

**Unterrichtung**

Hannover, den 19.06.2019

Niedersächsischer Landesrechnungshof

**Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2017**

Frau  
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages  
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 97 LHO legen wir den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung – Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2017 – vor.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden



**Jahresbericht**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**2019**  
**zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

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



## Inhaltsübersicht

<b>I</b>	<b>Vorbemerkungen .....</b>	<b>1</b>
<b>II</b>	<b>Allgemeine Feststellungen.....</b>	<b>3</b>
1	Haushaltsrechnung 2017 .....	3
1.1	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017.....	3
1.2	Bildung des Einnahmerestes 2017 .....	5
1.3	Bildung des Ausgaberesstes 2017 .....	6
1.4	Ausschöpfung der Kreditermächtigungen .....	6
1.5	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe.....	8
1.6	Globale Minderausgaben.....	9
1.7	Belege .....	10
1.8	Sondervermögen und Rücklagen.....	10
2	Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen.....	12
2.1	Vermögensnachweisung.....	12
2.2	Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung.....	13
2.3	Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats .....	15
2.4	Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen .....	18
2.5	Verpflichtungsermächtigungen.....	19
<b>III</b>	<b>Umsetzung des Verschuldungsverbots in Niedersachsen.....</b>	<b>21</b>
1	Vorbemerkung .....	21
2	Umsetzung des Verschuldungsverbots gemäß Art. 109 Abs. 3 GG in Niedersachsen.....	22
3	Bewertung des LRH.....	23
4	Ausblick .....	27
<b>IV</b>	<b>Strukturelle Nachhaltigkeit des Landeshaushalts.....</b>	<b>28</b>
1	Aktuelle Haushaltslage .....	28
2	Nachhaltige Finanzpolitik .....	33
3	Reform der Landesverwaltung.....	36
4	Personalausgaben.....	43
5	Fazit – Strukturelle Konsolidierung des Landeshaushalts erforderlich.....	48
<b>V</b>	<b>Denkschrift.....</b>	<b>49</b>
	<b>Ministerium für Inneres und Sport .....</b>	<b>49</b>
1	Vorzeitiger Ruhestand: Frühzeitige Evaluation ist geboten .....	49
2	Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz sachgerecht?.....	57
3	Unzulängliche Ermittlung des Personalbedarfs für den Rückführungsvollzug .....	65

---

4	Ausgleich von Mehrarbeit bei der Polizei .....	73
5	Lizenzmanagement .....	79
<b>Finanzministerium.....</b>		<b>82</b>
6	Kennzahlen bei Dataport .....	82
7	Mängel bei der Besteuerung von Personengesellschaften.....	87
8	Steuerliche Pflichten von Angehörigen der Kammerberufe .....	91
<b>Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung .....</b>		<b>94</b>
9	Mehrfachförderungen wohlfahrtspflegerischer Aufgaben .....	94
10	Zweifelhafte Notwendigkeit von freiwilligen Leistungen für Familienerholungsmaßnahmen.....	99
<b>Ministerium für Wissenschaft und Kultur.....</b>		<b>103</b>
11	Finanzierungslücken beim Neubau der Hochschulkliniken.....	103
12	EDV-Dienstleistungen ohne Vertrag bei der Medizinischen Hochschule Hannover .....	111
13	Kennzahlen als Steuerungsinstrumente der Universitätsklinik .....	115
14	Einführung von Studiengebühren für nichteuropäische Studierende .....	119
15	Unzureichende Gebührenerhebung durch Hochschulen.....	125
16	Verwendung von Langzeitstudiengebühren .....	130
17	Verlagerung der Drittmittelforschung in die Beteiligungen von Hochschulen.....	134
18	Risiken für die Hochschulhaushalte aufgrund fehlenden Beteiligungscontrollings .....	141
19	Fehlendes Betriebsmonitoring für ein Hochschulgebäude .....	145
<b>Kultusministerium.....</b>		<b>147</b>
20	Projektmanagement sollte Schule machen .....	147
21	Schwachstellen des Inklusionsfolgekostengesetzes .....	152
<b>Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung .....</b>		<b>157</b>
22	Mit welchem personellen Aufwand plant und baut die Straßenbauverwaltung? ....	157
<b>Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz .....</b>		<b>159</b>
23	Ausbildung über Bedarf in der Anstalt Niedersächsische Landesforsten.....	159
24	Absatzförderung land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse .....	165
25	Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse ohne Erfolgskontrolle.....	171
<b>Justizministerium.....</b>		<b>176</b>
26	Schwachstellen des Bildungsinstituts des niedersächsischen Justizvollzuges .....	176

---

<b>Allgemeine Finanzverwaltung .....</b>	<b>181</b>
27      Niedersächsische Förderbank – steigende Kosten – ausbaufähige Effizienz.....	181
28      Notwendige Konzentration einer Landesgesellschaft auf ihr Kerngeschäft .....	189
29      Gewährung von Beihilfen in Pflegefällen.....	194
<b>Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz .....</b>	<b>201</b>
30      Informationstechnik beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz.....	201
31      Mislungener Erschwernisausgleich für Grünland.....	207
32      Erhebliche Mängel bei der Förderung von Mietwohnungen .....	215
<b>Verschiedene Ressorts .....</b>	<b>220</b>
33      Gutachten- und Beraterverträge .....	220
34      Organisationsarbeit – Prioritäten richtig setzen .....	229
35      Kosten der IT .....	234
<b>Sonstige Prüfungen .....</b>	<b>240</b>
36      Zahnärztekammer Niedersachsen: Haushaltsführung stärker am Landesrecht ausrichten .....	240
37      Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR .....	246
38      Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag .....	252



## I Vorbemerkungen

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) ist ein unabhängiges, mit verfassungsrechtlichem Sonderstatus versehenes Organ der Finanzkontrolle. Der LRH ist nur dem Gesetz unterworfen und von Weisungen unabhängig. Die Mitglieder des Landesrechnungshofs besitzen richterliche Unabhängigkeit. Sie bilden den Senat.

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 gute 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 und, soweit die Ausführung des Haushalts der Präsidentin des Landtages, dem Präsidenten des Staatsgerichtshofs oder der Landesbeauftragten für den Datenschutz obliegt, über deren Entlastung.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2017 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 an:

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

## II Allgemeine Feststellungen

*Die Haushaltsrechnung 2017 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.*

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

### 1 Haushaltsrechnung 2017

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2017 und 2018.<sup>1</sup> Die Haushaltsrechnung legte es dem Landtag gemäß Art. 69 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 LHO mit Schreiben vom 14.12.2018 (Drs. 18/2440) vor und übersandte sie gemäß Art. 70 Abs. 1 NV dem LRH zur Prüfung.

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017 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 2017

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2017 ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) aus. Nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und Aus-

---

<sup>1</sup> Haushaltsgesetz 2017/2018 vom 20.12.2016 (Nds. GVBl. S. 289) und Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2017/2018 (Nachtragshaushaltsgesetz 2017) vom 16.08.2017 (Nds. GVBl. S. 261).

gabereste 2017 und 2016 ergibt sich folgendes ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO):

		<b>Einnahmen €</b>	<b>Ausgaben €</b>
a)	Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2017 beträgt das Haushaltssoll	30.389.697.000,00	30.389.697.000,00
b)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2016 übernommenen Haushaltsreste	1.136.711.039,86	1.136.711.039,86
<b>c)</b>	<b>Summe der Soll-Beträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2016 übernommenen Haushaltsreste (b)</b>	<b>31.526.408.039,86</b>	<b>31.526.408.039,86</b>
d)	Nach der Haushaltsrechnung 2017 betragen		
	aa) die Ist-Einnahmen	30.666.314.105,82	
	bb) die Ist-Ausgaben		30.666.314.105,82
	(§§ 82 Nr. 1 a und b LHO)		
e)	Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2017 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2018 übertragen wurden	1.339.721.635,14	1.339.721.635,14
<b>f)</b>	<b>Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2017 verbliebenen Haushaltsreste (e)</b>	<b>32.006.035.740,96</b>	<b>32.006.035.740,96</b>
g)	Gegenüber der Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2016 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
	aa) Mindereinnahme	479.627.701,10	
	bb) Minderausgabe		479.627.701,10
<b>h)</b>	<b>Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2017 (§ 83 Nr. 2 d LHO)</b>	<b>0,00</b>	

Tabelle 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Soll-Abschlusses

Ausweislich der Haushaltsrechnung 2017 wurde auf die eingeplante Entnahme von 550 Mio. € aus der Allgemeinen Rücklage verzichtet.<sup>2</sup> Darüber hinaus wurden aus dem Abschluss weitere 526,4 Mio. € der Allgemeinen Rücklage zugeführt.<sup>3</sup>

In Höhe von 100 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 2017/2018 fortzuschreibenden Kreditermächtigung beträgt unverändert 106,3 Mio. €. Diese wird in das Jahr 2018 übertragen.<sup>4</sup>

## 1.2 Bildung des Einnahmerestes 2017

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2017 von rd. 1.339 Mio. € besteht aus den Positionen

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften  
Kreditermächtigungen rd. 1.309 Mio. €  
und
  
- sonstige Einnahmereste rd. 30 Mio. €.

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

---

<sup>2</sup> Haushaltsrechnung 2017, Kapitel 13 02, Titel 359 11.

<sup>3</sup> Haushaltsrechnung 2017, Kapitel 13 25, Titelgruppe 61/62 und Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

<sup>4</sup> Haushaltsrechnung 2017, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

### 1.3 Bildung des Ausgaberestes 2017

Der vom Finanzministerium gebildete Ausgabereist 2017 von rd. 1.339,72 Mio. € (Vorjahr: 1.136,71 Mio. €) teilt sich wie folgt auf die Einzelpläne auf:

Einzelplan	Übertragene Ausgabereiste zu Beginn des Haushaltsjahres		Veränderung der Ausgabereiste im Haushaltsjahr 2017 um Mio. €
	2017 in Mio. €	2018 in Mio. €	
01	0,50	1,16	0,66
02	5,15	4,48	-0,68
03	157,41	50,82	-106,59
04	58,83	70,65	11,83
05	88,85	167,46	78,61
06	246,20	299,04	52,84
07	187,15	277,81	90,66
08	123,94	94,22	-29,72
09	23,65	17,49	-6,16
11	10,89	11,10	0,21
12	0,00	0,00	0,00
13	51,05	114,01	62,96
14	0,00	0,00	0,00
15	59,85	75,27	15,41
17	0,46	0,69	0,23
20	122,77	155,53	32,77
<b>Summe</b>	<b>1.136,71</b>	<b>1.339,72</b>	<b>203,01</b>

Tabelle 2: Ausgabereiste nach Einzelplänen 2017<sup>5</sup>

Die Übertragung der Ausgabereiste erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 17,9 %.

### 1.4 Ausschöpfung der Kreditermächtigungen

Im Haushaltsjahr 2017 wurde keine Netto-Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben veranschlagt (§ 3 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2017/2018).

<sup>5</sup> Haushaltsrechnung 2017, Nr. 4.2.3 des Abschlussberichts.

Es bestanden Kreditermächtigungen aus dem Einnahmerest 2016 und einer nicht ausgeschöpften Tilgungskreditermächtigung gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO aus dem Jahr 2017.

Die Ausschöpfung der veranschlagten Mittel stellt sich wie folgt dar:

<b>a)</b>	<b>Kreditermächtigung 2017</b>	€
	Einnahmerest aus dem Vorjahr 2016	1.099.978.223,36
	Ermächtigung aus Tilgungen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO (Negativbetrag zum 31.12.2017 lt. Haushaltvollzugssystem)	2.961.832.571,69
	Summe	4.061.810.795,05
	<i>gemäß § 3 Abs. 2 HG 2017/2018 aus Vorjahr</i>	<i>106.299.177,80</i>
<b>b)</b>	<b>Inanspruchnahme der Ermächtigungen</b>	
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Ist-Ausgleich	2.126.450.979,33
	Zuführung zur Allgemeinen Rücklage	526.442.581,31
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Soll-Ausgleich (Einnahmerest 2017)	1.308.917.234,41
	Summe	3.961.810.795,05
<b>c)</b>	<b>Differenz b) - a)</b>	-100.000.000,00
	<i>gemäß § 3 Abs. 2 HG 2017/2018 wird unverändert übertragen</i>	<i>106.299.177,80</i>

*Tabelle 3: Ausschöpfung der Kreditermächtigung<sup>6</sup>*

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 dieser Kreditaufnahme wird im Frühjahr des Folgejahres nachgeholt und auf der Grundlage eines Haushaltsvermerks im Rahmen des Haushaltsabschlusses in das vorangegangene Haushaltsjahr zurückgebucht und damit dem Haushaltsjahr zugeordnet.

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

<sup>6</sup> Haushaltsrechnung 2017, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

Darüber hinaus bestand eine mit Rücksicht auf die Gegenfinanzierung innerer Kassenkredite gesetzlich fortgeschriebene Kreditermächtigung (§ 3 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2017/2018). Diese wurde nicht in Anspruch genommen, sondern in Höhe von 106.299.177,80 € weiter übertragen.

Auf die nicht mit dem Haushaltsabschluss verbrauchten Tilgungskreditermächtigungen von 100 Mio. € hat das Finanzministerium endgültig verzichtet.

### 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 (vgl. § 37 Abs. 4 LHO). Den Antrag auf nachträgliche Billigung stellte das Finanzministerium mit Schreiben vom 14.12.2018 (Drs. 18/2440).

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 854.748.403,64 € (Vorjahr: 146.976.389,73 €) aus.

	2016 €	2017 €	Veränderung €
<b>Überplanmäßige Ausgaben</b>	104.209.570,04	312.963.633,34	208.754.063,30
<b>Außerplanmäßige Ausgaben</b>	42.206.819,69	540.372.173,31	498.165.353,62
<b>Vorgriffe</b>	560.000,00	1.412.596,99	852.596,99
<b>Summe</b>	<b>146.976.389,73</b>	<b>854.748.403,64</b>	<b>707.772.013,91</b>

*Tabelle 4: Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Haushaltsvorgriffen*

Die Erhöhung besteht im Wesentlichen aus zwei Positionen:

- Bei Kapitel 03 26 (Asylbewerber, Kontingent- und sonstige ausländische Flüchtlinge), Titel 633 11 (Erstattungen von Verwaltungsausgaben an Gemeinden) wurde eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 196.346.048,84 € bewilligt. Eine Einsparung erfolgte in gleicher Höhe in Kapitel 03 28 bei Titel 547 10 (Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungskosten).
- In Kapitel 13 02 (Allgemeine Finanzverwaltung – Allgemeine Bewilligungen) wurde der Titel 919 12 (Zuführung an die Allgemeine Rücklage) außerplanmäßig eingerichtet. Als Ausgabe wurden 526.442.581,31 € gebucht.

Für 16 Fälle mit Ausgaben von 12.270.761,21 € (Vorjahr: 299.450,58 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

## 1.6 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 2017 waren folgende Globale Minderausgaben veranschlagt:

- |   |               |
|---|---------------|
| • Einzelplan 05 (Sozialministerium)           | 10.613.000 €, |
| • Einzelplan 06 (Wissenschaftsministerium)    | 5.963.000 €,  |
| • Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung) | 99.549.000 €. |

Die Minderausgaben wurden wie folgt erwirtschaftet:

Einzelplan	erwirtschaftet bei Kapitel – Titel	in Höhe von €	Zweckbestimmung des Titels
05	05 30 – 633 11	10.613.000	Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Sozialhilfe – Zuweisungen an Gemeinden im Quotalen System
<b>Summe</b>		<b>10.613.000</b>	
06	06 05 – 684 64	1.837.000	Besondere Kosten der Ausbil- dungsförderung Erstattung an die Studenten- werke
	06 80 – 633 02	4.126.000	Erwachsenenbildung Sonderfonds zur Unterstützung und Förderung des lebenslan- gen Lernens
<b>Summe</b>		<b>5.963.000</b>	
13	13 20 – 686 12	6.047.000	Vermögensverwaltung Anspruch der Volkswagen-Stif- tung auf den Dividendengegen- wert
	13 25 – 871 11	30.387.000	Schuldenverwaltung Für die Inanspruchnahme und für Aufwendungen zur Vermei- dung von Verlusten aus Bürg- schafts-, Gewährleistungs- und anderen Verträgen
	ohne titelscharfe Darstellung	63.115.000	Im Haushaltsvollzug auf einer Vielzahl von Einzeltiteln erwirt- schaftet
<b>Summe</b>		<b>99.549.000</b>	

Tabelle 5: *Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben*

## 1.7 Belege

Der LRH stellte bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2017 keine Zahlungen fest, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

## 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 Sonderform von Sondervermögen sind Rücklagen. Sondervermögen und Rücklagen werden außerhalb des Kernhaushalts bewirtschaftet.

Durch diese Nebenhaushalte können die Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Klarheit, Fälligkeit und Jährlichkeit beeinträchtigt werden. Grundsätzlich sind die benötigten 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“<sup>7</sup> wiesen die Sondervermögen und Rücklagen zum jeweiligen Jahresende folgende Bestände auf:

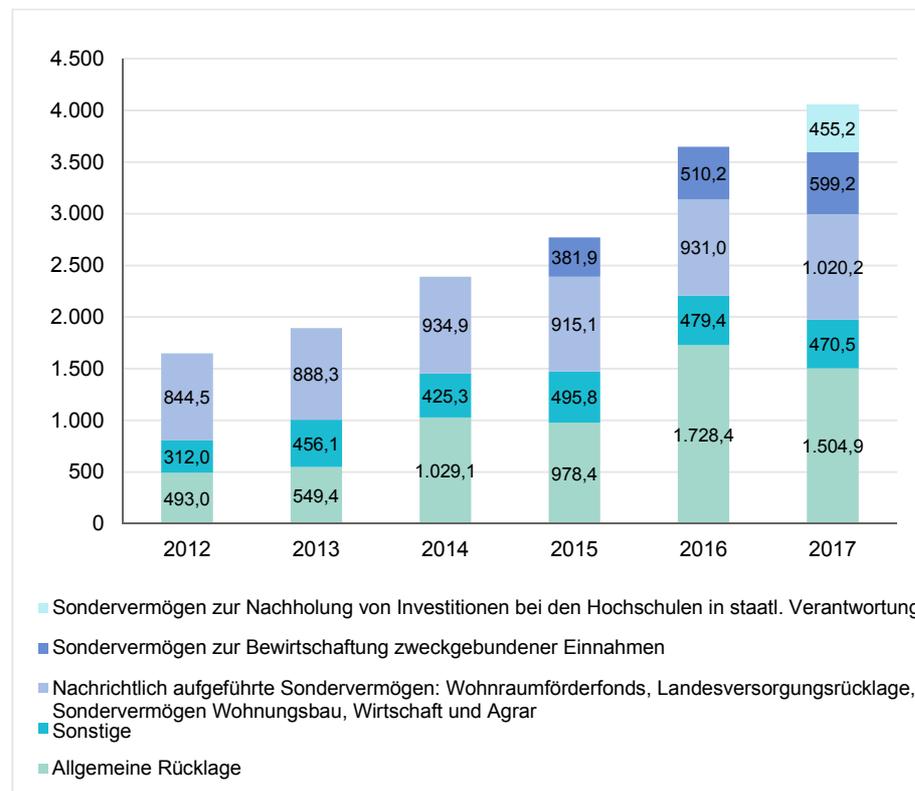


Abbildung 1: Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen (in Mio. €)

Der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen stieg in den Jahren 2012 bis 2017 von 1.649,5 Mio. € auf 4.050,0 Mio. € und damit auf mehr als das Doppelte.

<sup>7</sup> Abschnitt III, S. 7 der Haushaltsrechnung 2017.

Der Bestand der Allgemeinen Rücklage erhöhte sich in den Jahren 2014 bis 2017 von 549,4 Mio. € auf 1.504,9 Mio. €.

	2014	2015	2016	2017
<b>Stand 01.01.</b>	549,4	1.029,1	978,4	1.728,4
Zuführung	479,7	429,0	750,0	526,5
Entnahme	0,0	479,7	0,0	750,0
<b>Stand 31.12.</b>	<b>1.029,1</b>	<b>978,4</b>	<b>1.728,4</b>	<b>1.504,9</b>

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

Diese Entwicklung steht insbesondere im Zusammenhang mit der Bildung neuer Sondervermögen bzw. der Aufstockung von Sondervermögen: Im Betrachtungszeitraum wurden der Allgemeinen Rücklage in einigen Fällen Mittel mit dem Ziel zugeführt, diese zu einem späteren Zeitpunkt in ein Sondervermögen umzubuchen.<sup>8</sup>

## 2 Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

### 2.1 Vermögensnachweisung

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“<sup>9</sup> schließt mit einem Bestand von 1.898.355.361,18 € ab.

Nach Art. 69 Satz 2, 2. Alternative 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

<sup>8</sup> Vgl. § 3 des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ vom 16.05.2017 (Nds. GVBl. S. 153); vgl. § 3 des Gesetzes über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ und zur Änderung des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 120).

<sup>9</sup> Abschnitt II, S. 3 der Haushaltsrechnung 2017.

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.

## **2.2 Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung**

Bei den fundierten Schulden handelt es sich um die Summe der Kreditmarktschulden und der Schulden im öffentlichen Bereich. Am Ende des Haushaltsjahres 2017 betragen die fundierten Schulden des Landes nach der Haushaltsrechnung<sup>10</sup> 60.483 Mio. € (Vorjahr: 60.815 Mio. €).

---

<sup>10</sup> Abschnitt II, S. 7 der Haushaltsrechnung 2017.

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2017 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2017 €	mithin Zugang + Abgang - €
<b>1. Kreditmarktschulden</b>			
Wertpapiersschulden			
Landesschatzanzweisungen	37.625.000.000,00	39.100.000.000,00	+1.475.000.000,00
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich			
- bei Kreditinstituten	13.722.412.364,20	12.792.047.902,15	-930.364.462,05
- beim sonstigen inländischen Bereich	8.898.460.910,33	8.044.886.361,33	-853.574.549,00
<b>zusammen</b>	<b>60.245.873.274,53</b>	<b>59.936.934.263,48</b>	<b>-308.939.011,05</b>
<b>2. Schulden im öffentlichen Bereich</b>			
beim Bund			
- Wohnungsbaudarlehen und Sonstige Darlehen	569.343.755,05	545.722.641,00	-23.621.114,05
<b>zusammen</b>	<b>569.343.755,05</b>	<b>545.722.641,00</b>	<b>-23.621.114,05</b>
<b>Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 2.) laut Haushaltsrechnung</b>	<b>60.815.217.029,58</b>	<b>60.482.656.904,48</b>	<b>-332.560.125,10</b>

Tabelle 7: Darstellung der fundierten Schulden<sup>11</sup>

Die fundierten Schulden sind hiernach um rd. 333 Mio. € gesunken. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus einem Rückgang der Kreditmarktschulden von rd. 309 Mio. € und einem Rückgang der Schulden im öffentlichen Bereich von rd. 24 Mio. €.

Der Rückgang der Kreditmarktschulden resultiert aus der Differenz zwischen dem aus dem Jahr 2016 übernommenen Einnahmerest (1.099.978.223,36 €) und dem in das Jahr 2018 übertragenen Einnahmerest (1.308.917.234,41 €) mit einem Saldo von 208.939.011,05 € und dem Verzicht auf die Ausschöpfung einer Tilgungskreditermächtigung in Höhe von 100 Mio. €.

<sup>11</sup> Abschnitt II, S. 7 der Haushaltsrechnung 2017.

Dem liegt folgende Berechnung zugrunde:

	<b>Haushaltsjahr 2017</b> €
Schuldenaufnahme (Ist)	7.910.696.766,11
Tilgung (Ist)	8.219.635.777,16
<i>Differenz</i>	-308.939.011,05
Zuzüglich nach 2018 übertragener Einnahmerest	1.308.917.234,41
<b>a) Summe Ist</b>	<b>999.978.223,36</b>
Schuldenaufnahme (Soll)	8.223.590.000,00
Tilgung (Soll)	8.223.590.000,00
<i>Differenz</i>	0,00
Zuzüglich aus 2016 übertragener Einnahmerest	1.099.978.223,36
<b>b) Summe Soll</b>	<b>1.099.978.223,36</b>
<b>Abweichung a) - b)</b>	<b>-100.000.000,00</b>

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

### 2.3 Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats

Für Zwecke der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern nach Art. 109 a 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.<sup>12</sup> Für Niedersachsen bedeutet dies, dass neben den Kreditmarktschulden im Rahmen des Haushaltsabschlusses gebildete Einnahmereste aus Kreditermächtigungen sowie nach § 3 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes übertragene Kreditermächtigungen einbezogen werden.

<sup>12</sup> Vgl. Beschluss zu TOP 2 der 1. Sitzung des Stabilitätsrats am 28.04.2010.

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

	Stand am Ende des Haushalts- jahres 2016 €	Stand am Ende des Haushalts- jahres 2017 €	Veränderung €
<b>Kreditmarkt- schulden</b>	<b>60.245.873.274,53</b>	<b>59.936.934.263,48</b>	<b>-308.939.011,05</b>
Als Einnahmerest übertragene Kre- ditermächtigung gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO	1.099.978.223,36	1.308.917.234,41	208.939.011,05
Kreditermächti- gung gemäß § 3 Abs. 2 HG 2017/2018	106.299.177,80	106.299.177,80	0,00
<b>Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitäts- rats</b>	<b>61.452.150.675,69</b>	<b>61.352.150.675,69</b>	<b>-100.000.000,00</b>

*Tabelle 9: Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats*

Der Schuldenstand verringerte sich im Jahr 2017 um 100 Mio. € aufgrund des Verzichts auf die Inanspruchnahme einer Tilgungskreditermächtigung in dieser Höhe. Zum 31.12.2017 betrug der Schuldenstand 61.352 Mio. €.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Schuldenstands in Abgrenzung des Stabilitätsrats für die Jahre 2016 bis 2019:

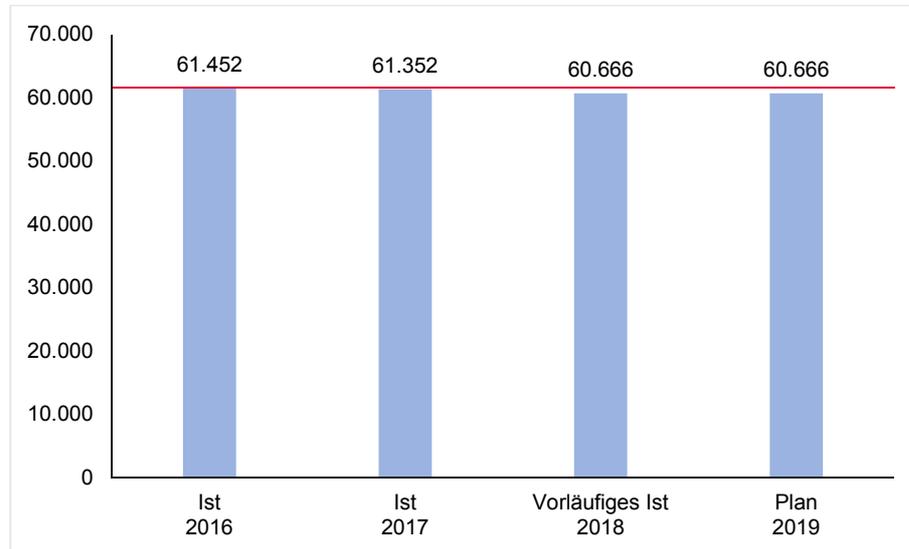


Abbildung 2: Entwicklung der Schulden in Abgrenzung der Ermittlung des Stabilitätsrats (in Mio. €)

Aufgrund eines nicht ausgeschöpften Einnahmerestes des Jahres 2017 verringerte sich der Schuldenstand im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 um 686 Mio. €. <sup>13</sup> Die Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrats reduzieren sich damit für das Jahr 2018 auf 60.666 Mio. €. Ab dem Jahr 2019 sind gemäß Mittelfristplanung keine weiteren Tilgungen eingeplant.

Als weitere Kennziffer melden die Länder dem Stabilitätsrat ihren Schuldenstand je Einwohner. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum 31.12.2016 und 31.12.2017.

<sup>13</sup> Vgl. Drs. 18/3476, S. 6.

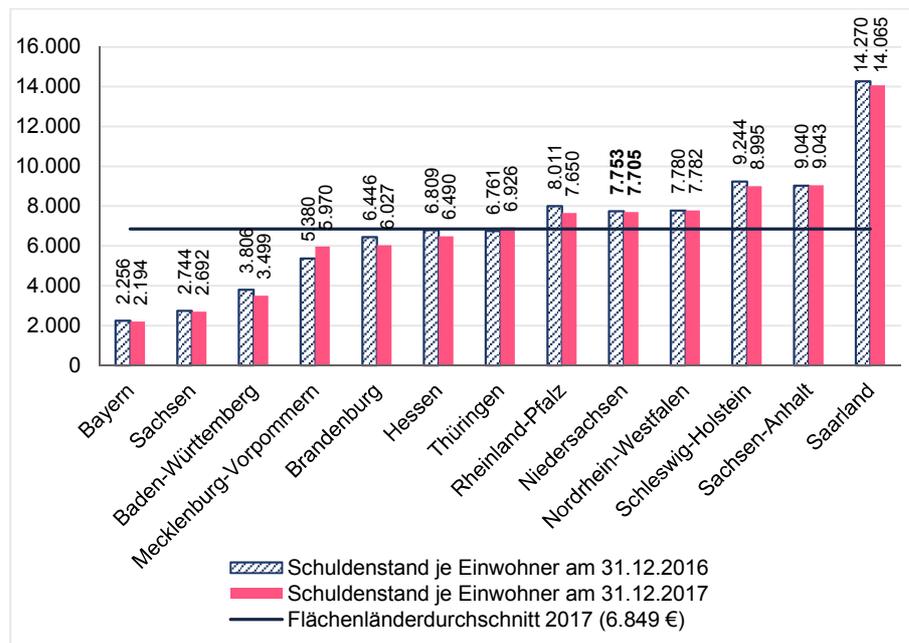


Abbildung 3: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in den Flächenländern (in €)<sup>14</sup>

Niedersachsen wies im Jahr 2017 im Vergleich der Flächenländer die fünftöchste Pro-Kopf-Verschuldung aus. Diese lag um 856 € über dem Länderdurchschnitt.

## 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 2017 übernommenen „Bürgschafts-, Garantie- oder ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträge“ betragen nach Abschnitt II<sup>15</sup> der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen

<sup>14</sup> Vgl. TOP 2 der 18. Sitzung des Stabilitätsrats am 06.12.2018, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2018).

<sup>15</sup> Nr. 2 der „Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2017“.

4.723.704.600,17 € (Vorjahr: 5.215.647.249,61 €). Die im Kapitel 13 25 Titel 871 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene „tatsächliche“ Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 1.104.328,96 € (Vorjahr: 25.546.297,63 €). Es handelt sich hierbei um einen saldierten Betrag<sup>16</sup>: Das Land wurde im Jahr 2017 aus Bürgschaftsverpflichtungen in Höhe von 3.995.574,62 € in Anspruch genommen. Dem standen Erstattungen von 2.891.245,66 € gegenüber. Daraus ergibt sich eine Nettoinanspruchnahme von 1.104.328,96 €.

Bei Berücksichtigung weiterer Einnahmen<sup>17</sup> wie Zinsen und Tilgungen auf Forderungen aus vom Land anerkannten und abgerechneten Bürgschaftsausfällen in Höhe von 1.081.299,51 € ergibt sich eine Nettoinanspruchnahme im Jahr 2017 von 23.029,45 €.

Das Finanzministerium war ermächtigt, Garantien und Bürgschaften zulasten des Landes bis zur Höhe von 2.032.000.000 € einzugehen.<sup>18</sup> Ausweislich der Veränderungsnachweisung zum Hauptbuch der Landesschulden über die noch laufenden Bürgschaften und Garantien des Landes nach dem Stand 31.12.2017 wurden im Jahr 2017 Bürgschaften in Höhe von 32.118.601,77 € übernommen. Unter Hinzurechnung der Bürgschaften und Garantien für den Wohnungsbau (über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank)) in Höhe von 23.900.000,00 € ergibt sich ein Gesamtbetrag in Höhe von 56.018.601,77 €.

## 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 Er-

<sup>16</sup> Vgl. Haushaltsvermerk zu Kapitel 13 25, Titel 871 11.

<sup>17</sup> Kapitel 13 25, Titel 141 70 und 141 71.

<sup>18</sup> § 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2017/2018.

mächtigung 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 2017 ist dargestellt, in welcher  
Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm.<sup>19</sup>  
Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsver-  
pflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machen Kor-  
rekturen der Ausgangswerte notwendig, um die mögliche Belastung  
realistisch darzustellen.

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2018 €	2019 €	2020 €	2021 €	2022 ff. €	Summe €
bis 31.12.2016	579.807.806	433.304.765	131.448.735	76.252.534	413.381.871	1.634.195.710
Korrektur- betrag	-4.781.499	-3.894.754	-3.552.040	-16.778.774	9.120.394	-19.886.672
gesamt in 2017	318.465.484	272.734.343	249.726.606	139.540.839	56.303.334	1.036.770.607
<b>bis 31.12.2017</b>	<b>893.491.791</b>	<b>702.144.354</b>	<b>377.623.301</b>	<b>199.014.599</b>	<b>478.805.599</b>	<b>2.651.079.645</b>
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2017 Verpflichtungen (ohne VE) eingegangen, die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können:						55.068.550
<b>Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen:</b>						<b>2.706.148.195</b>

Tabelle 10: *Eingegangene Verpflichtungen*

Die Summe der im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 ausge-  
brachten Ermächtigungen, über das Haushaltsjahr 2017 hinaus Ver-  
pflichtungen zulasten des Landes einzugehen, wurde auf  
1.171.144.000 € festgesetzt.<sup>20</sup> Hiervon nahm das Land Verpflichtungs-  
ermächtigungen in Höhe von 1.036.770.607 € in Anspruch.

<sup>19</sup> Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2017 in Anspruch genommenen Ver-  
pflichtungsermächtigungen (S. 14) und über die eingegangenen Verpflichtun-  
gen (ohne Verpflichtungsermächtigung), die in kommenden Haushaltsjahren  
zu Ausgaben führen können (S. 20).

<sup>20</sup> § 1 Satz 2 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2017/2018.

### III Umsetzung des Verschuldungsverbots in Niedersachsen

*Der LRH begrüßt, dass das Land das in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz geregelte Verschuldungsverbot in der Niedersächsischen Verfassung und der LHO verankern will.*

*Die Inanspruchnahme der grundgesetzlichen Ermächtigung zur Regelung von Ausnahmen vom Verschuldungsverbot hält der LRH im Ergebnis für sachgerecht. Er weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass das Land die Ausnahmen nur sehr restriktiv in Anspruch nehmen sollte. Der LRH hält es für erforderlich, mögliche Umgehungstatbestände ausdrücklich in die Regelungen des Verschuldungsverbots einzubeziehen und Berichts- und Unterrichtungspflichten der Landesregierung gesetzlich zu regeln.*

*Der LRH wird die Wirkungen der gewählten Ausgestaltung des Verschuldungsverbots künftig beobachten und dessen Einhaltung durch das Land überwachen.*

#### 1 Vorbemerkung

Zum 01.08.2009 wurde in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) ein Verschuldungsverbot geregelt: Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern so aufzustellen, dass diese ohne strukturelle Neuverschuldung ausgeglichen werden. Ziel der Regelung ist es, im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern. Die ständig wachsende Verschuldung von Bund und Ländern soll hiermit eingedämmt werden. Für den Bund gilt das Verschuldungsverbot bereits seit dem Jahr 2016. Die Länder müssen es ab dem Jahr 2020 einhalten.

Das Verschuldungsverbot gilt nicht absolut. Art. 109 Abs. 3 GG sieht auch Situationen vor, in denen eine Neuverschuldung zulässig sein kann:

- Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG erlaubt die Kreditaufnahme zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung. Eine solche Kreditaufnahme ist zulässig, wenn die Schulden in konjunkturell guten Zeiten wieder getilgt werden.
- Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG enthält einen Ausnahmetatbestand, der die Kreditaufnahme bei Auftreten von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, erlaubt. Diese Kreditaufnahme ist gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG nur zulässig, wenn ein Tilgungsplan die Rückführung des Kredits verbindlich regelt.

Das Verschuldungsverbot bindet die Länder ab dem Jahr 2020 unmittelbar. Von den beiden Ausnahmetatbeständen können Bund und Länder hingegen nur Gebrauch machen, wenn sie die Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG in Anspruch nehmen und diese Vorgaben in Bundes- bzw. Landesrecht umsetzen.

## **2 Umsetzung des Verschuldungsverbots gemäß Art. 109 Abs. 3 GG in Niedersachsen**

Der LRH empfahl dem Land bereits im Jahr 2010, die Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG zu nutzen, um das Verschuldungsverbot bzw. die Ausnahmetatbestände in Landesrecht umzusetzen.<sup>21</sup>

Am 19.03.2019 legte die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Schuldenbremse vor.<sup>22</sup> Ausweislich des Entwurfs sol-

---

<sup>21</sup> Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO vom 10.09.2010 „Das Verschuldungsverbot aus Art. 109 Absatz 3 Grundgesetz – Konsequenzen für Niedersachsen“.

<sup>22</sup> Drs. 18/3258.

len das Verschuldungsverbot sowie die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der grundgesetzlich eröffneten Ausnahmetatbestände in der Niedersächsischen Verfassung geregelt werden. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Verschuldungsverbots soll in den §§ 18 ff. LHO erfolgen. Zur Schätzung der Konjunkturkomponente ist das sogenannte Produktionslückenverfahren der EU (EU-Modell) vorgesehen. Dieses Verfahren wird in ähnlicher Form auch von den Ländern, die Konsolidierungshilfe in Anspruch nehmen, und vom Bund angewandt.

Der LRH nahm im Rahmen der Verbandsbeteiligung und im Rahmen der Anhörung zu den Beratungen des Gesetzentwurfs ausführlich Stellung.<sup>23</sup>

### **3 Bewertung des LRH**

Der LRH hält das grundgesetzlich geregelte Verschuldungsverbot für sachgerecht und zwingend erforderlich. Dies wird nicht zuletzt auch am hohen Schuldenstand des Landes von rd. 60,7 Mrd. € deutlich. Dem Land ist es in den vergangenen Jahren auch in konjunkturell guten Zeiten nicht gelungen, auf eine Nettoneuverschuldung zu verzichten. Erst im Jahr 2017 konnte das Land auf eine Nettoneuverschuldung im Plan verzichten.

---

<sup>23</sup> Die schriftliche Stellungnahme des LRH vom 17.04.2019 ist unter [https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen\\_2019/](https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen_2019/) abrufbar.

Bezogen auf die Umsetzung des Verschuldungsverbots in Niedersachsen sind insbesondere drei Aspekte wesentlich:

- Die Verhinderung möglicher Umgehungen des Verschuldungsverbots,
- die Sicherstellung der Symmetrie bei Durchführung der Konjunkturbereinigung und
- die Gewährleistung der Transparenz der Wirkungen der gewählten Ausgestaltung des Verschuldungsverbots und insbesondere der Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände durch umfassende Berichts- und Unterrichtungspflichten.

#### *Umgehungen des Verschuldungsverbots*

Der Verhinderung von Umgehungen des Verschuldungsverbots kommt aus Sicht der Finanzkontrolle eine besondere Bedeutung zu: Wenn ein weiterer unkontrollierter Anstieg der Verschuldung des Landes wirksam verhindert werden soll, müssen Umgehungstatbestände weitestgehend ausgeschlossen werden.

Hierfür ist es erforderlich, Umgehungstatbestände zu identifizieren und in die Regelungen des Verschuldungsverbots einzubeziehen. Die Folgewirkungen bestimmter alternativer Finanzierungsmodelle müssen beobachtet und unter dem Blickwinkel des Verschuldungsverbots kritisch hinterfragt werden.

Der LRH weist nachdrücklich darauf hin, dass die Ausnahmen vom Verschuldungsverbot restriktiv gehandhabt werden sollten und einer extensiven Auslegung der Ausnahmetatbestände vorzubeugen ist.

Im Rahmen der Anhörung im Landtag kritisierte der LRH, dass die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf keine ausdrücklichen Regelungen zu möglichen Umgehungstatbeständen vorgesehen hat. Er empfiehlt, gesetzlich ausdrücklich zu regeln, dass

- das Verschuldungsverbot auch für Landesbetriebe und Sondervermögen des Landes gilt,
- dem Land Einnahmen aus Krediten auch dann entstehen, wenn Kredite für die Finanzierung staatlicher Aufgaben durch selbstständige juristische Personen aufgenommen werden, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, wenn das Land für die Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme einsteht, und
- in das Verschuldungsverbot auch finanzielle Transaktionen einzu beziehen sind, die wie Kredite wirken und eine Umgehung des Verschuldungsverbots bezwecken.<sup>24</sup>

Darüber hinaus fordert der LRH, dass die Folgewirkungen der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen vom Land fortlaufend beobachtet und offengelegt werden sollten. Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen birgt das Risiko, eine verdeckte strukturelle Neuverschuldung zu verursachen. Dies kann dann der Fall sein, wenn sich die Bereinigung auf der Ausgabenseite im Ergebnis nicht als vermögensneutral erweist.

---

<sup>24</sup> In Betracht kommen z. B. ÖPP-Maßnahmen, sofern diese nicht als wirtschaftlich im Sinne von § 7 LHO anzusehen sind.

### *Sicherstellung der Symmetrie bei Durchführung der Konjunkturbereinigung*

Wesentliche Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 GG im Falle der Durchführung einer Konjunkturbereinigung ist die Sicherstellung der Symmetrie: Gefordert ist eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung.

Der Gesetzentwurf wandelt das zur Konjunkturbereinigung gewählte Verfahren (EU-Modell) insoweit ab, als eine sogenannte Abschneidegrenze geregelt wird. Die Abschneidegrenze sieht eine Begrenzung des absoluten Betrags der Steuerabweichungskomponente auf 5 % des Ansatzes der Steuereinnahmen im Entwurf des Haushaltsplans vor. Die Regelung bewirkt, dass Minder- bzw. Mehreinnahmen, die außerhalb dieser Begrenzung liegen, ohne Kreditaufnahme auszugleichen sind bzw. zur Ausgabenfinanzierung eingesetzt werden dürfen.

