen. Dadurch wären weniger zusätzliche Planstellen erforderlich gewesen und der Personalhaushalt wäre durch den Einsatz von Tarifpersonal entlastet worden. So ist beispielsweise eine Tarifbeschäftigung für den Post- und Botendienst als „Beschäftigte im sonstigen Innendienst“ in der Entgeltgruppe 3 des Tarifvertrags der Länder möglich und eine als Hausmeister (Hausdienstgeschäfte) in den Entgeltgruppen 4 und 5. In der übrigen Landesverwaltung ist es zudem nicht unüblich, für solche Aufgaben Tarifpersonal zu beschäftigen. Gegenüber dem verbeamteten

²⁶⁷ Fassung vom 07.12.2019, Niedersächsische Rechtspflege, 2020 Nr. 1, S. 31. Justizministerium; https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/themen/personal_haushalt_organisation_sicherheit_it/sicherheit/aktionsplan-sicherheit-fur-die-justiz-181003.html (Abruf am 17.05.2021).

²⁶⁸

Personal im Justizwachtmeisterdienst in den Besoldungsgruppen A 5 oder A 6 könnte das Justizministerium diesbezüglich jährlich bis zu 5.700 €²⁶⁹ pro Planstelle nebst Folgeausgaben für Beihilfe und Versorgung einsparen. Im Jahr 2018 waren bei den elf Staatsanwaltschaften 82 von insgesamt 107 Vollzeiteinheiten nicht dem Sicherheitsdienst zuzuordnen. Durch den verstärkten Einsatz von Tarifbeschäftigten könnte das Justizministerium allein dort bis zu 467.400 € an Personalkosten einsparen.²⁷⁰

Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium wies darauf hin, dass sich auch die Aufgaben im Justizwachtmeisterdienst durch digitale Transformationsprozesse wandeln werden. Im Innendienst werde sich z. B. der papiergebundene Posteingang sowie der Aktenzu- und -abtrag bis zum Jahr 2026 stark verringern. Die Empfehlung des LRH, für die erforderliche Digitalisierung der Posteingänge Tarifbeschäftigte in der Entgeltgruppe 3 einzusetzen, halte es für sinnvoll und erforderlich. Dadurch könne sich der Justizwachtmeisterdienst auf die Kernaufgabe der Sicherheit konzentrieren, die auch in der Neufassung der Dienstordnung in den Mittelpunkt gerückt worden sei.

Tarifpersonal „allein für Aufgaben im Innendienst“ einzusetzen, halte das Justizministerium hingegen für ineffizient. Der Justizwachtmeisterdienst sei nur mit diesen zusätzlichen Aufgaben flexibel und optimal ausgelastet, da nur wenige Beschäftigte ausschließlich Sicherheitsaufgaben wahrnehmen. Das Justizministerium führte aus, dass für den Justizwachtmeisterdienst üblicherweise neben Sicherheitsaufgaben zur Hauptgeschäftszeit vielfältige Aufgaben im Innendienst anfielen. Es befürchte bei einem Einsatz von Tarifpersonal zudem eine Störung des Betriebsfriedens. Die vom LRH aufgezeigten Einsparpotenziale

²⁶⁹ Bruttopersonalkosten (Standardisierte Personalkostensätze des Finanzministeriums für 2021 im Besoldungsbereich); 1. Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1 (Durchschnitt A 5/A 6) = 51.031 €, Entgeltgruppe 3 Tarifvertrag der Länder = 45.334 €, Differenz: 5.697 €.

²⁷⁰ 82 Vollzeiteinheiten á 5.700 € = 467.400 €.

halte es, etwa durch Reisekosten oder administrativen Zusatzaufwand, für aufgezehrt.

Die Argumente des Justizministeriums überzeugen den LRH nicht. Es ist widersprüchlich, Sicherheit als die maßgebliche Kernaufgabe im Justizwachtmeisterdienst herauszustellen und gleichzeitig zu betonen, dass nur wenige Beschäftigte ausschließlich diese Aufgaben wahrnehmen, weil daneben vielfältige Aufgaben im Innendienst zu erledigen seien. Überdies sieht der LRH den Betriebsfrieden nicht durch Tarifbeschäftigte gefährdet, wenn ihnen insbesondere Aufgaben im Innendienst zu übertragen wären, die dann aus seiner Sicht nicht länger im Aufgabenkatalog des Justizwachtmeisterdienstes stehen sollten. Eine aufgabenbezogene Konkurrenz würde folglich nicht entstehen. Die aufgezeigten Einsparpotenziale werden aus Sicht des LRH zudem nicht bzw. nur unwesentlich von notwendigen Zusatzkosten für Tarifpersonal berührt, da er durch die empfohlenen Aufgabenverlagerungen entsprechend reduzierte Kosten für das verbeamtete Personal erwartet.

Der LRH erkennt zwar die Anpassungsbemühungen des Justizministeriums an, hält diese jedoch nicht für ausreichend. Aktuell hat sich die Veränderungsdynamik gerade im Bereich der Digitalisierung pandemiebedingt weiter beschleunigt. Das Justizministerium sollte den betrachteten Dienst nun noch entschlossener zukunftsicher ausrichten.

Optimierungsbedarf auch beim Berufseinstieg – dieser ist unnötig erschwert und unwirtschaftlich

Für eine Einstellung als Beamtin oder Beamter im Justizwachtmeisterdienst ist eine sechsmonatige Ausbildung im Vorbereitungsdienst abzuschließen. Damit wird die Laufbahnbefähigung als Zugangsvoraussetzung erworben. Als Einstellungsvoraussetzung für den Vorbereitungsdienst müssen Interessierte über einen Hauptschul- oder gleichwertigen Abschluss verfügen. Überdies sind die üblichen beamtenrechtlichen Voraussetzungen, wie z. B. die gesundheitliche Eignung,

zu erfüllen, um nach der Ausbildung in die Laufbahn des Justizwachtmeisterdienstes übernommen zu werden.

Der LRH stellte fest, dass die Einstellungsbehörden der Justiz keine Ausbildungsstellen für den Justizwachtmeisterdienst ausschreiben. Im Karriereportal des Landes Niedersachsen fanden sich für Berufseinsteigende nur Stellen für Justizangestellte im Wachtmeisterdienst, also für Tarifpersonal (Entgeltgruppe 4 des Tarifvertrags der Länder). Die vom Justizministerium für alle Tarifbeschäftigten im Justizwachtmeisterdienst angestrebte schnellstmögliche Verbeamtung war dabei nur teilweise in Aussicht gestellt. Den Zugang zu der dafür notwendigen Ausbildung im Vorbereitungsdienst beschränkt die Justiz folglich auf das bereits vorhandene Tarifpersonal. Von Bewerberinnen und Bewerbern verlangt die Justiz zudem neben den benannten Einstellungs Voraussetzungen eine abgeschlossene Berufsausbildung und die Vollen- dung des 21. Lebensjahres.

Die verlangten Einstellungs Voraussetzungen entsprechen so denen für Einstellungen in den Vorbereitungsdienst des nächsthöheren Dienstes.²⁷¹ Damit bleibt Interessierten mit einem eigentlich ausrei- chenden Hauptschulabschluss der Zugang zur Laufbahn des Justiz- wachtmeisterdienstes verwehrt. Das Justizministerium schränkt somit durch strengere Einstellungs Voraussetzungen den Kreis potenzieller Nachwuchskräfte nachteilig ein, obwohl dies gesetzlich nicht erforder- lich ist. Für die strengeren Zugangsvoraussetzungen lassen die Auf- gaben des Justizwachtmeisterdienstes zudem keine pauschale Not- wendigkeit erkennen. Außerdem ist der Berufseinstieg direkt über eine spezifische Ausbildung im Vorbereitungsdienst wirtschaftlicher, da die monatlichen Anwärterbezüge ca. 1.200 € niedriger sind als Vergütun- gen der Entgeltgruppe 4.²⁷²

²⁷¹ Laufbahngruppe 1 zweites Einstiegsamt (z. B. Justizvollzugsdienst).
²⁷² Entgelttabelle TV-L (gültig ab 01.01.2021); Entgeltgruppe 4, Stufe 1 = 2.432,59 €; Besoldungstabellen Niedersachsen (gültig ab 01.03.2020); An- wärtergrundbeträge (A 5 bis A 8) = 1.209,04 €, Differenz: 1.223,55 €.

Der LRH empfahl dem Justizministerium daher, die Einstellungspraxis zu ändern und die Vorschriften soweit notwendig anzupassen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium stimmte dem LRH zwar zu, dass die höhere Altersvorgabe als Einstiegsvoraussetzung rechtliche Fragestellungen aufwerfe. Die beanstandete Einstellungspraxis habe sich seines Erachtens allerdings bewährt. Zudem vermute es, dass eine Ausschreibung für den Vorbereitungsdienst ins Leere ginge, da die Anwärterbezüge im Vorbereitungsdienst niedriger seien als die Bezüge aus der Entgeltgruppe 4 TV-L für direkt im Justizwachtmeisterdienst eingestellte Kräfte. Diese hätten gegenüber externen Bewerbern auch einen Qualifizierungsvorsprung. Außerdem mindere ein Berufseinstieg über den Vorbereitungsdienst mit festen Einstellungsterminen die Flexibilität bei der Nachbesetzung von Stellen. Zudem sieht das Ministerium weiterhin eine gewisse Berufs- und Lebenserfahrung für die sicherheitsrelevanten Aufgaben als erforderlich und vorteilhaft an. Die derzeitige Ausbildung im Vorbereitungsdienst sei diesbezüglich an die Einstellungsbedingungen angepasst. Das Justizministerium wolle aber untersuchen, welche Kriterien tatsächlich erforderlich seien.

Der LRH bleibt bei der Auffassung, dass die vom Justizministerium vorgesehenen Zugangsvoraussetzungen auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Justizwachtmeisterdienstes unnötig mit mehr Anforderungen als erforderlich versehen sind. Die sicherheitsrelevanten Aufgaben in der Justiz erfordern, wie vergleichbare Aufgaben etwa bei der Polizei, nach Ansicht des LRH weder ein Mindestalter noch besondere Berufs- und Lebenserfahrung. Diese Erfahrungen mögen wünschenswert sein. Sie sind damit allerdings nicht auch als erforderlich zu werten. Eine systemgerechte Änderung im oben dargestellten Sinne wäre hilfreich und angezeigt, da die derzeitigen Auswahlkriterien des Ministeriums rechtlich nicht bedenkenfrei sind und im Ergebnis nicht wirtschaftlicher. Soweit das Justizministerium vermute, dass Ausschreibungen für den Vorbereitungsdienst ins Leere gingen, könnte

bereits eine öffentliche Ausschreibung Klarheit über die potenzielle Bewerberlage verschaffen.

Beauftragung privater Sicherheitsdienstleister – eine gute Idee

Im Hinblick auf die festgestellten Entwicklungen im Justizwachtmeisterdienst empfahl der LRH dem Justizministerium, Mehrbedarfe für Sicherheitsaufgaben zukünftig auch durch private Dienstleister abzudecken. Damit könnte es u. a. Versorgungslasten sowie Ausfallrisiken im Justizwachtmeisterdienst verlagern und flexibler auf Veränderungen reagieren.

Das Justizministerium teilte hierzu mit, dass ein flankierender Einsatz externer Kräfte zum bestehenden Justizwachtmeisterdienst in einem Pilotprojekt überprüft und bewertet werden könne.

Der LRH begrüßt diese Absicht und erwartet, dass das Ministerium mit der Pilotierung zeitnah beginnt und über das Ergebnis berichtet.

30 Unwirtschaftliche Organisation der Internen Revision für den Justizvollzug

Die bestehende Organisation der Internen Revision für den Justizvollzug hat mehr Nach- als Vorteile. Der LRH sieht insbesondere Revisionsinteressen des Justizvollzugs und die Haushaltssystematik nicht optimal berücksichtigt.

Viele revisionsrelevante Bereiche sind im Justizvollzug seit Jahren ungeprüft. Die Interne Revision hat ihre Prüfungen in erheblichem Maß zudem weder ressourcen- noch risikoorientiert geplant und durchgeführt. Durch die folglich nicht wirtschaftlichen Prüfungen übertraf der Aufwand im Jahr 2019 nach Ansicht des LRH den Revisionsnutzen um mehr als 350.000 €.

Interne Revision – ein anerkanntes Überwachungsinstrument

Durch unabhängige Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen soll eine Interne Revision als risikosenkendes Überwachungsinstrument die Behördenleitungen bei der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung unterstützen. Grundsätzlich erachtet der LRH die Einrichtung von Internen Revisionen in Bereichen mit hohem Risikopotenzial als sinnvoll. Er empfahl der Landesregierung, geeignete Regelungen zu deren Einrichtung und Ausgestaltung zu erarbeiten, damit dieses Instrument landeseinheitlich, aber auch effektiv und effizient eingesetzt werden kann.²⁷³ Zu den Bereichen mit hohem Risikopotenzial gehört auch der Justizvollzug.

Externe Organisation der Internen Revision für den Justizvollzug

Das Justizministerium richtete die Interne Revision für den Justizvollzug nicht in für den Justizvollzug an sich verantwortlichen Behörden, sondern bei dem Oberlandesgericht Celle ein. Diesem sind durch eine

²⁷³ Jahresbericht 2020 – Teil 2, S. 12 bis 19 „Interne Revisionen in Niedersachsen optimieren“.

Geschäftsweisung²⁷⁴ umfassende Prüfungsrechte in allen Organisationen und Aufgabenbereichen des Justizvollzugs eingeräumt. Die Interne Revision besteht personell aus der Leitung sowie sechs Prüferinnen und Prüfern.

Interne Revisionen sind wirtschaftlich zu organisieren. Dabei sollten sie grundsätzlich an Strukturen und Risiken der zu prüfenden Organisationen ausgerichtet sein. Üblicherweise sind sie daher „intern“ also innerhalb der zu prüfenden Organisationen eingerichtet. Ein spezifisches Interesse für die Zielerreichung des Justizvollzugs und ein notwendiges Chancen- und Risikoverständnis nebst direkter Verantwortung haben neben dem Justizministerium insbesondere die Leitungen der Justizvollzugsbehörden. Insoweit ist es aus Sicht des LRH wenig zielgerichtet, die Interne Revision mit ihrer mittelbaren Gesamtverantwortung für den Justizvollzug sowie den besonderen Bedingungen dieses Bereiches extern bei einem Gericht zu organisieren. Ihre Einbindung in die Justizvollzugsstruktur könnte dagegen die Effektivität und Effizienz der Internen Revision steigern, da diese z. B. automatisch präsenter und informierter wäre als in einer externen Organisation. Ansiedlung und folgende personelle Ausstattung im Justizvollzug selbst könnten sowohl die Erkenntnislage wie auch die Akzeptanz verbessern.

Die Interne Revision erbringt ihre Prüfungsleistungen vollständig für den Justizvollzug. Der Haushaltssystematik folgend sollten ihre Personal- und Sachausgaben in Höhe von jährlich ca. 600.000 € dann auch dem Justizvollzug zugeordnet werden. Der LRH stellte fest, dass diese Aufwendungen allein das Budget beim Oberlandesgericht Celle belasten und nicht mit dem Justizvollzug verrechnet werden. Insoweit sieht er den Grundsatz der Haushaltsklarheit tangiert.

²⁷⁴ Allgemeine Verfügung des Justizministeriums vom 21.11.2018 (Niedersächsische Rechtspflege 2019, Nr. 1, S. 15).

Aus den dargestellten Gründen empfiehlt der LRH dem Justizministerium, die Interne Revision, z. B. als landesweit zuständige Fachabteilung, bei dem Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges zu organisieren.

Das Justizministerium teilte insoweit mit, es strebe künftig die richtige Kostenabbildung im Haushalt an. Es erachte die organisatorische und personelle Anbindung der Internen Revision an das Oberlandesgericht Celle allerdings weiterhin als vorteilhaft, da diese die Unabhängigkeit der Prüfenden garantiere. Bei einer Organisation innerhalb des Justizvollzugs befürchte es nachteilige Interessenkonflikte und Konfliktpotenziale.

Die Interne Revision kann aus Sicht des LRH auch innerhalb des Justizvollzugs organisatorisch unabhängig eingerichtet werden. Überdies sollte die persönliche Unabhängigkeit von Prüfenden grundsätzlich zu erwarten sein. Es trifft zwar zu, dass eine externe Organisation die Unabhängigkeit einer Internen Revision erhöht. Der zusätzliche Grad an Unabhängigkeit erscheint aber hier, wie in anderen Bereichen der Landes- und der Kommunalverwaltung, nicht erforderlich und steht nach Abwägung des LRH hinter den erkannten Vorteilen einer Angliederung an den Justizvollzug zurück. Interessenkonflikte und Konfliktpotenziale sind aus Sicht des LRH zudem eher durch die organisatorische Stellung der Internen Revision zwischen der Dienstaufsicht eines Gerichts, der Fachaufsicht des Justizministeriums und den zu prüfenden Organisationen im Justizvollzug zu befürchten.

Revisionsfreie Räume und fehlende Risikoorientierung

Auch die Durchführung der Prüfungen ist am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten, um begrenzte Prüfungskapazitäten bestmöglich einzusetzen. Planungsgrundlage sollte dabei ein strategisches Prüfungsprogramm sein, in dem alle potenziellen Prüfungsobjekte vollständig abgebildet sind, um prüfungsfreie Räume zu vermeiden.

Der LRH stellte fest, dass die Interne Revision für den Justizvollzug kein strategisches Prüfungsprogramm erstellte und den überwiegenden Teil der Organisationseinheiten im Justizvollzug noch nie prüfte. Hierzu zählen viele grundsätzlich risikobehaftete Fachbereiche der Justizvollzugsbehörden, wie Bau, Medizin, Personal und Organisation. Damit blieben auch wichtige Geschäftsprozesse, Projekte sowie Systeme und folglich deren Chancen und Risiken durch die Interne Revision ungeprüft. Bestimmte Bereiche hingegen prüfte die Interne Revision jährlich, selbst wenn sie diesen zuvor ein beanstandungsfreies Verwaltungshandeln bestätigte und somit unter risikoorientiertem Ansatz kein Prüfungsanlass bestand. Voraussetzung für eine effektive und effiziente Interne Revision ist die Ausrichtung der Prüfungsplanung an den Risiken der geprüften Organisationen, die bei einer organisatorischen Anbindung effektiver sein könnte.

Insbesondere durch eine risikoorientierte Auswahl der Prüfungsthemen aus einem Prüfungsprogramm kann ein größtmöglicher Prüfungsnutzen erzielt werden. Daneben sind dann auch dauerhaft prüfungsfreie Räume zu vermeiden, um hierdurch die flächendeckende Präventionswirkung der Prüfungen zu erhalten. Das Justizministerium nutzte die dort selbst jährlich erstellte Arbeitsplanung aus Sicht des LRH insoweit zu wenig, um eine effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung der Internen Revision für den Justizvollzug zu steuern.

Der LRH empfiehlt dem Justizministerium die Erstellung und regelmäßige Anpassung eines strategischen Prüfungsprogramms. Dieses sollte es nutzen, um Effektivität und Effizienz der Internen Revision für den Justizvollzug über die Jahresarbeitspläne zu steuern.

Das Justizministerium stellte in Aussicht, diese Empfehlungen umzusetzen und ggf. eine Risikomatrix zu erstellen.

Potenziale für effizientere Prüfungshandlungen

Aus den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) folgt für eine Interne Revision, dass ihr Nutzen im Verhältnis zu den eigenen und verursachten Aufwendungen steht.

Der LRH stellte zunächst fest, dass der Personalbedarf für die Aufgaben der Internen Revision nicht bemessen ist. Weiter ermittelte er verschiedene Möglichkeiten, die Effektivität und Effizienz der Prüfungshandlungen deutlich zu steigern. Als nicht wirtschaftlich erachtet der LRH z. B. die jährliche vollständige Prüfung von Einzelbuchungsbelegen der immer gleichen Haushaltstitel. Demgegenüber stellte er fest, dass die Interne Revision die 19 finanziell bedeutendsten Haushaltstitel im Justizvollzug nie prüfte. Die Prüfung qualitativer Stichproben in einem wirtschaftlichen Prüfungsintervall mit risikoorientierter Titel-Priorisierung wäre demgegenüber deutlich effektiver und effizienter. Zu viele Kapazitäten setzte die Interne Revision z. B. für die ausschließlich nachträglichen vergaberechtlichen Prüfungen von Beschaffungsvorgängen des Landesbetriebs „Justizvollzugsarbeitsverwaltung des Landes Niedersachsen“ ein. Diese Prüfungen sind aus Sicht des LRH nicht wirtschaftlich, da die meisten insoweit relevanten Beschaffungen ohnehin über das Logistik Zentrum Niedersachsen erfolgen, für welches die Interne Revision nicht zuständig ist. Der LRH stellte zudem nicht wirtschaftliche Doppelprüfungen z. B. im Bereich der jährlich umfangreich geplanten Betriebs- und Buchprüfungen des Landesbetriebs fest.

Insgesamt betrachtet nutzte die Interne Revision viele Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität und Effizienz bislang nicht. Für das Jahr 2019 berechnete der LRH an den Ergebnissen der Internen Revision orientiert, dass eine um vier Vollezeiteinheiten geringere Personalausstattung ausgereicht hätte, um einen vergleichbaren Revisionsnutzen zu erreichen. Effizientere Prüfungshandlungen wären möglich, etwa durch Stichproben statt Vollprüfungen, Vermeidung von Doppelprüfungen, wirtschaftlichere Prüfungsintervalle und den Verzicht, Kleinstbeträge zu verfolgen. Der Aufwand auf Seiten der Internen Revision hätte

dann um Personalkosten in Höhe von über 350.000 € reduziert werden können.²⁷⁵

Der LRH bat das Justizministerium, den Personalbedarf für die Interne Revision auf Basis des noch zu erstellenden Prüfungsprogramms sachgerecht zu bemessen. In diesem Zusammenhang empfahl er, auch eine Aufgabenkritik und Optimierung der Prozesse innerhalb der Internen Revision anzustreben.

Das Justizministerium teilte mit, es erachte die Personalausstattung der Internen Revision aktuell für erforderlich. Im Anschluss an das neu zu entwickelnde strategische Prüfungsprogramm erscheine eine darauf bezogene Personalbedarfsbemessung allerdings angezeigt.

²⁷⁵ Die Dienstposten in der Internen Revision für den Justizvollzug sind in den Besoldungsgruppen A 11 bis A 13 mit Zulage bewertet (Niedersächsische Rechtspflege 2018, Nr. 1, S. 14). Berechnung: Personalkosten und Arbeitsplatzkosten der Besoldungsgruppe A 11 in Höhe von 89.939 € (Standardisierte Personalkostensätze des Finanzministeriums für den Besoldungsbe-
reich in 2019) x 4 = 359.756 €.

31 Veränderungsbedarfe bei der Innenrevision in Rechtssachen

Den bundeseinheitlich bemessenen Personalbedarf für originäre Aufgaben der Bezirksrevisorinnen und -revisoren in der ordentlichen Gerichtsbarkeit erhöhte das Justizministerium vor 15 Jahren um 20 %. Der LRH sieht hierfür kein Erfordernis mehr. Verbunden mit weiteren Optimierungsmöglichkeiten erkannte er ein jährliches Einsparpotenzial von ca. 880.000 €. Überdies erachtet der LRH die Gebühren für die Prüfung der Amtsführung der Notarinnen und Notare als nicht mehr angemessen und zu niedrig.

Das Justizministerium bezeichnet Bezirksrevisorinnen und -revisoren als Innenrevision in Rechtssachen. Aus Sicht des LRH ist dieser Begriff unzutreffend. Im Ergebnis fehlt seines Erachtens eine notwendige Innenrevision der Justiz für die Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Allgemeines zu Bezirksrevisorinnen und -revisoren

Bezirksrevisorinnen und -revisoren sind in allen Bundesländern Teil der Justizverwaltung. Für diese Sonderfunktion im ersten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Justiz werden grundsätzlich Rechtspflegerinnen und -pfleger eingesetzt. Sie sind insbesondere für vorgeschriebene Prüfungen in Rechtssachen der Gerichte und Staatsanwaltschaften zuständig.²⁷⁶ Hierzu gehören beispielsweise Kostenprüfungen, Zahlstellenprüfungen, außerordentliche Geschäftsprüfungen bei Gerichtsvollzieherinnen und -vollziehern, Mitwirkungen bei den Prüfungen der Notarinnen und Notare sowie Vertretungen der Landeskasse in kostenrechtlichen Nebenverfahren. Der Haushaltsplan des Jahres 2020 sieht insgesamt eine Personalausstattung von 46 Planstellen vor. Die Dienstposten sind in den Besoldungsgruppen A 11 bis A 13 mit Amtszulage bewertet, wobei die Besoldung mangels entspre-

²⁷⁶ Nr. 4.2.1 bis 4.2.5 Geschäftsanweisung für Bezirksrevisorinnen und Bezirksrevisoren (Nds. Rechtspflege 2011, S. 419).

chender Planstellen niedriger sein kann. In Niedersachsen sind Bezirksrevisorinnen und -revisoren bei den elf Landgerichten, dem Amtsgericht Hannover, den vier obersten Fachgerichten und dem Oberlandesgericht Celle bestellt.

Unbegründeter Zuschlag auf den Personalbedarf

Den Personalbedarf für Bezirksrevisorinnen und -revisoren ermittelt das Justizministerium, wie für andere Dienstgruppen auch, mit dem bundeseinheitlichen Berechnungssystem „PEBB§Y“. Das System basiert auf ermittelten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten. Die einzelnen Aufgaben werden dabei bestimmten Produkten zugeordnet. Den Bedarf der Bezirksrevisorinnen und -revisoren bestimmt das Justizministerium nach den zwei PEBB§Y-Produkten „Revisorentätigkeiten“ und „Gerichtsvollzieherprüfung und sonstige Tätigkeiten der Gerichtsvollzieherprüfungsbeamten“.

Das Justizministerium gewährt seit dem Jahr 2006 auf die „Revisorentätigkeiten“ in der ordentlichen Gerichtsbarkeit pauschal einen Zuschlag in Höhe von 20 %. Dieser entsprach im Jahr 2020 einer zusätzlichen Personalausstattung von 5,18 Vollzeiteinheiten (VZE). Diesen Zuschlag führte es ursprünglich ein, um umfangreichere Zuständigkeiten, insbesondere im Vergleich zum Bundesland Nordrhein-Westfalen, auszugleichen.

Der LRH untersuchte, ob dieser Zuschlag der Höhe nach noch angemessen ist. Er stellte fest, dass den Bezirksrevisorinnen und -revisoren in Nordrhein-Westfalen aufwandsorientiert zumindest mittlerweile nicht mehr Aufgaben übertragen sind als in Niedersachsen. Der LRH erkannte auch keine anderen Gründe, die einen Mehrbedarf gegenüber anderen Bundesländern begründen. Nach Ansicht des LRH ist der gewährte Zuschlag für eine angemessene Erledigung der „Revisorentätigkeiten“ nicht mehr erforderlich. Dem Justizministerium empfiehlt er

daher, auf diesen zu verzichten und der bundeseinheitlichen Bedarfs-
ermittlung zu folgen. Dadurch könnte es bedarfsorientiert jährlich
ca. 490.000 €²⁷⁷ an Personalkosten einsparen.

Diesbezüglich teilte das Justizministerium mit, dass die zusätzlichen
Prüfungskapazitäten weiterhin notwendig seien, um die finanziell be-
deutsamen Verfahrensausgaben in Rechtssachen²⁷⁸ prüfen zu kön-
nen, die nicht Teil der vorgeschriebenen Pflichtprüfungen seien.

Die Argumentation des Justizministeriums überzeugt den LRH nicht.
Der Bedarf für die betreffenden Prüfungshandlungen wurde unter dem
PEBB§Y-Produkt „Revisorentätigkeiten“ erhoben. Der Personalbedarf
ist folglich für diese Aufgaben, unabhängig vom gewährten Zuschlag,
mitbemessen. Folgerichtig prüfen einzelne Bezirksrevisorinnen
und -revisoren die Auslagen in Rechtssachen offiziell als Teil der vor-
geschriebenen Kostenprüfungen. Regelungen anderer Bundeslän-
der²⁷⁹ für Bezirksrevisorinnen und -revisoren lassen die Richtigkeit die-
ser Zuordnung auch erkennen.

Weitere Möglichkeiten der Effizienzsteigerung

Die Bezirksrevisorinnen und -revisoren der Landgerichte sind auch zu-
ständig für die Amtsgerichte in ihrem Bezirk. Eine Ausnahme bildet in-
soweit das Amtsgericht Hannover, das eigene Bezirksrevisorinnen und
-revisoren hat. Der LRH stellte fest, dass die Übertragung der betref-
fenden Aufgaben auf das Landgericht Hannover durch verschiedene
Synergieeffekte wirtschaftliche Vorteile hätte. Überdies erkannte er,
dass die Prüfungskapazitäten der Fachgerichte und des Landgerichts
Bückeburg jeweils sehr klein sind. Auf einige Personen entfallen Prü-
fungskapazitäten von weniger als 0,01 VZE. Der LRH empfiehlt weitere

²⁷⁷ Berechnung: Personalkosten und Arbeitsplatzkosten der Besoldungsgruppe
A 11 (Standardisierte Personalkostensätze des Finanzministeriums für 2021
im Besoldungsbereich) in Höhe von 94.713 € x 5,18 VZE = 490.613,34 €.

²⁷⁸ Z. B. Prozesskostenhilfe, Sachverständigenvergütung, Beratungshilfevergü-
tung, Vergütung/Entschädigung von Betreuenden, Vormündern, ehrenamtli-
chen Richterinnen und Richtern.

²⁷⁹ Z. B. Baden-Württemberg, Sachsen und Schleswig-Holstein.

Zentralisierungen der Prüfungsaufgaben, da zu kleine Prüfungseinheiten nicht wirtschaftlich sind.

Überdies erachtet der LRH die ausnahmslose Vorgabe jährlicher außerordentlicher Geschäftsprüfungen bei Gerichtsvollzieherinnen und -vollziehern als nicht wirtschaftlich. Diese Bediensteten werden bereits durch die für sie zuständigen Aufsichten der Amtsgerichte bis zu fünfmal jährlich geprüft. Die Aufsichten nutzen dabei die gleiche Prüfungs-Checkliste wie die Bezirksrevisorinnen und -revisoren. Sie können ihre Prüfungen allerdings risikoorientiert um bis zu drei Prüfungen jährlich reduzieren.²⁸⁰ Der LRH erachtet auch für Bezirksrevisorinnen und -revisoren insoweit flexiblere und folglich wirtschaftlichere Prüfungsintervalle als sinnvoll.

Durch Optimierungen könnte das Justizministerium folglich weitere 4,11 VZE²⁸¹ und damit jährlich ca. 390.000 €²⁸² an Personalkosten einsparen.

Das Justizministerium erklärte, es stimme dem LRH grundsätzlich zu, dass zu kleine Prüfungseinheiten möglichst zu vermeiden seien. Es lehne die empfohlenen Zentralisierungen dennoch ab. Einer Bündelung der Prüfungskapazitäten der Fachgerichte ständen unterschiedliche Strukturen und Rechtsgebiete entgegen. Das Amtsgericht Hannover nehme durch besondere Zuständigkeiten eine Sonderstellung im Geschäftsbereich ein und bedürfe daher eigener Bezirksrevisorinnen und -revisoren. Vergleichbare Gründe träfen auch auf das Landgericht Bückeburg zu. Das Justizministerium teilte weiter mit, es lehne auch die empfohlene Flexibilisierung der außerordentlichen Gerichtsvollzieherprüfungen ab, da es hier generell ein hohes Risikopotenzial sehe.

²⁸⁰ Siehe § 73 Gerichtsvollzieherordnung (Nds. Rechtspflege 2013, S. 225).

²⁸¹ Berechnung: 0,96 VZE (Aufgabenübertragung vom Amtsgericht Hannover und dem Landgericht Bückeburg an das Landgericht Hannover) + 3,15 VZE (Reduzierung der außerordentlichen Gerichtsvollzieherdienstprüfungen) = 4,11 VZE.

²⁸² Berechnung: Personalkosten und Arbeitsplatzkosten der Besoldungsgruppe A 11 (Standardisierte Personalkostensätze des Finanzministeriums für 2021 im Besoldungsbereich) in Höhe von 94.713 € x 4,11 VZE = 389.270,43 €.

Die Argumente des Justizministeriums überzeugen den LRH nicht. Die unterschiedlichen Strukturen und Rechtsgebiete in den Fachgerichtsbarkeiten hinderten die Bundesländer Saarland und Sachsen nicht, übergreifende Prüfungszuständigkeiten zu regeln. Im Saarland sind die Bezirksrevisorinnen und -revisoren der Landgerichte sogar zuständig für alle Fachgerichtsbarkeiten.²⁸³ Es sprechen überwiegend Gründe für die Verlagerung der betreffenden Prüfungszuständigkeiten vom Amtsgericht Hannover auf das Landgericht Hannover. Auch andere Landgerichte nehmen die Prüfungszuständigkeit für alle anderen großen Amtsgerichte mit Sonderzuständigkeiten aus Sicht des LRH seit Langem erfolgreich und effizient wahr. Ebenfalls bewährt hat sich seines Erachtens die Reduzierungsmöglichkeit für Prüfungen durch die Aufsichten des Gerichtsvollzieherdienstes. Aus Sicht des LRH sind auch Bezirksrevisorinnen und -revisoren qualifiziert, risikoorientiert notwendige Prüfungen durchzuführen, dabei aber ressourcenschonend auch auf nicht notwendige Prüfungen zu verzichten.

Notwendige Gebührenanhebung für Notarprüfungen

Die Amtsführung der Notarinnen und Notare wird regelmäßig durch die Präsidentinnen und Präsidenten der Landgerichte oder beauftragte Richterinnen und Richter geprüft. Diese Prüfungen unterstützen auch Bezirksrevisorinnen und -revisoren. Niedersachsen erhebt Gebühren in Höhe von bis zu 900 € je Prüfung, um insbesondere die hohen prüfungsbezogenen Personalkosten zumindest anteilig zu decken.²⁸⁴ Der LRH stellte fest, dass die Bundesländer Schleswig-Holstein und Hessen höhere Gebühren erheben, da deren Gebührensätze auf aktuelleren Kostenberechnungen beruhen. Die Gebührensätze Niedersachsens passte das Justizministerium seit der Einführung im Jahr 2006 nicht an. In dieser Zeit stiegen z. B. die Bezüge der Richterinnen und

²⁸³ Verwaltungsvorschrift: Geschäftskreis und Geschäftsführung der Bezirksrevisoren; <http://www.vorschriften.saarland.de> (Abruf am 03.05.2021).

²⁸⁴ Gebührenverzeichnis Nr. 6.6, Anlage 2 zu § 111 Abs. 2 Niedersächsisches Justizgesetz vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 436).

Richter um 34,41 %. Entsprechend stiegen die betreffenden Prüfungskosten.

Daher empfiehlt der LRH dem Justizministerium, die betrachteten Prüfungsgebühren angemessen zu erhöhen, um wieder einen höheren Grad der Kostendeckung zu erreichen.

Das Justizministerium erklärte, es beständen keine Bedenken gegen eine Gebührenerhöhung. Diese wolle es aufwandsorientiert umsetzen, sobald weiterer Änderungsbedarf am Niedersächsischen Justizgesetz bestehe.

Der LRH begrüßt die in Aussicht gestellte Gebührenerhöhung, hält diese erstmalige Anpassung aber zeitnah für geboten.

Fehlende Innenrevision

Das Justizministerium bezeichnet die Bezirksrevisorinnen und -revisoren als „Innenrevision in Rechtssachen“. Wesentliches Kriterium zur Abgrenzung einer Innenrevision (oder Internen Revision) gegenüber anderen Überwachungs- und Kontrollinstrumenten²⁸⁵ ist die Unabhängigkeit von Geschäftsprozessen. Im Rahmen von prozessabhängigen Kontrollen dürfen Kontrollierende selbst direkt an der Herbeiführung des Ist-Zustands beteiligt sein. Eine Prüfung der Innenrevision hingegen wird immer von prozessunbeteiligten und damit prozessunabhängigen Personen durchgeführt. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass die Innenrevision nicht selbst herbeigeführte oder angestrebte Ist-Zustände beurteilt und damit ein unbeeinflusstes Prüfungsurteil gewinnt. Die Prüfungsergebnisse teilt die Innenrevision denjenigen mit, die befugt sind, ggf. prozessbeeinflussende Entscheidungen zu treffen. Folgerichtig stellte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

²⁸⁵ In der niedersächsischen Justiz z. B. Vier-Augen-Prinzip, Zeichnungsvorbehalte, Geschäftsprüfungen und Controlling.

in seiner Empfehlung für Innenrevisionen²⁸⁶ auch klar, dass diese kein Weisungsrecht haben, auch nicht gegenüber den geprüften Stellen.

Bezirksrevisorinnen und -revisoren beeinflussen bestimmte Ergebnisse der Justizverwaltung und sind für diese mitverantwortlich. Sie sind z. B. im Wege der Kostenprüfung gegenüber Geprüften weisungsbefugt. Als Vertretung der Landeskasse können sie zudem Rechtsmittel gegen Kostenansätze einlegen und dadurch gerichtliche Entscheidungen erwirken. Kostenrechtliche Mängel werden folglich aus einer Hand festgestellt und weiterverfolgt. Dies ist zwar eine sinnvolle Lösung. Eine prozessunabhängige Revisionsaufgabe ist darin jedoch nicht zu sehen. Bezirksrevisorinnen und -revisoren sind die benötigten Spezialisten in ihren Funktionsbereichen. Im Ergebnis fehlt allerdings eine Innenrevision, die befugt und qualifiziert ist, risikoorientiert sowie unabhängig die gesamte Justizverwaltung z. B. in Personal- oder Haushaltsangelegenheiten zu prüfen.

Hierzu erklärte das Justizministerium, dass die Bezirksrevisorinnen und -revisoren als besonderes justizspezifisches Prüfungsorgan nicht die vom LRH aufgezeigten Anforderungen an eine Innenrevision erfüllen sollen. Bereits die Namensgebung „Innenrevision der Justiz in Rechtssachen“ verdeutliche eine Begrenzung gegenüber klassischen Innenrevisionen. Schwerpunktmäßig seien Einnahmen und Ausgaben in Rechtssachen zu prüfen.

Notwendigkeit zur Einrichtung einer „Innenrevision“

Für eine ordnungsgemäße, effektive und effiziente Aufgabenerledigung ist es aus Sicht des LRH entscheidend, dass Organisationen ihre Risiken kennen und steuern. Eine Innenrevision ist diesbezüglich ein geeignetes Instrument zur Analyse, Überwachung und Senkung von

²⁸⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat; Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung, S. 3; <https://www.bmi.bund.de> (Abruf am 03.05.2021).

Risiken. Der LRH stellte fest, dass die Justizbehörden²⁸⁷ mit Ausnahme des Justizvollzugs über keine Innenrevision verfügen.

In der Justiz gelten viele Arbeitsplätze als korruptionsgefährdet.²⁸⁸ Fehlverhalten wird von dem Risiko, entdeckt zu werden, stark beeinflusst. Eine Innenrevision kann daher bereits durch ihre Existenz eine flächendeckende korruptionsvermeidende Wirkung entfalten, da ihr üblicherweise ein umfassendes Prüfungsrecht für alle Organisationsbereiche, Prozesse sowie Entscheidungen eingeräumt wird. Ohne Innenrevision fehlt der Justiz in Niedersachsen aus Sicht des LRH in weiten Teilen dieses anerkannte Instrument auch zur Korruptionsprävention. Der Bund und 13 Bundesländer²⁸⁹ benennen dieses Instrument in ihren Anti-Korruptionsrichtlinien. Das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen hat z. B. risikofokussiert eine „Innenrevision mit korruptionspräventiver Zielsetzung“ für alle Justizbehörden eingerichtet.²⁹⁰

Überdies fehlt der Justiz in Niedersachsen ohne Innenrevision aus Sicht des LRH auch ein Instrument, das in der Lage ist, die Angemessenheit und Wirksamkeit anderer interner Kontrollinstrumente festzustellen und bei Mängeln für Verbesserungen zu sorgen. Diese Prüfungen können starke Hebelwirkungen entfalten, weil sie Effizienz und Effektivität der geprüften Kontrollinstrumente steigern helfen.

Neben Risiken nimmt eine Innenrevision auch die Chancen geprüfter Organisationen in den Blick und hat das Ziel, für diese Mehrwerte zu generieren. Eine Innenrevision ist daher in der Regel ein mehrwert-schaffendes also wirtschaftliches Instrument.

²⁸⁷ Justizministerium, Gerichte, Staatsanwaltschaften, Norddeutsche Hochschule für Rechtspflege, Ambulanter Justizsozialdienst Niedersachsen.

²⁸⁸ Bundeskriminalamt: Bundeslagebild Korruption 2019, S. 24; <https://www.bka.de> (Abruf am 03.05.2021).

²⁸⁹ Ausnahme: Baden-Württemberg, Niedersachsen und Saarland.

²⁹⁰ Justizministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2007, S. 282; <http://www.jvv.nrw.de> (Abruf am 03.05.2021).

Dem Justizministerium empfiehlt der LRH die Einrichtung einer Innenrevision für die umfangreichen exekutiven Aufgaben der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Das Justizministerium verwies darauf, dass die Landesregierung als Ergebnis einer Prüfung durch den LRH²⁹¹ einheitliche Empfehlungen für die Ausgestaltung von Internen Revisionen erarbeite. Im Anschluss sei zu überprüfen, ob es insbesondere nach einer Risikoanalyse der Einrichtung einer Internen Revision tatsächlich bedarf.

Der LRH ist der Auffassung, dass das Justizministerium relevante Risiken der Justiz unabhängig von Empfehlungen zur Ausgestaltung einer Innenrevision analysieren sollte. Diese Analyse sollte, neben der vorliegenden Analyse des LRH, Grundlage für die Entscheidung sein, ob eine Innenrevision einzurichten ist.

²⁹¹ Siehe Fn. 273.

32 Mangelnde Effektivität der Integration durch Koordinierungsstellen

Der LRH sieht die Konzeptionierung und Zweckmäßigkeit der Förderung von Koordinierungsstellen im und durch Sport kritisch. Zudem verursacht sie einen hohen Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten. Woran der Erfolg der Einrichtung einer Koordinierungsstelle gemessen werden soll, bleibt klärungsbedürftig.

Auch mit Blick auf die hohen Haushaltsbelastungen sollte das Land daher künftig neben der Finanzhilfe keine Zuwendungsmittel für die „Förderung der Integration im und durch Sport“ mehr veranschlagen. Die bisherige Finanzierung aus verschiedenen Quellen sollte vermieden werden.

Ausgangssituation

Das Land gewährt dem Landessportbund Niedersachsen e.V. (LSB) nach dem Niedersächsischen Sportfördergesetz (NSportFG) jährlich eine Finanzhilfe. Diese betrug im Jahr 2018 31,5 Mio. €. ²⁹² Hiervon hatte der LSB mindestens 500.000 € für sogenannte Integrationsmaßnahmen zu verwenden. ²⁹³

Zusätzlich bewilligt das Land dem LSB seit dem Jahr 2017 Zuwendungen für „Förderung der Integration im und durch Sport“ von bis zu 500.000 € pro Jahr. ²⁹⁴ Das Ministerium für Inneres und Sport erließ für diese Zuwendungen keine Förderrichtlinie. Grundlage für die Bewilligungen war ausschließlich § 44 LHO.

²⁹² § 3 Abs. 1 NSportFG vom 07.12.2012 (Nds. GVBl. S. 544), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19.12.2019 (Nds. GVBl. S. 451).

²⁹³ § 3 Abs. 1 Nr. 6 Niedersächsische Sportförderverordnung (NSportFVO) vom 14.04.2014 (Nds. GVBl. S. 102).

²⁹⁴ Haushaltsplan, Erläuterungen zu Kapitel 03 31 Titel 684 61.

Verwendung der Zuwendungsmittel für Koordinierungsstellen

Nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan sollen die Sportregionen/Sportbünde des LSB mit den Zuwendungsmitteln von 500.000 € „Unterstützung für die Durchführung von Maßnahmen für die Integration von geflüchteten Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund erhalten. Ggf. werde die Einrichtung von Koordinierungsstellen gefördert.“

Im Prüfungszeitraum des LRH gab es eine zentrale Koordinierungsstelle beim LSB sowie bis zu 17 dezentrale Koordinierungsstellen bei einzelnen Sportbünden.

Der LRH hat aus den Haushaltsüberwachungslisten für die Jahre 2017 bis 2019 die nachfolgenden Ausgaben ermittelt:

	2017	2018	2019
Ist-Ausgaben Koordinierungsstellen	167.635,14 €	352.669,27 €	404.369,00 €
Ist-Ausgaben Maßnahmen	6.000,00 €	188.712,62 €	46.662,96 €
Summe	173.635,14 €	541.381,89 €	451.031,96 €

Tabelle 22: Zuwendungen für Integration in den Jahren 2017 bis 2019

Im Jahr 2017 entfielen mithin rd. 97 %, im Jahr 2018 rd. 65 % und im Jahr 2019 rd. 90 % der Ist-Ausgaben auf die Einrichtung von Koordinierungsstellen. Im Prüfungszeitraum 2017 bis 2019 wurden somit im Durchschnitt rd. 84 % der Zuwendungen für die Koordinierungsstellen verwendet.

Bei den Koordinierungsstellen der Sportbünde entfielen durchschnittlich über 85 % der zuwendungsfähigen Ausgaben auf Personalausgaben. Dem Konzept des LSB zur Einrichtung von Koordinierungsstellen entsprechend wurde jede dezentrale Koordinierungsstelle bei den Sportbünden mit einer halben Personalstelle der Entgeltgruppe 9 bzw. 10 TV-L sowie die zentrale Koordinierungsstelle beim LSB mit einer vollen Personalstelle nach Entgeltgruppe 12 TV-L durch das Ministerium gefördert.

Somit handelt es sich in erster Linie um eine Förderung von Personalausgaben für die Koordinierungssachbearbeitung.

Zweckmäßigkeit der Förderung durch Zuwendungen

Lt. Aussage des LSB habe die Einrichtung der Koordinierungsstellen dazu geführt, dass mehr Maßnahmen zur Integration gefördert wurden. Insbesondere sei die Anzahl der Maßnahmen bei Sportbünden mit Koordinierungsstellen in der Regel höher als bei Sportbünden ohne Koordinierungsstellen.