Nach Auffassung des LRH liegen nachvollziehbare Gründe für eine Abwandlung des EU-Modells in dieser Hinsicht nicht vor. Das EU-Modell ist bereits vielfach auf seine symmetrischen Eigenschaften hin untersucht worden. Das Land greift mit der Modelländerung in ein bewährtes Verfahren ein, ohne auf eigene Erfahrungen mit dem Verfahren zurückgreifen zu können. Der LRH sieht darin eine mögliche Gefährdung der Einhaltung der Symmetrie. Zudem erschweren Modelländerungen die Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern, die das EU-Modell anwenden. Der LRH empfiehlt dem Land daher, von dieser Regelung Abstand zu nehmen.

### *Berichts- und Unterrichtungspflichten*

Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung und Komplexität der neuen Regelungen hält der LRH zudem umfassende Berichts- und Unterrichtungspflichten der Landesregierung bezogen auf die einzelnen Komponenten des Verschuldungsverbots für elementar. Dies würde die Transparenz der Regelungen erhöhen und den Landtag in die Lage versetzen, die relevanten Faktoren bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Da der Gesetzentwurf diesbezüglich keine gesonderten Regelungen enthält, fordert der LRH konkrete und verbindliche Regelungen für die Darstellung der verschiedenen Komponenten des Verschuldungsverbots. Die Landesregierung teilt die Auffassung des LRH in diesem Punkt, hält jedoch eine gesetzliche Regelung für entbehrlich.

## **4 Ausblick**

Die Frage der Einhaltung des Verschuldungsverbots wird künftig Bestandteil der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch den LRH sein. Dabei wird der LRH insbesondere auch die Wirkung der gewählten Ausgestaltung des Verschuldungsverbots und die Frage, ob Umgehungen ersichtlich sind, beobachten.

Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass das Verschuldungsverbot nicht die Vorgabe beinhaltet, Altschulden zu tilgen und damit den Schuldenstand langfristig zu verringern. Es handelt sich lediglich um das Verbot der Neuverschuldung. Dieser Umstand befreit das Land jedoch nicht von der Verpflichtung zur Rückführung der Altschulden in Höhe von aktuell rd. 60,7 Mrd. €. Das Land muss seine Anstrengungen verstärken, um das Ziel einer nachhaltigen und generationengerechten Finanzpolitik zu erreichen.

## IV Strukturelle Nachhaltigkeit des Landeshaushalts

### 1 Aktuelle Haushaltslage

*Die Einnahmeentwicklung im Landeshaushalt war in den letzten Jahren erfreulich. Dennoch ist auf Risiken auf der Ausgabenseite hinzuweisen. Insbesondere bestehen erhebliche Investitionsbedarfe; das Zinsänderungsrisiko ist unverändert hoch.*

#### *Steigerung der Gesamteinnahmen und -ausgaben*

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben stiegen im Zeitraum 2013 bis 2017 um 3,5 Mrd. € (12,9 %).

Auf der Einnahmeseite ist dies im Wesentlichen auf Steuermehreinnahmen zurückzuführen. Die Einnahmeentwicklung stellt sich wie folgt dar:

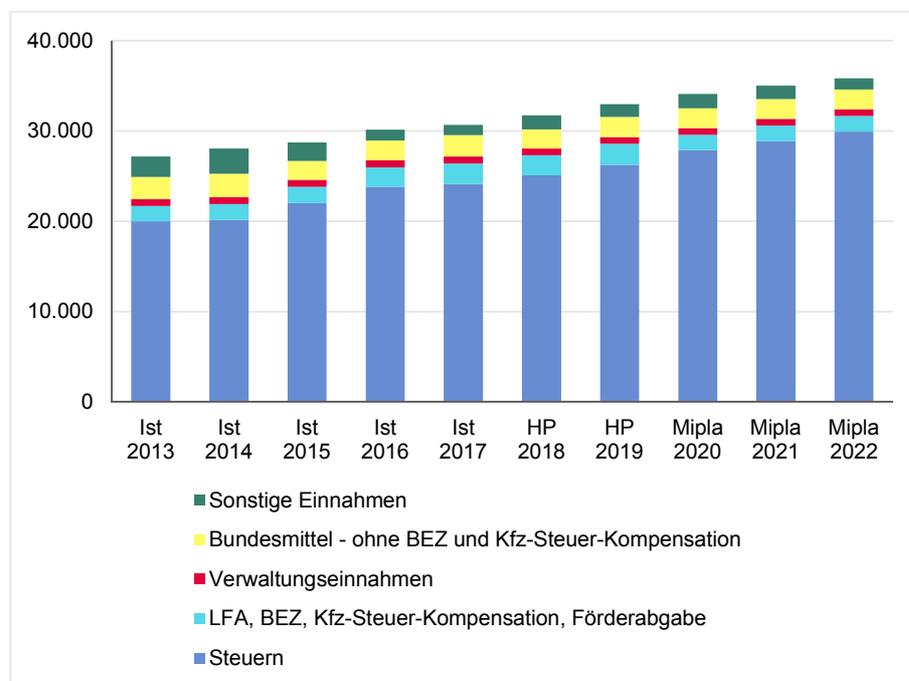


Abbildung 4: Einnamestructur und -entwicklung (in Mio. €)

Auf der Ausgabenseite handelt es sich im Wesentlichen um Steigerungen der Zuweisungen und Zuschüsse<sup>25</sup> sowie bei den Personalausgaben:

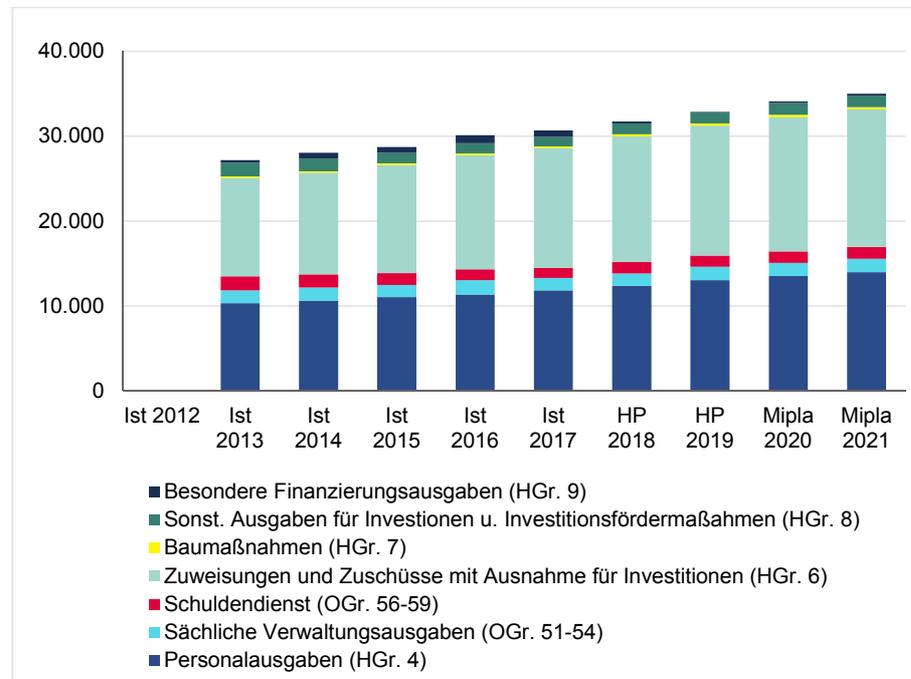


Abbildung 5: Ausgabenstruktur und -entwicklung (in Mio. €)

Die Zuweisungen und Zuschüsse stellten im Jahr 2017 mit 46 % den größten Ausgabeblock dar. Den zweitgrößten Ausgabeblock bildeten die Personalausgaben mit 38 %. Der Landeshaushalt weist somit hohe laufende Ausgaben auf, die vom Land nur mittel- bis langfristig beeinflusst werden können.

### Erhebliche Investitionsbedarfe

Bereits mehrfach wies der LRH auf den wachsenden Investitionsstau und den damit verbundenen Substanzverlust für das Landesvermögen hin.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Hauptgruppe 6; wesentliche Positionen bilden hier die Finanzausgleichsleistungen (KFA), die weiteren Zahlungen an den kommunalen Bereich insbesondere für Sozialleistungen sowie die Zuschüsse des Landes an den Hochschulbereich.

<sup>26</sup> Jahresbericht 2016, S. 11 „Erosion des Landesvermögens“.

Im statistischen Vergleich wies Niedersachsen im Jahr 2017 die niedrigste Investitionsquote aller Flächenländer auf.

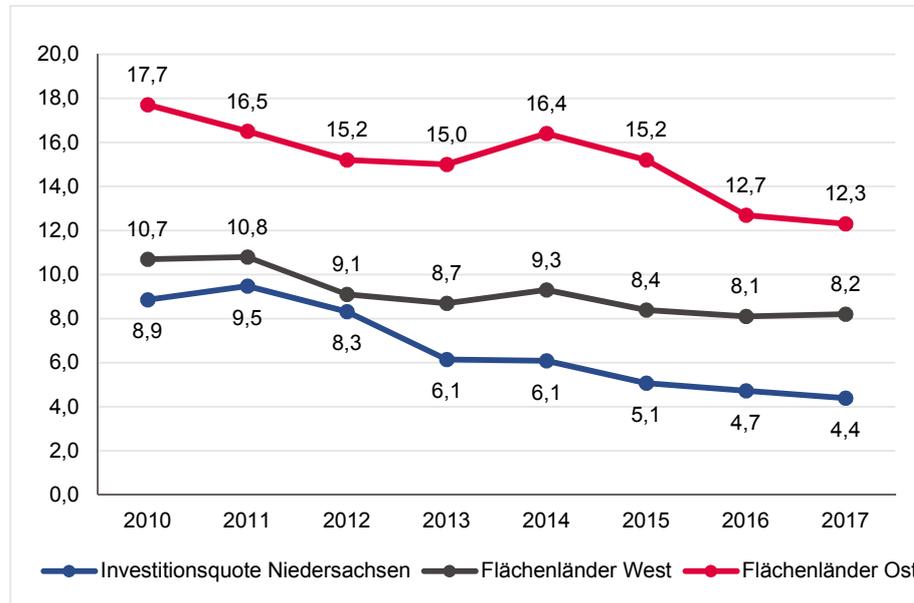


Abbildung 6: Investitionsquote im Ländervergleich (in %)²⁷

Das Land beabsichtigt, Investitionen zu steigern, indem es u. a. Mittel für die Realisierung der Großbauvorhaben der beiden niedersächsischen Hochschulkliniken sowie für Zwecke der Digitalisierung in Sondervermögen<sup>28</sup> bereitstellt. In den Jahren 2017 und 2018 führte das Land diesen Sondervermögen bereits rd. 1,55 Mrd. € zu. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Zukunftsinvestitionen und Zukunftsvorsorge vom 11.04.2019<sup>29</sup> wird für das Jahr 2019 eine weitere Zuführung von 500 Mio. € in das Sondervermögen Digitalisierung und von 150 Mio. € in das Sondervermögen für die Hochschulkliniken in Aussicht genommen.

<sup>27</sup> Datenquelle: BMF – Entwicklung der Länderhaushalte.

<sup>28</sup> Vgl. Gesetz über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ (Nds. GVBl. 2017 S. 153) und Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen und zur Änderung des Gesetzes über das Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ (Nds. GVBl. 2018 S. 120).

<sup>29</sup> Drs. 18/3476.

Für das Sondervermögen Digitalisierung wird damit die angestrebte Zielgröße von 1 Mrd. € erreicht.<sup>30</sup> Aus Sicht des LRH bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob diese Mittel ausreichen werden, um alle erforderlichen Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung umzusetzen (vgl. Abschnitt IV, Nr. 3).

Für die angestrebte finanzielle Ausstattung des Sondervermögens für die Hochschulkliniken von 2,25 Mrd. €<sup>31</sup> fehlen noch 1,05 Mrd. €. Hierfür ist bisher keine verstetigte Zuführung aus dem Haushalt vorgesehen. Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass die Mittel aus dem Sondervermögen nicht ausreichen werden, um die Baumaßnahmen der Hochschulkliniken im Bereich der Krankenversorgung zu finanzieren. Hierfür werden zusätzliche Haushaltsmittel in beträchtlicher Höhe zur Verfügung zu stellen sein.<sup>32</sup> Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur die Gebäude der Krankenversorgung in einem schlechten baulichen Zustand sind, sondern dass diese Mängel ebenso die Gebäude der Hochschulkliniken für Forschung und Lehre betreffen. Die Universitätsmedizin Göttingen bemisst die Kosten für eine Erneuerung der Gebäude für Forschung und Lehre auf 422 Mio. €.<sup>33</sup> Auch an der Medizinischen Hochschule Hannover ergeben sich in diesem Bereich erhebliche Investitionserfordernisse.<sup>34</sup>

### *Hohes Zinsänderungsrisiko*

Der derzeitige Schuldenstand des Landes von rd. 60,7 Mrd. €<sup>35</sup> belastet künftige Haushalte und damit künftige Generationen. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der geplanten gegenüber den tatsächlich gezahlten Zinsausgaben (Obergruppen 56/57):

<sup>30</sup> Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 18/772, S. 6.

<sup>31</sup> Davon 2,1 Mrd. € für die Hochschulkliniken und 150 Mio. € für weitere Investitionsmaßnahmen außerhalb der Universitätsmedizin, siehe Fußnote 28.

<sup>32</sup> Jahresbericht 2019, S. 115 „Kennzahlen als Steuerungsinstrumente der Universitätsklinika“.

<sup>33</sup> Generalentwicklungsplan 2.0 vom 31.08.2017, S. 251.

<sup>34</sup> Wissenschaftlicher Beirat Universitätsmedizin Niedersachsen: Baumaßnahmen an MHH und UMG, Stellungnahme zum Planungsstand, Oktober 2017.

<sup>35</sup> Vgl. Abschnitt II, Nr. 2.3.

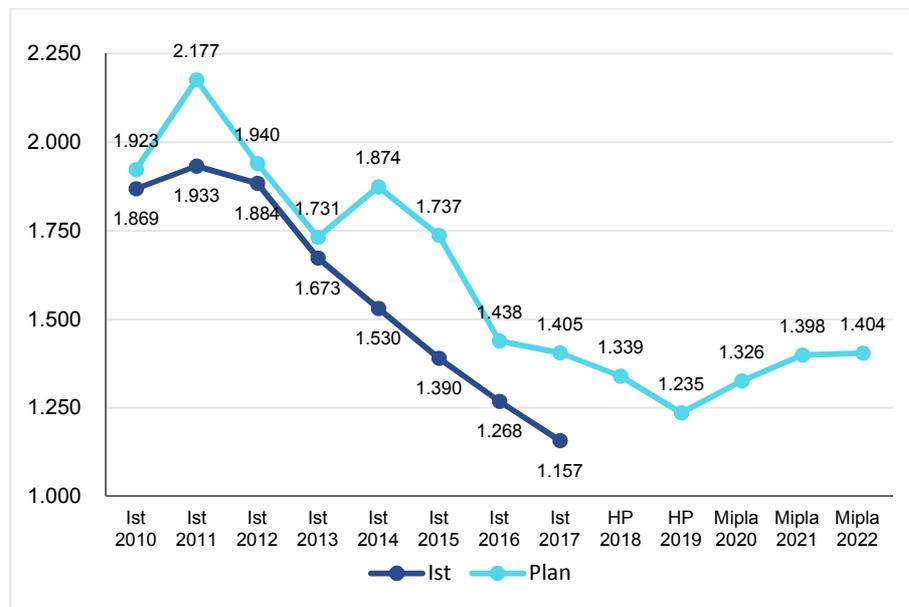


Abbildung 7: Entwicklung der Zinsausgaben (in Mio. €)

Hiernach sind die tatsächlich gezahlten Zinsausgaben seit dem Jahr 2011 kontinuierlich gesunken. Sie betragen im Haushaltsjahr 2017 rd. 1,16 Mrd. €<sup>36</sup> und unterschritten damit den Haushaltsansatz um 17 %.<sup>37</sup> Der Landeshaushalt wird somit auf der Ausgabenseite nach wie vor durch das niedrige Zinsniveau entlastet.

Aufgrund der Gefahr steigender Zinssätze stellen die Zinsausgaben ein erhebliches finanzielles Risiko für das Land dar. Bei einer Steigerung des Durchschnittszinssatzes um 1 % würden sich die Zinsausgaben um rd. 600 Mio. € erhöhen. Somit könnte bereits eine relativ geringe Zinssteigerung die Handlungsfähigkeit des Landes erheblich einschränken.

<sup>36</sup> Kapitel 13 25, Titel 575 61 und Titel 576 61 gemäß Haushaltsrechnung 2017.  
<sup>37</sup> 2017 (Soll): 1,4 Mrd. €, 2017 (Ist): 1,16 Mrd. €.

## 2 Nachhaltige Finanzpolitik

*Für eine nachhaltige Finanzpolitik muss das Land die notwendige Balance zwischen Konsolidierung, Investitionen und Schuldentilgung finden.*

### *Handlungsspielräume deutlich eingeschränkt*

Es ist zu erwarten, dass die dauerhaft gebundenen Ausgabenpositionen den Handlungsspielraum des Landes deutlich einschränken werden. Darüber hinaus hat sich das Land in Anbetracht des demografischen Wandels sowie der vorhandenen und künftigen Investitionsbedarfe auf zunehmende Haushaltsbelastungen einzustellen. Nur durch eine nachhaltige Finanzpolitik wird es gelingen, die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft zu sichern.

Für eine tragfähige und generationengerechte Finanz- und Haushaltspolitik sind aus Sicht der Finanzkontrolle drei Punkte wesentlich:

- Konsolidierung,
- Investitionen,
- Schuldentilgung.

Diese Erfordernisse stehen naturgemäß zueinander in einem Zielkonflikt. Der LRH ist der Auffassung, dass dieser Zielkonflikt mit

- strikter Ausgabendisziplin,
- effektiven organisatorischen Strukturen und
- klaren politischen Prioritäten

lösbar ist.

### *Ausgabenwachstum begrenzen*

Aus Sicht des LRH muss das Land mittelfristig das Ausgabenwachstum beschränken. Dies auch deshalb, weil das Land im Wesentlichen auf der Ausgabenseite aktiv steuern kann. Eine Steuerung auf der Einnahmeseite ist nur begrenzt möglich, da die Gesetzgebungskompetenz für die Steuereinnahmen des Landes weitestgehend beim Bund liegt.<sup>38</sup>

Bei der Entlastung des Haushalts auf der Ausgabenseite sind insbesondere die ausgabenintensiven Bereiche und die Bereiche, die den Haushalt langfristig belasten, zu betrachten. Hierzu gehören in erster Linie die Personalausgaben einschließlich der Versorgungsausgaben.

Eine Konsolidierung des Haushalts wird dauerhaft zudem nur dann gelingen, wenn das Land die Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Verwaltung effektiv und zukunftsorientiert strukturiert. Auf Basis einer umfassenden Aufgabenkritik sind der Bedarf der Aufgabenwahrnehmung zu hinterfragen, die Strukturen der Aufgabenerfüllung anzupassen und an den richtigen Stellen Personal einzusparen. Auch das Thema Digitalisierung, das sowohl Einfluss auf die Struktur der Aufgabenerfüllung als auch auf den Personalbedarf hat, muss in diesen Prozess maßgebend einfließen.

### *Strategie zur Deckung der Investitionsbedarfe*

In Anbetracht der hohen Investitionsbedarfe empfiehlt der LRH nach wie vor, im Rahmen eines ressortübergreifenden Gesamtkonzepts Strategien zu entwickeln, wie der Investitionsstau<sup>39</sup> in einem überschaubaren Zeitraum von etwa zehn Jahren abgebaut werden kann.

---

<sup>38</sup> Das Land hat lediglich für rd. 4 % seiner Steuereinnahmen die Gesetzgebungskompetenz.

<sup>39</sup> Jahresbericht 2016, S. 11 „Erosion des Landesvermögens“.

### *Verbindliche Zielvorgaben für Schuldentilgung*

Bisher sah das Land keine planmäßige Tilgung von Altschulden vor. Tilgungen wurden lediglich im Rahmen der Haushaltsabschlüsse vorgenommen. So tilgte das Land trotz hoher Überschüsse im Jahr 2017 Schulden von nur 100 Mio. €. Aufgrund eines nicht ausgeschöpften Einnahmerestes des Jahres 2017 verringerte sich der Schuldenstand im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 um 686 Mio. €. Im Haushaltsplan 2019 ist eine weitere Schuldentilgung nicht veranschlagt. Auch die Mittelfristplanung des Landes sieht keine weitere Schuldentilgung vor. Ein Einstieg in eine planmäßige und damit verbindliche Schuldentilgung ist somit nicht erfolgt. Vielmehr bleibt das „ob“ der Schuldentilgung eine politische Absichtserklärung und die Höhe der Tilgung wird von der Kassenlage am Ende des Haushaltsjahres abhängig gemacht.

Aus Sicht der externen Finanzkontrolle ist hier ein höherer Grad an Verbindlichkeit durch eine bereits im Haushaltsplan veranschlagte Schuldentilgung notwendig. Ohne konkrete und verbindliche Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers besteht das Risiko, dass die Schuldentilgung erneut zugunsten anderer Prioritäten zurückgestellt wird. Das Land sollte daher verbindliche Zielvorgaben für die Schuldentilgung gesetzlich festlegen.

### 3 Reform der Landesverwaltung

*Eine Reform der Landesverwaltung ohne eine umfassende, strukturierte Aufgabenkritik wird nicht erfolgreich sein. Der Auftrag der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ wird diesen Anforderungen nur in Ansätzen gerecht.*

*Die Möglichkeiten der Digitalisierung und des eGovernment stellen das Land vor Herausforderungen und bieten zugleich Chancen zur Modernisierung der Verwaltung: Diese sind zu nutzen, um dem demografischen Wandel zu begegnen, Aufgaben der inneren Verwaltung durch Veränderung der Organisation zu optimieren und zukunftsorientierte Standortentscheidungen treffen zu können.*

#### *Reformnotwendigkeit*

Die aktuelle Struktur der niedersächsischen Landesverwaltung beruht zu großen Teilen auf den Entscheidungen zur Verwaltungsmodernisierung des Jahres 2004. Der LRH behandelte deren Umsetzung in diversen Prüfungsmitteilungen und Jahresberichtsbeiträgen. Einen Schwerpunkt bildete das Thema im Jahresbericht 2013.<sup>40</sup> Die vielfältigen Organisationsentscheidungen der Folgezeit konnten die erkannten Defizite noch nicht dauerhaft beseitigen, auch eine nachhaltige Begrenzung der Personalausgaben wurde bisher nicht erreicht. In den Bereichen Verwaltungsorganisation, Digitalisierung der Verwaltung, Aufgabenstruktur und -wahrnehmung sowie im Personalbereich besteht aus Sicht des LRH Reform- und Konsolidierungsbedarf.

---

<sup>40</sup> Jahresbericht 2013, S. 6 „Verwaltungsmodernisierung in Zeiten der Haushaltskonsolidierung“.

### *Regierungskommission greift zu kurz*

Die mit Beschluss vom 15.01.2019 eingesetzte Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ soll „zeitnah unsere Verwaltung unter Einbeziehung wissenschaftlicher Expertise einer Revision unterziehen und Vorschläge zu ihrer Vereinfachung und Optimierung erarbeiten“.<sup>41</sup> Ihr Auftrag gilt für „die Landesverwaltung, mit Ausnahme der Bereiche Polizei-, Steuer- und Schulverwaltung, sowie Justiz und Hochschulen“<sup>42</sup> und beschränkt sich darauf, die verbleibenden Bereiche einer Revision zu unterziehen und „gegebenfalls“ Empfehlungen zu ihrer Vereinfachung und Optimierung zu erarbeiten.

Die Landesregierung lässt damit wesentliche personal- und kostenintensive Verwaltungsbereiche außen vor und verzichtet somit auf eine umfassende und systematische Aufgabenkritik.

Aus Sicht des LRH müssen Veränderungsprozesse aufgabenkritische sowie ablauforganisatorische Elemente beinhalten und auch absehbare Entwicklungen, wie beispielsweise den Digitalisierungsprozess und die demografische Entwicklung, einbeziehen.<sup>43</sup>

Die eingerichtete Kommission kann diesen Anforderungen nicht gerecht werden. Von vornherein werden (personelle) Konsolidierungen im Bildungsbereich, bei der Polizei und bei der Justiz ausgeschlossen. Weiterhin soll auf die Generierung einer Digitalisierungsrendite durch strukturelle und standortbezogene Veränderungen in den Verwaltungsbereichen, beispielsweise durch Nutzung von Shared Services, verzichtet werden. Auch Fragen kommunaler Strukturreformen, um die kommunale Leistungsfähigkeit und eine auskömmliche Finanzierung

---

<sup>41</sup> Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022, S. 127.

<sup>42</sup> Nr. 2 des Kabinettsbeschlusses vom 15.01.2019: Einrichtung der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“; <https://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/einrichtung-einer-regierungskommission-moderne-verwaltung-fuer-ein-modernes-niedersachsen-172935.html> (Abruf am 03.05.2019).

<sup>43</sup> Jahresbericht 2019, S. 229 „Organisationsarbeit – Prioritäten richtig setzen“.

dauerhaft und flächendeckend zu gewährleisten, werden nicht thematisiert.

### *Anforderungen an eine echte Aufgabenkritik*

Aufgabenkritik ist eine zentrale Daueraufgabe jeder Verwaltung. Sie besteht aus drei wesentlichen Schritten:

- Erfassen aller Aufgaben,
- Durchführung einer Zweckkritik,
- Durchführung einer Vollzugskritik für alle noch erforderlichen Aufgaben.

Diese Form der strukturierten Aufgabenkritik ist als zwingende Vorstufe von Organisationsentscheidungen, Geschäftsprozessanalysen und Personalbedarfsermittlungen anzusehen.<sup>44</sup> Diesen Anforderungen wird der Auftrag der Regierungskommission nicht gerecht. Gerade differenzierte und nachhaltige Personalreduzierungen lassen sich nur mit einer differenzierten Aufgabenkritik erreichen, weil nur dann feststeht, welche Aufgaben in welcher Form wahrzunehmen sind und welches Personal dafür erforderlich sein wird.

### *Zukunftsfähigkeit von Organisationsentscheidungen*

Zahlreiche Organisationsentscheidungen nahm die Landesregierung schon nach kurzer Zeit wieder zurück oder ersetzte sie durch andere Maßnahmen.<sup>45</sup> Häufig verhinderten Vorfestlegungen, dass insbesondere Standortfragen ergebnisoffen untersucht wurden.

---

<sup>44</sup> Vgl. Abschnitt 4 der Grundsätze zur Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder; Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, S. 44.

<sup>45</sup> Vgl. beispielsweise zu den Aufgabebereichen „Informationstechnologie und Statistik“: Jahresbericht 2016, S. 34 „Landesamt für Statistik Niedersachsen - Errichtung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“, zur „Inklusion“: Jahresbericht 2018, S. 8 „Schulische Inklusion in Niedersachsen“.

Ein besonders augenfälliges Beispiel für inkonsistente Organisationsentscheidungen zeigt sich bei der Oberfinanzdirektion Niedersachsen (OFD):

Die OFD war bis zum 31.12.2007 eine gemeinsame Mittelbehörde des Bundes und des Landes Niedersachsen. Zum 01.01.2008 übernahmen die Bundesfinanzdirektionen die bisher von der OFD wahrgenommenen Aufgaben der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung. Der LRH ging daraufhin in seinem Jahresbericht 2009 von einem erheblichen Einsparpotenzial aus und regte an, „die Steuerabteilungen aufzulösen und für die Leitung der Steuerverwaltung z. B. eine Landesfinanzdirektion zu errichten.“<sup>46</sup> Die Landesregierung beschloss am 24.11.2009 stattdessen, das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) und den Landesliegenschaftsfonds mit Wirkung vom 01.01.2010 in die OFD einzugliedern<sup>47</sup> und diese zu stärken. Zur Begründung zog die Landesregierung den Bericht eines Beratungsunternehmens heran. Die OFD stellte bei einer Evaluation im Dezember 2014 fest, dass das erwartete Zusammenwachsen zu einem „leistungsstarken, serviceorientierten und zentralen Dienstleister für Finanzen mit schlanken Geschäftsprozessen und einer erhöhten Dienstleistungsqualität“ nicht im gewünschten Umfang erreicht worden war. Die Landesregierung beschloss am 09.02.2016 eine Neuorganisation der Bezüge- und Versorgungsverwaltung. Sie begründete dies mit der Optimierung der Arbeitsorganisation und -abläufe. Seit dem 01.04.2016 ist das NLBV wieder selbstständig. Die Gründe für die Wiedereinrichtung des NLBV sind nahezu identisch mit denen, die im Jahr 2010 zu seiner Auflösung führten. Zwischenzeitlich hat die Landesregierung zum 01.10.2017 die OFD aufgelöst und dafür ein Landesamt für Bau und Liegenschaften und ein Landesamt für Steuern gegründet.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Jahresbericht 2009, S. 53 „Organisation der Oberfinanzdirektion Hannover“.

<sup>47</sup> Nds. MBI. 2009 S. 1046.

<sup>48</sup> Beschluss der Landesregierung vom 24.05.2017 (Nds. MBI. S. 732).

Nicht nachhaltige Änderungen der Behördenstruktur stehen einer Optimierung der internen Organisationsstrukturen und der Arbeitsabläufe entgegen. Dies gilt verstärkt, soweit auch technische Prozesse den neuen Organisationsstrukturen angepasst werden müssen.

### *Digitalisierung*

Den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen sollen nach dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz)<sup>49</sup> grundsätzlich alle Behördenleistungen elektronisch zur Verfügung stehen. Dafür besteht die Verpflichtung, spätestens zum 01.01.2023 die betreffenden Verwaltungsleistungen elektronisch in einem Verbund der Verwaltungsportale anzubieten.<sup>50</sup>

Die technische Infrastruktur für die Verwaltung muss an die neuen Anforderungen angepasst und das Personal entsprechend geschult werden. Insbesondere sind

- Datennetze auszubauen,
- Rechenzentren zu modernisieren,
- zentrale technische Komponenten, über die Online-Verwaltungsverfahren standardisiert gestaltet werden, zeitnah zur Verfügung zu stellen<sup>51</sup>,

---

<sup>49</sup> Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017 (BGBl I S. 3122), Art. 9 – Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) (BGBl I S. 3138). § 1 Onlinezugangsgesetz.

<sup>50</sup> Dies empfahl der LRH bereits in den Beratenden Äußerungen gemäß § 88 Abs. 2 LHO „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ vom 23.03.2005 und „eGovernment in Niedersachsen: Mit Innovationsschub Chancen nutzen!“ vom 22.04.2008.

- Fachverfahren fortzuentwickeln, um sie – der gesetzlichen Verpflichtung aus § 3 Abs. 2 Onlinezugangsgesetz entsprechend – an den Verbund der Verwaltungsportale anzuschließen,
- Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der mithilfe der Informationstechnik verarbeiteten Daten zu gewährleisten<sup>52</sup> und
- Arbeitsplatzausstattungen an die Anforderungen moderner Verfahrensweisen anzupassen.

Diese Maßnahmen sind mit massiven Investitionen verbunden, die über Jahre erhebliche Mittel binden werden. Die bisherigen Haushaltsansätze und die im Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen<sup>53</sup> vorgesehenen Mittel werden hierfür voraussichtlich nicht ausreichen.<sup>54</sup> Um diesen Prozess erfolgreich bewältigen zu können, sind weitere Konsolidierungen der IT-Strukturen erforderlich<sup>55</sup> und für eine wirksame Steuerung ist die Transparenz der IT-Ausgaben herzustellen.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Entwurf des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen und zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes, vgl. Drs. 18/1598, S. 18.

<sup>53</sup> Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 120).

<sup>54</sup> Das Land Bayern stellt beispielsweise über seinen Masterplan „Bayern Digital“ bei einer vergleichbaren Ausgangslage 5,5 Mrd. € zur Verfügung. (<https://www.stmwi.bayern.de/digitalisierung/bayern-digital/bayern-digital-ii/> (Abruf am 24.04.2019)).

<sup>55</sup> Jahresbericht 2018, S. 68 „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“.

<sup>56</sup> Jahresbericht 2019, S. 201 „Informationstechnik beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz“ und S. 234 „Kosten der IT“.

Der LRH stellte bei verschiedenen Prüfungen fest, dass das Optimierungspotenzial aus technischen Entwicklungen bei Weitem nicht ausgeschöpft ist.<sup>57</sup> Die Zahl der Behördenstandorte verringerte sich z. B. nicht ansatzweise in dem Umfang, in dem technische und sonstige Entwicklungen dies ermöglicht hätten.

So gilt beispielsweise für die Finanzämter und die Katasterämter<sup>58</sup>, dass durch den elektronischen Datenaustausch und die Bereitstellung von Daten im Internet das Aufsuchen der Dienststellen durch Kunden in vielen Fällen entbehrlich geworden ist.<sup>59</sup> Für den Justizbereich führt das Land Niedersachsen mit dem Programm „elektronische Justiz Niedersachsen“ (eJuNi) neben dem elektronischen Rechtsverkehr auch elektronische Akten ein, sodass die Geschäftsprozesse durchgängig elektronisch abgewickelt werden können. Trotzdem ist weiterhin die Beibehaltung aller Standorte vorgesehen. Diese Festlegung traf die Landesregierung für die laufende Legislaturperiode in ihrer Koalitionsvereinbarung, wo sie Standortreduzierungen für Gerichte und Finanzämter ausdrücklich ausschloss.<sup>60</sup>

Damit verzichtet die Landesregierung bisher darauf, die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen, um die Verwaltungsstrukturen zukunftsorientiert zu gestalten. Standortgarantien können zu einem höheren Investitionsbedarf führen; ineffiziente Strukturen können sich verfestigen. Das technische Potenzial, das mit der Digitalisierung erreicht werden könnte, wird in der Folge in diesen Strukturen nicht ausgeschöpft.

---

<sup>57</sup> Der LRH äußerte sich zur Struktur der Finanzämter in seinem Jahresbericht 2015, S. 49 „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“ und zur Struktur der Amtsgerichte in seinem Jahresbericht 2016, S. 151 „Amtsgerichte in Niedersachsen - weniger wäre besser“.

<sup>58</sup> Das Beschäftigungsvolumen der 53 Katasterämter verringerte sich in den vergangenen Jahren um rd. 1/3, die Anzahl der Ämter wurde aber beibehalten.

<sup>59</sup> Für den Kontakt mit den Finanzämtern ermöglicht die Elektronische Steuererklärung (ELSTER) eine effiziente, medienbruchfreie Übertragung jeglicher Steuerdaten (vgl. auch Jahresbericht 2015, S. 49 „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“). Das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) bietet Geodatendienste über standardisierte Schnittstellen sowie zahlreiche Online-Anwendungen an.

<sup>60</sup> Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022, S. 42 und 134.

## 4 Personalausgaben

*Die an die Landesregierung gerichteten Erwartungen, sich sowohl den Ursachen als auch den Wirkungen der jährlich steigenden Personalausgaben zu widmen, wurden bislang nicht erfüllt.<sup>61</sup>*

### *Zwingende Reduzierung des Personalbestands*

Ein Blick auf die Mittelfristige Planung des Landes verdeutlicht, dass Einsparungen im Personalbereich bis in das Jahr 2022 nicht zu erwarten sind. Die Entwicklung der Personalausgaben und des Personalaufwands stellt sich ausweislich der Plandaten in den Jahren 2017 bis 2022 wie folgt dar:<sup>62</sup>

<b>Ausgaben und Aufwand für Landespersonal<sup>63</sup></b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Personalausgaben (HGr. 4)	11.867,0	12.341,7	13.019,9	13.523,3	13.984,3	14.407,9
<i>davon Bereich der Aktiven</i>	<i>8.006,0</i>	<i>8.172,4</i>	<i>8.685,7</i>	<i>8.996,0</i>	<i>9.266,5</i>	<i>9.502,6</i>
<i>davon Versorgungsbereich</i>	<i>3.861,0</i>	<i>4.169,3</i>	<i>4.334,2</i>	<i>4.527,3</i>	<i>4.717,8</i>	<i>4.905,3</i>
Personalaufwand Landesbetriebe	2.087,0	2.139,6	2.265,5	2.257,7	2.240,9	2.222,0
<b>Summe Personalausgaben und Personalaufwand</b>	<b>13.954,0</b>	<b>14.481,3</b>	<b>15.285,4</b>	<b>15.781,0</b>	<b>16.225,2</b>	<b>16.629,9</b>

*Tabelle 11: Personalausgaben und Personalaufwand des Landes (ohne Ausgliederungen) (in Mio. €)*

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 erhöhen sich die Personalausgaben (einschließlich Personalaufwand der Landesbetriebe) im

<sup>61</sup> Vgl. Antwort der Landesregierung vom 04.12.2018 auf den Jahresbericht 2017, S. 69 „Gelingt die geplante Rückführung der Personalzuwächse seit 2014?“ (Drs. 18/2382, S. 3).

<sup>62</sup> Mittelfristige Planung Niedersachsen 2017 - 2021 (Nr. 6.1, S. 40) und 2018 - 2022 (Nr. 6.1, S. 30).

<sup>63</sup> Für diese grundsätzliche Betrachtung wurde von einer detaillierten Abgrenzung von „Ausgaben“ und „Aufwand“ abgesehen.

Plan von 13.954 Mio. € um 2.675,9 Mio. € auf 16.629,9 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerung von 19 %.

Die Personalausgaben werden zudem durch die Schaffung neuer Stellen anwachsen. Das Land plant – ebenfalls ausgehend vom Jahr 2017 – allein für Beamtinnen und Beamten einen Zuwachs von 3.222 neuen Stellen bis in das Jahr 2022. Hauptursächlich sind Zuwächse in den Geschäftsbereichen folgender Ressorts: Innen-, Kultus-, Wirtschafts-, Finanz-, Justiz- sowie Umweltministerium.<sup>64</sup> Darüber hinaus hat das Land mit dem Nachtragshaushalt 2018 den ursprünglich bis zum 01.08.2018 vorgesehenen Abbau von 997 Stellen für Lehrkräfte auf den 31.07.2023 verschoben. Auch im Bereich der Digitalisierung ist mit Stellenzuwächsen zu rechnen.<sup>65</sup>

#### *Aufgabenkritik ohne Schonbereiche unerlässlich*

Der LRH wies bereits ausdrücklich darauf hin, dass es bei der Nutzung von Einsparpotenzialen keine Schonbereiche geben darf.<sup>66</sup> Allem voran müssen gerade die personalintensiven Bereiche der Landesverwaltung (Bildung, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung) zentraler Untersuchungsgegenstand einer Aufgabenkritik sein.

Der größte Anteil der Personalausgaben entfällt mit ca. 33 % auf den Bildungsbereich. Hierbei handelt es sich überwiegend um Lehrkräfte.

In Niedersachsen erhöhte sich die Anzahl der Lehrkräfte, die nicht vor der Klasse stehen, von 8,5 % im Jahr 2005 auf über 15 %.<sup>67</sup> Im Jahr 2017 waren rechnerisch etwa 12.000 Vollzeitlehrereinheiten nicht

---

<sup>64</sup> Mittelfristige Planungen Niedersachsen 2017 - 2021 (Tabelle 12, S. 157) und 2018 - 2022 (Tabelle 7.6, S. 48).

<sup>65</sup> Jahresbericht 2019, S. 229 „Organisationsarbeit – Prioritäten richtig setzen“.

<sup>66</sup> Jahresbericht 2014, S. 8 „Konsolidierung des Personalhaushalts als notwendige Folge der Schuldenbremse“.

<sup>67</sup> Rechnerischer Anteil der nicht für Unterricht genutzten Regelstunden sämtlicher Lehrkräfte an allgemein- und berufsbildenden Schulen in den Jahren 2005 und 2017. Vgl. Haushaltsplan des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2019: Vorwort zum Einzelplan 07, S. 4, Tabelle F.

im Unterricht eingesetzt. Zumindest die Verwaltungstätigkeiten an allgemein bildenden Schulen könnten zukünftig – vergleichbar der Praxis an berufsbildenden Schulen<sup>68</sup> – durch hierfür qualifizierte Verwaltungskräfte wahrgenommen werden, wobei eine detaillierte Aufgaben- und Bedarfsanalyse unerlässlich ist.

### Versorgungslasten

Von den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 entfallen rd. 1/3 auf die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger.

Die Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen werden sich gemäß Mittelfristplanung des Landes voraussichtlich wie folgt entwickeln:<sup>69</sup>

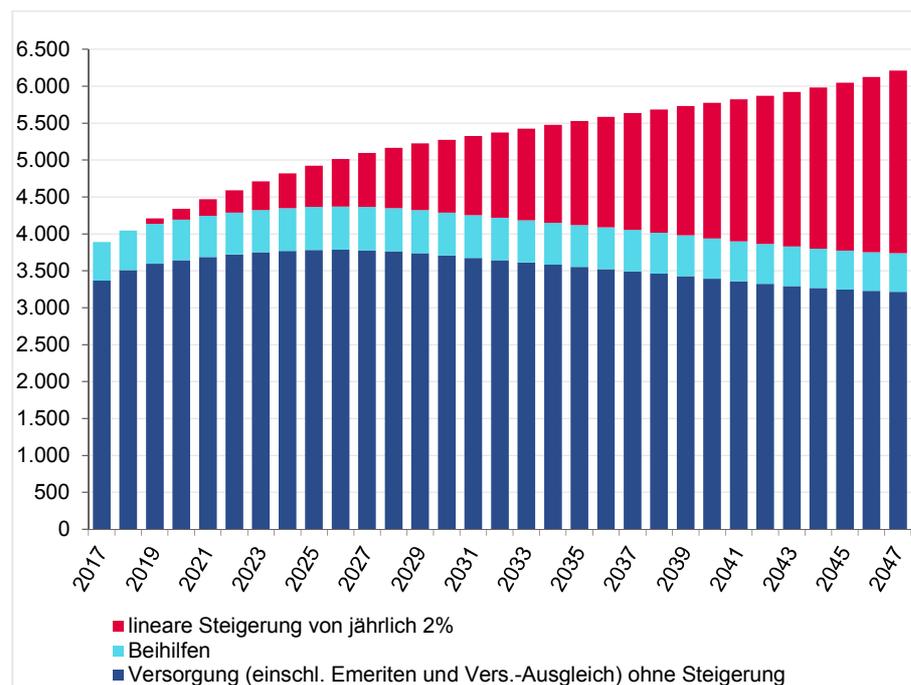


Abbildung 8: Entwicklung der Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger (in Mio. €)

<sup>68</sup> Vgl. § 53 Abs. 1 Satz 3 Niedersächsisches Schulgesetz.  
<sup>69</sup> Mittelfristige Planung Niedersachsen 2018 - 2022, S. 32.

Im Jahr 2017 betragen die Versorgungsausgaben rd. 3,9 Mrd. €. Allein bis zum Jahr 2028 werden sie unter Einbeziehung einer linearen Steigerung der Bezüge von jährlich 2 % auf rd. 5,2 Mrd. € steigen.

Ein aktuelles Konzept der Landesregierung, wie in den nächsten Jahrzehnten die Versorgungslasten bewältigt werden sollen, ist nicht erkennbar. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Versorgungsrücklage in Zukunft zukommen soll. Die „Niedersächsische Landesversorgungsrücklage“ wurde geschaffen, um künftige Versorgungsausgaben abzufedern. Zum 31.12.2017 betrug der Rücklagenbestand rd. 531 Mio. €. Ausweislich der Mittelfristplanung streben die Koalitionspartner eine regelmäßige Zuführung an die Versorgungsrücklage an.<sup>70</sup> Der Nachtragshaushalt 2018 sah eine Zuführung von 90 Mio. € vor, die auch umgesetzt wurde. Am 28.08.2018 teilte die Landesregierung mit, dass sie für die Jahre ab 2019 keine Zuführungen an die Landesversorgungsrücklage plane.<sup>71</sup> Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Zukunftsinvestitionen und Zukunftsvorsorge vom 11.04.2019<sup>72</sup> ist hingegen im Jahr 2019 eine Zuführung von 100 Mio. € vorgesehen.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die Landesregierung darlegt, ob und in welcher Höhe das Sondervermögen „Niedersächsische Landesversorgungsrücklage“ planmäßig mit weiteren Mitteln ausgestattet werden soll.

#### *Ausscheiden vor Erreichen der Altersgrenze*

Der LRH stellte fest, dass in den Jahren 2015 bis 2017 durchschnittlich nur noch knapp ein Viertel der ausgeschiedenen Beamtinnen und Beamten den aktiven Dienst mit Erreichen der jeweiligen gesetzlichen Altersgrenze verließ. Dagegen schieden in demselben Zeitraum mehr als die Hälfte der Beamtinnen und Beamten vorzeitig auf eigenen Antrag

---

<sup>70</sup> Mittelfristige Planung Niedersachsen 2018 - 2022, S. 31.

<sup>71</sup> Drs. 18/1484, Nr. 24 (Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage „Wie steht es um die Haushalts- und Finanzlage des Landes Niedersachsen?“).

<sup>72</sup> Drs. 18/3476.

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

Der LRH empfiehlt, die beamtenrechtlichen Vorschriften, die ein vorzeitiges Ausscheiden auf Antrag ermöglichen, zeitnah zu evaluieren.<sup>73</sup>

Dass regelmäßige Überlegungen zum Pensionseintrittsalter sinnvoll sind, zeigt das Beispiel der niedersächsischen Justizvollzugskräfte. Einer Anregung des LRH<sup>74</sup> folgend setzte der Gesetzgeber die besondere Altersgrenze für diese Beamtinnen und Beamten, dem bundesweiten Standard entsprechend, auf vollendete 62 Lebensjahre herauf. Das Land rechnet mit jährlichen Einsparungen in Höhe von rd. 1,3 Mio. € ab dem Jahr 2023.<sup>75</sup>

#### *Bedarfsgerechte Ausbildung*

Der LRH stellte bei der Prüfung der Ausbildung in der Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) fest, dass die NLF die Anzahl der Ausbildungsplätze nicht am eigenen Bedarf ausrichtete, sondern Forstwirte, Fischwirte und Tierpfleger zum Teil weit über ihren eigenen Bedarf hinaus ausbildete.<sup>76</sup> Diese Überbedarfsausbildung finanzierte die NLF aus öffentlichen Mitteln, ohne dass dem LRH überzeugende Argumente für dieses Vorgehen dargelegt wurden. Die NLF sagte mittlerweile zu, die Anregung des LRH zu prüfen, die Überbedarfsausbildung als entgeltliche Dienstleistung anzubieten.

---

<sup>73</sup> Jahresbericht 2019, S. 49, „Vorzeitiger Ruhestand: Frühzeitige Evaluation ist geboten“.

<sup>74</sup> Jahresbericht 2018, S. 199 „Frühes Ruhestandseintrittsalter für Justizvollzugskräfte kostet Millionen“.

<sup>75</sup> Drs. 18/1537, S. 6.

<sup>76</sup> Jahresbericht 2019, S. 159 „Ausbildung über Bedarf in der Anstalt Niedersächsische Landesforsten“.

## **5 Fazit – Strukturelle Konsolidierung des Landeshaushalts erforderlich**

Das Land hat es versäumt, durch eine konsequente und fortwährende Aufgabenkritik, Einsparungen zu erzielen, Vorsorge zu treffen und sich finanzielle Handlungsspielräume zu eröffnen. Stattdessen stiegen die Ausgaben stetig an, ohne dass hierfür an anderer Stelle eingespart wurde. Fundierte nachhaltige Strukturreformen bleiben wichtig, um die dauerhafte finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern. Hierdurch können Einsparpotenziale identifiziert und Ausgabenkürzungen an den richtigen Stellen umgesetzt werden.

Der LRH fordert die Landesregierung auf, die strukturelle Konsolidierung des Landeshaushalts voranzutreiben und den Auftrag der Regierungskommission zu erweitern.

Die dauerhafte Einhaltung der ab dem Jahr 2020 geltenden Schuldenbremse wird das Land vor besondere Herausforderungen stellen. Der LRH hält es für unerlässlich, dass das Land Konsolidierungsmaßnahmen einleitet, um sich für Risiken zu wappnen und sich Handlungsspielräume für die Zukunft zu erhalten.

## V Denkschrift

### Ministerium für Inneres und Sport

#### 1 Vorzeitiger Ruhestand: Frühzeitige Evaluation ist geboten

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

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

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

#### *Ausgangslage*

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

---

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

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

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

#### *Allgemeine Entwicklung des Ruhestandseintritts*

Der Prozentsatz der Beamtinnen und Beamten, die mit Erreichen der Regelaltersgrenze oder der besonderen gesetzlichen Altersgrenzen<sup>80</sup> in den Ruhestand traten, nahm von ca. 40 % im Jahr 2009 auf ca. 23 % im Jahr 2017 ab.

---

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

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

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

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

Die geprüften Ministerien<sup>81</sup> wendeten ein, dass seit dem Jahr 2013 die Anzahl der Antragsruhestände wieder gesunken sei. Hierbei wird verkannt, dass die langjährige Tendenz der Antragsruhestände insgesamt steigend ist und inzwischen durchgängig bei über 50 % liegt. In den Jahren 2012 und 2013 beantragten deutlich überproportional<sup>82</sup> viele Lehrkräfte den vorzeitigen Ruhestand. Das war eine außergewöhnliche Spitze, die deshalb nicht als Maßstab für eine langjährige Entwicklung herangezogen werden kann. Noch im Jahr 2016 ist für die Nutzung der Antragsaltersgrenze ein Höchstwert von 57,8 % festzustellen.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

*Tabelle 12: Übersicht der Antragsruhestände im Zeitraum 2015 bis 2017*

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

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

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

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

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

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

#### *Temporäre Mehrbelastung des Haushalts*

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

---

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

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

*Empfehlung des LRH: Evaluation des Zurruchesetungsverhaltens*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## 2 Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz sachgerecht?

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

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

### *Rechtlicher Rahmen und Entwicklung der Kostenabgeltungspauschale*

Das Land Niedersachsen ist nach dem Asylgesetz<sup>87</sup> und dem Aufenthaltsgesetz<sup>88</sup> verpflichtet, anteilig die im Bundesgebiet um Asyl nachsuchenden oder unerlaubt eingereisten ausländischen Staatsangehörigen aufzunehmen. In der Regel werden diese Personen zunächst in der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht, bevor diese sie auf die niedersächsischen Kommunen verteilt. Dort erhalten sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz<sup>89</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Haushalts-IST</b>	91,6	487,5	852,0	688,1	386,6
<b>Bereinigte Summen<sup>94</sup></b>	91,6	237,5	570,1	978,1	628,5

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

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

#### *Daten der Asylbewerberleistungsstatistik*

Nach § 12 Asylbewerberleistungsgesetz werden die Daten für die Asylbewerberleistungsstatistik bundesweit einheitlich erhoben. Dabei ist die konkrete Zuordnungsmöglichkeit von Ausgaben zu einem Leistungsberechtigten das maßgebliche Kriterium für die Berücksichtigung in der Statistik. Nach den Vorgaben des Statistischen Bundesamtes<sup>95</sup>

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

<sup>93</sup> § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 2 Satz 1 Aufnahmegesetz.

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

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

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

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

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

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

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

Die Kostenabgeltungspauschale erhöhte sich gemäß der gesetzlich vorgesehenen Erhöhungsautomatik<sup>96</sup> insbesondere aufgrund der zur Asylbewerberleistungsstatistik 2016 gemeldeten Ausgaben für das Jahr 2017 um 1.192 €. Dies führte für das Land zu zusätzlichen Ausgaben von rd. 104 Mio. €. <sup>97</sup> Für das Jahr 2018 ergaben sich auf Basis der Asylbewerberleistungsstatistik des Jahres 2017 eine Erhöhung um 1.351,10 € und damit zusätzliche Ausgaben in Höhe von rd. 74 Mio. €. <sup>98</sup>

#### *Asylbewerberleistungsstatistik als Grundlage für die Kostenabgeltung*

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

---

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

<sup>97</sup> 87.492 Leistungsempfänger x 1.192 €.

<sup>98</sup> 55.081 Leistungsempfänger x 1.351,10 €.

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

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

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

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

#### *Geschäftsprüfungen durch das Ministerium für Inneres und Sport*

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

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

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

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

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

#### *Einheitspauschale trotz erheblicher Unterschiede im Land*

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

---

<sup>99</sup> 34 Kommunen lagen unter dem Durchschnitt, 15 darüber.

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

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

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

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

### 3 Unzulängliche Ermittlung des Personalbedarfs für den Rückführungsvollzug

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

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

#### *Aufgaben und Ziele des Rückführungsvollzugs*

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

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

### Organisation

Die Verwaltungsvollzugsbeamtinnen und -beamten waren den vier Dienstorten Braunschweig, Langenhagen, Lüneburg und Oldenburg (inkl. disloziert in Bramsche) zugeordnet. Ursprünglich unterstützten die Vollzugsgruppen die Polizei bei den Maßnahmen der Rückführung und Überstellungen. Seit dem Jahr 2014<sup>100</sup> ging die Zuständigkeit für die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen auf die LAB NI über. Die Polizei hat seit diesem Zeitpunkt auf Anfrage Vollzugshilfe zu leisten.

Die Vollzugsgruppen verfügten über nachfolgenden Personalbestand in VZE:

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

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

### Aufgabenerledigung

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

<sup>100</sup> Runderlass des Ministeriums vom 23.09.2014 (Nds. MBl. 2015 S. 675).

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

Maßgeblich für den Arbeitsumfang der Verwaltungsvollzugsbeamten sind insbesondere die von den niedersächsischen Ausländerbehörden gestellten Abschiebungersuchen<sup>102</sup>:

	2015	2016	2017	2018
<b>Abschiebungersuchen</b>	3.705	4.349	4.951	6.275
<b>durchgeführte Abschiebungen</b>	1.133	1.959	1.724	1.445

*Tabelle 16: Anzahl der Abschiebungersuchen und durchgeführten Abschiebungen*

Um die Aufgabenwahrnehmung und die Belastung der vier Vollzugsgruppen analysieren und miteinander vergleichen zu können, zog der LRH in Abstimmung mit der LAB NI die elektronischen Tagebucheinträge des Systems NiAS<sup>103</sup> für das 4. Quartal 2017 heran. In diesem Zeitraum war für die vier Vollzugsgruppen die folgende Anzahl von zu verbringenden Personen und geplanten Maßnahmen dokumentiert:

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

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

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

Der LRH stellte u. a. fest, dass

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

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

<sup>103</sup> Niedersächsische Ausländersoftware.

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

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

#### *Arbeitsbelastung und Personalbedarf*

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

	<b>Braunschweig</b>	<b>Langenhagen</b>	<b>Lüneburg</b>	<b>Oldenburg</b>
<b>Geleistete Einsatzstunden</b>	2.059	2.148	613	1.716

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

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

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

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

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

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

#### *Zukunft des Verwaltungsvollzugs*

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

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

Die LAB NI ermittelte zur Umsetzung ihrer Neukonzeption einen personellen Mehrbedarf im Verwaltungsvollzug von 31 VZE. Hierbei ging sie davon aus, dass das vorhandene Verwaltungsvollzugspersonal (66 VZE) zu 100 % ausgelastet sei. Zur Ermittlung des Mehrbedarfs legte die LAB NI die Anzahl der zu begleitenden Personen – entnommen aus NiAS – und den zeitlichen Soll-Aufwand zugrunde, den die Verwaltungsvollzugsbeamten zur Erreichung der acht Hauptzielorte<sup>104</sup> in Deutschland erbringen müssten. Dabei berücksichtigte sie nicht, dass die NiAS-Daten zu einem Anteil von rd. 60 %<sup>105</sup> Personen enthielten,

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

---

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

<sup>105</sup> 58 % der vom LRH ausgewerteten Vollzugsmeldungen des 4. Quartals 2017.

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

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

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

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

---

<sup>106</sup> Berechnung des Ministeriums auf der Grundlage der Vorgaben des Finanzministeriums zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2019.

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

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

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

#### *Stellungnahme des Ministeriums*

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

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

#### 4 Ausgleich von Mehrarbeit bei der Polizei

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

##### *Rahmenbedingungen*

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

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

<sup>109</sup> Drs. 17/4170 und 17/5777.

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

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

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

### *Rechtsgrundlagen*

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

- Die Stunden müssen schriftlich als Mehrarbeit angeordnet oder genehmigt sein. Zu Mehrarbeit sind Beamtinnen und Beamten verpflichtet, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern und sich die Mehrarbeit auf Ausnahmefälle beschränkt. Es ist nicht zulässig, Überstunden finanziell abzugelten, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Bei solchen Stunden handelt es sich „nur“ um Zeitguthaben. Überstunden müssen daher getrennt nach Mehrarbeitsstunden und Zeitguthaben erfasst und dokumentiert werden.
- Bis zu fünf Mehrarbeitsstunden monatlich<sup>113</sup> haben Beamtinnen und Beamte ohne Ausgleich zu leisten; sie verfallen am Monatsende.
- Die Vergütung von Mehrarbeit ist zulässig, wenn eine Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen innerhalb eines Jahres

---

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

<sup>112</sup> Bis zur Neufassung des NBesG zum 01.01.2017 galten anstelle des NBesG inhaltlich identische bundesgesetzliche Regelungen.

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

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

#### *Prüfungsergebnisse des LRH*

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### *Verteilung der Haushaltsmittel*

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

---

<sup>117</sup> Jahresbericht 2011, S. 57 „Mehrarbeitsvergütung im Bereich der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen“.

### *Zusammenfassende Würdigung*

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

### *Stellungnahme des Ministeriums*

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

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

## 5 Lizenzmanagement

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

### *Allgemeines*

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

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

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

### *Lizenzmanagement vereinheitlichen*

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

---

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

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

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

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

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

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

#### *Ressortübergreifendes Lizenzmanagement erforderlich*

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

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

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

#### *Fazit*

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

## Finanzministerium

### 6 Kennzahlen bei Dataport<sup>119</sup>

*Nicht alle von Dataport gebildeten Kennzahlen sind steuerungsrelevant. Sie weisen unter den Aspekten der strategischen und operativen Steuerung Schwachstellen auf.*

*Zudem traten bei 28 % der Kennzahlenwerte wesentliche Abweichungen auf.*

#### *Allgemeines*

Nach dem Staatsvertrag über Dataport Anstalt des öffentlichen Rechts prüfen die Rechnungshöfe der Vertragsländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein die Wirtschaftsführung gemeinsam. Die Rechnungshöfe haben hierzu eine Prüfungsvereinbarung abgeschlossen. Nach dieser Vereinbarung prüft jeweils ein Rechnungshof federführend für zwei Jahre.

#### *Festlegung von Kennzahlen*

Der Verwaltungsrat von Dataport hat im Jahr 2008 die Verwendung einer Reihe von Kennzahlen zur Steuerung von Dataport beschlossen. Die von Dataport dem Verwaltungsrat aktuell vorgelegten Kennzahlen aus den Bereichen Finanzen, Personal/Organisation und Liquiditätssteuerung stimmen nur in zwei von 15 Fällen mit der Beschlusslage des Jahres 2008 überein. Über die Weiterentwicklung der Kennzahlen gibt es keine dokumentierte Beschlusslage des Verwaltungsrats.

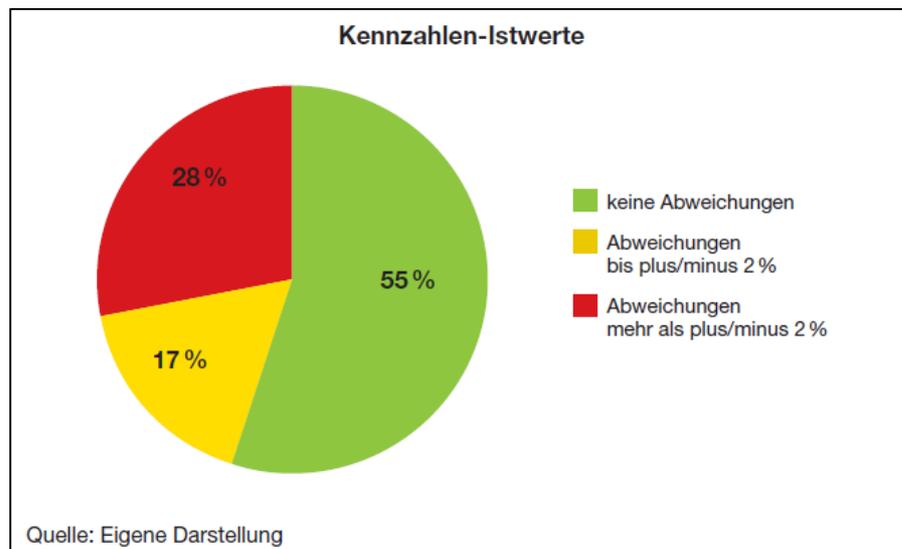
---

<sup>119</sup> Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg prüfte die Kennzahlen bei Dataport und veröffentlichte seine Feststellungen in seinem Jahresbericht 2018. Der LRH übernimmt diese Feststellungen in seinem Jahresbericht.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, bei Änderungen im Bereich der dem Verwaltungsrat zu berichtenden Kennzahlen das Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat herzustellen und dies nachvollziehbar zu dokumentieren.

### *Richtigkeit der Kennzahlenwerte*

Im Rahmen der Prüfung wurden 122 Kennzahlen-Istwerte der derzeit verwendeten 35 Kennzahlen der Jahre 2013 bis 2016 (jeweils Jahresendwerte) auf ihre Richtigkeit untersucht. Bei 55 % der durch den Rechnungshof berechneten Werte gab es keine Abweichungen zu den von Dataport vorgelegten Werten. Bei 28 % der Werte traten wesentliche Abweichungen von mehr als 2 % auf. Weitere 17 % der Werte zeigten unwesentliche Abweichungen von bis zu 2 %.



*Abbildung 9: Kennzahlen-Istwerte*

Nur richtige Kennzahlenwerte schaffen eine fundierte Grundlage für die Beurteilung der Entwicklung von Dataport sowie für in die Zukunft gerichtete Entscheidungen durch die Träger. Da ein Teil der Kennzahlen auch in den Wirtschaftsplan-Vorlagen enthalten ist, beschließt der Verwaltungsrat bei Abweichungen dieser Kennzahlen den jeweiligen Wirtschaftsplan auf Basis nicht zutreffender Daten.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, die Ursachen für die Abweichungen systematisch zu ermitteln sowie ein sicheres Verfahren zu entwickeln, um künftig die richtigen Kennzahlenwerte darstellen und nachvollziehbar reproduzieren bzw. belegen zu können.

#### *Dokumentation und Qualitätssicherung*

Über die Hälfte der Beschreibungen zur Erstellung der einzelnen Kennzahlenwerte (Dokumentation) weist Mängel auf, in 31 % der Fälle war eine Dokumentation gar nicht vorhanden oder stark mangelbehaftet. Die qualitätssichernden Maßnahmen von Dataport bei der Erstellung der einzelnen Kennzahlen erfolgen fast ausschließlich auf Basis von Plausibilitätskontrollen. Sie werden damit den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Qualitätssicherung nicht gerecht.

Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und Dataport aufgefordert, für jede Kennzahl eine nachvollziehbare Dokumentation zu erstellen, damit alle Kennzahlenwerte eindeutig ermittelt und Inhalt sowie Berechnung sowohl für interne Zwecke als auch von Dritten in angemessener Zeit nachvollzogen werden können. Darüber hinaus hat er Dataport aufgefordert, für die Kennzahlenwerte und für ihre Dokumentation eine adäquate Qualitätssicherung einzurichten.

#### *Kennzahlendefinition und Revisionssicherheit*

Bei den Kennzahlendefinitionen und der Revisionssicherheit der Kennzahlenwerte zeigten sich verschiedene Mängel. So fehlten bei einigen Kennzahlen Definitionen und/oder Erläuterungen bzw. diese waren nicht eindeutig. Zudem waren Daten uneinheitlich und damit nicht revisionssicher. Z. B. fanden sich für gleiche Kennzahlen und Zeitpunkte

abweichende Werte in den verschiedenen Berichten.<sup>120</sup> In der Folge wurde der Verwaltungsrat fehlerhaft unterrichtet.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, die Revisionsicherheit der Kennzahlenwerte zu verbessern sowie zukünftig in den Berichten konsistent korrekte Kennzahlenwerte zu verwenden. Er hat Dataport empfohlen, Ergänzungen bei Kennzahldefinitionen und -erläuterungen vorzunehmen.

### *Steuerungsrelevanz der Kennzahlen*

Das regelmäßige Kennzahlen-Berichtswesen Dataports enthält derzeit keine Qualitäts- und Kostenvergleichskennzahlen bzw. Benchmark-Kennzahlen. Andere bei Dataport bereits vorhandene Kennzahlen, wie z. B. Verfügbarkeitskennzahlen der wichtigsten Infrastrukturdienste, werden nur einzelnen Kundengruppen mitgeteilt. Die Anzahl der im Bereich der Liquiditätssteuerung verwendeten Kennzahlen hat in den letzten Jahren stark zugenommen.

Die bislang von Dataport vorgehaltenen Kennzahlen werden damit dem eigenen Zielbild nicht gerecht. Hiernach sollen die Dienstleistungen durch Benchmarking von Kosten, Preisen, Produktivität und Qualität bewertbar sein. Unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist aus Sicht des Rechnungshofs zudem nicht die Anzahl, sondern die Qualität der Kennzahlen zu Steuerungszwecken maßgeblich. Gemessen hieran sind insbesondere die Liquiditätskennzahlen kritisch zu sehen. So ist beispielsweise der Aufwand zur Ermittlung der Kennzahlen für die „Liquidität 1. und 2. Grades“ relativ hoch, die Aussagekraft dieser stichtagsbezogenen Kennzahlen durch schwer beeinflussbare Schwankungen im Jahresverlauf jedoch gering.

---

<sup>120</sup> Wirtschaftspläne, Quartalsberichte und Wirtschaftliche Situationsberichte.

Der Rechnungshof bewertet das Vorhaben Dataports positiv, in Zusammenarbeit mit den Trägern insbesondere die verwendeten Kennzahlen im Bereich Liquidität einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Er hat Dataport darüber hinaus empfohlen, mit den Trägern abzustimmen, über welche weiteren internen Qualitäts- und Kostenvergleichskennzahlen sowie ggf. externe Benchmark-Kennzahlen regelmäßig berichtet werden soll.

#### *Stellungnahme der Verwaltung*

Dataport hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

## 7 Mängel bei der Besteuerung von Personengesellschaften

*Die Besteuerung der Personengesellschaften wies Bearbeitungsmängel auf. Die geprüften Finanzämter beachteten die Verwaltungsanweisungen zu den Gründungskosten nicht ausreichend konsequent. Das derzeitige Verfahren zur Anpassung von Vorauszahlungen erfasst die tatsächlichen Gewinnsteigerungen nicht immer vollständig. Eine unzulängliche Automationsunterstützung erschwert den Finanzämtern eine effektive Aufgabewahrnehmung.*

### *Allgemeines*

Der LRH prüfte bei drei Finanzämtern, ob diese die Besteuerung der Personengesellschaften und ihrer Gesellschafter zutreffend vornahmen. Neben den Abläufen bei den Veranlagungsverfahren untersuchte der LRH die Effizienz der Automationsunterstützung.

### *Gründungskosten bei der Gewerbesteuer*

Die Gewerbesteuer wird von den Gemeinden erhoben. Die Finanzämter ermitteln dazu ausgehend vom Gewerbeertrag des Unternehmens den Gewerbesteuermessbetrag und stellen diesen durch Bekanntgabe eines Gewerbesteuermessbescheids fest. Auf dessen Basis setzt dann die Gemeinde nach ihrem individuellen Hebesatz die Gewerbesteuer fest.

Im Fall der Gründung von Gewerbebetrieben beginnt die sachliche Gewerbesteuerpflicht erst, wenn alle Voraussetzungen eines Gewerbebetriebs erfüllt sind.<sup>121</sup> Die bis zum Beginn der Gewerbesteuerpflicht angefallenen Aufwendungen fließen nicht in den Gewerbeertrag bzw. Verlustvortrag ein.<sup>122</sup> Hier unterscheidet sich die Ermittlung des Gewerbeertrags ggf. von der einkommensteuerlichen Gewinnermittlung.

<sup>121</sup> § 2 Abs. 1 Gewerbesteuergesetz.

<sup>122</sup> R 2.5 Abs. 1 Gewerbesteuer-Richtlinien 2009.

Das bedeutet, dass in Gründungsfällen neben den Gründungskosten auch die Kosten bis zum Beginn der gewerblichen Tätigkeit (Lieferfähigkeit) für Zwecke der Gewerbesteuer nicht abzugsfähig sind. In Einbringungsfällen, d. h. bei der Einbringung von Betrieben, Teilbetrieben oder Mitunternehmeranteilen in eine Personengesellschaft beschränkt sich das Abzugsverbot auf die reinen Gründungskosten. Dies sind vor allem Vertrags- und Gerichtskosten. Das Finanzministerium teilt diese rechtliche Auffassung.

Die geprüften Finanzämter beachteten dies überwiegend bisher nicht. Sie ließen vielmehr in allen geprüften Neugründungsfällen die laut Gewinnfeststellung abzugsfähigen Betriebsausgaben uneingeschränkt auch bei der Gewerbesteuer zum Abzug zu. Dies verringerte den ermittelten Gewerbesteuermessbetrag.

Auch das Automationsverfahren der Steuerverwaltung geht von einem Gleichklang von Gewinnfeststellung und Gewerbesteuer aus, obwohl grundsätzlich unterschiedliche Vorgaben für die Ermittlung beider Größen bestehen. Es erstellt auch im Erstjahr bei abweichenden Beträgen einen Prüfhinweis, der auf eine Auffälligkeit hinweist. Hier besteht Optimierungsbedarf bei der Automationsunterstützung.

#### *Anpassung der Vorauszahlungen bei den Ertragsteuern*

Seit mehreren Jahrzehnten ermittelt die Finanzverwaltung maschinell Steuerfälle mit Umsatzsteigerungen. Diese untersuchen die Finanzämter darauf, ob für ertragsteuerliche Zwecke nachträgliche Vorauszahlungen festzusetzen sind. Dies soll sicherstellen, dass die Finanzämter die höheren Ertragsteuern zeitnah noch vor der Jahresveranlagung vereinnahmen können. Das maschinelle Verfahren zur nachträglichen Anpassung der Vorauszahlung aufgrund von Umsatzsteigerungen wirft zum 28.02. des Folgejahres Prüfhinweise aus. Diese Prüfhinweise teilen den Bearbeiterinnen und Bearbeitern den Umsatz des Besteuerungszeitraums sowie dessen Relation zum Vorjahr mit. Im Anschluss ermittelt die Amtsprüfstelle manuell einen fiktiven Gewinn für Vorauszahlungszwecke. Ergibt diese manuelle Berechnung eine hohe

Abweichung, so teilt das Finanzamt den Unternehmen den überschlägig ermittelten Gewinn für Vorauszahlungszwecke mit. Das Unternehmen kann vor der nachträglichen Festsetzung Stellung nehmen und beispielsweise betriebswirtschaftliche Auswertungen oder vorläufige Bilanzen vorlegen. Nach Eingang der Stellungnahme entscheidet das Finanzamt endgültig über die nachträgliche Heraufsetzung der Vorauszahlungen.

Das derzeitige Verfahren bewirkt keine vollständige Anpassung der Vorauszahlungen. In den vom LRH geprüften Fällen betrug die tatsächlichen Gewinnsteigerungen knapp 13 Mio. €. Hiervon hätten die Finanzämter mit dem maschinellen Verfahren knapp 5 Mio. € nachträglich festsetzen können. Dies sind lediglich rd. 38 %.

Der LRH schlägt ein neues Verfahren vor: Steuererklärungen von Personengesellschaften mit erheblichen Umsatzsteigerungen sollte die Steuerverwaltung maschinell bevorzugt anfordern. Dies kann mit einer Frist von vier Monaten zum 31.07. des Folgejahres geschehen.<sup>123</sup> Der arbeitsaufwendige Zwischenschritt der manuellen Anpassung der Vorauszahlungen kann dann ersatzlos entfallen.

Das Finanzministerium teilt diese Auffassung nicht, da es eine „bevorzugte“ Anforderung der Erklärungen von Personengesellschaften als „nicht zielführend“ ansieht. Es beabsichtigt aber aufgrund der Anregungen des LRH, das bisherige Verfahren zu überprüfen.

#### *Ausgabe unnötiger Prüfhinweise*

Das Automationssystem produziert eine Vielzahl unnötiger Prüfhinweise. Diese binden Arbeitskraft der Bediensteten des Finanzamts. So weist z. B. ein Prüfhinweis auf das mögliche Vorhandensein einer sogenannten Zebragesellschaft<sup>124</sup> hin. Beim typischen Anwendungsfall

---

<sup>123</sup> § 149 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit § 149 Abs. 3 Nr. 5 und § 149 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 e) Abgabenordnung.

<sup>124</sup> Als Zebragesellschaft bezeichnet man im Steuerrecht eine Personengesellschaft, deren Gesellschafter zum Teil Überschusseinkünfte und zum Teil Gewinneinkünfte erzielen.

einer vermögensverwaltenden GmbH & Co. KG sind an dieser neben der GmbH nur natürliche Personen beteiligt. Die GmbH erzielt aus dieser Beteiligung gewerbliche Einkünfte kraft Rechtsform, während die natürlichen Personen Einkünfte aus Kapitalvermögen oder aus Vermietung und Verpachtung erzielen. Das Automationssystem gibt immer dann, wenn auf der Ebene der Gesellschaft verschiedene Einkunftsarten vorliegen, folgenden Prüfhinweis aus:

„Mehr als eine Gewinneinkunftsart oder neben Einkünften aus Gewerbebetrieb weitere Einkunftsarten eingegeben. Es ist zu prüfen, ob es sich um in einem Betriebsvermögen gehaltene Anteile an einer vermögensverwaltenden Gesellschaft (sog. Zebra-Gesellschaft) handelt. (...)“

Der LRH prüfte mehr als 30 Steuerfälle mit diesem Prüfhinweis. Ursächlich für die Hinweisausgabe war jeweils das Vorliegen verschiedener Einkunftsarten auf der Ebene der Gesellschaft. In nur einem Fall lag tatsächlich eine Zebra-Gesellschaft vor, die das Finanzamt dann aber trotz des Hinweises nicht korrekt auf der Ebene der Gesellschafter erfasste. Insgesamt geht der Prüfhinweis somit ins Leere.

Das Finanzministerium stimmt dem LRH zu, dass der Prüfhinweis nicht geeignet ist, Zebra-Gesellschaften aufzugreifen. Es strebt an, diesen und weitere vom LRH benannte Prüfhinweise bundesweit zu optimieren.

#### *Forderungen des LRH*

Die Finanzämter sollten die Verwaltungsanweisungen zu den Gründungskosten zukünftig beachten. Daneben muss die Steuerverwaltung das Automationssystem in vielen Bereichen optimieren. Die Einführung eines Verfahrens zur bevorzugten Anforderung von Steuererklärungen bei gleichzeitiger Abschaffung des Verfahrens zur Anpassung der Vorauszahlungen könnte die Arbeitsbelastung spürbar reduzieren.

## 8 Steuerliche Pflichten von Angehörigen der Kammerberufe

*Die steuerliche Unzuverlässigkeit in eigenen Angelegenheiten kann bei Steuerberatern, Rechtsanwälten und Notaren den Tatbestand einer Berufspflichtverletzung erfüllen. Die Finanzbehörden müssen deshalb Verdachtsfälle prüfen und den Berufskammern melden. Trotz Vermögensverfall und Dauerschätzungen teilten die Finanzämter diese Fälle jedoch häufig nicht oder Jahre zu spät mit. Die Kammern konnten deshalb keine berufsrechtlichen Maßnahmen einleiten.*

### *Allgemeines*

Steuerberater, Rechtsanwälte und Notare müssen durch ihr gesamtes Verhalten sicherstellen, dass das Ansehen ihres Berufsstands oder des ihnen übertragenen Amtes gewahrt wird.<sup>125</sup> Ungeordnete wirtschaftliche Verhältnisse sind ein Indiz für die Verletzung der Pflicht zu vertrauenswürdigem Verhalten. Deshalb sind die Finanzämter kraft Gesetzes<sup>126</sup> verpflichtet, Hinweise auf ungeordnete wirtschaftliche Verhältnisse von Angehörigen der vorgenannten Berufe an das Landesamt für Steuern Niedersachsen zu melden, das diese dann an die jeweiligen Berufskammern oder – bei Notaren – auch an die Justizverwaltung weiterzuleiten hat. Ein Ermessensspielraum besteht nicht.

Der LRH untersuchte, ob die Finanzbehörden ihren Mitteilungspflichten nachkamen.

### *Hohe Steuerschulden*

Hohe Steuerschulden sind ein Indiz für ungeordnete wirtschaftliche Verhältnisse.

---

<sup>125</sup> § 57 Abs. 2 Steuerberatungsgesetz, § 43 Bundesrechtsanwaltsordnung, § 14 Abs. 3 Bundesnotarordnung.

<sup>126</sup> § 10 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 Nr. 1 und § 4 Nr. 1 Steuerberatungsgesetz.

Die vom LRH eingesehenen Vollstreckungsakten wiesen aus, dass die Finanzämter häufig eine Meldung an das Landesamt für Steuern Niedersachsen unterließen. Bei allen drei Berufsgruppen zeigten sich Fälle mit mehrjährigem Meldeverzug. Die Rückstände reichten dabei bis zu 300.000 € und bestanden in einigen Fällen schon mehr als zehn Jahre.

Die Finanzämter beachteten überdies nicht, dass die mögliche Einleitung einer berufsrechtlichen Maßnahme auch dem Zweck dient, das Entstehen neuer Steuerschulden zu verhindern. Der Fall eines Rechtsanwalts, der seit Mitte der 80er-Jahre Vollstreckungsschuldner eines Finanzamts war, zeigt dies exemplarisch. Bis zum Jahr 2001 waren die Steuerschulden auf 88.000 € angewachsen. Im Jahr 2012 betragen sie sogar 250.000 €. Erst aufgrund der Prüfung des LRH erfolgte mit mindestens 17-jähriger Verspätung eine Mitteilung an die Rechtsanwaltskammer.

#### *Dauerschätzungen wegen Nichtabgabe der Steuererklärungen*

Gibt ein Steuerpflichtiger keine Steuererklärungen und -anmeldungen ab, schätzt das Finanzamt die Besteuerungsgrundlagen. Die pflichtwidrige Nichtabgabe von Steuererklärungen begründet regelmäßig einen Steuerhinterziehungsverdacht<sup>127</sup> und stellt damit ebenfalls ein Indiz für eine Berufspflichtverletzung dar.

Wegen Nichtabgabe von Steuererklärungen fand der LRH Dauerschätzungen über mehrere Jahre in allen betrachteten Kammerberufen vor. Die Finanzbehörden unterließen eine Mitteilung an die Kammern. Hierdurch kam es zu einem mehrjährigen Meldeverzug. Die nicht ordnungsgemäße Wirtschaftsführung der Angehörigen der Kammerberufe blieb auch in diesen Fällen folgenlos.

---

<sup>127</sup> § 370 Abs. 1 Nr. 2 Abgabenordnung.

### *Mehrfachverfehlungen*

In einigen Fällen stellte der LRH fest, dass es bei Angehörigen der Kammerberufe mehrfache Hinweise auf Berufspflichtverletzungen gab. So versäumten diese dauerhaft, ihre Steuererklärungen abzugeben, waren mit Steuernachzahlungen im Rückstand und gerieten in Insolvenz. Finanzämter reagierten in einigen Fällen weder auf die einzelne Verfehlung noch auf das Zusammentreffen mehrerer Verfehlungen mit einer zeitnahen Meldung an das Landesamt für Steuern Niedersachsen.

In einem Fall beliefen sich die Steuerschulden eines Rechtsanwalts im Jahr 2016 auf 164.000 €. Über die bestehenden Rückstände hinaus gab er Steuererklärungen und -anmeldungen nicht ab. Das Finanzamt nahm infolgedessen Umsatzsteuerschätzungen vor. Weiterhin stellte der LRH fest, dass Umsatzsteuer- und Lohnsteuervoranmeldungen wiederholt verspätet eingingen. Das Finanzamt meldete den Fall nicht zeitnah, sondern erst aus Anlass der Prüfung des LRH an das Landesamt für Steuern Niedersachsen.

### *Empfehlungen des LRH*

Die Finanzämter müssen dem Landesamt für Steuern Niedersachsen konsequenter als bisher Verdachtsfälle auf Berufspflichtverletzungen von Steuerberatern, Rechtsanwälten und Notaren mitteilen. Dieses sollte auch bei wiederholter Nichtabgabe von Steuererklärungen erfolgen.

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des LRH. Es weist darauf hin, dass die dargestellten Fälle teilweise zeitlich sehr weit zurückliegen. Inzwischen habe sich die zeitnahe Beitreibung von Abgaberrückständen deutlich verbessert.

## Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

### 9 Mehrfachförderungen wohlfahrtspflegerischer Aufgaben

*Die derzeitige Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben führt zu zahlreichen generellen Überschneidungen von Fördermaßnahmen. Diese sind maßgebend dafür, dass Projekte der Wohlfahrtsverbände einschließlich ihrer Mitglieder wiederholt doppelt gefördert worden sind. Die Prüfung der Angemessenheit und Notwendigkeit dieses Mitteleinsatzes ist unterblieben, mangels entsprechender Informationen war sie von vornherein nicht möglich.*

#### *Ausgangslage*

Nach dem Niedersächsischen Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (NWohlfFöG)<sup>128</sup> gewährt das Land den Spitzenverbänden, die in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen sind, jährlich eine Finanzhilfe in Höhe von 21.252.000 €. <sup>129</sup> Die Finanzhilfe ist nach § 3 Abs. 1 NWohlfFöG für die Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben zu verwenden. Diese Aufgaben und auch der Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung wurden in einer Vereinbarung zwischen dem für Soziales zuständigen Ministerium und den Spitzenverbänden näher geregelt. <sup>130</sup> Daneben setzt das Land vor allem im Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums nach einer Vielzahl von Förderrichtlinien weitere erhebliche Mittel (Zuwendungen) für Zwecke ein, die auch mit der Finanzhilfe gefördert werden können.

Nach den Feststellungen des LRH lassen es Haushaltsvermerke gemäß § 35 Abs. 2 LHO bei einer Vielzahl von Haushaltsstellen (so auch

---

<sup>128</sup> Vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 429).

<sup>129</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 NWohlfFöG.

<sup>130</sup> Vom 12.03.2018 (Nds. MBl. S. 206).

bei der Finanzhilfe nach dem NWohlfFöG) zu, Ausgaben aus verschiedenen Titeln für denselben Zweck zu leisten.

Durch die vorstehenden Rahmenbedingungen entsteht das Risiko von Doppelförderungen, welche nur in Ausnahmefällen durch konkrete Vorgaben ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund sollte durch die Prüfung der Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben insbesondere festgestellt werden, welche konkreten Überschneidungen von Förderzwecken bzw. welche Doppelförderungen gegeben sein könnten und ob die insoweit notwendige Transparenz und Nachvollziehbarkeit gewährleistet ist. Zu diesem Zweck wertete der LRH für die Jahre 2015 und 2016 die Nachweise über die Verwendung der Finanzhilfen nach dem NWohlfFöG, die für solche Maßnahmen bewilligten Zuwendungen und die jeweils maßgebenden Förderrichtlinien einschließlich der Zweckbestimmungen im Einzelplan 05 aus. Diese Auswertung und die ergänzende Einsichtnahme in Zuwendungsakten führten zu folgenden wesentlichen Prüfungsergebnissen:

#### *Doppelförderungen im Einzelplan 05*

Im Zuständigkeitsbereich des Sozialressorts bestanden in den Jahren 2015 und 2016 bei rd. 50 Fördermaßnahmen generelle Überschneidungen der für wohlfahrtspflegerische Aufgaben maßgebenden Förderzwecke. Davon profitierten insbesondere die Wohlfahrtsverbände und deren Mitglieder. Auf diese entfielen neben den Finanzhilfen im Haushaltsjahr 2015 mindestens rd. 36,7 Mio. € (60 %) bzw. im Haushaltsjahr 2016 mindestens rd. 38,1 Mio. € (57 %) der für solche Zwecke bewilligten Zuwendungen. Dabei ragten die Förderbereiche Migration, Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Schuldnerberatung, Sucht sowie HIV und Aids besonders heraus.

Bei den im Sozialbereich geprüften Maßnahmen ist von einer nicht vertretbaren Anzahl von Doppelförderungen und damit von einem nicht wirtschaftlichen Mitteleinsatz auszugehen. In 24 Förderfällen im Jahr 2015 und in 16 Förderfällen im Jahr 2016 stimmten Empfänger und Zwecke überein, sodass voraussichtlich Doppelförderungen vorlagen.