Tatsächlich waren im Prüfungszeitraum rd. 70 % der geförderten Maßnahmen in Sportbünden mit Koordinierungsstellen verortet. Bei zwei Sportbünden verringerte sich die Zahl der Projekte jedoch, nachdem sie eine Koordinierungsstelle eingerichtet hatten. Zudem konnte der LSB seine Ausgaben für Integrationsmaßnahmen nicht wesentlich steigern:

	2017	2018	2019
Finanzhilfe ²⁹⁵	544.127 €	504.804 €	507.897 €
Zuwendungen ²⁹⁶	66.671 €	147.968 €	49.436 €
Summe	610.798 €	652.772 €	557.333 €

Tabelle 23: Ausgaben für Integrationsmaßnahmen

Des Weiteren stellte der LRH fest, dass das Ministerium die entsprechenden Verwendungsnachweise nicht zeitnah prüfte.²⁹⁷ Beispielsweise blieben für den Zuwendungszeitraum 2017/18 eingegangene Verwendungsnachweise teilweise über ein Jahr ungeprüft. Die Revision des LSB hatte zuvor Rückforderungen in Höhe von rd. 100.000 € errechnet.²⁹⁸ Diese waren hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass

²⁹⁵ Lt. Finanzbuchhaltung des LSB.

²⁹⁶ Förderungen für Einzelmaßnahmen gemäß Bewilligungsbescheiden des Ministeriums für Inneres und Sport.

²⁹⁷ Verwaltungsvorschrift Nr. 11.1 zu § 44 LHO.

²⁹⁸ Gesamtsumme für die Jahre 2017 bis 2019.

geplante Maßnahmen nicht durchgeführt wurden oder die zuwendungsfähigen Projektkosten niedriger waren als ursprünglich beantragt.

Unzureichende Konzeptionierung der Koordinierungsstellen

Die Konzepte des LSB enthielten keine Kriterien, wo bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Koordinierungsstelle eingerichtet werden sollte. Nach den Angaben des LSB sollten diese in den sogenannten „Hot Spots“ eingerichtet werden, in einem der Konzepte war aber auch von einer flächendeckenden Einrichtung die Rede. In der Praxis befürwortete der LSB die Einrichtung einer Koordinierungsstelle in jedem der Fälle, in denen ein Sportbund sein Interesse bekundete. Etwaige Beratungsgespräche waren nicht dokumentiert. Das Ministerium folgte in allen Fällen der Empfehlung des LSB. Neben der zentralen Koordinierungsstelle beim LSB entstanden bei den 47 Sportbünden bis zu 17 dezentrale Koordinierungsstellen. Diese sollen grundsätzlich nur für ihren Zuständigkeitsbereich tätig werden.

Der Entscheidungsfindungsprozess, wo letztendlich eine Koordinierungsstelle eingerichtet werden soll, war für den LRH nicht nachvollziehbar. Eine gezielte Steuerung war nicht ersichtlich.

Sollte das Land an einer grundsätzlichen Förderung der Koordinierungsstellen festhalten wollen, sollte der LSB in Absprache mit dem Innenministerium deren Konzeptionierung so ausgestalten, dass Beratungs- und Unterstützungsleistungen landesweit sichergestellt werden. Aufgrund der begrenzten Haushaltsmittel wird eine Einrichtung von Koordinierungsstellen bei allen Sportbünden nicht möglich sein. Aus Sicht des LRH könnten die Koordinierungsstellen beispielsweise überregional für die 18 Sportregionen tätig werden, zu denen sich die 47 Sportbünde zusammengeschlossen haben. Außerdem wäre zu prüfen, ob bestimmte Aufgaben von der zentralen Koordinierungsstelle beim LSB wahrgenommen werden könnten. Den Konzepten des LSB zufolge wird eine dauerhafte hauptamtliche Unterstützung des Engagements

vor Ort durch die Koordinierungsstellen angestrebt. Ohne eine Förderung durch das Land sei es jedoch nicht möglich, sie aufrechtzuerhalten.

Die Landesregierung beschloss im Jahr 2018, Zuwendungen einer permanenten Aufgabenkritik zu unterziehen. Nach dem entsprechenden Runderlass sollen Fördermaßnahmen, auch solche der Projektförderung, grundsätzlich auf längstens fünf Jahre befristet werden.²⁹⁹ Auch der LRH hatte sich mehrfach gegen (faktische) institutionelle Förderungen über Zuwendungen ausgesprochen. Unabhängig davon, dass der Wortlaut in den Erläuterungen zum Haushaltsplan offenlässt, ob nur die Einrichtung oder auch der laufende Betrieb von Koordinierungsstellen ggf. gefördert werden soll, hat der LSB bei der Konzeptionierung zu berücksichtigen, dass keine auf Dauer angelegte Förderung mit Zuwendungsmitteln durch das Land erfolgen können wird.

Empfehlungen des LRH

Vor dem Hintergrund, dass

- die Zuwendungen für die Koordinierungsstellen einen hohen administrativen Aufwand verursachen,
- die Förderung der Koordinierungsstellen fast ausschließlich auf Zuwendungen für Personalausgaben beruhte,
- die befristeten Bewilligungen zu Personalwechseln oder zur Aufgabe von Koordinierungsstellen führten,
- keine flächendeckende Unterstützung von Integrationsmaßnahmen gewährleistet war und

²⁹⁹ Runderlass der Staatskanzlei vom 12.12.2018, Anlage 1 Nr. 5 (Nds. MBl. S. 1440).

- das Ministerium zum Teil sogar Vollfinanzierungen bewilligte, um die Einrichtung von Koordinierungsstellen zu erreichen,

sollte die Förderung grundsätzlich überdacht werden.

Nach Ansicht des LRH ist die Integration von geflüchteten Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund eine wichtige Aufgabe. Der LRH erachtet die Förderung der Integration im und durch Sport wie bisher über Zuwendungen jedoch für eher ungeeignet, da der Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten hoch ist und die Aufgaben der Koordinierungsstellen eine mittel- bis langfristige Planungssicherheit erfordern. Woran der Erfolg der Einrichtung einer Koordinierungsstelle gemessen werden soll, konnte zudem im Verlauf der Prüfung nicht geklärt werden. Daher empfiehlt der LRH, künftig neben der Finanzhilfe keine zusätzlichen Zuwendungsmittel für die Integration im und durch Sport im Haushalt mehr zu veranschlagen. Der LSB könnte beispielsweise verpflichtet werden, nicht nur 500.000 €, sondern zukünftig 1 Mio. € aus der Finanzhilfe für Integrationsmaßnahmen zu verwenden.³⁰⁰

³⁰⁰ § 3 Abs. 1 Nr. 6 NSportFVO vom 14.04.2014 (Nds. GVBl. S. 102).

33 Haftungsprüfungen in Insolvenzfällen

In Insolvenzfällen prüften Finanzämter die Haftung für rückständige Umsatzsteuer vielfach unzureichend. Insolvenzgutachten forderten diese Finanzämter zum Teil nicht an. Sofern Insolvenzgutachten vorlagen, übersahen sie häufig die darin enthaltenen steuerlich relevanten Informationen.

Soweit Haftungsprüfungen nicht sorgsam erfolgen, kann es zu vermeidbaren Steuerausfällen kommen.

Allgemeines

Der LRH untersuchte bei 15 Veranlagungsfinanzämtern die Durchsetzung der Haftung nach § 13 c Umsatzsteuergesetz (UStG). In diesem Zusammenhang betrachtete er die Bearbeitung von Umsatzsteuer-rückständen im Regelinsolvenzverfahren.

Wenn Unternehmer ihre Forderungen aus steuerpflichtigen Umsätzen an andere Unternehmer abtreten, beinhalten diese sowohl das Nettoentgelt als auch die Umsatzsteuer. Die Empfänger der Abtretung sind nicht verpflichtet, die von ihnen später vereinnahmte Umsatzsteuer an das Finanzamt oder an den Abtretenden weiterzuleiten. Der Abtretende bleibt weiterhin Steuerschuldner für die im Abtretungsbetrag enthaltene Umsatzsteuer, ist aber häufig nicht in der Lage, die Steuerzahlung zu leisten. Ohne Haftungsregelung ginge die Abtretung und Verlagerung des Einzugs der Umsatzsteuer dann zulasten der Steuereinnahmen.

Die Haftung für die Umsatzsteuerschuld bei Abtretung, Verpfändung oder Pfändung von Forderungen regelt § 13 c UStG. Tritt demnach ein Unternehmer seine Forderungen aus steuerpflichtigen Umsätzen an einen anderen Unternehmer ab und entrichtet die festgesetzte Umsatzsteuer aus diesen Umsätzen bei Fälligkeit nicht oder nicht vollständig, so haftet der Empfänger der Abtretung für diese Steuer, soweit er

sie vereinnahmte. Dies gilt für verpfändete oder gepfändete Forderungen aus steuerpflichtigen Umsätzen entsprechend.

Materielle Mängel bei den Haftungsprüfungen

Seit dem Jahr 2008 werden die Anwendungsfälle des § 13 c UStG nicht mehr statistisch erhoben. Daher konnten die geprüften Finanzämter die durchgeführten Haftungsprüfungen nur nach Erinnerung benennen. Demnach führten sie in den Jahren 2009 bis 2018 lediglich 38 Haftungsprüfungen nach § 13 c UStG durch. Die Finanzämter führten diese Haftungsprüfungen überwiegend fehlerhaft bzw. unzureichend aus.

Für die Überprüfung der möglichen Haftungsfälle nahm der LRH Einsicht in die Insolvenzlisten der Finanzämter und bat um Vorlage der Insolvenzgutachten. Die Finanzämter hatten diese zu einem großen Teil nicht eingesehen. Sie forderten die Insolvenzgutachten teilweise erstmals für die Prüfung des LRH an. Bei Durchsicht der Unterlagen fand der LRH bei 79 Fällen Hinweise auf Forderungsabtretungen. Diese Fälle hatten die Finanzämter bisher nicht aufgegriffen.

Mängel bei der Umsetzung der Steueransprüche

Im Insolvenzverfahren sind Masseverbindlichkeiten³⁰¹ vor Insolvenzforderungen³⁰² zu bedienen. Dies hat zur Folge, dass – bei entsprechend hoher Insolvenzmasse – Masseverbindlichkeiten aus der Vermögensmasse noch voll bedient werden, während die Gläubiger von Insolvenzforderungen ggf. nur einen quotalen Anteil ihrer Forderung erhalten.

Bei Einsetzung eines vorläufigen Insolvenzverwalters ordnen die Gerichte in der Regel einen Zustimmungsvorbehalt an.³⁰³ In diesen Fällen

³⁰¹ § 55 Insolvenzordnung (InsO).

³⁰² § 38 InsO.

³⁰³ § 21 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 2 InsO.

können die vorläufigen Insolvenzverwalter von ihrer Bestellung an bis zur Verfahrenseröffnung bereits Masseverbindlichkeiten begründen. In 30 Fällen beachteten die Finanzämter dies nicht und ordneten Masseverbindlichkeiten fehlerhaft den Insolvenzverbindlichkeiten zu. Da Insolvenzverwalter die Insolvenzverbindlichkeiten im Gegensatz zu Masseverbindlichkeiten lediglich mit der Insolvenzquote befriedigen, führt dieser Fehler in der Regel zu Steuerausfällen. In mehreren Fällen zeigte die Prüfung des LRH, dass Steuerbeträge noch vollständig und nicht nur quotaal zu vereinnahmen waren. In einem Fall lag der betreffende Steuerbetrag über 100.000 €.

Sind die Kosten des Insolvenzverfahrens gedeckt, reicht die Insolvenzmasse jedoch nicht aus, um die fälligen sonstigen Masseverbindlichkeiten zu erfüllen, so hat der Insolvenzverwalter Masseunzulänglichkeit anzuzeigen. In diesem Fall werden die Forderungen der Massegläubiger lediglich quotaal befriedigt, während die Insolvenzforderungen insgesamt ausfallen.

Bis zur Erklärung der Masseunzulänglichkeit können die Finanzämter Abgabenrückstände vollstrecken. Darüber hinaus können sie die Insolvenzverwalter bei Umsatzsteuerrückständen nach §§ 69, 191 Abs. 1 Abgabenordnung in Haftung nehmen, da diese die steuerlichen Pflichten des Insolvenzschuldners erfüllen. Der LRH ermittelte in 20 Fällen Abgabenrückstände auf den Massesteuernummern. Bisher unterließen es die Finanzämter in diesen Fällen, Steueransprüche von insgesamt über 300.000 € beizutreiben.

Stellungnahme des Ministeriums zu den Prüfungsfeststellungen

In wesentlichen Punkten stimmt das Finanzministerium den Feststellungen des LRH zu. Es vertritt jedoch die Auffassung, dass es eine Vielzahl unbekannter Fälle gäbe, bei denen die Finanzämter Haftungsprüfungen vorgenommen hätten. Mit Wegfall der Aufzeichnungsverpflichtung im Jahr 2008 sei eine belastbare Überprüfung der durchgeführten Haftungsprüfungen nach § 13 c UStG nicht mehr möglich.

Auch wenn der LRH seine Prüfungsergebnisse nicht nur auf Erinnerungen der Sachbearbeiter, sondern auch auf die Auswertung der Insolvenzlisten stützt, ist der Nichtaufgriff weiterer Haftungsfälle wahrscheinlich. Deshalb stimmt der LRH mit dem Finanzministerium insoweit überein, dass ohne Kenntnis der vollständigen Datenlage keine belastbare Beurteilung einer Fehlerquote möglich ist. Daher befürwortet er die Wiedereinführung einer statistischen Erfassung der Haftungsprüfungen nach § 13 c UStG. Der Verzicht hierauf beeinträchtigt die verwaltungstechnischen Steuerungsmöglichkeiten maßgeblich. Die Verwaltung benötigt dringend aussagekräftige statistische Daten, sowohl für die Planung des Personaleinsatzes als auch für die fachliche Steuerung.

Anstieg der Haftungsfälle in Corona-Zeiten

Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Krise ist in naher Zukunft mit einem Ansteigen der potenziellen Haftungsfälle zu rechnen.³⁰⁴ Hierdurch wird sich die Arbeitsbelastung in den Finanzämtern weiter erhöhen. Der LRH befürchtet, dass die Finanzämter dann bei umfangreichen Prüfungsaufgaben nur mit einer weniger gründlichen Prüfung reagieren können. Die Steuerverwaltung könnte aktuell keine geeigneten Gegenmaßnahmen ergreifen, da sie mangels verwendbarer Daten dieser Entwicklung nicht nachhaltig begegnen könnte.

Daher sieht der LRH die statistische Erfassung der Haftungsprüfungen nach § 13 c UStG sowie die beschleunigte Einführung einer zentralen

³⁰⁴ Nach einer Umfrage der Landesarbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern Niedersachsen zum Stand der Wirtschaft in Niedersachsen vom 20.04.2021 mit über 2.000 Unternehmensantworten sei nahezu jedes vierte der befragten Unternehmen aktuell mit seiner Geschäftslage unzufrieden. Viele Einzelhändler und Dienstleister ständen vor dem Ruin, da sie ihren Geschäften nur eingeschränkt oder gar nicht nachgehen dürfen (<https://www.hannover.ihk.de/ihk-themen/konjunktur-statistik/konjunkturumfrage2/konjunktur2.html>) (Abruf am 19.05.2021).

Bearbeitung zur Vermeidung von Steuerausfällen gerade vor dem aktuellen Hintergrund der COVID-19-Pandemie als erforderlich und sachgerecht an.

34 Millionenausfälle bei der Einkommensteuer aufgrund unzureichender digitaler Unterstützung beim Kirchensteuerabzug

Die technische Unterstützung der Finanzämter beim Kirchensteuerabzug ist unzureichend. Auch deshalb ließen sie in den vom LRH geprüften Fällen Kirchensteuerzahlungen von mehr als 12 Mio. € fehlerhaft zum Sonderausgabenabzug zu. Hieraus resultierten um rd. 3,7 Mio. € zu niedrige Steuerfestsetzungen bei der Einkommensteuer. Insgesamt schätzt der LRH die steuerlichen Auswirkungen auf rd. 6,9 Mio. €.

Allgemeines

Der LRH untersuchte den Sonderausgabenabzug der gezahlten Kirchensteuer.³⁰⁵ Den Schwerpunkt der Prüfung bildete das Abzugsverbot der Kirchenabgeltungsteuer. Der LRH führte hierzu bei zwei Finanzämtern umfangreiche Erhebungen durch. Daneben sichtete er landesweit Steuerfälle, in denen der Abzug für gezahlte Kirchensteuer den Betrag von 50.000 € für mindestens einen Veranlagungszeitraum überschritt. Der LRH beschränkte seine Prüfung auf die Veranlagungszeiträume 2011 bis 2017.

Der Gesetzgeber führte zum 01.01.2009 die Abgeltungsteuer ein. Zinserträge von Privatpersonen werden mit einem Steuersatz von 25 %³⁰⁶ zuzüglich Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuer abgegolten. Die Abgeltungsteuer wird von dem Schuldner der Kapitalerträge, z. B. Banken und Sparkassen, einbehalten und an das Finanzamt abgeführt. Seit dem Jahr 2014 betrifft dies regelmäßig auch die dazugehörige Kirchenabgeltungsteuer.

Zuvor galt dies nur, wenn der Steuerpflichtige dem Schuldner seiner Kapitalerträge oder der auszahlenden Stelle schriftlich anzeigte, dass er einer Kirchensteuer erhebenden Religionsgemeinschaft angehörte.

³⁰⁵ § 10 Abs. 1 Nr. 4 Einkommensteuergesetz (EStG).

³⁰⁶ § 32 d Abs. 1 EStG.

In allen anderen Fällen musste das Finanzamt die Kirchenabgeltungssteuer bei der Einkommensteuerveranlagung nacherheben.

Gezahlte Kirchensteuer ist grundsätzlich als Sonderausgabe abziehbar. Kirchenabgeltungssteuer auf Kapitalerträge hat der Gesetzgeber hingegen ausdrücklich vom Sonderausgabenabzug ausgenommen.³⁰⁷ Hier ist der Sonderausgabenabzug der Kirchensteuer bereits steuersatzmindernd in der Tarifformel für den Abgeltungssteuertarif bei der Berechnung der Einkommensteuer berücksichtigt.³⁰⁸

Mangelnde technische Unterstützung

Die Steuerverwaltung setzt seit Jahren vermehrt ein Risikomanagementsystem (RMS) bei der Einkommensteuerveranlagung ein. In den Bereichen mit RMS sollen die Finanzämter nur Sachverhalte prüfen, zu denen das RMS einen Prüfhinweis ausgibt, und ansonsten den Angaben der Steuerpflichtigen ohne weitere Prüfung folgen.

Die Steuerverwaltung setzte im Prüfungszeitraum zwei Prüfhinweise ein, die die Finanzämter auf mögliche Kirchenabgeltungssteuer hinweisen sollten. Die Prüfhinweise wiesen die Finanzämter allerdings nur dem Grunde nach auf ein Aufklärungsbedürfnis hin. Die Ausgabe des richtigen rechnerischen Ergebnisses erfolgte nicht. Die Prüfhinweise enthielten keine Angabe zur Höhe der Kirchenabgeltungssteuer oder zu allen betroffenen Veranlagungszeiträumen.

Alle zur Beurteilung der Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe notwendigen Daten sind im EDV-System der Steuerverwaltung vorhanden. Seit dem Jahr 2011 arbeitet die Steuerverwaltung an der Einführung einer maschinellen Unterstützung zur Berechnung der abzugsfähigen Kirchensteuer unter Einbeziehung der nichtabzugsfähigen Kirchenabgeltungssteuer. Dies ist ihr bis heute nicht gelungen. Daher müssen die Bearbeiter in den Finanzämtern die nichtabzugsfähige

³⁰⁷ § 10 Abs. 1 Nr. 4, 2. Halbsatz EStG.

³⁰⁸ Die Kapitalertragsteuer mindert sich nach § 32 d Abs. 1 EStG bei Kirchensteuerpflicht von 25 % auf 24,45 %.

Kirchenabgeltungsteuer weiterhin zeitaufwändig und fehleranfällig manuell berechnen. In einigen Fällen gab das RMS zudem auch bei erstmaliger Veranlagung keinen Prüfhinweis zur Überprüfung der Kirchensteuer aus.

Unzureichende Kürzung der Sonderausgaben

Angesichts der unkonkreten Prüfhinweise ermittelten die Finanzämter die nicht abzugsfähige Kirchenabgeltungsteuer nur unzureichend. Eine zutreffende Kürzung der Kirchensteuer um die Kirchenabgeltungsteuer nahmen die Finanzämter nur in wenigen Fällen vor.

Der LRH stellte in 851 Fällen fest, dass die Finanzämter überhaupt keine Kürzungen vornahmen, was einen um mehr als 8 Mio. € zu hohen Sonderausgabenabzug zur Folge hatte. 141 Fälle mit unzureichenden Kürzungen führten zu einem überhöhten Sonderausgabenabzug von weiteren rd. 840.000 €.

Den unzureichenden Kürzungen lagen unterschiedliche Fehler zugrunde:

- Die Finanzämter kürzten den Kirchensteuerabzug nicht für alle betroffenen Veranlagungszeiträume.
- Sie nahmen nur eine prozentuale Kürzung der Kirchenabgeltungsteuer vor.
- Sie minderten Kirchensteuererstattungen um die festgesetzte Kirchenabgeltungsteuer.
- Sie begrenzten die Kürzung auf die Höhe der Kirchensteuernachzahlung.

Erstattungen bei mehreren Steuernummern

Kirchensteuererstattungen mindern den Sonderausgabenabzug. Das Automationssystem weist die Finanzämter innerhalb einer Steuernummer auf entsprechende Erstattungen hin bzw. berücksichtigt diese. Die Steuernummer eines Steuerpflichtigen kann sich allerdings z. B. nach einer Eheschließung oder bei einem Wechsel der Veranlagungsart³⁰⁹ ändern. Die ursprüngliche Steuernummer bleibt dann für die Veranlagungszeiträume vor der Änderung bestehen.

Das Automationssystem kann Kirchensteuererstattungen bei sich ändernden Steuernummern nicht in seine Plausibilitätsprüfungen einbeziehen. In diesen Fällen verbleibt der Hinweis auf erfolgte Kirchensteuererstattungen.

So veranlagte ein Finanzamt einen Steuerpflichtigen bis einschließlich Veranlagungszeitraum 2014 mit seiner Ehefrau zusammen. Im Jahr 2015 heiratete der Steuerpflichtige erneut. Das Finanzamt erteilte für ihn und seine neue Ehefrau eine andere Steuernummer. Es veranlagte ihn für die Jahre 2015 bis 2017 unter der neu erteilten Steuernummer. In den Jahren 2016 und 2017 erhielt der Steuerpflichtige jedoch Kirchensteuererstattungen von insgesamt rd. 65.000 € unter seiner alten Steuernummer. In seinen Einkommensteuererklärungen für die Jahre 2016 und 2017 erklärte er diese Erstattungen nicht. Das Automationssystem gab keinen Prüfhinweis zur Überprüfung der Kirchensteuer aus.

Auf Hinweis des LRH überprüfte das Finanzamt die Einkommensteuerbescheide der Veranlagungszeiträume 2016 und 2017. Die geänderten Einkommensteuerbescheide führten zu einer Nachzahlung von knapp 30.000 € Einkommensteuer.

Der LRH ermittelte 47 Fälle mit nicht berücksichtigten Kirchensteuererstattungen von annähernd 500.000 €. Bei diesen Fällen handelt es

³⁰⁹ Zusammen- oder Einzelveranlagung gemäß § 26 EStG.

sich um Zufallsfunde. Der LRH wählte diese Fallkonstellation nicht gezielt aus. Er geht daher von einer weitaus höheren Fallzahl aus.

Der LRH schlug deshalb vor, künftig die steuerliche Identifikationsnummer (ID-Nr.)³¹⁰ als digitales Zuordnungskriterium zur Ausgabe von Prüfhinweisen zu verwenden.

Schätzung des Steuerausfalls

Der LRH ermittelte in konkret geprüften Fällen einen unzulässigen Kirchensteuerabzug von rd. 12,2 Mio. €. Für diese Fälle geht er bei einem angenommenen (moderaten) Steuersatz von 30 %³¹¹ von einem Steuerausfall von rd. 3,7 Mio. € aus.

Sofern die Finanzämter die Hinweise des LRH in noch änderbaren Bescheiden vollständig umsetzen, können sie noch Steuern von mehr als 1,7 Mio. € festsetzen. Teilweise erfolgte dies bereits.

Der o. g. Steuerausfall ergab sich aus den Großfällen aller Finanzämter und den weiteren Fällen der beiden Finanzämter, bei denen der LRH umfangreiche Erhebungen durchführte. In den weiteren Finanzämtern prüfte der LRH die Fälle nicht, in denen der Abzug für gezahlte Kirchensteuer den Betrag von 50.000 € nicht in mindestens einem Veranlagungszeitraum überschritt. Bei einer vergleichbaren Verteilung der Fälle wäre in diesen Finanzämtern von einer weiteren steuerlichen Auswirkung von rd. 3,2 Mio. € auszugehen.³¹²

³¹⁰ Das Bundeszentralamt für Steuern erteilte im Jahr 2008 jedem Steuerpflichtigen eine ID-Nr. Diese speichern die Finanzämter in den Grundinformationen jedes Steuerpflichtigen ab. Sie ändert sich auch bei Eheschließung oder Wechsel der Veranlagungsart nicht.

³¹¹ Die Finanzverwaltung selbst geht bei der Erfassung von steuerlichen Mehrergebnissen bei der Lohnsteuer-Außenprüfung im Bereich der Einkommensteuer von einem Steuersatz von 35 % aus. Ebenso bei Mehrergebnissen bei der Betriebsprüfung.

³¹² Anteil der Großfälle bei Vollerhebungen: 47 %. Sonstige Finanzämter: Betrag bei Großfällen: 9,6 Mio. €. Schätzung für sonstige Fälle: $9,6 \text{ Mio. €} \cdot \frac{53}{47} = 10,8 \text{ Mio. €}$. Steuer: $10,8 \text{ Mio. €} \cdot 30 \% = 3,2 \text{ Mio. €}$.

Stellungnahme des Ministeriums

Zur Kritik an der unzureichenden technischen Unterstützung teilte das Finanzministerium mit, dass im Jahr 2019 eine bundesweite Arbeitsgemeinschaft „Sonderausgabenabzug für Kirchensteuern als Zuschlag zur Abgeltungsteuer“ gegründet wurde. Diese habe das Ziel, eine voll digitale Berechnung des Kirchensteuerabzugs zu implementieren. Im Rahmen der bundeseinheitlichen Verfahrensentwicklung KONSENS³¹³ sei zudem eine Funktionalität in Entwicklung, die bei natürlichen Personen anhand der ID-Nr. die zusammenhängenden Steuernummern ermittelt. Ein Einsatzzeitpunkt sei jedoch noch nicht bekannt. Das Ministerium geht aufgrund weiterer vordringlich zu entwickelnder Aufgaben nicht von einer baldigen Umsetzung aus.

Bezüglich der Feststellungen zu den konkreten Fällen stimmt das Finanzministerium dem LRH im Wesentlichen zu.

Es hält jedoch die Annahme eines Steuersatzes von 30 % zur Abschätzung der steuerlichen Auswirkungen für unbegründet, da in einigen Fällen einfache Fehler eine hohe Auswirkung auf die Höhe der Besteuerungsgrundlagen hätten, aber nicht auf die festgesetzte Steuer.

Der LRH hält den angenommenen Steuersatz von 30 % weiterhin für angemessen, um die steuerlichen Auswirkungen schätzungsweise abzubilden. Er geht nicht davon aus, dass die so ermittelten Beträge den Steuerausfall maßgeblich überzeichnen. Fast die Hälfte des fehlerhaften Sonderausgabenabzugs entfiel auf Fälle, bei denen die Steuerpflichtigen mehr als 50.000 € gezahlte Kirchensteuer als Sonderausgabe in einem Veranlagungszeitraum erklärten. Bei diesen Fällen ist – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – von der Anwendung des Höchststeuersatzes auszugehen. Einzelfälle mit einem niedrigen Steuersatz werden dadurch ausgeglichen.

Gegen die Schätzung der gesamten steuerlichen Auswirkungen wendet das Finanzministerium insbesondere ein, dass es unzulässig sei,

³¹³ Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

einen Durchschnittswert aus lediglich zwei Finanzämtern auf alle Finanzämter hochzurechnen. Dies gelte insbesondere, da die Verhältnisse in den beiden Finanzämtern völlig unterschiedlich ausfallen würden.

Dem LRH ist bewusst, dass es sich bei der landesweiten Betrachtung um eine grobe Schätzung handelt. Vorrangiges Ziel der Prüfung ist der Hinweis auf generelle Fehler bei der Steuerfestsetzung. Die landesweite Betrachtung soll lediglich dazu dienen, mit einfachen Mitteln die Höhe der gesamten steuerlichen Auswirkungen der betrachteten Sachverhalte abzuschätzen. Eine genaue Ermittlung des Steuerausfalls wäre schon angesichts der Zahl der Fälle nicht mit angemessenem Aufwand möglich. Der LRH legt die getroffenen Annahmen offen und sieht die geschätzte Summe der landesweiten Steuerausfälle mit insgesamt 6,9 Mio. € weiterhin als plausibel an.

35 Unwirtschaftlicher Kranbetrieb mit hohen Verlusten für Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG

Die Hafengesellschaft Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG hält seit Jahren einen unwirtschaftlichen Kranbetrieb an den Standorten Brake und Emden aufrecht. In den Jahren 2014 bis 2018 summierten sich die Verluste auf rd. 11,5 Mio. €.

Allgemeines

Die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) ist in den niedersächsischen Häfen für die Verwaltung, die Unterhaltung, den Bau sowie den Betrieb von Hafenanlagen (Infrastruktur) zuständig. Krananlagen sind der Suprastruktur zuzuordnen, die nicht von NPorts, sondern von Hafenwirtschaftsunternehmen betrieben werden sollen.

Ungeachtet dessen betreibt NPorts historisch bedingt derzeit zwölf Krananlagen in Brake. Diese befinden sich im Althafen, am Niedersachsenkai sowie im Binnenhafen. Auch in Emden gibt es eine Krananlage.³¹⁴ Zu den Krananlagen zählen unterschiedliche Krantypen, mehrere Verladebrücken sowie ein Schiffbelader.

Feststellungen des LRH

Der LRH prüfte die Wirtschaftlichkeit des Kranbetriebs. Die nachfolgende Auswertung zeigt die Erlöse, die fixen und variablen Einzelkosten sowie die fixen Gemeinkosten des gesamten Kranbetriebs der Niederlassung Brake für die Jahre 2014 bis 2018.

³¹⁴ Der Betrieb einer Verladebrücke wurde im November 2019 eingestellt.

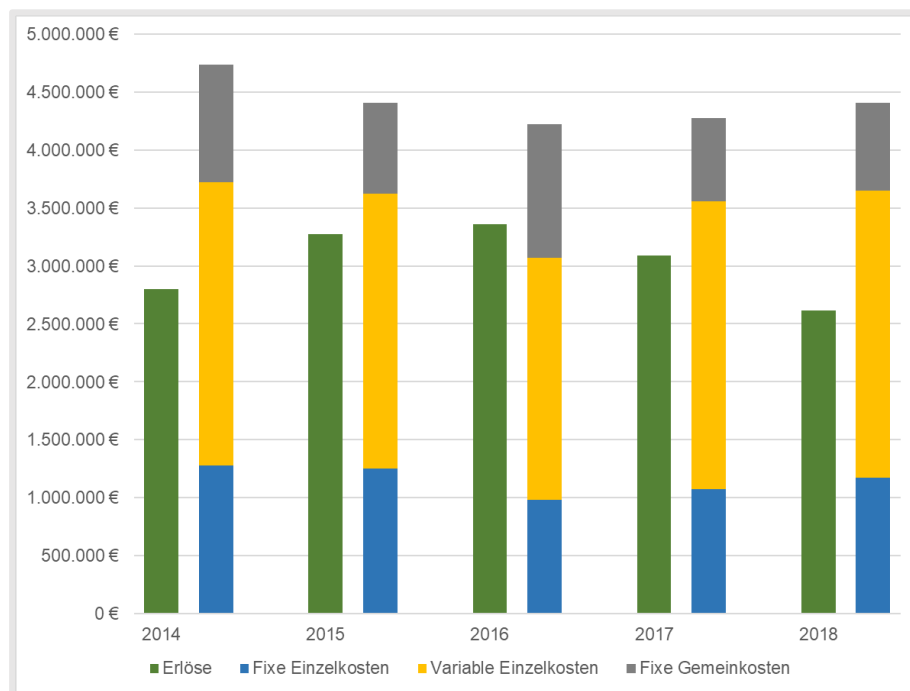


Abbildung 16: Erlöse sowie Einzel- und Gemeinkosten des Kranbetriebs in Brake

Die Erlöse aus dem Betrieb der Suprastruktur in Brake werden fast ausschließlich durch den Warenumschlag für eine Unternehmensgruppe erzielt. Dieser Gruppe gehören verschiedene Einzelunternehmen an, die jeweils unterschiedliche Waren umschlagen. Es findet faktisch kein Wettbewerb statt. Es ist auch schwer, weitere Unternehmen anzusiedeln, da die Flächen im direkten Umkreis der Kaianlagen an Firmen aus der Unternehmensgruppe langfristig verpachtet sind. Zu den Waren zählen vorwiegend Futtermittel, Stahl, Holz, Zellulose und Schwefel. Die Tonnagen unterliegen starken jährlichen Schwankungen. Eine Prognose über künftige Umschlagmengen ist kaum oder nur schwer möglich.

In dem fünfjährigen Betrachtungszeitraum, mit Ausnahme des Jahres 2016, reichten die durch den Kranbetrieb erwirtschafteten Erlöse nicht aus, um die Einzelkosten zu decken. Insgesamt ergibt sich durch den Betrieb der Suprastruktur in Brake über fünf Jahre ein Defizit von knapp 7 Mio. €.

In der nachstehenden Abbildung werden die Erlöse den fixen und variablen Einzelkosten sowie die fixen Gemeinkosten am Emdener Südkai für die Jahre 2014 bis 2018 gegenübergestellt.

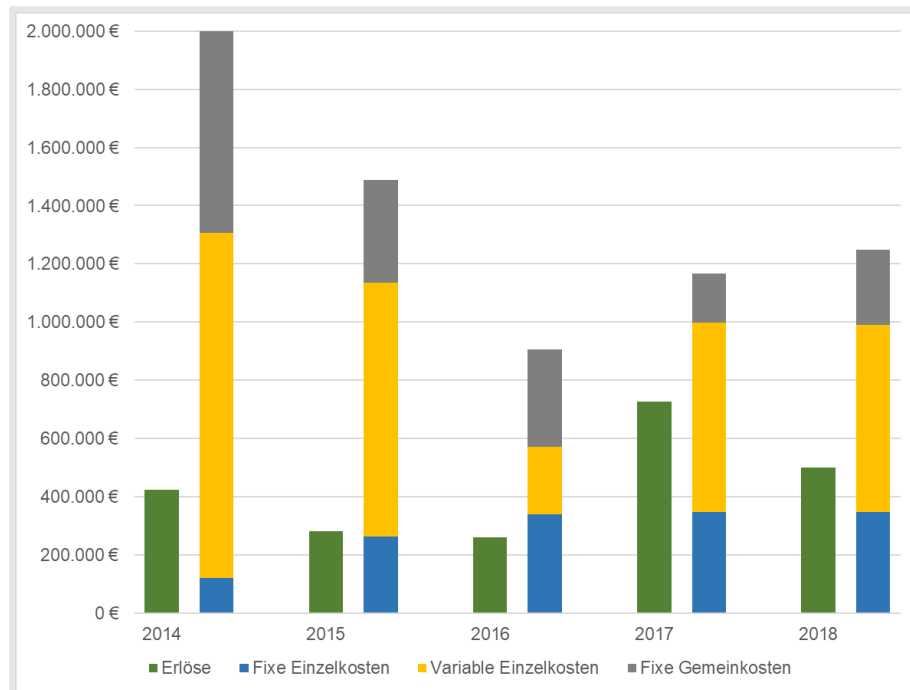


Abbildung 17: Erlöse sowie Einzel- und Gemeinkosten des Emdener Kranbetriebs am Südkai

In Emden summiert sich das Defizit über fünf Jahre auf ca. 4,6 Mio. €. Die Ursachen für den unwirtschaftlichen Betrieb sind in Emden vielfältig. Zum einen sind auch hier die Schwankungen bei den Umschlagsmengen der verschiedenen Waren aufgrund externer Markteinflüsse zu nennen. Zum anderen spielt die Marktsituation in Emden eine große Rolle. Durch Umschlagsdienstleistungen anderer Firmen vor Ort sind eventuelle Preiserhöhungen durch NPorts nur in einem sehr geringen Umfang durchsetzbar.

NPorts ist sich des unwirtschaftlichen Kranbetriebs bewusst und hat in der Vergangenheit bereits mit hohen Anstrengungen versucht, diesen am Standort Brake in wirtschaftlicher Hinsicht zu optimieren. Am Emdener Südkai hat NPorts den Betrieb einer Verladebrücke Ende November 2019 eingestellt und den Rückbau geplant. Trotz dieser Maßnahmen ist es bisher nicht gelungen und scheint es absehbar auch nicht möglich zu sein, die übrigen Krane wirtschaftlich zu betreiben.

Der LRH empfiehlt, den unwirtschaftlichen Kranbetrieb aufzugeben und die Anlagen zu veräußern.

Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung und Schlussbemerkung

Das Ministerium teilte mit, dass NPorts nunmehr Eigentum und Betrieb der Hafenumschlaganlagen an beiden Standorten als Konzessionsvergaben ausschreibe.

Der LRH begrüßt die durch NPorts eingeleiteten Schritte. NPorts sollte sich künftig ausschließlich auf die Verwaltung, die Unterhaltung, den Bau sowie den Betrieb von Hafenanlagen (Infrastruktur) konzentrieren.

36 Kein Bedarf für fünf Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand in Niedersachsen

Entgegen einer bundesgesetzlichen Vorgabe setzten sich die fünf niedersächsischen Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand nicht ausreichend mit den Möglichkeiten einer Fusion auseinander. Das Sozialministerium tolerierte das Beharren der Unfallversicherungsträger auf dem Status quo. Insbesondere bei den kleinen Trägern bestehen Zweifel an der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung.

Vorbemerkung

In Niedersachsen bestehen fünf landesunmittelbare Unfallversicherungsträger (UVT) der öffentlichen Hand: die Landesunfallkasse Niedersachsen (LUK Niedersachsen), der Gemeinde-Unfallversicherungsverband Hannover (GUV Hannover), der Gemeinde-Unfallversicherungsverband Oldenburg (GUV Oldenburg), der Braunschweigische Gemeinde-Unfallversicherungsverband (GUV Braunschweig) sowie die Feuerwehr-Unfallkasse Niedersachsen (FUK Niedersachsen). Sie werden maßgeblich aus den Beiträgen der Kommunen und des Landes sowie deren rechtsfähigen Unternehmen und Einrichtungen finanziert. Im Landeshaushalt waren für das Haushaltsjahr 2020 als Zahlungen an die LUK Niedersachsen für die Unfallversicherung für Schülerinnen und Schüler, Studierende und Beschäftigte ca. 27.000.000 € veranschlagt. Das Land hat ein besonderes Interesse an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aller landesunmittelbaren UVT, weil es bei deren Auflösung in deren Rechte und Pflichten eintreten würde und im Fall der Zahlungsunfähigkeit gegenüber deren Beschäftigten in begrenztem Maß einstandspflichtig wäre.

Der LRH untersuchte die Organisation der Unfallversicherung der öffentlichen Hand in Niedersachsen, die Aufsichtsführung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und anhand der dort vorhandenen Unterlagen eingeschränkt die Verwaltung der einzelnen UVT.

Eine Prüfung der UVT selbst wurde zurückgestellt, weil im Prüfungszeitraum noch nicht höchstrichterlich entschieden war, dass gegenüber den UVT ein Prüfungsrecht der unabhängigen Finanzkontrolle besteht. Auf der Grundlage des nicht rechtskräftigen Urteils des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 06.06.2019³¹⁵ bestritten zwei UVT ausdrücklich das Prüfungsrecht des LRH und die drei anderen zweifelten es an. Am 12.05.2021 entschied das Bundesverwaltungsgericht³¹⁶ in dieser Sache und stellte fest, dass der Bundesrechnungshof bei bundesunmittelbaren UVT ein Prüfungsrecht gem. § 112 Abs. 1 S. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) hat. Das Urteil dürfte auf die Länder und ein Prüfungsrecht der Landesrechnungshöfe übertragbar sein.

Niedersächsische Trägerlandschaft

Im bundesweiten Normalfall existiert in jedem Land ein landesunmittelbarer Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (Ausnahmen Bayern und Niedersachsen) und maximal für den Bereich der Feuerwehr ein weiterer, der teilweise für mehrere Länder zuständig ist. In anderen Ländern schlossen sich UVT zusammen. So gab es z. B. bis zum Jahr 2003 in Baden-Württemberg und bis zum Jahr 2008 in Nordrhein-Westfalen jeweils vier UVT. In Bayern wurde die Zahl im Jahr 2012 von drei auf zwei reduziert. Diese Konzentration entspricht dem Leitbild des § 223 Abs. 1 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Unfallversicherung – (SGB VII). Die Vorschrift gab den Selbstverwaltungsorganen der landesunmittelbaren Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand auf, bis zum 31.12.2008 Konzepte zur Neuorganisation vorzulegen. Hiernach waren umfassend die Möglichkeiten der Reduzierung auf einen landesunmittelbaren UVT je Land zu prüfen. Ziel war es, die Verwaltungskosten der UVT erheblich zu reduzieren. Ursprünglich sollte sogar verbindlich die Reduktion auf einen UVT in jedem Land vorgeschrieben werden. Im Jahr 2007 erreichte Niedersachsen nach einem Sondervotum bei der Besprechung der Staatssekretärinnen und

³¹⁵ Siehe OVG Münster, Urteil vom 06.06.2019 – 16 A 3122/18 –.

³¹⁶ Siehe BVerwG, Urteil vom 12.05.2021 – 6 C 12.19 –.

Staatssekretäre der Sozialressorts des Bundes und der Länder die gesetzgewordene Abschwächung.

Die niedersächsischen landesunmittelbaren UVT folgten dem Gebot des § 223 Abs. 1 SGB VII nicht hinreichend. Überlegungen zur Zusammenfassung aller niedersächsischen Träger gab es nicht. GUV Oldenburg, GUV Braunschweig und FUK Niedersachsen legten gemeinsam mit der Unfallkasse Freie Hansestadt Bremen (UK Bremen) das „Zukunftskonzept der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand in Niedersachsen und Bremen“ mit dem Vorschlag zur Errichtung der Verwaltungsgemeinschaft VGplus vor. Das Sozialministerium diskutierte zwar intensiv mit den Trägern, konnte sich jedoch gegen deren Ablehnung eines Zusammenschlusses nicht durchsetzen, obwohl es gemäß §§ 116, 117 SGB VII die Träger ohne deren Einvernehmen hätte fusionieren können. Es akzeptierte letztlich das Zukunftskonzept unter der Voraussetzung, dass mit der VGplus fusionsadäquate Synergieeffekte erzielt werden. Auch der GUV Hannover und die LUK Niedersachsen lehnten eine Fusion erfolgreich ab. Sie stellten lediglich die Vertiefung ihrer Zusammenarbeit in Aussicht. Bei diesen beiden besteht zusätzlich die Besonderheit, dass die operativen Aufgaben der LUK Niedersachsen vom GUV Hannover erledigt werden. Die LUK Niedersachsen hat keine eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Nach Mitteilung des Ministeriums scheiterten die Fusionsbemühungen an den Vorbehalten der Selbstverwaltung der LUK Niedersachsen, insbesondere der Versichertenseite. Bei späteren Fusionsüberlegungen dieser beiden UVT wurden als Einsparpotenziale der Wegfall von Parallelarbeit für die Selbstverwaltungsorgane, eine einzige Mitgliedschaft beim Spitzenverband Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. und bei der Rechnungslegung identifiziert.

Vier der fünf landesunmittelbaren UVT in Niedersachsen gehören gemessen an der Zahl der Versicherungsverhältnisse im Bundesvergleich zu den kleinen UVT:

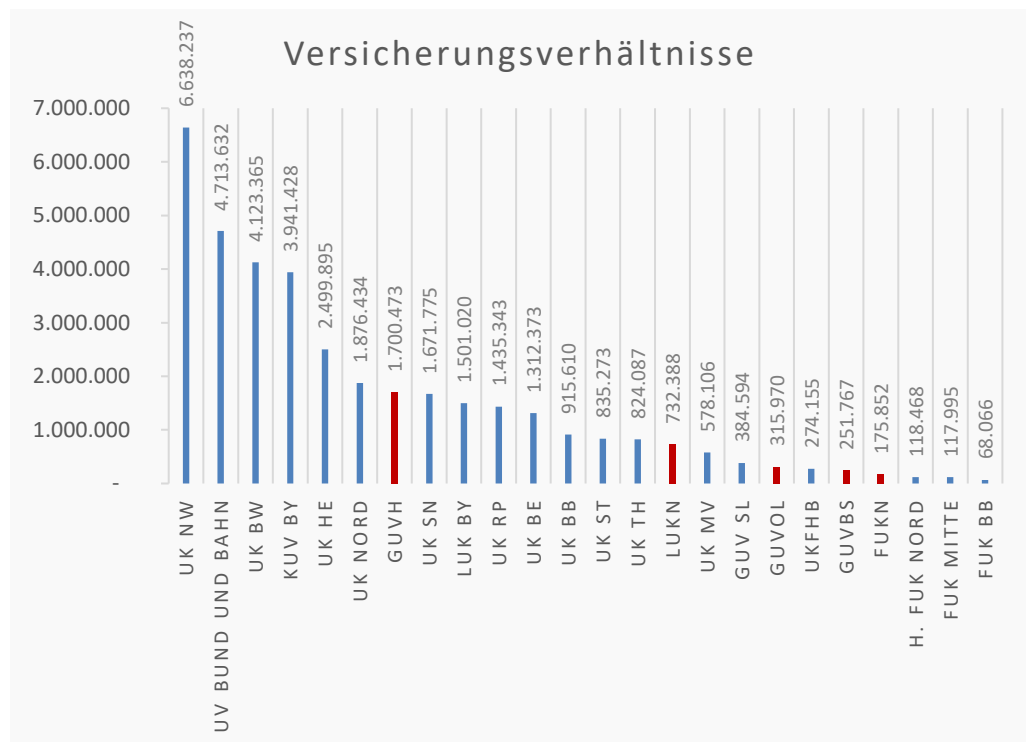


Abbildung 18: Die UVT im Größenvergleich im Jahr 2018

Der GUV Hannover und die LUK Niedersachsen werden von einem gemeinsamen Geschäftsführer in Personalunion geleitet. Die anderen drei Träger haben jeweils separate Geschäftsführungen. Die Geschäftsführungen und ihre Stellvertretungen werden nach dem Niedersächsischen Besoldungsgesetz (NBesG) vergütet; letztgenannte jeweils eine Besoldungsstufe tiefer. Bei der FUK Niedersachsen werden diese Kosten größtenteils von einem Dritten getragen. Die Kosten der Selbstverwaltung betragen im Jahr 2018 bei den UVT zwischen ca. 15.100 € (FUK Niedersachsen) und ca. 45.200 € (GUV Hannover). Gemessen an der Zahl der Versicherungsverhältnisse lagen nur die Selbstverwaltungskosten des GUV Hannover im Bundesdurchschnitt; die der anderen Träger jeweils deutlich darüber. Eine Fusion würde diese Kosten reduzieren. Nach Auffassung des LRH erscheint wegen des besonderen Versichertenkreises die Erhaltung der FUK Niedersachsen als vertretbar. Im Übrigen sollte die Fusion der niedersächsischen Träger unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten erneut geprüft werden. Ein UVT, der ausschließlich zum Zwecke der Selbstverwaltung besteht, ist ebenso kritisch zu sehen wie die Existenz kleinster UVT aus Gründen regionaler Tradition.