So wurden z. B. Personalausgaben derselben Beratungsstelle sowohl nach einer Förderrichtlinie als auch aus der Finanzhilfe gefördert. In den geprüften Fällen wurden Zuwendungen in Höhe von rd. 3,5 Mio. € und Finanzhilfen in Höhe von rd. 1,8 Mio. € für denselben Zweck an die gleichen Empfänger geleistet. Nach den Prüfungserkenntnissen sind weitere Doppelförderungen zu vermuten.

Die näher untersuchten Einzelfälle lassen nicht erkennen, dass vor der Bewilligung der Zuwendungen oder nach der Verwendung der Finanzhilfen und Zuwendungen eine Prüfung des sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes stattfand. Diese schied schon wegen der mangelhaften Angaben in den Anträgen und Verwendungsnachweisen aus.

#### *Überschneidungen im Einzelplan 07*

Überschneidungen kommen auch im Bereich der Förderung von Kindertagesstätten in Betracht, wenn Wohlfahrtsverbände oder deren Mitglieder als Träger von Einrichtungen Finanzhilfen nach dem Niedersächsischen Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) und Zuwendungen für den weiteren Ausbau der Tagesbetreuung erhalten.

Im Bereich des Kultusministeriums verwendeten die Wohlfahrtsverbände Finanzhilfen in Höhe von rd. 1,6 Mio. € (im Jahr 2015) bzw. rd. 1,2 Mio. € (im Jahr 2016) für Zwecke, für welche es mit dem KiTaG und mit einer Förderrichtlinie ausreichende Förderregelungen gibt.

#### *Stellungnahmen der Ressorts*

Das Sozialministerium betont, dass der Haushaltsgesetzgeber bei der Veranschlagung der Finanzhilfe bewusst Spielräume für die Verwendung der Mittel gelassen und mit dem Haushaltsvermerk die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen habe. Zu strenge Vorgaben widersprächen „der historisch gewachsenen und sozialpolitisch begründeten Aufgabenteilung zwischen Staat und Freier Wohlfahrt“. Es

bestehe aber Einvernehmen, dass die in Betracht kommende Finanzierung zum Zeitpunkt der Entscheidung in allen Einzelfällen bekannt sein müsse. Ferner weist das Ministerium darauf hin, dass die Finanzhilfe keinen zuwendungsrechtlichen Charakter habe und ein Rechtsanspruch auf Zahlung dieser Mittel bestehe. „Bei der gleichzeitigen Mittelgewährung für gleiche Zwecke sowohl aus Mitteln der Finanzhilfe als auch im Zuwendungswege nach entsprechenden Förderrichtlinien“ handele „es sich um sich ergänzende Finanzierungen aus verschiedenen ‚Töpfen‘, die rechtlich zulässig“ seien.

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass die Finanzierung der Träger von Kindertageseinrichtungen einheitlich erfolgt und deshalb (vorsorglich) in der Vereinbarung zwischen dem Sozialministerium und den Wohlfahrtsverbänden eine zusätzliche Förderung der Personalausgaben ausgeschlossen werden sollte. Bei Zuwendungen für den weiteren Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder bestehe ein Doppelförderungsverbot. Dies gelte auch für die Mittel nach dem NWohlfFöG. Darauf werde jetzt nach einer entsprechenden Änderung des Antragsvordrucks konkret hingewiesen.

### *Würdigung*

Nach Auffassung des LRH und auch des Finanzministeriums ist eine Förderung aus verschiedenen Haushaltsstellen für denselben Zweck ausnahmslos und unabhängig von den Haushaltsvermerken nur dann zulässig, wenn sie mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vereinbar und die Förderung im Einzelfall notwendig und angemessen ist.<sup>131</sup> Dass die Finanzhilfe nach dem NWohlfFöG keinen zuwendungsrechtlichen Charakter hat und darauf ein Rechtsanspruch besteht, ist unstrittig, führt jedoch im Ergebnis zu keiner anderen Beurteilung. Im Übrigen gibt auch die maßgebende Vereinbarung über die Verwendung der Finanzhilfe vor, dass der Einsatz der Mittel unter

---

<sup>131</sup> Vgl. § 7 LHO. Für Zuwendungen gilt zudem gemäß § 23 LHO der Subsidiaritätsgrundsatz.

Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erfolgen hat.<sup>132</sup>

Die unzureichenden Informationen über die Empfänger und die konkrete Verwendung der Mittel führen ferner dazu, dass die Ministerien nicht ausreichend in der Lage sind, die Ergebnisse ihrer Fördermaßnahmen im erforderlichen Umfang auszuwerten und ggf. notwendige Änderungen vorzunehmen.

Nach den vorliegenden Erkenntnissen hält es der LRH deshalb für erforderlich,

- die Förderzwecke zukünftig klar zu definieren und voneinander abzugrenzen,
- Überschneidungen von Fördermaßnahmen zu vermeiden,
- Doppelförderungen auszuschließen und

die Finanzierung von Projekten so offenlegen zu lassen, dass vor der Bewilligung und nach der Verwendung der Finanzhilfen und Zuwendungen eine Prüfung des sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes stattfinden kann.

---

<sup>132</sup> Vgl. § 3 Abs. 7 der Vereinbarung vom 12.03.2018.

## 10 Zweifelhafte Notwendigkeit von freiwilligen Leistungen für Familienerholungsmaßnahmen

*Die Durchführung von Familienerholungsmaßnahmen obliegt den örtlichen Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. Die freiwilligen Leistungen des Landes sind auf den notwendigen Umfang zu reduzieren.*

### *Fördergrundlagen*

Zur Förderung von Familienerholungsurlauben, Familienfreizeiten und Freizeiten für junge Familien gewährt das Land seit Jahren freiwillige Leistungen gemäß §§ 23, 44 LHO. Für diesen Zweck sind im Haushaltsplan 2019 Mittel in Höhe von 939.000 € vorgesehen. Diese sollen in den folgenden Jahren auf jeweils rd. 1,1 Mio. € aufgestockt werden.<sup>133</sup> Nach der maßgebenden Förderrichtlinie<sup>134</sup> sind die Zuwendungen zur individuellen Ermäßigung der Teilnehmerbeiträge zu verwenden. Für die Förderung der Familienerholungsurlaube darf die vorgegebene Einkommensgrenze nicht überschritten werden. Die finanzielle Unterstützung der Familienfreizeiten und der Freizeiten für junge Familien ist gestaffelt, für Familien innerhalb der Einkommensgrenze werden höhere Ermäßigungsbeträge gewährt. Die Einkommensgrenze kann demzufolge auch überschritten werden.

### *Kommunale Zuständigkeit*

Angebote der Familienfreizeit und der Familienerholung, insbesondere in belastenden Familiensituationen, sind gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII Leistungen zur Förderung der Erziehung in der Familie. Für die Erfüllung dieser Aufgaben sind nach § 85 Abs. 1 SGB VIII die

<sup>133</sup> Haushaltsplan 2019; Erläuterungen zu Kapitel 05 74 Titelgruppe 63.

<sup>134</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Familienerholungsurlauben, Familienfreizeiten und Freizeiten für junge Familien (RL Familienerholung); Erlass des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 26.11.2015 (Nds. MBI. S. 1657).

örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sachlich zuständig. Das Land kann gemäß § 12 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und zur Niedersächsischen Kinder- und Jugendkommission (Nds. AG SGB VIII) unbeschadet dieser Zuständigkeit zur Förderung von Vorhaben der Jugendhilfe Zuwendungen nach Maßgabe des Haushalts gewähren, dazu zählt auch die Förderung der Erziehung in der Familie.

Nach den bei den geprüften Stellen<sup>135</sup> gewonnenen Erkenntnissen gewährte nur ein Landkreis Zuschüsse für Erholungsmaßnahmen von Familien mit Kindern. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung begründet die Landesförderung mit der Sicherstellung eines flächendeckenden Angebots. Der Verzicht auf eine kommunale Beteiligung führe ferner zu einer erheblichen Vereinfachung der Antragsbearbeitung.

Unabhängig davon, dass keine vollständigen Informationen über kommunale Leistungen vorliegen, hält der LRH es demgegenüber nicht für vertretbar, die für diese Aufgabe zuständigen Träger nicht in die Finanzierung solcher Maßnahmen einzubeziehen. Ziel muss es mindestens sein, eine finanzielle Beteiligung der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sicherzustellen und die Aufgabe mittelfristig von den dafür zuständigen Behörden wahrnehmen zu lassen. Dazu gehört auch, sich einen Überblick über die derzeitigen Leistungen der örtlichen Träger zu verschaffen, um auf dieser Basis weitere bzw. flächendeckende Aktivitäten der Kommunen zu erreichen.

#### *Inanspruchnahme von Landesmitteln für Familienfreizeiten*

Der Einsatz von Landesmitteln für Familienfreizeiten sank im Zeitraum von 2011 (rd. 349.000 €) bis 2017 (rd. 186.000 €) um rd. 47 %. Der LRH stellte fest, dass die für Familien mit einem Einkommen innerhalb

---

<sup>135</sup> Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen sowie Verbände dieser Arbeitsgemeinschaften.

der Einkommensgrenze vorgesehenen höheren Ermäßigungsbeträge häufig nur in einem geringen Umfang geltend gemacht wurden. Beispielsweise nahm ein Wohlfahrtsverband im Jahr 2016 lediglich bei 13 von 89 Erwachsenen die erhöhte Förderung in Anspruch. Ein anderer Träger rechnete im Jahr 2017 für Maßnahmen mit insgesamt 871 Teilnehmerinnen und Teilnehmern nur für 68 Erwachsene den höheren Förderbetrag ab.

Dazu weist das Ministerium darauf hin, dass die Förderung sich (unabhängig vom Einkommen) auf alle in Betracht kommenden Antragsteller erstrecken soll. Es räumt damit ein, dass auch bessergestellte Familien von den Zuschüssen des Landes profitieren können. Der LRH hat demgegenüber Zweifel, ob das Förderergebnis mit dem Ziel übereinstimmt, solche Fördermaßnahmen insbesondere Familien mit geringem Einkommen zu ermöglichen. Im Übrigen vertritt er die Auffassung, dass eine freiwillige Förderung des Landes von bessergestellten Familien im Hinblick auf die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht vertretbar ist und gemäß §§ 7, 23 LHO entsprechende Regelungen zu treffen sind.

#### *Fehlender Bedarf für Freizeiten für junge Familien*

Gefördert werden begleitete Angebote für junge Familien zur Stärkung der Erziehungskompetenz mit einem Aufenthalt von bis zu sieben zusammenhängenden Übernachtungen einschließlich pädagogischem Angebot und sozialpädagogischer Vor- und Nachbereitung oder -begleitung.<sup>136</sup> Nach den Feststellungen des LRH sind diese Angebote kaum in Anspruch genommen worden.<sup>137</sup> Auch die Verbesserung der Fördermodalitäten ab dem 01.01.2016 führte nicht zum Erfolg. Das Ziel, jährlich 15 Freizeiten für junge Familien mit mindestens 118 Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchzuführen, wurde deutlich verfehlt. Im Jahr 2016 fanden lediglich zwei Freizeiten mit 54 Teilnehmerinnen

---

<sup>136</sup> Vgl. Nr. 3.3.1 der Richtlinie Familienerholung.

<sup>137</sup> Seit dem Jahr 2011 wurden maximal drei Maßnahmen jährlich durchgeführt. Die Förderbeträge lagen in den Jahren 2011 bis 2017 zwischen 0 € (im Jahr 2012) und 4.960 € (im Jahr 2015).

und Teilnehmern statt. Zwei Landkreise haben darauf hingewiesen, dass sie grundsätzlich keinen Bedarf sehen. Ihre Jugendämter leisteten stattdessen sozialpädagogische Familienhilfe gemäß § 31 SGB VIII.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung beabsichtigt, die generelle Bedarfsfrage mit der Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter zu erörtern und im Zusammenhang mit der „Neuaufstellung ab 2021“ Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen. Dazu zählt auch die Durchführung eines Pilotprojekts, „um die Gelingensbedingungen für eine Neukonzeption zu identifizieren“. Unabhängig von dem offensichtlich grundsätzlich zweifelhaften Bedarf ist nach Auffassung des LRH auch hier zu prüfen, ob es vertretbar ist, Familien mit einem Einkommen oberhalb der Einkommensgrenze in die Förderung einzubeziehen.

### *Fazit*

Nach den Prüfungsergebnissen des LRH ist der Bedarf für freiwillige Leistungen des Landes sowohl für Familienerholungsurlaube als auch für Familienfreizeiten und für Freizeiten für junge Familien kritisch zu hinterfragen. Offene Fragen ergeben sich insbesondere im Hinblick auf die unzureichende Beteiligung der für diese Aufgaben zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe und durch die fehlende Begrenzung der Förderung auf Familien mit einem geringen Einkommen.

## Ministerium für Wissenschaft und Kultur

### 11 Finanzierungslücken beim Neubau der Hochschulkliniken

*Die zurzeit in Rede stehende Investitionssumme von 2,1 Mrd. € reicht nicht aus, um eine bedarfsgerechte Finanzierung der Neubauvorhaben der Hochschulkliniken sicherzustellen.*

*Der LRH regt an, die haushaltswirtschaftlichen Optionen einer Aufstockung der Mittel für das Sondervermögen zu prüfen. Alternativ kommt in Betracht, den Neubau (eines Teils) der Hochschulkliniken im Rahmen von ÖPP-Projekten zu verwirklichen.*

#### *Neubau der Hochschulkliniken*

Die Medizinische Hochschule Hannover und die Universitätsmedizin Göttingen haben eine herausragende Bedeutung für die Krankenversorgung in Niedersachsen und sind Standorte der internationalen Spitzenforschung.

Der Gebäudebestand beider Einrichtungen ist mehr als 40 Jahre alt, weitgehend unsaniert und baulich abgängig.<sup>138</sup> Er wird weder den Anforderungen an eine zeitgemäße Klinikstruktur noch denen an einen universitären Maximalversorger mit internationalem Renommee gerecht. Die Landesregierung geht davon aus, dass die gravierenden Mängel „nur durch eine gezielte Erneuerung der gesamten baulich-technischen Infrastruktur beider Hochschulkliniken beseitigt werden“ können.<sup>139</sup>

Um den Nachholbedarf an Investitionen der Gebäude für die Krankenversorgung langfristig zu finanzieren, errichtete das Land im Jahr 2017 ein Sondervermögen. Den Gesamtinvestitionsbedarf der

---

<sup>138</sup> Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ vom 04.04.2017, Drs. 17/7772 neu, S. 4.

<sup>139</sup> Gesetzesentwurf der Landesregierung, a. a. O.

beiden Kliniken schätzte es im Jahr 2016 überschlägig auf ca. 2,1 Mrd. €.

### *Kosten der Neubauvorhaben*

Bereits im Herbst 2017 ergaben baufachliche Prüfungen, dass Investitionsmaßnahmen in einem viel größerem Umfang erforderlich sein würden. Die Universitätsmedizin Göttingen kalkulierte das Volumen für ihre Bauvorhaben mit rd. 1,4 Mrd. €. <sup>140</sup> Der Investitionsbedarf an der Medizinischen Hochschule Hannover beträgt ausweislich des „Zwischenberichts MHH 2030“ <sup>141</sup> rd. 1,7 Mrd. €. <sup>142</sup>

Damit war absehbar, dass die geplanten 2,1 Mrd. € des Sondervermögens für beide Kliniken nicht ausreichen würden. Die Landesregierung konstatierte intern, dass sich die Kostenannahmen für beide Kliniken auf eine Größenordnung von mindestens 3,2 Mrd. € beliefen, wobei wesentliche Kostenansätze und bestehende Risiken noch nicht berücksichtigt worden seien.

Trotz der absehbaren Kostenentwicklung betrachten die beteiligten Ressorts das Sondervermögen bis heute als auf 2,1 Mrd. € „gedeckt“. <sup>143</sup>

In einem gemeinsamen Workshop des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, der Staatskanzlei und des Finanzministeriums am 16.04.2018 wurde folgende Grafik präsentiert:

---

<sup>140</sup> Generalentwicklungsplan 2.0 der Universitätsmedizin Göttingen vom 31.08.2017 inkl. 150 Mio. € Bauabschnitt 1 A, der im Kapitel 06 04 veranschlagt ist.

<sup>141</sup> Vom 30.06.2017, erstellt durch Munich Medical International (MMI) Schweiz AG.

<sup>142</sup> Gutachten der Partnerschaften Deutschland GmbH „MHH 2025 – Ein neuer Medizincampus entsteht“ vom 18.12.2017.

<sup>143</sup> Zuletzt Große Anfrage mit Antwort der Landesregierung – Drs. 18/1484 – zu Frage 26, S. 16.

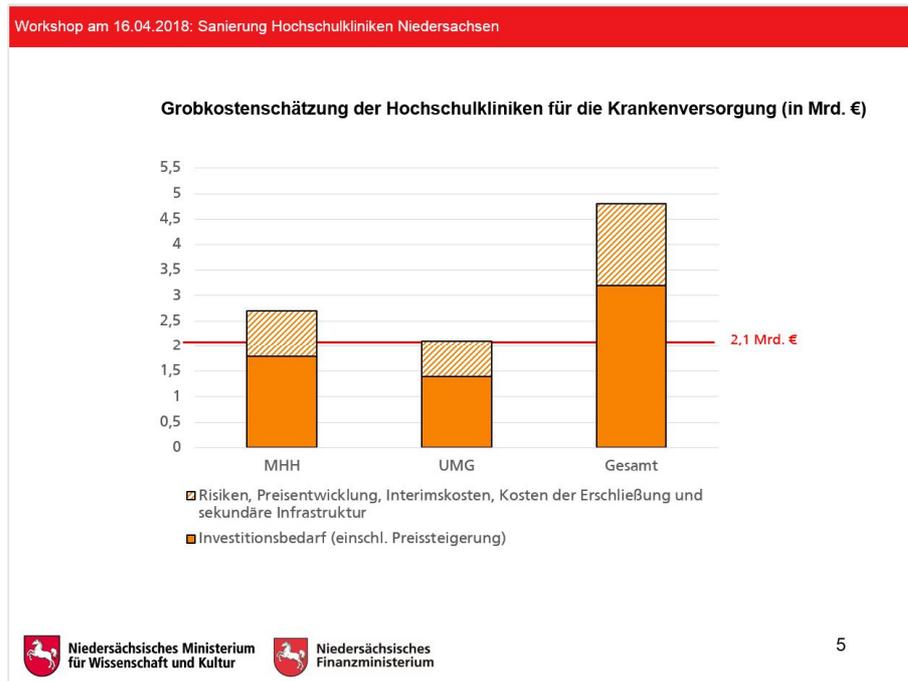


Abbildung 10: Grobkostenschätzung der Hochschulkliniken für die Krankenversorgung<sup>144</sup>

Die Grafik verdeutlicht, dass das Sondervermögen nicht ausreicht, den Gesamtinvestitionsbedarf für beide Kliniken abzudecken. Der in der Landesregierung diskutierte Finanzierungsbedarf von möglicherweise sogar bis zu 5 Mrd. € ist mehr als doppelt so hoch wie die ursprüngliche Schätzung.

#### *Einfluss der Bauzeit auf die Kosten*

Die zukünftigen Baukosten werden zudem von der dynamischen Kostenentwicklung im Baugewerbe beeinflusst. Der Faktor Zeit erfordert daher eine zügige Planung und beschleunigte Umsetzung der Bauvorhaben, um weitere Kostensteigerungen zu vermeiden. Der LRH empfahl in seiner Beratenden Äußerung vom 26.06.2017 einen maximalen Realisierungszeitraum von zehn Jahren. Externe Berater teilten diese Einschätzung.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> Abbildung aus dem Workshop vom 16.04.2018.

<sup>145</sup> Z. B.: Munich Medical International (MMI) Schweiz AG, Boston Consulting Group (BCG), Hochschul-Informations-System eG.

Die Landesregierung geht dagegen von einer Realisierungszeit von mindestens 15 Jahren aus. Dies erhöht die Kosten um einen Betrag im dreistelligen Millionenbereich.

Der LRH erstellte für drei Szenarien eine Modellrechnung<sup>146</sup>, um die Auswirkungen der Realisierungszeit auf die Kosten der Bauvorhaben zu antizipieren. Er legte eine jährliche Baukostensteigerung von 2 % zugrunde. Dies entspricht dem langjährigen Mittelwert.

<b>Geschätzte Baukosten nach 10 Jahren Bauzeit</b>	<b>Baukosten nach 15 Jahren Bauzeit</b>	<b>Kostenerhöhung</b>
2.100.000.000 €	2.211.086.811 €	111.086.811 €
3.200.000.000 €	3.369.275.140 €	169.275.140 €
5.000.000.000 €	5.264.492.406 €	264.492.406 €

*Tabelle 19: Baukostenentwicklung nach 15 Jahren Bauzeit*

Die Gegenüberstellung der Bausummen verdeutlicht die Kostenwirksamkeit des Faktors Zeit. So betragen die Baukosten statt 2,1 Mrd. € – bei zehnjähriger Realisierungszeit – für 15 Jahre bereits über 2,2 Mrd. €. Bei einer Bausumme von 5 Mrd. € erhöhen sich die Kosten im Rahmen einer 15-jährigen Realisierungszeit sogar um über 260 Mio. €. In allen drei Szenarien steigen die Gesamtkosten bei einer fünfjährigen Verlängerung der Realisierungszeit um rd. 5,3 %.

Darüber hinaus wirkt sich der tatsächliche Baubeginn auf die Baukosten aus. Basierend auf dem Investitionsbedarf von 3,2 Mrd. € erhöhen sich diese bei einer Verzögerung des Baubeginns von nur einem Jahr um rd. 64 Mio. €.

Im Ergebnis werden die Neubaukosten der Hochschulkliniken umso höher steigen, je länger die Planungs- und Bauzeit dauert. Neben der Baupreissteigerung ergibt sich überdies im Zeitablauf ein erhöhtes Risiko für den medizinischen Betrieb. Selbst mit erheblichem Mitteleinsatz für den Bauunterhalt können einige medizinische Gebäude(-trakte), wie z. B. ein OP-Block der Medizinischen Hochschule

<sup>146</sup> Grundlage der Berechnungen waren die Daten der Hochschulen.

Hannover, nicht bis zur Fertigstellung der Ersatzbauten betriebsfähig gehalten werden.

### *Schwachstellen des bisherigen Finanzierungsmodells*

Nach Einschätzung der Landesregierung betragen die Kosten für die Neubauvorhaben der Hochschulkliniken bis zu 5 Mrd. €. Da das Sondervermögen auf eine Summe von 2,1 Mrd. € begrenzt werden soll, ist die Finanzierung nur für einen Teil der Baumaßnahmen gesichert. Hiernach könnte sich das Land nur die bauliche Teilerneuerung der Medizinischen Hochschule Hannover und der Universitätsmedizin Göttingen leisten.

Eine bauliche Teilerneuerung entspricht nicht dem Bedarf. Die Unterfinanzierung der Bauvorhaben würde im Ergebnis dazu führen, dass eine vollständige Erneuerung der baulich-technischen Infrastruktur nicht möglich wäre. Hinzu kommt, dass die Gesamtmaßnahme aus haushaltswirtschaftlichen Gründen in mehrere Bauabschnitte aufgeteilt werden müsste. Die nachhaltige Funktionsfähigkeit der Hochschulkliniken wäre in diesem Fall jedoch nicht gewährleistet.

Das Bauen in entsprechenden Abschnitten mit erheblichem zeitlichem Abstand beeinträchtigt den Krankenhausbetrieb während der Realisierungsphase und verursacht signifikante Interimskosten. Überdies bestehen Zweifel, ob die Bildung von Bauabschnitten für wesentliche Funktionsbereiche der Hochschulkliniken konzeptionell umsetzbar ist. So ist beispielsweise der Neubau des Zentralen OP-Bereichs eine der vordringlichsten Maßnahmen der Medizinischen Hochschule Hannover. Dieser steht in einem funktionell untrennbaren Zusammenhang mit der Zentralen Notaufnahme, den Diagnostik-Bereichen sowie der Intensivstation. Unter dem Gesichtspunkt einer sachgerechten Krankenversorgung wäre es nicht vertretbar und teilweise auch nicht möglich, Patientinnen und Patienten über das weitläufige Gelände von der Notaufnahme zum neuen OP-Bereich, von dort zur Intensivpflege und anschließend auf die Normalstationen zu verlegen. Eine abgestimmte

Umsetzung der erforderlichen Baumaßnahmen ist aufgrund der funktionalen Beziehungen unerlässlich. Vergleichbare Probleme ergeben sich auch für die Universitätsmedizin Göttingen. Sofern z. B. das jetzige „Bettenhaus 2“ durch Neubauten ersetzt wird, die in zwei Baustufen errichtet werden sollen, müsste über einen mehrjährigen Zeitraum ein teilweise leerstehendes Bettenhaus betrieben werden. Ähnlich verhält es sich mit großen Flächen im Zentralgebäude nach Umzug der Funktionsbereiche OP und Zentrale Notaufnahme in den Neubau.

### *Empfehlungen des LRH*

Die angesichts der Begrenzung des Sondervermögens auf 2,1 Mrd. € zurzeit in Kauf genommene Alternative, die Neubaumaßnahmen der Hochschulkliniken nur teilweise und abschnittsweise durchzuführen, ist nicht bedarfsgerecht, aus baufachlicher Sicht unzweckmäßig und teilweise konzeptionell nicht umsetzbar. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Realisierung der Maßnahmen in Abschnitten und die damit verbundene Verlängerung der Baudauer wegen der Kostenwirksamkeit des Faktors Zeit sowie im Hinblick auf die überproportional wachsenden Interimskosten unwirtschaftlich ist.

Nach Auffassung des LRH gebietet der in § 7 Abs. 1 LHO statuierte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, eine bedarfsgerechte Finanzierung für die Bauvorhaben der Hochschulkliniken sicherzustellen. Der LRH regt deshalb an, die haushaltswirtschaftlichen Optionen einer entsprechenden Aufstockung der Mittel für das Sondervermögen zu untersuchen. Sofern dies unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen des Gesamthaushalts nicht möglich ist, käme auch die Beauftragung eines privaten Partners für den Neubau (eines Teils) der Hochschulkliniken in Betracht.<sup>147</sup> Bei einem ÖPP-Projekt<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Vgl. hierzu auch Gesetzesentwurf der Landesregierung, a. a. O (Fußnote 138).

<sup>148</sup> Öffentlich-Private-Partnerschaft. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2003): „ÖPP ist eine langfristige vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts.“

erhielte ein privater Partner für die (partielle) Errichtung der Hochschulkliniken über eine Laufzeit von 30 bis 50 Jahren regelmäßige Zahlungen des Landes, die insbesondere als Mietzins oder Leasingraten zu leisten wären.

Wegen der besonderen Bedeutung der Medizinischen Hochschule Hannover sowie der Universitätsmedizin Göttingen für die Krankenversorgung und den Wissenschaftsstandort Niedersachsen empfiehlt der LRH, auch die ÖPP-Variante im Zusammenhang mit dem Neubau der Hochschulkliniken auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Maßgabe des § 7 Abs. 2 LHO zu untersuchen.

#### *Stellungnahme der Landesregierung*

Die Landesregierung hält die Auffassung des LRH, dass das in Aussicht genommene Sondervermögen mit einem Volumen von 2,1 Mrd. € für eine bedarfsgerechte Finanzierung der Neubauvorhaben nicht ausreicht, nur in Teilen für zutreffend. Vielmehr will die Landesregierung im Rahmen der Planungen darauf hinwirken, dass zunächst die dringlichsten Bedarfe mit Priorität bedient würden. Ferner sollten nur solche Bauabschnitte realisiert werden, die funktional eigenständig nutzbar sind, ohne aber die Realisierung anderer Bauabschnitte zu verhindern bzw. erforderlich zu machen.

Die Stellungnahme der Landesregierung widerspricht ihren Ausführungen in der Begründung zum Sondervermögensgesetz. Hiernach ist eine „Erneuerung der gesamten baulich-technischen Infrastruktur beider Hochschulkliniken“ unumgänglich. Dafür ist es zwingend erforderlich, die Kliniken in ihren Funktionsabläufen als Einheiten zu verstehen und unkalkulierbare Beeinträchtigungen zwischen den Bauphasen zu vermeiden, die zudem zu Mehrkosten im Betriebsablauf führen. Die Universitätsmedizin Göttingen geht selbst von einer zügigen und verzahnten Abfolge aller Bauabschnitte aus. Bei der Medizinischen Hochschule Hannover lässt sich eine zeitgleiche Umsetzung der Baumaß-

nahmen realisieren, selbst wenn – wie die Landesregierung unterstellt – mehrere Vergabeeinheiten unter dem Aspekt der Marktgängigkeit gebildet werden müssten.

Da im Übrigen unstrittig ist, dass für eine sachgerechte Vollsanierung beider Hochschulkliniken Finanzmittel von mindestens 3,2 Mrd. € erforderlich sind, bestehen Anhaltspunkte für eine evidente Unterfinanzierung der Bauvorhaben. Diese würde im Ergebnis dazu führen, dass anstelle der gebotenen Erneuerung der gesamten baulich-technischen Infrastruktur nur eine – allerdings nicht bedarfsgerechte – Teilsanierung durchgeführt und die Funktionsfähigkeit des Klinikbetriebs sowohl bei der Medizinischen Hochschule Hannover als auch bei der Universitätsmedizin Göttingen beeinträchtigt würde.

Der LRH hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass eine bedarfsgerechte Finanzierung der Bauvorhaben der Hochschulkliniken sicherzustellen ist. Er begrüßt, dass die Landesregierung die haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten einer Aufstockung des Sondervermögens und alternative Finanzierungsmodelle in den anstehenden Umsetzungsphasen prüfen will.

## 12 EDV-Dienstleistungen ohne Vertrag bei der Medizinischen Hochschule Hannover

*Bereits im Jahr 2006 hatte der LRH einen EDV-Dienstleistungsvertrag der Medizinischen Hochschule Hannover mit einem Lieferanten wegen Vergabemängeln und nicht nachgewiesener Wirtschaftlichkeit moniert. Dieser Lieferant war schon zuvor zum „Hoflieferanten“ der Medizinischen Hochschule Hannover geworden. Dieser Kritik half die Medizinische Hochschule Hannover nicht ab: Entgegen ihrer Zusicherung schrieb sie die EDV-Dienstleistungen nicht aus.*

*In den aktuell betrachteten Jahren 2015 bis 2017 ließ die Medizinische Hochschule Hannover EDV-Dienstleistungen im Nettowert von rd. 1,7 Mio. € sogar ohne Vertragsgrundlage weiterhin von dieser Firma erbringen.*

*Die Medizinische Hochschule Hannover muss diese Praxis unverzüglich aufgeben und eine derartige Begünstigung eines Lieferanten für die Zukunft ausschließen.*

### *Allgemeines*

Für die Medizinische Hochschule Hannover als öffentlicher Auftraggeber gelten die Regelungen des öffentlichen Vergaberechts. Danach sind öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu vergeben.<sup>149</sup> Diese Regelungen sollen einen möglichst weitgehenden Wettbewerb ermöglichen.<sup>150</sup>

Der LRH kritisierte bereits im Jahr 2006, dass die Medizinische Hochschule Hannover mehrjährige Dienstleistungsverträge im EDV-Bereich freihändig an ein bestimmtes Unternehmen vergeben hatte, ohne die

<sup>149</sup> § 97 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), § 2 Abs. 1 Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) vom 20.11.2009, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 196 a vom 29.12.2009.

<sup>150</sup> Lux zu § 97 Abs. 1 GWB, in: Müller-Wrede (Hrsg.), GWB Vergaberecht Kommentar 2016, Rn. 25.; OLG Düsseldorf, 17.11.2008 – VII-Verg 53/08 –.

Ausschreibungserfordernisse zu beachten. Die Hochschule leitete daraufhin Maßnahmen ein, die eine einwandfreie Vergabepaxis bei EDV-Beschaffungen sicherstellen und die Begünstigung einzelner Lieferanten ausschließen sollten.

In der Medizinischen Hochschule Hannover ist die Organisationseinheit „Zentrum für Informationsmanagement (ZIMt)“ der zentrale IT-Dienstleister. Es hat den Auftrag, sämtliche Bereiche der Hochschule durch Bereitstellung von IT-Werkzeugen und IT-Diensten zu unterstützen. Zusätzlich bediente sich die Medizinische Hochschule Hannover externer Dienstleistungen im EDV-Bereich. Die Beschaffung dieser externen Dienstleistungen untersuchte der LRH für den Zeitraum 2015 bis 2017.

#### *Dienstleistungen des „Hoflieferanten“*

Die Medizinische Hochschule Hannover verausgabte für die Unterstützungsleistung im EDV-Bereich durch externe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jahren 2015 bis 2017 insgesamt rd. 2,2 Mio. €. Auffällig ist, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Firma C über 80 % dieser externen Dienstleistungen erbrachten. Den ausgewiesenen Abrechnungsbeträgen lagen im Wesentlichen Leistungen in den Bereichen „technische Unterstützung“ und „Betreuung von EDV-Hardware“ zugrunde.

Die Firma C stellte dem ZIMt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für technische Unterstützungsleistungen zur Verfügung. Dafür zahlte die Medizinische Hochschule Hannover in den drei geprüften Jahren bei jährlich rd. 450.000 € eine Gesamtsumme von rd. 1,4 Mio. €, konnte hierfür aber keinen gültigen Vertrag vorlegen.

Die technischen Unterstützungsleistungen der Firma C bezogen sich weiterhin auf den bereits im Jahr 2006 wegen Vergabemängeln und nicht nachgewiesener Wirtschaftlichkeit durch den LRH kritisierten Vertrag. Diesen hatte die Medizinische Hochschule Hannover entgegen der damaligen Zusicherung mehrfach verlängert, zuletzt bis März

2010. Anschließend beschäftigte sie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Firma C jedoch auch ohne Vertrag weiter. Die zugesicherte Ausschreibung war bis zur Prüfung des LRH noch immer nicht erfolgt. Damit bezog die Medizinische Hochschule Hannover seit fast acht Jahren technische Unterstützungsleistungen ohne Vertragsgrundlage.

Zusätzlich betreuten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Firma C die EDV-Hardware in der Medizinischen Hochschule Hannover. Sie bearbeiteten auch Betriebsstörungen an EDV-Geräten. So korrigierten sie z. B. fehlerhafte Einstellungen und Auswirkungen von Bedienerfehlern, oder sie installierten Druckertreiber und zusätzliche Software. Auch für diese Tätigkeiten bestand keine Vertragsgrundlage. Die Rechnungen summierten sich hierfür in den betrachteten drei Jahren auf 330.000 €.

Im Ergebnis ließ die Medizinische Hochschule Hannover von den externen Mitarbeitern dieser Firma EDV-Dienstleistungen ohne Vertragsgrundlage zu Gesamtkosten von 1,7 Mio. € erbringen.

#### *Fehlender Wirtschaftlichkeitsnachweis des Leistungseinkaufs*

Die Medizinische Hochschule Hannover kaufte bei der Firma C ein Volumen an Mitarbeiterstunden ein, welches der Arbeitszeit von fünf eigenen Vollzeitbeschäftigten entsprochen hätte. Sie erbrachte keinen Nachweis, dass dieser Einsatz externer Mitarbeiter im EDV-Bereich erforderlich und wirtschaftlich war. So äußerte sie sogar selbst die Vermutung, dass eigenes Personal die Bearbeitung zumindest in einigen Fällen hätte günstiger erledigen können.

#### *Organisationsänderungen ohne nachhaltige Wirkung*

Mit der Absicht, eine einwandfreie Vergabep Praxis sicherzustellen, gliederte die Medizinische Hochschule Hannover im Jahr 2007 den EDV-Einkauf vom ZIMt organisatorisch in den Zentraleinkauf um. Dennoch bestimmte das ZIMt den Beschaffungsprozess weiterhin maßgeblich.

So nahm es weiterhin externe Leistungen zur technischen Unterstützung in Anspruch, obwohl ein hierfür vormals bestehender Vertrag bereits ausgelaufen war und der Zentraleinkauf ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Ausschreibung hingewiesen hatte. Auch die Betriebsstörungen bei EDV-Geräten ließ das ZIMt von der externen Firma beseitigen, ohne den Zentraleinkauf einzubinden. Trotz der statuierten Zuständigkeit des Zentraleinkaufs und regelmäßiger Abstimmungstermine zwischen den beiden Organisationseinheiten war nicht sichergestellt, dass sich das ZIMt entsprechend seiner Aufgabenzuweisung verhielt.

Letztlich führte die organisatorische Umgliederung des EDV-Einkaufs vom ZIMt in den Zentraleinkauf der Medizinischen Hochschule Hannover zum 01.03.2007 nicht dazu, dass eine vergaberechtskonforme Beschaffung von EDV-Dienstleistungen sichergestellt ist.

#### *Empfehlungen des LRH*

Die Medizinische Hochschule Hannover muss unverzüglich die Praxis aufgeben, EDV-Dienstleistungen von der Firma C ohne Vertragsgrundlage erbringen zu lassen. Eine derartige Begünstigung eines Lieferanten muss in Zukunft ausgeschlossen werden.

Dazu ist es unabdingbar, dass die Medizinische Hochschule Hannover sämtliche Dienstleistungsverhältnisse mit dem vorgenannten Unternehmen umfassend aufarbeitet. Angesichts des Leistungsvolumens von 1,7 Mio. € muss die Medizinische Hochschule Hannover eine nach § 7 LHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen. Sollte sie zu dem Ergebnis kommen, dass diese Dienstleistungen nur von externen Firmen wirtschaftlich erbracht werden können, muss die Medizinische Hochschule Hannover diese unverzüglich vergaberechtskonform ausschreiben. Zudem ist sie gehalten, bei den organisatorischen Maßnahmen nachzusteuern.

### 13 Kennzahlen als Steuerungsinstrumente der Universitätsklinika

*Die beiden niedersächsischen Universitätsklinika ermitteln jeweils eine Vielzahl von Kennzahlen. Diese zogen sie für unterschiedliche Steuerungsprozesse und -entscheidungen heran, ohne dass diese ausreichend dokumentiert und nachvollziehbar waren. Zudem waren die Kennzahlen in weiten Bereichen nicht miteinander vergleichbar.*

*Das zuständige Ministerium für Wissenschaft und Kultur berücksichtigte bei der Beurteilung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der Universitätsklinika Kennzahlen nur in unzureichendem Maße. Nunmehr zieht es diese stärker zur Bewertung der wirtschaftlichen Situation heran.*

#### *Allgemeines*

Der LRH untersuchte bei der Stiftung Universität Göttingen – Universitätsmedizin und bei der Medizinischen Hochschule Hannover, welche betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und Leistungskennzahlen die beiden Einrichtungen bildeten und inwieweit sie diese zur Steuerung verwendeten. Außerdem ging der LRH der Frage nach, ob das Ministerium für Wissenschaft und Kultur Kennzahlen erhob, auswertete und im Rahmen seiner Steuerung der beiden Einrichtungen einsetzte.

#### *Kennzahlen im Allgemeinen und im Krankenhaus*

Kennzahlen sind ein wesentlicher Teil des Berichtswesens. Sie liefern verdichtete Informationen über die für den Geschäftserfolg relevanten Prozesse in einem Unternehmen. Sie stellen Führungs- und Lenkungswerkzeuge dar und beeinflussen die Entscheidungen und Handlungen der Geschäftsführung. Kennzahlen dienen zur Ermittlung von Stärken und Schwächen unternehmerischer Tätigkeit und zur Kontrolle.

Vergleiche anhand einer einzelnen Kennzahl haben nur begrenzte Aussagekraft. Gibt es jedoch bei mehreren Kennzahlen signifikante Abweichungen zum Durchschnitt, deutet dies auf einen bestehenden Handlungsbedarf hin.

Neben allgemeinen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen wird im Krankenhausbereich eine Vielzahl spezifischer Kennzahlen zum medizinischen Leistungsgeschehen gebildet. Insbesondere die Einführung des DRG-Systems<sup>151</sup> trug hier zur weiteren Differenzierung und Verfeinerung des Berichtswesens anhand von Kennzahlen bei.

### *Prüfungsfeststellungen*

Beide Hochschulkliniken verfügen über differenzierte Berichtssysteme, durch die sie eine Vielzahl von unterschiedlichen Kennzahlen ermitteln. Sowohl die Berichtssysteme der beiden Kliniken als auch die ermittelten Kennzahlen weichen voneinander ab. Zudem messen beide Einrichtungen vergleichbaren Kennzahlen nicht die gleiche Bedeutung zu.

Eine Abstimmung oder ein Austausch zwischen den beiden Hochschulkliniken zu den von ihnen ermittelten Kennzahlen und zum jeweiligen Berichtswesen findet bisher nicht statt. Eine Vergleichbarkeit zwischen den beiden Universitätskliniken ist deshalb nicht gewährleistet.

Die Universitätsklinik, die im Bereich der Krankenversorgung mit den übrigen Krankenhäusern im Wettbewerb stehen, führen externe Kennzahlenvergleiche bisher nur in geringem Umfang durch.

---

<sup>151</sup> Die Abrechnung der voll- und teilstationären Leistungen der allgemeinen (somatischen) Krankenhäuser in Deutschland erfolgt auf Grundlage von diagnosebezogenen Fallpauschalen, den Diagnosis Related Groups (DRG). Die Eingruppierung in eine DRG-Fallpauschale richtet sich nach der Krankheitsart (Diagnose), dem Schweregrad der Erkrankung sowie den erbrachten Operationen und Prozeduren.

Auf Basis der Kennzahlen initiierten beide Kliniken regelmäßig individuelle Steuerungsprozesse. Die diesen vorausgehenden Erörterungen und Entscheidungen waren grundsätzlich nicht dokumentiert und konnten somit vom LRH weder nachvollzogen noch auf ihren Erfolg hin überprüft werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur als Aufsichtsbehörde bezog Kennzahlen früher bei der Beurteilung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der Hochschulkliniken nur unzureichend ein. Jetzt fordert es mehr Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung und das Leistungsgeschehen in den beiden Einrichtungen und hat begonnen, eigene Kennzahlen zu bilden. Außerdem bezieht es Kennzahlen externer Krankenhäuser in einen Vergleich mit ein.