Verwaltungsgemeinschaft VGplus statt Fusion

Die in Kooperation mit der FUK Niedersachsen von dem GUV Oldenburg, GUV Braunschweig und der UK Bremen errichtete VGplus hat die Stärkung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der einzelnen UVT und die Erzielung von Synergieeffekten zum Ziel. Auf Grundlage des o. g. Zukunftskonzepts sind den einzelnen UVT Aufgabenschwerpunkte zugewiesen. Nur in einigen Bereichen wurden Aufgaben vollständig bei einem Träger konzentriert. Dies geschah beispielsweise für den Bereich der Berufskrankheiten. Zur Optimierung der Verwaltungskosten wäre es nach Auffassung des LRH erforderlich, in größerem Umfang die Aufgabenerfüllung zu konzentrieren, um einerseits ein vergleichbares Leistungsniveau und andererseits eine Optimierung der Verwaltungskosten zu erreichen. Der LRH bezweifelt, dass die in Aussicht gestellten fusionsadäquaten Effekte erzielt wurden. Ferner sind die vereinbarten Kostenausgleiche unter den UVT nach Auffassung des LRH nicht hinreichend transparent, da die niedersächsischen Träger die Beträge nur teilweise in ihren Haushaltsplänen ausweisen. Dadurch ist es für die Aufsicht nicht ohne weitere Nachfrage vollständig erkennbar, in welcher Höhe Kosten ausgeglichen werden. Nach Mitteilung des Sozialministeriums sollen sämtliche Ausgleiche angemessen und sachgerecht sein. Nach Auffassung des LRH sollte dies konkret geprüft werden. Das Ministerium sagte bereits zu, eine weitere Prüfung der VGplus in seiner Planung zu priorisieren und dabei insbesondere die Verwirklichung fusionsadäquater Effekte, die Entwicklung der Verwaltungskosten und den Personalbedarf zu prüfen.

Wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 69 Abs. 2 Sozialgesetzbuch (SGB) Viertes Buch (IV) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – (SGB IV) verpflichten die UVT, ihre Verwaltungs- und Verfahrenskosten niedrig zu halten. In der Prüfung zeigten sich hier erhebliche Unterschiede. Im Jahr 2018 betragen die Verwaltungs- und Verfahrenskosten je Versicherungsverhältnis bei

der LUK Niedersachsen 4,90 € und beim GUV Hannover 5,41 €. Demgegenüber wandte der GUV Braunschweig 6,00 €, der GUV Oldenburg 6,92 € und die FUK Niedersachsen 7,32 € auf. Deutlich günstigere Quoten sind möglich, wie das Beispiel der beiden bayerischen landesunmittelbaren UVT zeigt. Deren Verwaltungskosten betragen im Jahr 2018 nur 3,90 € und 4,45 € pro Versicherungsverhältnis. Im Bundesdurchschnitt lagen diese Kosten bei 6,05 € pro Versicherungsverhältnis. Ein maßgeblicher Grund für die Unterschiede zwischen den niedersächsischen UVT lag in der Quote von Personalbestand und Versicherungsverhältnissen. Beispielsweise kamen bei der LUK Niedersachsen auf eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter 14.361 Versicherungsverhältnisse während es beim GUV Oldenburg nur 9.874 und bei der FUK Niedersachsen sogar nur 7.646 waren. Bei den bundesweit fünf besten UVT waren es zwischen 12.315 und 16.495 Versicherungsverhältnisse pro Mitarbeiterin oder Mitarbeiter.

Aus den beim Ministerium vorliegenden Unterlagen war nicht ersichtlich, dass ein unterschiedlich hoher Arbeitsaufwand bei den Trägern Grund für die Unterschiede war. Das Untersuchungsergebnis bietet Anlass, den Gründen für die unterschiedlich hohen Verwaltungskosten nachzugehen. § 69 SGB IV gibt als Mittel zur Sicherstellung wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Abs. 3), jeweils in geeigneten Bereichen Kosten- und Leistungsrechnung (Abs. 4) sowie Benchmarking (Abs. 5) und schließlich Personalbedarfsermittlungen vor (Abs. 6). Personalbedarfsermittlungen sind immer durchzuführen, wenn neue Planstellen und Stellen ausgebracht werden. Deren Erforderlichkeit ist ferner anlassbezogen und im Übrigen regelmäßig zu prüfen. Dies hat das Ministerium als Rechtsaufsicht zu kontrollieren. GUV Hannover und LUK Niedersachsen nutzten nach Auskunft des Ministeriums bereits alle Instrumente des § 69 SGB IV. Es sagte bereits zu, gemeinsam mit den UVT weitere Möglichkeiten der Kosteneffizienz und Synergienmöglichkeiten zu prüfen.

Unterschiede bei der Leistungsgewährung?

Die wesentlichen Ausgabenpositionen der UVT sind im Leistungsbereich die Heilbehandlung, das Verletztengeld, Leistungen zur Teilhabe sowie die Renten. In der Prüfung des LRH zeigte sich eine breite Ausgabenspanne. Im Jahr 2018 reichten diese von 28,86 € bis 45,20 € pro Versicherungsverhältnis. Der LRH hält es für erforderlich, den Gründen hierfür nachzugehen und auszuschließen, dass die UVT ungerechtfertigt unterschiedliche Maßstäbe bei der Leistungsbearbeitung anlegen. Nach § 94 SGB VII können UVT satzungsgemäß bestimmten Personen wie ehrenamtlich Tätigen, Nothelfern, Blut- und Organspendern Mehrleistungen gewähren. Hiervon wird unterschiedlich Gebrauch gemacht; der GUV Hannover gewährt Mehrleistungen überhaupt nicht mehr. Damit hängt es in Niedersachsen vom Verletzungsort ab, ob ein Geschädigter Mehrleistungen erhält.

Intensivere Aufsicht erforderlich

Überwiegend übt das Sozialministerium die Rechtsaufsicht über die landesunmittelbaren UVT aus. Dort ist ein Referat für die laufende Aufsicht, ein anderes Referat als Landesprüfungsamt für die Sozialversicherung (LPASV) für anlasslose Geschäfts- und Rechnungsprüfungen nach § 88 Abs. 1 SGB IV zuständig. Das LPASV hat mit den Einsichtnahme- und Auskunftsrechten nach § 88 Abs. 2 SGB IV die Möglichkeit, das gesamte Verwaltungshandeln der UVT zu prüfen. Es kann damit auch kontrollieren, ob die UVT die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einhalten. In den Jahren 2000 bis 2020 führte das LPASV zwölf Prüfungen in Zusammenhang mit den landesunmittelbaren UVT durch. Elf Mal, zuletzt im Jahr 2007, untersuchte es einzelne Träger. Im Jahr 2014 prüfte es die VGplus.

Künftig sollten die UVT in engerem Rhythmus geprüft werden. Die Erkenntnisse des LRH geben besonderen Anlass, den Verwaltungsaufwand und den Personalbedarf, die Leistungsgewährung und die Regressbearbeitung, jeweils auch unter Betrachtung konkreter Einzelfälle, zu prüfen. Für den Verwaltungsaufwand und den Personalbedarf der niedersächsischen Träger der VGplus sagte das Ministerium eine solche Prüfung bereits zu.

Berufsbildende Schulen

In Niedersachsen besuchen annähernd 239.000 Schülerinnen und Schüler die öffentlichen berufsbildenden Schulen.³¹⁷ Diese 132 Schulen verfügen als Regionale Kompetenzzentren über ein hohes Maß an Autonomie. Nach § 32 Abs. 4 Satz 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG)³¹⁸ bewirtschaften die Schulen eigenverantwortlich „ein Budget aus Landesmitteln nach näherer Bestimmung im Haushaltsplan des Landes“. Im Jahr 2018 betragen die den berufsbildenden Schulen zur Verfügung gestellten Mittel 693 Mio. €.³¹⁹ Die Schulleitungen verantworten die Personalauswahl und den Unterrichtseinsatz von knapp 11.000 Lehrkräften³²⁰. Überdies können sie mit Mitteln ihres Schulbudgets – 45 Mio. im Jahr 2018 – befristetes Personal eigenverantwortlich einstellen.

Der LRH untersuchte schwerpunktmäßig für die Jahre 2016 bis 2018, inwiefern das Kultusministerium die berufsbildenden Schulen unter Wirtschaftlichkeits-, Organisations- und Rechtmäßigkeitsaspekten zielgerichtet steuert, unterstützt und beaufsichtigt. Dabei prüfte er

- den Unterrichtseinsatz und die Unterrichtsversorgung,
- die Budgetbewirtschaftung,
- die Personalplanung nach Maßgabe der Arbeitszeitverordnung,
- die Vertragsgestaltung befristeter Verträge sowie
- die Vergleichbarkeit der Abschlüsse an Fachoberschulen.

³¹⁷ Kultusministerium: Die niedersächsischen berufsbildenden Schulen in Zahlen, Stand: Schuljahr 2019/20, (Stichtag 15.11.2019), Tabelle 2.1 (Statistik).

³¹⁸ NSchG vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17.12.2019 (Nds. GVBl., S. 430).

³¹⁹ Einzelplan 07 Kapitel 07 20: Ansatz 2018 = 693 Mio. €.

³²⁰ Statistik 5.2.

37 **Unterrichtsversorgung an berufsbildenden Schulen – eine Prozentzahl ohne landesweite Aussagekraft**

An den berufsbildenden Schulen wird rechnerisch jede achte eigenverantwortlich geplante Stunde nicht unterrichtet.

Der Grad der Unterrichtsversorgung ist als landesweites Vergleichskriterium nicht aussagekräftig, da er von individuellen Entscheidungen der Schulen abhängt.

Planung des Lehrkräfteeinsatzes

Die berufsbildenden Schulen organisieren den Unterrichtseinsatz ihrer Lehrkräfte im Rahmen eines Gesamtbudgets selbstständig. Anders als im allgemeinbildenden Schulbereich werden für die Unterrichtsplanung der über 800 Bildungsgänge an den berufsbildenden Schulen keine festen Werte, sondern minimal und maximal zu unterrichtende Lehrerwochenstunden vorgegeben. Innerhalb dieses Planungskorridors entscheidet die Schule eigenverantwortlich und „legt den Bedarf an Lehrkräfte-Soll-Stunden für ihre Unterrichtsorganisation fest“³²¹.

Der LRH untersuchte am Beispiel des zweijährigen Vollzeitbildungsgangs „Berufsfachschule Sozialpädagogische Assistenz“ die Auswirkungen des Planungskorridors.

Die Vorgaben der minimalen und maximalen Stunden eröffnen folgende Möglichkeiten für den Theorie- und Praxisunterricht:

³²¹ Nr. 2.1 des Runderlasses des Kultusministeriums „Ergänzende Bestimmungen für das berufsbildende Schulwesen (EB-BBS)“ vom 10.06.2009 (Nds. MBl. S. 538), zuletzt geändert durch Runderlass des Kultusministeriums vom 25.01.2019 (Nds. MBl. S. 338).

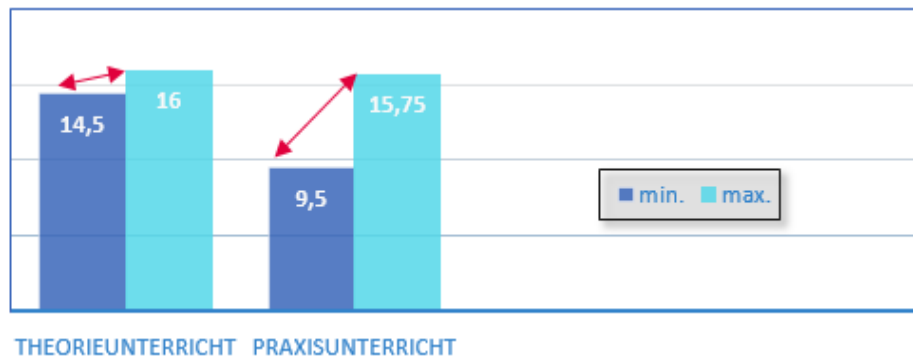


Abbildung 19: Planungskorridor für den Bildungsgang „Sozialpädagogische Assistenz“

Die Spannweite der minimalen und maximalen Faktoren führte allein in diesem Bildungsgang zu einem frei gestaltbaren Personalvolumen im monetären Gegenwert von annähernd 6 Mio. €.³²²

Dabei nutzten die Schulen den Planungskorridor unterschiedlich:

- Um ihr Gesamtbudget nicht zu überschreiten, mussten sich Schulen am Minimalwert orientieren, obwohl pädagogische und didaktische Erwägungen dagegensprachen.
- Eine Schule orientierte sich bei der Vergabe der Soll-Stunden an den tatsächlich verfügbaren Lehrerstunden, um pro forma eine hohe Unterrichtsversorgung zu erreichen.
- Andere Schulen planten dagegen mit einem Maximum an Lehrkräfte-Soll-Stunden. Sie wussten, dass kein Unterricht in dieser Höhe möglich sein würde, wollten aber eine Kürzung ihres Budgets in den Folgejahren vermeiden.
- Da ihnen aufgrund vieler kleiner Bildungsgänge insgesamt zu wenig Budget zur Verfügung stand, setzten Schulen überdies mehr Soll-Stunden ein, als ihnen zugewiesen wurden.

³²² Berechnung:
 Theorie: 15,98 VZE x 90.836,50 € (Personalkostensatz A 13) = 1.451.567,27 €;
 Fachpraxis: 59,32 VZE x 75.367,00 € (Personalkostensatz A 10) = 4.470.770,44 €;
 Summe: 1.451.567,27 € + 4.470.770,44 € = 5.922.337,71 €.

Als Konsequenz der autonomen Unterrichtsorganisation konnten die Schulen im Ausbildungsgang „Sozialpädagogische Assistenz“ insgesamt rd. 12 % der eingeplanten Theoriestunden³²³ und sogar fast 20 % der Fachpraxisstunden³²⁴ nicht unterrichten. Der LRH wertete anhand der statistischen Daten des Kultusministeriums die Differenz für alle Bildungsgänge aus: Hiernach konnte ungefähr jede achte geplante Unterrichtsstunde nicht unterrichtet werden.³²⁵

Bezogen auf alle berufsbildenden Schulen beziffert das Kultusministerium einen rechnerischen Zusatzbedarf im Umfang von rd. 900 Lehrkräften, wobei dieses Personal auch bundesweit nicht zur Verfügung steht.

Unterrichtsversorgung ohne Vergleichbarkeit

Die Korridore der Unterrichtsplanung haben direkte Auswirkungen auf die Berechnung der Unterrichtsversorgung³²⁶.

Die folgende Darstellung verdeutlicht dies am Beispiel von zwei Klassen des Bildungsgangs „Sozialpädagogische Assistenz“:

	Lehrkräfte-SOLL-Stunden	Lehrkräfte-IST-Stunden
Klasse A	15,75	15,75
Klasse B	10,4	10,4

➔ **Unterrichtsversorgung = 100 %**

Abbildung 20: Darstellung der Möglichkeiten zum Erreichen einer Unterrichtsversorgung von 100 %

³²³ Berechnung: 3.628,70 Lehrkräfte-Ist-Stunden ÷ 4.135,00 Soll-Stunden (Schuljahre 2018/19 und 2019/20).

³²⁴ Berechnung: 3.212,50 Lehrkräfte-Ist-Stunden ÷ 3.976,95 Soll-Stunden (Schuljahre 2018/19 und 2019/20).

³²⁵ Berechnung für die Schuljahre 2017/18 bis 2019/20: 752.330,9 geplante Unterrichtsstunden – 664.947,7 erteilte Unterrichtsstunden = 87.383,2 Unterrichtsstunden. Dies entspricht 11,6 % der geplanten Unterrichtsstunden.

³²⁶ Unter Unterrichtsversorgung von Klassen oder Bildungsgängen ist die prozentuale Abdeckung der von der einzelnen berufsbildenden Schule geplanten Lehrkräfte-Soll-Stunden mit Lehrkräfte-Ist-Stunden zu verstehen (Definition nach dem statistischen Planungsinstrument bbs-Planung).

Die Schulleitungen planten die Soll-Stunden für ihre Klassen im Rahmen des Korridors unterschiedlich. Obwohl in einer Klasse ein Drittel weniger unterrichtet wurde, erreichten beide Bildungsgänge eine rechnerische Unterrichtsversorgung von 100 %. Der Grad der Unterrichtsversorgung hängt also unmittelbar von individuellen Entscheidungen der Schulen ab. Das Kultusministerium kann mithin die qualitative und quantitative Gleichartigkeit von Bildungsgängen nicht durchweg gewährleisten.

Quersubventionierung kleiner Bildungsgänge

Mit dem Planungskorridor verfolgt das Kultusministerium nach eigener Aussage auch die Prämisse, dass jede berufsbildende Schule durch das Vorhalten großer Bildungsgänge ein Personalbudget erwirtschaften muss, um Handlungsspielräume zur Aufrechterhaltung kleinerer Bildungsgänge zu generieren.

Der LRH äußerte sich bereits im Jahr 2017 kritisch zu dieser Verwaltungspraxis.³²⁷ Aus Sicht der Finanzkontrolle muss das Land, falls es kleinere Bildungsgänge aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Erwägungen an möglichst vielen Schulstandorten für erforderlich hält, diese auch mit entsprechenden Ressourcen ausstatten und nicht zu lasten anderer Bildungsgänge finanzieren.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass im Bereich der berufsbildenden Schulen primär über das Lehrkräfte-Soll-Stundenbudget gesteuert werde. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass diese Form der Steuerung der Vielzahl an Bildungsgängen, den heterogenen Verhältnissen der einzelnen berufsbildenden Schulen und der Notwendigkeit einer wohnortnahen Beschulung geschuldet sei.

³²⁷ Jahresbericht 2017, S. 130 „Lange Beine - kurze Wege? Unwirtschaftlichkeiten in der dualen Berufsausbildung“.

Das Kultusministerium wolle den Schulen allerdings empfehlen, die Aufrechterhaltung unterschiedlicher Schwerpunkte mit erhöhten Ressourcenanforderungen sowie das Vorhalten kleiner Bildungsgänge kritisch zu überprüfen.

Trotz der Einwendungen des Kultusministeriums hält der LRH an seiner Auffassung fest, dass die qualitative und quantitative Gleichwertigkeit der von den einzelnen berufsbildenden Schulen angebotenen Bildungsgänge nicht gewährleistet ist.

Der LRH begrüßt, dass das Kultusministerium koordinierende Maßnahmen angekündigt hat. Er bewertet insbesondere die stärkere Einbeziehung der Regionalen Landesämter für Schule und Bildung im Regionalmanagement als einen ersten wichtigen Schritt, um die Unterrichtsversorgung schulübergreifend zu verbessern.

38 Budgetbewirtschaftung an berufsbildenden Schulen – Grenzen der Eigenverantwortung

Die Buchführung und der Zahlungsverkehr der berufsbildenden Schulen weisen Mängel auf.

Wegen des Umfangs der festgestellten Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften empfiehlt der LRH eine verbesserte Steuerung, Qualifizierung und Kontrolle.

Allgemeines

Die Schulen bewirtschaften ihr Budget im Rahmen der Eigenverantwortung.³²⁸ Dabei müssen sie die Vorgaben der LHO sowie die in Ergänzung der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen veröffentlichten Erlasse des Kultusministeriums beachten. Die den 130 berufsbildenden Schulen³²⁹ zur Verfügung gestellten Landesmittel betragen in den Jahren 2016 bis 2018 zwischen 675 Mio. € und 693 Mio. €. ³³⁰

Organisation der Buchhaltung

Der LRH stellte im Rahmen seiner Prüfung des berufsbildenden Schulwesens fest, dass die Arbeitsabläufe der Budgetbewirtschaftung sehr unterschiedlich waren. So konnten die Schulen zwischen einer eigenen Buchhaltung, einer Buchhaltung durch die damalige Landesschulbehörde oder einer Kombination aus beidem wählen. Die hohe Komplexität der Budgetbewirtschaftung war überdies Folge von diversen Schnittstellen zu Landesbehörden sowie unterschiedlichen Digitalisierungsgraden und individuellen Softwarelösungen der Schulen.

³²⁸ § 32 Abs. 4 Satz 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

³²⁹ Zwei Berufsschulen werden über andere Haushaltskapitel bewirtschaftet.

³³⁰ Haushaltspläne 2016 bis 2018, Kapitel 07 20: Ansatz 2016 = 675 Mio. €, Ansatz 2017 = 691 Mio. €, Ansatz 2018 = 693 Mio. €.

Diese Organisation führte zu unklaren Verantwortlichkeiten in der Aufgabenwahrnehmung; sie erschwerte die einheitliche Handhabung sowie die Qualifizierung der handelnden Personen.

Der LRH empfiehlt, die Verantwortlichkeiten klarzustellen, die dargestellten Buchhaltungsstrukturen – orientiert an Best-Practice-Schulen – zu vereinheitlichen und die Arbeitsabläufe stärker zu digitalisieren. Darüber hinaus hält der LRH intensivere Qualifizierungen, insbesondere der Verwaltungskräfte, für erforderlich.

Missstände in der Buchhaltung

Der LRH untersuchte u. a. die Einhaltung des haushaltsrechtlich maßgeblichen Girokontenerlasses³³¹. Eine stichprobenhafte Überprüfung von Buchführung und Zahlungsverkehr an neun Schulen ergab zahlreiche Verstöße:

Die Schulen verstießen gegen das für die Ordnungsmäßigkeit einer Buchhaltung maßgebliche Vier-Augen-Prinzip. So hatten die Schulen mehrfach fehlerhafte Berechtigungskonzepte erstellt, in denen Anordnungsbefugte gleichzeitig mit der Bescheinigung sachlicher Richtigkeit von Belegen, der Prüfung der Haushaltsführung oder der Vergabe digitaler Zugriffsrechte beauftragt waren. Jegliche dieser Kombinationen ist unzulässig.

Bestätigungen der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit fehlten auf Belegen zum Teil für mehrere Jahre oder erfolgten erst nach der Zahlungsanordnung. Ebenso war auf Belegen die erforderliche Haushaltsstelle nicht angegeben.

In den Schulen lagen überwiegend nur unzureichende, veraltete oder keine Berechtigungskonzepte vor. Oftmals waren nicht mehr an der Schule tätige Beschäftigte zur Anordnung, Auszahlung, Prüfung oder

³³¹ Runderlass des Kultusministeriums „Führung von Girokonten durch die Schulen/Online-Banking“ vom 01.08.2018 (SVBl. S. 392).

Rechtevergabe autorisiert. So hat eine Schule unbefugt, mittels weitergereicher Girocard-PIN eines pensionierten Schulleiters, fortwährend Auszahlungen vom Landesgirokonto geleistet.

Der LRH stellte in mehreren Jahren Unstimmigkeiten zwischen der schulinternen Haushaltsüberwachungsliste und der regelmäßigen Budgetinformation durch die Landesschulbehörde fest, die sich auch vor Ort nicht aufklären ließen.

Drei der untersuchten Schulen führten keinen regelmäßigen Abgleich zwischen Buchführung und Girokonto durch. Statt dies erlasskonform zweiwöchentlich vorzunehmen, führten sie diesen nach eigener Aussage „alle zwei bis drei Monate, zum Jahresende häufiger“, „bei automatischer Kontoauszugsübersendung durch die Bank etwa alle zwei Monate“ oder „höchstens zwei- bis viermal pro Jahr“ durch.

Eine Schule brachte Bareinzahlungen „täglich zur Bank“, ohne dies als sogenannte Transferkasse zu erkennen. Für keine dieser Transferkassen konnte die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben, wie Kassensicherheit, -abschluss und -prüfung, gewährleistet werden.³³²

Aus Sicht des LRH sind Gegenmaßnahmen – wie verpflichtende Fortbildungen, Prozessbeschreibungen oder Checklisten – durch die Regionalen Landesämter für Schule und Bildung³³³ dringend angezeigt, da nur so die dargestellten Mängel abgestellt werden können.

Kontrolle der Buchhaltung

Die einmal jährlich verpflichtende schulinterne Prüfung fand teilweise gar nicht statt oder sie wurde in unzulässiger Weise durch eine anordnungsbefugte Person durchgeführt. Knapp 80 % der Schulen kamen ihrer jährlichen Verpflichtung einer zusätzlichen unvermuteten Prüfung

³³² Runderlass des Finanzministeriums „Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO)“ vom 11.07.1996 (Nds. MBl. S. 1868), zuletzt geändert durch Runderlass vom 06.02.2020 (Nds. MBl. S. 290), Verwaltungsvorschrift zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO.

³³³ Ehemalige Landesschulbehörde bis zum 30.11.2020.

nicht nach. Externe Kassenprüfungen durch die damalige Landes-
schulbehörde stellten ebenfalls die Ausnahme dar.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die Regionalen Landesämter für
Schule und Bildung die Durchführung der schulinternen Prüfungen si-
cherstellen und darüber hinaus ihre eigenen Kontrollen intensivieren.
Ferner weisen die aufgezeigten Schwachstellen auf einen erhöhten
Bedarf an Steuerung, Qualifizierung und Kontrolle im berufsbildenden
Schulwesen hin.

Insbesondere vor dem Hintergrund der dezentralen Ressourcenver-
antwortung scheint eine stärkere institutionalisierte Unterstützung der
Schulen angezeigt. Im Spannungsfeld von Kontrolle und Eigenverant-
wortung der Schulen regt der LRH daher an, die Implementierung einer
Internen Revision im Geschäftsbereich des Kultusministeriums zu prü-
fen.³³⁴

Der LRH begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft des Kultusministeri-
ums, die Kontrolldichte durch die staatliche Schulaufsicht zu erhöhen.
Er bittet um frühzeitige Beteiligung bei der Neukonzeptionierung des
Girokontenerlasses.

³³⁴ Drs. 18/9004, Anlage: „Empfehlungen für Interne Revisionen in der nieder-
sächsischen Verwaltung“ vom 10.03.2021.

39 Verbesserungsbedarf bei der Personalplanung an berufsbildenden Schulen

Das Kultusministerium verfehlte sein Ziel einer bedarfsorientierten Stellenbewirtschaftung an berufsbildenden Schulen. Das statische Berechnungsmodell des Stellenausgleichsverfahrens führt zu erheblichen Fehlallokationen bei der Stellenzuweisung: Über 1.000 Stellen wurden nicht in das rechnerische Stellenausgleichsverfahren einbezogen. Dies entspricht rd. 3 % des Beschäftigungsvolumens.

Gleichzeitig leisteten die Lehrkräfte rd. 400.000 Überstunden. Dem standen Minderzeiten anderer Lehrkräfte im Umfang von 170.000 Stunden gegenüber. Diese Abweichungen entsprechen einem monetären Gegenwert von 53 Mio. €.

Allgemeines

Die Stellenbewirtschaftung für die berufsbildenden Schulen wird seit dem Jahr 2014 durch das Kultusministerium zentral mit dem durch Erlass erklärten Ziel ausgeführt, „die Stellenauslastung und Bewirtschaftung der Stellen zu optimieren“. Im Jahr 2016 verstetigte das Ministerium die zentrale Stellenbewirtschaftung und übertrug diese der Landesschulbehörde, Stabsstelle Steuerungsunterstützung.

Die Personalauswahl und den Unterrichtseinsatz verantworten weiterhin die Schulleiterinnen und Schulleiter. Bezüglich der Unterrichtsverpflichtung müssen sie die Vorgaben der Niedersächsischen Arbeitszeitverordnung Schule³³⁵ beachten, wonach vollzeitbeschäftigte Lehrkräfte an berufsbildenden Schulen je nach Lehrbefähigung zwischen 23,5 und 27,5 Unterrichtsstunden pro Woche zu erteilen haben.³³⁶ Als

³³⁵ Niedersächsische Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten an öffentlichen Schulen (Nds. ArbZVO-Schule) vom 14.05.2012 (Nds. GVBl. S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 06.07.2017 (Nds. GVBl. S. 234).

³³⁶ § 3 Nds. ArbZVO-Schule.

flexible Komponente für den Personaleinsatz ermöglicht die Arbeitszeitverordnung im Rahmen einer Ermessensregelung, dass Lehrkräfte die regelmäßige Unterrichtsverpflichtung aus dienstlichen oder persönlichen Gründen wöchentlich um bis zu vier Unterrichtsstunden überschreiten oder bis zur Hälfte unterschreiten können.³³⁷ Entsprechende Zeiten sind im laufenden Schulhalbjahr auszugleichen und ansonsten in das folgende Schulhalbjahr zu übernehmen. Die Mehr- oder Minderzeiten sollen überdies „am Ende des Schulhalbjahres 40 Unterrichtsstunden nicht überschreiten“³³⁸.

Der LRH untersuchte die Verteilung von Stellen im berufsbildenden Bereich und insbesondere deren Auswirkungen auf die Mehr- und Minderzeiten von Lehrkräften. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2016 bis 2018.

Das Stellenausgleichsverfahren

Als Basis für den Stellenausgleich berechnete die Landesschulbehörde in einem ersten Schritt jeweils, in welchem Umfang Stellen insgesamt zur Verfügung stehen.

Der LRH stellte fest, dass im Prüfungszeitraum 1.032 im Haushalt zur Verfügung stehende Vollzeiteinheiten (VZE)³³⁹ aus dem Beschäftigungsvolumen für berufsbildende Schulen nicht in das rechnerische Stellenausgleichsverfahren einbezogen wurden. Dies waren 3 % der im Kapitel 07 20 veranschlagten Stellen.³⁴⁰

Nachfolgend ermittelte die Landesschulbehörde aufgrund der Werte der vorausgegangenen drei Schuljahre die konkrete Verteilung der

³³⁷ § 4 Abs. 2 Nds. ArbZVO-Schule.

³³⁸ § 4 Abs. 2 Satz 4 Nds. ArbZVO-Schule.

³³⁹ Berechnung: 33.961,13 (Beschäftigungsvolumen 2016 bis 2018) - 32.563,34 (Stellen-IST aus Personalmanagementverfahren 2016 bis 2018) - 98 (Sondereinstellungsermächtigungen 2016 bis 2018) = 1.031,79 Stellen.

³⁴⁰ Berechnung: 1.031,79 Stellen × 100 ÷ 33.693,13 Beschäftigungsvolumen = 3,08 %.

Stellen an die berufsbildenden Schulen. Nach den Prüfungserkenntnissen des LRH erhielten diese keine am aktuellen Bedarf ausgerichtete Personalversorgung. Personalveränderungen und schwankende Schülerzahlen wurden systemimmanent nur unzureichend berücksichtigt.

Mehr- und Minderzeiten

Im Prüfungszeitraum stellten sich die Mehr- und Minderzeiten an den 122 untersuchten berufsbildenden Schulen wie folgt dar:

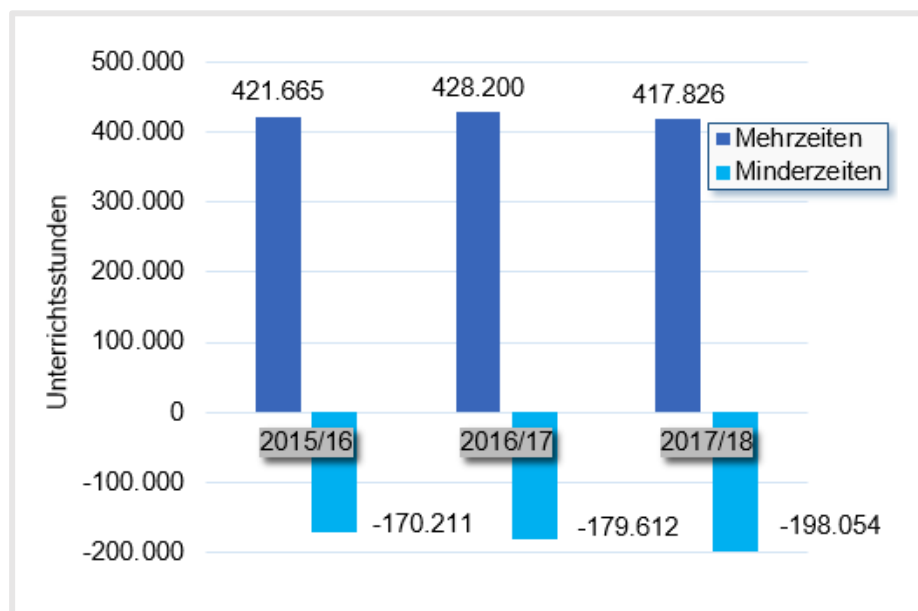


Abbildung 21: Mehr- und Minderzeiten in Unterrichtsstunden in den Schuljahren 2015/16 bis 2017/18 jeweils am Ende des Schuljahres

Minderzeiten als Reaktion auf Überversorgung

Schulen mit sinkenden Schülerzahlen oder auslaufenden Bildungsgängen war es oftmals nicht möglich, im Rahmen des Stellenausgleichsverfahrens (STAV) zugewiesene Stellen zu nutzen. Dies hatte zur Folge, dass jede siebte Stelle zurückgegeben wurde.³⁴¹

³⁴¹ Berechnung für das Jahr 2017: 341 (STAV I/2017) + 334 (STAV II/2017) = 675 zugewiesene Stellen. 104 zurückgegebene Stellen in 2017 ÷ 675 zugewiesene Stellen x 100 = 15 %.

Zudem konnten einzelne Lehrkräfte an Schulen, denen Stellen ohne akuten Bedarf zugewiesen wurden, aufgrund fehlender Nachfrage in bestimmten Bildungsgängen und Fachrichtungen ihre Unterrichtsverpflichtung nicht in vollem Umfang erfüllen. Dies führte u. a. zu erheblichen Minderzeiten.

Minderzeiten sind Verbindlichkeiten des Lehrpersonals, für die noch keine Gegenleistung erfolgt ist. Ausweislich der Erhebungen des LRH wurden pro Schuljahr mehr als 170.000 Stunden nicht erteilt.³⁴² Im Schuljahr 2017/18 waren es mehr als 198.000 Unterrichtsstunden, was der nicht abgerufenen Arbeitskraft von 198 VZE³⁴³ entsprach. Hierfür trat das Land in Höhe von mehr als 17 Mio. € in Vorleistung.³⁴⁴ An einer Schule summierten sich die Minderzeiten zum Ende des Schuljahres 2017/18 sogar auf mehr als 17.500 Unterrichtsstunden. Mithin wurde an dieser Schule die Arbeitskraft von fast 18 Lehrkräften³⁴⁵ nicht in Anspruch genommen.

Mehrzeiten als Reaktion auf Unterversorgung

Im Gegensatz zur Überversorgung einiger Schulen wies die Landes-schulbehörde anderen Schulen trotz aktuellen Personalbedarfs keine Einstellungsermächtigungen im Stellenausgleichsverfahren zu. Aktuelle Erkrankungen, Vertretungsbedarfe oder steigende Schülerzahlen konnten somit kurzfristig nur teilweise durch personalwirtschaftliche Maßnahmen berücksichtigt werden. Um dem Personalmangel entgegenzutreten, leisteten Lehrkräfte der betroffenen Schulen oftmals Überstunden, was allerdings auch dem in bestimmten beruflichen

³⁴² Vgl. Abbildung 21.

³⁴³ Berechnung: $198.000 \text{ Minderarbeitsstunden} \div 25 \text{ Lehrerwochenstunden (LWStd.)} \div 40 \text{ Unterrichtswochen} = 198 \text{ VZE}$.

³⁴⁴ Berechnung: $198 \text{ VZE} \times 85.956,22 \text{ € Personalkosten} = 17.019.331,56 \text{ €}$. Die Personalkosten orientieren sich am gewichteten Durchschnitt der Personalkostensätze (vgl. beispielhaft für das Jahr 2018: Runderlass des Finanzministeriums vom 03.05.2017, Anlage 6, Nr. 1.4 Lehrkräfte, mit den Zuschlägen nach Anlage 2: Standardisierte Personalkosten für den Besoldungsbereich 2018).

³⁴⁵ Berechnung: $17.500 \text{ Minderarbeitsstunden} \div 25 \text{ LWStd.} \div 40 \text{ Unterrichtswochen} = 17,5 \text{ VZE}$.

Fachrichtungen oder Unterrichtsfächern bestehenden Lehrkräftemangel geschuldet ist.³⁴⁶

Nach den Feststellungen des LRH betrug der Umfang der Überstunden im Durchschnitt 420.000 Unterrichtsstunden.³⁴⁷ Im Schuljahr 2016/17 waren es rd. 428.000, was Personalressourcen im Umfang von etwa 428 VZE³⁴⁸ entsprach. Bei den Mehrzeiten handelt es sich um Verpflichtungen, die das Land gegenüber seinen Lehrkräften hat. Insofern trägt es ein erhebliches Haushaltsrisiko von mehr als 36 Mio. €³⁴⁹.

Die Lehrkräfte leisteten Überstunden in unterschiedlichem Umfang. In zwei Fällen überschritten sie das als Sollvorschrift festgelegte Maß von 40 Stunden um mehr als das 20-fache und kamen auf Zeitguthaben von jeweils 1.100 Unterrichtsstunden. Um diese auszugleichen, müssten diese beiden Lehrkräfte mehr als ein ganzes Schuljahr freigestellt werden.³⁵⁰

Empfehlungen des LRH

Das Kultusministerium hat sein Ziel, die „Bewirtschaftung der Stellen zu optimieren“, nicht erreicht. Das statische Berechnungsmodell des Stellenausgleichsverfahrens führt zu erheblichen Fehlallokationen bei der Stellenzuweisung. Die signifikante Anzahl von Mehr- und Minderzeiten verdeutlicht den Handlungsbedarf.

³⁴⁶ Der Begriff „Überstunden“ wird umgangssprachlich verwendet. Rechtlich handelte es sich um Mehrzeiten im Sinne des § 4 Abs. 2 Nds. ArbZVO-Schule, nicht hingegen um Mehrarbeit nach Maßgabe des § 60 Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz.

³⁴⁷ Vgl. Abbildung 21.

³⁴⁸ Berechnung: 428.000 Mehrarbeitsstunden ÷ 25 LWStd. ÷ 40 Unterrichtswochen = 428 VZE.

³⁴⁹ Berechnung: 428 VZE × 85.956,22 € Personalkosten = 36.789.262,16 €.

³⁵⁰ Berechnung: 1.100 Unterrichtsstunden ÷ 25 LWStd. = 44 Unterrichtswochen.

Der LRH empfiehlt, im Stellenausgleichsverfahren insbesondere die Gewichtung bei der Mittelwertberechnung zu verändern. In Betracht kommt, jeweils das letzte Jahr quotenmäßig höher zu priorisieren.

Darüber hinaus regt der LRH an, dem Beispiel anderer Bundesländer zu folgen und die Obergrenze für den Umfang von Mehr- oder Minderzeiten verbindlich in der Nds. ArbZVO-Schule festzulegen.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass eine höhere Ausnutzung der vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten nur mit dem Risiko erreichbar sei, die haushalterisch vorhandenen Personalressourcen zu überschreiten. Darüber hinaus weist das Ministerium darauf hin, dass aktuelle Personalveränderungen und schwankende Schülerzahlen durch zusätzliche personalwirtschaftliche Maßnahmen berücksichtigt werden könnten.

Der LRH kann nicht nachvollziehen, dass der in den Haushaltsplänen veranschlagte Personalbedarf zur Vermeidung von Planüberschreitungen regelmäßig nicht ausgeschöpft wurde. Das Kultusministerium verfügt über ein umfassendes Personalmanagementsystem, durch das entsprechende Planüberschreitungen verhindert werden könnten.

40 Entfristungsrisiko eigenverantwortlich geschlossener Verträge

Die von den berufsbildenden Schulen eigenverantwortlich geschlossenen befristeten Arbeitsverträge halten in relevantem Umfang einer Befristungskontrolle nicht stand.

Das rechnerische Risiko des Landes aufgrund von rechtsunsicheren befristeten Arbeitsverträgen beläuft sich auf annähernd 56 Mio. € pro Jahr.

Allgemeines

Neben der Personalgewinnung aufgrund von zugewiesenen Einstellungsermächtigungen können die berufsbildenden Schulen mit Mitteln ihres Budgets befristetes Personal selbst einstellen.

Nach § 14 Abs.1 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG)³⁵¹ bedarf der Abschluss eines befristeten Arbeitsvertrags eines sachlichen Grundes. Das Gesetz regelt insbesondere, unter welchen Voraussetzungen eine Befristung zulässig ist, wie oft ein befristeter Vertrag verlängert werden darf und für welche Höchstdauer ein Arbeitsvertrag maximal befristet sein darf. Eine Ausnahme vom Erfordernis eines Befristungsgrundes ergibt sich allerdings aus Absatz 2 der zitierten Rechtsnorm³⁵²: Hiernach ist die kalendermäßige Befristung eines Arbeitsverhältnisses auch ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes bis zur Dauer von zwei Jahren statthaft.³⁵³

Ist ein Arbeitsvertrag unter Verstoß gegen die Vorschriften des TzBfG befristet worden, ist die Befristung mit der Rechtsfolge unwirksam,

³⁵¹ TzBfG vom 21.12.2000 (BGBl. I S. 1966), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22.11.2019 (BGBl. I S. 1746). Die Befristung der Arbeitsverhältnisse des Landes basieren auf § 30 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder in Verbindung mit dem TzBfG.

³⁵² § 14 Abs. 2 Satz 1 TzBfG.

³⁵³ Siehe auch Meinel/Heyn/Herms: TzBfG, Kommentar, § 14 Anm. 2.

dass das Beschäftigungsverhältnis auf unbestimmte Dauer fortbesteht.³⁵⁴

Der LRH untersuchte den Abschluss befristeter Arbeitsverträge an berufsbildenden Schulen vor dem Hintergrund eines potenziellen Entfristungsriskos des Landes. Prüfungszeitraum waren insbesondere die Jahre 2016 bis 2018.

Vertragsgestaltungen

Im Rahmen der ihnen übertragenen eigenverantwortlichen Personalbewirtschaftung verantworten die Schulleiterinnen und Schulleiter die Personalauswahl und -einstellung.

Der LRH sichtete an neun berufsbildenden Schulen³⁵⁵ insgesamt 661 im Prüfungszeitraum befristete Arbeitsverträge und Verlängerungsverträge in 211 Personalakten. Die Verträge enthielten 459 (69 %) Befristungen mit Sachgrund und 202 (31 %) sachgrundlose Befristungen.

Befristete Arbeitsverträge lassen den Schulleiterinnen und Schulleitern eine weitgehende Flexibilität bei der Deckung des Arbeitskräftebedarfs.

Nach den Erkenntnissen des LRH begründeten die Schulen den Abschluss befristeter Arbeitsverhältnisse vorrangig mit unzureichender Unterrichtsversorgung als vorübergehendem Bedarf³⁵⁶ oder Vertretungserfordernissen³⁵⁷ wegen Krankheit, Elternzeit oder Beurlaubung. Die Schulleitungen vereinbarten deshalb in 459 Arbeitsverträgen meist Befristungen zu Vertretungszwecken.

³⁵⁴ Vgl. hierzu §§ 16 f. TzBfG.

³⁵⁵ Dies entspricht knapp 7 % aller berufsbildenden Schulen in Niedersachsen.

³⁵⁶ Vgl. § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TzBfG.

³⁵⁷ Vgl. § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TzBfG.

Die abgeschlossenen befristeten Arbeitsverträge halten in relevantem Umfang einer Befristungskontrolle nicht stand.

In rd. 70 % der Befristungsfälle fehlten in den Personalakten Hinweise zu den Hintergründen, sodass die Grundlagen der Befristung unvollständig blieben und weder aus den Verträgen noch den Personalakten unzweifelhaft hervorgingen. Teilweise ließ sich nur aufgrund verwaltungsinterner Unterlagen – beispielsweise aus den Mitteilungen an den Personalrat, die Gleichstellungsbeauftragte oder das Landesamt für Besoldung und Versorgung – auf einen Befristungsgrund schließen.

In 23 Arbeitsverträgen fehlte die Befristungsbegründung gänzlich. In mehreren Fällen lagen einfache Schreiben von Beschäftigten ohne weitere Erläuterungen in den Personalakten, die zum Teil gleichlautend den eigenen Wunsch nach befristeter Einstellung erklärten.

Die vom LRH vorgefundenen, unzureichenden Dokumentationen des Sachgrundes der Vertretung in den Personalakten sind aus arbeitsrechtlicher Sicht problematisch, weil Befristungsbegründungen nicht pauschal, sondern unter Bezugnahme auf den zu vertretenden Beschäftigten zu erstellen sind. Es droht insoweit eine ungünstige Rechtsposition des Landes mit Kostenrisiko.