Aktuelle Prüfungen des LRH führten dazu, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nunmehr das Thema Kennzahlen mit den Universitätsklinika umfassend erörtert und eine Implementierung und Weiterentwicklung eines einheitlichen Kennzahlensystems anstrebt. Die Gespräche sollen im Rahmen einer Arbeitsgruppe zusammen mit einem großen kommunalen Klinikum intensiviert werden. Dabei sollen abgestimmte Vergleichsparameter und Kennzahlen erarbeitet und das aktuelle Benchmarking verbessert werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur berichtete zudem, dass es im Rahmen seiner Aufsicht bei einer verschlechterten Ergebnissituation der Universitätsklinika und entsprechenden negativen Kennzahlenentwicklungen konkret reagiere. So habe es im Gespräch mit dem Vorstand einer Universitätsklinik gefordert, zeitnah Optimierungspotenziale darzulegen. Mit der anderen Klinik führe es intensive Gespräche, weil trotz Erhöhung der Zahl der Vollkräfte die Leistungsentwicklung stagniere und dadurch ein Ergebniseinbruch drohe.

### *Empfehlungen des LRH*

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium nunmehr Kennzahlen – auch zum Leistungsgeschehen – verstärkt als wesentliches Element zur Steuerung der Universitätsklinika einsetzt und externe Vergleiche heranzieht, um vorhandene Wirtschaftlichkeitspotenziale aufzuzeigen.

Er empfiehlt, dass darauf beruhende Entscheidungen sowohl in den Universitätsklinika als auch im Ministerium für Wissenschaft und Kultur künftig hinreichend dokumentiert werden, damit sie nachvollziehbar sind und der Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen beurteilt werden kann.

Der LRH hält einen intensiven Austausch zwischen den beiden Universitätsklinika zum Bereich der Kennzahlen für sinnvoll und erforderlich. Deshalb begrüßt er, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur das Kennzahlensystem in einer Arbeitsgruppe zusammen mit den Universitätsklinika und einem externen Krankenhaus vereinheitlichen und weiterentwickeln will.

Der LRH hat darüber hinaus vorgeschlagen, künftig einige weitere Kennzahlen, die er für bedeutsam hält, wie z. B. die Verweildauer der Patienten sowie den Krankenstand des Personals, zu ermitteln. Dem hat das Ministerium für Wissenschaft und Kultur grundsätzlich zugestimmt und die Universitätsklinika entsprechend unterrichtet.

## 14 Einführung von Studiengebühren für nichteuropäische Studierende

*An den niedersächsischen Hochschulen steigt die Zahl der Studierenden aus Nicht-EU-Staaten kontinuierlich an. Der LRH hält es für erwägenswert, dass das Land dem Beispiel anderer Staaten der Europäischen Union folgt und Studierende aus Nicht-EU-Staaten durch die Einführung maßvoller Studiengebühren an den Kosten ihrer Ausbildung beteiligt.*

### *Allgemeines*

Deutschland zählt bei ausländischen Studierenden zu den beliebtesten Ländern für ein Studium. Wesentlicher Beweggrund ist dabei die Erwartung, die Berufschancen durch einen international renommierten deutschen Hochschulabschluss zu steigern. Auch die niedersächsischen Hochschulstandorte sind für ausländische Studierende attraktiv. So waren an niedersächsischen Hochschulen im Wintersemester 2017/2018 landesweit über 22.000 Studierende aus dem Ausland eingeschrieben. Gegenüber dem Wintersemester 2014/15 entspricht dies einer Steigerung von 24 %.

Der weit überwiegende Teil der ausländischen Studierenden stammt aus nichteuropäischen Staaten. Die höchsten Quoten von Nicht-EU-Studierenden entfallen auf die Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover (HMTMH) mit einem Anteil von 21 % sowie auf die Technische Universität Clausthal (TU Clausthal) mit einem Anteil von 27 %.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Auswertung der Daten des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 19.02.2019. Zeitraum Wintersemester 2014/15 bis Wintersemester 2017/18.

Die jüngere Entwicklung veranschaulicht die nachfolgende landesweite Übersicht<sup>153</sup>:

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
<b>Gesamtzahl der ausländischen Studierenden</b>	17.920	19.213	20.591	22.202
<b>davon EU-Studierende</b>	3.729	3.690	3.804	3.766
<b>davon Nicht-EU-Studierende</b>	14.191	15.523	16.787	18.436

*Tabelle 20: Entwicklung der Anzahl ausländischer Studierender*

Ein Unterschied zwischen beiden genannten Hochschulen zeigt sich in der Art der Rekrutierung der Studierenden. Während die TU Clausthal im Ausland offensiv um ausländische Studierende wirbt, ist die HMTMH aufgrund ihrer weltweiten Reputation auf Werbemaßnahmen nicht angewiesen und verzeichnet insbesondere im Fach Musik einen hohen Bewerberzulauf, der die Ausbildungskapazitäten deutlich übersteigt.

An der HMTMH entfällt ein Großteil der Lehre auf musikalischen Einzelunterricht. Dies schlägt sich in den Kosten je Studienplatz von durchschnittlich über 20.000 € je Studienjahr nieder.<sup>154</sup> Ein Studierender, der an der HMTMH im Fach Musik einen Bachelor- und im Anschluss einen Masterstudiengang absolviert, verursacht mithin Gesamtkosten von mindestens 100.000 €. <sup>155</sup> Im Studiengang Kirchenmusik, in dem zu einem Drittel Studierende aus nichteuropäischen Staaten ausgebildet werden<sup>156</sup>, belaufen sich diese Kosten sogar auf rd. 184.000 €.

<sup>153</sup> Auswertung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 19.02.2019.  
<sup>154</sup> HMTMH: Übersicht Kostenträger Lehre 2017 in den musikalischen Studiengängen.  
<sup>155</sup> Ausgehend von der Regelstudienzeit: Bachelor = 3 Jahre, Master = 2 Jahre.  
<sup>156</sup> HMTMH: Studierendenstatistik vom 15.01.2019, Wintersemester 2017/18.

Einer Studie des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft zufolge verlässt die Mehrheit der ausländischen Studierenden nach ihrem Hochschulabschluss Deutschland und steht dem hiesigen Arbeitsmarkt damit nicht zur Verfügung.<sup>157</sup> Ob diese Feststellung auch auf die HMTMH und die TU Clausthal zutrifft, konnte der LRH nicht klären, da beiden Hochschulen keine Informationen zum weiteren Werdegang ihrer ausländischen Studierenden nach deren Abschluss vorliegen.

### *Studiengebühren im (inter-)nationalen Vergleich*

Weltweit betrachtet ist das Studium in über 60 % aller Staaten gebührenpflichtig. Die Höhe der Gebühren variiert erheblich. Insbesondere in den unter Studierenden sehr gefragten Ländern USA, Kanada und Australien sind die Gebühren beträchtlich. So zahlen Studierende in Australien und Kanada Gebühren von umgerechnet durchschnittlich rd. 7.000 € pro Semester. In den USA verlangen Universitäten wie Harvard, Yale oder Princeton sogar Semestergebühren von umgerechnet bis zu 17.000 €. <sup>158</sup> Auch die meisten Mitgliedstaaten der EU erheben Studiengebühren. <sup>159</sup>

Aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs<sup>160</sup> dürfen bei der Ausgestaltung von nationalen Studiengebühren die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU nicht unterschiedlich behandelt werden. Da deutsche Studierende keine Studiengebühren zu entrichten haben, beschränkt sich die eventuelle Einführung derartiger Gebühren lediglich auf diejenigen Studierenden, die nicht aus der EU stammen.

---

<sup>157</sup> Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.): Hochschul-Bildungs-Report 2020, Jahresbericht 2015, S. 5.

<sup>158</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Studiengebühren in Europa und anderen Industriestaaten, Dokumentation vom 21.01.2016 – WD 8 - 3000 - 007/16 –.

<sup>159</sup> European Commission/EACEA/Eurydice, 2018: National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2018/19, S. 7 ff.

<sup>160</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 13.02.1985 – Rechtssache 293/83 –.

In Deutschland erhebt Baden-Württemberg seit dem Wintersemester 2017/2018 von allen Nicht-EU-Studierenden eine Studiengebühr in Höhe von 1.500 € pro Semester. Zuvor hatte bereits Sachsen als erstes Bundesland im Jahr 2012 Studiengebühren für nichteuropäische Studierende eingeführt. Umgesetzt wurde dies durch eine Ermächtigung der Hochschulen, nach eigenem Ermessen Gebühren von Studierenden, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der EU sind, zu erheben. Von dieser Möglichkeit machte die Musikhochschule Leipzig Gebrauch, die seit dem Wintersemester 2013/14 von ihren Nicht-EU-Studierenden eine Semestergebühr von 1.800 € verlangt.

#### *Verbesserung der Finanzlage der Hochschulen*

Angesichts des erheblichen Sanierungs- und Baubedarfs an den Liegenschaften der Hochschulen, der sich für das Jahr 2019 (ohne die Hochschulkliniken) auf mindestens 1,5 Mrd. € beläuft<sup>161</sup> und die Qualität von Forschung, Lehre und Studium mittlerweile zu gefährden droht, sollten die Hochschulen in die Lage versetzt werden, alle sich bietenden Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Dementsprechend erachtet der LRH die Einführung von Studiengebühren für nichteuropäische Studierende für erwägenswert.

Diese Maßnahme könnte einen Beitrag leisten, um die Qualität an den niedersächsischen Hochschulen angesichts der steigenden Studierendenzahlen, insbesondere internationaler Studierender, auch in Zukunft zu gewährleisten. Würde das Land dem Beispiel Baden-Württembergs folgen und für nichteuropäische Studierende Studiengebühren in Höhe von 1.500 € pro Semester festsetzen, ergäben sich zusätzliche Einnahmen von jährlich rd. 55 Mio. €.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Antwort der Landesregierung vom 11.07.2018 auf eine Kleine Anfrage, Drs. 18/1266.

<sup>162</sup> Berechnung in Anlehnung an die Ausgestaltung der Studiengebühren in Baden-Württemberg: 18.436 Nicht-EU-Ausländer im Wintersemester 2017/18 x 1.500 € Studiengebühr x 2 Semester jährlich = 55.308.000 €.

### *Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur wies zunächst darauf hin, dass die Internationalisierung für die niedersächsischen Hochschulen von grundlegender Bedeutung für den Wissenschafts- und Forschungsbereich sei. Es ist der Auffassung, dass die Einführung von Studiengebühren für nichteuropäische Studierende zu einem Wettbewerbsnachteil der niedersächsischen Hochschulen gegenüber den anderen deutschen Hochschulen führen würde. Ausländischen Studierenden müssten attraktive Rahmenbedingungen geboten werden, um einerseits national wie international wettbewerbsfähig zu bleiben und andererseits dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Des Weiteren ist das Ministerium der Meinung, dass internationale Absolventen deutscher Hochschulen auch dann bedeutsam seien, wenn sie nicht unmittelbar in den deutschen Arbeitsmarkt integriert würden. Für die deutsche Wirtschaft sei es von großer Bedeutung, dass gut ausgebildete Fachkräfte in ihre Heimatländer zurückkehrten und dort für deutsche Unternehmen arbeiteten oder von dort aus mit deutschen Unternehmen Geschäftsbeziehungen pflegten. Im Übrigen vertritt das Ministerium die Auffassung, dass die Gewinnung internationaler Studierender dazu beitragen könne, niedrige Kinderzahlen und Abwanderungsbewegungen in schrumpfenden Regionen auszugleichen.

### *Erwiderung des LRH*

Der LRH verkennt nicht, dass die Internationalisierung zu den gesetzlichen Aufgaben der Hochschulen gehört. Dies spricht indes nicht gegen die Erhebung von Studiengebühren für Nicht-EU-Ausländer. So gehören etwa die Vereinigten Staaten, Kanada oder Australien trotz der Erhebung beträchtlicher Studiengebühren zu den attraktivsten Gastländern für ausländische Studierende. Insofern würden Studiengebühren für die Gruppe der Studierenden aus Nicht-EU-Staaten eine Anpassung an internationale Standards darstellen.

Im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Bundesländern zeigt das Land Baden-Württemberg, dass moderate Studiengebühren und eine weitere Internationalisierung keinesfalls im Widerspruch stehen. So ging an den Hochschulen Baden-Württembergs die Zahl der Nicht-EU-Studierenden nach Einführung der Gebühren im Wintersemester 2017/18 zwar kurzfristig um 19,1 % zurück, stieg jedoch bereits ein Jahr später um 8,7 % an. Gänzlich unbeeindruckt zeigten sich die Kunst- und Musikhochschulen Baden-Württembergs, die sogar unmittelbar nach Einführung der Studiengebühren für Nicht-EU-Studierende Zuwächse bei dieser Personengruppe verzeichneten.<sup>163</sup>

Die regionalpolitische Erwägung des Ministeriums, in schrumpfenden Regionen niedrige Kinderzahlen und die Abwanderung durch die Ermöglichung eines gebührenfreien Studiums für Nicht-EU-Studierende zu kompensieren, ist nach Auffassung des LRH ein kostspieliger Ansatz, um auf demografische Probleme in strukturschwachen Regionen zu reagieren.

---

<sup>163</sup> Pressemitteilung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg vom 13.02.2019.

## 15 Unzureichende Gebührenerhebung durch Hochschulen

*Die Hochschulen könnten durch eine an den Kosten orientierte Bemessung von Gebühren ihre Einnahmen erhöhen.*

*Der LRH regt an, dass die Hochschulen ihre Gebührenordnungen unter dem Aspekt einer angemessenen Kostendeckung überarbeiten. Zudem empfiehlt der LRH, die hochschulgesetzliche Statuierung von Mahn- und Rücknahmegebühren zu prüfen.*

### *Allgemeines*

Die Hochschulen erheben nach Maßgabe des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) von ihren Mitgliedern und Angehörigen sowie von externen Nutzern Gebühren und Entgelte.<sup>164</sup> Hierbei handelt es sich um eigene Einnahmequellen der Hochschulen. Sie sollen ihr Budget verbessern und sicherstellen, dass sich die Empfänger einer Leistung an den entstehenden Verwaltungskosten beteiligen. Der LRH prüfte die Erhebung von Gebühren im Hochschulbereich und stellte in diesem Zusammenhang u. a. Folgendes fest:

### *Gasthörerinnen und Gasthörer*

Für Gasthörerinnen und Gasthörer schreibt das Hochschulgesetz eine Mindestgebühr je Semester vor, deren Höhe je nach Umfang der Inanspruchnahme der Lehrveranstaltungen gestaffelt ist.<sup>165</sup> Sie beträgt 50 € bei einer Belegung von bis zu vier Semesterwochenstunden, 75 € bei einer Belegung von mehr als vier Semesterwochenstunden und 125 € bei Einzelunterricht. Einzelheiten zur genauen Höhe der Gebühren regeln die Hochschulen eigenständig in ihren Gebühren- und Entgeltordnungen.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> §§ 11, 13 NHG in der Fassung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 18.12.2018 (Nds. GVBl. S. 317).

<sup>165</sup> § 13 Abs. 5 Satz 1 NHG.

<sup>166</sup> § 13 Abs. 9 NHG.

Die gesetzlichen Gebührensätze stammen aus dem Jahr 2002 und bestehen seitdem in unveränderter Höhe fort. Sie basieren auf den seinerzeitigen Festsetzungen mehrerer Hochschulen, die entsprechende Beträge in ihren jeweiligen Gebührenordnungen<sup>167</sup> festgelegt hatten. Nach den Erkenntnissen des LRH machten fünf Hochschulen lediglich die Mindestbeträge geltend. Die anderen Hochschulen erhoben höhere Gebühren. Diese beruhten allerdings nicht auf individuellen Kalkulationen, sondern zumeist auf Schätzungen und beliefen sich bei einer Belegung von bis zu vier Semesterwochenstunden auf mindestens 100 €. Dagegen nahm die Universität Hannover eine Kostenkalkulation vor, bei der sie ihre Personal- und Sachausgaben zugrunde legte und zusätzlich 6 % der Einnahmen als allgemeine Verwaltungskosten ansetzte. Hieraus ergab sich ein Betrag von 128 € pro Semester, den sie unabhängig von der Anzahl der besuchten Veranstaltungen von den Gasthörerinnen und Gasthörern verlangte.<sup>168</sup> Auf diese Weise erreichte die Universität Hannover eine deutliche Ausweitung ihrer Einnahmen. So konnte die Hochschule im Jahr 2015 das Gebührenaufkommen ihrer 800 Gasthörerinnen und Gasthörer gemessen an den gesetzlichen Mindestgebühren mehr als verdoppeln.<sup>169</sup>

#### *Mahn- und Rücknahmegebühren*

Studierende sind erstmals mit der Einschreibung und anschließend jeweils mit Ablauf der Rückmeldefrist zur Entrichtung eines Verwaltungskostenbeitrags verpflichtet.<sup>170</sup> Bei Ausbleiben der Zahlung dieses Semesterbeitrags<sup>171</sup> erinnern die Hochschulen zunächst formlos und eröffnen bei weiterer Säumigkeit ein Mahnverfahren. Während sieben Hochschulen auf Basis des geschätzten Aufwands für das Personal

<sup>167</sup> Hierzu waren die Hochschulen gemäß § 81 Satz 3 NHG in der Fassung vom 24.03.1998 (Nds. GVBl. S. 300) ermächtigt.

<sup>168</sup> Für Lehrveranstaltungen der „Kulturwissenschaften“ und „Ästhetische Bildung und Gestaltung“ erhöht sich der Betrag auf 150 €.

<sup>169</sup> 800 Gasthörer x 62,50 € (Mittelwert aus 50 € und 75 €) x 2 Semester = 100.000 €.

<sup>170</sup> § 11 Abs. 1 Satz 1, § 14 Abs. 1 Satz 1 NHG.

<sup>171</sup> Der Begriff Semesterbeitrag umfasst den Verwaltungskostenbeitrag sowie weitere Abgaben (z. B. Studentenwerk, Semesterticket, AStA und dgl.), die zusammen erhoben werden.

und die sächlichen Verwaltungskosten für das Mahnverfahren Gebühren zwischen 15 € und 25 € erheben, verzichten viele andere Hochschulen auf derartige Gebühren. Ausgehend von einer Gebühr in Höhe von 15 € ergäben sich für die Hochschulen bei rd. 200.000 Studierenden<sup>172</sup> in Niedersachsen bei einer durchschnittlichen Mahnquote von 7 % zusätzliche Einnahmen von rd. 420.000 € jährlich.<sup>173</sup>

Ein gesonderter Verwaltungsaufwand entsteht den Hochschulen auch durch Mehrfachimmatrikulationen. Viele Studierwillige schreiben sich vor Beginn ihres Studiums an mehreren Hochschulen ein und entscheiden sich erst kurzfristig für den endgültigen Studienort. Denjenigen Hochschulen, die nicht ausgewählt wurden, entsteht zusätzlicher Aufwand.<sup>174</sup> Überdies besteht das Risiko, dass Studienplätze unbesetzt bleiben. Die Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel erhebt für die Rückabwicklung der Immatrikulation in derartigen Fällen eine Gebühr von 55 €. Die übrigen Hochschulen verzichten darauf.

#### *Empfehlungen des LRH*

Der LRH präferiert die von der Universität Hannover praktizierte Festsetzung der Gasthörerengebühren auf Basis einer konkreten Kostenberechnung als Best Practice-Modell. Zudem ist eine feste Gebühr pro Gasthörer gegenüber einer nach Nutzungsintensität differenzierenden Staffelung auch deshalb zweckmäßig, weil dieses Gebührenmodell die Abrechnung vereinfacht und so Verwaltungsaufwand verringert.

Die Erhebung von Mahn- und Rücknahmegebühren durch die Hochschulen entsprechen nach Auffassung des LRH dem Äquivalenzprinzip. Sie gleichen den erhöhten Aufwand der Hochschulen für Studierende aus, die entweder wegen ihres Semesterbeitrags zahlungssäumig sind oder eine Rückabwicklung ihrer Einschreibung begehren.

---

<sup>172</sup> Zahlen zum Wintersemester 2015/2016.

<sup>173</sup> 200.000 Studierende x 7 % x 15 € x 2 Semester = 420.000 €.

<sup>174</sup> Auflösung der Akte, Rückübersendung der Unterlagen, Erstellung der multifunktionalen Chipkarte mit einem Materialwert von 12 €, Rücküberweisung des Semesterbeitrags sowie Kosten für die Durchführung von Nachrückverfahren.

Überdies dienen sie dem haushaltsrechtlichen Gebot, Einnahmen zugunsten des Landes vollständig auszuschöpfen.<sup>175</sup>

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sollte die Hochschulen im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Befugnisse auffordern, ihre Gebühren- und Entgeltordnungen – dem Beispiel der Universität Hannover folgend – dahingehend anzupassen, dass Gasthörerinnen und Gasthörer an den Kosten orientierte Gebühren zu entrichten haben. Zudem sollten die gesetzlichen Mindestbeträge aus dem Jahr 2002 aktualisiert werden. Des Weiteren sollte das Ministerium dafür Sorge tragen, dass die Hochschulen künftig Mahngebühren für die verspätete Zahlung des Semesterbeitrags sowie Rücknahmegebühren erheben.

#### *Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weist darauf hin, dass die Bestimmung der Höhe der Gebühren und Entgelte nach dem Hochschulgesetz in die originäre und alleinige Zuständigkeit der jeweiligen Hochschule falle. Für den Erlass einer entsprechenden Gebühren- und Entgeltordnung sei eine Genehmigung des Fachministeriums nicht erforderlich.

Da das Gesetz für Gasthörerinnen und Gasthörer die Erhebung kostendeckender Entgelte nicht vorsehe, sei die Entscheidung einiger Hochschulen, lediglich die gesetzlichen Mindestbeträge zu erheben, rechtlich nicht zu beanstanden. Vielmehr bleibe es den Hochschulen überlassen, den Austausch mit anderen Hochschulen zu suchen und daraus eigene standortspezifische Schlüsse und Konsequenzen abzuleiten.

In Bezug auf die Mahn- und Rücknahmegebühren ist das Ministerium der Ansicht, dass das NHG für derartige Zahlungsverpflichtungen keine Rechtsgrundlage enthalte. Mit dem von den Studierenden zu entrichtenden Verwaltungskostenbeitrag seien alle Leistungen der

---

<sup>175</sup> § 34 Abs. 1 LHO.

Hochschulen im Rahmen des Rückmeldeverfahrens abgegolten. Darauf habe das Ministerium die Hochschulen auch hingewiesen.

Zudem bestimme das Hochschulgesetz, dass geleistete Abgaben und Entgelte zu erstatten sind, wenn Studierende die Exmatrikulation vor oder innerhalb eines Monats nach dem Vorlesungsbeginn beantragen.<sup>176</sup> Eine Rücknahmegebühr würde diese gesetzliche Regelung gleichsam konterkarieren.

#### *Erwiderung des LRH*

Der Hinweis des Ministeriums auf die Zuständigkeit der Hochschulen für die Festsetzung der Gebühren und Entgelte trifft zu. Allerdings haben die Hochschulen bei der Festlegung der Gebühren und Entgelte ihren Aufwand zu berücksichtigen.<sup>177</sup> Im Übrigen ist zu bedenken, dass die gesetzlichen Mindestgebühren seit dem Jahr 2002 unverändert fortbestehen und bereits aus diesem Grund anpassungsbedürftig sind.

Das Ministerium weist zu Recht darauf hin, dass das geltende Hochschulrecht für die Erhebung von Mahn- und Rücknahmegebühren keine ausreichende Rechtsgrundlage enthält. Der LRH regt an, insbesondere für Fälle der nachhaltigen Säumigkeit beim Semesterbeitrag sowie der Rückabwicklung von Mehrfachimmatrikulationen eine hochschulgesetzliche Statuierung entsprechender Gebührentatbestände zu prüfen. Dies könnte helfen, die Finanzlage der Hochschulen zu verbessern.

---

<sup>176</sup> § 19 Abs. 6 Satz 4 NHG.

<sup>177</sup> § 13 Abs. 3 Satz 3 NHG.

## 16 Verwendung von Langzeitstudiengebühren

*Die Hochschulen verwendeten ihre Einnahmen aus Langzeitstudiengebühren entgegen der gesetzlichen Regelung nicht in vollem Umfang zugunsten der Langzeitstudierenden und führten sie stattdessen ihren Globalhaushalten zu. Diese unzulässige Praxis wurde durch Abschluss entsprechender Zielvereinbarungen zwischen den Hochschulen und dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur erst ermöglicht.*

### *Erhebung von Langzeitstudiengebühren*

An den staatlichen Hochschulen des Landes ist das erste grundständige Studium nach der derzeitigen Rechtslage kostenfrei. Demgegenüber sind Langzeitstudiengebühren zu erheben, wenn Studierende das ihnen zustehende Studienguthaben aufgebraucht haben.<sup>178</sup> Das Studienguthaben berechnet sich aus der Regelstudienzeit des jeweiligen Studiengangs zuzüglich weiterer sechs Semester.<sup>179</sup> Die Regelstudienzeit beträgt beim Bachelor-Studiengang im Allgemeinen drei bis vier Jahre und beim Master-Studiengang ein bis zwei Jahre.<sup>180</sup> Daher gilt als Langzeitstudierender, wer sein Bachelor-Studium nicht innerhalb von sechs bis sieben Jahren beendet. Bei einem Masterstudien- gang mit vorherigem Bachelorabschluss beginnt die Phase des Langzeitstudiums nach sieben bis neun Jahren.

Die Höhe der Langzeitstudiengebühren ist gesetzlich vorgegeben und beträgt 500 € pro Semester oder 333 € pro Trimester.<sup>181</sup> Von diesen Einnahmen stehen den Hochschulen jährlich 5 Mio. € zur Verfügung. Der Betrag wird auf die Hochschulen entsprechend ihren Anteilen an der Gesamtzahl der Langzeitstudierenden aufgeteilt.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> § 13 Abs. 1 NHG.

<sup>179</sup> § 12 Abs. 1 und 2 Satz 2 NHG.

<sup>180</sup> § 6 Abs. 3 Satz 2 NHG.

<sup>181</sup> § 13 Abs. 1 Satz 1 NHG.

<sup>182</sup> § 13 Abs. 2 Satz 2 NHG.

### *Weitgehende Verfehlung des Verwendungszwecks*

Nach dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung sollen die Langzeitstudiengebühren insbesondere verwendet werden, um den Studierenden, die die Regelstudienzeit überschritten haben, Angebote zu unterbreiten, die einen zügigen Studienabschluss unterstützen; das Nähere ist in der zwischen dem Fachministerium und der jeweiligen Hochschule abzuschließenden Zielvereinbarung zu regeln.<sup>183</sup>

Entgegen der gesetzlichen Vorgabe legte das Ministerium in den Zielvereinbarungen 2014 bis 2018 mit den Hochschulen nicht fest, dass die Einnahmen in vollem Umfang für die Unterstützung Langzeitstudierender eingesetzt werden sollen. Vereinbart wurden stattdessen lediglich Verwendungsquoten, deren Höhe zudem noch erheblich variierte. So bewegte sich der Verwendungsanteil zwischen 20 % bei der Technischen Universität Clausthal und der Universität Oldenburg sowie 100 % bei der Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth. Bei den meisten Hochschulen lag die Quote zwischen 25 % und 50 %.

Zudem nutzten die Hochschulen im Jahr 2016 selbst die „quotierten“ Mittel nicht immer gemäß den Zielvereinbarungen. So finanzierte die Technische Universität Braunschweig mit ihrem Verwendungsanteil von 40 % lediglich einige Plätze in Kindertagesstätten. Konkrete Beratungsangebote oder sonstige Maßnahmen zur Vermeidung übermäßig langer Studienzeiten konnte sie nicht benennen. Die Universität Hannover nutzte ihren Anteil von lediglich 25 % für das Angebot verschiedener Projekte durch einige Fakultäten<sup>184</sup> und im Übrigen für die Anschaffung von Literatur zugunsten der Technischen Informationsbibliothek. Bei der Universität Vechta floss der Anteil von 25 % vollständig in den Gesamthaushalt der Hochschule.

---

<sup>183</sup> § 13 Abs. 2 NHG.

<sup>184</sup> Fakultät Maschinenbau und Elektrotechnik: Projekt „Endspurt 2018“, Fakultät Architektur: Workshops „Crashkurs“, Fakultäten Mathematik, Physik und Maschinenbau: „Angebot einer qualifizierten psychologischen Betreuung“ sowie Fakultät Rechtswissenschaften: „Erhebung; Beratung; Lerngruppen; Anpassung“.

### *Würdigung*

Nach Auffassung des LRH ist es mit dem Hochschulgesetz unvereinbar, dass Hochschulen lediglich einen geringen Anteil der Langzeitstudiengebühren zur Unterstützung dieser Studierendengruppe einsetzen. Darüber hinaus ist es problematisch, dass das Ministerium diese Praxis durch Abschluss entsprechender Zielvereinbarungen mit den Hochschulen ermöglichte.

Die hochschulgesetzliche Vorschrift zu den Langzeitstudiengebühren ist als „Soll“-Vorschrift ausgestaltet. Sie lässt Verwendungen jenseits der Langzeitstudierenden nur in Ausnahmefällen zu, die zudem gesondert zu begründen wären. Mit der Einfügung des Worts „insbesondere“ wollte der Gesetzgeber den Hochschulen lediglich ermöglichen, die Einnahmen auch für Studierende zu verwenden, bei denen der Ablauf der Regelstudienzeit unmittelbar bevorsteht.<sup>185</sup> Dies sollte den Hochschulen als Anreiz dienen, um ihren Angeboten für die Studierenden zum Erfolg zu verhelfen und dadurch die Zahl der Langzeitstudierenden möglichst gering zu halten.<sup>186</sup> Eine Ausweitung des Verwendungszwecks war dagegen nicht beabsichtigt.

Der geringe Anteil geeigneter Unterstützungsmaßnahmen, die aus den Langzeitstudiengebühren finanziert werden, ist mit dem Hochschulrecht nicht kompatibel. Der LRH hält es für erforderlich, die in den Zielvereinbarungen getroffenen Festlegungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben anzupassen.

---

<sup>185</sup> Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Chancengleichheit durch Abschaffung und Kompensation der Studienbeiträge vom 01.10.2013, Drs. 17/741, S. 14.

<sup>186</sup> So der Vertreter des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur in der 11. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft und Kultur der 17. Wahlperiode am 18.11.2013 (vgl. Ausschussprotokoll, S. 6).

### *Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur vertritt die Auffassung, die restriktive Auslegung der hochschulgesetzlichen Vorschriften durch den LRH werde dem Willen des Gesetzgebers nicht gerecht. So lasse die als Soll-Vorschrift ausgestaltete Regelung entgegen der Auffassung des LRH auch gänzlich andere Verwendungszwecke zu. Zumindest sei sie so zu verstehen, dass die Mittel vorrangig dafür eingesetzt werden sollten, dass es gar nicht erst zu einem Langzeitstudium komme. So könne es sehr wohl sinnvoll sein, mit Langzeitstudiengebühren KiTa-Plätze zu finanzieren und damit zur Entlastung von Studierenden mit Kindern beizutragen. Auch eine verbesserte Literaturausstattung komme den Studierenden zugute und könne zu einem Abschluss in der Regelstudienzeit beitragen.

Des Weiteren meint das Ministerium, dass eine verbindliche Mitteleinsatzquote von 100 % mit Rücksicht auf die Zielintention insbesondere in den Fällen nicht angemessen sei, in denen die Hochschulen bereits durch vorgelagerte Maßnahmen Langzeitstudierende erfolgreich hätten vermeiden können.

### *Erwiderung des LRH*

Der LRH hält ungeachtet der Ausführungen des Ministeriums an seiner Auffassung zur zielgerichteten Verwendung der Langzeitstudiengebühren fest. Die vom Ministerium angestellten Erwägungen im Falle einer erfolgreichen Vermeidung von Langzeitstudierenden gehen insoweit fehl, als eine Partizipation der Hochschulen an den Langzeitstudiengebühren nach dem Wortlaut des Gesetzes an ihren Anteil am Gesamtaufkommen der Langzeitstudenten geknüpft ist. Bei fehlenden Langzeitstudierenden stellt sich die Frage des Mitteleinsatzes daher gar nicht.

## 17 Verlagerung der Drittmittelforschung in die Beteiligungen von Hochschulen

*Verschiedene Hochschulen verlagerten die Akquisition, Durchführung und Abrechnung von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen in privatrechtlich organisierte Gesellschaften, an denen sie selbst beteiligt sind. Dieses entspricht weder dem Hochschulgesetz noch der Zielsetzung des Besoldungsgesetzes, Auftragsforschungsprojekte als Dienstaufgabe der Professorinnen und Professoren auszugestalten. Zudem gehen den Hochschulen insbesondere bei ausgelagerten Auftragsforschungsprojekten Gemeinkostenanteile verloren. Schließlich ist das Verhalten doppelter Verwaltungsinfrastrukturen in Hochschulen und Unternehmen für den gleichen Zweck unwirtschaftlich.*

### *Allgemeines*

Das Hochschulgesetz ermöglicht den als Landesbetrieb geführten Hochschulen, sich mit ihrem Körperschaftsvermögen zur Erfüllung ihrer körperschaftlichen Aufgaben, insbesondere zur Förderung des Wissens- und Technologietransfers, an Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts zu beteiligen oder solche Unternehmen zu gründen.<sup>187</sup> Mit dieser Regelung sollten Defizite beim Technologietransfer der Hochschulen abgebaut werden, insbesondere in den Bereichen des professionellen Projektmanagements von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen, beim patentrechtlichen Schutz und der wirtschaftlichen Verwertung von Erfindungen sowie bei der Förderung von Existenzgründungen aus den Hochschulen. Für Zuwendungen Dritter bestimmt das Hochschulgesetz, dass sie nicht in das Körperschaftsvermögen fallen, wenn sie zur Finanzierung von Forschungsvorhaben im Sinne des § 22 NHG<sup>188</sup> gewährt werden. Diese Regelung sollte sicherstellen, dass die gesamte Drittmittelforschung

<sup>187</sup> § 50 Abs. 4 Satz 1 NHG.

<sup>188</sup> Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 NHG sind die in der Forschung tätigen Mitglieder der Hochschule berechtigt, im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben Forschungsvorhaben durchzuführen, die aus Mitteln Dritter finanziert werden.

der Hochschulen weiterhin über den Landeshaushalt abgewickelt wird.<sup>189</sup>

Bei den Stiftungshochschulen befinden sich die Hochschulen in der Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung öffentlichen Rechts.<sup>190</sup> Die Regelungen zum Körperschaftsvermögen sind auf die Stiftungshochschulen nicht anwendbar. Die Zustimmung zur Gründung von Unternehmen oder zur Beteiligung an Unternehmen durch die Stiftung erteilt der Stiftungsrat.<sup>191</sup> Die Entscheidung über die Errichtung von oder die Beteiligung an juristischen Personen des privaten Rechts bedarf bei Stiftungshochschulen der Einwilligung des Fachministeriums.<sup>192</sup>

Eine von den Landesbetrieben abweichende Regelung sieht das Hochschulgesetz für die Drittmiteleinahmen der Stiftungshochschulen vor. Danach stehen sämtliche Einnahmen, die die Hochschule im Zusammenhang mit ihrer wissenschaftlichen und künstlerischen Tätigkeit sowie durch die Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln und Einrichtungen durch Dritte erzielt, der Stiftung zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung; sie dürfen bei der Bemessung der Finanzhilfe nicht angerechnet werden.<sup>193</sup>

#### *Verlagerung von Drittmittelprojekten in Beteiligungen*

Für die Auslagerung ihrer Drittmittelforschung wählten zwei als Landesbetrieb geführte Hochschulen eine neuartige Variante. Eine Hochschule beteiligte sich in einem Fall und eine weitere Hochschule in zwei Fällen über ihr Körperschaftsvermögen an privatrechtlichen Gesellschaften in Form von GmbHs, deren Zwecksetzung jeweils u. a. in der Akquisition, Durchführung und Abrechnung von Forschungs- und Ent-

---

<sup>189</sup> Vgl. Protokoll der 58. Plenarsitzung des Niedersächsischen Landtages in der 14. Wahlperiode vom 10.10.2000, S. 5614.

<sup>190</sup> § 55 Abs. 1 NHG.

<sup>191</sup> § 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 NHG.

<sup>192</sup> § 55 Abs. 6 Satz 3 NHG, eingeführt durch Gesetz zur Stärkung der Beteiligungskultur innerhalb der Hochschulen vom 15.12.2015 (Nds. GVBl. S. 384).

<sup>193</sup> § 57 Abs. 6 NHG.

wicklungsaufträgen bestand. Die Forschungs- und Entwicklungsaufträge stammten sowohl von öffentlichen als auch von privaten Drittmittelgebern (sogenannte Auftragsforschung). In gleicher Weise verfuhr eine Stiftungshochschule, die zum Zweck der Drittmittelforschung eine GmbH gründete.

#### *Wertungswidersprüche im NHG*

Der LRH hält die Verlagerung der Akquisition, Durchführung und Abrechnung von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen in Gesellschaften, die aus dem Körperschaftsvermögen gegründet wurden, für rechtlich fragwürdig. Zumindest enthalten die einschlägigen Regelungen des Hochschulgesetzes Wertungswidersprüche.

So bestimmt das Gesetz einerseits, dass in das Körperschaftsvermögen keine Zuwendungen fallen dürfen, die zur Finanzierung von drittmittelfinanzierten Forschungsvorhaben im Sinne des § 22 NHG gewährt werden.<sup>194</sup> Andererseits sollen die Hochschulen berechtigt sein, aus ihrem Körperschaftsvermögen Gesellschaften zu gründen oder sich an solchen zu beteiligen, die selbst Forschungsvorhaben mit Mitteln Dritter durchführen. Dies hat zur Konsequenz, dass Drittmittel über die Beteiligung der Hochschule zumindest mittelbar dem Körperschaftsvermögen zufließen können. Hierdurch wird die hochschulgesetzliche Regelung<sup>195</sup> unterlaufen, nach der Drittmittelvorhaben über den Haushalt des Trägers abzuwickeln sind. Letztgenannte Regelung gilt nicht nur für Landesbetriebe, sondern auch für Stiftungshochschulen.

Bei Stiftungshochschulen steht einer Verlagerung der Drittmittelforschung in eine Gesellschaft des privaten Rechts zudem die Bestimmung entgegen, nach der Einnahmen aus der Drittmittelforschung bei der Bemessung der Finanzhilfe nicht angerechnet werden dürfen.<sup>196</sup> Dieser vom Gesetzgeber bewusst gesetzte Anreiz, Mehreinnahmen

---

<sup>194</sup> § 50 Abs. 1 Satz 2 NHG.

<sup>195</sup> § 22 Abs. 1 Satz 4 NHG.

<sup>196</sup> § 57 Abs. 6 NHG.

aus Drittmittelprojekten der Stiftung zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Stiftungshaushalt zu belassen, wird durch die Auslagerung von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen in eigens hierfür gegründete Gesellschaften gleichsam konterkariert.

#### *Fehlende Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen der W-Besoldung*

Für die Professorinnen und Professoren liegt ein wesentlicher Beweggrund für die Abwicklung der Projekte über die Beteiligung der Hochschulen darin, dass sie diese im Wege einer Nebentätigkeit durchführen und zusätzlich zu ihrer Besoldung Honoraransprüche erwerben, ohne ein eigenes unternehmerisches Risiko tragen zu müssen.

Diese Motivation ist mit den Zielsetzungen der im Jahr 2002 neu geregelten Professorenbesoldung nicht in Einklang zu bringen. Seit der Einführung der W-Besoldung kann Professorinnen und Professoren, die Mittel privater Dritter für Forschungs- und Lehrvorhaben der Hochschule einwerben und diese Vorhaben durchführen, aus diesen Mitteln für den Zeitraum, für den Drittmittel gezahlt werden, eine nicht ruhegehaltfähige Zulage gewährt werden, soweit der Drittmittelgeber Mittel für diesen Zweck ausdrücklich vorgesehen hat.<sup>197</sup> Das Fachministerium hatte in seiner Begründung zur Hochschul-Leistungsbezügeverordnung dargelegt, dass mit der Forschungszulage im Rahmen der Einführung der W-Besoldung bezweckt sei, die Einwerbung von privaten Drittmitteln für die Professorinnen und Professoren noch attraktiver zu machen und der Tendenz entgegenzuwirken, dass solche Aufträge in Nebentätigkeit angenommen und erfüllt würden. Vielmehr sollte die Hochschule selbst Empfänger der Mittel und Verhandlungspartner des Drittmittelgebers sein.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> § 43 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes vom 20.12.2016 (Nds. GVBl. S. 308, ber. 2017 S. 64), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.12.2018 (Nds. GVBl. S. 317).

<sup>198</sup> So die Begründung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur zu § 6 der Hochschul-Leistungsbezügeverordnung vom 03.09.2002 – 21.3-71 052/1 (45) –.

Die Beteiligung der Hochschulen an juristischen Personen des privaten Rechts, die als Unternehmen Auftragsforschungsprojekte abwickeln, widerspricht zudem der Zielsetzung des Ministeriums, diese Projekte als Dienstaufgabe des Professors auszugestalten. So erklärte das Ministerium im Rahmen eines mittlerweile abgeschlossenen Prüfungsverfahrens, dass die Forschungsaufträge nicht von juristischen Personen des Privatrechts an den Hochschulen wahrgenommen, sondern von den Unternehmen unmittelbar den Hochschulen erteilt werden sollten. Aus seiner Sicht bestehe ungeachtet des Umstands, dass es eine Nebentätigkeit nur im Rahmen der gesetzlich gegebenen Möglichkeiten und nach Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens untersagen könne, kein Grund mehr, dass Professorinnen und Professoren solche Tätigkeiten künftig als Nebentätigkeiten organisierten.

#### *Fehlende Gemeinkostenanteile und unwirtschaftliche Doppelstrukturen*

In wirtschaftlicher Hinsicht besteht der Vorteil der Hochschulen bei der hochschulinternen Abwicklung der Auftragsforschung zum einen darin, dass die Gemeinkostenanteile dieser Projekte einen Beitrag zur Deckung der Gemeinkosten leisten und den Hochschulen damit finanzielle Spielräume eröffnen. Zum anderen wirken sich Drittmittelannahmen für die Hochschulen im Rahmen der leistungsorientierten Mittelzuweisung nur dann positiv aus, wenn sie in den Jahresabschlüssen als Erträge der Hochschulen ausgewiesen sind. Unabhängig davon hält der LRH das Vorhalten von doppelten Verwaltungsinfrastrukturen in Hochschulen und Unternehmen zu dem gleichen Zweck für unwirtschaftlich.