Vertragsverkettungen

Zahlreiche befristete Arbeitsverträge aufeinander folgen zu lassen, kann einen Rechtsmissbrauch darstellen. Anknüpfungspunkt ist insoweit die gesetzliche Wertung in § 14 Abs. 2 Satz 1 TzBfG (zwei Jahre, drei Verlängerungen). Indiz für eine rechtsmissbräuchliche Befristung ist hiernach, wenn wiederholte Befristungsvereinbarungen zu einer sehr langen Gesamtdauer der befristeten Arbeitsverhältnisse oder zu

einer außergewöhnlich hohen Anzahl aufeinanderfolgender Arbeitsverträge mit demselben Arbeitnehmer geführt haben.³⁵⁸

Ausweislich der Aktensichtung durch den LRH lagen in 17 Fällen mindestens sieben aufeinanderfolgende befristete Verträge und Vertragsverlängerungen vor. Bei zwei Beschäftigten waren sogar 13 befristete Verträge und Verlängerungsverträge in den Personalakten zu finden. Darüber hinaus waren Vertragslaufzeiten nicht aufeinander abgestimmt, sodass ein Folgevertrag bereits vor Ende des vorausgehenden begann.

Entfristungsrisiko

Im Prüfungszeitraum strebten in 63 Fällen Beschäftigte aller berufsbildenden Schulen die Entfristung ihrer Arbeitsverhältnisse an.

Darüber hinaus beurteilt der LRH insgesamt 494 der gesichteten Verträge als rechtlich unsicher. Diese umfassen ein jährliches Finanzvolumen von fast 3,8 Mio. €³⁵⁹ an den neun geprüften Schulen oder – überschlägig berechnet – fast 56 Mio. € an allen berufsbildenden Schulen im Land.

Die Umsetzung der gesetzgeberischen Vorgaben und die Beachtung der Rechtsprechung in diesem Bereich sind schwierig und komplex. Die für den Abschluss befristeter Verträge verantwortlichen Verwaltungskräfte und Schulleitungen verfügen in der Regel nicht über die erforderlichen Kenntnisse auf dem Gebiet des Arbeitsrechts. Auch daher regt der LRH an, im Geschäftsbereich des Kultusministeriums eine

³⁵⁸ Müller-Glöge in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, § 14, Rn. 10 b.

³⁵⁹ Berechnung: 5.078.401 € jährliche Personalkosten für befristete Verträge in neun besuchten Schulen ÷ 661 befristete Verträge × 494 unsichere Verträge = 3.795.356 €.

Interne Revision auf der Grundlage der „Empfehlungen für Interne Revisionen in der niedersächsischen Verwaltung“ mit dem Ziel der Prüfung und Unterstützung der Schulen einzurichten.³⁶⁰

Der LRH begrüßt, dass das Kultusministerium neben personalrechtlichen Schulungen auch die Dokumentation befristeter Verträge im Personalmanagementverfahren als erste Schritte eingeleitet hat, um die rechtlich ordnungsgemäße Handhabung des TzBfG durch die berufsbildenden Schulen künftig zu verbessern.

³⁶⁰ Siehe Fn. 334.

41 Hochschulzugang nicht einheitlich geregelt

Das Kultusministerium lässt zentrale Aspekte der Abschlussprüfungen an Fachoberschulen bislang ungeregelt. Kein anderes Land außer Niedersachsen verzichtet auf Vorgaben zur Leistungsbewertung.

Die an den einzelnen Schulen erworbenen Abschlüsse sind deshalb derzeit nur mit erheblichen Einschränkungen vergleichbar.

Allgemeines

In Niedersachsen führen von 132 öffentlichen berufsbildenden Schulen 118 eine Fachoberschule. Im Schuljahr 2019/20 besuchten 15.891 Schülerinnen und Schüler diese Schulform, im Sommer 2019 erlangten 7.310 Schülerinnen und Schüler die Fachhochschulreife.³⁶¹ Die Fachoberschule wird in verschiedenen Fachrichtungen³⁶² angeboten und dauert in der Regel zwei Jahre.

Erwerb des Fachoberschulabschlusses

Der Bildungsgang schließt mit einer dezentralen schriftlichen Prüfung in den Fächern Deutsch, Englisch, Mathematik und dem jeweiligen berufsbezogenen Lernbereich ab. Die Ergebnisse der vorgenannten Prüfung sowie die im Unterricht erbrachten Leistungen bilden die Grundlage für die Notengebung im Abschlusszeugnis, durch das die Fachhochschulreife erworben wird.

³⁶¹ Kultusministerium (Hrsg.), Die niedersächsischen berufsbildenden Schulen in Zahlen. Stand: Schuljahr 2019/20, Tabelle 1.2 und Tabelle 4.3.2.

³⁶² Siehe § 1 der Anlage 5 zu § 33 Verordnung über berufsbildende Schulen (BbS-VO). Dort werden die Fachrichtungen Wirtschaft und Verwaltung, Technik, Gesundheit und Soziales, Gestaltung, Ernährung und Hauswirtschaft sowie Agrarwirtschaft, Bio- und Umwelttechnologie aufgeführt. Des Weiteren werden einige der Fachrichtungen noch in unterschiedliche Schwerpunkte unterteilt.

Im Rahmen seiner Prüfung des berufsbildenden Schulwesens stellte der LRH fest, dass die Schulen bei der Bewertung der Leistungsparameter unterschiedlich verfahren. Er ging deshalb folgenden Fragen nach:

- Mit wieviel Prozent der Leistung ist die Prüfung bestanden?
- Welches „Notensystem“ wird in den Fachoberschulen eingesetzt?
- Wie wird die Zeugnisnote nach der Abschlussprüfung berechnet?
- Wie werden Rechtschreibfehler bei der Bewertung berücksichtigt?

Im Folgenden sind die Antworten sämtlicher 118 Fachoberschulen Niedersachsens ausgewertet.

Gewichtung der Abschlussprüfung in der Zeugnisnote

Nach den Erkenntnissen des LRH berücksichtigten die Schulen im Abschlusszeugnis die Ergebnisse der schriftlichen Fachoberschulprüfung und die in den einzelnen Fächern erzielten Vornoten unterschiedlich. An den meisten Schulen hatte die Vornote den größeren Anteil. Die Gewichtung der Vornote variierte hiernach zwischen 75 % und 50 %:

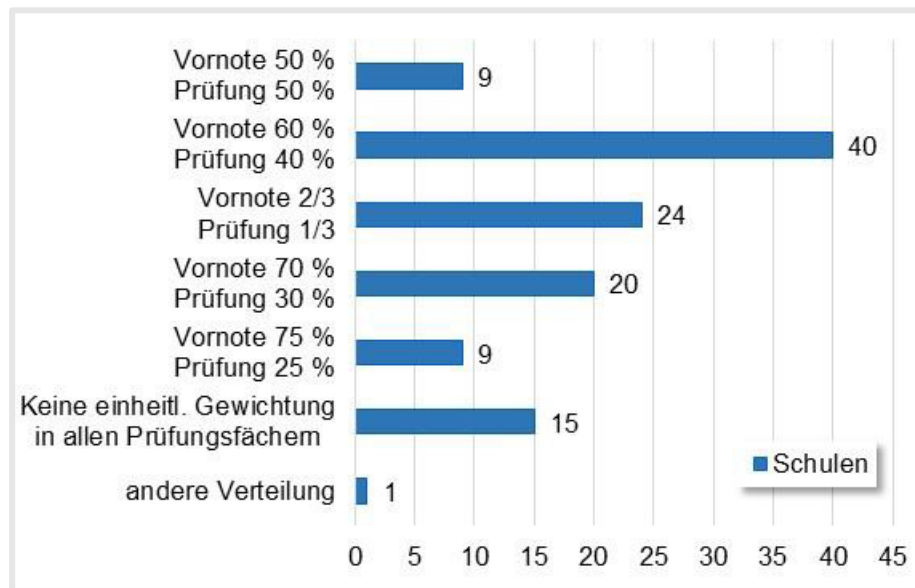


Abbildung 22: Übersicht über die Gewichtung von Vornote und Prüfungsergebnis nach Schulen

Das Erhebungsergebnis verdeutlicht die erheblichen Abweichungen bei der Gewichtung der Vornoten und des Ergebnisses der Abschlussprüfung. Diese unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen können im Einzelfall für die Entscheidung über den Erwerb oder Nicht-Erwerb der Fachhochschulreife maßgeblich sein.

Umgang mit Verstößen gegen die sprachliche Richtigkeit

Die interviewten Lehrkräfte der Schulen berichteten, dass die Einhaltung der Rechtschreibregeln für die Schülerinnen und Schüler zunehmend eine Herausforderung darstelle. Dementsprechend häuften sich in den Prüfungsarbeiten die Fehler. Damit stellt sich die Frage, wie an den Fachoberschulen entsprechende Verstöße gegen die sprachliche Richtigkeit in der Beurteilung gewertet wurden. Für das Abitur bestehen insoweit eindeutige Vorgaben³⁶³: Nach der Abitur-Verordnung sind bei im Durchschnitt fünf Fehlern pro Seite ein Punkt (ein Drittel einer Note) und für sieben Fehler pro Seite zwei Punkte von der Bewertung

³⁶³ Abschnitt 9.11 der Ergänzenden Bestimmungen zur Verordnung über die Abschlüsse in der gymnasialen Oberstufe, im Beruflichen Gymnasium, im Abendgymnasium und im Kolleg (EB-AVO-GOBAK) vom 19.05.2005 (SVBl. S. 352), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 23.09.2020 (Nds. GVBl. S. 332).

der Klausur abzuziehen. Diese Bestimmungen gelten auch für die Abiturprüfung am Beruflichen Gymnasium. Für die Fachoberschule gibt es dagegen keine vergleichbaren Vorschriften.

Die geprüften Schulen behandelten Verstöße gegen die sprachliche Richtigkeit bei Abschlussprüfungen unterschiedlich. Die Einzelheiten ergeben sich aus der nachstehenden Übersicht:

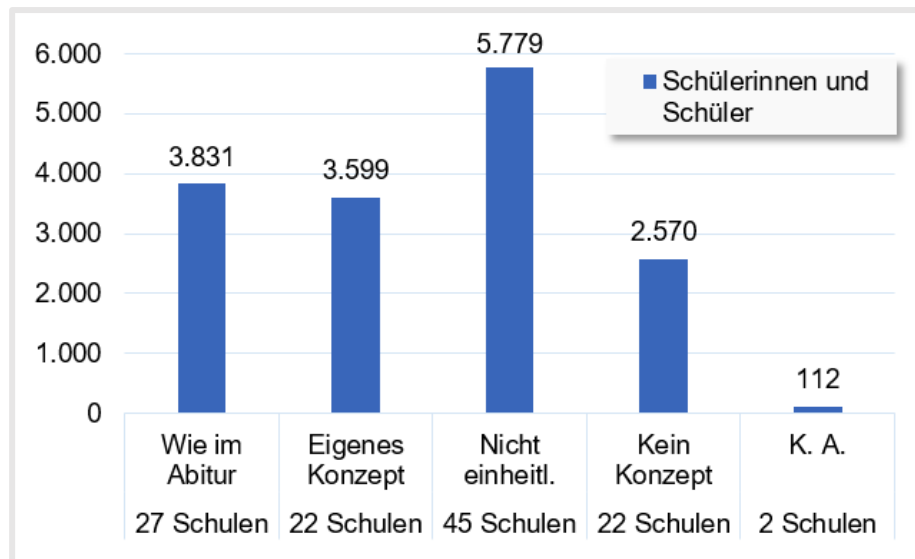


Abbildung 23: Antworten auf die Frage nach einem Konzept für den Umgang mit Verstößen gegen die sprachliche Richtigkeit

Eine nennenswerte Zahl von 22 Schulen verfügte über gar kein Konzept. Es ist daher unklar, ob diese Schulen Verstöße gegen die sprachliche Richtigkeit berücksichtigten. Im Schuljahr 2019/20 betraf dies 2.570 Schülerinnen und Schüler. Ebenso entwickelten 22 Schulen mit 3.599 Schülerinnen und Schülern individuelle Regelungen, nach denen die sprachliche Richtigkeit einen bestimmten Anteil an der Gesamtbewertung hat: Dieser lag in der Regel bei 10 % und in Einzelfällen bei bis zu 25 %. Diese Schulen werteten oftmals auch das Fehlen von Verstößen positiv. Dies bedeutet: Gute Rechtschreibung verbessert die Abschlussnote.

Nach Auffassung des LRH stellt die heterogene Bewertungspraxis der Schulen in diesem Bereich ebenfalls die Vergleichbarkeit der Abschlüsse infrage.

Schwellenwert für das Bestehen einer Prüfungsleistung und Benotungssystem

Nach den Erkenntnissen des LRH fehlen überdies Vorgaben des Kultusministeriums darüber, wie viel Prozent einer Prüfungsleistung für ein Bestehen notwendig sind. Deshalb legten einige Schulen diese Grenze bei 50 % fest, andere hingegen bei 40 %.

Darüber hinaus war die Notenskala uneinheitlich. Einige Schulen verwendeten Noten von 1 bis 6 (sehr gut bis ungenügend), andere griffen auf das System der gymnasialen Oberstufe (0 bis 15 Punkte) zurück oder gaben die Noten in Prozenten an.

Empfehlungen des LRH

Niedersachsen ist das einzige Bundesland, das auf Regelungen zur Leistungsbewertung an Fachoberschulen bisher verzichtet hat. Die Feststellungen des LRH belegen, dass hierdurch die Vergleichbarkeit der Fachoberschulabschlüsse nicht sichergestellt ist. Er empfiehlt nachdrücklich, die Gewichtung der Abschlussprüfung in der Zeugnisnote, die Berücksichtigung von Verstößen gegen die sprachliche Richtigkeit bei der Benotung, den Schwellenwert für das Bestehen einer Prüfungsleistung sowie die Notenskala zu vereinheitlichen.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium kündigte folgende Neuerungen an:

- Die Bewertung der Leistungsnachweise und der schulischen Prüfungen soll zukünftig ausschließlich nach dem KMK-Punkteschlüssel in Form von Notenpunkten analog dem Beruflichen Gymnasium bewertet werden.
- Im Rahmen von schulischen Prüfungen erbrachte Leistungsnachweise fließen, unter einheitlicher Berücksichtigung der sprachlichen Richtigkeit, zu 30 % in die gewichtete Note des Zeugnisses ein. Der Schwellenwert für das Bestehen einer Prüfung wird landesweit einheitlich definiert.

Der LRH begrüßt, dass das Kultusministerium erste Schritte eingeleitet hat, um die Vergleichbarkeit des Erwerbs der Abschlüsse an Fachoberschulen zu verbessern.

Weitere Themen

42 Förderung einer privaten Naturschutzorganisation in der Lüneburger Heide

Für die Umsetzung von Natura 2000 fehlte eine landesweite strategische Gesamtplanung, bei der die Ziele und Maßnahmen den unterschiedlichen Finanzierungsquellen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten klar zugeordnet werden, sowie eine übergeordnete Koordinierung, z. B. in der Lüneburger Heide bei der Einbindung einer Naturschutzorganisation.

Bei den Erfolgskontrollen bei der Vor-Ort-Betreuung im Naturschutzgebiet Lüneburger Heide fehlte ein ausreichender Beurteilungsmaßstab, anhand dessen die Erfolge der Maßnahmen nachvollziehbar gemessen werden können.

Sachverhalt

Das Land Niedersachsen fördert die Arbeit einer privaten Naturschutzorganisation im Naturschutzgebiet Lüneburger Heide.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz führte mit Runderlass vom 21.06.2017 die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Natur- und Artenschutzes und der Landschaftspflege (RL NAL)³⁶⁴ ein. Es grenzte die originären Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden und des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) von der Gebietsbetreuung durch Dritte, wie die private Naturschutzorganisation ab, indem es Grundsätze für die Vor-Ort-Betreuung von Schutzgebieten in Niedersachsen entwickelte. Ferner definierte es einen Aufgabenkatalog für die Vor-Ort-Betreuung durch Naturschutzorganisationen.

³⁶⁴ Nds. MBl. S. 831.

Gemäß § 15 Abs. 3 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz trägt das Land die Kosten für Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen für Naturschutzgebiete und für Natura 2000-Gebiete. Das Naturschutzgebiet Lüneburger Heide zählt zu den Natura 2000-Gebieten, ein zusammenhängendes Netz von Schutzgebieten innerhalb der Europäischen Union, und schließt Gebiete der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie ein.

Für die Umsetzung von Natura 2000 sind eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten durch das Umweltministerium geschaffen worden,³⁶⁵ die zu einem Nebeneinander unterschiedlicher Förderungen in demselben Gebiet mit dem identischen Zweck der Pflege, Entwicklung und Erhaltung des Naturschutzgebiets führten. In den Jahren 2018 bis 2021 erhielt die Naturschutzorganisation jährlich durchschnittlich Zuwendungen in Höhe von 1,5 Mio. € von unterschiedlichen Bewilligungsstellen aus den Geschäftsbereichen des Umweltministeriums und des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Die Prüfung durch den LRH ergab, dass Fördergegenstände und Gebietskulissen nicht ausreichend klar voneinander abgegrenzt waren. Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger – wie sich anhand des Beispiels der Naturschutzorganisation zeigt – waren häufig identisch. In der Folge konnten gleichartige Maßnahmen über unterschiedliche Finanzierungsinstrumente realisiert werden. Die Förderrichtlinien wurden den Anforderungen an Transparenz und Abgrenzung insgesamt nicht gerecht. Es fehlte eine landesweite strategische Gesamtplanung.

³⁶⁵ Insbesondere veranschlagt im Kapitel 15 20.

Diese ist umso mehr erforderlich, nachdem Maßnahmen des Naturschutzes in den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“³⁶⁶ aufgenommen wurden, die sich inhaltlich mit Landesfördermaßnahmen überschneiden.

Das Umweltministerium wies darauf hin, dass derzeit in Niedersachsen eine Finanzierungsgrundlage, die eine Finanzierung aller erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung von Heiden und Magerrasen und anderen Lebensräumen in der Lüneburger Heide inkl. eines Pflegemanagements „aus einer Hand“ ermögliche, nicht bestehe. Auch seiner Einschätzung nach ist eine Steuerung der verschiedenen Fördermaßnahmen für die Pflege und Entwicklung dieser Lebensräume unabdingbar.

Das Umweltministerium habe demnach Potenziale für eine Verbesserung der übergeordneten Koordination auch der genannten Fördermaßnahmen erkannt und zwischenzeitlich die Aufgaben der EU- und der Landesnaturschutzförderung in einem Referat zusammengeführt. Durch diese Aufgabenbündelung sei die Voraussetzung geschaffen, dass zukünftig im Umweltministerium eine umfassende und gesamthafte Betrachtung der Förderungen – u. a. in der Lüneburger Heide – erfolge und eine steuernde Abstimmung zwischen den verschiedenen Förderungen bzw. Maßnahmen unter strategischen Gesichtspunkten und übergeordneten Zielsetzungen effektiver vorgenommen werden könne.

³⁶⁶ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 2020 bis 2023 aufgrund des Beschlusses des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz vom 12.12.2019 in Ausführung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz – GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.07.1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt durch Gesetz vom 11.10.2016 (BGBl. I S. 2231) geändert.

Managementplanung

In Niedersachsen sind für die Sicherung und das Management der Natura 2000-Gebiete grundsätzlich die unteren Naturschutzbehörden zuständig. In einer Kooperationsvereinbarung stimmen sie die erforderlichen Maßnahmen mit der Naturschutzorganisation, die die Vor-Ort-Betreuung übernehmen soll, ab.

Das Umweltministerium verweist insoweit auf den Pflege- und Entwicklungsplan für das Naturschutzgebiet Lüneburger Heide. Die Naturschutzorganisation erstelle jährlich eine gesamthafte Pflegeplanung mit Maßnahmen aus den verschiedenen Förderungen und stimme diese mit den unteren Naturschutzbehörden ab.

Bisher gibt es allerdings keinen Managementplan, der diese Maßnahmen über die Pflegeplanung hinaus konkretisiert. Zukünftig soll dieser jedoch auch nach Auffassung des Umweltministeriums für die Natura 2000-Gebiete in der Lüneburger Heide eine maßgebliche Grundlage für die fachliche Steuerung der Maßnahmen darstellen. Seine Fertigstellung mit definierten und messbaren Erhaltungszielen und entsprechenden Maßnahmen soll im Jahr 2022 erfolgen.

Finanzierung und Erfolgskontrollen

Die Gesamtkoordination der naturschutzfachlichen Fördermöglichkeiten obliegt nach Einschätzung des LRH dem Umweltministerium im Rahmen der Fachaufsicht unter Berücksichtigung der fachlichen Vorgaben des NLWKN. Diese sind von den unteren Naturschutzbehörden, ggf. unter Einbindung Dritter, wie der Naturschutzorganisation, umzusetzen.

Das Umweltministerium teilte mit, dass eine umfassende und gesamthafte Betrachtung der Finanzierungsquellen erfolgen werde. In diesem Rahmen könne dann eine mit dem Ziel der Effizienzsteigerung vorge-

nommene steuernde Abstimmung zwischen diesen Finanzierungsquellen erfolgen, bei der auch strategische Gesichtspunkte und übergeordnete Zielsetzungen berücksichtigt werden sollen.

Über die seit den 90er-Jahren laufenden Förderungen der Naturschutzorganisation fanden bislang keine systematischen Erfolgskontrollen in dokumentierter Form statt. Deshalb müssten solche die Umsetzung flankieren und in die künftige Steuerung einfließen. Nur so lässt sich die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen beurteilen und die Einhaltung der (EU-)rechtlichen Vorgaben gebietsbezogen messen.

Das Umweltministerium führte aus, dass der genannte Pflegeplan bis heute die maßgebliche Beurteilungs- und Handlungsgrundlage sowohl für die Naturschutzverwaltungen als auch für die im Naturschutzgebiet Lüneburger Heide als Teil des Natura 2000-Gebiets operativ tätige Naturschutzorganisation darstelle. Dabei sind nach Angaben des Ministeriums „eine Reihe von Anforderungen bisher nicht berücksichtigt, die sich aufgrund von EU-Anforderungen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) ergeben“. Nunmehr stünden Planung und Management zur Umsetzung von Natura 2000 im Vordergrund. Bis Juni 2021 sei ferner mit einer Festlegung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen zu rechnen, die bei der Durchführung von Maßnahmen besondere Priorität genießen.

Aufgrund einer fehlenden Differenzierung zwischen notwendigen Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen ist nach Auffassung des LRH weiterhin nicht ersichtlich, inwiefern die unteren Naturschutzbehörden bei gemeinsamer Steuerung mit dem Umweltministerium und dem NLWKN die Einhaltung der EU-Vorgaben hinreichend sicherstellen.

Das Umweltministerium merkte in Bezug auf das Fehlen von Erfolgskontrollen an, dass über grundlegende Erfolgskontrollen und Bewertungen von gebietsbezogenen Erhaltungszuständen (Erhaltungsgrade) der Erfolg des Gesamtkomplexes der Heidepflegemaßnahmen mehrfach hinreichend belegt sei. Als Basis dienten unabhängige Da-

tenerhebungen und Wirkungskontrollen durch den NLWKN. In Einzelfällen erfolgten Erfolgskontrollen auch durch einen von der Naturschutzorganisation beauftragten externen Gutachter. Dass die Naturschutzorganisation durch eigene, maßnahmenbezogene Erfassungen fortlaufend eine eigenständige Bewertung der Durchführung ihrer Maßnahmen vornehme, sei eine wichtige Grundlage für den Erfolg. Hierdurch werde gewährleistet, dass die Maßnahmenplanung und -durchführung im Detail bei Bedarf zeitnah angepasst werden könne.

Das Umweltministerium merkte weiter an, dass im Zuge der Vor-Ort-Betreuung von Schutzgebieten die Erhaltungszustände der jeweiligen Fauna-Flora-Habitat-Lebensraumtypen und die vorgenannten Informationen als Beurteilungsmaßstäbe herangezogen würden, um auf dieser Grundlage die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen beurteilen zu können. Für die im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) geförderten Maßnahmen fänden zudem die spezifischen Erfolgskontrollen des ELER Anwendung. Somit seien ausreichende Beurteilungsmaßstäbe gegeben, anhand derer die Erfolge der Maßnahmen nachvollziehbar bemessen werden könnten.

Systematische und in regelmäßiger Zeitabfolge durchgeführte Erfolgskontrollen waren für den LRH im Rahmen seiner Prüfung nicht erkennbar. Nach Auffassung des LRH ist nicht allein auf die Entwicklungen der Erhaltungszustände und der von der EU eingeforderten Überprüfung abzustellen. Einen solchen Erfolg den mit Landesmitteln geförderten Maßnahmen zuzurechnen, geht nach Auffassung des LRH fehl. Der Mehrwert, der sich aus dem Einsatz von Landesmitteln ergibt, ist damit noch nicht belegt. Ziele sollten maßnahmenbezogen soweit konkretisiert und operationalisiert werden, dass die Geeignetheit und der Grad der Zielerreichung der geförderten Maßnahmen beurteilt werden können. Nach Einschätzung des LRH fehlt jedoch gerade ein solcher Beurteilungsmaßstab.

43 Projekt Aaltaxi

Um die Abwanderungsrate der Aale aus dem Fließsystem der Weser kurzfristig zu steigern, beauftragte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Durchführung des Projekts Aaltaxi. Die tatsächlichen Hemmnisse, die die Aalabwanderung erschweren, wurden dadurch jedoch nicht beseitigt.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz verfolgten die Vorgaben der EU-Aalverordnung bzw. die dem Land obliegende Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie nicht konsequent und zeitnah. Die Koordination und Abstimmung beider Ministerien war hier nicht ausreichend.

Von der Quelle bis zur Mündung: Ursprung und Verlauf des Projekts Aaltaxi

Unter dem Projektnamen Aaltaxi werden aus dem Fließsystem der Weser Blankaale gefangen, mit Lastkraftwagen zur Nordsee transportiert und dort ausgesetzt. Von dort können die Aale den Weg zum Laichort in der Sargassosee antreten.

Ausgangspunkt ist die von der Europäischen Union durch die EU-Aalverordnung geforderte Abwanderungsrate von mindestens 40 % an Blankaalen ins Meer.³⁶⁷ Sie wird in der Weser nicht erreicht. Im Jahr 2018 lag die Rate bei gerade einmal 18 %. Der 3. Umsetzungsbericht zur EU-Aalverordnung aus dem Jahr 2018 hält fest, dass für die Aale

³⁶⁷ Zu den Einzelheiten wird auf Artikel 2 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1100/2007 des Rates vom 18.09.2007 mit Maßnahmen zur Wiederauffüllung des Bestands des Europäischen Aals (ABl. L 248/17 vom 22.09.2007) verwiesen.

in der Weser eine nur eingeschränkte Durchgängigkeit des Fließsystems vorliegt.³⁶⁸ Mögliche Ursachen der zu geringen Aalabwanderung sind der Betrieb von Wasserkraftanlagen, die Erwerbs- und Freizeitfischerei oder Fressfeinde, wie Kormorane.

Werden die Raten der nationalen Aalbewirtschaftungspläne in Bezug auf die Höhe der fischereilichen Sterblichkeit und der Blankaalabwanderung nicht erreicht, sind so früh wie möglich zusätzliche Bewirtschaftungsmaßnahmen einzuleiten. Neben einem dreimonatigen lokalen Fangverbot und Aalbesatz zur Wiederauffüllung des Bestands wurde als weitere Maßnahme vom Land im Jahr 2016 das Projekt Aaltaxi initiiert und unter der Federführung des Niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) ausgeführt, um kurzfristig die Aalabwanderungsrate zu verbessern.

Ziel der Prüfung des LRH war es, die Notwendigkeit und die ordnungsgemäße Mittelverwendung des Projektes Aaltaxi zu untersuchen.

Projektkosten Aaltaxi

Bis Ende 2019 entstanden für das Projekt Aaltaxi Kosten in Höhe von 225.000 €, die sich wie folgt aufgliedern lassen:

Kosten	2017 €	2018 €	2019 €	Gesamt €
Fang und Transport	48.414	78.021	108.219	234.654
Sachmittel (z. B. Netze)	43.013	26.502	1.650	71.165
Administration	1.047	1.571	818	3.436
Gesamtkosten	92.474	106.094	110.687	309.255
Landesmittel	75.000	75.000	75.000	225.000
<i>Förderquote (in %)</i>	<i>81,1</i>	<i>70,7</i>	<i>67,8</i>	

Tabelle 24: Kosten für das Projekt Aaltaxi in den Jahren 2017, 2018 und 2019

³⁶⁸ Institut für Binnenfischerei e. V., Umsetzungsbericht 2018 zu den Aalbewirtschaftungsplänen der deutschen Länder 2008, Potsdam 2018, S. 19, 26 und 62.

Neben den unmittelbaren Kosten stellte das Land 2017 weitere 40.000 € für eine wissenschaftliche Begleituntersuchung durch ein Institut bereit. Es sollte die Unbedenklichkeit der gewählten Fangmethode untersucht werden. Am Ende der Prüfung des LRH befand sich der Abschlussbericht zu dieser Untersuchung noch in der redaktionellen Endbearbeitung.

Ressortübergreifende Abstimmung erforderlich

Die Sicherung der Durchgängigkeit des Fließsystems Weser und insofern die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie³⁶⁹ durch das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz steht bis heute aus.³⁷⁰ Gemäß der vorgefundenen Dokumentation ist vor dem Beginn des Projekts Aaltaxi nicht ressortübergreifend der Stand der Betriebs-erlaubnisse der Wasserkraftanlagenbetreiber unter Berücksichtigung der aktuellen europäischen Rechtsprechung einer Revision unterzogen worden. Entgegen der Planung wurde kein Rechtsgutachten zu § 35 Wasserhaushaltsgesetz erstellt. Damit blieb ungeklärt, ob durch die Umsetzung möglicher rechtlicher Verpflichtungen der Wasserkraftanlagenbetreiber bereits eine bessere Durchgängigkeit der Weser zum Schutz der Aalpopulation erreichbar gewesen wäre.

Unzureichende Vertragsgestaltung

Das LAVES beauftragte den Landesfischereiverband mit der Projektdurchführung. Der Werkvertrag hierzu vom 03.07.2017 in der Fassung des Nachtragsvertrags vom 18.02.2019 definiert das vom Landesfischereiverband bis zum 30.04.2020 zu erstellende Werk wie folgt:

„Maßnahmen zur Etablierung von Fang und Transport von Blankaaalen in Gebiete ohne wasserkraftbedingte Mortalität im Wesergebiet.“

³⁶⁹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1 ff.).

³⁷⁰ Siehe Fn. 368, S. 4, 25 und 62.

Der Landesfischereiverband beauftragte wiederum Erwerbsfischerinnen und -fischer mit der Projektumsetzung, d. h. mit Fang und Durchführung des Transports. Der nach dem Landeshaushaltsrecht einzuhaltende Maßstab für eine sparsame Mittelverwendung war nach Auffassung des LRH nicht ausreichend abgesichert. Es fehlte im Werkvertrag eine Festlegung von Mindestmengen, die für Fang und Transport realistisch umsetzbar waren, um kurzfristig höhere Abwanderungsraten zu erreichen. Verbindliche Vorgaben für die Vertragsgestaltung des Landesfischereiverbands bei der Beauftragung Dritter – hier den Erwerbsfischerinnen und -fishern – fehlten ebenfalls und damit in Konsequenz auch Vorgaben für eine Erfolgskontrolle.

Infolge des komplexen Lebensraums und -zyklus des Aals sind während der dreijährigen Projektlaufzeit Effekte auf die Aalabwanderungsrate nicht valide belegbar. Gleichwohl sollten auch für Projekte dieser Art Ziele soweit konkretisiert und operationalisiert werden, dass die Geeignetheit und der Grad der Zielerreichung – hier Erreichung einer Aalabwanderungsrate von 40 % – beurteilt werden können.

Darüber hinaus sieht der LRH sehr kritisch, dass es hinsichtlich der für zwingend notwendig erklärten, vollumfänglich mit Landesmitteln finanzierten Sachmittel (siehe Tabelle 24) keine konkreten vertraglichen Ausgestaltungen gibt. So bestehen keine dokumentierten Verpflichtungen, die eine zweckfremde Nutzung ausschließen. Problematisch erscheint insbesondere, dass den beteiligten Berufsfischern angesichts eines begrenzten Projektzeitraums das dauerhafte Eigentum an den Sachmitteln verschafft wurde.

Würdigung

Der LRH steht bis zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie einer Verlängerung und womöglich langfristigen Verstetigung des Projekts Aaltaxi kritisch gegenüber, sofern hierfür weitere Landesmittel aufgewendet werden.

Entscheidend ist, dass die Landesmittel nicht originär für den Ausgleich divergierender ökonomischer und ökologischer Interessen aufzuwenden sind. Zunächst wäre die Klärung und Durchsetzung rechtlicher Verpflichtungen herbeizuführen.

Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Projekt Aaltaxi eine Soforthilfe gewesen sei, um möglichst umgehend Maßnahmen zum Schutz der Aalpopulation zu ergreifen. Es sah ebenfalls die Notwendigkeit, mögliche bestehende rechtliche Verpflichtungen Anderer, wie der Wasserkraftanlagenbetreiber, zur Verbesserung der Durchgängigkeit des Fließsystems Weser zu klären. Das Landwirtschaftsministerium wolle zeitnah eine Klärung mit dem zuständigen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz herbeiführen.

44 **Überführung der Studienqualitätsmittel in die Grundfinanzierung der Hochschulen**

Studienqualitätsmittel sind nach den hochschulrechtlichen Regelungen zweckgebunden zur Sicherung und Verbesserung der Qualität der Lehre und der Studienbedingungen zu verwenden. Diese Zweckbestimmung beachteten die Hochschulen teilweise nicht.

Um die Mittel gezielter, effektiver und ohne größeren bürokratischen Aufwand einsetzen zu können, empfiehlt der LRH, sie in die Grundfinanzierung der Hochschulen zu überführen.

Allgemeines

Zum Wintersemester 2014/15 hob das Land die Studienbeitragspflicht für das Erststudium auf. Da die ersatzlose Abschaffung bei den Hochschulen zu erheblichen Einnahmeausfällen geführt hätte, führte das Land zur Kompensation sogenannte Studienqualitätsmittel ein³⁷¹, die den Hochschulen seit dem Wintersemester 2014/15 als zweckgebundene Landesmittel zusätzlich zu ihrer Grundfinanzierung gewährt werden.

Die Höhe der den einzelnen Hochschulen bewilligten Studienqualitätsmittel richtet sich nach der Anzahl der Studierenden. Für jede Studierende und jeden Studierenden gewährt das Land den Hochschulen grundsätzlich einen Betrag von 500 € für jedes Semester.³⁷² In den Jahren 2015 bis 2020 zahlte das Land jährlich Studienqualitätsmittel im Umfang zwischen 129 Mio. € und 140 Mio. € an die Hochschulen aus.

³⁷¹ Gesetz zur Verbesserung der Chancengleichheit durch Abschaffung und Kompensation der Studienbeiträge vom 11.12.2013 (Nds. GVBl. S. 287).

³⁷² Abzüglich des landesdurchschnittlichen Anteils der in einem bestimmten Zeitraum angewandten Ausnahmen oder Billigkeitsmaßnahmen; vgl. § 14 a Abs. 1 Satz 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG). Der konkrete Auszahlungsbetrag beträgt 440,81 €.

Nach den hochschulgesetzlichen Regelungen³⁷³ haben die Hochschulen die Studienqualitätsmittel zweckgebunden zur Sicherung und Verbesserung der Qualität der Lehre und der Studienbedingungen einzusetzen.³⁷⁴ Vorrangig sollen sie zur Optimierung des Betreuungsverhältnisses zwischen Studierenden und Lehrenden, für zusätzliche Tutorien sowie zur Verbesserung der Ausstattung der Bibliotheken und der Lehr- und Laborräume verwendet werden. Über die Verwendung entscheiden die Präsidien der Hochschulen im Einvernehmen mit einer an den Hochschulen einzurichtenden und zur Hälfte mit Studierenden besetzten Studienqualitätskommission.³⁷⁵

Verwendung der Studienqualitätsmittel durch die Hochschulen

Obwohl die Studienqualitätsmittel nur für Verbesserungen im vorgenannten Sinn eingesetzt werden dürfen, finanzierten einige Hochschulen hiermit die Grundausstattung ihrer Bibliotheken und Verwaltungseinheiten. Zudem beschafften sie teilweise Ersatz für bereits vorhandene Ausstattungsgegenstände. Diese Praxis ist mit der gesetzlichen Beschränkung des Mitteleinsatzes auf Ausstattungs- und Qualitätsverbesserungen nicht in Einklang zu bringen.

Erhebliche Anteile der Studienqualitätsmittel verwandten die Hochschulen für die Vergütung von häufig unbefristet beschäftigtem Personal. Dabei finanzierten sie Stellen vollständig aus Studienqualitätsmitteln, obwohl bei den Stelleninhabern wesentliche Zeitanteile für die persönliche Qualifizierung vorgesehen waren und ihre Lehrverpflichtung erheblich reduziert war. Dies widerspricht ebenfalls der Zielsetzung der Studienqualitätsmittel, wonach die Hochschulen diese vorrangig zur Optimierung des Betreuungsverhältnisses zwischen Studierenden und Lehrenden einsetzen sollen. Insofern hätte bei diesen Stellen lediglich eine anteilige Finanzierung erfolgen dürfen.

³⁷³ §§ 14 a und 14 b NHG.

³⁷⁴ § 14 b Abs. 1 Satz 1 NHG.

³⁷⁵ § 14 b Abs. 2 NHG.

Einige Hochschulen setzten die Studienqualitätsmittel für bauliche Maßnahmen und für die Bauunterhaltung ein. Die Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth nahm hierfür sogar einen Vorwegabzug im Umfang von 20 % der zugewiesenen Mittel vor.³⁷⁶ Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur billigte in diesem Fall die Vorgehensweise, weil die Unterhaltung der Grundstücke und der technischen Anlagen ohne den Mitteleinsatz nicht möglich gewesen wäre. Im Übrigen vertritt das Ministerium die Auffassung, dass die Studienqualitätsmittel aufgrund des bestehenden Sanierungsbedarfs an den Hochschulen in Zukunft wesentlich stärker zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen genutzt werden sollten.³⁷⁷

Zusammenfassend gelangt der LRH zu der Feststellung, dass die Hochschulen erhebliche Anteile der Studienqualitätsmittel für unbefristete Stellen und langfristige Maßnahmen verwendeten. Damit ist ihr wesentlicher Anteil dauerhaft gebunden und steht für Verwendungsentscheidungen der Studienqualitätskommission nicht mehr zur Verfügung. Zudem setzten die Hochschulen einen Großteil der Mittel in jedem Semester für identische Maßnahmen ein.

Bewertung durch den LRH

Wegen der Notwendigkeit, ihre Ausstattung und sonstige Infrastruktur zu erhalten, tendieren die Hochschulen zunehmend dazu, auf die Studienqualitätsmittel auch jenseits der gesetzlich vorgesehenen Verwendungszwecke zuzugreifen. Auch wenn der LRH einen insoweit bestehenden Mittelbedarf grundsätzlich anerkennt, hält er es für wenig sachgerecht, dieser Problematik mit einer sukzessiven Überdehnung des Anwendungsbereichs der Studienqualitätsmittel zu begegnen.

³⁷⁶ 1,5 % für die Finanzierung der Personalkosten der zentralen Verwaltung und 18,5 % für Maßnahmen zur Verbesserung der lehr- und lernbezogenen Infrastruktur.

³⁷⁷ Nach Nr. 3.3 der Richtlinie des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur zur Gewährung von Studienqualitätsmitteln können die Hochschulen seit dem 01.03.2018 zugewiesene Studienqualitätsmittel im Umfang von 40 % je Semester für Maßnahmen zur Verbesserung der lehr- und lernbezogenen Infrastruktur nutzen. Eine Aufnahme dieser Regelung in das NHG ist geplant.

Ausweislich eines aktuellen Gutachtens der Landeshochschulkonferenz Niedersachsen beläuft sich der Sanierungs- und Modernisierungsbedarf an allen Hochschulgebäuden auf ein Volumen von rd. 3,1 Mrd. €. ³⁷⁸ Unter diesen Umständen erschließt sich dem LRH nicht, warum zugunsten der Hochschulen umfangreiche Haushaltsmittel von jährlich bis zu 140 Mio. € im Wege der Statuierung eines gesetzlichen Anspruchs auf Studienqualitätsmittel gebunden werden, um diese für weitere Verbesserungen der Lehr- und Studienbedingungen einzusetzen. Solange die Grundausrüstung der Hochschulen und insbesondere die dringliche Aufgabe der Sanierung der bestehenden Infrastruktur finanziell nicht gesichert ist, ist aus Sicht des LRH für eine Weitergewährung der Studienqualitätsmittel in der bisherigen Form kein Raum. Dies gilt umso mehr, als sich die Hochschulen derzeit mit Kürzungen ihrer Grundfinanzierung durch globale Minderausgaben konfrontiert sehen. Der LRH tritt daher dafür ein, dass das Land dem Beispiel anderer Bundesländer ³⁷⁹ folgt und die Studienqualitätsmittel in die Grundfinanzierung der Hochschulen überführt.

Eine Beeinträchtigung der Hochschulinteressen wäre durch diese Maßnahme nicht zu befürchten. Insbesondere bliebe den Hochschulen unbenommen, aus ihren nunmehr gestiegenen Grundhaushalten notwendige Bedarfe zu finanzieren, etwa das bislang aus Studienqualitätsmitteln vergütete Personal weiter zu beschäftigen und sonstige Projekte fortzuführen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium weist darauf hin, dass die Studienqualitätsmittel lediglich vorrangig für die im Hochschulgesetz genannten Zwecke zu verwenden seien, was auch andere Verwendungen zulasse. Zudem diene auch der Erhalt der vorhandenen Grundausrüstung der Qualitätssicherung der Lehr- und Studienbedingungen. Ausdrücklich befürwortet

³⁷⁸ Siehe auch Beitrag Nr. 13.

³⁷⁹ So überführten z. B. Baden-Württemberg, Hamburg und das Saarland die Kompensationsmittel für die weggefallenen Studiengebühren wieder weitestgehend in die Grundfinanzierung der Hochschulen.

das Ministerium eine verstärkte Nutzung der Studienqualitätsmittel für unbefristetes Personal und bauliche Sanierungsmaßnahmen.

Gegen die Empfehlung des LRH, die Studienqualitätsmittel in die Grundfinanzierung zu überführen, wendet sich das Ministerium mit dem Hinweis, dass diese Mittel an die Stelle der Studienbeiträge getreten seien. Ebenso wie bei den Studienbeiträgen sei es auch bei den Studienqualitätsmitteln Wille des Gesetzgebers gewesen, den Studierenden eine maßgebliche Rolle bei deren Verwendung einzuräumen.

Erwiderung des LRH

Der LRH stimmt mit dem Ministerium darin überein, dass es sich bei den im Hochschulgesetz dargelegten vorrangigen Verwendungsvorgaben um eine Soll-Vorschrift handelt. Rechtlich zulässig ist eine Abweichung demzufolge lediglich in begründeten Ausnahmefällen. Diese vermag der LRH jedoch bei der Verwendung von Studienqualitätsmitteln für die Finanzierung der Grundausstattung von Organisationseinheiten und auch von Ersatzbeschaffungen, die lediglich der Aufrechterhaltung des Forschungs- und Lehrbetriebs dienen, nicht zu erkennen. Zudem stützt die vom Ministerium vorgebrachte Begründung, dass die Studienqualitätsmittel zum Erhalt der vorhandenen Grundausstattung der Hochschulen erforderlich seien, die Anregung des LRH, diese in die Grundfinanzierung der Hochschulen zu überführen.

Für die vom Ministerium für erforderlich erachtete Mitbestimmung durch die Studierenden ist die hochschulrechtliche Legitimation bereits deshalb entfallen, weil es sich bei den Studienqualitätsmitteln im Gegensatz zu den früheren Studienbeiträgen nicht mehr um Beiträge der Studierenden, sondern um originäre Landesmittel handelt. Auf die Hochschulhaushalte dürfte sich eine entsprechende Änderung wegen des damit verbundenen Wegfalls der zeitaufwändigen und damit kostenintensiven Gremienbefassung sogar positiv auswirken.

Insgesamt verstärkt das Vorbringen des Ministeriums den Eindruck des LRH, dass es ungeachtet der teilweisen Verwendung der Studienqualitätsmittel für die Aufrechterhaltung der Grundausrüstung sowie für notwendige Sanierungsmaßnahmen den gesetzlich statuierten Anspruch der Hochschulen auf die Studienqualitätsmittel konservieren will. An seiner Empfehlung, die Studienqualitätsmittel in die Grundfinanzierung zu überführen, hält der LRH fest.

45 Landesmusikakademie Wolfenbüttel: Missklang statt Harmonie

Bau und Betrieb der Landesmusikakademie Wolfenbüttel wären ohne erhebliche finanzielle Mittel des Landes nicht zu realisieren. So finanzierte das Land allein den Neubau mit ca. 7,2 Mio. €. Den jährlichen Betrieb förderte es seit der Akademiegründung im Jahr 2009 mit insgesamt über 8 Mio. €.

Den Erwartungen, die das Land mit seinem finanziellen Engagement verknüpfte, wurde die Landesmusikakademie Wolfenbüttel jedoch nicht vollumfänglich gerecht. Ursächlich hierfür waren verschiedene Gründe, die nicht nur im Verantwortungsbereich der Akademie selbst lagen.

Allgemeines

Die Landesmusikakademie Wolfenbüttel³⁸⁰ fungiert als zentrale musikalische Bildungsstätte in Niedersachsen. Alleiniger Gesellschafter der Akademie ist der Landesmusikrat Niedersachsen e.V.

Das Land unterstützte den Landesmusikrat bereits vor Gründung der Akademie als Dachorganisation und Interessenvertretung der niedersächsischen Musikkultur. Es bezuschusst nunmehr beide Einrichtungen im Rahmen institutioneller Förderungen mit insgesamt bis zu 1,3 Mio. € pro Jahr.³⁸¹ Als übergeordnetes Förderinstrument schloss das Land mit dem Landesmusikrat zumeist dreijährige Zielvereinbarungen, welche die von beiden Institutionen zu realisierenden Zwecke und Maßnahmen festlegten.