#### *Abschließende Würdigung des LRH*

Nach Auffassung des LRH lässt das Gesetz für die Durchführung von Auftragsforschung lediglich zwei Varianten zu: Entweder wird das Forschungsvorhaben als Dienstaufgabe wahrgenommen, bei der eine gesonderte Honorierung der Professorinnen und Professoren über die

Gewährung einer Forschungszulage erfolgen kann, oder die Professorin oder der Professor führt das Projekt auf privatem Wege in Form einer Nebentätigkeit selbst durch. In letzterem Fall wird der Professor für seine Leistungen vom Drittmittelgeber entgolten; für die Inanspruchnahme der Infrastruktur der Hochschule hat er nach Maßgabe der Hochschulnebenständigkeitsverordnung<sup>199</sup> ein Entgelt zu entrichten.

Die vom LRH kritisierte dritte „Spielart“, dass die Forschungsvorhaben über Gesellschaften abgewickelt werden, die aus dem Körperschaftsvermögen der als Landesbetrieb geführten Hochschulen ausgegründet wurden, steht mit einer zentralen Aussage des Hochschulgesetzes nicht im Einklang, nach der das Drittmittelaufkommen der Hochschulen als Finanzquelle des Körperschaftsvermögens ausdrücklich ausscheidet. Es wäre in hohem Maße widersprüchlich, würde man die Bewirtschaftung derartiger Drittmittel durch ausgegründete Gesellschaften gleichsam „durch die Hintertür“ wieder zulassen.

Die Abwicklung von Forschungsprojekten über eine Hochschulbeteiligung stellt zudem eine nicht gerechtfertigte Privilegierung der Professorinnen und Professoren dar. Im Vergleich zur Durchführung eines Forschungsprojekts in Nebentätigkeit wird ihnen durch die Hochschulgesellschaft das unternehmerische Risiko abgenommen. Auch bliebe hierbei unberücksichtigt, dass der Einsatz des Körperschaftsvermögens den Zielen der Hochschule dienen soll, nicht aber den monetären Interessen einzelner Professoren.

Schließlich wird bei den Stiftungshochschulen der vom Gesetzgeber gesetzte Anreiz, Mehreinnahmen aus Drittmittelprojekten der Stiftung im Stiftungshaushalt zu belassen, ausgehebelt.

Der LRH hält deshalb die Auslagerung der Drittmittelforschung in privatrechtlich organisierte Rechtspersonen, an denen die Hochschulen

---

<sup>199</sup> Verordnung über die Nebentätigkeit des beamteten wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Hochschulen (Hochschulnebenständigkeitsverordnung) vom 13.04.2012 (Nds. GVBl. S. 76).

beteiligt sind, sowohl für hochschulrechtlich zweifelhaft als auch für unwirtschaftlich.

#### *Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur*

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur merkt an, dass die Hochschulen insbesondere im Zusammenhang mit der Einwerbung von Drittmitteln, aber auch bei der Gewinnung und dem Halten bestgeeigneter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt seien. Um hierbei bestehen zu können, müssten die Hochschulen geeignete Strategien entwickeln, mit denen eine Balance zwischen den Zielsetzungen der Hochschulen und den Interessen aller Beteiligten hergestellt werde. Hierzu könne auch gehören, dass die Arbeitsbedingungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch die Errichtung von Gesellschaften oder die Beteiligung an solchen verbessert würden, wodurch ihnen bessere Möglichkeiten für eine ökonomisch erfolgreiche Durchführung ihrer Forschungstätigkeiten geboten werden könnten. In rechtlicher Hinsicht vermag das Ministerium den vom LRH aufgezeigten Wertungswiderspruch der hochschulrechtlichen Regelungen nicht zu erkennen, weil es die Regelung des § 50 Abs. 4 NHG als „lex specialis“ begreift.

#### *Erwiderung des LRH*

Der LRH verkennt die Wettbewerbssituation der Hochschulen im Kampf um die besten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht. Gleichwohl kann dies Hochschulbeteiligungen, die hochschulrechtlich zweifelhaft und zudem für die Hochschulhaushalte unwirtschaftlich sind, nicht rechtfertigen. In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass sich hochschulpolitische Schwerpunktsetzungen in eindeutigen hochschul- und besoldungsgesetzlichen Regelungen widerspiegeln. Die vom Ministerium vertretene Auslegung des Hochschulgesetzes teilt der LRH nicht. Wäre dies richtig, wären die Landesbetriebe gegenüber den Stiftungshochschulen besser gestellt, weil § 50 NHG auf Letztere keine Anwendung findet.

## 18 Risiken für die Hochschulhaushalte aufgrund fehlenden Beteiligungscontrollings

*Eine Hochschule machte Forderungen gegenüber ihrer Beteiligung weder zeitnah noch nachdrücklich geltend. Dies hatte anlässlich der Insolvenz der Beteiligung Forderungsausfälle der Hochschule zur Folge.*

*Eine andere Hochschule verpflichtete sich im Rahmen des Insolvenzverfahrens über das Vermögen ihrer Beteiligung auf Grundlage eines Vergleichs zur Zahlung von 860.000 € an den Insolvenzverwalter. Diese Zahlung hätte die Hochschule bei frühzeitiger Kenntnis über die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft möglicherweise vermeiden können.*

### Allgemeines

Die Hochschulen in staatlicher Trägerschaft können sich sowohl als Landesbetrieb als auch als Körperschaft des öffentlichen Rechts an Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts beteiligen oder solche Unternehmen gründen. Sofern mit der Beteiligung staatliche Angelegenheiten erfüllt werden, ist sie aus Landesmitteln zu finanzieren.<sup>200</sup> Zur Erfüllung ihrer körperschaftlichen Aufgaben, insbesondere zur Förderung des Wissens- und Technologietransfers, können sich die Hochschulen mit ihrem entsprechenden Vermögen an Unternehmen beteiligen oder solche Unternehmen gründen.<sup>201</sup>

Die Stiftungshochschulen werden von einer rechtsfähigen Stiftung öffentlichen Rechts getragen.<sup>202</sup> Dabei nimmt die Stiftung die staatlichen

---

<sup>200</sup> Ermächtigung von Landesbetrieben zur Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen, Runderlass des Finanzministeriums vom 08.12.2006 (Nds. MBl. 2007 S. 20).

<sup>201</sup> § 50 Abs. 4 NHG in der Fassung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 18.12.2018 (Nds. GVBl. S. 317).

<sup>202</sup> § 55 Abs. 1 NHG.

Angelegenheiten als eigene Angelegenheiten wahr.<sup>203</sup> Die hochschulgesetzliche Vorschrift zum Körperschaftsvermögen ist auf die Stiftungshochschulen nicht anwendbar. Die Zustimmung zur Gründung von Unternehmen oder zur Beteiligung an Unternehmen durch die Stiftung erteilt der Stiftungsrat.<sup>204</sup> Die Entscheidung über die Errichtung von oder die Beteiligung an juristischen Personen des privaten Rechts bedarf bei Stiftungshochschulen der Einwilligung des Fachministeriums.<sup>205</sup>

### *Beteiligung einer Stiftungshochschule*

Eine Stiftungshochschule beteiligte sich im Jahr 2002 mit 49 % an einer GmbH. Im Geschäftsjahr 2010 schrieb die Hochschule die Beteiligung außerplanmäßig auf 1 € ab, nachdem die Gesellschaft ihren Geschäftsbetrieb zunächst vorläufig eingestellt hatte und Unsicherheiten darüber bestanden, ob sie die Geschäfte zu einem späteren Zeitpunkt fortsetzen würde.

Im Geschäftsjahr 2011 nahm die Gesellschaft ihre Geschäftstätigkeit wieder auf. Zwischen Juli 2013 bis Juni 2014 erbrachte die Stiftungshochschule für die Gesellschaft Leistungen in einem Gesamtvolumen von 62.360,31 €. Obwohl die Gesellschaft bereits das mit der ersten Rechnung gesetzte Zahlungsziel zum 21.11.2013 verstreichen ließ, setzte die Hochschule die Geschäftsbeziehungen bis zum Juni 2014 fort.

Nachdem Ende 2015 das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gesellschaft eröffnet wurde, nahm die Hochschule im Geschäftsjahr 2016 im Umfang von 62.360,31 € eine vollständige Wertberichtigung

---

<sup>203</sup> § 55 Abs. 3 in Verbindung mit § 47 Satz 2 NHG.

<sup>204</sup> § 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 NHG.

<sup>205</sup> § 55 Abs. 6 Satz 3 NHG, eingeführt durch Gesetz zur Stärkung der Beteiligungskultur innerhalb der Hochschulen vom 15.12.2015 (Nds. GVBl. S. 384).

vor und meldete die Forderungen zum Insolvenzverfahren an. Bei diesen handelte es sich um nachrangige Insolvenzforderungen<sup>206</sup>, weil die Hochschule Gesellschafterin der GmbH ist. Da das Insolvenzgericht nicht zur Anmeldung nachrangiger Forderungen aufgefordert und der Insolvenzverwalter die Forderungen bestritten hatte, bestand kein Zahlungsanspruch der Hochschule gegenüber der GmbH, sodass die Forderungen nicht mehr durchgesetzt werden konnten.

### *Beteiligung einer Technischen Universität*

Eine Technische Universität wies in ihrem Jahresabschluss zum 31.12.2016 eine Rückstellung für Prozessrisiken in Höhe von rd. 1 Mio. € aus. Diese Rückstellung wurde für mögliche Rückzahlungsverpflichtungen gegenüber einer GmbH gebildet, an der die Technische Universität mittelbar<sup>207</sup> beteiligt war.

Im Einzelnen beruhte die Rückstellung darauf, dass die Universität vom Insolvenzverwalter der Gesellschaft aufgefordert worden war, vier von der Gesellschaft kurz vor deren Insolvenzantrag erhaltene Zahlungen zu erstatten. Der Insolvenzverwalter hatte sich dabei auf die sogenannte Insolvenzanfechtung berufen.<sup>208</sup> Rechtsfolge dieses Rechtsinstruments ist, dass alle Zahlungseingänge innerhalb der letzten zehn Jahre zurückgefordert werden können, sofern der Schuldner in Kenntnis seiner (drohenden) Zahlungsunfähigkeit einzelne Gläubiger zulasten der übrigen Gläubiger benachteiligt und der von der Leistung des Schuldners begünstigte Gläubiger dies erkennt oder aus ihm bekannten Umständen hätte erkennen müssen. Den Darlegungen des Insolvenzverwalters zufolge hätten diese Voraussetzungen in diesem Fall vorgelegen. So habe über fast sieben Monate eine Forderung der Technischen Universität in nicht unerheblicher Höhe bestanden, ohne

---

<sup>206</sup> § 39 Insolvenzordnung in der Fassung vom 05.10.1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt geändert durch Art. 24 Abs. 3 des Gesetzes vom 23.06.2017 (BGBl. I S. 1693).

<sup>207</sup> Die Universität hält im Körperschaftsvermögen 40 % der Anteile an einer Gesellschaft; die verbleibenden Anteile im Umfang von 60 % hält eine hochschulnahe Vereinigung. Diese Gesellschaft ist wiederum zu einem Drittel an der hier in Rede stehenden GmbH beteiligt.

<sup>208</sup> §§ 129, 133 Abs. 1, 143 Insolvenzordnung.

dass diese ausgeglichen worden sei. Auch sei die Universität ein bedeutender Geschäftspartner der Gesellschaft gewesen. Schließlich sei der Hochschule bekannt gewesen, dass sich die Gesellschaft wegen ihrer Verbindlichkeiten bereits um eine Bürgschaft bemüht habe.

Im Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gesellschaft hat sich die Universität mit dem Insolvenzverwalter zwischenzeitlich auf einen Vergleich geeinigt. Danach hat die Universität innerhalb von zwei Monaten nach Vergleichsabschluss 860.000 € an den Insolvenzverwalter zu zahlen.

#### *Bewertung des LRH*

Die Hochschulen haben die Forderungen gegenüber ihren Beteiligungen zeitnah und nachdrücklich geltend zu machen. Soweit das Zahlungsziel überschritten wird und sich eine kurzfristige Begleichung der Forderungen nicht abzeichnet, haben die Hochschulen ihre Leistungen gegenüber der Beteiligung einzustellen, um weiteren Schaden von sich abzuwenden. Nicht hinnehmbar wäre es, dass eine Hochschule in ihrer Rolle als Gesellschafter eine Beteiligung durch Forderungsaufschiebung oder -verzicht finanziert oder vor der Insolvenz bewahrt.

Um sich sachgerecht verhalten zu können, müssen die Hochschulen Kenntnis von den wirtschaftlichen Verhältnissen ihrer unmittelbaren und auch mittelbaren Beteiligungen erhalten. Voraussetzung hierfür ist die Implementierung eines funktionsfähigen aktiven Beteiligungscontrollings. Dieses kann gewährleisten, dass die Hochschulen regelmäßig über die Entwicklung wesentlicher Ergebnis- und Finanzdaten ihrer Beteiligungen informiert werden. Mögliche Beteiligungsrisiken, die sich wie dargestellt auch aus dem Insolvenzrecht ergeben können, können auf diese Weise frühzeitig erkannt und der Eintritt eines weiteren Schadens verhindert werden.

## 19 Fehlendes Betriebsmonitoring für ein Hochschulgebäude

*Die Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel beabsichtigte, als Pilotprojekt ein Seminar- und Hörsaalgebäude mit innovativer Bau- und Anlagentechnik durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen errichten zu lassen. Damit wollte sie ihren Energieverbrauch signifikant verringern. Die Hochschule führte ein von ihr als anschließende Erfolgskontrolle geplantes Monitoring allerdings nur unzureichend und über einen zu kurzen Zeitraum durch.*

### *Allgemeines*

Auf Antrag der Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel genehmigte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur den Bau eines Seminar- und Hörsaalgebäudes, bei dem der nach der Energieeinsparverordnung zulässige Verbrauch durch zusätzliche technische Maßnahmen um 30 % unterschritten werden sollte. Um das Gebäude zu heizen und zu kühlen, plante das Staatliche Baumanagement auch den Einsatz von Geothermie, eines Erdluftregisters und die sogenannte Betonkernaktivierung. Durch ein abschließendes Betriebsmonitoring wollte die Hochschule die Anlage in den Betriebsverbräuchen optimieren. Hierfür beauftragte sie ein externes Ingenieurbüro mit dem Ziel, ab Beginn des Regelbetriebs drei Jahre lang Energieeffizienz, Funktionalität und Nutzerkomfort der Anlage zu optimieren und die Ergebnisse am Ende zu evaluieren.

Das Land förderte das Projekt mit knapp 17 Mio. €. Darüber hinaus stellte die Deutsche Bundesstiftung Umwelt Fördermittel für das Monitoring in Aussicht.

### *Feststellungen des LRH*

Während der Bauausführung entschloss sich die Hochschule, das Monitoring mit eigenem Personal durchzuführen. Sie beendete die Zusammenarbeit mit dem Fachbüro. Die Hochschule beantragte bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt für zunächst ein Jahr die zugesagten Fördermittel und begann mit dem Monitoring. Das Gebäude war zu Beginn der Aufzeichnungen allerdings noch nicht vollständig bezogen. Nach weniger als einem Jahr beendete die Hochschule das Monitoring. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur forderte von der Hochschule drei Jahre später einen Ergebnisbericht an. Dieser dokumentierte im Wesentlichen allgemeine Verbrauchsdaten, wie sie bei jeder üblichen Betriebsüberwachung erhoben werden. Hinweise auf Optimierungsmaßnahmen und deren Auswirkungen hinsichtlich Energieeffizienz, Funktionalität und Nutzerkomfort waren in dem Bericht nur fragmentarisch dargestellt.

### *Würdigung*

Der LRH beanstandete, dass durch das stark verkürzte und auf einen nicht repräsentativen Betriebszeitraum begrenzte Monitoring wesentliche Elemente des ursprünglich geplanten Konzepts entfielen und die Ziele der Erfolgskontrolle dadurch nicht erreicht wurden. Es war nicht schlüssig dargelegt, dass über die gesetzlichen Vorgaben hinaus Energieeinsparungen generiert wurden. Ebenso wenig konnten Erkenntnisse für künftige Projekte zur Energieeinsparung abgeleitet werden. Der LRH sah es deshalb als erforderlich an, dass die Hochschule das Monitoring für weitere zwei Jahre fortführt. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur folgte dieser Auffassung und forderte die Hochschule zwischenzeitlich auf, das Monitoring für weitere zwei Jahre fortzuführen. Insbesondere bei komplexen Baumaßnahmen mit hohem Technisierungsgrad ist es erforderlich, durch Monitoringkonzepte die energieeffiziente und funktionale Qualität der Gebäude und deren Technik dauerhaft zu sichern. Die Aufgabenverantwortung könnte dem Staatlichen Baumanagement übertragen werden.

## Kultusministerium

### 20 Projektmanagement sollte Schule machen

*IT2020 ist das zentrale Projekt zur erforderlichen Aktualisierung der IT-Fachverfahren in der niedersächsischen Schulverwaltung. Die Durchführung und Umsetzung erfordert ein strukturiertes Vorgehen und bedarf erheblicher finanzieller und personeller Ressourcen. Nur mit einer realistischen Planung, die alle Facetten des Projekts und auch die Risiken berücksichtigt, sowie einer konsequenten Durchführung nach den Regeln des Projektmanagements ist ein Erfolg künftig erreichbar.*

*Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelten Einsparpotenziale in der staatlichen Schulverwaltung sind haushaltswirksam umzusetzen.*

#### *Allgemeines*

Das Kultusministerium sowie die Niedersächsische Landesschulbehörde, das Niedersächsische Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung, die Studienseminare sowie die Schulen setzen verschiedene IT-Fachverfahren ein. Die zum Teil seit mehr als 15 Jahren vorhandenen Programme sind überwiegend veraltet, werden nicht mehr gepflegt und sind nur noch für einen begrenzten Zeitraum einsetzbar. Aus der veralteten Technik resultieren Probleme bei der Datensicherheit, der Verfügbarkeit und der Stabilität.

Für die verschiedenen Fachanwendungen existieren keine gemeinsamen Basisdaten, sodass die Stammdaten in allen Verfahren erfasst und gepflegt werden müssen. Dieser Mehrfachaufwand ist durch eine gemeinsame Stammdatenhaltung vermeidbar. Insgesamt ist die Ablösung der Altverfahren aus technologischen, architektonischen und zeitlichen Gründen aus Sicht des LRH alternativlos.

Das Kultusministerium entschied vor diesem Hintergrund Ende 2014, das Projekt IT2020 aufzulegen. Damit will das Kultusministerium die alten Fachverfahren für die Unterrichtsversorgung, die Statistik, die Einstellung und Ausbildung im Vorbereitungsdienst, die Einstellung und Versetzung von Lehrkräften, für den Arbeits- und Gesundheitsschutz und für die Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft ablösen und durch neue Verfahren ersetzen. Diese sollen auf dieselben Stammdaten zugreifen und über ein gemeinsames Portal erreichbar sein.

Das Portal und die gemeinsamen Komponenten sollen 2020 einsatzbereit sein. Die sieben neuen Fachverfahren (vgl. Tabelle 21, S. 150) sollen zu unterschiedlichen Zeitpunkten bis spätestens 2023 fertiggestellt werden.

Die Auswirkungen des Projekts betreffen die staatliche Schulverwaltung und somit auch alle rd. 2.850 öffentlichen Schulen, die dort unterrichtenden rd. 80.000 Lehrkräfte als potenzielle Nutzer der Verfahren sowie mittelbar auch die etwa 1,1 Mio. Schülerinnen und Schüler in Niedersachsen.

#### *Projektphase „Erstellung von Lastenheften“*

Im März 2015 begann die erste Projektphase „Erstellung von Lastenheften“ für die neuen Fachverfahren. Diese Phase wollte das Kultusministerium am 30.06.2016 abgeschlossen haben. Das letzte Lastenheft lag allerdings erst im August 2017 vor, also 14 Monate später als geplant. Statt der geplanten Kosten von 1 Mio. € entstanden im Zeitraum von 2015 bis 2017 Ausgaben in Höhe von 1,78 Mio. €.

Im weiteren Verlauf ließ das Kultusministerium im Dezember 2017 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Gesamtprojekt erstellen. Diese beziffert die zukünftigen Kosten für die Entwicklung und Implementierung der Fachverfahren einschließlich der Projektorganisation und Schulung auf rd. 50,5 Mio. €. Ein Teil dieser Haushaltsmittel ist im Haushaltsplan 2019 veranschlagt. Nach Auskunft des Kultusministeriums ist die Finanzierung des Projekts durch Aufnahme in die Mittelfristige Planung 2018 - 2022 sichergestellt.

### *Organisation des Projekts*

Das Projekt ist derzeit mit der Erstellung der Lastenhefte um mehr als ein Jahr gegenüber der ursprünglichen Planung im Verzug. Dieser ist auch darauf zurückzuführen, dass wichtige Projektgruppenmitglieder ihre Projektaufgaben neben ihren Linienaufgaben wahrnehmen mussten. Weitere Verzögerungen sind zu erwarten, wenn das Kultusministerium diesen Konflikt nicht auflöst und die Projektaufgaben entsprechend priorisiert. Hierzu empfiehlt der LRH, eine temporäre Projektorganisation einzurichten, die eigenständig und eigenverantwortlich die Projektaufgaben wahrnimmt.

### *Synergieeffekte und Einsparpotenziale*

In der monetären Betrachtung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden den Kosten des Projekts IT2020 die geplanten Synergien und Einsparpotenziale gegenübergestellt. Dabei handelt es sich um prozessuale Verbesserungen, die von den Verantwortlichen in der Schulverwaltung entsprechend der Anforderungen aus den Lastenheften geschätzt wurden. Folgende Darstellung aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fasst die dort berechneten Synergien bezogen auf die jeweiligen Fachverfahren zusammen:

Fachverfahren (neu)	Beschreibung des Verfahrens	Synergien in Arbeitsstunden je Jahr	Synergien in Mio. €
<b>StaPla</b>	Statistik und Unterrichtsversorgung sowie Planung an allgemein bildenden Schulen	78.752	5,048
<b>BBSplus</b>	Statistik und Unterrichtsversorgung an berufsbildenden Schulen	89.371	5,729
<b>FihiSchifT</b>	Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft	500	0,032
<b>RIZULA</b>	Ausbildung und Staatsprüfung in den Studienseminaren, Bewerbungsverfahren für den Vorbereitungsdienst	294	0,019
<b>EIS</b>	Bewerbungsverfahren, Beförderungstellen sowie Vertretungsverträge	20.818	1,334
<b>LV</b>	Versetzung von Lehrkräften	4.083	0,262
<b>AuG</b>	Arbeitsschutz und Gesundheitsmanagement	76.177	4,883
<b>Gesamt</b>		<b>269.995</b>	<b>17,307</b>

Tabelle 21: Übersicht Fachverfahren

Insgesamt summieren sich die Synergien auf rd. 184 Vollzeiteinheiten mit einem monetären Wert von rd. 17,3 Mio. €.<sup>209</sup>

Das Kultusministerium plant bisher nicht, diese Einsparungen durch Stellenstreichungen haushaltswirksam umzusetzen. Stattdessen sollen die Synergien zur Entlastung von Schulleitungen und Lehrkräften in den Schulen bzw. der Verwaltung „im System“ belassen werden. Eine differenziertere Betrachtung hierzu hat das Kultusministerium nicht vorgenommen.

Der LRH teilt die Auffassung des Kultusministeriums nicht, dass mögliche Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen € unspezifiziert „im System“ belassen werden sollten. Die Umsetzung von Einsparungen ist zwar insbesondere dort schwierig, wo sich mögliche Einsparungen aus kleinen Stellenanteilen vieler Schulen ergeben. Hier sind Einsparungen faktisch nicht zu realisieren. Anders verhält es sich aber bei

<sup>209</sup> 269.995 Stunden/1.469 Jahresarbeitsstunden multipliziert mit einem durchschnittlichen Personalkostensatz von 94.358,80 € je Vollzeiteinheit.

den Einsparpotenzialen, die in der behördlichen Schulverwaltung entstehen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weist hier beim Kultusministerium, bei der Niedersächsischen Landesschulbehörde und beim Niedersächsischen Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung Einsparpotenziale von 50.500 Stunden pro Jahr aus. Diese Potenziale mit einem Volumen von rd. 3,2 Mio. € jährlich können nach Ansicht des LRH haushaltswirksam umgesetzt werden, sobald die Verfahren eingeführt sind.

Weitere Synergien entfallen auf allgemein bildende Schulen mit jährlich 58.880 Stunden und auf berufsbildende Schulen mit 84.438 Stunden. Dies entspricht durchschnittlich 21,8 Stunden für jede allgemein bildende und rd. 320 Stunden für jede berufsbildende Schule. Der LRH empfiehlt, für diesen Bereich zu prüfen, ob nach Einführung der neuen Fachverfahren die Zahl der Entlastungsstunden zumindest anteilig reduziert werden und somit weitere Einsparungen realisiert werden können.

## 21 Schwachstellen des Inklusionsfolgekostengesetzes

*Das im Jahr 2015 verabschiedete Inklusionsfolgekostengesetz sieht als Finanzierungshilfe für den inklusiven Schulbau unbefristete, pauschale Ausgleichszahlungen des Landes an die Kommunen vor.*

*Nach Auffassung des LRH weist das Gesetz unter verschiedenen Aspekten Schwachstellen auf.*

### *Allgemeines*

Mit dem Gesetz über finanzielle Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schule (Inklusionsfolgekostengesetz)<sup>210</sup> verpflichtete sich das Land, die kommunalen Schulträger bei der inklusionsrelevanten Ertüchtigung der Schulen finanziell zu unterstützen.

Vor dem Hintergrund der bisher geleisteten Zahlungen in Höhe von insgesamt 71 Mio. €<sup>211</sup> untersuchte der LRH die finanzwirksamen Folgen dieses Gesetzes für das Land.

### *Gesetzesgenese*

Das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) eröffnete im Jahr 2012 allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang zu den Schulen.<sup>212</sup> Bei Einführung der Inklusion ging der Gesetzgeber davon aus, dass sich für die Schulträger keine erheblichen Kosten aus der Umsetzung des Gesetzes ergeben würden.<sup>213</sup> Nachdem die Kommunen als Schulträger Kostenerstattungen geltend

---

<sup>210</sup> Vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 313), zuletzt geändert durch Art. 7 des Haushaltsbegleitgesetzes 2017 vom 15.12.2016 (Nds. GVBl. S. 301).

<sup>211</sup> Für das Jahr 2015: 11,7 Mio. €, danach von 2016 bis 2018 jeweils 20 Mio. €.

<sup>212</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 NSchG.

<sup>213</sup> Begründung des Gesetzes zur Einführung der inklusiven Schule, Drs. 16/4137 vom 26.10.2011, S. 8.

machten, beschloss der Landtag im Jahr 2015 das Inklusionsfolgekostengesetz. Dem vorausgegangen war eine Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vom 22.09.2015 über Ausgleichszahlungen.

### *Konnexität*

Die kommunalen Schulträger sind nach § 108 Abs. 1 Satz 1 NSchG verpflichtet, die erforderlichen Schulanlagen zu errichten, mit der notwendigen Einrichtung auszustatten und ordnungsgemäß zu unterhalten. Sie sind insoweit an das Baurecht gebunden, das bereits seit dem Jahr 1973 vorschreibt, öffentliche Gebäude behindertengerecht herzurichten.<sup>214</sup> Es ist mithin nicht abschließend geklärt, ob die barrierefreie Ertüchtigung bei sämtlichen Baumaßnahmen der Schulen inklusionsbedingt ist oder sich bereits aus den schulgesetzlichen und baurechtlichen Obliegenheiten der kommunalen Schulträger ergibt.

### *Weitere Schwachstellen des Gesetzes*

Das Land gewährt den Schulträgern pauschale Ausgleichszahlungen von 20 Mio. € per anno, die bei einem Anstieg des Baupreisindex anzupassen sind.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Vgl. § 48 Abs. 1 Niedersächsische Bauordnung 1973: „[...] bauliche Anlagen [...] müssen auch von Behinderten [...] zweckentsprechend besucht und benutzt werden können [...]“ und § 49 Abs. 2 Niedersächsische Bauordnung 2012, zuletzt geändert am 12.09.2018: „Folgende bauliche Anlagen oder Teile baulicher Anlagen müssen in einem dem Bedarf entsprechenden Umfang barrierefrei sein: [...] 5. Schulen, ...“; ebenso die verpflichtende Technische Baubestimmung der DIN 18024-2 aus dem Jahr 1996 zum barrierefreien Bauen und ersatzweise die Technische Baubestimmung der DIN 18040-1 (Oktober 2010) und DIN 18040-2 (September 2011).

<sup>215</sup> § 1 Abs. 2 Satz 3 Inklusionsfolgekostengesetz: „Sobald sich bei der Pauschale durch Anwendung des ‚Preisindex für den Neubau in konventioneller Bauart für Bürogebäude in Niedersachsen‘ eine Kostensteigerung von mehr als 500.000 Euro gegenüber dem Stand im Januar 2016 errechnet, erfolgt eine Anpassung.“

Ausweislich der Gesetzesbegründung<sup>216</sup> bestanden zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden unterschiedliche Auffassungen über die Herstellungskosten inklusionsbedingter Baumaßnahmen. Als Beispiel ist der Einbau behindertengerechter Aufzüge in Schulgebäuden zu nennen. Während die Landesregierung von durchschnittlichen Kosten zwischen 50.000 € bis 100.000 € ausging, schätzten die kommunalen Spitzenverbände diese auf 120.000 € bis 180.000 €. <sup>217</sup> Eine substantiierte Kostenermittlung der erforderlichen Aufwendungen für den inklusiven Schulbau für das „Herstellen von Barrierefreiheit“, die „räumliche Ausstattung“ sowie den „zusätzlichen Raumbedarf“ fand allerdings nicht statt.

Bemessungsgrundlage der Leistungen des Landes an die kommunalen Schulträger sind die jährlichen Abschreibungen, die auf die inklusionsrelevanten Gewerke entfallen und im Jahr 2015 auf einen Gesamtbetrag von 10 Mio. € beziffert wurden. <sup>218</sup>

Tatsächlich sind die Zahlungen des Landes mit rd. 20 Mio. € ab dem Jahr 2016 doppelt so hoch wie der nach der amtlichen Abschreibungstabelle<sup>219</sup> berechnete Werteverzehr. Nach der Gesetzesbegründung<sup>220</sup> „erschien“ die „Erhöhung der auf der Grundlage der jährlichen Abschreibungskosten errechneten Pauschalsumme [...] sachgerecht“, weil für einzelne inklusionsbedingte Gewerke<sup>221</sup> von einer geringeren Nutzungsdauer auszugehen und deshalb eine „detailgenaue Zuordnung von Kosten und Nutzungsdauer [...] nicht trennscharf möglich“<sup>222</sup> sei. Die allgemeinen Ausführungen in der Gesetzesbegründung über kürzere Abschreibungszeiträume für einzelne inklusionsrelevante Ge-

---

<sup>216</sup> Drs. 17/4374, S. 3.

<sup>217</sup> Drs. 17/4374, S. 4.

<sup>218</sup> Drs. 17/4374, S. 7.

<sup>219</sup> § 47 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden.

<sup>220</sup> Drs. 17/4374, S. 7.

<sup>221</sup> Nach Auffassung der Landesregierung gehören hierzu beispielsweise spezielle Hygienebereiche, Rampen, Aufzüge, optische und taktile Leitsysteme sowie Pflegeräume.

<sup>222</sup> Drs. 17/4374, S. 7.

werke reichen aus Sicht der Finanzkontrolle nicht aus, um die signifikante Erhöhung der Zahlungen des Landes an die kommunalen Schulträger zu rechtfertigen.

### *Empfehlungen des LRH*

Angesichts der aufgezeigten Schwachstellen regt der LRH an, im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation<sup>223</sup> des Inklusionsfolgekostengesetzes zu prüfen, ob die Leistungen des Landes für die inklusive Ertüchtigung der Schulen bedarfsgerecht bemessen sind. Der LRH erwartet, dass die Landesregierung in diesem Kontext die Herstellungskosten für die wichtigsten inklusionsbedingten Gewerkegruppen auf der Grundlage der allgemein üblichen Baustandards ermittelt.

Der LRH hält es überdies für geboten, die unbefristete Gewährung der landesseitigen Ausgleichszahlungen aufzuheben und diese nur für die erstmalige inklusive „Grundausstattung“ der Schulen über den vorgenannten Abschreibungszeitraum vorzusehen. Aus Sicht des LRH ist zu hinterfragen, ob eine unbefristete Leistungspflicht des Landes mit der schulgesetzlichen Intention kompatibel ist, die schrittweise Umgestaltung öffentlicher Schulen zu inklusiven Bildungseinrichtungen bis zum Jahr 2028<sup>224</sup> abzuschließen. Nach diesem Zeitpunkt gelten inklusive Schulbaumaßnahmen nach Auffassung des LRH als übliche Baupraxis, die als solche keiner weiteren Ausgleichszahlung des Landes bedürfen. Bei einer Beschränkung auf eine inklusive „Erstausstattung“ der Schulen wäre zudem die im Inklusionsfolgekostengesetz vorgesehene Anpassung an Baupreisindexsteigerungen ab dem Jahr 2028 nicht mehr erforderlich. Denn die Leistungen des Landes bezögen sich in diesem Fall auf bereits getätigte und nicht auf laufende Investitionen der kommunalen Schulträger.

---

<sup>223</sup> § 178 NSchG.

<sup>224</sup> § 183 c Abs. 5 NSchG.

### *Stellungnahme des Kultusministeriums*

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass eine zeitliche Begrenzung der landesseitigen Ausgleichszahlungen jedenfalls dann nicht statthaft sei, wenn ein Rechtsanspruch der Kommunen auf Volldeckung ihrer Kosten unter Konnexitätsaspekten bejaht werden müsste. Das Ministerium hält allerdings für den Zeitraum nach dem Jahr 2028 ebenfalls eine Prüfung für erforderlich, ob die Höhe der Leistungen des Landes an die kommunalen Schulträger noch angemessen sei.

Der LRH stimmt mit dem Kultusministerium darin überein, dass die Zahlungen des Landes bei Vorliegen der Konnexität nicht befristet werden dürfen. Er empfiehlt deshalb, diese Frage im Rahmen der vorgeschlagenen Gesetzesevaluation unter Berücksichtigung der Kostentrugspflicht der Kommunen für den Schulbau abschließend zu untersuchen.

## Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung

### 22 Mit welchem personellen Aufwand plant und baut die Straßenbauverwaltung?

*Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr erhebt seit mehr als 15 Jahren verschiedene Daten für die Kosten- und Leistungsrechnung. In den zentralen Aufgabenbereichen der Planung und des Baus hat sie bislang weder spezifische und messbare Ziele noch aussagekräftige Kennzahlen zur strategischen Steuerung entwickelt.*

#### *Allgemeines*

Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) ist aufgrund ihres budgetierten Haushalts nach § 17 a LHO verpflichtet, Informations- und Steuerungselemente einzusetzen. Hierzu gehören u. a. eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Controlling. Der LRH bemängelte in seinem Jahresbericht 2015<sup>225</sup>, dass das eingeführte Controlling lediglich für den operativen Aufgabenbereich des Straßenbetriebsdienstes genutzt wurde. In den Aufgabenbereichen Planung und Bau sowie auf der strategischen Ebene, spielten die Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Die NLStBV unterzog daraufhin die Ausrichtung und Organisation des Controllings einer Prüfung und beabsichtigte, eine Neukonzeption zu erstellen und umzusetzen.<sup>226</sup>

Ab dem Jahr 2021 übernimmt eine bundeseigene Infrastrukturgesellschaft sämtliche Aufgaben der Planung, des Baus und Betriebs von Bundesautobahnen, die bislang vom Land wahrgenommen wurden. Folglich muss die NLStBV ihre Organisation und Personalausstattung an die verbleibenden Aufgaben anpassen.

---

<sup>225</sup> Jahresbericht 2015, S. 106 „Controlling in der Straßenbauverwaltung – Korrekturen erforderlich“.

<sup>226</sup> Antwort der Landesregierung vom 09.12.2015, Drs. 17/4869.

### *Feststellungen des LRH*

In diesem Zusammenhang erbat der LRH von der NLStBV Kennzahlen, die Auskunft darüber geben, welcher personelle Aufwand mit den bisherigen Planungs- und Bauaufgaben verbunden ist. Die Kenntnis darüber ist nach seiner Auffassung bei der Ermittlung des Ressourcenbedarfs für die künftigen Aufgaben erforderlich. Die NLStBV teilte mit, dass Kennzahlen, die Aussagen über den personellen Aufwand beim derzeitigen Planungs- und Bauvolumen ermöglichen, nicht ohne Weiteres ermittelbar und zudem nur bedingt aussagekräftig seien. Sie begründete dies mit der hohen Komplexität einzelner Prozesse und der Vermischung von Eigen- und Fremdleistungen. Außerdem sei die Erhebung entsprechender Zahlen mit zusätzlichem personellem Aufwand verbunden.

### *Würdigung*

Die NLStBV nutzt bei Planung und Bau mehr als 15 Jahre nach Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings keine Kennzahlen, um den personellen Aufwand darzustellen und in diesen Bereichen strategisch zu steuern.

Der LRH beanstandet, dass die NLStBV in den vergangenen Jahren erheblichen Aufwand zur Erfassung von Kosten- und Leistungsrechnungsdaten betrieb, ohne hieraus einen strategischen Nutzen zu ziehen. Er empfiehlt der NLStBV im Zuge der jetzigen Neuausrichtung der Organisation, die Kosten- und Leistungsrechnung im Hinblick auf deren steuerungsrelevante Aussagekraft, insbesondere in den Bereichen Planung und Bau, auf den Prüfstand zu stellen. In diesem Zusammenhang hält der LRH die Entwicklung und Auswertung von aussagekräftigen Kennzahlen für notwendig. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung erklärte in seiner Stellungnahme, dass die NLStBV die Kosten- und Leistungsrechnung nach der Umstrukturierung einer grundlegenden Revision unterziehen werde. Das Ministerium lässt jedoch offen, inwieweit dabei auch Kennzahlen entwickelt und ausgewertet werden sollen.

## Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

### 23 Ausbildung über Bedarf in der Anstalt Niedersächsische Landesforsten

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

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

#### *Ausgangssituation*

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

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

### *Rechtskonforme Verwendung der Finanzhilfen für die Ausbildung?*

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

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

---

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

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

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

#### *Fehlende Bedarfsorientierung bei der Ausbildung der Forstwirte, Tierpfleger und Fischwirte*

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

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

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

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

#### *Indirekte Erhöhung der Finanzhilfen – fehlende Transparenz im Haushaltsplan*

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

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

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

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

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

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

#### *Abführung der Gewinne an das Land ohne Rechtsgrundlage*

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

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

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

### *Fazit*

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

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

## 24 Absatzförderung land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse

*Zum dritten Mal infolge erhielt ein Verein den Zuschlag für einen Dienstleistungsvertrag mit dem Land Niedersachsen. Indem durch die Bewertungsmatrix in dem Vergabeverfahren andere Bewerber faktisch ausgeschlossen waren, verfehlten die europaweiten Ausschreibungen ihren Zweck.*

*Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zahlte dem Verein in den letzten 17 Jahren über 25 Mio. € für Marketingmaßnahmen zur Förderung des Absatzes land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse, ohne eine Erfolgskontrolle nach § 7 LHO durchzuführen.*

### *Ausgangssituation*

Im Jahr 1969 wurde ein eingetragener Verein gegründet, in dem sich Organisationen und Verbände der niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft zusammenschlossen. Im Jahr 2004 empfahl der LRH, die dauerhafte institutionelle Förderung dieses Vereins einzustellen. Im Jahr 2007 schloss das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit dem Verein einen fünfjährigen Dienstleistungsvertrag über 6,15 Mio. €. Dieser Betrag entsprach der Höhe der vorherigen institutionellen Förderung. Im Juli 2012 wurde über das Logistik Zentrum Niedersachsen ein neuer Dienstleistungsvertrag über fünf Jahre europaweit ausgeschrieben. Der Verein war der einzige Bieter. Sein Angebot entsprach mit 7,05 Mio. € exakt der Höhe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

### *Ausschreibung ohne ausreichenden Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit*

Auch der ab Juli 2017 gültige Dienstleistungsvertrag ging an den Verein als einzigen Bieter bei dem europaweiten Ausschreibungsverfahren. Bis einschließlich des Jahres 2022 sind hierfür insgesamt rd. 6,56 Mio. € im Haushalt eingeplant.

Nach Auffassung des LRH waren die Leistungsbeschreibung und -bewertung genau auf den Verein zugeschnitten:

Die Bewertungsmatrix für die Vergabe des Dienstleistungsauftrags sah als ein Zuschlagskriterium „Kenntnisse der Strukturen und Probleme der niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft“ vor, mit dem Zusatz „Ausbildung und Berufserfahrung der Mitarbeiter mit Bezug auf Niedersachsen“. Die Leistungsbeschreibung präzisierte diese Anforderungen dahingehend, dass „die dauerhafte Einbindung in mindestens drei Fachgremien (z. B. Beiräte, Ausschüsse) nachzuweisen (ist), in die auch Unternehmen oder Verbände der niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft einbezogen sind“. Als Nachweis sollten zehn Studien, Expertisen etc. mit Bezug zur niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft vorgelegt werden, die in den vergangenen fünf Jahren durchgeführt worden sind. Für die Punktevergabe war in der Bewertungsmatrix festgelegt, dass es zum Ausschluss aus dem Verfahren führt, wenn ein Kriterium nicht erfüllt wird bzw. keine Angaben dazu vorliegen. Für die Leistungsbeschreibung verwandte das Ministerium ein Word-Dokument, das ursprünglich von dem Geschäftsführer des Vereins stammte.

Etwaige Mitbewerber, die nicht seit Jahren in entsprechenden Gremien in Niedersachsen tätig waren und eine entsprechend hohe Anzahl von Studien hätten vorlegen können, schieden mithin aus dem Verfahren aus.