³⁸⁰ Die Landesmusikakademie ist ein Betriebsteil der „Landesmusikakademie und Musikland Niedersachsen gGmbH“.

³⁸¹ Die Gesamtförderung von 1,3 Mio. € im Jahr 2019 verteilte sich auf den Landesmusikrat mit 598.000 € und auf die Landesmusikakademie mit 710.000 €.

Gravierende Aufgabenveränderungen trotz entgegenstehender Zielvereinbarungen

Der Landesmusikrat und das Land konzipierten die Akademie als zentrale Bildungsstätte für Qualifizierungsmaßnahmen der niedersächsischen Laienmusikkultur sowie für die Förderung begabter junger Musikerinnen und Musiker. Zu diesem Zweck führte sie die zuvor beim Landesmusikrat angesiedelten Landesjugendensembles wie etwa das Niedersächsische Jugendsinfonieorchester sowie Projekte musikalischer Bildung und musikalischer Breitenkultur weiter. Sie übernahm das hierfür zuständige Personal. Als Fortbildungsstätte stand sie mit ihren Räumen und der technischen Ausstattung auch Vereinen, Schulen und weiteren Interessierten zur Verfügung. Beide Funktionen – Bildungs- und Fortbildungsstätte – waren als Auftrag in den Zielvereinbarungen beschrieben.

Zum Jahr 2016 entschied der Landesmusikrat als Träger der Akademie, diese Aufgabenverteilung zu ändern und die gesamte Bildungsarbeit (Landesjugendensembles und Projekte) samt Beschäftigten wieder zurück in seine Zuständigkeit zu überführen. Die Akademie arbeitete daraufhin als Fortbildungseinrichtung mit Service- und Beleghaus weiter.

Nach der zu dieser Zeit gültigen Zielvereinbarung konnte der Landesmusikrat eigenständig über die Zuordnung des Bildungspersonals entscheiden. Allerdings sah die Zielvereinbarung ausdrücklich das gemeinsame Ziel einer inhaltlichen und wirtschaftlichen Zukunftssicherung der Akademie vor: Land und Landesmusikrat wollten sich in einem gemeinsamen Prozess einvernehmlich auf Zielsetzungen zur Weiterentwicklung dieser Einrichtung verständigen. Zu einvernehmlichen Veränderungen kam es jedoch nicht mehr, da der Landesmusikrat das Land durch die vollzogene Aufgabenverlagerung vor vollendete Tatsachen stellte.

Der LRH moniert, dass der Landesmusikrat einseitig eine wesentliche Voraussetzung für die Errichtung und Förderung der Akademie veränderte und damit die Zielvereinbarung missachtete. Da das Land die Zielvereinbarung als Grundlage seiner vertraglich-institutionellen Förderung ansah, hätte es in diesem Fall zuwendungsrechtlich reagieren und eine weitere Förderung zumindest hinterfragen müssen.

Unklare Zielvorstellungen

Mit der darauf folgenden Zielvereinbarung³⁸² setzte das Land durch, dass die Akademie neben ihrer Tätigkeit als Service- und Beleghaus wieder zu einer Bildungsstätte mit eigenem Programm ausgebaut wurde. Dabei wurde lediglich die Funktion als Kompetenzzentrum und Zukunftswerkstatt benannt, diese aber nicht näher beschrieben oder durch entsprechende Maßnahmen hinterlegt. Die Zielvereinbarung sah auch eine Quote für die Aufgabenverteilung von 70 % Service- und Beleghaus und 30 % Kompetenzzentrum vor. Der Maßstab, an dem sich diese Quoten ausrichten sollten, wurde jedoch ebenfalls nicht geregelt.

Die Akademie erarbeitete als Kompetenzzentrum in den letzten drei Jahren zwar ein eigenes Bildungs- und Kulturprogramm. Sie hatte jedoch zunächst einige Startschwierigkeiten zu bewältigen und musste ihren Betrieb im Jahr 2020 coronabedingt herunterfahren. Zudem folgten die Kurs- und Tagungsangebote keinem umfassenden Programmkonzept.

Der LRH begrüßt, dass die Zielvereinbarungen Ziele und Maßnahmen für den Betrieb der Akademie enthielten. Diese können jedoch keine Wirksamkeit entfalten, wenn sie zu unbestimmt sind. Zukünftig sollte beispielsweise geregelt werden, was das Kompetenzzentrum konkret leisten soll. Als Rahmenvorgabe sieht der LRH ein Programmkonzept als sinnvoll an. Messbare Ziele wie die oben genannten Quoten der

³⁸² Laufzeit 2018 bis 2020.

Aufgabenverteilung sollten sich schließlich nach einem festgelegten Maßstab richten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur teilt die Einschätzung, dass mit der nächsten Zielvereinbarung ein eindeutiger Förderzweck beschrieben werden muss, damit die nötige Steuerung als Zuwendungsgeber erfolgen kann. Ein dezidiertes Programmkonzept sieht es als zielführend an.

Finanzielle Risiken durch unklare Vertragssituation

Der für die Akademie neu errichtete Gebäudekomplex in Wolfenbüttel beinhaltet auch das Jugendgästehaus der Stadt. Diese Konstellation bedingte eine besondere Zusammenarbeit aller Beteiligten bei Bau und Betrieb der Akademie. Das Land blieb nach Fertigstellung Eigentümer des auf die Akademie entfallenden Teils, die Stadt wurde Eigentümerin des Gästehauses. Das Land übertrug schließlich der Akademie die Nutzungsrechte an seinem Gebäude.

Das Land und die Stadt legten ihre Kooperation für die Baumaßnahme und den Betrieb des Gebäudekomplexes in einem Projektrahmenvertrag fest. Im Widerspruch zu diesem Vertrag blieben bis heute wichtige Aspekte ungeklärt:

- Zwar schlossen das Land als Eigentümer und die Akademie als Nutzungsberechtigte mit weiteren Beteiligten mehrere Vereinbarungen über die Verwaltung und Bewirtschaftung des Gebäudes sowie die Kostenverteilung. Danach wäre die Akademie für die Bauunterhaltung verantwortlich. Dennoch besteht zwischen dem Land und ihr bis heute kein Konsens über die fachliche Zuständigkeit für die Bauunterhaltung und deren Finanzierung. Die Geschäftsführung schätzte die Bauunterhaltung wegen fehlender Deckungsmittel als erhebliches Risiko für die Betriebsführung ein. Immerhin musste die Akademie im Jahr 2018 für diesen Zweck unvorhergesehene Ausgaben von über 30.000 € leisten.

- In einem weiteren schuldrechtlichen Vertrag sollten die Stadt und der Landesmusikrat die Belegung des Gästehauses durch Besucher der Akademie sowie die Höhe der Entgelte regeln. Trotz zehnjähriger Verhandlungen kam ein solcher Vertrag nicht zustande, da sich die Parteien nicht auf die Berechnungsmodalitäten für einen Defizitausgleich³⁸³ verständigen konnten. In der Konsequenz leistete die Akademie auf Anforderung der Stadt bislang nur Abschläge auf die Betriebskosten. Das Land bewilligte für diesen Zweck – neben der institutionellen Förderung – gesonderte Zuwendungen, die jedoch die Abschläge nicht in voller Höhe abdeckten. Daher wendete die Akademie seit dem Jahr 2010 über 150.000 € aus eigenen Mitteln für den Defizitausgleich auf.

Der LRH kritisiert, dass es in über zehn Jahren nach Inbetriebnahme der Akademie nicht gelungen ist, die vorgenannten Verträge abzuschließen.

Das Ministerium beabsichtigt, die offenen Punkte noch in diesem Jahr zu klären. So will es die Bauunterhaltung an das Baumanagement der Stadt vergeben und die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel kalkulieren. Hinsichtlich des Defizitausgleichs wollen die Beteiligten auf die Spitzabrechnung der vergangenen Jahre verzichten und sich auf einen jährlichen Pauschalbetrag einigen.

Ungeklärte Finanzierungsfragen

Die Akademie hatte in den vergangenen Jahren regelmäßig Schwierigkeiten, einen ausgeglichenen Wirtschaftsplan aufzustellen. Ursache hierfür waren u. a. folgende Aspekte:

³⁸³ Im Rahmen der kostendeckenden Entgelte soll das jährliche Defizit berücksichtigt werden, das durch den Betrieb des städtischen Jugendgästehauses entsteht.

- Der Aufbau eines eigenen Programms als Kompetenzzentrum ohne ausreichende Gegenfinanzierung,
- die Zahlungen für Bauunterhaltung,
- die Ausgaben für den Defizitausgleich,
- die Inanspruchnahme von Räumen und technischer Ausstattung der Akademie durch die Ensembles und Projekte des Landesmusikrats ohne entsprechende Nutzungsentgelte sowie
- die Nutzung von Räumen und Büroausstattung durch das Personal des Landesmusikrats ohne Kostenerstattung.

Die angespannte finanzielle Situation bezeichnete der Geschäftsführer der Akademie als „strukturelles Defizit“. Allerdings konnte ein defizitärer Haushalt in den vergangenen Jahren jeweils noch abgewendet werden. Dies gelang vor allem durch zusätzliche Fördermittel des Landes, zuletzt in Höhe von 75.000 € im Jahr 2020. Eine entsprechend dauerhafte Aufstockung der Förderung konnte im Landeshaushalt bisher nicht verstetigt werden.

Der LRH sieht insoweit dringenden Handlungsbedarf. Sofern ein strukturelles Defizit dauerhaft vorliegt und die Gesamtfinanzierung des Betriebs nicht gesichert ist, müsste das Land seine Förderung aus zurechnungsrechtlichen Gründen einstellen.

Überdies ist das Verhältnis zwischen Landesmusikrat und Akademie klärungsbedürftig. Dies gilt umso mehr, als die Zielvereinbarungen – was ungewöhnlich ist – nur einen Gesamtförderbetrag für beide Einrichtungen ausweisen. Dessen konkrete Aufteilung sollen die Beteiligten einvernehmlich regeln. Das Land übernahm dann jeweils die angemeldeten Mittelbedarfe für seine jährlichen Zuwendungsbescheide. Dabei war die Mittelaufteilung wesentlich durch den Landesmusikrat bestimmt und insofern wenig einvernehmlich, als beide Einrichtungen

durchaus unterschiedliche Interessen verfolgen. Auch der Wirtschaftsprüfer der Akademie empfahl, beide Haushalte zu entkoppeln, um ihr ein eigenverantwortlicheres und flexibleres Agieren zu ermöglichen.

Der LRH schließt sich dieser Empfehlung nachdrücklich an.

Das Ministerium beabsichtigt, die künftigen Zielvereinbarungen jeweils getrennt mit den beiden Einrichtungen abzuschließen und die Förderbeträge gesondert festzulegen. Es teilt die Auffassung, dass die Gesamtfinanzierung der Akademie in Zukunft gesichert werden muss.

Unzulängliche Steuerungsmöglichkeiten

Als Eigentümer des Akademiegebäudes und mit einer Förderquote durch Landesmittel von 95 % besitzt das Land ein großes Interesse an dem erfolgreichen Betrieb der Akademie. Auch aus diesem Grund will es darauf hinwirken, die vorgenannten Schwachstellen zu beheben. Fraglich ist allerdings, ob dies für eine nachhaltig erfolgreiche Arbeit der Akademie ausreichen wird. In der derzeitigen Konstellation ist sie mehreren Zielkonflikten ausgesetzt:

- Der Landesmusikrat reduzierte die Akademie im Jahr 2016 auf die Funktion eines Service- und Beleghauses für eigene Zwecke. Alternative Nutzungen oder eigene Bildungsangebote wurden demgegenüber als nachrangig angesehen.
- Das Land wiederum stellte höhere Ansprüche an ein eigenes Fortbildungs-, Kultur- und Veranstaltungsprogramm der Akademie.
- Als gemeinnützige GmbH muss die Akademie aus steuerlichen, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen ihr eigenes Profil schärfen. Dabei muss sie insbesondere die Inhalte und Kosten ihrer eigenen Programme, Belegkapazitäten, Vermietungsoptionen sowie die Möglichkeiten der Einnahmegernerung über Gastbelegungen berücksichtigen.

Da das Land kein Gesellschafter der Akademie ist und nur über einen Sitz im Aufsichtsrat verfügt, kann es keinen unmittelbaren Einfluss auf das operative Geschäft nehmen. Der LRH erwartet jedoch, dass das Land seinen Einfluss als Hauptfinancier nutzt, um eine wirksame übergeordnete Steuerung sowohl des Landesmusikrats als auch der Landesmusikakademie sicherzustellen. Dazu stehen ihm vor allem die Zielvereinbarungen und die Förderbescheide als Instrumente zur Verfügung.

46 Landesengagement beim Staatsbad Pyrmont zurückführen

Das Land trägt auch 22 Jahre nach der Gründung der örtlichen Betriebsgesellschaft nahezu die alleinige Verantwortung für das Staatsbad Pyrmont. Die Übertragung der kurörtlichen Einrichtungen und Veranstaltungen auf die Kommune gestaltet sich unverändert schwierig.

Das Land erhöhte seine Ausgaben für die eigentlich kommunalen Aufgaben Kultur und Freizeit in den vergangenen Jahren deutlich. Bis zur Übertragung der Angebote in den Bereichen Kultur und Freizeit auf die Kommune sollten die Aufwendungen des Landes, insbesondere für den Veranstaltungsbereich, auf das unabweisbare Maß reduziert werden.

Allgemeines

Das Land begründet sein Engagement für das Staatsbad Pyrmont mit seiner historisch gewachsenen Verantwortung und der Lage Pyrmonts in einem strukturschwachen Gebiet.³⁸⁴

Der Landtag forderte die Landesregierung im Jahr 2009 auf, Verhandlungen mit der Stadt Bad Pyrmont mit dem Ziel aufzunehmen, dass die Stadt ein stärkeres, auch finanzielles Engagement unter Beachtung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit für das Staatsbad eingeht.³⁸⁵ Infolgedessen übernahm die Stadt ab dem Jahr 2010 weitere Aufgaben der Betriebsgesellschaft im Volumen von rd. 140.000 € jährlich. Ab dem Jahr 2016 übernahm sie insbesondere weitere Materialkosten bei kleineren Reparaturen. Die Haushaltsmittel der Stadt für kurörtliche Zwecke beliefen sich in den Jahren 2014 bis 2020 auf rd. 8,4 Mio. €. Die Zuschüsse des Landes für laufende Zwecke und Investitionen betru-

³⁸⁴ Beteiligungsbericht 2019, S. 63.

³⁸⁵ Drs. 16/1764, Nr. 9.

gen in den Jahren 2014 bis 2020 insgesamt rd. 73 Mio. €. Im Jahresbericht 2009 stellte der LRH für die Jahre 1999 bis 2006 bereits einen Zuschussbetrag von 50 Mio. € fest.³⁸⁶

Feststellungen des LRH

Das Land übernimmt weiterhin alle Aufgaben für den Betrieb und Erhalt der Kureinrichtungen wie Kurpark, Kurtheater, Konzerthaus, Wandelhalle, Verwaltungsgebäude mit Lesesaal, Kurmittelhaus und Therme. Darüber hinaus veranstaltet das Land über seine Betriebsgesellschaft das kulturelle Programm.

Die Kureinrichtungen stehen mit Ausnahme des Kurmittelhauses und der Therme unter Denkmalschutz. Sie unterliegen damit der Regelung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes (NDSchG).³⁸⁷

- Kurmittelhaus und Therme

Derzeit saniert das Land das Kurmittelhaus; hierfür sind rd. 20 Mio. € veranschlagt. Auch bei der Therme wurde Sanierungsbedarf an den etwa Mitte der 70er-Jahre erbauten Massivbauteilen und der Gründung festgestellt. Zudem konkurriert die Therme teilweise mit dem Hallenbad der Stadt Pyrmont; beide verfügen über einen Sauna- und Fitnessbereich.

- Kurpark, Kurtheater, Konzerthaus, Wandelhalle und Verwaltungsgebäude

Das Kurtheater ist derzeit wegen mangelnder Standfestigkeit nicht und das Konzerthaus wegen fehlenden Brandschutzes nur eingeschränkt nutzbar. Auch bei den übrigen denkmalgeschützten Gebäuden sind aufgrund ihres Alters in absehbarer Zeit Er-

³⁸⁶ Jahresbericht 2009, S. 30 „Kommunalisierung des Niedersächsischen Staatsbades Pyrmont“.

³⁸⁷ Vgl. z. B. §§ 1 Satz 2 und 9 Abs. 1 Satz 1 NDSchG.

neuerungen zu erwarten, die sich aufgrund des Denkmalschutzes und der Gebäudegrößen aufwendig und kostspielig gestalten können.

- Kultur und Freizeit

Voraussetzung für die Anerkennung eines hochprädikatisierten Kurortes sind neben kurörtlichen Einrichtungen auch Kultur- und Freizeitangebote. Diese umfassen Kurpark, Kurmusik und sonstige kulturelle Veranstaltungen. Die Jahresergebnisse in diesem Bereich haben sich in den vergangenen Jahren nochmals deutlich verschlechtert. Die hier eingetretenen Verluste erhöhten sich in den Jahren 2018 und 2019 auf 2,6 Mio. € und 2,7 Mio. €. Sie beliefen sich damit auf fast 70 % der Gesamtverluste der Betriebsgesellschaft.

Würdigung

Bereits im Jahresbericht 2009 wies der LRH darauf hin, dass das Betreiben eines Bades nicht Aufgabe des Landes sei und kein wichtiges Landesinteresse für die Beibehaltung der Beteiligung an der Betriebsgesellschaft des Staatsbades vorliege. Deshalb forderte der LRH, dass das Land eine Übertragung auf die Kommune anstreben sollte. Zumindest sollte es prüfen, inwieweit es sich aus dem Engagement für das Staatsbad zurückziehen kann.³⁸⁸

Zwar konnte das Land die Kommune zu weiterem Engagement bewegen. Dieses steht jedoch nach Auffassung des LRH nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Mitteleinsatz des Landes. Es rechtfertigt insbesondere nicht die Investitionen in das Kurmittelhaus und die Steigerungen im Bereich Kultur und Freizeit.

Deshalb sollte das Land die kurörtlichen Einrichtungen, wie z. B. Kurmittelhaus und Therme, zu angemessenen Bedingungen zeitnah an

³⁸⁸ Siehe Fn. 386.

die Stadt Bad Pyrmont übergeben. Hierbei könnten sich auch Synergieeffekte ergeben.

Insbesondere sollte das Land sein Engagement in den Bereichen Kultur und Freizeit auf die Stadt übertragen und bis dahin auf das Unabweisbare begrenzen. Hierfür könnte auch geprüft werden, inwieweit sich durch Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen und Einrichtungen Verluste reduzieren lassen.

Das Finanzministerium führte in seinen Stellungnahmen aus, dass es sich für die Prüfung einer Reduzierung des Betätigungsumfangs im Veranstaltungsbereich einsetze. Der Aufsichtsrat werde bei der Diskussion dieses Themas im Jahr 2021 einen besonderen Schwerpunkt setzen. Es wies zudem auf Gespräche mit der Kommune zur Übertragung des Konzerthauses und von Teilen des Veranstaltungsbereichs hin. Jedoch erscheine die Kommunalisierung von Tätigkeiten des Staatsbades aufgrund der geringen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune Pyrmont nur schwer umsetzbar.

Der LRH begrüßt, dass weitere Überlegungen zur Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung mit der Stadt Pyrmont verfolgt werden. Bis zu deren Umsetzung sollten die Aufwendungen des Landes, insbesondere für den Veranstaltungsbereich, auf das unabweisbare Maß reduziert werden. Sowohl für die angekündigten als auch für künftige strategische Entscheidungen bedarf es einer regelmäßigen Analyse der Entwicklung der Betriebsteile auf der Basis transparenter, belastbarer und konsistenter Erfolgsmessung.

47 Landesgarantien und Kapitalmaßnahmen im Zusammenhang mit der Norddeutschen Landesbank

Die Komplexität der zur Rekapitalisierung der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale - vorgenommenen Kapitalmaßnahmen erfordert eine transparente Darstellung über deren Entwicklung und Erfolge. Eine entsprechende Übersicht sollte das Land regelmäßig an geeigneter Stelle öffentlich zugänglich machen.

Ausgangslage

Zur Rekapitalisierung der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale - (NORD/LB) ermächtigte das NORD/LB-Gesetz³⁸⁹ das Land zur Übernahme von Garantien über 6,8 Mrd. €. Weitere Bürgschaften kann das Land für den Teil der Kapitalmaßnahmen übernehmen, der über die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft Niedersachsen mbH (HanBG) vorgenommen wird.³⁹⁰

Die Garantien entfallen mit 1,7 Mrd. € auf die Refinanzierung der von der Niedersachsen Invest GmbH (NIG) übernommenen Kapitalzuführung an die Bank, den Erwerb zweier Beteiligungsgesellschaften von der Bank sowie Nebenkosten. Ein Betrag von 4,9 Mrd. € betrifft drei Kreditportfolien der Bank, für deren etwaige Verluste das Land eintreten wird. Bis zu 0,2 Mrd. € wird das Land für Gesundheitsbeihilfestei-gerungen ausgleichen, falls die hierfür gebildete Vorsorge der Bank nicht ausreicht. Dazu kommen die Bürgschaften für die HanBG für deren Kapitalzuführung von 0,2 Mrd. € Ende 2019 und weitere Kapitalzuführungen zur Reinvestition von Garantieentgelten des Landes.

³⁸⁹ Gesetz zum Zweck der nachhaltigen Ausrichtung der Norddeutschen Landesbank – Girozentrale – (NORD/LB-Gesetz) vom 16.12.2019 (Nds. GVBl. S. 405).

³⁹⁰ § 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2021.

Ohne die Garantien zugunsten der Kreditportfolien und den Erwerb von Beteiligungsgesellschaften wäre eine um ca. 800 Mio. € höhere Kapitalzuführung des Landes an die Bank notwendig geworden.

Die Garantien für die Kreditportfolien vergütet die NORD/LB dem Land mit einem Entgelt von ca. 350 Mio. €; der Betrag soll als Kapital in die Bank reinvestiert werden. Die Garantiefälle sowie sonstige mit den Garantien verbundenen Ausgaben werden aus dem Landeshaushalt geleistet. Für die Garantien über Gesundheitskosten-Beihilfesteigerungen erhielt das Land ein einmaliges Entgelt von 9,9 Mio. €. Haushaltsausgaben sind dem Land bisher entstanden für das Risikomonitoring und Garantiefälle sowie für eine zusätzliche Kapitalzuführung an die NIG.

Stand der Garantiebeträge

Die garantierten Kreditportfolien der Bank und Kreditbelastungen der NIG und der HanBG entwickelten sich bis zum 31.12.2020 wie folgt:

Garantiegegenstand	Ermächtigung lt. NORD/LB- Gesetz	31.12.2019	31.12.2020
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €
Kreditportfolien			
Schiffskredite	1,0	0,9	0,3
Transportkredite	3,9	3,1	2,1
Summe Kreditportfolien			2,4
Kreditbelastung der NIG	1,7	1,4	1,5
Kreditbelastung der HanBG wg. NORD/LB³⁹¹	0,2 ³⁹²	0	0,2
Gesundheitskosten-Beihilfesteigerungen	0,2	0,1	0,1

Tabelle 25: Entwicklung der Garantiegegenstände

³⁹¹ Kreditaufnahmen bzw. vermiedene Kreditrückführungen zur Refinanzierung der Kapitalzuführungen an die NORD/LB.

³⁹² Für Finanzierungen der HanBG gilt die Ermächtigung zur Übernahme von Garantien und Bürgschaften gemäß § 4 Haushaltsgesetz. Der angegebene Betrag erhöht sich um Kapitalzuführungen zur Reinvestition der Garantieentgelte.

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts im Zusammenhang mit den Kapitalmaßnahmen zeigen folgende Entwicklung:

	Kumuliert bis einschl. 2019 Mio. €	2020 Mio. €	Kumuliert bis einschl. 2020 Mio. €
Einnahmen			
Garantie Gesundheitskosten		9,9	9,9
Garantie Kreditportfolien		144,8	144,8
Summe Einnahmen		154,7	154,7
Ausgaben			
Risikomonitoring		2,9	2,9
Garantieausfälle		4,8	4,8
Zuschüsse an öff. Unternehmen		5,4	5,4
Kapitalzuführung an die NIG	0,5	9,9	10,4
Beratungskosten	10,4	0,7	11,1
Summe Ausgaben	10,9	23,7	34,6

Tabelle 26: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Bei der Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben ist zu berücksichtigen, dass die Einnahmen aus den Garantieentgelten für die Kreditportfolien direkt in den Landeshaushalt fließen. Das Land hat sich allerdings verpflichtet, am Ende jeden Kalenderjahres in gleicher Höhe sein Kapital an der NORD/LB aufzustocken. Diese korrespondierenden Ausgaben erfolgten jedoch nicht aus dem Landeshaushalt, sondern durch die landeseigene HanBG.

Im Hinblick auf die Höhe und die Komplexität der vom Land getragenen Maßnahmen zur Rekapitalisierung der NORD/LB sollte das Land die Entwicklung und Erfolge dieser Maßnahmen regelmäßig und in geeigneter Weise öffentlich transparent darstellen.

48 Einladungs- und Meldewesen für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern

Das bestehende Einladungs- und Meldewesen für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern sollte beendet werden, da hierdurch die Gesundheit der Kinder nicht nennenswert gefördert und der Kinderschutz nicht verbessert wird. Beim Land können dann mehr als 1 Mio. € pro Jahr für andere Maßnahmen des Kinderschutzes eingesetzt werden. Zu den Früherkennungsuntersuchungen können die Krankenkassen aufgrund einer abzuschließenden Rahmenvereinbarung einladen. Die Pflicht zum Nachweis der Teilnahme an der letzten altersentsprechenden Früherkennungsuntersuchung vor der Aufnahme in eine Kindertagesbetreuung sollte eingeführt werden.

Hintergrund und Rechtsgrundlagen

Kinder haben gemäß § 26 Abs. 1 SGB V Anspruch auf Untersuchungen zur Früherkennung von Krankheiten, sogenannte U-Untersuchungen.

Das „Niedersächsische Gesetz über das Einladungs- und Meldewesen für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern (NFrüherkUG)“ ist zum 01.04.2010 in Kraft getreten.

Hintergrund des NFrüherkUG waren mehrere Fälle von Kindestötung in der Bundesrepublik Deutschland. Bund und Länder kamen darin überein, dass auch Einladungen zu Früherkennungsuntersuchungen verbunden mit Rückmeldungen zum Kinderschutz beitragen könnten. Nahezu alle Bundesländer führten seit dem Jahr 2007 durch Landesregelungen ein Einladungs- und Meldewesen für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern ein. Hierdurch sollten die Verbindlichkeit und die Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen gesteigert werden.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung wurde von Anfang an kontrovers diskutiert. Die Intention, Kindergesundheit und Kinderschutz zu fördern, wurde von allen angehörten Institutionen begrüßt. Positive Auswirkungen des Gesetzes im Hinblick auf einen verbesserten Kinderschutz wurden von vielen Teilnehmenden der Anhörung nicht gesehen.

Die Landesregierung sah in dem Gesetz einen Baustein für mehr Kinderschutz, da die Früherkennungsuntersuchungen den einzigen regelhaften Kontakt aller Kinder außerhalb der Familie darstellten. Ziele des NFrüherkUG sind die Förderung der Gesundheit von Kindern und die Verbesserung des Kinderschutzes. Die Auswirkungen des Gesetzes waren bis zum 01.12.2014 zu überprüfen.

Verfahren

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie lädt zu den Früherkennungsuntersuchungen über die gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter die Kinder ein, die in Niedersachsen mit der alleinigen Wohnung oder mit der Hauptwohnung gemeldet sind (§ 2 NFrüherkUG). Wie der LRH bei seiner Prüfung feststellte, werden die gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter der Kinder angeschrieben mit der Bitte, einen Termin mit der Ärztin oder dem Arzt für die Untersuchung zu vereinbaren. Eingeladen wird zu den Früherkennungsuntersuchungen U5 bis U8, somit zu den Untersuchungen vom 6. bis 48. Lebensmonat.

Die Ärztin oder der Arzt, die oder der eine Früherkennungsuntersuchung durchgeführt hat, meldet dem Landesamt unverzüglich bestimmte Daten des Kindes. Der Datenübermittlung können die gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter widersprechen (§ 3 Abs. 1 NFrüherkUG).

Wenn innerhalb einer angemessenen Frist keine Rückmeldung vorliegt, erinnert das Landesamt die gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter an die Früherkennungsuntersuchung (§ 4 Abs. 1 NFrüherkUG). Liegt auch innerhalb einer angemessenen Frist nach der Erinnerung

keine Rückmeldung vor, übermittelt das Landesamt bestimmte Daten des Kindes dem Jugendamt (§ 4 Abs. 2 NFrüherkUG).

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH prüft das Jugendamt zunächst, ob die Familie aufgrund von Jugendhilfeleistungen im laufenden oder vorangegangenen Jahr bekannt war. In rd. 95 % aller Fälle bot es den gesetzlichen Vertreterinnen und Vertretern Beratung an. Wenn hierauf keine Reaktion erfolgte und keine weiteren Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung oder erforderliche Maßnahmen vorlagen, sah das Jugendamt keinen Hilfebedarf. Die Jugendämter stellten fest, dass bei rd. 80 % der Meldungen des Landesamts die Früherkennungsuntersuchung bereits erfolgt war.

Kosten

Das Einladungs- und Meldewesen verursachte beim Land im Jahr 2019 Ausgaben in Höhe von rd. 1 Mio. €. Diese setzten sich aus Personalkosten für die Bearbeitung der Einladungen und Meldungen sowie aus Sachkosten für Versand, Druck, Hotline und IT zusammen. Seit dem Inkrafttreten des NFrüherkUG wurden rd. 10 Mio. € für die Durchführung des Einladungs- und Meldewesens beim Land verausgabt.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände bezifferte die Kosten bei den Kommunen mit rd. 1,7 Mio. € jährlich unter Zugrundelegung der vom Land angenommenen 16.000 Meldungen.³⁹³ Im Jahr 2018 meldete das Landesamt rd. 48.000 Fälle an die Jugendämter, somit dreimal so viele wie vom Land angenommen. Entsprechend hochgerechnet ergeben sich somit Kosten von mehr als 5 Mio. € für die Bearbeitung der Meldungen bei den Kommunen.

³⁹³ Drs. 16/755, S. 8.

Zweifel an Zielerreichung

Ziele des Gesetzes sind, die Gesundheit von Kindern zu fördern und den Kinderschutz zu verbessern. Zur Förderung der Gesundheit sollen mehr Kinder als bisher an den Früherkennungsuntersuchungen teilnehmen. Zur Verbesserung des Kinderschutzes werden den Jugendämtern die Daten der Kinder gemeldet, die nicht untersucht worden sind (§ 1 NFrüherkUG).

Die Landesregierung hatte die Auswirkungen des Gesetzes gemäß § 6 NFrüherkUG bis zum 01.12.2014 zu überprüfen. Hierbei sollte geklärt werden, ob der verhältnismäßig große Aufwand, den das Gesetz verursacht, den gewünschten Erfolg im Hinblick auf die in § 1 NFrüherkUG definierten Ziele hat.

Die durchgeführte Evaluierung zeigte in Bezug auf die Kindergesundheit im Erhebungszeitraum 2010 bis 2012 eine deutliche Steigerung der Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen über alle Untersuchungsstufen.³⁹⁴ Die Betrachtung der Teilnahmequote über einen längeren Zeitraum zeigt jedoch, dass in Bezug auf die Kindergesundheit das NFrüherkUG nur einen kurzfristigen positiven Effekt hatte. Aktuell bleibt festzustellen, dass die Teilnahmequote bis zum Jahr 2018 nur geringfügig (rd. 1,1 %) gesteigert werden konnte. Hinsichtlich des Ziels, die Kindergesundheit zu fördern, wurde somit wenig erreicht.

Hinsichtlich des Ziels Kinderschutz war ein wesentliches Ergebnis der Evaluation, dass bei Kindern, die den Jugendämtern bereits bekannt waren, die Nichtteilnahme an Früherkennungsuntersuchungen häufiger festgestellt werden konnte. Bei mehr als 1.000 ausgewerteten Fällen wurde jedoch nur ein Fall mit Hilfebedarf festgestellt, der dem Jugendamt noch nicht bekannt war. Eine Kindeswohlgefährdung lag nicht vor. Das zweite Ziel des NFrüherkUG, den Kinderschutz zu verbessern, wurde nach den Ergebnissen der Evaluation nicht erreicht.

³⁹⁴ Vgl. Sitzung des Ausschusses für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Migration (öffentlicher Teil) am 02.06.2016.

Folgerungen aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen

Aufgrund der aktuell nur geringen Erhöhung der Teilnahmequote an Früherkennungsuntersuchungen um 1,1 % ist das Ziel, die Gesundheit zu fördern, nicht in ausreichendem Maß erreicht. Da außerdem das zweite Ziel, den Kinderschutz zu verbessern, praktisch gar nicht erreicht wurde, ist die Fortführung des Einladungs- und Meldewesens nicht gerechtfertigt. Es sollte eingestellt werden.

Gemäß § 26 Abs. 3 SGB V haben die Krankenkassen im Zusammenwirken mit den für die Kinder- und Gesundheitspflege durch Landesrecht bestimmten Stellen der Länder auf eine Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchungen hinzuwirken. Zur Durchführung dieser Maßnahmen schließen die Krankenkassen mit den Ländern gemeinsame Rahmenvereinbarungen.

Dieser Verpflichtung sind die Krankenkassen und das Land Niedersachsen nicht nachgekommen. Zum Abschluss der Rahmenvereinbarung bedarf es außer dem SGB V keiner weiteren gesetzlichen Grundlage. Zudem könnte mit den privaten Krankenversicherungen eine Vereinbarung angestrebt werden. Inhalt der Vereinbarungen sollte insbesondere die Einladung der Kinder zu den anstehenden Früherkennungsuntersuchungen durch die Krankenkassen sowie Beratung der Eltern durch Gesundheits- und Jugendämter sein.

Auf die genannten Prüfungsfeststellungen des LRH kündigte das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hierzu Gespräche mit den Krankenkassen an.

Die Ergebnisse der Früherkennungsuntersuchungen werden für jedes Kind in einem sogenannten „Gelben Heft“ festgehalten. Entsprechend der Entscheidung des Gemeinsamen Bundesausschusses gemäß § 91 SGB V wurde im Jahr 2016 das Heft novelliert und eine herausnehmbare Teilnahmekarte eingeführt. Mit dieser Karte können die Eltern beispielsweise gegenüber Kindergärten nachweisen, dass die

Früherkennungsuntersuchungen wahrgenommen wurden, ohne dabei vertrauliche Informationen weiterzugeben.

Die Betreuungsquote der Kinder im Alter ab drei Jahren in Kindertagesbetreuung ist mit 92,7 % höher als die Quote der Teilnahmebestätigung für Früherkennungsuntersuchungen von zuletzt 88,7 %. Aufgrund der Beitragsfreiheit im Kindergarten wird sich die Betreuungsquote voraussichtlich weiter erhöhen. Vor Aufnahme in die Kindertagesbetreuung könnte ein Nachweis der Teilnahme an der letzten altersentsprechenden Früherkennungsuntersuchung – wie bei der seit dem Jahr 2015 bestehenden Nachweispflicht der erfolgten Impfberatung – gefordert werden. Die Nachweispflicht der Teilnahme an der letzten altersentsprechenden Früherkennungsuntersuchung vor Aufnahme in die Kindertagesbetreuung wäre landesgesetzlich zu regeln.

Bei dem derzeitigen Einladungswesen erhalten zwar alle Kinder eine Einladung, aber es liegen nicht für alle Kinder Informationen über deren Gesundheit vor. Durch den Nachweis vor Aufnahme in die Kindertagesbetreuung wird hingegen für einen höheren Anteil der Kinder eine Teilnahme an der Früherkennungsuntersuchung bestätigt als beim Einladungswesen. Durch die Vorlage der Teilnahmekarte des „Gelben Heftes“ können gleichzeitig die erfolgte Impfberatung und die Teilnahme an der Früherkennungsuntersuchung belegt werden. Aufgrund der Regelung zum Impfschutz gegen Masern und dessen Nachweispflicht ist von der Teilnahme an den entsprechenden Früherkennungsuntersuchungen auszugehen.

Empfehlungen

Das NFrüherkUG kann nach Auffassung des LRH aufgehoben werden.

Zur Erhöhung der Teilnahmequote bei den Früherkennungsuntersuchungen empfiehlt der LRH anstelle des Einladungs- und Meldewesens folgende Maßnahmen:

- Pflicht zum Nachweis der Teilnahme an der letzten altersentsprechenden Früherkennungsuntersuchung vor Aufnahme in die Kindertagesbetreuung.
- Rahmenvereinbarung nach § 26 Abs. 3 SGB V mit den Verbänden der gesetzlichen Krankenkassen in Niedersachsen.
- Beratung und Information der Eltern bezüglich Früherkennungsuntersuchungen für Kinder durch das Gesundheits- und Jugendamt.

49 Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag

Der LRH kommt mit der Aufnahme der Hinweise auf Prüfungen anderer Rechnungshöfe seiner Berichtspflicht nach § 37 des Medienstaatsvertrags³⁹⁵ nach. Danach wird das Ergebnis der Prüfung einer Landesrundfunkanstalt, des ZDF oder des Deutschlandradios einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch einen Rechnungshof in Form eines abschließenden Berichts mitgeteilt und veröffentlicht.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom SWR federführend betreuten Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de in den Jahren 2010 bis 2018

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung von ARD.de.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Rechnungshof Rheinland-Pfalz in seinem Abschließenden Bericht nach § 14 a Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag.

Der Bericht ist im Internet abrufbar:

https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Rundfunk-_und_Fraktionspruefungen/Abschliessender_Bericht_14a_ARD.de_-_final.pdf

³⁹⁵ Zuvor: § 14 a Rundfunkstaatsvertrag. Der Medienstaatsvertrag ist am 07.11.2020 in Kraft getreten und ersetzt den Rundfunkstaatsvertrag.

Analyse Personalhaushalt

50 Personalbestand und -ausgaben des Landes: Schwere Hypothek für Haushaltsstabilität des Landes

50.1 Steuerung über Planstellen sowie Einbeziehung aller Bereiche bei Einsparungen und Aufgabenkritik notwendiger denn je

Das Land befindet sich zwischen pandemiebedingter Neuverschuldung und steigenden Personalausgaben ohne Zukunftsvorsorge an einer finanzpolitischen Wegmarke.

Seit Jahren steigen die Personalausgaben stetig. Gleichzeitig gab es erhebliche Personalzuwächse. Dadurch befinden sich die Personalausgaben auf einem kontinuierlich hohen Niveau. Im Ergebnis reduzieren u. a. diese hohen Ausgaben die politischen Gestaltungsspielräume des Landes. Insbesondere fällt die steigende Entwicklung der Planstellen ins Gewicht, die mit Beihilfe und vor allem Versorgungsausgaben langfristige Folgebelastungen für den Haushalt mit sich bringen.

Diese Entwicklungen erfordern es, dass die Landesregierung sich sowohl den Ursachen als auch den Wirkungen der jährlich steigenden Personalausgaben widmet.

Dazu sollten neben einer intensiven Nutzung der Steuerungselemente Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget insbesondere die Planstellen wieder stärker in den Blick genommen werden. Als ergänzende zentrale Steuerungsgröße könnten dadurch die damit einhergehenden Folgebelastungen langfristig wirksamer im Haushalt berücksichtigt werden. Der LRH vermisst zudem eine systematische Auseinandersetzung, wie viel verbeamtetes Personal das Land mit welcher Wertigkeit benötigt.

Eine nachhaltige Personalausgabenbegrenzung sollte zudem mit einer systematischen und nachhaltigen Aufgabenkritik sowie

regelmäßigen Organisationsuntersuchungen einhergehen. Hierfür muss die Landesregierung ihre Organisationsarbeit intensivieren. Gerade differenzierte und nachhaltige Personalreduzierungen – ausnahmslos bezogen auf alle Bereiche – lassen sich nur mit diesen Maßnahmen erreichen. So kann festgestellt werden, welche Aufgaben in welcher Form wahrzunehmen sind und welches Personal dafür erforderlich sein wird. Dabei können auch politische Schwerpunkte weiterhin ihren Niederschlag finden.

Ausgangslage

Die finanziellen Handlungsspielräume des Landes werden durch die COVID-19-Pandemie noch für viele Jahre dramatisch eingeschränkt sein. Dies erhöht den Konsolidierungsdruck deutlich.

Das Land wird nach Einschätzung des LRH diese Herausforderung nur bewältigen können, wenn es vor allem die Ausgabenseite verstärkt in den Blick nimmt. Gerade diese kann es im Wesentlichen aktiv steuern. Eine wichtige Stellschraube auf der Ausgabenseite sind dabei die Personalausgaben, die im Landeshaushalt einen der größten Ausgabenblöcke darstellen. Aus diesem Grund stellt der LRH in diesem Beitrag aus seiner Sicht wesentliche (Fehl-)Entwicklungen der vergangenen 20 Jahre beim Personalhaushalt und dessen Belastung für den Gesamthaushalt dar. Er soll dabei vorrangig eine Bestandsaufnahme als Grundlage für weitere Schritte bieten und die Handlungsnotwendigkeiten aufzeigen.

Allein für das Personal der Landesverwaltung im engeren Sinn, also der Ministerien und der nachgeordneten Bereiche, wie z. B. Polizei, Steuerverwaltung, Justiz und Schulen (Kernhaushalt), lagen die in der Hauptgruppe 4 veranschlagten Personalausgaben³⁹⁶ für das Jahr

³⁹⁶ Hierzu gehören insbesondere Bezüge und Nebenleistungen, Versorgungsbezüge sowie Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorgeleistungen und dergleichen für Personal des Kernhaushalts; daneben auch die Versorgungs- und (Teile der) Beihilfeausgaben der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Landesbetriebe, Stiftungshochschulen und einiger weiterer Ausgliederungen.

2019 im Ist bei knapp 12,9 Mrd. €³⁹⁷. Um einen Blick für die Erheblichkeit zu erhalten: Dieser Betrag entsprach einer Personalausgabenquote, also dem Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben des Landeshaushalts, von knapp 40 %.³⁹⁸ Sie entfielen auf rd. 134.700 aktive Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter, rd. 46.300 Tarifbeschäftigte³⁹⁹ sowie rd. 103.000 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger⁴⁰⁰. Im Jahr 2021 veranschlagte das Land bereits Personalausgaben für den Kernhaushalt im Umfang von fast 14 Mrd. €⁴⁰¹.

Ein weiteres erhebliches Ausgabevolumen des Landes für Personal findet sich in den „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ der Hauptgruppe 6. Es handelt sich dabei um Ausgaben z. B. für Landesbetriebe sowie die Hochschulen in Form von Landesbetrieben und Stiftungen. Nach der Übersicht im Haushaltsplan über die „Ermächtigungen für Personalausgaben 2021“ entfallen auf Landesbetriebe rd. 2,4 Mrd. €, auf näher ausgewiesene Ausgliederungen⁴⁰² rd. 1,3 Mrd. €. Anders als in der o. g. Überschrift bezeichnet, handelt es sich dabei jedoch nicht allein um Personalausgaben des Landes, sondern um den Personalaufwand der genannten Einrichtungen. Da dieser mehr enthält als die Personalausgaben, u. a. Ausgaben für drittmittelfinanziertes Personal und Rückstellungen, ist anhand der oben genannten Übersicht letztlich nicht exakt erkennbar, in welchem Umfang das Land für Personal außerhalb des Kernhaushalts Mittel verausgabt. Die Landesregierung selbst hat im Jahr 2018 eingeräumt, dass durch die Ausgliederung von Landesbetrieben und anderen Ein-

³⁹⁷ Haushaltsrechnung 2019. Die in diesem Beitrag angegebenen Zahlen sind auf eine Nachkommastelle gerundet.

³⁹⁸ Entspricht der ermittelten Personalausgabenquote von 39,4 %. Quelle: Statistische Monatshefte Niedersachsen 7/2020, S. 311.

³⁹⁹ Personalstrukturbericht 2019, Anlagenband Tabelle 2; Stand: 30.06.2019, (Kopfzahlen).

⁴⁰⁰ Haushaltsplan 2021, Anlage zu Kapitel 13 50; Übersicht über die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger; Stand: 31.12.2019.

⁴⁰¹ Haushaltsplan 2021, Hauptgruppe 4.

⁴⁰² Enthält die Bereiche Stiftungshochschulen, Häfen- und Schifffahrtsverwaltung und Anstalt Niedersächsische Landesforsten.

richtungen aus dem kameralen Haushalt auch die Personalausgabenquote an Aussagekraft verloren habe.⁴⁰³ Mehrere Rechnungshöfe kamen zu derselben Erkenntnis.⁴⁰⁴

Die Größenordnung der Personalausgaben insgesamt und der Umstand, dass es sich dabei im Wesentlichen um dauerhafte Fixkosten handelt, belegt ihre herausragende Bedeutung für eine nachhaltige Finanzpolitik.

Übergreifende Betrachtung

Der LRH hat sich im Rahmen mehrerer Prüfungen mit dem Status Quo des Personalhaushalts des Landes sowie dessen Belastungen für den Gesamthaushalt befasst. Dabei betrachtete er nicht nur die aktuellen Zahlen des Jahres 2021, sondern erhob und analysierte auch die Entwicklungen der letzten 20 Jahre.⁴⁰⁵ Insbesondere hinterfragte der LRH dabei die Wirksamkeit der aktuell angewandten Steuerungsinstrumentarien. Hieraus zog er die in diesem Beitrag näher erörterten Erkenntnisse und Verbesserungsvorschläge, um dem Land Anknüpfungspunkte für einen nachhaltigen Personalhaushalt auch für künftige Generationen an die Hand zu geben.

Für einen solchen nachhaltigen Personalhaushalt bedarf es nach Auffassung des LRH einer erfolgreichen und damit nachhaltigen Personalausgabensteuerung, die nur dann vorliegt, wenn erreichte Einspar-effekte nicht an anderer Stelle wieder vollständig aufgezehrt werden.

Bei den Auswertungen beschränkte sich der LRH nicht darauf, die im Kernhaushalt in Hauptgruppe 4 veranschlagten Personalausgaben als

⁴⁰³ Siehe Drs. 18/1484, S. 28.

⁴⁰⁴ Jahresberichte: Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2013, S. 56 ff. und 2020, S. 41, Rechnungshof Hamburg 2020, S. 25 f., und Sonderbericht des Thüringer Rechnungshofs 2019, S. 34 ff.

⁴⁰⁵ Auf der Basis der digital vom Finanzministerium zur Verfügung gestellten Daten hat der LRH die Haushaltsdaten (insbesondere die Personalausgaben) ab dem Jahr 1999 und die Daten der Personalkostenbudgetierung ab dem Jahr 2001 (Jahr der vollständigen Einführung) zugrunde gelegt. Die Planstellendaten erhob der LRH aus den Haushaltsplänen ab 1998.

Gesamtsumme zu betrachten (siehe Nr. 50.2). Diese setzen sich aus folgenden Elementen zusammen:



Abbildung 24: Zusammensetzung der Personalausgaben des Kernhaushaltes

Der LRH analysierte daher auch im Einzelnen die Parameter Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget (siehe Nrn. 50.3 und 50.4). Dies sind die zentralen Steuerungselemente der Personalkostenbudgetierung, die seit dem Jahr 1998 für den Kernhaushalt anzuwenden sind.

Dabei begrenzt das Beschäftigungsvolumen die Gesamtmenge des dauerhaft beschäftigten Personals in Vollzeiteinheiten, und zwar der Tarifbeschäftigten sowie der Beamtinnen und Beamten. Es beinhaltet keine strukturellen Vorgaben für das Personal, weder für die Art noch die Wertigkeiten der Beschäftigung.

Mit dem Personalkostenbudget werden die im Beschäftigungsvolumen enthaltenen Beschäftigungsverhältnisse finanziert. Es wird im Rahmen der Personalkostenhochrechnung ermittelt und auf das Veranschlagungsjahr hochgerechnet. Insoweit sind zwar die Wertigkeiten der tatsächlichen Beschäftigungen des in diesem Zeitpunkt aktiven Personals berücksichtigt. Demgegenüber bezieht das Personalkosten-

budget die für das aktive, beamtete Personal später – nämlich mit Eintritt in den Ruhestand – anfallenden Beihilfe- und Versorgungsausgaben nicht mit ein, auch nicht im Wege einer Vorsorge.

Daraus folgt: Anders als für das Tarifpersonal, dessen Sozialversicherungsbeiträge in der aktiven Zeit über das Personalkostenbudget finanziert werden, ermöglichen die Steuerungselemente Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget für den Beamtenbereich allein nicht den Blick auf die Gesamtausgaben und die künftige Gesamtbelastung des Landeshaushalts. Die Besonderheit des Beamtenstatus bei der Altersversorgung wird daher in der Personalkostenbudgetierung nicht gezielt in die Steuerung einbezogen, obwohl sich daraus künftig Ausgaben in erheblichem Umfang ergeben, wie in Nr. 50.7 im Einzelnen aufgezeigt wird. Dieser finanzielle Gesichtspunkt könnte hingegen in eine zielgerichtete Steuerung schon während der aktiven Zeit des betroffenen beamteten Personals einbezogen werden, wenn künftig konkrete und verbindliche Vorgaben zu Anzahl und Wertigkeit der zur Verfügung gestellten Planstellen beim Abbau und beim Aufwuchs formuliert würden. Denn die Planstelle als Voraussetzung für eine Verbeamtung bietet hierfür den richtigen Anknüpfungspunkt.

Daher warf der LRH auch einen besonderen Blick auf die Planstellen (siehe Nr. 50.6), die – neben Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget – vorhanden sein müssen, um verbeamtetes Personal beschäftigen zu können. Gerade die Planstellen sind aus zwei Gründen zusätzlich in den Fokus gerückt: Zum einen kommt ihnen seit der Einführung der Personalkostenbudgetierung für die Haushaltsaufstellung und -führung als Strukturvorgabe nur noch eine untergeordnete Rolle bei der Steuerung zu. Zum anderen, und das ist für die Nachhaltigkeit des Personalhaushalts nach Auffassung des LRH von besonders großer Bedeutung, ziehen Planstellen aus der gesetzlichen Alimentationsverpflichtung begründete langfristige finanzielle Belastungen nach sich. In der aktiven Zeit bringt das u. a. die Zahlung von Bezügen und Beihilfen bzw. Heilfürsorge mit sich. Es endet jedoch nicht – wie beispielsweise bei Tarifbeschäftigten – mit Eintritt in den Ruhe-

stand. In diesem Moment wird die Beamtin oder der Beamte zur Versorgungsempfängerin bzw. zum -empfänger, der oder dem eine Versorgung sowie ebenfalls Beihilfen zustehen. Die Alimentation umfasst zudem auch Familienangehörige. Mit anderen Worten: Bei der Besetzung einer Planstelle darf nicht allein auf die in der aktiven Zeit anfallenden Bezüge- und Beihilfeausgaben geschaut werden. Eine konkret sichtbare Berücksichtigung der künftigen Belastungen im Haushaltsplan fehlt.

Aus diesem Grund hat der LRH auch die Entwicklung der Beihilfe- und Versorgungsausgaben näher beleuchtet (siehe Nr. 50.7). Da das Land für künftige Versorgungsausgaben im Wesentlichen keine finanzielle Vorsorge trifft, sind diese aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren. Auch deshalb ist die Betrachtung der Planstellenentwicklung ein wichtiger Aspekt verantwortungsvoller Finanzentscheidungen.

Der LRH bezog bei seinen Betrachtungen schließlich auch Bezüge und Nebenleistungen mit ein (Obergruppe 42; siehe Nrn. 50.4 und 50.5).

Bei all diesen Parametern stellte der LRH über den gesamten Betrachtungszeitraum Steigerungen fest, die in den letzten Jahren prozentual besonders zunahmen. Diesen Trend konnte das Land auch mit den verschiedenen, angewandten Begrenzungsmechanismen nicht durchbrechen, wie der LRH nachfolgend im Einzelnen aufzeigt (siehe Nrn. 50.8, 50.9 und 50.10).

Insgesamt konnte der LRH zudem keine systematische Auseinandersetzung mit der Frage erkennen, wie viel verbeamtetes Personal mit welcher Wertigkeit das Land braucht. Es geht dem LRH dabei nicht nur um den Ersatz verbeamteten Personals durch Tarifbeschäftigte. Vielmehr zeigen sämtliche Entwicklungen aus Sicht des LRH die drängende Notwendigkeit auf, den vorhandenen Personalbestand in Verbindung mit den Strukturen der Landesverwaltung grundsätzlich zu betrachten. Aus diesem Grund erneuert der LRH seinen Appell zu einer, die gesamte Landesverwaltung umfassenden, systematischen und

dauerhaften Aufgabenkritik sowie regelmäßigen Organisationsuntersuchungen. Das Instrument der Organisationsuntersuchungen stellt in diesem Zusammenhang eine wichtige Aufgabe dar, denn in diesen werden Organisationen einer systematischen Betrachtung unterzogen, um die Arbeitsprozesse und die Strukturen wirtschaftlich zu gestalten. Hierfür ist es erforderlich, dass die Landesregierung ihre Organisationsarbeit intensiviert. Den diesbezüglichen Mangel hat der LRH für die Ministerien und die Staatskanzlei im Jahresbericht 2019⁴⁰⁶ bereits thematisiert und vor allem mit Blick auf die anstehende Digitalisierung verstärkte Anstrengungen angemahnt. Flankierend bedarf es aus Sicht des LRH außerdem einer stärkeren Gesamtsteuerung (siehe Nr. 50.11) sowie eines deutlich transparenter ausgestalteten Haushaltsplans (siehe Nr. 50.12).

Der LRH hat aktuell erneut die Notwendigkeit einer Reduzierung des Personalbestands und einer Begrenzung der Personalausgaben festgestellt. Darauf hatte er in der Vergangenheit bereits mehrfach hingewiesen.⁴⁰⁷ Anders als bislang sieht der LRH jedoch keine Möglichkeit mehr, bedeutende ausgabewirksame Eingriffe im Besoldungsbereich vorzunehmen. Dem Land droht ohnehin noch eine zwingend zu erfüllende Mehrbelastung bei den Personalausgaben durch die anhängigen niedersächsischen Verfahren beim Bundesverfassungsgericht⁴⁰⁸ zur amtsangemessenen Alimentation, sofern eine Entscheidung zulasten des Landes getroffen wird. Nach Erkenntnis des LRH hat das Land für den Fall einer Entscheidung zu seinen Lasten noch keine Vorsorge im Haushalt getroffen.

Insgesamt werden die Personalausgaben künftig den Spielraum für politische Handlungsschwerpunkte zwangsläufig verringern. Spätestens nach überstandener COVID-19-Pandemie ist davon auszugehen,

⁴⁰⁶ Drs. 18/4000, S. 229.

⁴⁰⁷ Jahresbericht 2020 – Teil 1, S. 48 „Risiken durch Personalausgaben – neue Chancen aus der Krise nutzen“; Jahresbericht 2019, S. 43 „Personalausgaben“; Jahresbericht 2014, S. 8 „Konsolidierung des Personalhaushalts als notwendige Folge der Schuldenbremse“.

⁴⁰⁸ Siehe Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 30.10.2018 – 2 C 32.17 – und – 2 C 34.17–.

dass sich bei den Personalausgaben der Handlungs- und Kürzungsdruck noch weiter erhöht. Will das Land attraktive Arbeitsbedingungen anbieten und im Wettbewerb um gutes Personal erfolgreich sein, bedarf es einer Umsteuerung hin zu weniger und weiterhin gut qualifiziertem Personal mit vergleichsweise guter Besoldung.

50.2 Stetig anwachsende Personalausgaben im Kernhaushalt

Die Personalausgaben im Kernhaushalt wachsen seit Jahren stetig an. In den Jahren 1999 bis 2019 sind sie im Ist um rd. 51,3 % gestiegen. Eine nachhaltige und entsprechend wirksame Steuerung des Personalhaushalts konnte der LRH bislang nicht erkennen.

Da das Land auch außerhalb des Kernhaushalts Personal finanziert, kommen weitere Personalausgaben hinzu, die zahlenmäßig im Kernhaushalt gerade nicht erfasst sind. Über die genaue Gesamthöhe und Entwicklung gibt der Haushaltsplan keine Auskunft.

Personalausgabenentwicklung im Kernhaushalt

Trotz der vom Land in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben – beispielsweise durch mehrere Personalabbau- und -rückführungsprogramme – stiegen die Ausgaben allein im Kernhaushalt (Hauptgruppe 4) in den Jahren 1999 bis 2019 nach Berechnungen des LRH im Ist um fast 4,4 Mrd. € an; das entspricht rd. 51,3 %.⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ Soweit nicht gesondert gekennzeichnet, basieren sämtliche in diesem Beitrag aufgeführten Zahlen einschließlich der Abbildungen auf Erhebungen des LRH sowie darauf aufbauenden eigenen Berechnungen und Auswertungen.

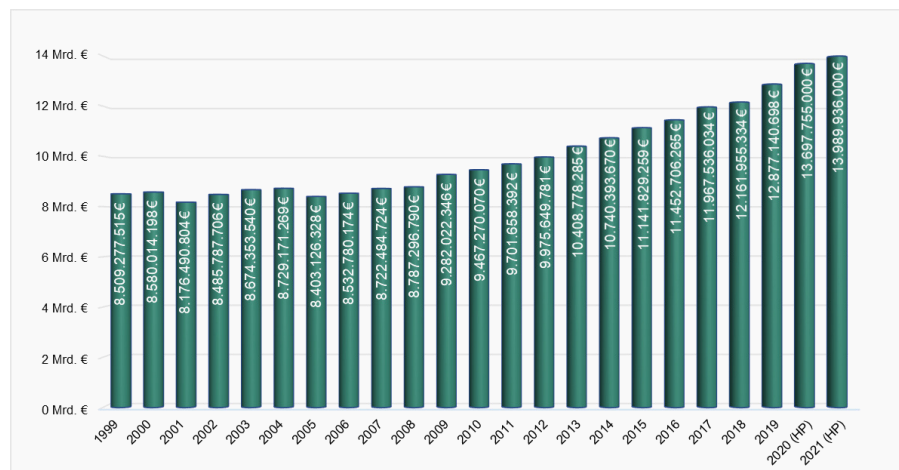


Abbildung 25: Personalausgaben des Kernhaushalts (Ausgaben Hauptgruppe 4)⁴¹⁰

Erkennbar wird daran: Nach einer längeren Periode fast gleichbleibender Höhe zwischen den Jahren 1999 bis 2006 und einem moderaten Anstieg in den Folgejahren bis 2012 sind die Personalausgaben ab dem Jahr 2013 deutlicher gestiegen. Allein vom Jahr 2018 zum Jahr 2019 lag der Anstieg im Ist bei rd. 535 Mio. €.

Dieser Trend setzte sich auch in der Planung für das Jahr 2020 mit einer Steigerung um knapp 628 Mio. €⁴¹¹ fort. Trotz der finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie soll es auch in den Jahren von 2021 bis 2024 – gemäß Mittelfristiger Planung⁴¹² – einen weiteren Zuwachs im Umfang von fast 1,2 Mrd. € bzw. knapp 8,3 %⁴¹³ geben.

Hinzu kommt, dass das Land in den letzten 20 Jahren eine massive Ausgliederungstätigkeit entfaltet: Universitäten und Hochschulen ebenso wie zahlreiche weitere Verwaltungen und andere Einheiten mit Landesaufgaben wurden aus dem Kernhaushalt des Landes ausgegliedert. Dadurch verschoben sich wesentliche Teile der Personalausgaben des Kernhaushalts (Hauptgruppe 4) in die Hauptgruppe 6. Diese müssten bei der dargestellten Entwicklung der Personalausgaben des Kernhaushalts noch hinzugerechnet werden, sie sind dem

⁴¹⁰ Quelle: Haushaltsrechnungen 1999 bis 2019, Haushaltspläne 2020/21.

⁴¹¹ Differenz der Haushaltsplanzahlen 2019 und 2020.

⁴¹² Mittelfristige Planung 2020 - 2024, S. 52.

⁴¹³ Differenz der Daten zwischen den Jahren 2021 (Haushaltsplan 2021) und 2024 (Mittelfristige Planung 2020 - 2024).

Haushaltsplan aber in der genauen Gesamthöhe und Entwicklung nicht zu entnehmen.

Personalausgaben im Kernhaushalt und Gesamtausgaben im Vergleich

Die Personalausgaben im Kernhaushalt erhöhten sich in den letzten Jahren auch im Vergleich zu den Gesamtausgaben des Landeshaushalts prozentual stärker. Während die Gesamtausgaben beispielsweise in den Jahren von 2008 bis 2019 im Ist um 37,8 % stiegen, wuchsen die Personalausgaben des Kernhaushalts in demselben Zeitraum im Ist um 39,7 %.

Bei der Entwicklung der Personalausgaben des Kernhaushalts sind die vom Land verausgabten Mittel für das Personal der Ausgliederungen nicht enthalten. Zugleich wirken sie jedoch – über die Zuweisungen und Zuschüsse der Hauptgruppe 6 – in den Gesamtausgaben erhöhend. Für eine Vergleichbarkeit der beiden aufgezeigten Entwicklungszahlen müsste daher ein gewisser, dem Haushaltsplan so differenziert nicht zu entnehmender, prozentualer Anteil aus den Gesamtausgaben herausgerechnet und den Personalausgaben des Kernhaushalts hinzugefügt werden. Das würde die Differenz weiter erhöhen mit dem Ergebnis, dass die Personalausgaben prozentual deutlicher ansteigen als die Gesamtausgaben.

Dieser Effekt ist auch bei der Entwicklung über einen noch etwas längeren Betrachtungszeitraum – nämlich die Jahre 2000 bis 2019 – zu beachten.

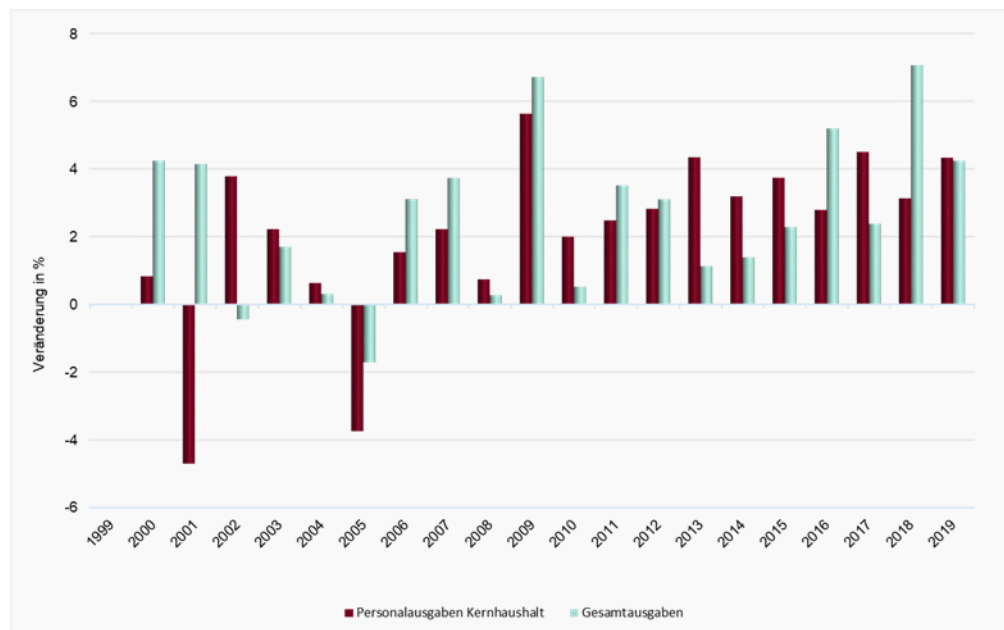


Abbildung 26: Personalausgaben im Kernhaushalt und Gesamtausgaben⁴¹⁴

So fiel die Steigerung der Personalausgaben im Kernhaushalt (42,5 %) im Vergleich zu den Gesamtausgaben (52,9 %) in den Jahren 2000 bis 2019 prozentual zwar geringer aus. Wie aufgezeigt, müsste aber auch hier wieder der genannte Effekt beachtet werden. Zusätzlich ist in diesem Betrachtungszeitraum mithin noch die Wirkung der Ausgliederungen von Universitäten und Hochschulen aus der Hauptgruppe 4 im Jahr 2001 zu berücksichtigen. Diese hat nur formal, aber nicht materiell, eine erhebliche Reduzierung der Personalausgaben im Kernhaushalt nach sich gezogen, da sie in demselben Jahr über die Hauptgruppe 6 in den Gesamtausgaben enthalten waren.

Der Umfang, in dem die Personalausgaben angestiegen sind, lässt sich nach Auffassung des LRH daher allein durch einen Vergleich mit der Entwicklung der Gesamtausgaben nicht überzeugend begründen.

⁴¹⁴ Quelle: Haushaltsrechnungen 1999 bis 2019.

50.3 Eingeschränkte Aussagekraft des Beschäftigungsvolumens und Aufwüchse in bestimmten Bereichen

Das Beschäftigungsvolumen stieg in den Jahren von 2001 bis 2019 im Ist zwar nur um 2,7 % an. Auch wenn dies zunächst moderat erscheint, lässt diese Zahl alleine keinen Rückschluss auf die gesamten vom Land finanzierten Beschäftigungsmöglichkeiten zu. Durch Ausgliederungen sind erhebliche Personalbestände nur aus dem Kernhaushalt – und damit aus dem Geltungsbereich der Personalkostenbudgetierung heraus – verschoben worden, ohne den Landeshaushalt insgesamt zu entlasten.

In einzelnen Bereichen nutzte die Landesregierung erwirtschaftete Handlungsspielräume für neue Personalaufwüchse, ohne dass für den LRH erkennbar auf eine nachhaltige Begrenzung des Personalbestands und der Personalausgaben hingewirkt worden ist.

Entwicklung des Beschäftigungsvolumens mit eingeschränkter Aussagekraft

Das Beschäftigungsvolumen, das im Rahmen der für den Kernhaushalt geltenden Personalkostenbudgetierung als Mengenvorgabe der Haushaltsbewirtschaftung zu beachten ist, stieg in den Jahren von 2001 bis 2019 im Ist um 3.490 auf 132.705 Vollzeiteinheiten und somit um 2,7 % an:

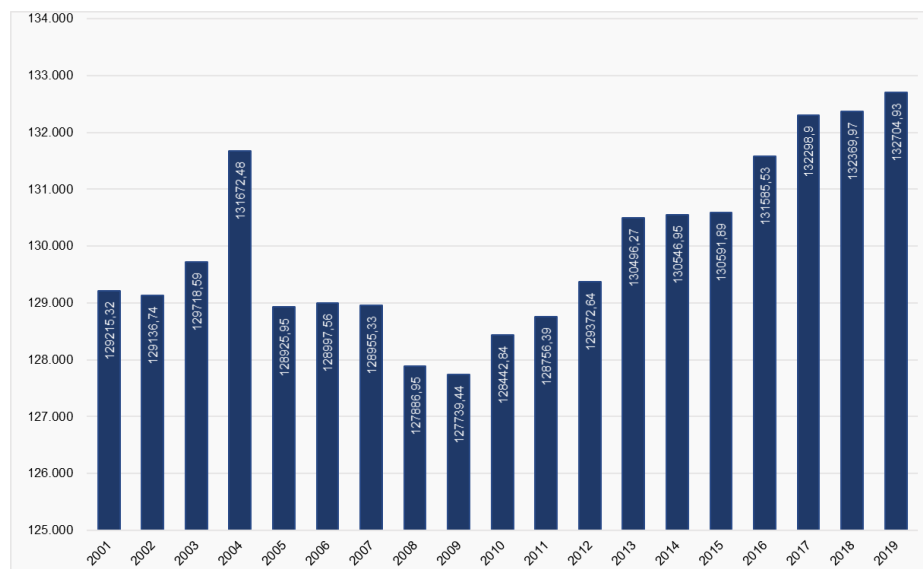


Abbildung 27: Beschäftigungsvolumen in Vollzeiteneinheiten⁴¹⁵

Seit zehn Jahren wächst das Beschäftigungsvolumen konstant an und liegt seit dem Jahr 2012 wieder über dem Ausgangswert des Jahres 2001. Zwischenzeitlich erreichte Reduzierungen durch Konsolidierungsmaßnahmen, wie beispielsweise durch organisatorische Veränderungen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung oder der Ausgliederung einzelner Verwaltungsbereiche, wurden also offensichtlich wieder aufgezehrt.

Auch wenn der Anstieg des Beschäftigungsvolumens mit 2,7 % zunächst moderat erscheint, lässt diese Zahl alleine keinen Rückschluss auf die gesamten vom Land finanzierten Beschäftigungsmöglichkeiten zu. Denn durch organisatorische Maßnahmen zur Ausgliederung aus dem Kernhaushalt und damit aus dem Geltungsbereich der Personalkostenbudgetierung bilden sich große Teile des Landespersonals nicht mehr im Beschäftigungsvolumen ab, obwohl sie vom Land weiterhin finanziert werden. Isoliert betrachtet kann daher aus der Entwicklung des Beschäftigungsvolumens gerade nicht die tatsächliche Entwicklung des Landespersonals einschließlich der damit einhergehenden Belastungen für den Landeshaushalt insgesamt abgelesen werden.

⁴¹⁵ Quelle: Haushaltsrechnungen 2001 bis 2019.

Das Finanzministerium erläuterte, dass die Gesamtentwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Jahren bis 2009 maßgeblich durch systematisch-organisatorische Entscheidungen mitgeprägt war, die dazu geführt haben, dass bestimmte Teile des Landespersonals in das Gesamtbeschäftigungsvolumen integriert oder herausgenommen wurden. Gegenläufige Bewegungen seien u. a. durch die Neuorganisation der Niedersächsischen Landesforsten oder die Veranschlagung von Personal in Titelgruppen an anderer Stelle zu erklären.

So kam es beispielsweise vom Jahr 2004 zum Jahr 2005 zu einem erheblichen Rückgang des Beschäftigungsvolumens durch weitreichende organisatorische Veränderungen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung. Beispielhaft werden diese Veränderungen in den Einzelpläne 05, 08, 09 und 15 des Haushaltsplans 2005 erläutert. Dadurch hat sich der Bereich der Personalkostenbudgetierung zwar erheblich reduziert. Die Maßnahmen führten aber nicht zwangsläufig zu einer Entlastung des Gesamthaushalts, sofern das Land das Personal – auch in Ausgliederungen außerhalb des Kernhaushalts – trotzdem weiter finanziert.

Dies sind Beispiele für das Auseinanderfallen des vom Beschäftigungsvolumen erfassten Personals und der vom Land weiterhin finanzierten, aber dort nicht mehr abgebildeten Personalbestände. Diese eingeschränkte Aussagekraft des Beschäftigungsvolumens schlägt daneben auch für die vom Land finanzierten Personalbestände im Hochschulbereich zu Buche. Die dort bereits vor Einführung der Personalkostenbudgetierung erfolgten massiven Ausgliederungen führten dazu, dass dieses Personal von vornherein nicht über das Beschäftigungsvolumen abgebildet wurde, aber vom Land weiterhin finanziert wird. Aufgrund dieses Auseinanderfallens sowie der fehlenden Gesamtübersicht über sämtliches, vom Land finanziertes Personal schlägt der LRH daher unter Nr. 50.12 entsprechende Maßnahmen zur Transparenzsteigerung des Haushaltsplans vor.

Besondere Aufwüchse in bestimmten Bereichen

Der nachfolgende Blick verdeutlicht, dass die Landesregierung erwirtschaftete Handlungsspielräume für neue Personalaufwüchse – u. a. in erheblichem Umfang in den Ministerialkapiteln⁴¹⁶ sowie dem gesamten Einzelplan 07 (Kultusministerium) – genutzt hat. Der LRH erkennt hier nicht, dass dabei auf eine nachhaltige Begrenzung des Personalbestands und der Personalausgaben hingewirkt worden ist.

Beispielsweise ergab sich in den Ministerialkapiteln für die Jahre 2001 bis 2019 (jeweils im Ist) ein Anstieg von 2.348 auf 2.871 Vollzeiteinheiten. Das sind 523 Vollzeiteinheiten mehr, also ein Anstieg um 22,3 %.

Die Veränderungen in den Ministerialkapiteln zum jeweiligen Vorjahr anhand der Ist-Zahlen der Jahre 2001 bis 2019 sowie der Plandaten – hier wegen der besseren Vergleichbarkeit der Jahre 2019 bis 2021 – ergeben sich aus der nachfolgenden Abbildung:

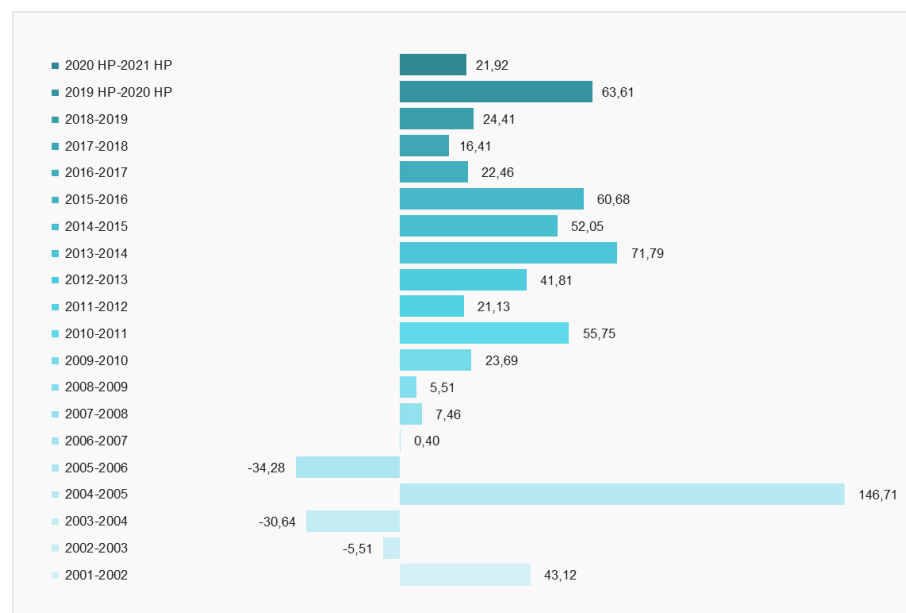


Abbildung 28: Beschäftigungsvolumen: Veränderungen zum Vorjahr in den Ministerialkapiteln⁴¹⁷

⁴¹⁶ Die hier und nachfolgend bezeichneten Ministerialkapitel umfassen alle #01-Kapitel, ohne 01 01 (Landtag), 14 01 (LRH) und 17 01 (Landesbeauftragte für den Datenschutz).

⁴¹⁷ Quelle: Haushaltsrechnungen 2001 bis 2019, Haushaltspläne 2019 bis 2021.

Im Verhältnis zum Ist-Gesamtaufwuchs aller Einzelpläne in den Jahren 2001 bis 2019 entspricht der Anstieg in den Ministerialkapiteln 15 %.

Ein weiterer deutlicher Anstieg zeigte sich im gesamten Einzelplan 07 (Kultusministerium). Er lag in den Jahren von 2001 bis 2019 insgesamt mit 7.439 Vollzeiteinheiten mehr als doppelt so hoch wie der landesweite Gesamtaufwuchs von 3.490 Vollzeiteinheiten. Das Finanzministerium bestätigte, dass an vorderster Stelle bei den Zuwächsen ohne Zweifel der Bereich Bildung steht. Der überdurchschnittliche Anstieg im Einzelplan 07 sei durch die gestiegenen Herausforderungen und Erwartungen an die Aufgabenerfüllung entstanden, die sich mit den Stichworten „verbesserte Unterrichtsversorgung, Ausweitung von Ganztagsunterricht, Inklusion“ und mit der Bewältigung der vielfältigen Aufgabenstellungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingssituation verbinden ließe.

Ob dieser massive Aufwuchs allein mit der Forderung nach mehr Lehrpersonal und der Argumentation des Finanzministeriums zu begründen ist, erscheint zweifelhaft. Aus Sicht des LRH gäbe es mithilfe einer kritischen Aufgabenbeleuchtung durchaus Potenziale, den Einsatz von Fachkräften auf deren Kernkompetenz zu beschränken und damit Kapazitäten zu bündeln.⁴¹⁸ Im Ergebnis trug die Entwicklung im Einzelplan 07 wesentlich dazu bei, die an anderer Stelle eingesparten oder ausgegliederten Vollzeiteinheiten mehr als aufzuzehren.

So steigerte sich das Beschäftigungsvolumen über die Jahre kontinuierlich, obwohl diverse organisatorische Maßnahmen ergriffen wurden, die das Beschäftigungsvolumen zugleich minderten.

⁴¹⁸ Jahresbericht 2019, S. 43 „Personalausgaben“.

50.4 Ohne Begrenzungen beim Personal bleibt ein starker Anstieg beim Personalkostenbudget und den Bezügen

Das Personalkostenbudget erhöhte sich in den Jahren 2001 bis 2019 im Ist um 36,6 %. Ein ähnliches Bild ergab sich auch bei den Bezügeausgaben. Dieser Trend zeigte sich vor allem im Kultus- und Wirtschaftsressort sowie den Ministerialkapiteln. Ansätze für eine Begrenzung oder eine Personalausgabenrückführung waren für den LRH nicht erkennbar.

Starker Anstieg beim Personalkostenbudget und den Bezügen

Das Personalkostenbudget, über das die im Beschäftigungsvolumen enthaltenen Beschäftigungsverhältnisse finanziert werden, erhöhte sich in den Jahren 2001 bis 2019 im Ist um 2 Mrd. €. Das entspricht 36,6 %.

Das Personalkostenbudget fließt in die Obergruppe 42 und damit in die Bezüge und Nebenleistungen des Kernhaushalts ein. Der wesentliche Teil der in der Obergruppe 42 veranschlagten Ausgaben wird durch das vorhandene Personalkostenbudget begrenzt; einige Ausgaben sind jedoch davon ausgenommen,⁴¹⁹ obwohl sie für die Personalausgaben ebenso relevant sind. Die Entwicklung der Obergruppe 42 verläuft ähnlich wie die des Personalkostenbudgets:

⁴¹⁹ Insbesondere Aufwendungen für Beihilfe, Versorgungs- und Anwärterbezüge, Ausgaben für Titelgruppenpersonal, die globalen Mehr- oder Minderausgaben für Personal.

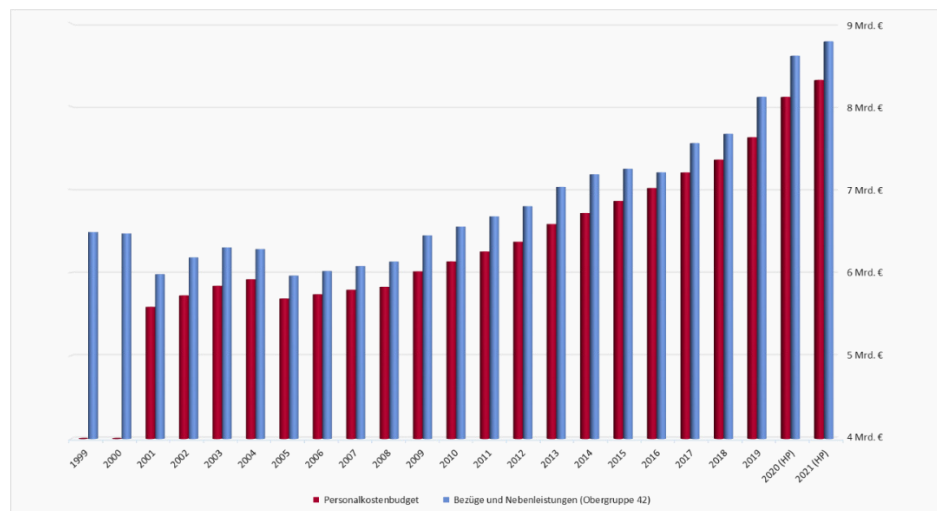


Abbildung 29: Personalkostenbudget sowie Bezüge und Nebenleistungen⁴²⁰

Einschnitte in der Obergruppe 42 bewirkten insbesondere die Ausgliederungen der Hochschulen aus dem Kernhaushalt im Jahr 2001 und die Streichung der jährlichen Sonderzuwendung im Jahr 2005. Letzteres gilt auch für das Personalkostenbudget. Seit dem Jahr 2008 stiegen die Ausgaben in beiden Bereichen jedoch dauerhaft an. Auch wenn sich hier Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie die von der Landesregierung beschlossene Sonderzahlung für den Beamtenbereich ab dem Jahr 2020⁴²¹ steigernd mit auswirkten, ist die Entwicklung maßgeblich auf Zunahmen beim Beschäftigungsvolumen sowie bei den Planstellen zurückzuführen. Kurzfristig ist für den vorhandenen Personalbestand und damit auch für das Personalkostenbudget keine bedeutsame Minderung zu erwarten. Möglichkeiten zur Abhilfe schafft vor allem eine zurückhaltende Einstellungspraxis.

Besondere Steigerungen in bestimmten Bereichen

Bei den Entwicklungen des Personalkostenbudgets in den Einzelplänen stach erneut vor allem der Einzelplan 07 (Kultusministerium) hervor. Er verzeichnete in den Jahren von 2001 bis 2019 einen Anstieg im

⁴²⁰ Quelle: Haushaltsrechnungen 1999 bis 2019, Haushaltspläne 2020/21.
⁴²¹ Im Budget erst ab dem Jahr 2021.

Ist um 1,4 Mrd. € und damit um 43,8 %. Im Einzelplan 08 (Wirtschaftsministerium) stieg das Personalkostenbudget im Ist im gleichen Zeitraum sogar um 98,7 %.

Und schließlich erhöhte sich in diesem Zeitraum auch das Personalkostenbudget der Ministerialkapitel erheblich um 63,9 % im Ist. Die nachfolgende Tabelle zeigt für die Ministerialkapitel deren Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr auf und verdeutlicht, dass seit dem Jahr 2007 kontinuierlich ein Mehr im Folgejahr verausgabt wurde bzw. ab dem Jahr 2020 veranschlagt wird.

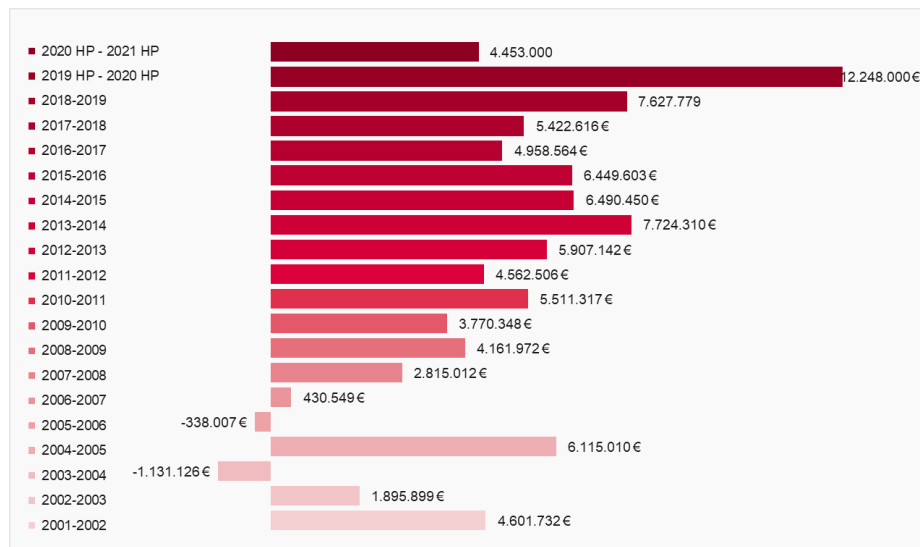


Abbildung 30: Personalkostenbudget: Veränderungen zum Vorjahr in den Ministerialkapiteln⁴²²

Eine Begrenzung oder Rückführung der Personalausgaben ist für den LRH bei einer derartigen Entwicklung nicht erkennbar.

⁴²² Quelle: Haushaltsrechnungen 2001 bis 2019, Haushaltspläne 2019 bis 2021.

50.5 Die besondere Bedeutung der politisch priorisierten Bereiche

Insbesondere in großen Bereichen, wie den politisch priorisierten, zu denen der LRH die personalintensiven Teile der Landesverwaltung – wie Bildung, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung – zählt, können spürbare Steigerungen oder auch signifikante Minderungen der Personalausgaben mittel- bis langfristig direkt beeinflusst werden. Daher müssen gerade diese – mit ihrem hohen gebundenen Ausgabenanteil – künftig bei Einsparbemühungen einbezogen oder gezielt durch Bedarfsprüfungen betrachtet werden. Sofern das Land hier weiterhin einschränkend agiert, nimmt es sich die Chance, höhere Einsparpotenziale zu generieren.

Maßgebliche Anteile der Personalausgaben bündeln sich insbesondere in politisch priorisierten Bereichen. Diese Bündelung zeigt sich vor allem bei den Bezügen und Nebenleistungen, also der Obergruppe 42. Ein Großteil der Bezügeausgaben des Landes entfällt auf diese Bereiche. Sie sind zudem durch Personalzuwächse erheblich angestiegen. Außerdem wurden diese Bereiche in den vergangenen Jahren bei bedeutenden Programmen von Einsparauflagen ausgenommen oder abweichend behandelt.⁴²³

In der Obergruppe 42 macht der Einzelplan 07 (Kultusministerium) im Haushaltsplan 2021 einen Anteil von 58 % aus. Zusammen mit dem Einzelplan 03 für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport, dem Einzelplan 11 für den Geschäftsbereich des Justizministeriums und dem Einzelplan 04 für den Geschäftsbereich des Finanzministeriums (insbesondere Steuerverwaltung) entspricht das einem gebundenen Anteil von 92,2 % der Bezügeausgaben des Landes mit einem Ausgabevolumen von knapp 8,1 Mrd. €.

⁴²³ Drs. 14/2633 (Mittelfristige Planung 2001 - 2005), S. 22; Mittelfristige Planung 2004 - 2008, S. 41 – abweichender „Fahrplan“ für die Polizei; Ausnahme vom Einstellungsstopp gemäß Runderlass des Finanzministeriums vom 22.12.2005 (Nds. MBl. 2006, S. 54). Siehe auch Jahresbericht 2014, S. 8 „Konsolidierung des Personalhaushalts als notwendige Folge der Schuldenbremse“ und Jahresbericht 2019, S. 43 „Personalausgaben“.

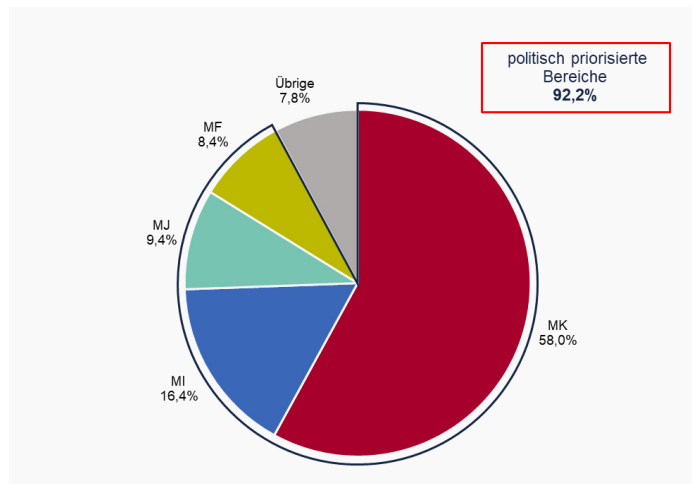


Abbildung 31: Anteile der Einzelpläne der politisch priorisierten Bereiche an den Ausgaben der OGr. 42 in Prozent⁴²⁴

Im Jahr 1999 lag dieser Anteil noch bei 79,4 %. Aufgrund des hohen, mittlerweile auch noch erheblich angestiegenen gebundenen Anteils muss bei der Steuerung der Personalausgaben auf diese Bereiche ein besonderes Augenmerk gelegt werden.

⁴²⁴ Quelle: Haushaltsplan 2021.

50.6 Stark ansteigende Entwicklung der Planstellen im Bestand und in der Wertigkeit

Der Bestand an Planstellen⁴²⁵ stieg in den Jahren von 1998 bis 2021 insgesamt um 9,9 % an. Im Kernhaushalt lag der Anstieg im gleichen Zeitraum bei 8,3 %, obwohl das Land zugleich Organisationseinheiten einschließlich der zugehörigen Planstellen in erheblichem Umfang aus dem Kernhaushalt ausgliederte und Personalabbau- und -rückführungsprogrammen durchführte.

Dieser Trend, der vor allem seit dem Jahr 2015 besonders hoch ausfiel, flacht bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2022 nur geringfügig ab. Ohne eine erkennbare Reduzierung der Planstellenanzahl kann eine dauerhafte und nachhaltige Entlastung des Personalhaushalts – gerade auch wegen der damit einhergehenden, langfristigen Beihilfe- und Versorgungsbelastungen – nicht erreicht werden.

Da sich auch die Wertigkeiten der Planstellen auf den Umfang der aktuellen und künftigen Ausgabenbelastungen auswirken, sind sie bei der Steuerung des Personalhaushalts zwingend und gezielt mit einzubeziehen. Gleiches gilt für den in den letzten Jahren im Verhältnis zur Tarifbeschäftigung angestiegenen Anteil der möglichen Verbeamtung von Personal. Dieser ergibt sich aus der unterschiedlichen Ausschöpfungsmöglichkeit des Beschäftigungsvolumens: So standen im Haushaltsplan des Jahres 2001 für 77,2 % der Vollzeiteinheiten des Soll-Beschäftigungsvolumens auch Planstellen im Kernhaushalt zur Verfügung. Im Jahr 2021 waren es 87,5 %.

⁴²⁵ Der ausgewiesene Bestand beinhaltet: Planstellen im Kernhaushalt, in den Landesbetrieben und Stiftungen ohne Stiftungshochschulen. Grundlage der Übersichten sind Stellenpläne, Stellenübersichten und Bedarfsnachweise in den Haushaltsplänen (ohne Leerstellen).

Entwicklung des Planstellenbestands

Der Bestand an Planstellen⁴²⁶ stieg seit dem Jahr 1998 kontinuierlich an, nämlich von 117.425 auf 129.079⁴²⁷ im Jahr 2021. Das entspricht einer Erhöhung um 11.654 Planstellen bzw. 9,9 %. Dieser Trend flacht bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2022 nur geringfügig ab.

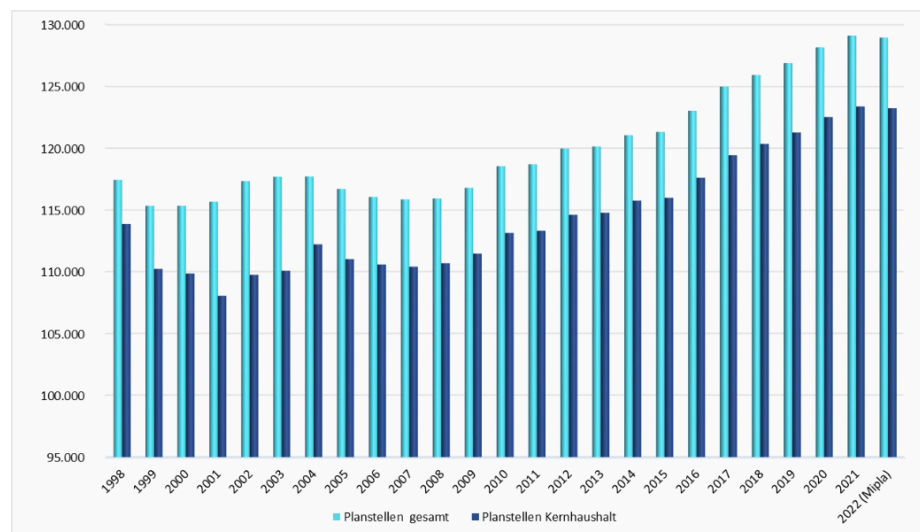


Abbildung 32: Planstellenbestand insgesamt und im Kernhaushalt⁴²⁸

Der Bestand im Kernhaushalt stieg in den Jahren von 1998 bis 2021 um 9.488 Planstellen bzw. 8,3 %, und das trotz zugleich erfolgter Ausgliederungen. Der bereits oben aufgezeigte Effekt ist bei dieser Steigerungsrate ebenfalls zu berücksichtigen: Zwar erfolgte ein Rückgang der Planstellen im Kernhaushalt vor allem bis zum Jahr 2001. Allerdings blieben diese zugleich im Planstellenbestand insgesamt weiterhin enthalten. Der Rückgang im Kernhaushalt bringt folglich effektiv keine Entlastung für den Gesamthaushalt. Das Landespersonal in den Ausgliederungen wird, nach einer Finanzierung in der aktiven Zeit über die Landeszuweisungen der Hauptgruppe 6, mit Eintritt in den Ruhestand – gegen eine anteilige Erstattung – wieder aus dem Kernhaushalt bezahlt.