Der LRH kritisiert, dass wirtschaftliche Kriterien bei der Vergabeentscheidung keine Rolle spielten:

Nach § 58 Abs. 1 Vergabeverordnung (VgV) wird der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Dieses wird auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses ermittelt.<sup>228</sup> Neben dem Preis oder den Kosten können auch weitere Zuschlagskriterien berücksichtigt werden. Dies gilt nach § 58 Abs. 2 Nr. 2 VgV insbesondere, wenn die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Durchführung des Auftrags betrauten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann. Nach der Bewertungsmatrix sollten die eingereichten Konzepte grundsätzlich zu 70 % in die Gesamtbewertung einfließen. Da die Bewertungsmatrix jedoch gleichzeitig einen Ausschluss vom Verfahren vorsah, wenn die Konzepte nicht den geforderten Kriterien entsprachen, blieb der Preis als Zuschlagskriterium unberücksichtigt.

Die europaweiten Ausschreibungen verfehlten somit ihren Zweck.

Das Ministerium räumt ein, den Verein an der Leistungsbeschreibung beteiligt zu haben, weil die notwendigen Fachkenntnisse im Ministerium nicht vorhanden gewesen seien. Die Bewertungsmatrix sei jedoch erstmalig mit den Ausschreibungsunterlagen veröffentlicht worden und dem Verein nicht im Vorfeld bekannt gewesen. Daher liege keine Wettbewerbsverzerrung vor. Es habe auch keine Beschwerde anderer Interessenten gegeben. Da der Angebotspreis durch den im Haushalt festgelegten finanziellen Rahmen gedeckelt gewesen sei, habe der Fokus auf der zu erbringenden Leistung gelegen. Gleichwohl werde das Ministerium bei der nächsten Ausschreibung prüfen, inwieweit es andere Zulassungs- bzw. Wertungskriterien einbeziehen könne.

#### *Fehlende Erfolgskontrolle*

Allein in den letzten 17 Jahren erhielt der Verein ohne eine systematische Erfolgskontrolle rd. 25 Mio. € vom Ministerium für Beratungs- und Organisationsdienstleistungen im Bereich Agrarmarketing. Ausgaben

---

<sup>228</sup> Gemäß § 127 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

für zusätzlich vom Ministerium an den Verein vergebene Aufträge sind nicht in dem Betrag enthalten.

Für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung sind nach § 7 Abs. 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nach ihrer Beendigung sind alle Maßnahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.<sup>229</sup> Diese dient dazu, während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme, ausgehend von der Planung, systematisch festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich war. Die Erfolgskontrolle hat grundsätzlich eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zu umfassen.<sup>230</sup>

Bereits bei seiner Prüfung im Jahr 2004 hatte der LRH kritisiert, dass seit Jahrzehnten offen ist, inwieweit ein erhebliches Landesinteresse an der Förderung des Vereins besteht. Anfang des Jahres 2012 stellte der LRH u. a. fest, dass das Ministerium bislang nicht in der Lage war, den Erfolg des mit dem Verein geschlossenen Dienstleistungsvertrags zu beurteilen.

Die besonderen Vertragsbedingungen des Mitte des Jahres 2012 geschlossenen Dienstleistungsvertrags sahen vor, dass der Verein dem Ministerium jeweils zum 31.03. eines jeden Jahres eine Auswertung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie einen ausführlichen Jahresbericht vorzulegen hat. Die Kosten- und Leistungsrechnung orientierte sich an der Gliederung und den Stichworten aus dem Dienstleistungsvertrag, enthielt aber auch Gliederungspunkte, die nicht davon erfasst waren. Es gab keine Differenzierung, welche Positionen die Vertragserfüllung dokumentierten und welche nicht mit einfließen sollten. Gleichwohl hielt das Ministerium im Jahr 2015 fest, dass sich „zu allen vereinbarten Tätigkeiten Aussagen im Tätigkeitsbericht finden, sodass sich feststellen lässt, dass die vereinbarten Leistungen erbracht worden sind.“ Dabei nahm es Bezug auf einen Grundlagenvermerk von

---

<sup>229</sup> VV Nr. 2.3.4 zu § 7 LHO.

<sup>230</sup> VV Nr. 2.3 zu § 7 LHO.

Anfang Januar 2012, wonach sich eine tiefergehende Wirkungskontrolle bei einem Dienstleistungsauftrag erübrige. Es sei davon auszugehen, dass praktisch keine der Tätigkeiten aus eigenem Antrieb des Vereins ohne Beauftragung und Finanzierung durch das Land verrichtet werden würden. Die Quantifizierung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens der Marketingmaßnahmen „ist schwer greifbar, da sich die kausalen Zusammenhänge von Marketingmaßnahmen und Absatzsteigerung kaum erfassen lassen. (...) Falls dies überhaupt möglich ist, dann nur auf einzelne Teilleistungen bezogen bzw. im Rahmen einer umfassenden Studie.“ Der Wettbewerb gewährleiste die beste Voraussetzung für eine wirtschaftliche Auftragsvergabe. „Für den Gesamtauftrag ist somit die Wirtschaftlichkeit grundsätzlich bereits durch das Vergabeverfahren als gewährleistet zu betrachten.“

Wie oben bereits ausgeführt, spielte die Wirtschaftlichkeit bei der Auftragsvergabe jedoch keine entsprechende Rolle. Eine Wirkungskontrolle erübrigt sich auch nicht deshalb, weil der Verein die Tätigkeiten im Auftrag des Landes durchführte. Daraus, dass der Verein diese Tätigkeiten nicht aus eigenem Antrieb durchgeführt hätte, lässt sich nicht ableiten, dass automatisch der mit dem Auftrag gewünschte Erfolg eingetreten ist.

Sofern das Ministerium nicht darlegt, ob und in welchem Ausmaß mit diesen Mitteln die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahmen für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich waren, sollte es von weiteren Dienstleistungsverträgen absehen.

Das Ministerium hält an seiner Auffassung fest, dass sich die kausalen Zusammenhänge im Marketingbereich aufgrund externer Einflüsse praktisch nicht ermitteln ließen. Bei den von dem Verein zu erbringenden Leistungen handele es sich „quasi“ um aus dem Ministerium ausgelagerte Aufgaben einschließlich des Fachwissens. Ohne den Dienstleistungsvertrag müssten diese Aufgaben von der Landesverwaltung wahrgenommen werden. Das Ziel sei daher erreicht, wenn der Verein alle Anfragen beantwortet und alle organisatorischen Aufgaben erledigt habe.

### *Finanzierung der Homepage*

Die Leistungsbeschreibung der jeweiligen Verträge mit dem Verein aus den Jahren 2007 bzw. 2012 sah die Einrichtung und Unterhaltung einer Homepage durch den Verein vor. Für den Vertragszeitraum ab dem Jahr 2012 war hierfür unter Nr. 1.3 ein jährlicher Betrag von 10.000 € vorgesehen. Die Leistungsbeschreibung für das Jahr 2016 sah unter dem Punkt „Information der Öffentlichkeit“ erneut jährlich 10.000 € für die Einrichtung und Unterhaltung einer „umfangreichen Homepage“ vor.

Was konkret auf welcher Homepage dargestellt werden sollte, war nicht ersichtlich. Das Ministerium verfügt über eine zentrale Internetseite. Auf Nachfrage nannte das Ministerium dem LRH die Adresse einer Homepage. Dabei handelt es sich um die Homepage des Vereins. Hier stellt der Verein das von ihm angebotene Leistungsspektrum vor. Hinweise auf das Ministerium als Auftraggeber dieser Website, einen Bezug zum Dienstleistungsvertrag oder zur Finanzierung fanden sich auf der Website nicht. Aus welchen Gründen das Ministerium in den letzten Jahren die Homepage des Vereins mit Landesmitteln in Höhe von mittlerweile insgesamt 30.000 € finanzierte, ist aus Sicht des LRH unklar.

### *Fazit*

Aus Sicht des LRH handelt es sich nicht um eine Aufgabe des Ministeriums, Marketing für Organisationen und Verbände der niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft zu betreiben. Es gibt keine entsprechende staatliche Aufgabe, die es auf den Verein hätte übertragen können. Sofern das Ministerium entsprechende Marketingmaßnahmen weiterhin mit staatlichen Mitteln finanzieren möchte, müsste es spätestens vor der erneuten Vergabe eines Dienstleistungsvertrags eine Erfolgskontrolle durchführen. Bei einer erneuten Vergabe sind die Regelungen zur Vergabe öffentlicher Verträge einzuhalten.

## 25 Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse ohne Erfolgskontrolle

*Seit dem Jahr 1999 verausgabte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz rd. 2,9 Mio. €, um den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu fördern. Eine Erfolgskontrolle im Sinne der LHO steht noch aus.*

*Die Zuwendungen widersprachen zudem teilweise der Förderrichtlinie.*

### *Ausgangssituation*

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fördert seit dem Jahr 1999 den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Im Jahr 2004 erließ es hierzu die erste „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Qualitätsprodukte“.<sup>231</sup> Im Prüfungszeitraum 2016 galt die Richtlinie aus dem Jahr 2015.<sup>232</sup>

### *Fragwürdige Zuwendungspraxis*

Bei seinen Förderungen setzte sich das Ministerium über den Wortlaut der Richtlinie hinweg und schuf Interpretationsspielräume:

- Ein Zuwendungsempfänger führte seit dem Jahr 2002 turnusgemäß zweijährig eine Veranstaltung durch. Das Ministerium förderte diese Veranstaltung kontinuierlich, im Jahr 2016 – zum achten Mal in Folge – als „begründeten Einzelfall“ mit rd. 44.200 €. Anderenfalls hätte dem Zuwendungsempfänger für einen Zeitraum von zwei Jahren nur ein Zuschuss bis zur Höhe von 50 % der beihilfefähigen Auf-

<sup>231</sup> Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 22.04.2004 (Nds. MBl. S. 396).

<sup>232</sup> Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 19.02.2015 (Nds. MBl. S. 277).

wendungen bis zu 40.000 € zugestanden. Der Zuwendungsempfänger selbst hatte in seinem Antrag keine Begründung dafür abgegeben, warum seine Veranstaltung einen begründeten Einzelfall darstellen sollte. Das Ministerium räumte dem LRH gegenüber ein, dass kein Einzelfall im wörtlichen Sinne vorliege. Die Förderung sei aus seiner Sicht aber gerechtfertigt, weil es sich innerhalb des jeweiligen Jahres um ein herausgehobenes Projekt mit landesweiter Strahlkraft gehandelt habe.

- Ein anderer Zuwendungsempfänger beauftragte eine Serviceagentur mit der Planung und Durchführung einer weiteren Veranstaltung. Die Serviceagentur gehörte der Mitarbeiterin, die beim Zuwendungsempfänger für die Durchführung der Veranstaltung zuständig war. Nach der Richtlinie war die Förderung von „Personal- und Sachausgaben“ des Zuwendungsempfängers explizit ausgeschlossen. Durch die Anerkennung von Ausgaben für diese Tätigkeiten durch die Serviceagentur umgingen der Zuwendungsempfänger und das Ministerium die Regelungen der Richtlinie. Nach Auffassung des Ministeriums lagen keine Personalausgaben vor, weil die Mitarbeiterin beim Zuwendungsempfänger nicht angestellt, sondern im Rahmen eines mündlichen Werkvertrags für ihn tätig geworden sei. Ausgaben für einen Werkvertrag stellen jedoch Sachausgaben dar und sind daher ebenfalls nicht förderfähig.
- Ein weiterer Zuwendungsempfänger, ein eingetragener Verein, rechnete für seine Veranstaltung rd. 7.100 € Personalkosten ab. Die Rechnung über die Personalkosten hatte ihm eine Firma erstellt, deren Vertreter gleichzeitig der Vertreter des Zuwendungsempfängers war. Der Zuwendungsempfänger und die beauftragte Firma hatten dieselbe Anschrift, dieselbe Telefonnummer und dieselbe Internetadresse. Gleichwohl erkannte das Ministerium auch diese Ausgaben an, weil formal zwei unterschiedliche Rechtssubjekte vorlägen. Nach Ansicht des LRH wurden auch in diesem Fall die Regelungen der Richtlinie zu Personal- und Sachausgaben umgangen.

Die Auslegung der Richtlinie durch das Ministerium entspricht nicht den gängigen Regeln der Rechtsanwendung. Weder der Wortlaut, noch die Systematik oder der Sinn und Zweck sprechen für diese Art der Umsetzung durch das Ministerium.

- Zudem förderte das Ministerium im Jahr 2016 beispielsweise den Auf- und Ausbau regionaler Vermarktungsstrukturen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel, ohne die Projekte hinreichend voneinander abzugrenzen. Insgesamt setzte es rd. 535.000 € für vier Projekte ein. Es wies die Zuwendungsempfänger im jeweiligen Bewilligungsbescheid darauf hin, dass sie sich untereinander abstimmen sollten. Deren Wirkungsbereiche überschneiden sich nicht nur örtlich, sondern auch inhaltlich:



Abbildung 11: Wirkungsbereiche der Projekte

Projektziel der Zuwendungsempfänger mit dem grünen und schwarzen Kreis war es jeweils, den Absatz an Regionalprodukten zu erhöhen. Beim grünen Kreis ging es um den Aufbau einer regionalen Erzeugergemeinschaft zum Zweck der gemeinsamen Vermarktung und beim schwarzen um den einer regionalen Vermarktungsinitiative. Der Zuwendungsempfänger mit den roten Kreisen sollte den

Auf- und Ausbau der Direktvermarktung regionaler Produkte betreiben. Zu den Hauptzielgruppen dieser drei Zuwendungsempfänger gehörten jeweils Unternehmen, beispielsweise Direktvermarkter. Der Zuwendungsempfänger mit dem blauen Kreis sollte ebenfalls regionale Vermarktungsstrukturen aufbauen, um den Absatz an Regionalprodukten zu erhöhen; Hauptzielgruppe waren insoweit jedoch Regionalinitiativen.

Der LRH empfiehlt, die Projekte konkret voneinander abzugrenzen. Deren Ausgestaltung darf nicht über einen Hinweis im Bescheid den Zuwendungsempfängern überlassen werden.

#### *Fehlende Erfolgskontrolle bei den einzelnen Projekten*

Das Ministerium setzte sich aus Sicht des LRH nicht kritisch damit auseinander, ob der mit den Förderungen jeweils angestrebte Erfolg erreicht wurde. Es definierte bei den einzelnen Projekten weder den Ist-Zustand noch den angestrebten Soll-Zustand. In seinen Vermerken zur Prüfung des Verwendungsnachweises beschränkte es sich auf allgemeine, formelhafte Aussagen, wie dass die Maßnahme entsprechend dem Finanzierungsplan durchgeführt bzw. der Zuwendungszweck erreicht worden sei.

Dem LRH gegenüber erklärte das Ministerium, die Effekte der Förderung nicht eindeutig herausarbeiten zu können, zumal auch andere Faktoren die wirtschaftliche Situation der Betriebe beeinflussen. Es ist der Ansicht, eine qualitative Einschätzung der Wirkung der Fördermaßnahmen auf der Grundlage von Sachberichten, Gesprächen mit Projektträgern, der Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen geförderter Projekte, von Presseberichten, aber auch von gezielt durchgeführten Studien vornehmen zu können. Wenn ein Erfolg nicht erkennbar wäre, würden dieselben Zuwendungsempfänger nicht wiederholt Projekte durchführen. Entsprechend gezielt durchgeführte Studien fanden sich in den Unterlagen nicht. Das Ministerium werde zukünftig genauer dokumentieren und zusätzliche Angaben einfordern, um die Wirkung der Projekte noch besser nachvollziehen zu können.

Allgemeine politische Zielsetzungen, Sachberichte über einzelne Projekte, Gespräche o. Ä. können eine Erfolgskontrolle im Sinne von § 44 LHO nicht ersetzen. Auch fehlt die Darlegung des erheblichen Landesinteresses an der Förderung. Der LRH ist der Auffassung, dass nur der Vergleich vom Ist-Zustand vor Beginn der Förderung mit dem Ist-Zustand nach der Förderung die notwendigen Informationen liefern kann, ob die Soll-Ziele erreicht wurden und die Förderung fortgeführt werden sollte. Dafür sind seitens des Ministeriums messbare Ziele erforderlich.

#### *Fehlende Erfolgskontrolle bei Fortführung der Förderrichtlinie*

Das Ministerium konnte nicht darlegen, welcher Erfolg in den vergangenen Jahren insgesamt erzielt wurde. Untersuchungen zur Zielerreichungskontrolle, zur Wirkungskontrolle und zur Wirtschaftlichkeitskontrolle des Förderprogramms entsprechend der LHO<sup>233</sup> fehlten, obwohl die ursprüngliche Richtlinie zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Qualitätsprodukte aus dem Jahr 2004 bis zum Jahr 2015 vier Mal überarbeitet bzw. neu gefasst worden war.

Für keine dieser Änderungen konnte das Ministerium die von der Landesregierung geforderte Erfolgskontrolle<sup>234</sup> vorweisen.

Das Ministerium sollte nunmehr darlegen, warum die Förderung nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Qualitätsprodukte noch erforderlich ist. Bis dahin sollte es die einzelnen Förderungen am Wortlaut der Richtlinie ausrichten.

---

<sup>233</sup> VV Nrn. 2.3 und 3 zu § 7 LHO.

<sup>234</sup> Runderlass der Staatskanzlei vom 01.12.2011, Anlage 1 Nr. 7, neu gefasst mit Runderlass vom 12.12.2018 (Nds. MBl. S. 1440).

## Justizministerium

### 26 Schwachstellen des Bildungsinstituts des niedersächsischen Justizvollzuges

*Das Justizministerium sowie das Bildungsinstitut des Justizvollzuges nutzten nicht monetäre Faktoren zur Verbesserung der Nachwuchsgewinnung bisher nicht hinreichend. Stattdessen beantragte das Justizministerium die Zahlung eines Anwärtersonderzuschlags, um ausreichend qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber für eine Ausbildung im allgemeinen Justizvollzugsdienst zu finden. Die rechtlichen Voraussetzungen hierfür sah der LRH als nicht ausreichend an.*

*Im Vergleich zu anderen Bildungseinrichtungen verfügt das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges über kein elektronisches Aus- und Fortbildungsportal. Es nutzt dabei auch nicht die bereits in der Justiz vorhandenen Möglichkeiten.*

#### *Vorbemerkung*

Das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges (Bildungsinstitut) ist eine Dienstleistungsbehörde für die Justizvollzugseinrichtungen mit Sitz in Wolfenbüttel. Wesentliche Aufgaben sind die Personalauswahl, die Ausbildung und Abnahme der Laufbahnprüfung sowie die Fortbildung der Justizvollzugsbediensteten.

#### *Nachwuchsgewinnung*

Der Justizvollzug steht vor der Herausforderung, weiterhin ausreichend qualifiziertes Personal, insbesondere für die „tragende Säule“, die Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt, zu finden. Daher untersuchte der LRH, über welche Ressourcen das Justizministerium zur Personalgewinnung verfügt und wie es diese einsetzt.

Der LRH stellte fest, dass das Bildungsinstitut als zentrale Ausbildungsbehörde kaum Personalgewinnungsmaßnahmen entwickelte oder begleitete, obwohl es für die Justizvollzugseinrichtungen die überwiegenden Teile des Personalauswahlverfahrens durchführte. Zudem verwiesen die Einstellungsbehörden vielfach auf die steuernde Funktion des Bildungsinstituts in diesem Bereich.

Neben dem Justizministerium und dem Bildungsinstitut präsentierte jede Justizvollzugsanstalt dem potenziellen Personalnachwuchs ihren individuellen Internetauftritt mit teils abweichenden Informationen. Ursächlich dafür waren fehlende Vorgaben des Justizministeriums hinsichtlich eines einheitlichen Arbeitgebereintritts bei der Personalakquise.

Überdies stellte der LRH fest, dass der Justizvollzug als Arbeitgeber in der Öffentlichkeit noch nicht ausreichend bekannt ist. Das Justizministerium sollte dem entgegenwirken und ein attraktives Arbeitgeberimage fördern. Der LRH begrüßt insoweit die Initiative des Justizministeriums, mit der Arbeitsgruppe „Wir sichern nicht nur ihre Zukunft“ anreizfördernde Maßnahmen zu entwickeln.

#### *Anwärtersonderzuschlag*

Ein monetäres Instrument, um die Attraktivität von Ausbildungsberufen in Niedersachsen zu steigern, ist der Anwärtersonderzuschlag. Stellt ein Ministerium den erheblichen Mangel an qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern fest, kann das Finanzministerium gemäß § 59 Niedersächsisches Besoldungsgesetz einen Anwärtersonderzuschlag für den Vorbereitungsdienst gewähren. Obgleich der öffentliche Dienst in

vielen Bereichen Nachwuchssorgen hat, sieht Niedersachsen den Anwärtersonderzuschlag nur in fünf speziellen Diensten vor.<sup>235</sup>

Auf Antrag des Justizministeriums bewilligte das Finanzministerium erneut<sup>236</sup> den betreffenden Zuschlag für die Ausbildung von Justizvollzugsfachwirtinnen und Justizvollzugsfachwirten in Höhe von 50 % des Anwärtergrundbetrags. Im Jahr 2017 betrug dieser monatlich 543,65 € je Person und kostete das Land insgesamt 1,65 Mio. €.

Entgegen der antragsgemäßen Begründung, evaluierte das Justizministerium die Bewerbersituation der Jahre 2014 und 2015 nicht. In seiner Antragsbegründung stellte es dar, dass es in den Auswahlverfahren der Vorjahre mehr qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber ermittelte, als Ausbildungsstellen zu besetzen waren.<sup>237</sup> Das Justizministerium schlussfolgerte dennoch, dass die gesetzlichen Zuschlagsvoraussetzungen vorlägen. Diese waren aus Sicht des LRH nicht erfüllt.

Das Justizministerium führte hierzu aus, dass die Bewerberlage nur ausreichend sei, weil der Anwärtersonderzuschlag für die „Zielgruppe der berufserfahrenen Menschen eine gerade noch ausreichende Existenzgrundlage“ biete. Es kann hier dahingestellt bleiben, ob die Aussage des Justizministeriums zutrifft. Der Zweck des Anwärtersonderzuschlags umfasst jedenfalls nicht den Ausgleich etwaiger sozialer oder finanzieller Defizite von Nachwuchskräften. Dieser Zuschlag soll ein zusätzlicher Anreiz für den gesamten Bewerberkreis sein, soweit Ausbildungsstellen nicht besetzt werden können. Berufserfahrung ist

---

<sup>235</sup> Vorbereitungsdienste (Höhe des Anwärtersonderzuschlags): In der Laufbahn der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Technische Dienste, Fachbereich Wasserwesen (25 % des Anwärtergrundbetrags); in der Laufbahn der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Technische Dienste, Fachbereich Straßenwesen (35 % des Anwärtergrundbetrags); in der Laufbahn der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Technische Dienste, Fachbereich Maschinen- und Elektrotechnik (35 % des Anwärtergrundbetrags); in der Fachrichtung Feuerwehr (50 % des Anwärtergrundbetrags); in der Fachrichtung Justiz der Laufbahngruppe 1 im 2. Einstiegsamt im Justizvollzugsdienst (50 % des Anwärtergrundbetrags).

<sup>236</sup> Eine vorangegangene Gewährung des Finanzministeriums war bis zum 31.12.2016 befristet.

<sup>237</sup> Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Thema „Personalmangel im niedersächsischen Justizvollzug“, Frage 6 (Drs. 18/2211).

zwar wünschenswert, stellt jedoch keine zwingende Voraussetzung für den betreffenden Vorbereitungsdienst dar.

Der LRH empfahl dem Justizministerium, durch alternative nicht monetäre Instrumente die Attraktivität einer Berufsausbildung im Justizvollzug zu erhöhen. Zudem gab er Hinweise, wie die Zahl geeigneter Bewerberinnen und Bewerber erhöht werden kann.<sup>238</sup> Dabei sind dem LRH mögliche Risiken einer sofortigen Abschaffung des Anwärtersonderzuschlags bewusst. Daher sollten sich das Justiz- und Finanzministerium über alternative Lösungen und Zeiträume verständigen.

### *Fortbildung*

Das Bildungsinstitut unterstützt durch sein Fortbildungsangebot die unterschiedlichen und anspruchsvollen Tätigkeitsfelder des Justizvollzugs. Dabei führte es von den 156 Fortbildungsveranstaltungen des Jahres 2016 nur 70 in eigenen Räumlichkeiten durch. Dem LRH ist bewusst, dass das Bildungsinstitut nur über begrenzte Räumlichkeiten verfügt. Dies rechtfertigte jedoch nicht, dass 86 Veranstaltungen an 31 verschiedenen Ausrichtungsorten stattfanden. Der LRH ist der Auffassung, dass durch Rahmenvereinbarungen sowie den Austausch mit anderen Fortbildungseinrichtungen deutliche Einsparpotenziale erzielbar sind. Das Justizministerium teilte dazu mit, dass es ab dem Jahr 2019 vermehrt die Nutzung von eigenen Räumlichkeiten vorsehen werde.

Darüber hinaus nutzte der Justizvollzug kein elektronisches Buchungssystem. Die übrigen Bereiche der Justiz verfügen bereits seit mehreren Jahren über ein elektronisches Fortbildungsportal mit Buchungsfunktion. In diesem wird auch über Veränderungen und freie Teilnehmerplätze informiert. Der LRH erwartet, dass der Justizvollzug an dieser Lösung partizipiert und seinen eigenen Aufwand reduziert.

---

<sup>238</sup> Z. B. Empfehlungen zur Zentralisierung eines zeitgemäßen Bewerbermanagements, zur Optimierung des Auswahlverfahrens und zur Anpassung der Zulassungsvoraussetzung.

### *Personaleinsatz und -bemessung*

Der LRH stellte fest, dass das Justizministerium keine Personalbedarfsbemessung für das Bildungsinstitut durchführte. Auch der Aus- und Fortbildungsumfang ließ keinen Rückschluss auf den Personaleinsatz zu. Darüber hinaus nahmen einige Bedienstete vielfältige Aufgaben wahr. Insbesondere die Vertretungsregelungen waren dabei teils zu umfangreich und nicht nachvollziehbar.

Dem LRH war es folglich nicht möglich zu beurteilen, ob der vom Justizministerium bewilligte Personalbedarf ausreichend, zu gering oder zu großzügig bemessen war. Der LRH empfiehlt dem Justizministerium, den Personalbedarf zu ermitteln.

## Allgemeine Finanzverwaltung

### 27 Niedersächsische Förderbank – steigende Kosten – ausbaufähige Effizienz

*Die Leistungen des Landes an die Investitions- und Förderbank Niedersachsen Anstalt öffentlichen Rechts werden sich in den Jahren 2013 bis 2021 verdreifacht haben. In Bezug zu den verwalteten Fördersummen erscheinen die Kosten vergleichsweise hoch und geben Anlass, mögliche Organisations- und Effizienzverbesserungen zu prüfen. Darüber hinaus sind die Leistungen des Landes an die Investitions- und Förderbank Niedersachsen im Haushaltsplan umfassender und transparenter darzustellen.*

#### *Allgemeines*

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen Anstalt öffentlichen Rechts (NBank) ist das zentrale Förderinstitut Niedersachsens und unterstützt das Land bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Alleiniger Träger der Anstalt ist das Land. Das Stammkapital beträgt 150 Mio. €.

Die NBank ist im Wesentlichen in den Geschäftsfeldern Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Wohnraum- und Infrastrukturförderung tätig. Mit insgesamt 446<sup>239</sup> Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berät sie in Förderfragen und vergibt Fördermittel sowie Förderdarlehen.

#### *Finanzierung der NBank*

Das Land hat die wirtschaftliche Basis der NBank zu sichern.<sup>240</sup> Diese berechnet ihren Mittelbedarf (Trägerleistung) vor Beginn eines Geschäftsjahres anhand der Differenz zwischen den voraussichtlichen Erträgen und Aufwendungen, die die beauftragenden Ressorts aus ihren Haushalten bezahlen. Insgesamt betrug die Trägerleistung im

<sup>239</sup> Quelle: Jahresabschluss zum 31.12.2017 (einschließlich Elternzeit).

<sup>240</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 Gesetz über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen.

Jahr 2013 rd. 11,9 Mio. €, sie wird sich auf rd. 36,6 Mio. €<sup>241</sup> im Jahr 2021 verdreifachen. Wesentliche Ursachen hierfür sind sinkende Zins- und Provisionserträge sowie steigende Ausgaben.

*Vergleich mit den Förderinstituten anderer Bundesländer*

Die NBank legte ihrem Verwaltungsrat im Juni 2014 basierend auf den Zahlen des Jahres 2013 einen Vergleich ihres Personalaufwands und ihrer Verwaltungsaufwendungen<sup>242</sup> je Mitarbeiter<sup>243</sup> mit anderen Förderinstituten in Deutschland vor. Danach belegte die NBank in allen Bereichen den 2. Platz hinter dem jeweils wirtschaftlichsten Institut.

Seitdem erhöhten sich die vorgenannten Aufwendungen je Mitarbeiter bis zum Jahr 2017 um rd. 30 %:

	Aufwendungen je Mitarbeiter		Steigerung	Rang hinter dem wirtschaftlichsten Institut im Jahr 2017 <sup>244</sup>
	2013	2017		
<b>Personalaufwand</b>	62.725 €	80.013 €	17.288 €	12. Platz
<b>Andere Verwaltungsaufwendungen</b>	20.913 €	28.472 €	7.559 €	5. Platz
<b>Insgesamt</b>	83.638 €	108.485 €	24.847 €	7. Platz

*Tabelle 22: Entwicklung der Aufwendungen je Mitarbeiter*

Die NBank führt diese Entwicklung u. a. auf die von ihr zu übernehmenden Altersversorgungs- und Beihilfeverpflichtungen ihrer Vorgängerinstitute zurück. Die daraus resultierenden Belastungen stiegen im genannten Zeitraum von 1,3 Mio. € auf 5 Mio. € jährlich.

<sup>241</sup> Lt. NBank-Geschäftsplan 2019 bis 2023, Stand: 04.10.2018.

<sup>242</sup> Vgl. Jahresabschluss 2017 der Förderbank.

<sup>243</sup> Die durchschnittliche Zahl der während des Geschäftsjahres beschäftigten Arbeitnehmer; Pflichtangabe nach § 285 Nr. 7 Handelsgesetzbuch.

<sup>244</sup> Auswertung auf der Grundlage der Jahresabschlüsse 2017 der Förderbanken.

Auch der durchschnittliche Personalaufwand je Vollzeitstelle erhöhte sich. Er betrug im Jahr 2017 – einschließlich der oben genannten Altverbindlichkeiten für Altersversorgung – 88.121 € und ohne diese Verbindlichkeiten 77.443 €. Diese Werte liegen nach der aktuellen Tabelle der standardisierten Personalkostensätze<sup>245</sup> im oberen Bereich der Durchschnittswerte der Entgeltgruppen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder.<sup>246</sup> Die NBank vergütet ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überwiegend nach dem Tarifvertrag für das private Bankgewerbe und die öffentlichen Banken.

### Fördervolumen je Mitarbeiter

Die NBank weist mit einem bewilligten Fördervolumen von durchschnittlich 1,5 Mio. € je Mitarbeiter im Jahr 2017 den geringsten Wert im Vergleich der Förderbanken<sup>247</sup> auf:

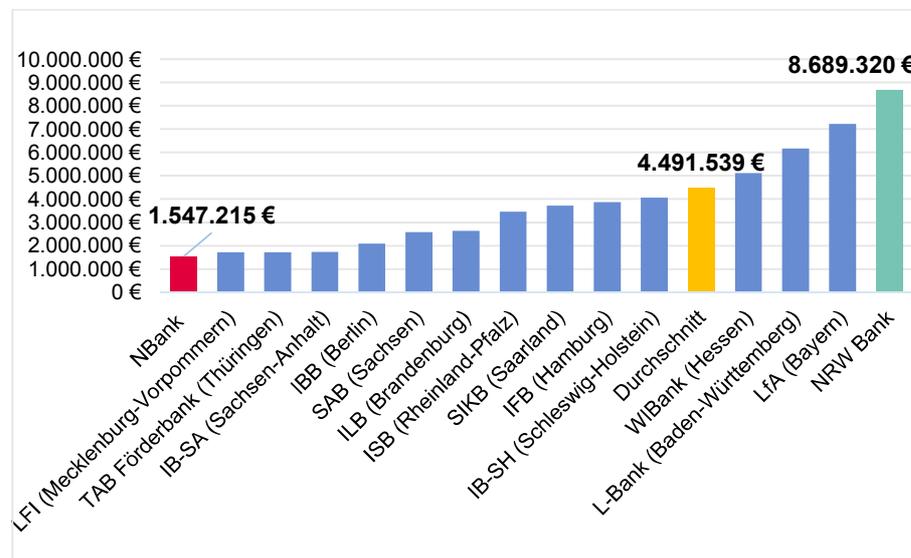


Abbildung 12: Fördervolumen je Mitarbeiter im Jahr 2017

<sup>245</sup> Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben für 2017 und 2018 (Runderlass des Finanzministeriums vom 03.05.2017 (Nds. GVBl. S. 584).

<sup>246</sup> Vgl. Fußnote 245: Durchschnittssätze der Entgeltgruppen 13 bis 15Ü (inkl. Arbeitgeberanteile zur VBL-Zusatzversorgung in Höhe von 6,45 %).

<sup>247</sup> Vgl. Geschäftsberichte der Förderbanken. Ohne Bremer Aufbau-Bank; diese wies kein Fördervolumen aus.

*Verwaltungsaufwendungen für Förderungen*

Die Verwaltungsaufwendungen je 1.000 € Fördervolumen sind – u. a. wegen der oben genannten Altverbindlichkeiten für Altersversorgung und Beihilfen – bei der NBank mit 70,12 € die höchsten der betrachteten Förderbanken:

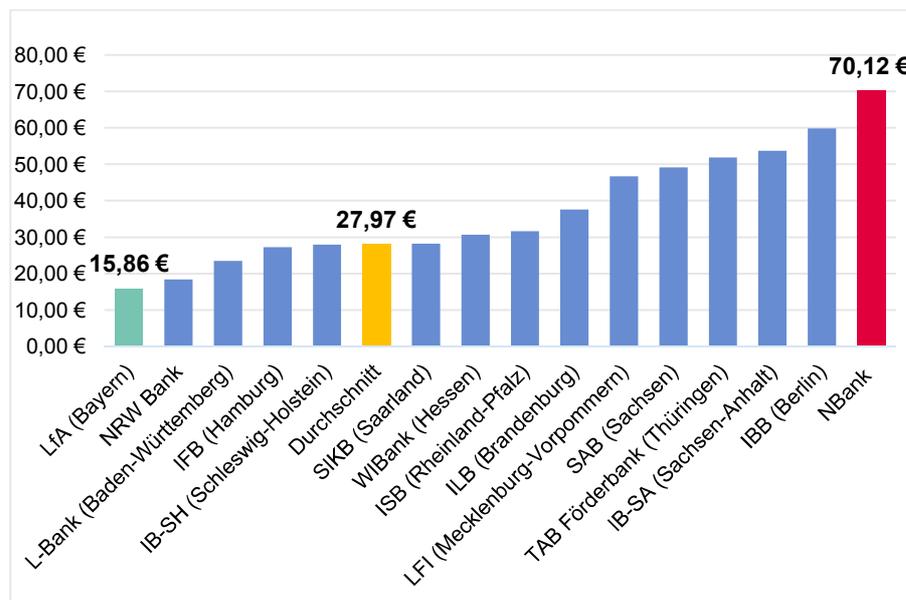


Abbildung 13: Allgemeine Verwaltungsaufwendungen je 1.000 € Fördervolumen im Jahr 2017<sup>248</sup>

Auch bei einem entsprechenden Vergleich mit den Verwaltungsaufwendungen ohne Altersversorgungsverpflichtungen bleibt es bei diesem Rang für die NBank. Könnte sie ihre allgemeinen Verwaltungsaufwendungen auf den Stand des drittteuersten Instituts reduzieren, das als Förderbank eines Flächenlandes und nach der Verteilung des Fördervolumens auf Zuschüsse und Bankprodukte der NBank vergleichbar ist, entspräche dies – auf Basis der Zahlen des Jahres 2017 – einem rechnerischen Einsparpotenzial von über 10 Mio. € und ohne Altersversorgung von über 8 Mio. €. Die damit verbundene Verminderung der Trägerleistung würde die Haushalte aller Auftrag gebenden Ressorts deutlich entlasten.

<sup>248</sup> Quelle: Geschäftsberichte der Förderbanken.

### *Veranschlagung der Trägerleistung*

Der vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung veranschlagte Haushaltsansatz im Wirtschaftsförderfonds<sup>249</sup> reichte aufgrund nicht ausreichend verfügbarer Haushaltsmittel regelmäßig nicht aus, um die Trägerleistungen der NBank aus diesem Ansatz in voller Höhe zu finanzieren. Im Haushaltsvollzug griff das Ministerium auf den übertragenen vorhandenen Bestand bzw. auf die Deckungsfähigkeit mit anderen Titelgruppen des Wirtschaftsförderfonds zurück. Die übrigen Ressorts veranschlagen ihre Trägerleistung an die NBank als Verwaltungskostenerstattung. Eine zusammenfassende Darstellung aller Zahlungen an die NBank an einer Stelle enthalten weder Haushaltsplan noch Haushaltsrechnung.

### *Handlungsempfehlungen*

Angesichts der gestiegenen Trägerleistungen, der hohen Förderkosten und der Produktivität empfahl der LRH dem Land als Träger der NBank,

- die fortdauernde Wirtschaftlichkeit der Organisationsentscheidung zur Errichtung der NBank und deren Aufgabenwahrnehmung zu überprüfen,
- Schritte zu unternehmen, um die allgemeinen Verwaltungsaufwendungen zu senken und dabei auch eine stärkere Anpassung an die Vergütung der Beschäftigten des Landes zu prüfen,
- Maßnahmen zu ergreifen, die zu effizienteren Förderungen führen sowie

---

<sup>249</sup> Kapitel 50 81, Titel 686 69.

- eine zusammenfassende Darstellung aller Verwaltungskostenerstattungen und Trägerleistungen des Landes in die Erläuterungen zum Haushaltsansatz der Trägerleistungen aufzunehmen.

#### *Stellungnahme der Landesregierung*

Die Landesregierung betont in ihrer Stellungnahme, dass die von der NBank zu übernehmenden Verpflichtungen zu Pensions- und Beihilfezusagen von der NBank nicht beeinflussbar und steuerbar sind. Würden diese Aufwendungen zur Ermittlung des von der NBank verursachten Personalaufwands herausgerechnet, ergebe sich eine deutlich niedrigere fiktive Eingruppierung. Der Personalaufwand ohne Altersversorgung pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter liege im Mittelfeld aller Förderbanken. Die Belastung der NBank mit den beschriebenen Altverbindlichkeiten habe auch Auswirkungen auf die Kennzahl der allgemeinen Verwaltungskosten in Relation zum umgeschlagenen Fördervolumen. Zudem sei zu berücksichtigen, dass für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der NBank der Bankentarifvertrag angewendet werde.

Sie weist darauf hin, dass der Vergleich des Fördervolumens je Mitarbeiterin und Mitarbeiter eine Indikation für die Effizienz des jeweiligen Fördersystems unter den gegebenen Rahmenbedingungen aufzeigen könne. Der Vergleich ergäbe jedoch keine belastbare Aussage zur Produktivität eines einzelnen Instituts an sich. Grundsätzlich stünden die Kosten einer Förderung im Zusammenhang mit Komplexität und Granularität der vom Land erlassenen und beauftragten Förderrichtlinie. Deshalb stelle das Verhältnis von Fördervolumen zu Kosten keinen geeigneten Maßstab für die Produktivität dar. Eine Förderung von wenigen 1.000 € könne den gleichen Arbeitsaufwand verursachen wie eine Förderung über mehrere Millionen. Auch kleinvolumige Programme könnten trotz des höheren Aufwands einen wichtigen Fördermehrwert haben.

Die Landesregierung weist zudem auf die beim Fördervolumen bestehenden Schwankungen und das im Förderjahr 2018 auf rd. 818 Mio. € erhöhte Fördervolumen hin. Die Vorteile eines zentralen, einheitlichen Ansprechpartners für die vielfältigen Förderangebote stellten sich im Vergleich zu anderen Förderbanken als sehr positive Spezifikation dar.

#### *Würdigung des LRH*

Es trifft zu, dass die Altersversorgungs- und Unterstützungsleistungen von der NBank nicht zu vertreten und zu beeinflussen sind. Dabei ist aber zu bedenken, dass auch andere Förderbanken vergleichbar belastet sind. Die Altverbindlichkeiten wirkten sich für die NBank bei ihrem eigenen Benchmark im Jahr 2014 im Vergleich zu den anderen Förderbanken besonders niedrig und im Jahr 2017 vergleichbar hoch aus.

Werden die Altersversorgungsaufwendungen beim Vergleich der Verwaltungsaufwendungen je 1.000 € Fördervolumen für alle Institute herausgerechnet, verbleibt es bei einem Mehraufwand der NBank in Verhältnis zu den anderen Förderbanken.

Eine Veränderung des zu bearbeitenden Fördervolumens kann ein Aspekt sein, der die Aufwandsrelation beeinflusst. Das Land und die NBank stehen dabei vor der Herausforderung, die von ihnen beeinflussbaren Umstände und etwaige sich abzeichnende Veränderungen soweit wie möglich zu berücksichtigen. Dies gewinnt z. B. vor dem Hintergrund der erwarteten Rückgänge bei den Fördermitteln der europäischen Strukturfonds an besonderer Bedeutung. Das Land hat die Ansätze seiner Trägerleistung und Verwaltungskostenerstattungen an die NBank im Haushaltsplan 2019 gegenüber den Ausgaben in den Jahren 2016 und 2017 deutlich erhöht.

Dem LRH ist bewusst, dass der Verwaltungsaufwand erheblich von der Ausgestaltung der Förderungen abhängt und dabei auch politische und rechtliche Vorgaben auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene maßgeblich sind. Entsprechenden Herausforderungen unterliegen jedoch grundsätzlich alle Förderbanken. Ein Vergleich von Institutionen und Systemen kann nicht alle Spezifikationen berücksichtigen. Er dient auch im vorliegenden Fall nicht als abschließende Bewertung, sondern als Anstoß für eine intensivere Auseinandersetzung mit den Ursachen innerhalb wie außerhalb der NBank. Soweit politische oder rechtliche Vorgaben ausschlaggebend für den Aufwand sind, sollten die Feststellungen Ausgangsbasis für eine verbesserte Transparenz der mit Förderaufgaben verbundenen Kosten und des damit erzielten Erfolgs sein.