⁴²⁶ Siehe Fn. 425.

⁴²⁷ Stand: Haushaltsplan 2021.

⁴²⁸ Quelle: Haushaltspläne 1998 bis 2021, Mittelfristige Planung 2020 - 2024.

Die Abbildung 32 zeigt auch auf, dass der Planstellenbestand sowohl im Kernhaushalt als auch insgesamt seit dem Jahr 2007 kontinuierlich anstieg. Vor allem in den Jahren 2015 bis 2021 erhöhte sich die Planstellenzahl insgesamt um 7.777, davon um 7.381 im Kernhaushalt. Das entspricht jeweils einem Anstieg um rd. 6,4 %.

Die nachfolgende Grafik über die jährliche Gesamtentwicklung zeigt dies ebenfalls, allerdings differenziert nach Zuwächsen und Abgängen:

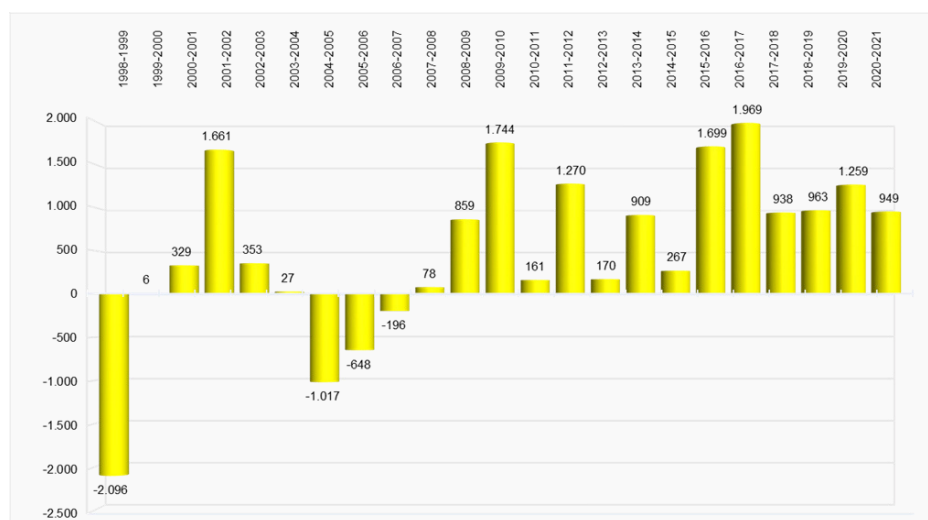


Abbildung 33: Jährliche Entwicklung des Planstellenbestands⁴²⁹

Die Entwicklung ist besonders bemerkenswert, weil auch die Rückgänge aus durchgeführten Personalabbau- und -rückführungsprogrammen berücksichtigt wurden.

Ohne eine erkennbare Reduzierung der Planstellenanzahl kann insoweit eine dauerhafte und nachhaltige Entlastung des Personalhaushalts – gerade auch wegen der damit einhergehenden, langfristigen Versorgungsbelastungen – nicht erreicht werden.

⁴²⁹ Quelle: Stellenpläne und Stellenübersichten.

Entwicklung des Planstellenbestands ausgewählter Bereiche

Die Ministerialkapitel fallen mit einem Aufwuchs um 752 Planstellen in den Jahren 1998 bis 2021 besonders auf; das entspricht 41,6 %:

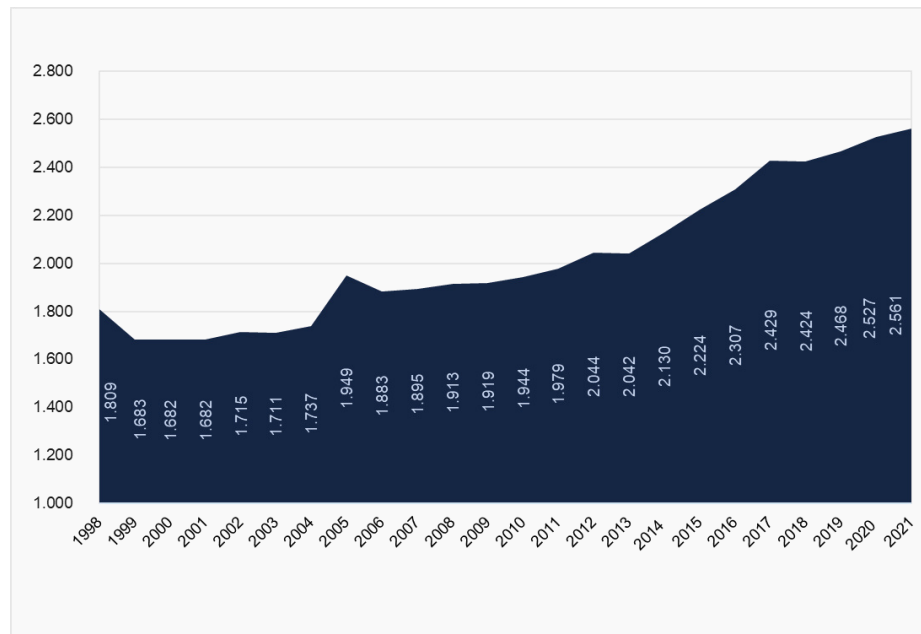


Abbildung 34: Planstellenbestand in den Ministerialkapiteln, ohne Leerstellen⁴³⁰

Diese Aufwüchse erfassen auch die 84 Planstellen, die in den Ministerialkapiteln auf Grundlage des Nachtragshaushaltsplans 2018 aus den rd. 100 neuen Beschäftigungsmöglichkeiten eingerichtet wurden.⁴³¹ Trotz dieses Aufwuchses setzte sich der Trend in den Ministerialkapiteln weiter fort mit insgesamt 93 zusätzlichen Planstellen in den Jahren von 2019 bis 2021 gemäß der jeweiligen Haushaltspläne.

Erneut rückt aber auch hier der Einzelplan 07 (Kultusministerium) mit deutlichen Aufwüchsen ins Blickfeld:

⁴³⁰ Quelle: Haushaltspläne 1998 bis 2021.

⁴³¹ Siehe zur konkreten Umsetzung Drs. 18/471.

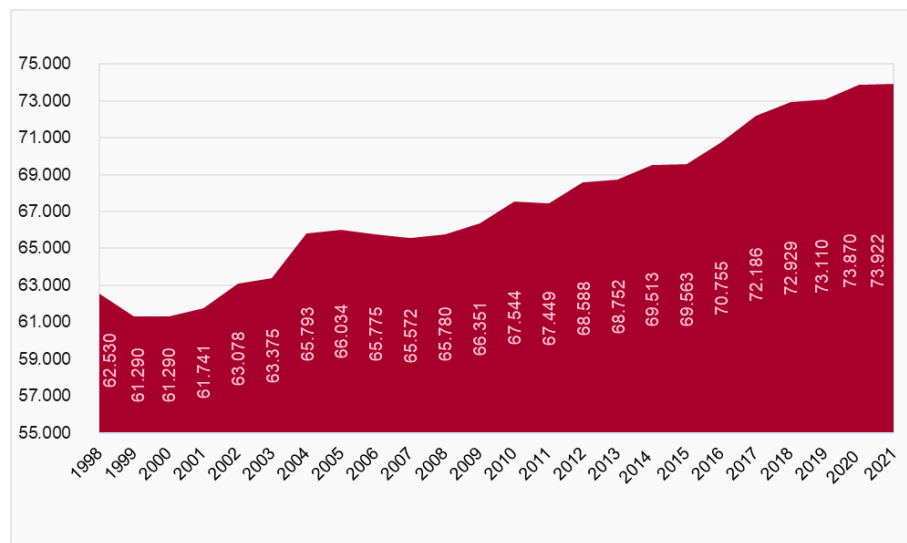


Abbildung 35: Planstellenbestand im Einzelplan 07, ohne Leerstellen⁴³²

Der Aufwuchs von 11.392 Planstellen in den Jahren 1998 bis 2021 liegt fast auf dem Niveau des Gesamtaufwuchses aller Einzelpläne (11.654 Planstellen) und entstand vor allem im Bereich des verbeamteten Lehrpersonals. Diesem massiven Aufwuchs stehen jedoch sinkende Schülerzahlen gegenüber. Seit dem Jahr 2011 – mindestens bis zum Jahr 2019 – entwickelten sich die Planstellen für diesen Bereich im Wesentlichen sogar gegenläufig zu den Schülerzahlen.

Bei der Planstellenentwicklung des Einzelplans 03 (Innenministerium) waren zwar mehrfach deutliche Stellenminderungen erkennbar. Der LRH geht davon aus, dass diese im Zusammenhang mit Umstrukturierungen der Landesverwaltung standen. Ein Beispiel ist die Abschaffung der Bezirksregierungen zum Ende des Jahres 2004. Seitdem stieg die Zahl der Planstellen jedoch wieder stetig an. Der Planstellenbestand in diesem Einzelplan lag bereits ab dem Jahr 2019 wieder über dem Bestand des letzten Jahres vor Abschaffung der Bezirksregierungen. Dabei ist nicht berücksichtigt, dass es durch die Abschaffung auch zu Stellenverschiebungen in andere Einzelpläne kam.

⁴³² Quelle: Haushaltspläne 1998 bis 2021.

Der Einzelplan 03 (Innenministerium) enthält einen der Priorisierungsbereiche: die Landespolizei (Kapitel 03 20). Die Planstellenzahl stieg dort seit dem Jahr 2004 stetig an:

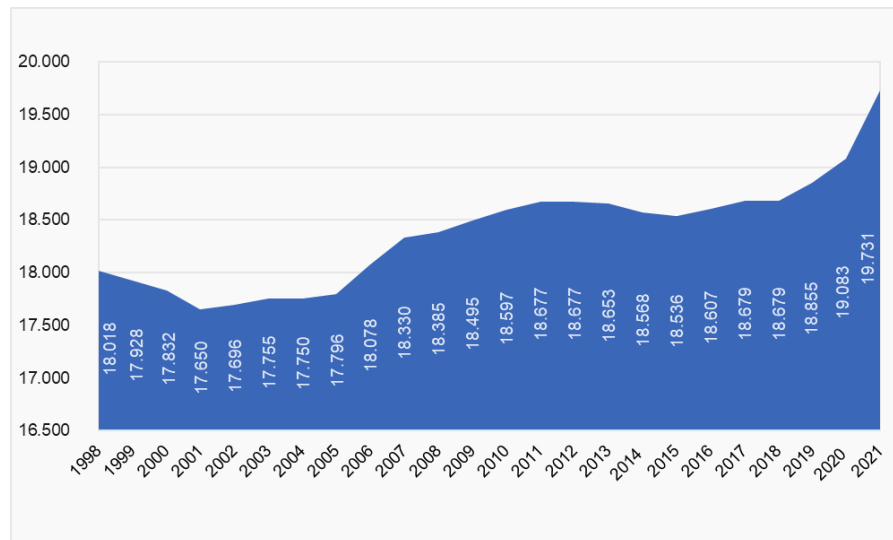


Abbildung 36: Planstellenbestand im Kapitel 03 20 – Landespolizei, ohne Leerstellen⁴³³

Der stärkeren Steuerung auch über Planstellen kommt damit insbesondere in diesen Bereichen eine hohe Bedeutung zu.

Besoldungsgruppenbezogene Entwicklung – Trend zur Höherbewertung

Neben der Anzahl verschärft die Entwicklung der Wertigkeiten bei den Planstellen massiv die Folgewirkungen für den Personalhaushalt. So sind in der Vergangenheit niedriger bewertete Planstellen eher weggefallen und höherwertige Planstellen hinzugekommen, wie sich bei einem Vergleich der Jahre 1998 und 2021 für die A-Besoldung beispielhaft aus der nachfolgenden Grafik ergibt:

⁴³³ Quelle: Haushaltspläne 1998 bis 2021.

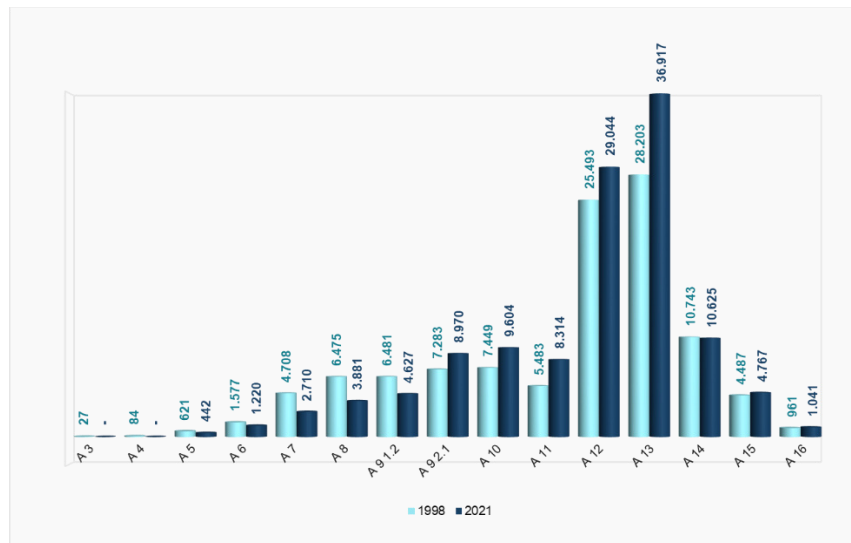


Abbildung 37: Planstellen nach Besoldungsgruppen in der A-Besoldung, ohne Leerstellen – alle Einzelpläne⁴³⁴

Besonders hohe Anstiege ergeben sich in den Besoldungsgruppen A 10 bis A 13. Hier wirken sich vor allem die Bereiche Polizei und Schule aus: Beim ersten durch die Einführung der zweigeteilten Laufbahn⁴³⁵ und bei dem zweiten durch zusätzlich geschaffene Planstellen für Lehrkräfte.

Auffällig sind erneut auch hier die Ministerialkapitel:

⁴³⁴ Quelle: Haushaltspläne 1998 bis 2021.

⁴³⁵ Die Landesregierung beschloss im Jahr 1992 den Einstieg in die zweigeteilte Laufbahn im niedersächsischen Polizeivollzugsdienst. Die Planstellen des damaligen mittleren Polizeivollzugsdienstes sind seitdem sukzessive in Planstellen des damaligen gehobenen Polizeivollzugsdienstes umgewandelt worden; parallel hierzu wurden Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten der Aufstieg in den damaligen gehobenen Dienst ermöglicht.

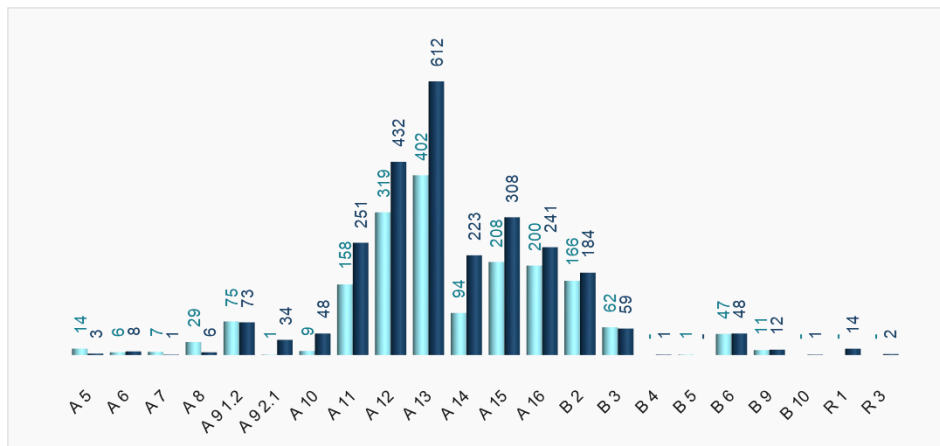


Abbildung 38: Planstellen nach Besoldungsgruppen ohne Leerstellen – Ministerialkapitel⁴³⁶

Die in der Grafik erkennbaren Verschiebungen hin zu höheren Besoldungsgruppen tragen zur Steigerung der Ausgaben in der aktiven Zeit sowie der künftigen Versorgungsausgaben des verbeamteten Personals bei. Daher sind auch die Wertigkeiten der Planstellen bei der künftigen Steuerung des Personalhaushalts zwingend und gezielt mit einzubeziehen.⁴³⁷

Mehr Verbeamtungsmöglichkeiten im Vergleich zur Tarifbeschäftigung in den letzten 20 Jahren

Schließlich stellte der LRH fest, dass das Beschäftigungsvolumen zunehmend mit verbeamtetem Personal ausgeschöpft werden kann. So standen im Haushaltsplan des Jahres 2001 für 77,2 % der Vollzeiteinheiten des Soll-Beschäftigungsvolumens auch Planstellen im Kernhaushalt zur Verfügung. Im Jahr 2021 waren es 87,5 %. Dieser anteiligen Steigerung der Verbeamtungsmöglichkeiten folgen im Falle der Besetzung wiederum stärker wachsende Versorgungsbelastungen.

⁴³⁶ Quelle: Haushaltspläne 1998 bis 2021.

⁴³⁷ Jahresbericht 2020 – Teil 2, S. 20 „Personalabbau- und -rückführungsprogramme des Landes optimieren“.

Die personalbezogene Belastung des Landeshaushalts wird auch hierdurch erhöht. Dieses vom Land ermöglichte, höhere Maß an Verbeamtungen wirft aus Sicht des LRH die Frage nach der Notwendigkeit dieser Verschiebung auf, zumal keine systematische Aufgabenkritik zugrunde gelegt wurde.

50.7 Versorgung und Beihilfe werden zukünftig weiter stark anwachsen

Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger stieg in den Jahren 1999 bis 2019 um 86,1 % an. Durch diesen erheblichen Anstieg haben sich die Versorgungsausgaben im gleichen Zeitraum im Ist um 149,9 % erhöht und lagen im Jahr 2019 im Ist bei 3,8 Mrd. €. Nach den Planzahlen des Jahres 2021 sollen sie auf über 4 Mrd. € weiter ansteigen.⁴³⁸

Auch die Beihilfeausgaben haben sich in den Jahren 1999 bis 2019 im Ist mehr als verdoppelt. Dabei stiegen sie für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger wesentlich stärker an als für die Aktiven, nämlich um über 200 %.

In der stark ansteigenden Entwicklung der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sowie den daran anknüpfenden Versorgungs- und Beihilfeausgaben zeigen sich u. a. die Wirkungen eines anwachsenden verbeamteten Personalbestands.

Versorgung

Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger stieg in den Jahren 1999 bis 2019 um 86,1 % an.⁴³⁹ Dies ist im Wesentlichen Ausfluss der verstärkten Einstellungen in den 70er-Jahren.⁴⁴⁰ Die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger wird von 101.182⁴⁴¹ am Jahresbeginn 2019 weiter ansteigen, bevor sie – nach einem Höchststand etwa im Jahr 2027 – bis zum Jahr 2044 voraussichtlich wieder auf den aktuellen Stand zurückgehen soll:⁴⁴²

⁴³⁸ Haushaltsplan 2021.

⁴³⁹ Vom Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) zur Verfügung gestelltes Datenmaterial; Stand: Juni 2020.

⁴⁴⁰ Mittelfristige Planung 2020 - 2024, S. 34.

⁴⁴¹ Grundlage ist die letzte vorliegende Versorgungsprognose des Landesamtes für Statistik Niedersachsen.

⁴⁴² Siehe Fn. 439.

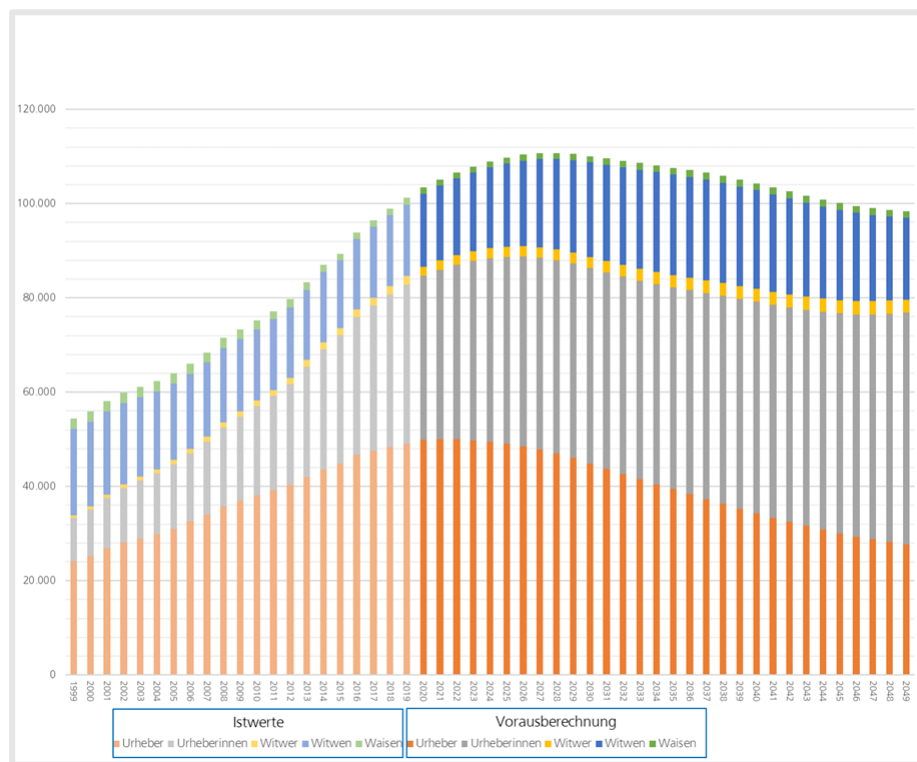


Abbildung 39: Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Landes Niedersachsen⁴⁴³

Durch den erheblichen Anstieg von Versorgungsempfängerinnen und -empfängern haben sich die Versorgungsausgaben in den Jahren 1999 bis 2019 im Ist von 1,5 Mrd. € um 149,9 % auf 3,8 Mrd. € ebenfalls deutlich erhöht. Sie sollen nach den Planzahlen des Jahres 2021 auf mehr als 4 Mrd. € weiter ansteigen.⁴⁴⁴ Bis zum Jahr 2049 ergibt sich gemäß der aktuellen Vorausberechnung unter Annahme einer 2%igen jährlichen Steigerung folgende Entwicklung:

⁴⁴³ Quelle: Datenmaterial des Landesamtes für Statistik Niedersachsen aus dem Jahr 2020.

⁴⁴⁴ Haushaltsplan 2021.

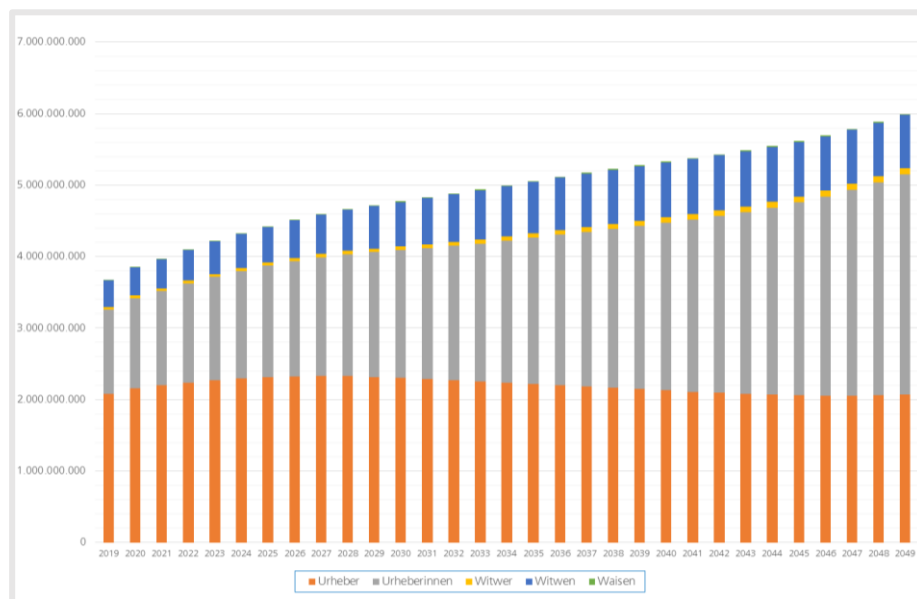


Abbildung 40: Vorausberechnete Entwicklung der Versorgungsausgaben des Landes Niedersachsen – jährliche Erhöhung der Bezüge um 2 %⁴⁴⁵

Ein Ausgleich dieser hohen Belastungen kann auch nicht durch die niedersächsische Versorgungsrücklage erfolgen. Diese wurde mit dem Ziel eingerichtet, den zu erwartenden Versorgungsberg in den Jahren mit besonderen Steigerungen der Versorgungsausgaben zu „untertunneln“⁴⁴⁶ und die Haushalte von der Beamtenversorgung zu entlasten. Als vollständige Vorsorge für die Bewältigung der Versorgungsausgaben ist diese nie konzipiert gewesen.

Der Bestand der Versorgungsrücklage lag zum 31.12.2020 bei knapp unter 700 Mio. €⁴⁴⁷. Diese Summe würde betragsmäßig nur die Steigerung der Versorgungsausgaben für etwas mehr als den Zeitraum der Mittelfristigen Planung abdecken.

Ein aktuelles Konzept der Landesregierung, wie in den nächsten Jahrzehnten die Versorgungslasten bewältigt werden sollen, ist nicht er-

⁴⁴⁵ Quelle: Datenmaterial des Landesamtes für Statistik Niedersachsen aus dem Jahr 2020.

⁴⁴⁶ Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VReformG –) vom 29.06.1998 (BGBl. I S. 1666).

⁴⁴⁷ Berechnung des Ist-Bestands der Niedersächsischen Landesversorgungsrücklage zum 31.12.2020 durch das Finanzministerium.

kennbar. Dies hatte der LRH zuletzt im Jahresbericht 2019 hervorgehoben.⁴⁴⁸ Die auf das Land zukommenden Versorgungsprobleme sind nach Einschätzung des LRH damit keineswegs gelöst und werden durch stetigen Aufwuchs der Zahl der Beamtinnen und Beamten weiter verschärft.

Beihilfe

Eng mit der Entwicklung der Versorgung sind auch die Ausgaben für Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen verbunden. Diese haben sich von 436,1 Mio. € im Jahr 1999 auf über 935,4 Mio. € im Jahr 2019 im Ist mehr als verdoppelt. Dabei stiegen die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Ist in diesem Zeitraum von 194,7 Mio. € auf 593,4 Mio. € wesentlich stärker an als für die aktiven Beamtinnen und Beamten, und damit um über 200 %.

Diese Entwicklung kann ein Argument dafür sein, die Zahl der Planstellen zu mindern und die Einstellung von verbeamteten Personal zu verringern.

⁴⁴⁸ Jahresbericht 2019, S. 43 „Personalausgaben“.

50.8 Verbesserungsbedarfe bei Begrenzungsmechanismen

Die Entwicklungen des Personalbestands sowie der Personalausgaben zeigen im Ergebnis, dass die vom Land bisher angewandten Begrenzungsmechanismen keine nachhaltige Wirkung entfalteten. Der LRH sieht daher den Bedarf, die vorhandenen Instrumente zu verbessern und zu ergänzen.

Aufgrund der aufgezeigten Entwicklungen ist der LRH den Fragen nachgegangen, inwieweit vom Land bisher Begrenzungsmechanismen bezogen auf Personalbestand und -ausgaben durchgeführt wurden und wie erfolgreich diese Mechanismen waren. Eine erfolgreiche und damit nachhaltige Personalausgabensteuerung liegt nach Auffassung des LRH nur dann vor, wenn wirksam umgesetzte Begrenzungen nicht an anderer Stelle wieder vollständig aufgezehrt werden.

Die Landesregierung stellte im Jahr 2018 in einer Unterrichtung des Landtages zur Haushaltsrechnung 2015 zum Thema „Gelingt die geplante Rückführung der Personalzuwächse seit 2014?“ klar, stets in allen Phasen der Haushaltsaufstellung und -planung verschiedene Mechanismen zur Eingrenzung zu beachten, wenn es um Ermächtigungen zu Personalausgaben gehe. Sie erstreckten sich von der Vermeidung bzw. Beschränkung von Personalaufwüchsen bereits im Ansatz über Vorgaben zum mittelfristigen Abbau bis hin zu einer kritischen Würdigung des vorhandenen Bestands an Personalermächtigungen.⁴⁴⁹ Der LRH hat einzelne dieser sowie weitere Begrenzungsmechanismen analysiert.

⁴⁴⁹ Drs. 18/2382.

Personalabbau- und -rückführungsprogramme

Die umfangreichste Begrenzungsmöglichkeit besteht aus Sicht des LRH bei der Durchführung von Personalabbau- und -rückführungsprogrammen, auf deren Wirkung er bereits im Jahresbericht 2020⁴⁵⁰ näher eingegangen ist und dies im nachfolgenden Abschnitt ergänzt.

Stärkere Steuerung auch über Planstellen

Ein zentraler Begrenzungsmechanismus, dem seit der Einführung der Personalkostenbudgetierung bei der Steuerung nur noch eine untergeordnete Rolle zukam, ist aus Sicht des LRH die bereits angeführte stärkere Steuerung auch über Planstellen und zwar sowohl bei gezielten Personalabbaumaßnahmen, als auch bei Abbau und Aufwuchs „im laufenden Geschäft“ von Haushaltsaufstellung, -beratung und -bewirtschaftung. Dies sollte die vorhandene Steuerung über Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget als Steuerungselement ergänzen, damit eine Gesamtsicht unter Einbeziehung aller aus Sicht des LRH relevanter Parameter erfolgt.

Die Niedersächsische Stellenobergrenzenverordnung

Zur stärkeren Steuerung über Planstellen gehört – trotz der Forderung nach weiterhin gut qualifiziertem Personal – auch eine Begrenzung der Beförderungssämter. Aktuell legt die Niedersächsische Stellenobergrenzenverordnung für Beförderungssämter der Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppen A und B allgemeine und besondere Obergrenzen für Planstellen fest. Die Verordnung wurde Anfang des Jahres 2020 angepasst. Das Land sollte künftig dieses oder ggf. ein wirkungsähnliches Begrenzungsinstrument beibehalten. Wichtig ist dabei, dass das Finanzministerium den Landtag vor Entscheidungen, die sich auf die Obergrenzen auswirken, auf mögliche Überschreitungen hinweist; das gilt auch für Entscheidungen über technische und

⁴⁵⁰ Siehe Fn. 437.

politische Listen. Insbesondere bei Letzteren erachtet der LRH eine Einbeziehung des Finanzministeriums zur Einhaltung der Vorgaben zu den Obergrenzen für erforderlich.

Künftig wegfallend (kw)-Vermerke

Mittels kw-Vermerken beabsichtigte das Land, das Personalvolumen in der Landesverwaltung zu begrenzen.⁴⁵¹ Der LRH prüfte die Steuerung mit kw-Vermerken und die Folgen für die Personalausgaben. Die Erkenntnisse legt er im Detail in Nr. 50.10 dar. Die dort im Einzelnen aufgezeigten Verbesserungsvorschläge würden nach Auffassung des LRH zur Nachhaltigkeit des Personalhaushaltes beitragen.

Kritische Würdigung der Bedarfe

Nach Angaben der Landesregierung in der oben genannten Unterrichtung aus dem Jahr 2018 werden im Zuge einer Haushaltsplanaufstellung Personalmehrforderungen zunächst vorrangig nach dem Prinzip der Vermeidbarkeit geprüft. Neuer und ergänzender Bedarf werde kritisch gewürdigt und die Möglichkeit einer sofortigen Umsteuerung aus anderen Bereichen geprüft. Diese Fragestellung sei dann Gegenstand mehrerer Verhandlungsrunden. Aufgrund der aufgezeigten Entwicklungen sollte die kritische Würdigung aus Sicht des LRH verschärft und die Umsetzung der Vorgaben optimiert werden.

Gegenfinanzierung

Die Gegenfinanzierung von Maßnahmen durch die Ressorts deckt schließlich in der Regel nicht die gesamten haushaltsbelastenden Komponenten ab. Bei Stellenhebungen beispielsweise werden Gegenfinanzierungen erbracht, die sich auf das Beschäftigungsvolumen und

⁴⁵¹ Niederschrift über die 24. – öffentliche – Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 19.09.2018, S. 10.

das Personalkostenbudget beziehen. Die gleichfalls dauerhaft entstehenden und den Haushalt belastenden höheren Versorgungsbelastungen werden allerdings nicht durch die Ressorts gegenfinanziert. Die Gegenfinanzierung ist damit nicht vollumfänglich. Für den Haushaltsgesetzgeber wird außerdem nicht die vollständige Mehrbelastung transparent.

50.9 Fehlende Nachhaltigkeit der Personalabbau- und -rückführungsprogramme in den letzten 20 Jahren

Die dargestellten Entwicklungen des Personalbestands und der Personalausgaben haben gezeigt, dass die Personalabbau- und -rückführungsprogramme (Programme) der Landesregierungen in der Vergangenheit zu kurz griffen. Der LRH stellte im Jahresbericht 2020 bereits fest, dass künftige Programme Vorgaben zu sämtlichen Bewirtschaftungsgrößen, also Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget sowie Planstellenanzahlen und -wertigkeiten, enthalten müssen, um die Personalhaushaltssteuerung zu verbessern.

Bisherige Wirkung der Programme

Die Programme der Landesregierung vor der zum 01.01.1998 eingeführten Personalkostenbudgetierung zielten allein auf die Rückführung bzw. den Abbau von Planstellen und Stellen⁴⁵² ab, ohne Rücksicht auf monetäre Auswirkungen. Heutige Programme verfolgen den Abbau von Beschäftigungsvolumina und Personalkostenbudgets. Vorgaben zur Rückführung und zum Abbau von Planstellen gibt es nicht.

Die Entwicklungen des Personalbestands und der Personalausgaben zeigen aus Sicht des LRH, dass die Erfolge der in den letzten 20 Jahren durchgeführten Programme durch neu geschaffene Planstellen und Beschäftigungsmöglichkeiten wieder aufgezehrt und damit die Gesamtwirkung der Programme abgemindert wurden. Ferner führten die Programme gemeinsam mit den Neueinstellungen in den politisch priorisierten Bereichen zu deutlichen Veränderungen des Besoldungsgefüges mit dauerhaft belastender Wirkung für die Besoldungs- und Versorgungsausgaben.

⁴⁵² Stellen für Tarifbeschäftigte, die nur bis einschließlich des Jahres 2007 im Haushalt ausgebracht wurden.

Die bisherigen Kriterien der Programme greifen daher aus Sicht des LRH jeweils allein zu kurz, um den Personalhaushalt für die Zukunft nachhaltig zu gestalten. Das stellte er bereits im Jahresbericht 2020 fest, als er sich mit der Optimierung der Programme des Landes befasste. Damals analysierte er dafür

- die Zielvereinbarungen I bis III,
- das Programm zur Kontrolle und Begrenzung des Personalaufwuchses 2014 und
- die Rückführung der mit dem Nachtragshaushalt 2018 neu geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten.⁴⁵³

Rückführung der mit dem Nachtragshaushalt 2018 neu geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten

Insbesondere das letztgenannte Programm gab Anlass für den LRH, sich der Thematik erneut zu widmen. Denn die konkrete Rückführung der rd. 100 neuen Beschäftigungsmöglichkeiten⁴⁵⁴ in den obersten Landesbehörden, die auf Vorschlag der damals neu gewählten Landesregierung mit dem Nachtragshaushaltsplan 2018 geschaffen wurden, beginnt mit dem Haushaltsplan 2021. Erst diese Konkretisierung macht es möglich, die Wirkung des Programms – zumindest im Wege einer Zwischenbilanz – einzuschätzen und die finanziellen Auswirkungen zu beleuchten.

Insgesamt sind die Beschäftigungsmöglichkeiten gemäß dem Rundschreiben zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2020 und der Mittelfristigen Planung 2019 - 2023 ab dem Jahr 2021 in zwei Jahresraten wertgleich, aber über alle Ressorts im Verhältnis ihrer Anteile am Gesamtbeschäftigungsvolumen zurückzuführen, obwohl die Zuwächse teilweise dort nicht platziert wurden.

⁴⁵³ Siehe Fn. 437.

⁴⁵⁴ Diese Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen sowohl die Beschäftigung von Tarifpersonal als auch von Beamtinnen und Beamten.

Ursprünglich wurden von den rd. 100 Beschäftigungsmöglichkeiten in den Ministerialkapiteln 84 für neue Planstellen eingesetzt, die übrigen lagen im Tarifbereich. Die Einzelheiten der Umsetzung ergaben sich aus der Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage.⁴⁵⁵ Die 84 Planstellen wurden im Schwerpunkt ab Besoldungsgruppe A 13 aufwärts geschaffen, bis hin zu mehreren Planstellen der Besoldungsgruppe B 6, wie die nachfolgende Grafik im Detail zeigt:

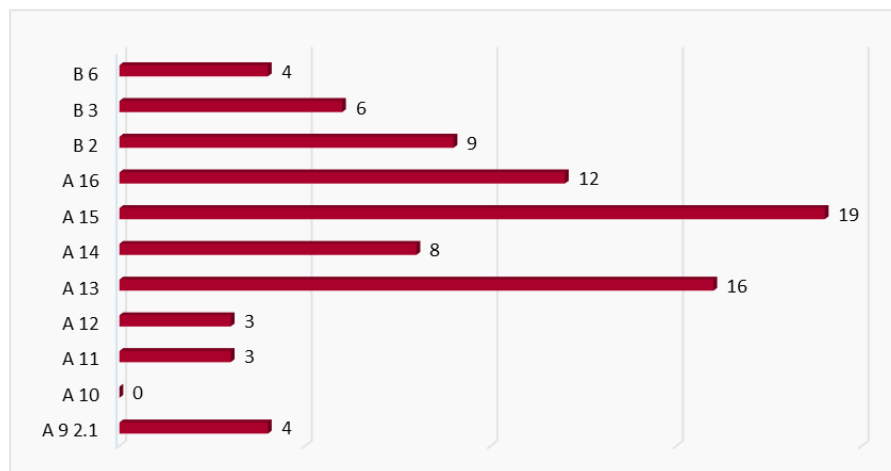


Abbildung 41: Verteilung der mit dem NHP 2018 neu ausgebrachten Planstellen

Die mit dem Haushaltsplan 2021 begonnene Rückführung des Beschäftigungsvolumens beläuft sich in den Ministerialkapiteln im Umfang im Wesentlichen auf 0 bis 0,25 Vollzeiteinheiten, in einzelnen Kapiteln der nachgeordneten Geschäftsbereiche der Ministerien auf bis zu 29 Vollzeiteinheiten. Welche Auswirkungen sich bei den Planstellen ergeben, kann anhand des Haushaltsplans nicht nachvollzogen werden.

Mit anderen Worten: Die Ministerien wurden mit zusätzlichen hochwertigen Planstellen ausgestattet. Die Rückführung wird indes im Kern im nachgeordneten Bereich umgesetzt. Aufgrund des Rückführungsumfangs in den einzelnen Ministerialkapiteln von maximal 0,25 Vollzeiteinheiten dürften dort zudem keine Planstellen abgebaut werden. Hier zeigt sich nicht nur die Notwendigkeit, stärker auch über Planstellen zu

⁴⁵⁵ Drs. 18/471.

steuern. Auch die in Nr. 12 bemängelte Intransparenz des Haushaltsplans zeigt sich an dieser Stelle. Die Auswirkungen des Programms auf die für die Langzeitbelastung des Personalhaushalts verantwortlichen Planstellen sind nicht erkennbar.

Hinzu kommt: Das Finanzministerium berechnete die dem Abbau des Beschäftigungsvolumens folgende Minderung des Personalkostenbudgets dem System der Personalkostenbudgetierung entsprechend. Allerdings – und das ist der Grund für den LRH, eine stärkere und ergänzende Steuerung auch über Planstellen anzuregen – wird damit bei der Höhe der Abbauverpflichtung nicht vollumfänglich die gesamte monetäre Mehrbelastung durch die neu geschaffenen Planstellen berücksichtigt. Denn Folgeausgaben durch Beihilfe bzw. Heilfürsorge und Versorgung finden keinen Eingang in die Berechnung. Die Kürzungen des Beschäftigungsvolumens bzw. des Personalkostenbudgets wirken sich hierauf nur aus, soweit in der Folge beamtetes Personal eingespart wird. Empfohlen wird eine Gesamtsicht unter Einbeziehung der Planstellen, die die Vorteile des jeweiligen Systems nutzt.

Zur Verdeutlichung, welche finanziellen Folgen diese fehlende Berücksichtigung der Folgeausgaben haben kann, stellte der LRH auf Grundlage der bislang vorhandenen Daten eine vereinfachte Modellberechnung an. Bei dieser sind eventuelle Einsparungen durch den tatsächlichen Abbau von Planstellen in Zusammenhang mit diesem Programm unberücksichtigt geblieben.⁴⁵⁶

⁴⁵⁶ Bislang liegen keine Daten zum tatsächlichen Abbau von Planstellen im Rahmen der Rückführung der mit dem Nachtragshaushalt 2018 neu geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten vor. Erste Daten werden frühestens ab dem 31.05.2021 verfügbar sein, siehe dazu Drs. 18/7601, S. 4, Nr. 7.

Würde man bei alleiniger Betrachtung der neugeschaffenen 84 Planstellen jeweils einen 30%igen Versorgungszuschlag sowie eine Beihilfepauschale in Höhe von 2.500 €⁴⁵⁷ berücksichtigen, ergäbe sich eine jährliche Mehrbelastung von rd. 2 Mio. €.⁴⁵⁸

An diesem Beispiel wird deutlich, welche Folgen die fehlende Rückführungsverpflichtung von Planstellen haben kann. Selbst die Gegenfinanzierung aus dem Personalhaushalt durch Kürzungen beim Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget fängt die durch den Planstellenzuwachs hervorgerufene dauerhafte Mehrbelastung des Haushalts nicht vollständig auf.

Im Ergebnis zeigt dies auch, weshalb ergänzend zum bisherigen Steuerungsinstrumentarium der Personalkostenbudgetierung die bislang zu wenig ausgeprägte Steuerung über Planstellen verstärkt werden müsste. Nur so kann die Berücksichtigung sämtlicher monetärer Auswirkungen sichergestellt werden.

⁴⁵⁷ Anknüpfungspunkt für die Höhe der Pauschalen sind die Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung von Personalausgaben 2021 (Nds. MBl. S. 496).

⁴⁵⁸ Für die vom Finanzministerium ermittelte Abbauverpflichtung in Höhe von 129,07 Vollzeiteinheiten berechnete der LRH anhand der kapitelspezifischen Durchschnittssätze für das Jahr 2021 wiederum einen Durchschnittswert, der die Grundlage für die Ermittlung der Mehrbelastung bildete.

50.10 Einsatz von kw-Vermerken ohne nachhaltige Wirkung

Der verstärkte Einsatz von „künftig wegfallend-Vermerken“ (kw-Vermerke) in den letzten Jahren entfaltete weder beim Beschäftigungsvolumen und den Beschäftigungsmöglichkeiten in den Landesbetrieben noch bei den Planstellen einen sichtbaren Begrenzungseffekt. Das Land kann daher nach Auffassung des LRH kw-Vermerke nicht vorrangig – entsprechend der von der Landesregierung erklärten Zielsetzung – dazu genutzt haben, den Personalbestand und damit die Personalausgaben nachhaltig zu reduzieren, sondern auch für neue Handlungsspielräume.

Klare Kriterien für eine bei kw-Vermerken notwendige Abgrenzung von dauerhaften und vorübergehenden Bedarfen konnte das Finanzministerium nicht benennen. Zunächst nur vorübergehend eingeplante Personalausgaben belasten den Personalhaushalt nun dauerhaft, weil kw-Vermerke verlängert oder verstetigt oder anderweitig geändert wurden.

Der LRH sieht ein deutliches Verbesserungspotenzial bei der Anwendung, Umsetzung und Kontrolle der kw-Vermerke. Er erwartet, dass dazu die rechtlichen Regelungen angepasst und die Informationsgrundlagen verbessert werden. In diesem Zusammenhang sieht er auch den Bedarf, die bisherigen Verantwortlichkeiten in den Ressorts um eine zentrale Kontrolle zu ergänzen.

Ausgangslage und die Strategie der Landesregierung

Nicht jede Aufgabe, die vom Land wahrgenommen wird, ist eine Daueraufgabe. Ausgaben und Planstellen, die in folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden, sind daher als „künftig wegfallend“ (kw) zu bezeichnen. Dabei kann der kw-Vermerk sowohl bei Haushaltsmitteln als auch beim veranschlagten Personalbestand ausgewiesen werden. Im letzteren Fall sind sie am Beschäftigungsvolumen bzw. an den Beschäftigungsmöglichkeiten der Landesbetriebe und – sofern sie sich stellenspezifisch auswirken – zusätzlich an den

Planstellen auszubringen. In der Folge gilt dann hierfür eine entsprechende Verfügungs- und Besetzungssperre.

Im Zuge des von der Landesregierung verfolgten Ziels, das „Personalsvolumen“, also den Personalbestand, in der Landesverwaltung zu begrenzen, sollen sich – so die Landesregierung – u. a. kw-Vermerke als effektives und zugleich auch hinreichend flexibles Mittel erwiesen haben. Der Finanzminister gab an, die „Strategie der Steuerung mit kw-Vermerken“ sei bereits im Nachtragshaushaltsplan 2018 angewandt und in den Folgejahren konsequent fortgeführt worden.

Der LRH untersuchte die Wirksamkeit der Steuerung und Begrenzung der Personalausgaben mittels kw-Vermerken. Dabei erfasste er sämtliche kw-Vermerke, die im Haushaltsplan aufgeführt sind, also auch diejenigen, die außerhalb des Kernhaushalts eingesetzt wurden. Das waren die kw-Vermerke am Beschäftigungsvolumen und an den im Haushaltsplan ausgewiesenen Beschäftigungsmöglichkeiten der Landesbetriebe⁴⁵⁹ sowie diejenigen an den Planstellen⁴⁶⁰. Dazu analysierte er die tatsächliche Praxis, die Strategie der Landesregierung sowie mögliche Auswirkungen auf die Personalausgaben des Landes.

Der „dauerhafte“ kw-Vermerk

Bei jeder Aufnahme neuer Ausgaben und Planstellen in den Haushaltsplan muss deren Notwendigkeit geprüft werden; d. h. ob, wann und unter welchen Voraussetzungen diese auf Dauer notwendig sind oder künftig wegfallen können und wann mit dem Wegfall zu rechnen ist.⁴⁶¹ Es bedarf daher einer klaren Abgrenzung zwischen dauerhaften

⁴⁵⁹ Kapitel 03 17, 03 21, 03 33 und 15 55.

⁴⁶⁰ Zahlen umfassen Nachtragshaushalte, aber keine Leerstellen. Ausgewiesene Planstellen aller Landesbetriebe inkl. der als Landesbetrieb geführten Hochschulen wurden ebenfalls einbezogen.

⁴⁶¹ Vgl. § 21 in Verbindung mit § 6 LHO; siehe auch Dommach in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, II. § 21 BHO.

und vorübergehenden Aufgaben. Für die Wirksamkeit des kw-Vermerks kommt es außerdem entscheidend darauf an, dass die Voraussetzungen für den Wegfall möglichst konkretisiert werden.

Der LRH stellte im Rahmen seiner Prüfung fest, dass kw-Vermerke bei ähnlicher Ausgangslage ohne zureichenden Grund unterschiedlich angewandt wurden. Auch gab es Fälle, bei denen die kw-Vermerke seit mehr als zwölf Jahren bestanden, ohne dass ein Endzeitpunkt festgelegt bzw. der andauernde Bedarf der Aufgaben geprüft und festgestellt wurde. Nach Abgrenzungskriterien für das Anbringen von kw-Vermerken befragt, konnte das Finanzministerium dem LRH keine benennen. Es verwies auf die aus seiner Sicht vorhandene Notwendigkeit, die gesetzlichen Kriterien unter Berücksichtigung des konkreten Sachverhalts, also nicht schematisch, zur Anwendung zu bringen.

Die vom LRH vorgefundenen Praxisbeispiele bestätigen ihn darin, über eine einzelfallbezogene Anwendung hinaus klare Abgrenzungskriterien zu fordern. Anders als das Finanzministerium sieht der LRH die Möglichkeit, Grundsätze – beispielsweise in Form von Verwaltungsvorschriften – für die Abgrenzung so zu formulieren, dass sie Besonderheiten jedes Einzelfalls abbilden können. Nur so kann ein einheitliches Handeln innerhalb der Verwaltung sichergestellt werden.

Auch am Beispiel der Digitalisierungsaufgaben ist es für den LRH bislang nicht deutlich erkennbar, dass es strategische und längerfristig bindende Überlegungen sowie konsequente Abgrenzungen gibt, welche Aufgaben in diesem Themenfeld dauerhaft und welche vorübergehend wahrzunehmen sind. Hier entfaltet die fehlende Abgrenzung vor allem wegen der finanziellen Dimension, aber auch aufgrund der politischen Priorität zur zeitnahen Umsetzung eine besondere Bedeutung. Selbst wenn nach erfolgreicher Umsetzung auch dauerhafte Aufgaben verbleiben sollten, bedarf es einer klaren, systematischen Abgrenzung. Nur so kann gerade in diesem finanziell bedeutsamen Themenfeld dazu beigetragen werden, den Personalbestand sowie damit einhergehende Personalausgaben zu begrenzen. Erschwerend kommt

hinzu, dass – neben der Gemengelage der aufgezeigten generell fehlenden Abgrenzung einerseits und dem Ziel einer wirkungsvollen Begrenzung des Personalbestands andererseits – die Personalmehrbedarfe verstreut über den gesamten Haushaltsplan dargestellt werden.⁴⁶² Aus Sicht des LRH sind die erforderlichen Informationen für eine Entscheidung über die richtige Anzahl und Platzierung sowie Kontrolle von kw-Vermerken so nur schwer zu erfassen.

Entwicklung der kw-Vermerke; Personalaufwüchse trotz Begrenzungsstrategie

Werden kw-Vermerke – entsprechend der oben aufgezeigten Zielsetzung der Landesregierung – als ein Instrument zur Begrenzung des Personalbestands in der Landesverwaltung ausgebracht, müsste sich deren Einsatz in einer zumindest stagnierenden statt einer stetig wachsenden Entwicklung des Personalbestands auswirken.

Der LRH stellte demgegenüber fest, dass sich trotz einer großen Anzahl an kw-Vermerken weder das gesamte Beschäftigungsvolumen bzw. die ausgewiesenen Beschäftigungsmöglichkeiten der Landesbetriebe noch die Gesamtanzahl der Planstellen auffallend reduziert haben. Mittels beider Kriterien wird der zur Aufgabenerfüllung des Landes notwendige Personalbestand ausgewiesen. Vielmehr ist in beiden Bereichen trotz der in den letzten Jahren verstärkten Nutzung der kw-Vermerke eine stetige Steigerung der Gesamtmengen zu verzeichnen.

Die kw-Vermerke am Beschäftigungsvolumen und an den im Haushaltsplan ausgewiesenen Beschäftigungsmöglichkeiten der Landesbetriebe stiegen in den Jahren 2013 bis 2020 um 184,8 %. Im Vergleich verzeichnete das Beschäftigungsvolumen nebst den genannten Beschäftigungsmöglichkeiten insgesamt einen Aufwuchs um 5,2 %:

⁴⁶² Jahresbericht 2019, S. 234 „Kosten der IT“.

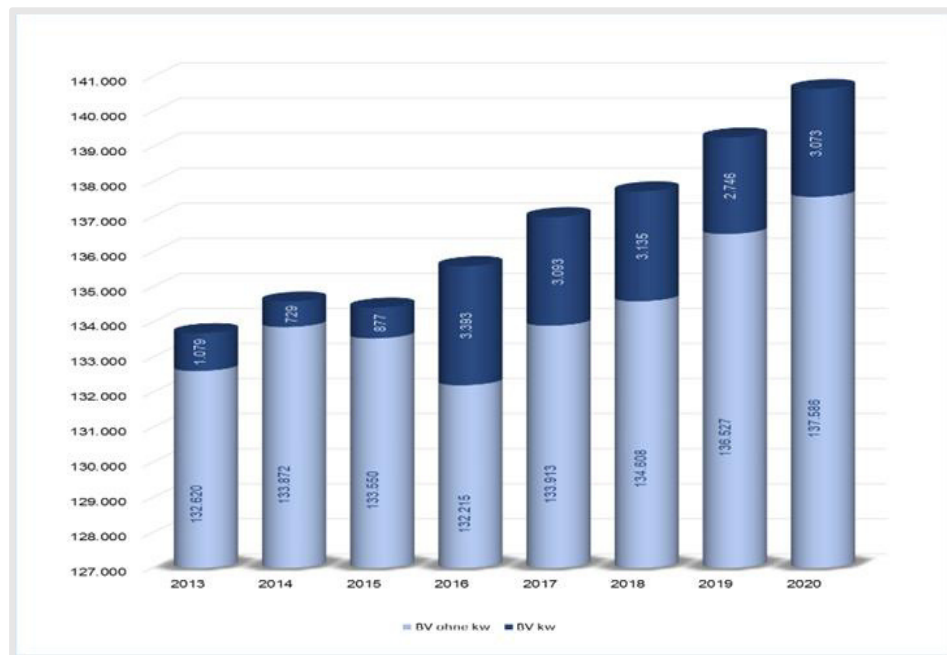


Abbildung 42: Anteile der kw-Vermerke am Beschäftigungsvolumen und an den im Haushaltsplan ausgewiesenen Beschäftigungsmöglichkeiten der Landesbetriebe in Vollzeiteneinheiten⁴⁶³

Bei den kw-Vermerken an den Planstellen konnte der LRH – anders als beim Beschäftigungsvolumen und den Beschäftigungsmöglichkeiten – weitreichendere Auswertungen vornehmen, da im Haushaltsplan neben den oben genannten Landesbetrieben auch die Planstellen der Hochschulen erfasst sind, die als Landesbetriebe geführt werden. Hier war eine nahezu stetig angestiegene Nutzung erkennbar mit einem Zuwachs in den Jahren 2013 bis 2020 um 61,8 % bei gleichzeitiger Steigerung der Planstellen um 6,7 %:

⁴⁶³ Quelle: Haushaltspläne 2013 bis 2020.

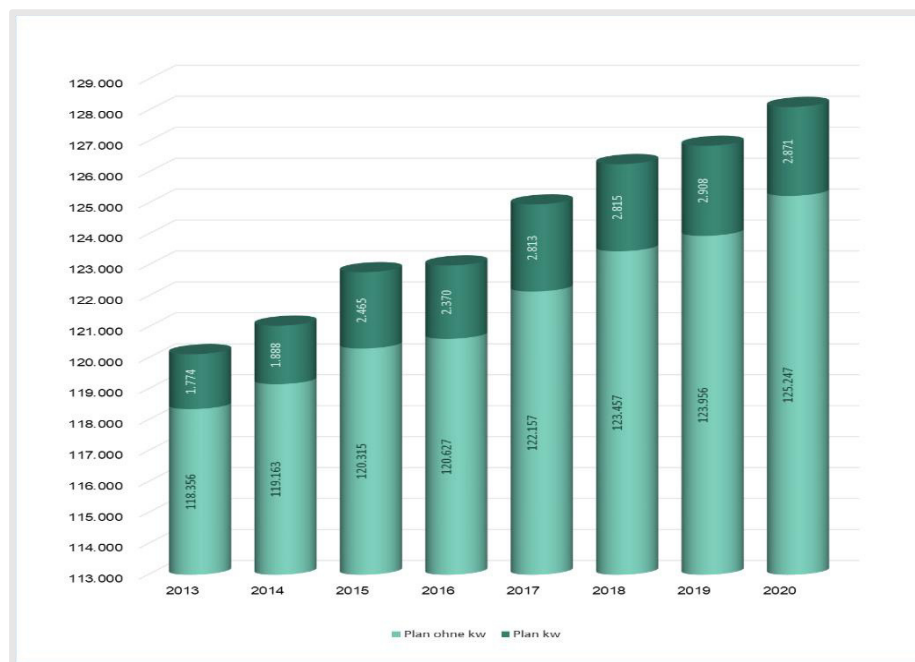


Abbildung 43: Anteile der kw-Vermerke an den Planstellen⁴⁶⁴

Der LRH bewertet diese Entwicklung als problematisch: Sie widerspricht einerseits dem von der Landesregierung ausgegebenen Ziel, den Personalbestand zu begrenzen. Andererseits entfaltete sogar der verstärkte Einsatz der kw-Vermerke im geprüften Zeitraum in der Summe keinen sichtbaren Begrenzungseffekt.

Auch wenn es sich beim Einsatz von kw-Vermerken nur um eines von mehreren möglichen Steuerungsinstrumenten handelt, zeigt sich, dass dieses Instrument nicht hinreichend zu dem finanzpolitischen Ziel der Landesregierung eines nachhaltigen Landeshaushalts⁴⁶⁵ beitrug.

Folgenreiche Entscheidungen: Verlängerung, anderweitige Veränderung oder Wegfall von kw-Vermerken

Die Entscheidung über die Einbringung von kw-Vermerken selbst, aber auch die Verlängerung, eine anderweitige Veränderung oder der Wegfall von kw-Vermerken ist nicht nur eine formale Frage. Der LRH geht davon aus, dass die Einbringung neuer Personalbedarfe mit oder ohne

⁴⁶⁴ Quelle: Haushaltspläne 2013 bis 2020.

kw-Vermerk aufgrund deren unterschiedlicher zeitlicher und finanzieller Auswirkung auf den Personalhaushalt bei der Haushaltsaufstellung und -beratung zu Bewertungsunterschieden führt. Ähnliches ist bei der Verlängerung, einer anderweitigen Veränderung oder beim Wegfall von kw-Vermerken anzunehmen. Vorübergehende Bedarfe könnten so gegenüber Dauerbedarfen als weniger kritisch betrachtet werden.

Der LRH stellte fest, dass kw-Vermerke nicht immer wie geplant wirksam wurden. Neben Verlängerung oder Veränderung gab es auch den Wegfall von kw-Vermerken. Im Ergebnis belasteten die zunächst nur vorübergehend eingeplanten Personalausgaben dadurch dauerhaft den Haushalt des Landes. In dem Zeitpunkt, in dem die Voraussetzungen für den kw-Vermerk erfüllt sind, darf gemäß § 47 LHO nicht mehr über das Beschäftigungsvolumen oder die Planstellen verfügt werden. Daher sind Maßnahmen, wie die Verlängerung, Veränderung oder der Wegfall von kw-Vermerken, formal erforderlich. Diese werden von den Ministerien unter Beteiligung des Finanzministeriums im Haushaltsaufstellungsverfahren beantragt. Aber auch nach Abschluss des Haushaltsaufstellungsverfahrens können Veränderungen über politische und technische Listen beschlossen werden. Bei beiden Verfahren werden zwar auch Gegenfinanzierungen mitgeteilt. Diese beschränken sich in der Regel aber nur auf einen kurzen Zeitraum. Damit einhergehende Ausgaben für Beihilfen und Versorgung bleiben nach Kenntnis des LRH bei der Entscheidungsfindung weitestgehend unberücksichtigt. Dies erschwert neben der Steuerung über kw-Vermerke auch eine effektive Steuerung der Personalausgaben.

Der Wegfall von kw-Vermerken wirkt sich vergleichsweise noch gravierender und vor allem dauerhaft auf die Personalausgaben aus. Anhand eines aktuellen Beispiels stellte der LRH fest, dass vornehmlich mit nicht an der LHO orientierten Argumenten für eine Verstetigung einer erheblichen Anzahl an kw-gestelltem Beschäftigungsvolumen und Planstellen geworben wurde. So führte der Innenminister bei der Einbringung des Haushalts für das Jahr 2021 Folgendes aus:

„Wir hatten seit 2013 einen beachtlichen Personalaufwuchs bei der Polizei. (...) Es gibt keine definierte Zielgröße für die Polizei. Wir haben mit den Zusatz- und Vorratseinstellungen der vergangenen Jahre Vorsorge getroffen über das Maß hinaus, das angesichts der bevorstehenden Pensionierungen erforderlich gewesen wäre. (...) Wir sind jetzt in der Diskussion, was mit den kw-Vermerken für die Einstellungen vergangener Jahre passieren soll, ob sie in den Jahren 2022 fortfolgende realisiert werden müssen oder nicht. Es wäre ein gutes Signal, wenn das nicht passiert und damit eine entsprechende Stärkung, die stattgefunden hat, auch für die Zukunft festgeschrieben würde.“⁴⁶⁶

Der LRH geht davon aus, dass sich der Innenminister damit auf die insgesamt 380 kw-Vermerke am Beschäftigungsvolumen und den Planstellen der Landespolizei im Kapitel 03 20 bezog.⁴⁶⁷ Durch diese kw-Vermerke war bislang der Wegfall der entsprechenden Beschäftigungsvolumina und Planstellen zum Ende der Jahre 2023 und 2024 vorgesehen; das müsste aber bereits in die Berechnungen zur Mittelfristigen Planung eingegangen sein. Sollten die kw-Vermerke nun gestrichen werden, wäre damit ein jährliches Einsparpotenzial von 7,8 Mio. € ab dem Haushaltsjahr 2024 und weiteren 12 Mio. € ab dem Haushaltsjahr 2025 verwirklicht.⁴⁶⁸ Zudem kämen auf das Land durch den Fortbestand der ursprünglich abzubauenen Planstellen – neben Bezügen etc. – auch Folgeausgaben durch Beihilfe bzw. Heilfürsorge und Versorgung zu, die jedenfalls im Ausschuss für Haushalt und Finanzen oder der schriftlichen Begründung nicht thematisiert worden sind.

⁴⁶⁶ Niederschrift über den öffentlichen Teil der 101. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 30.09.2020, S. 32/33.

⁴⁶⁷ Haushaltsplanentwurf 2021, Kapitel 03 20: Haushaltsvermerke zum Beschäftigungsvolumen Nrn. 17 und 18 sowie Haushaltsvermerke zum Stellenplan Nrn. 40 und 41.

⁴⁶⁸ Berechnung auf Grundlage des kapitelspezifischen Durchschnittsatzes für das Kapitel 03 02 für das Jahr 2021, der gemäß Meldung des Finanzministeriums 52.301 € beträgt. Das ergibt zum 01.01.2024 = 150 Vollzeiteinheiten/Planstellen x 52.000 € und zum 01.01.2025 = 230 VZE/Planstellen x 52.000 €.

Kein systematisches Erfassen von kw-Vermerken beim Finanzministerium; unzureichende Eigenkontrolle bei den Ministerien: Zentrale Kontrolle und Steuerung notwendig

Im regierungsinternen Haushaltsaufstellungsverfahren melden die Ministerien gegenüber dem Finanzministerium Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben, aber auch neue Bedarfe an. Das Finanzministerium teilte auf Nachfrage nach einer Notwendigkeitsprüfung mit, dass die Ministerin oder der Minister jährlich persönlich mit den zuständigen Ministerinnen oder Ministern der anderen Ressorts über deren angemeldete Bedarfe, Änderungen bei den Personalausgaben und damit auch über neue, zu verlängernde oder zu ändernde kw-Vermerke verhandelt. Bevor der Haushaltsplan in Druck geht, wird er noch einmal auf Inhalt, Form und Vollständigkeit und abschließend auf Einheitlichkeit durch das Finanzministerium geprüft.

Anhand zahlreicher Beispiele zeigte der LRH gegenüber dem Finanzministerium auf, dass trotz Prüfung in den Ministerien und der Schlussprüfung durch das Finanzministerium bestehende kw-Vermerke nicht jährlich mit der notwendigen Priorität und Sorgfalt verfolgt und geprüft wurden.

Ein Beispiel aus dem Haushaltsplan 2020:

2)	2,00	kw ab 1.1.2009
3)	2,00	kw ab 1.1.2010

Abbildung 44: Auszug aus dem Haushaltsplan 2020, Einzelplan 09, BBS zu Kapitel 09 41

Diese jeweils zwei Vollzeiteinheiten wurden mehr als zwölf Jahre bewilligt, sind aber trotz des kw-Vermerks bisher nicht weggefallen. Außerdem fehlt die Angabe, wofür die Vollzeiteinheiten benötigt werden und wie lange. Nach Hinweis des LRH wurde der Bedarf nunmehr geprüft und als dauerhaft eingestuft.

Das Finanzministerium erklärte, dass für die Richtigkeit von kw-Vermerken die Ministerien zuständig seien. Ein systematisches Erfassen oder die Kontrolle über den Bestand der kw-Vermerke und der Umsetzung des Wegfalls von Vollzeiteinheiten und/oder Planstellen zu den genannten Zeitpunkten erfolge dort nicht.

Dies erschwert aus Sicht des LRH nicht nur die vom Finanzminister verfolgte Strategie zur Steuerung über kw-Vermerke, sondern auch eine effektive Steuerung der Personalausgaben insgesamt.

Zur Größenordnung: Der Haushaltsplan 2020 enthielt 2.871 kw-Vermerke an den Planstellen und 3.075 kw-Vermerke beim Beschäftigungsvolumen (einschließlich der Beschäftigungsmöglichkeiten bei Landesbetrieben). Würden diese kw-Vermerke alle im Jahr 2020 erbracht, ergäbe sich ein Einsparpotenzial bei einem Durchschnittssatz von 55.000 €⁴⁶⁹ in Höhe von 157,9 Mio. € für die kw-Vermerke an Planstellen bzw. eine Summe von 169,1 Mio. € für die kw-Vermerke am Beschäftigungsvolumen.

Aufgrund der aufgezeigten Versäumnisse in der Vergangenheit erachtet es der LRH zusätzlich für notwendig, dass sämtliche Angaben zu kw-Vermerken systematisch und inhaltlich an zentraler Stelle – beispielsweise beim Finanzministerium – überprüft werden. Das sollte die bisherigen Verantwortlichkeiten in den Ressorts ergänzen. Dadurch erhofft sich der LRH eine verstärkte Fokussierung auf erforderliche Konsolidierungseffekte für den Gesamthaushalt.

Um flankierend die Informationsgrundlagen für die Steuerung zu verbessern, sieht der LRH zudem Optimierungsmöglichkeiten bei der Erfassung und Darstellung von kw-Vermerken im Haushaltsplan, wie z. B.

⁴⁶⁹ Gerundeter standardisierter Personalkostensatz für den Besoldungsbereich, 1. Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2, in 2020 gemäß Runderlass des Finanzministeriums vom 31.01.2020.

- kw-Vermerke mit dem Datum der Entstehung zu versehen,
- das Datum des voraussichtlichen Ausscheidens bei kw-Vermerken aufzunehmen, die bei Ausscheiden von Stelleninhaberinnen und -inhabern wirksam werden,
- bei den Zu- und Abgängen in den Erläuterungen zum Beschäftigungsvolumen und/oder zum Stellenplan immer die Aufgabe und eine zeitliche Angabe zu benennen und
- eine Übersicht über alle kw-Vermerke mit Befristung und Aufgabe aufzunehmen.

Bei der Optimierung des Instruments der kw-Vermerke kann sich das Land an Regelungen anderer Bundesländer – wie beispielsweise Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern sowie am Bundeshaushalt – orientieren; durch einen Vergleich zeigte der LRH dem Finanzministerium gegenüber einzelne Optimierungsmöglichkeiten für Niedersachsen auf.

50.11 Das Land benötigt mehr Gesamtsteuerung für den Personalhaushalt

Es bedarf nach Auffassung des LRH einer stärkeren zentralen Kontrolle und Steuerung von Personalbestand und -ausgaben. Diese sollte im Rahmen des regulären Haushaltsaufstellungsverfahrens oder infolge von gezielten Personalbedarfsprüfungen neben den ressortspezifischen Aspekten den Blick auf das Gesamtgefüge und die Auswirkungen für den gesamten – auch künftigen – Personalhaushalt richten. Dabei bedarf es der Möglichkeit, den Ressorts eine Nachsteuerung aufzuerlegen.

Anpassungen und Personalmehrungen werden – als Ausfluss des Ressortprinzips – im Rahmen der Haushaltsbewirtschaftung und -aufstellung zunächst ressortspezifisch betrachtet. Zwar gehört es darüber hinaus zu den Aufgaben der jeweiligen Beauftragten für den Haushalt, auch die Gesamtbelange des Landeshaushalts zur Geltung zu bringen und den finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Die Geschäftsverteilung der Landesregierung weist daneben dem Finanzministerium u. a. die Zuständigkeit für die Aufstellung und Koordinierung des Gesamthaushalts zu.

Dennoch zeigen die dargestellten Entwicklungen der Personalausgaben mit all ihren Facetten aus Sicht des LRH deutlich, dass diese ressortübergreifenden Zuständigkeiten in der Vergangenheit offenbar nicht ausreichten, um die Personalausgaben und den Personalhaushalt nachhaltig zu gestalten und zu begrenzen.

Daher sieht der LRH den zusätzlichen Bedarf, dass künftig an zentraler Stelle die Aufgabe verankert wird, neben den ressortspezifischen Aspekten bei Anpassungen und Mehrung im Personalbereich den Blick auf das Gesamtgefüge und die Auswirkungen für den gesamten Personalhaushalt zu richten. Diese zentrale Kontroll- und Steuerungs-

instanz könnte beispielsweise federführend durch das Finanzministerium oder die Staatskanzlei ausgeübt werden. Sie müsste z. B. im Rahmen des regulären Haushaltsaufstellungsverfahrens oder infolge von gezielten Personalbedarfsprüfungen dann die Möglichkeit erhalten, den Ressorts eine Nachsteuerung aufzuerlegen.

50.12 Fehlende Transparenz der Personalausgaben des Landes

Der Personalbestand und die Personalausgaben des Landes sind derzeit nicht einheitlich, übersichtlich und transparent im Haushaltsplan erkennbar. Vor allem das finanzielle Engagement des Landes außerhalb des Kernhaushalts wird unzureichend dargestellt. So sind der dort vorhandene Personalbestand und die entstehenden Personalausgaben nicht für jede Ausgliederung und zudem bei einigen nicht vollständig nachvollziehbar.

Sowohl für diesen Bereich, aber auch im Kernhaushalt, fehlen nach Auffassung des LRH zusammenfassende und abschließende Übersichten, die einen Gesamtüberblick geben.

Durch diese zusätzlichen Informationen erwartet der LRH eine erhebliche Steigerung der Steuerungswirksamkeit des Personalhaushalts, die vor allem auch für den Landtag als Budgetgeber und damit als letzte Steuerungsinstanz unerlässlich ist.

Ausgangslage

Der Haushaltsplan des Landes gibt jährlich in Zahlen Auskunft darüber, welche Aktivitäten das Land für das kommende Jahr beabsichtigt und – bezogen auf die Ausgaben – für welche Zwecke wie viel Geld ausgegeben werden soll.

Aufgrund des dargestellten kontinuierlichen Anstiegs der Personalausgaben (aktuell 14 Mrd. € im Kernhaushalt) und der einzelnen Elemente Beschäftigungsvolumen, Personalkostenbudget sowie Planstellen steht für den LRH fest, dass die derzeit betriebene Steuerung – ohne Berücksichtigung der Erkenntnisse einer systematischen und nachhaltigen Aufgabenkritik sowie regelmäßiger Organisationsuntersuchungen – nicht ausreicht, um die fortschreitende Ausweitung des Personalbestands und der Personalausgaben aufzuhalten.

Der LRH führt das u. a. auch darauf zurück, dass nicht sämtliche entscheidungsrelevanten Informationen im Haushaltsplan vorhanden bzw. nicht hinreichend systematisch aufbereitet sind. Die vom LRH auf dieser Grundlage identifizierten Transparenzlücken beziehen sich sowohl auf den Kernhaushalt als auch besonders auf den Bereich der Landesbetriebe und Ausgliederungen.

Optimierungsbedarfe im Haushaltsplan – mehr personalbezogene Übersichten

Die Personalausgaben sind in unterschiedlicher Form und Tiefe im Haushaltsplan dargelegt, z. B.:

- Haushaltsübersicht (Zusammenfassung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Einzelpläne),
- Gruppierungsübersicht,
- Funktionenübersicht,
- Übersicht Erfolgs- und Finanzpläne der Landesbetriebe (ohne Hochschulen),
- Übersicht Gewinn- und Verlustrechnungen der Hochschulen (Landesbetriebe und Stiftungen),
- Ermächtigungen für Personalausgaben,
- Einzelpläne der Ministerien (Ressortprinzip),
- Übersicht über Beschäftigungsvolumen, Personalkostenbudget und Stellen (Anlage zu den jeweiligen Einzelplänen) sowie
- Einzelplan 13 (Vermögensverwaltung, Versorgung).

Trotz dieser verschiedenen Informationsquellen fehlt es dem Haushaltsplan nach Auffassung des LRH an einem umfassenden und abschließenden Überblick, der sämtliche für die Personalbestands- und Personalausgabensteuerung relevanten Informationen transparent aufbereitet, sodass ein Gesamtbild erfasst werden kann. Daher hat der

LRH dem Finanzministerium verschiedene Anpassungen empfohlen.

Im Einzelnen:

1. Der LRH sieht die Notwendigkeit einer vollständigen Übersicht über den Bestand aller Planstellen in Anzahl und Wertigkeit. Diese liegt derzeit für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe vor, nicht aber für Ausgliederungen, wie beispielsweise Stiftungshochschulen. Außerdem werden die derzeit vorhandenen Informationen zur Anzahl und Wertigkeit der Planstellen nur kapitelbezogen abgebildet; eine zusammenfassende Übersicht für die Einzelpläne oder den Landespersonalhaushalt insgesamt gibt es nicht. Wer einen Gesamtüberblick erlangen möchte, muss sich die erforderlichen Informationen aus dem Haushaltsplan selbst zusammentragen.
2. Weiter hält der LRH eine vollständige Übersicht über die geplante Beschäftigung von Tarifpersonal in Anzahl und Wertigkeit – im Kernhaushalt sowie in den Landesbetrieben und Ausgliederungen – für erforderlich, die ggf. Anpassungen im vorhandenen System erfordern. Der Haushaltsplan enthält über die genannten Organisationseinheiten in ihrer Gesamtheit keine Informationen. Auf Nachfrage konnte das Finanzministerium dem LRH keine entsprechende landesweite Gesamtübersicht zur Verfügung stellen.
3. Ferner rät der LRH dazu, die beiden genannten Übersichten um die tatsächliche Besetzung von Planstellen und Beschäftigungen von Tarifpersonal zu erweitern. Nur so wird im Haushaltsplan erkennbar, inwiefern die bewilligten Planstellen bzw. das bewilligte Beschäftigungsvolumen ausgeschöpft werden und wie realitätsnah die Planungen sind.
4. Für die im Kapitel 13 50 veranschlagten Versorgungsausgaben empfiehlt der LRH – auch in Anlehnung an die Vorgehensweise einiger anderer Bundesländer – eine Zuordnung der Ausgaben zu jedem Einzelplan nach dem Verursachungsprinzip. So wäre

eine einzelplanbezogene, kapitelscharfe Zuordnung der Versorgungsausgaben möglich. Für mehr Kostentransparenz war dies ohnehin bereits im Gesamtkonzept zur Einführung der Personalkostenbudgetierung vorgesehen. Die bestehende Gliederung nach Bereichen (Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Finanzverwaltung, Schulen, Hochschulen, Sonstige) entspricht nicht der Haushaltssystematik und fördert aus Sicht des LRH nicht das Verantwortungsbewusstsein der Ressorts für sämtliche mit einer Einstellung von verbeamteten Personal verbundenen Folgewirkungen.

Die im Haushaltplan bereits vorhandene Übersicht über die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger⁴⁷⁰ wäre dieser Systematik entsprechend anzugleichen.

5. Zur besseren Übersicht über die Beihilfe und Heilfürsorge rät der LRH zur Aufnahme einer zentralen Gesamtübersicht über die Zahl sämtlicher Empfängerinnen und Empfänger im Aktiven- und Ruhestandsbereich; auch hier sollte sich die Übersicht an die Haushaltssystematik anlehnen.
6. Daneben hält der LRH auch die Einbeziehung entsprechender, detaillierter Daten der Landesbetriebe und Ausgliederungen in der zentralen Übersicht „Ermächtigung für Personalausgaben“ für notwendig.
7. Weitere, die Transparenz fördernde Maßnahmen sieht der LRH auch für den Bereich der kw-Vermerke.⁴⁷¹

Darüber hinaus regt der LRH an, künftig über die Ausschöpfung der allgemeinen und besonderen Obergrenzen Übersichten in den Haushaltsplan aufzunehmen. Bislang gehen diese nur teilweise aus dem Haushaltsplan hervor; zudem enthält er keine Angaben zu deren Ausschöpfung. Das erschwert es nach Auffassung des LRH auch für den

⁴⁷⁰ Anlage zu Kapitel 13 50.

⁴⁷¹ Siehe Nr. 50.10 „Einsatz von kw-Vermerken ohne nachhaltige Wirkung“.

Landtag, mögliche Überschreitungen der Obergrenzen im Blick zu haben oder darauf zu reagieren.

Im Ergebnis würden diese gebündelten Informationen und Übersichten die Mitglieder des Landtages künftig vollständiger, systematischer und insgesamt eingängiger informieren, bevor sie über einen milliarden-schweren Personalhaushalt entscheiden. Die Entwicklungen des Personalhaushaltes in der Vergangenheit geben nach Auffassung des LRH Anlass dafür, mit der aufgezeigten Erhöhung der Transparenz eine noch zielgerichtetere Steuerung zu ermöglichen. Um den Haushaltsplan dabei nicht zu überfrachten, ist es aus Sicht des LRH durchaus denkbar, ausgewählte Teile in einem Anhang zum Haushaltsplan aufzunehmen.

Optimierungsbedarfe im Haushaltsplan – Landesbetriebe und Ausgliederungen

Neben den Personalausgaben im Kernhaushalt (Hauptgruppe 4) verausgabt das Land weitere über die Zuweisungen und Zuschüssen an Landesbetriebe und Ausgliederungen (Hauptgruppe 6). Da in Hauptgruppe 6 keine Differenzierung nach Ausgabearten erfolgt, ist nicht erkennbar, welchen Anteil die Personalausgaben hieran haben.

Eine genauere Darstellung von Personalbestand und -ausgaben weist die seit dem Jahr 2007 in den Haushaltsplan aufgenommene Übersicht über die „Ermächtigung für Personalausgaben“⁴⁷² aus. Diese bezieht sich auf den Kernhaushalt, die Landesbetriebe und Ausgliederungen. Allerdings sind nur ausgewählte Ausgliederungen aufgenommen; zudem weist die Übersicht, wie oben bereits aufgezeigt, keine Personalausgaben, sondern den Personalaufwand dieser Einrichtungen aus.

⁴⁷² Am Beispiel des Haushaltsplans 2021: „Ermächtigungen für Personalausgaben 2021“ für alle Einzelpläne, Vorbericht S. 100; im weiteren Verlauf weist der Haushaltsplan diese Übersicht für die jeweiligen Einzelpläne aus.

Zwei andere Übersichten zu den Landesbetrieben⁴⁷³ und Hochschulen⁴⁷⁴ im Haushaltsplan weisen hingegen ausdrücklich den Anteil des Personalaufwands am Gesamtaufwand aus.

Formal beziehen sich diese verschiedenen Übersichten daher einerseits auf Personalausgaben und andererseits auf den Personalaufwand der Landesbetriebe und Hochschulen. Inhaltlich hingegen geben beide den Personalaufwand an. Da dieser mehr enthält als die Personalausgaben, u. a. Ausgaben für drittmittelfinanziertes Personal und Rückstellungen, ist anhand der genannten Übersicht letztlich nicht mehr exakt erkennbar, in welchem Umfang das Land für Personal außerhalb des Kernhaushalts Mittel verausgabt. Bezogen auf die Terminologie der Übersicht „Ermächtigungen für Personalausgaben“ wird ferner nicht deutlich, in welchem Umfang das Land die Landesbetriebe und Ausgliederungen tatsächlich zu Personalausgaben ermächtigt.

Zur Verdeutlichung dieser Diskrepanz ein Beispiel der Medizinischen Hochschule Hannover: In der Gewinn- und Verlustrechnung werden für das Jahr 2020 als Zuführungen aus dem Landeshaushalt (Hauptgruppe 6) knapp über 223 Mio. € in einer Summe angegeben. Diese enthält – wie aufgezeigt, nicht differenziert ausgewiesen – einen in der Höhe nicht näher bezifferbaren Anteil für Personalausgaben. Die „Ermächtigungen für Personalausgaben“ bilden im selben Jahr mehr als 568 Mio. € ab; dies entspricht – wie aufgezeigt – inhaltlich dann dem Personalaufwand. Deutlich weniger als die Hälfte des „ermächtigten“ Betrags bezieht sich folglich auf die Zuführungen nach Hauptgruppe 6 insgesamt, von der wiederum nur ein Anteil auf tatsächliche Personalausgaben entfällt.

Dieses Beispiel führt aus Sicht des LRH plakativ die sehr eingeschränkte Aussagekraft der genannten Übersicht vor Augen. Im Ergeb-

⁴⁷³ Am Beispiel des Haushaltsplans 2021: „Übersicht Erfolgs- und Finanzpläne der Landesbetriebe 2021 (ohne Hochschulen)“, Vorbericht S. 96.

⁴⁷⁴ Am Beispiel des Haushaltsplans 2021: „Übersicht Gewinn- und Verlustrechnungen der Hochschulen 2021 (Landesbetriebe und Stiftungen)“, Vorbericht S. 97.

nis ist diese verzerrende Darstellung aktuell die Grundlage des Landtages für die Entscheidung über den finanziellen Umfang des Landesengagements außerhalb des Kernhaushalts.

Gerade, weil die Landesbetriebe und Ausgliederungen durch ihre wirtschaftliche Ausrichtung große Freiheiten genießen, sieht der LRH ein dringendes Erfordernis darin, die Personalausgaben für die Landesaufgaben im Haushaltsplan abzubilden. Sofern bzw. solange die Daten so differenziert nicht vorliegen, müssten sie im Haushaltsplan jedoch zumindest nach Ausgabenart gesondert ausgewiesen werden.

Die Notwendigkeit besserer Übersichten leitet der LRH nicht rein formal ab, sondern stützt dies auch auf zahlreiche Feststellungen in den letzten Jahren, die inhaltliche Steuerungsdefizite bei Landesbetrieben und Ausgliederungen offenbart haben.⁴⁷⁵

Warum bedarf es weiterer Informationen im Haushaltsplan?

Die aufgelisteten Beispiele, sowohl für den Kernhaushalt als auch für die Landesbetriebe und Ausgliederungen, zeigen nach Auffassung des LRH – vor allem im Zusammenspiel mit der Entwicklung der Personalausgaben – dass ohne entsprechende Kenntnisse eine Kontrolle und effektive, zielgenaue Steuerung schwierig ist.

Gerade für den Landtag als Budgetgeber und damit als letzte Steuerungsinstanz für einen nachhaltigen Personalhaushalt erachtet der LRH diese Transparenzsteigerungen für unerlässlich. Der Haushaltsplan bzw. das Haushaltsgesetz erfüllt seinen Zweck, als Entscheidungsgrundlage für die Landtagsabgeordneten zu dienen, nach Auffassung des LRH momentan nicht hinreichend. Evident dürfte dabei

⁴⁷⁵ Jahresbericht 2016, S. 25 „Personaleinsparungsmöglichkeiten bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung“; Jahresbericht 2017, S. 20 „Unzureichende Aufsicht des Ministeriums trotz erheblicher Haushaltsrechtverstöße“, S. 26 „6 Mio. € haushaltswidrige Leistungszulagen ohne Leistungsnachweis“, S. 111 „Erfüllung der professuralen Lehrdeputate an Universitäten“, S. 176 „Controlling bei Landesbeteiligungen“; Jahresbericht 2018, S. 90 „Steuerung von Landesbetrieben“; Jahresbericht 2019, S. 159 „Ausbildung über Bedarf in der Anstalt Niedersächsische Landesforsten“.

sein: Unvollständige und fehlende Informationen bieten keine gute Grundlage für die Entscheidungsfindung über den milliardenschweren Personalhaushalt des Landes.

Das Finanzministerium widersprach der Forderung nach mehr Transparenz in der vom LRH vorgeschlagenen Form und Reichweite, erklärte jedoch, konkrete Ergänzungsvorschläge prüfen zu wollen. Im Kern erachtete das Finanzministerium die vorgeschlagenen Erweiterungen des Haushaltsplans als zu umfangreich, wenig aussagekräftig und damit in einem deutlichen Missverhältnis zwischen Aufwand und Nutzen. Zugleich betonte es, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidung über Ausgabeermächtigungen in einem engen Zeitrahmen treffen müsse, was die Beschränkung der Informationen auf das Wesentliche unerlässlich mache.

Entgegen der Auffassung des Finanzministeriums bedarf es aber aus Sicht des LRH gerade für eine effektive Steuerung vollständigerer Informationen für die parlamentarische Willensbildung. Die aufgezeigten Transparenzlücken sind für den LRH zumindest teilweise nicht nur Informationen für ein vertieftes Verständnis – wie vom Finanzministerium dargestellt – sondern vielmehr die notwendigen Informationen, um vor einer Entscheidung ein hinreichend vollständiges Bild der gesamten Personalhaushaltslage zu erhalten. Idealerweise sollten diese an einer Stelle gebündelt vorhanden sein, vor allem, wenn man den Hinweis des Finanzministeriums auf den kurzen Zeitraum berücksichtigt, innerhalb dessen die Entscheidungen über den Haushalt zu treffen sind.

Dadurch würde die Landesregierung nach Auffassung des LRH auch ihrer Darlegungslast gegenüber dem Landtag und der Öffentlichkeit besser nachkommen.

Schließlich, und das sind aus Sicht des LRH die entscheidenden Fakten, die eine höhere Transparenz vor allem für den Landtag in Zukunft rechtfertigen: Aus der Entwicklung sämtlicher Parameter des Personalhaushalts folgt eine zunehmende Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten des Haushalts. Dies führt letztlich auch zu der Frage,

wie – u. a. unter Berücksichtigung der coronabedingten Mehrbelastungen – künftig ein rechtskonformer und nachhaltiger Landeshaushalt erreicht werden soll.

Die aufgezeigte Entwicklung gibt Anlass dafür, mit mehr Übersichten und Einbeziehung sämtlicher für den Personalhaushalt relevanter Parameter eine zielgerichtetere Steuerung zu erreichen.

50.13 Fazit und Empfehlungen

Angesichts der vorstehenden Erkenntnisse ist es aus Sicht des LRH notwendig, dass das Land anhand seiner Vorschläge einen nachhaltigen Personalhaushalt auch für künftige Generationen aufstellt sowie die bisher angewandten Mechanismen verbessert und ergänzt. Das bedeutet:

- Der Personalbestand ist nachhaltig zu reduzieren und die Personalausgaben sind entsprechend zu begrenzen. Dabei sieht der LRH gerade auch wegen der möglichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht die Möglichkeit, bedeutende ausgabewirksame Einschnitte im Besoldungsbereich vorzunehmen. D. h. es bedarf in der Gesamtschau einer Umsteuerung hin zu weniger und weiterhin gut qualifiziertem Personal.
- Besonders hohe Wirkungseffekte sieht der LRH durch eine Reduzierung der Planstellenanzahl. Denn ohne deren erkennbare Reduzierung kann eine dauerhafte und nachhaltige Entlastung des Personalhaushalts – gerade auch wegen der damit einhergehenden, langfristigen Beihilfe- und Versorgungsbelastungen – nicht erreicht werden.
- Bereits auf der Steuerungsebene sollte den Planstellen wieder eine größere Bedeutung zukommen. Sowohl bei gezielten Personalabbaumaßnahmen, als auch im Rahmen von Haushaltsaufstellung, -beratung und -bewirtschaftung sind künftig – neben Vorgaben zum Beschäftigungsvolumen und zum Personalkostenbudget – ergänzend auch verbindliche (Abbau-)Vorgaben zu Planstellenanzahlen und -wertigkeiten aufzunehmen.
- Alle Bereiche der Landesverwaltung müssen von Einsparbemühungen erfasst sein oder gezielt durch Bedarfsprüfungen betrachtet werden, und zwar ohne Ausnahmen bzw. Schonbereiche.

Denn gerade die Personalzuwächse in den personalintensiven, politisch priorisierten Bereichen trugen zur erheblichen Steigerung der Personalausgaben insgesamt, aber auch des Personalkostenbudgets und der Bezügeausgaben bei. Ein Großteil der Bezügeausgaben des Landes – gemäß Haushaltsplan 2021 knapp 8,1 Mrd. € – entfällt auf diese Bereiche. Das ergibt einen gebundenen Anteil von 92,2 %, der im Jahr 1999 noch bei 79,4% lag. Spürbare Steigerungen oder auch signifikante Minderungen der Personalausgaben können mittel- bis langfristig daher nur in diesen Bereichen direkt beeinflusst werden. Sofern das Land hier weiterhin einschränkend agiert, nimmt es sich die Chance, höhere Einsparpotenziale zu generieren.

- Grundlage – vor allem für die Reduzierung des Personalbestands – sollte eine systematische und nachhaltige Aufgabenkritik sein. Gerade differenzierte und nachhaltige Personalreduzierungen – ausnahmslos bezogen auf alle Bereiche – lassen sich nur damit erreichen. So kann festgestellt werden, welche Aufgaben in welcher Form wahrzunehmen sind und welches Personal dafür erforderlich sein wird. Dabei können auch politische Schwerpunkte weiterhin ihren Niederschlag finden. Die Erkenntnisse insbesondere aus Organisationsuntersuchungen sollten ebenfalls konsequent im Personalhaushalt umgesetzt und die gleichzeitige Vermehrung von Personal vermieden werden. Auch die künftige Digitalisierungsrendite sollte in entsprechenden Reduzierungen des Personalbestands und der Personalausgaben konsequent umgesetzt werden.
- Es bedarf nach Auffassung des LRH ferner insgesamt einer stärkeren zentralen Steuerung von Personalbestand und -ausgaben über Beschäftigungsvolumen, Personalkostenbudget und Planstellen. Diese sollte neben den ressortspezifischen Aspekten den Blick auf das Gesamtgefüge und die Auswirkungen für den gesamten – auch künftigen – Personalhaushalt richten und die Begrenzungsmechanismen mit umfassen.

- Für die auf das Land zukommenden Versorgungsprobleme, die nach Einschätzung des LRH keineswegs gelöst sind und durch stetigen Aufwuchs der Zahl der Beamtinnen und Beamte weiter verschärft werden, drängt der LRH darauf, diese systematisch anzugehen.
- Im Ergebnis ist für einen nachhaltigen Personalhaushalt schließlich wichtig, dass erreichte Einspareffekte nicht an anderer Stelle wieder vollständig aufgezehrt werden.
- Für eine erhebliche Steigerung der Steuerungswirksamkeit des Personalhaushalts sieht der LRH die Notwendigkeit, dass für den Kernhaushalt, aber auch für das finanzielle Engagement des Landes außerhalb des Kernhaushalts der Personalbestand und die Personalausgaben des Landes einheitlich, übersichtlich und transparent im Haushaltsplan dargestellt werden. Die vom LRH konkret vorgeschlagenen, zusammenfassenden und abschließenden Übersichten werden einen Gesamtüberblick für eine nachhaltige Steuerung des Personalhaushalts geben und eine fundierte Basis für milliardenschwere Budgetentscheidungen schaffen.

Bei fehlender Gegensteuerung durch das Land werden die Personalausgaben künftig den Spielraum für politische Handlungsschwerpunkte zwangsläufig verringern. Darüber hinaus geht der LRH davon aus, dass sich spätestens nach überstandener COVID-19-Pandemie auch bei den Personalausgaben der Handlungs- und Kürzungsdruck noch weiter erhöht.

Hildesheim, 18.05.2021

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. von Klaeden

Senftleben

Palm

Vollmer

Markmann

Dr. Lantz