## 28 Notwendige Konzentration einer Landesgesellschaft auf ihr Kerngeschäft

*Eine Gesellschaft, an der das Land mehrheitlich beteiligt ist, nimmt weiterhin Aufgaben wahr, die nicht zu ihrem Kerngeschäft gehören und mit denen sie im Wettbewerb zu privaten Anbietern steht. Ein weiteres Festhalten am Geschäftsfeld Wohnungshochbau stellt das Landesinteresse an der Gesellschaft infrage.*

*Die Landesregierung sollte darauf hinwirken, dass die Gesellschaft sich auf ihre Kernaufgaben konzentriert. Der Ausbau von untergeordneten Aktivitäten zu Geschäften, die mit nur zu diesem Zweck tätigen Beschäftigten betrieben werden, läuft dieser Konzentration zuwider.*

*Die nach einem Wechsel in der Geschäftsführung eingeleiteten Änderungen der Strukturen und Prozesse in der Gesellschaft sollten konsequent fortgesetzt und möglichst bald abgeschlossen sowie künftig regelmäßig auf Aktualität und Wirksamkeit hin überprüft werden.*

### *Allgemeines*

Das Land ist zu knapp 52 % an einer Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH beteiligt, die u. a. die Aufgaben nach § 1 Abs. 1 und Abs. 1 b des Reichssiedlungsgesetzes wahrnimmt. Die übrigen Anteile halten 40 Kommunen, zwei Banken sowie weitere Anteilseigner.

Der LRH prüfte die Betätigung des Landes bei dieser Gesellschaft.

Die Schwerpunkte der Geschäftstätigkeit bilden die Kommunalentwicklung sowie das Geschäft mit landwirtschaftlichen Flächen. Zudem bietet das Unternehmen insbesondere Planung und Baubetreuung für Agrarbauten, kommunale Hochbauten sowie Wohngebäude an und

wird im Rahmen der Stadt- und Regionalentwicklung tätig. Dieses operative Geschäft betreibt die Gesellschaft primär durch ihre über Niedersachsen verteilten Geschäftsstellen.

#### *(Wohnungs-)Hochbau*

Bereits im Jahr 2005 stellte der LRH u. a. fest, dass die Gesellschaft an Geschäftsfeldern festhielt, an denen kein Landesinteresse bestand. Hierzu gehörte auch der Hochbau. Der LRH hielt daher eine Grundsatzentscheidung über die Konzentration der Gesellschaft auf ihre Kerngeschäftsfelder für erforderlich.<sup>250</sup> Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen war nach seinem Beschluss zur Haushaltsrechnung 2005 der Auffassung, dass es bei der bisherigen Aufgabenwahrnehmung bleiben sollte. Er ließ sich dabei von dem auf die Entwicklung der ländlichen Räume und der Agrarstruktur gerichteten Gesellschaftszweck und den eng miteinander verknüpften Geschäftsfeldern leiten. Leistungen im Bereich des Hochbaus (Wohnungsbau, gewerblich-kommunaler Hochbau), die nicht zum Kerngeschäft der Gesellschaft gehören, sollten nur wahrgenommen werden, wenn sie der betriebswirtschaftlich sinnvollen Kapazitätsauslastung dienen.<sup>251</sup>

Wohnungshochbau betreibt die Gesellschaft gegenwärtig im Wesentlichen in zwei Geschäftsstellen. In seiner aktuellen Prüfung stellte der LRH fest, dass der Wohnungshochbau dort nicht mehr der Auslastung von Beschäftigten dient, die primär in anderen Geschäftsfeldern tätig sind. Vielmehr sind diese Beschäftigten seit Jahren nur noch im Wohnungshochbau tätig.

---

<sup>250</sup> Jahresbericht 2007, S. 120 „Notwendige Konzentration einer Landesgesellschaft auf ihr Kerngeschäft“.

<sup>251</sup> Nr. 35 der Anlage zur Drs. 15/4198.



*Abbildung 14: Wohnungshochbau (Ferienhäuser in Neßmersiel)  
(Quelle: LRH)*

### *Würdigung*

Da die Gesellschaft den Wohnungshochbau nahezu unabhängig von anderen Geschäftsfeldern betreibt, ist diese Tätigkeit nicht mehr eng mit anderen Bereichen des Unternehmens verflochten. Diese Hochbauaktivitäten dienen daher nicht mehr der betriebswirtschaftlich sinnvollen Arbeitsauslastung von primär und ganz überwiegend in anderen Geschäftsfeldern tätigen Beschäftigten. Folglich bestehen auch keine nennenswerten Synergien mehr, deren Wegfall die Aktivitäten des Unternehmens in anderen Bereichen schwächen könnte. Die Gesellschaft betreibt vielmehr ein unternehmensintern gut abgrenzbares Geschäft in einem Wettbewerbsumfeld, das keine Kernaufgabe des Unternehmens darstellt und insoweit das Landesinteresse an der Gesellschaft infrage stellt. Zugleich missachteten sowohl die beteiligten Ministerien als auch das Unternehmen die Vorgaben des Landtages. Das Land sollte dafür Sorge tragen, dass die Gesellschaft sich auf ihre Kernaufgaben konzentriert statt ihr Aufgabenfeld immer weiter auszuweiten.

### *Stellungnahme des Finanzministeriums*

Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich das Unternehmen seit Längerem in einer Strategie- und Ausrichtungsdiskussion befinde. Als Teil dessen seien zwischen den beteiligten Ministerien verschiedene Gespräche, auch auf Ministeriebene, geführt worden. Die Prüfungsfeststellungen des LRH aus dessen vorangegangener Prüfung sowie der Beschluss des Ausschusses für Haushalt und Finanzen seien in die landesinterne Abstimmung einbezogen worden. Es bestehe Einigkeit, dass der Wohnungs- bzw. Sonderhochbau deutlich zurückgefahren werden solle. Zugleich bestehe ein, wenn auch deutlich eingeschränkter Bedarf an spezifischen Hochbaumaßnahmen, die den Kernaufgaben des Unternehmens zuzuordnen seien und sich außerhalb des Marktangebots bewegten. Insbesondere betreffe dieser die Entwicklung der ländlichen Räume. Genaue Ausgestaltung und Grenzen dieser Maßnahmen würden derzeit zwischen den beteiligten Ministerien abgestimmt.

### *Steuerung und Kontrolle der Gesellschaft bzw. der unternehmensinternen Prozesse*

Im Jahr 2015 ersetzte die Gesellschaft ihren bisherigen Alleingeschäftsführer durch zwei neue Geschäftsführer. Die neue Geschäftsführung setzte vielfältige Änderungen in Gang, um die Steuerung und Kontrolle des Unternehmens und seiner Prozesse zu verbessern. Im Zuge dessen stärkte sie auch die Verantwortung der über Niedersachsen verteilten Geschäftsstellen. Der umfangreiche Änderungsprozess ist noch nicht abgeschlossen.

### *Würdigung*

Das Unternehmen befindet sich aus Sicht des LRH bezüglich der Neugestaltung seiner Organisation und Prozesse auf einem guten Weg. Der LRH hält es für geboten, die Anpassungen konsequent fortzusetzen und die begonnenen Veränderungen sobald wie möglich abzuschließen. Das Erreichte ist künftig regelmäßig darauf zu prüfen, ob es noch aktuell und zielführend ist sowie den Bedürfnissen der geprüften Gesellschaft entspricht.

### *Stellungnahme des Finanzministeriums*

Nach Auskunft des Finanzministeriums stimmen die beteiligten Ministerien der Würdigung des LRH uneingeschränkt zu. Sie beabsichtigen, die Weiterentwicklung der Organisations- und Prozessstruktur des Unternehmens konstruktiv zu begleiten und voranzutreiben.

## 29 Gewährung von Beihilfen in Pflegefällen

*Das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung kann den Aufwand für die Bearbeitung von Pflegebeihilfen nicht separat ausweisen. Das Verfahren der Beihilfegewährung verläuft in Teilen ohne eigene Prüfung fremder Daten. Das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung verlässt sich vollständig auf die Prüfung Dritter, d. h. der Pflegekassen, und die Richtigkeit der Angaben der Beihilfeempfänger.*

### *Allgemeines*

Beihilfen im Versorgungsbereich weisen ein erhebliches Volumen auf. Im Haushaltsplan 2019 sind beispielsweise Beihilfeleistungen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger von rd. 599 Mio. € veranschlagt.<sup>252</sup> Dieses Volumen wird sich durch steigende Zahlen, verursacht durch das Älterwerden der Bevölkerung sowie wachsende medizinische Möglichkeiten, vergrößern. Dies wird auch in der Mittelfristigen Finanzplanung deutlich, nach der im Jahr 2022 bereits mit 692 Mio. €<sup>253</sup> geplant wird.

Der LRH erhob beim Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) Daten zum Umfang der gewährten Beihilfen in Pflegefällen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, zur Anzahl der Beihilfeberechtigten und deren Altersstruktur sowie zur Zahl der eingegangenen Beihilfeanträge. Gegenstand der Prüfung des LRH waren zudem 62 Vorgänge der vollstationären Pflege sowie 51 Vorgänge der häuslichen Pflege als Stichprobe.

<sup>252</sup> Kapitel 13 50, Titel 446 11 bis 446 24.

<sup>253</sup> Mittelfristige Planung 2018 - 2022, S. 61.

*Umfang und Anstieg der Beihilfeleistungen für Pflege*

Im Jahr 2017 erhielten von insgesamt 110.586 beihilfeberechtigten Versorgungsempfängerinnen und -empfängern 11.226 Personen, mit hin etwa 10 %, Beihilfen für Pflegeaufwendungen. Die Beihilfeausgaben für Pflege stiegen allein seit dem Jahr 2015 um 16 %.

Die Ausgaben für Pflegeleistungen betragen in Niedersachsen im Jahr 2017 für die vollstationäre Pflege rd. 42 Mio. € für ca. 4.000 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sowie deren Angehörige und rd. 14 Mio. € für 7.000 Beihilfeberechtigte in häuslicher Pflege.

*Altersstruktur und Anzahl der Beihilfeanträge*

Die Altersstruktur der beihilfeberechtigten Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in Pflege entspricht der Altersstruktur der Bevölkerung. Unterschieden wird in nachfolgender Tabelle zwischen Beihilfeberechtigten und beihilfeberechtigten Angehörigen:

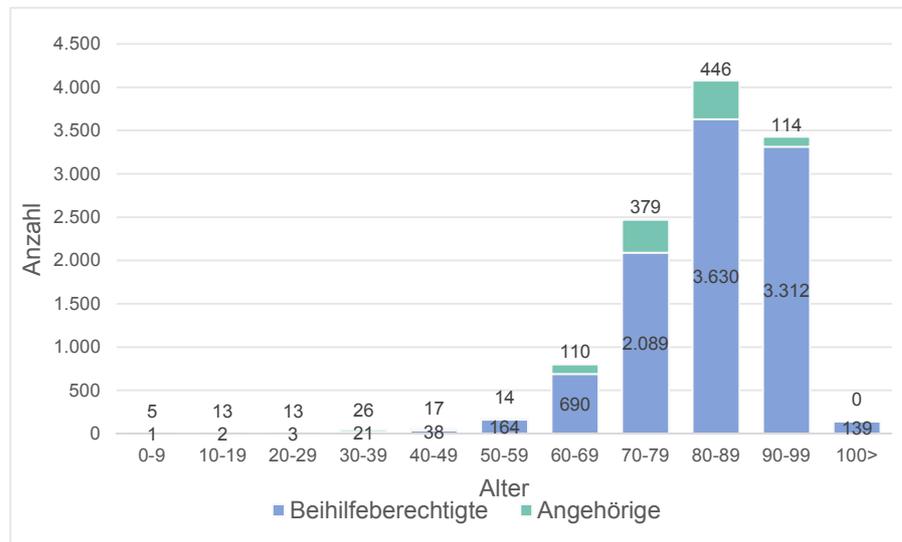


Abbildung 15: Altersstruktur der beihilfeberechtigten Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in Pflege<sup>254</sup>

<sup>254</sup> Quelle: Altersstrukturdaten NLBV, Stand: 12.2017.

Im Jahr 2017 entfielen von insgesamt knapp 490.000 Beihilfeanträgen der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger 41.048, mithin etwa 8 %, auf Aufwendungen für Pflege.

#### *Organisation der Beihilfebearbeitung*

Der LRH kritisierte, dass es dem NLBV aufgrund der organisatorischen Gegebenheiten nicht möglich war, die Bearbeitungsdauer für die reine Pflegebearbeitung gesondert darzustellen. In seiner Stellungnahme kündigte das Finanzministerium an, dass mit der Einführung der eBeihilfe, die in den Jahren 2019 bis 2022 realisiert werden sollte, die vom LRH geforderte Vorgangstrennung umsetzbar sei.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium und das NLBV die Vorgangstrennung zeitnah umsetzen und auch die Kosten der Pflegebearbeitung gesondert abbilden.

#### *Fehlende Überprüfung der Rechnungen der Pflegeheime*

Der LRH stellte fest, dass das NLBV die Beträge aus den Abrechnungen der Pflegeeinrichtungen ungeprüft übernahm und ausnahmslos auf deren Richtigkeit vertraute.

Die Leistungsträger, z. B. die Pflegekassen, vereinbaren mit den Trägern der Pflegeheime gemäß § 85 Abs. 1 SGB XI die Pflegesätze. Von diesen Pflegesatzvereinbarungen, die grundsätzlich für jedes Pflegeheim gesondert abgeschlossen werden, erhält das NLBV keine Kenntnis.

Aufgrund der Forderung des LRH, dass das NLBV künftig die Rechnungen der Pflegeheime unter Zugrundelegung der Pflegesatzvereinbarungen überprüfen sollte, richtete das NLBV für die Beihilfesachbearbeiterinnen und -sachbearbeiter einen Zugang zu dem Pflegeheim-

verzeichnis im Internet ein. Das NLBV prüft darüber hinaus, ob im System zur automatisierten Beihilfeberechnung (SAMBA) ein Pflegeheimverzeichnis implementiert werden kann.

Der LRH begrüßt diese Entwicklung, erwartet aber weiterhin, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter standardmäßig die Rechnungsbeträge mit diesen Sätzen abgleichen.

#### *Anerkennung der Pflegedienste*

Der LRH stellte weiter fest, dass das NLBV auch die Entscheidungen der Pflegekassen grundsätzlich nicht überprüfte, sondern deren Entscheidungen unreflektiert übernahm.

Nach § 33 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsische Beihilfeverordnung (NBhVO) sind die Aufwendungen für häusliche Pflegehilfe bis zu der in § 36 Abs. 3 SGB XI<sup>255</sup> genannten Höhe beihilfefähig, wenn die häusliche Pflege durch eine Pflegefachkraft erbracht wird. Die Pflegeversicherung nimmt gemäß §§ 71 ff. SGB XI die Anerkennung von Pflegefachkräften vor. Das NLBV erklärte, es verlasse sich ausnahmslos auf die Prüfung der Pflegekasse bzw. privaten Pflegeversicherung, da diese ein eigenes Interesse an wirtschaftlich günstigen Lösungen hätten und unbegründeten Ansprüchen nicht stattgeben würden.

Der LRH forderte wegen des großen Kostenvolumens der Leistungen, dass das NLBV künftig die Voraussetzungen des § 33 Abs. 1 NBhVO durch Anforderung von Nachweisen bei den Beihilfeberechtigten regelmäßig überprüft.

Auch das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Prüfung der privaten bzw. gesetzlichen Pflegekassen.

---

<sup>255</sup> In der Fassung vom 26.05.1994 (BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.04.2017 (BGBl. I S. 778).

Der LRH hält eine Überprüfung gesetzlicher Voraussetzungen durch die privaten oder gesetzlichen Pflegekassen indes weiter für unzureichend. Er weist darauf hin, dass es sich bei den Beihilfeleistungen um Landesmittel handelt und die Anteile bei Leistungen zwischen den Pflegekassen und der Beihilfestelle unterschiedlich verteilt sind.

Der LRH hält deshalb daran fest, dass die Voraussetzungen des § 33 Abs. 1 NBhVO durch Anforderung von Nachweisen bei den Beihilfeberechtigten regelmäßig zu überprüfen sind.

### *Pflegeberatung*

Der LRH überprüfte die Pflegeberatung gemäß § 32 Abs. 2 Satz 1 NBhVO.

Das NLBV erklärte, es prüfe nicht, ob Beratungseinsätze im Sinne des § 37 Abs. 3 SGB XI abgerufen würden bzw. protokolliere dies nicht. Eine Mitteilungspflicht der Pflegekassen bestehe nicht. Das NLBV konnte für das Jahr 2017 keinen Fall vorlegen, in dem es zu einer (freiwilligen) Mitteilung und Kürzung gekommen war. Der LRH empfahl dem NLBV eine elektronische Kontrollprüfung über SAMBA.

Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass beihilfeberechtigte Personen aufgrund ihrer beamtenrechtlichen Treuepflicht verpflichtet seien, dem NLBV wesentliche Änderungen, wie z. B. Entscheidungen der Pflegekasse über Kürzung und Entzug der Pflegeleistung, mitzuteilen. Ferner verwies es darauf, dass durch die Unterschrift auf dem Antrag bestätigt würde, dass bei Änderungen eine Mitteilungspflicht bestehe.

Der LRH hält daran fest, dass die Pflegeberatung eigenständig überprüft werden muss. Ein bloßer pauschaler schriftlicher Hinweis auf generelle Beamtenpflichten sowie die unterschriebene Bestätigung diverser Angaben auf einem standardisierten Beihilfeantrag rechtfertigen kein Absehen von einer Überprüfung rechtlicher Vorgaben.

### *Leistungskürzung bei ausbleibendem Abruf der Pflegeberatung*

Der LRH erörterte mit dem NLBV die Bearbeitung der Leistungskürzung bzw. den Leistungsentzug für die Fälle, in denen die Pflegeberatung nach § 37 Abs. 3 Satz 1 SGB XI nicht abgerufen wird.

Das NLBV erklärte, in den Fällen, in denen die Pflegekassen eine Minderung des Pflegegelds mitteilen, nehme es eine Kürzung in gleicher Höhe vor. Der LRH empfahl dem NLBV, eigene Kürzungssätze im Rahmen individueller Prüfungen festzulegen.

Das Finanzministerium erläuterte in seiner Stellungnahme, dass § 36 NBhVO zu beachten sei. Danach sei Beihilfeberechtigten und berücksichtigungsfähigen Angehörigen, die Leistungen aus der sozialen Pflegeversicherung zur Hälfte erhalten (§ 28 Abs. 2 SGB XI), eine Beihilfe in wertmäßig gleicher Höhe zu gewähren. Für diesen Personenkreis scheidet somit die Festlegung eigener Kürzungssätze durch das NLBV aus. Die rechtliche Zulässigkeit einer Differenzierung zwischen privat- und sozialpflegeversicherten Personen hinsichtlich der Kürzung nach § 32 Abs. 2 Satz 2 NBhVO in Verbindung mit § 37 Abs. 6 SGB VI erschien dem Finanzministerium zweifelhaft.

Der LRH hält seine Forderung aufrecht. § 36 NBhVO stellt inzident klar, dass ergänzend zu den Leistungen der sozialen und der privaten Pflegeversicherung „höchstens“ eine Beihilfe in Höhe von 50 % der zustehenden Leistungen zu gewähren ist.<sup>256</sup> Denkbar ist daher aus seiner Sicht mithin auch die Gewährung eines geringeren Betrages.

Der LRH fordert deshalb weiterhin, Ergebnisse der Prüfung von Pflegekassen nicht unreflektiert zu übernehmen, sondern eigene Kürzungssätze im Rahmen individueller Prüfungen festzulegen. Festsetzungen der sozialen oder privaten Pflegekassen mögen für die Prüfung der Beihilfestelle eine gewisse Indizwirkung haben. Sie ersetzen jedoch nicht eigene Prüfungen. Denn Erwägungen zur Angemessenheit der Kürzung der Beihilfe müssen auch Aspekte der Treuepflicht des

---

<sup>256</sup> Siehe Verordnungsbegründung zu § 36 NBhVO, Stand Juli 2011.

Beamten oder den Alimentationsgedanken berücksichtigen und können so zu einem anderen Ergebnis als dem der Kassen führen.

### *Ergebnisse der Stichprobe*

Bei seiner Prüfung der Einzelvorgänge der vollstationären sowie häuslichen Pflege stellte der LRH unterschiedliche Fehlerquellen in der Beihilfebearbeitung fest. Hierzu gehörten beispielsweise im Bereich der vollstationären Pflege die Anwendung veralteter Pflegesätze und im Bereich der häuslichen Pflege unvollständige Leistungsnachweise.<sup>257</sup>

Das Finanzministerium erklärte in seinen Stellungnahmen, dass im Bereich der häuslichen Pflege der Forderung einer stichprobenartigen Prüfung künftig entsprochen werde. Im Bereich der vollstationären Pflege wies das Finanzministerium die Bearbeiterinnen und Bearbeiter an, verstärkt auf die Richtigkeit und Aktualität der Informationen zu achten. Der LRH begrüßt diese Entscheidung und erwartet, dass das NLBV die Fehlerquellen nachhaltig beseitigt und die Beihilfeansprüche korrekt berechnet.

---

<sup>257</sup>

Bei der vollstationären Pflege:

Veraltete Pflegesätze in 27 Fällen, nicht nachvollziehbare Eigenanteile in 21 Fällen und ein fehlerhaft berechneter Anteil bei der Beihilfeberechnung in Pflegefällen, weiterhin in 20 Fällen keine Berücksichtigung der Einnahmen sowie der Anzahl berücksichtigungsfähiger Angehöriger im Rahmen der Berechnung des Anspruchs auf Aufwendungen für Unterkunft, Verpflegung und für gesondert berechenbare Investitionskosten der Pflegeheime nach § 34 der NBhVO. Schließlich in sieben Fällen unterlassene Berechnung, ob Anspruch auf Zusatzbeihilfe besteht.

Bei der häuslichen Pflege:

In 24 % der Fälle keine rechnungsbegründenden und in 30 % der prüfbaren Vorgänge unvollständige Leistungsnachweise sowie in knapp 36 % dieser Vorgänge Unklarheiten bei der Abrechnung von Leistungen oder Abweichungen der Leistungsnachweise von den Rechnungen.

## Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz

### 30 Informationstechnik beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

*Der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz sollte seine IT-Strategie unter Berücksichtigung der IT-Strategie des Landes weiterentwickeln.*

*Der Personaleinsatz für IT-Aufgaben ist durch die Fortentwicklung seiner Kosten- und Leistungsrechnung transparent zu machen.*

*Der LRH empfahl dem Landesbetrieb, die Betreuung der Netzwerk-Infrastruktur an IT.Niedersachsen zu übertragen.*

*Für die Server- sowie Client- und Benutzerbetreuung sollte der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen, ob IT.Niedersachsen die Aufgaben wirtschaftlicher erbringen kann. Dabei sind die Besonderheiten der technisch geprägten Fachverwaltung zu berücksichtigen.*

#### *Allgemeines*

Die Landesregierung führte mit Wirkung vom 01.01.2005 Aufgaben aus dem Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz, den Bezirksregierungen sowie dem Niedersächsischen Landesamt für Ökologie zusammen und benannte den Landesbetrieb in Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) um.<sup>258</sup> Die IT des Landesbetriebs war zu dieser Zeit sehr heterogen, da die zusammengeführten Verwaltungseinheiten

---

<sup>258</sup> Beschluss der Landesregierung vom 13.07.2004 (Nds. MBl. S. 695).

jeweils über eine eigene Serverarchitektur, eine eigene Softwarelandschaft sowie über eigene Fachanwendungen verfügten. Der LRH prüfte die Wahrnehmung der IT-Aufgaben beim NLWKN.

### *IT-Strategie in Niedersachsen*

Die Landesregierung verfolgt seit langem das Ziel, die Wahrnehmung der IT-Aufgaben zu konsolidieren. Die Grundsätze zur Steuerung und Koordinierung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung aus dem Jahr 2004 sahen die gemeinsame Entwicklung eines IT-Landeskonzepts vor.<sup>259</sup> Das hierzu im Mai 2006 beschlossene IT-Landeskonzept traf eine Aufgabenzuweisung für fachneutrale und fachbezogene Anwendungen. Fachbezogene Anwendungen sollten danach in der Verantwortung der Ressorts verbleiben. Fachneutrale Anwendungen, wie z. B. Verzeichnisdienste und E-Mail sowie der Infrastrukturbetrieb für fachbezogene Anwendungen, waren dem zentralen IT-Dienstleister zuzuweisen.

Die Landesregierung beabsichtigte im Jahr 2007, das IT-Landeskonzept mit dem Migrationsmasterplan umzusetzen. Dieser enthielt auch die Vorgabe, IT-Aufgaben des NLWKN zum 01.01.2009 an den Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie<sup>260</sup> zu übergeben. Im April 2008 setzte die Landesregierung den Migrationsmasterplan und die Aufgabenübertragung an IT.Niedersachsen (IT.N) allerdings für mehrere Jahre aus.

Die IT-Strategie des Landes wurde durch die Benutzungs- und Beschaffungsordnung für IT.N (Benutzungs- und Beschaffungsordnung) ausgestaltet.<sup>261</sup> Diese verpflichtet die Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung, sämtliche Waren und Dienstleistungen aus dem Bereich der Informationstechnik und Telekommunikationstechnologie

---

<sup>259</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 07.09.2004 (Nds. MBl. S. 563), Nr. 4.1.

<sup>260</sup> Heute in der Nachfolge: IT.Niedersachsen.

<sup>261</sup> Benutzungs- und Beschaffungsordnung für IT.N, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 31.01.2014 (Nds. MBl. S. 244).

über IT.N zu beschaffen (Kontrahierungsverpflichtung). Die Benutzungs- und Beschaffungsordnung definiert Ausnahmen von dieser Kontrahierungsverpflichtung. Ausgenommen sind einzelne Landesbehörden als Ganzes oder festgelegte Aufgabenfelder. Beispiele sind hochspezifische Waren und Dienstleistungen aus den Bereichen Mess- und Labortechnik, Außeneinsatz für die Geodatenerfassung und -bearbeitung, Flächenerfassung und -bearbeitung sowie die IT-Dienstleistungen der EU-Zahlstelle.<sup>262</sup>

Im Jahr 2016 bestätigte die Landesregierung die strategische Ausrichtung einer gemeinschaftlich genutzten Infrastrukturplattform. Zudem sollen seitdem zentral administrierte Client-Betriebe für das gleiche Betriebssystem nicht mehrfach in der Landesverwaltung vorgehalten werden.

#### *Vorgehen des NLWKN*

Nachdem die Landesregierung den Migrationsmasterplan im Jahr 2008 aussetzte, konsolidierte der NLWKN seine IT in eigener Verantwortung und mit eigenem Personal. Im Zuge dieser Konsolidierung investierte der NLWKN in eine eigene optimierte Netzwerk-, Server- und Client-Infrastruktur. Auch die IT-Organisation richtete er hausintern in Anlehnung an das IT-Landeskonzept neu aus. Danach nahm der NLWKN seine IT-Aufgaben sowohl mit zentralen als auch mit dezentralen Anteilen in den Betriebsstellen wahr.

Zur Begründung verwies der NLWKN darauf, auch dezentrale Infrastruktur vorhalten zu müssen, die von eigenem Fachpersonal betreut werden solle. Zu der dezentralen Infrastruktur zählten u. a. auch Arbeitsplatzrechner in den Laboren einschließlich daran angeschlossener Drucker sowie die Steuerungs- und Messtechnik, z. B. für Strahlenmessung sowie Wasserpegel- und -gütemessung. Da es sich um

---

<sup>262</sup> Nr. 4 der Anlage zu § 1 Abs. 3 Benutzungs- und Beschaffungsordnung für IT.N.

Fachanwendungen aus dem Bereich der Gefahrenvorsorge handele, müssten diese bei Störungen kurzfristig erreicht werden können.

Je nach lokalem Aufgabenumfang sind IT-Betreuer gleichzeitig auch dem zentralen IT-Aufgabenbereich des NLWKN zugeordnet, nach eigenen Schätzungen des NLWKN durchschnittlich etwa zu 50 %. Zentral betreut der NLWKN neben fachlichen IT-Aufgaben die IT-Infrastruktur, die IT-Sicherheit, den Helpdesk und die Langzeitarchivierung.

Der NLWKN sieht darin einen Vorteil. IT-Betreuer, die für fachliche Aufgaben vor Ort sein müssten, könnten mit dafür nicht genutzten Arbeitskraftanteilen auch fachneutrale IT-Aufgaben und ggf. weitere zentrale IT-Aufgaben wahrnehmen. Der Landesbetrieb wendet sich gegen eine Aufgabenverlagerung zu IT.N als zentralem IT-Dienstleister des Landes. Ein auf funktionale Trennung von IT-Prozessen und fachlichen Prozessen ausgerichtetes IT-Betriebsmodell behindere die fachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Fachaufgaben in einem insgesamt technisch geprägten Bereich.

#### *Personaleinsatz für IT-Aufgaben im NLWKN*

Den Personaleinsatz für die IT-Aufgaben konnte der NLWKN nicht umfassend quantifizieren. Dies gilt für den zentralen Aufgabenbereich und die fachlichen Aufgabenbereiche gleichermaßen. Grund dafür ist, dass die Kosten- und Leistungsrechnung genaue Daten über den Aufwand für IT-Aufgaben derzeit nicht in der dafür notwendigen Differenzierung erfasst. Vor diesem Hintergrund waren die dem Ministerium für Inneres und Sport für die Haushaltsaufstellungsverfahren des Landtages mitgeteilten Personaleinsätze unvollständig.<sup>263</sup>

---

<sup>263</sup> Vgl. auch Jahresbericht 2019, S. 234 „Kosten der IT“.

Für lokale IT-Aufgaben setzte der NLWKN 8,34 Vollzeiteinheiten ein. Darin sind nicht zu beziffernde Arbeitskraftanteile für fachliche IT-Aufgaben enthalten. Für zentrale fachneutrale IT-Aufgaben betrug der Personaleinsatz 6,10 Vollzeiteinheiten.

#### *Bewertung durch den LRH*

Der LRH empfahl dem NLWKN, seine IT-Strategie mit Blick auf die Vorgaben der Landesregierung weiterzuentwickeln. Hierfür sind die Aufgabenfelder der IT einzeln zu betrachten.

Die Betreuung der Netzinfrastruktur ist nicht von der Kontrahierungsverpflichtung nach der Benutzungs- und Beschaffungsordnung ausgenommen. Der LRH empfahl dem NLWKN daher, diese Aufgabe an IT.N zu übertragen. Die Client- und Benutzerbetreuung sowie die Administration der Server unterfallen nur in Teilen der Kontrahierungsverpflichtung. Daher empfahl der LRH dem NLWKN, mittels separater Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen, ob die fachneutralen IT-Aufgaben und der Infrastrukturbetrieb für die fachbezogenen Anwendungen durch IT.N wirtschaftlicher erbracht werden können.

Bei den erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen die grundsätzlich vom LRH unterstützten Zielrichtungen der IT-Strategie des Landes mit den Besonderheiten einer technischen Fachverwaltung in Einklang gebracht werden. Es ist zu berücksichtigen, dass nicht die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme für die einzelne Behörde, sondern die Gesamtwirtschaftlichkeit für das Land maßgeblich ist. In diese Gesamtwirtschaftlichkeit sind in diesem Fall jedoch nicht nur die IT-Aufgaben einzubeziehen, sondern auch Veränderungen, die sich für die IT-nahen fachlichen Aufgaben beim NLWKN ergeben. Diese Besonderheiten kommen auch in den Ausnahmetatbeständen der Benutzungs- und Beschaffungsordnung zum Ausdruck.

Der LRH ermittelte ein maximales rechnerisches Einsparpotenzial für den NLWKN im Umfang von 14,44 Vollzeiteinheiten für den Fall, dass die fachneutralen IT-Aufgaben sowie der Infrastrukturbetrieb für die fachbezogenen Anwendungen vollständig an IT.N verlagert werden können. Von diesem Wert sind allerdings noch die derzeit nicht zu beziffernden Arbeitskraftanteile für fachliche IT-Aufgaben, wie Installation, Betreuung und Pflege von Messstationen, Steuerungs- und Laborgeräten abzuziehen.

Der LRH empfahl darüber hinaus, die Kosten- und Leistungsrechnung so weiterzuentwickeln, dass daraus auch umfassend der Personaleinsatz für fachliche IT-Aufgaben zu ersehen ist.

### 31 **Misslungener Erschwernisausgleich für Grünland**

*Trotz der Ausgleichszahlungen durch das Land setzt sich der Rückgang von Grünland in Niedersachsen seit Jahrzehnten fort. Anhaltspunkte dafür, dass er ohne die Ausgleichszahlungen höher gewesen wäre, existieren nicht. Sofern Niedersachsen an einem Erschwernisausgleich festhalten will, muss es ihn mit konkreten, messbaren Zielen steuern und deren Einhaltung kontrollieren. Gleichzeitig sollte das Land das Bewilligungsverfahren vereinfachen.*

*Der LRH stellte Mängel bei der Konzipierung und Umsetzung der „Verordnung über den Erschwernisausgleich für Grünland in geschützten Teilen von Natur und Landschaft“ fest.*

*Die Gemeinkosten der Landwirtschaftskammer Niedersachsen als Bewilligungsbehörde liegen außerhalb des Nachvollziehbaren.*

#### *Ausgangssituation*

Grünlandflächen besitzen vielfältige Funktionen. Sie sind für Biodiversität, Hochwasser- und Klimaschutz sowie den Erholungswert einer Landschaft wichtig.

Zum Schutz von Grünlandflächen haben einige Bundesländer Maßnahmen zum Ausgleich ordnungsrechtlicher Einschränkungen verabschiedet. Niedersachsen setzt für den Erschwernisausgleich seit dem Jahr 1985 Mittel ein, in den Jahren 2015 bis 2018 zuletzt zwischen 2,42 Mio. € und 2,75 Mio. € pro Jahr.

In den Jahren 1986 bis 2016 verringerten sich die Dauergrünlandflächen in Niedersachsen insgesamt um rd. 36 %.<sup>264</sup> Innerhalb der landwirtschaftlichen Gesamtfläche in Niedersachsen, die in diesem Zeitraum um rd. 7,4 % zurückging, erhöhte sich das Ackerland um 9,46 % und sanken die Grünlandflächen um 23,40 %.<sup>265</sup>

#### *Konkrete, messbare Ziele fehlen*

Der Prüfung des LRH lag insbesondere die Verordnung aus dem Jahr 2014 zugrunde.<sup>266</sup> Welche konkreten Ziele das Land mit dem Erschwernisausgleich nach dieser Verordnung verfolgt und wie es den Erfolg der Maßnahme bewerten will, konnte der LRH beim Umweltministerium nicht ermitteln. Die Verordnung selbst enthält hierzu keine Angaben. Im Haushaltsplan 2019 wird als Förderzweck die „Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf Grünland, um die für Niedersachsen charakteristischen wertvollen Grünlandbiotope langfristig zu erhalten“ angegeben.

Während der Geltungsdauer des Programms zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (PROFIL) galten die dort für den Erschwernisausgleich niedergelegten Ziele. Ein Ziel war danach die Bewirtschaftung von Grünlandflächen in Naturschutzgebieten, um deren Brachfallen zu verhindern.<sup>267</sup> Ab dem Jahr 2014 griffen diese Vorgaben nicht mehr. Zudem verzichtet das Land seither auf eine Kofinanzierung mit EU-Mitteln.

---

<sup>264</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (2018), Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Niedersachsen 1979 bis 2017, Flächenerhebung auf Basis der Bodennutzungs- bzw. Agrarstrukturerhebung.

<sup>265</sup> Landesamt für Statistik Niedersachsen (2018), Landwirtschaftsfläche in Niedersachsen 1979 bis 2016 in Hektar, Ergebnisse der Flächenerhebungen nach Art der tatsächlichen Nutzung.

<sup>266</sup> Verordnung über den Erschwernisausgleich für Grünland in geschützten Teilen von Natur und Landschaft vom 21.02.2014 (Nds. GVBl. S. 61).

<sup>267</sup> Vgl. PROFIL, S. 63.

Die Gewährung von Ausgleichszahlungen liegt im Ermessen der Bundesländer. Sieben Bundesländer verzichten auf ein entsprechendes Pendant. Dennoch ist in diesen Ländern der prozentuale Rückgang von Dauergrünland signifikant geringer als in Niedersachsen.<sup>268</sup>

Sofern Niedersachsen überhaupt an einem Erschwernisausgleich für Grünland festhalten möchte, muss es ihn nach Auffassung des LRH zwingend mit konkreten, messbaren Zielen untermauern und deren Einhaltung kontrollieren. Den Erfolg anhand der Antragszahlen zu messen – dem Umweltministerium zufolge spreche bereits die Zahl der Antragsteller für einen Erfolg der Maßnahme – ist nicht sachgerecht.

Das Umweltministerium räumte ein, dass eine systematische Evaluation bisher nicht stattgefunden hat. Es werde die Prüfung des LRH zum Anlass nehmen, eine solche in Auftrag zu geben.

#### *Keine Kofinanzierung mit EU-Mitteln, keine Sanktionierung*

Die Entscheidung, von einer Kofinanzierung mit EU-Mitteln abzusehen, ist für den LRH nicht nachvollziehbar. In den Jahren 2000 bis 2014 wurde der Erschwernisausgleich durch Land und EU kofinanziert.<sup>269</sup> Seit dem Jahr 2015 stammen die Mittel ausschließlich vom Land. Dadurch stieg im Haushalt 2015 der Ansatz um 137 % auf 2,42 Mio. €. Dem Haushaltsplan 2019 zufolge sollen die Mittel bis zum Jahr 2020 auf 3,45 Mio. € weiter erhöht werden.

Die vorgelegten Akten enthielten keinen Vermerk mit einer diesbezüglichen Entscheidung über den Ausstieg aus der EU-Kofinanzierung. Auf Nachfrage begründete das Ministerium seine Vorgehensweise damit, dass der Verwaltungsaufwand reduziert werden sollte. Insbesondere hätten die Vorgaben der EU eine unangemessen hohe Anzahl an

---

<sup>268</sup> Vgl. Datenquelle: Umweltbundesamt (2017), Dauergrünlandflächenanteil und Veränderung in den Bundesländern, Dessau 2017, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/gruenlandumbruch#textpart-1> (Abruf am 29.01.2019).

<sup>269</sup> Vgl. zuletzt das Entwicklungsprogramm PROFIL 2007 – 2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005.

Vor-Ort-Kontrollen gefordert. Der damit verbundene Personalaufwand sei bei den örtlichen Kontrollen durch den Prüfdienst der Landwirtschaftskammer auf Dauer nicht mehr leistbar und unangemessen gewesen.

Der LRH sah daraufhin Kontrollberichte ein. Danach wurde der Erschwernisausgleich nur in Verbindung mit anderen Maßnahmen geprüft. Es war nicht nachvollziehbar, woraus das Ministerium gerade für den Erschwernisausgleich den hohen Kontrollaufwand ableitete. Anders als der Erschwernisausgleich werden andere Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des Ministeriums bis heute mit EU-Mitteln kofinanziert. Für diese Maßnahmen, die zum Teil auf demselben Bewertungsschema wie der Erschwernisausgleich basieren, waren die Prüfungen sogar umfangreicher.

Für den LRH ist zudem nicht nachvollziehbar, warum das Land seit dem Ausstieg aus der EU-Kofinanzierung keine Sanktionierung mehr vornimmt. Bis einschließlich des Jahres 2014 fand aufgrund der EU-Kofinanzierung der Sanktionskatalog für den Erschwernisausgleich nach Art. 38 der VO (EG) Nr. 1698/2005 Anwendung. Das Land traf selbst keine Regelung für Sanktionen. Seit dem Jahr 2015 wird daher bei einem Verstoß lediglich die Zahlung für die entsprechende Erschwernis der Punktwerttabelle in dem Jahr nicht geleistet. Die Zahlung für andere Erschwernisse und Folgejahre bleibt hiervon unberührt. Eine Sanktionierung wäre nach Ansicht des LRH hilfreich, um falschen Angaben von Anfang an entgegenzuwirken.

*Bewilligungsverfahren vereinfachen, rechtmäßig und wirtschaftlich gestalten*

Das Bewilligungsverfahren ist zeitaufwendig und personalintensiv ausgestaltet. Bei einer Neuauflage der Verordnung sollte aus Sicht des LRH die verwaltungsmäßige Umsetzung neu konzeptioniert werden.

- Defizitäre Berechnungskonzeption

Vier Länder einschließlich Niedersachsen sehen detaillierte Stufen für Ausgleichszahlungen vor, die den Grad der spezifischen Einschränkungen abbilden sollen („präzise Festsetzung“). Dem gegenüber gewähren fünf Bundesländer eine pauschale Ausgleichszahlung pro Hektar („Pauschalvariante“).

Selbst das Ministerium geht davon aus, dass der verwaltungstechnische Aufwand bei der „Pauschalvariante“ geringer sei als bei der „präzisen Festsetzung“. Zudem sei die Akzeptanz der Bewirtschafter bei der „Pauschalvariante“ deutlich höher. Demgegenüber führe die „präzise Festsetzung“ nach Auffassung des Ministeriums zu genaueren Ergebnissen, indem die Berechnung mittels einer Punktwerttabelle für dort aufgeführte Bewirtschaftungseinschränkungen erfolgt. In dieser Tabelle werden die Erschwernisse in Beziehungen zueinander gesetzt. Dabei bestimmt die Erschwernis, die in der höheren Zeile steht, das Ergebnis. Ein solches System kann die tatsächlichen Erschwernisse nicht angemessen abbilden. Die Methodik beinhaltet nach Ansicht des LRH folglich eine Scheingenauigkeit.

Zudem sind einige Einschränkungen der Tabelle nicht kontrollierbar. In seiner Stellungnahme legte das Ministerium dar, die eingeschränkte Überprüfbarkeit von Erschwernissen müsse hingenommen werden, um die Einhaltung der Bewirtschaftungsregeln nicht zu gefährden.

Der LRH regt an, zukünftig die „Pauschalvariante“ anzuwenden.

- Unzulässige Sonderregelungen bei der Bewilligung

In Absprache mit dem Umweltministerium gewährten die Bewilligungsstellen der Landwirtschaftskammer individuelle Ausnahmen von den Bewirtschaftungsauflagen der Punktwerttabelle. Sogar innerhalb eines Naturschutzgebiets wurden mehrere unterschiedliche

Ausnahmen statuiert. Beispielsweise wurden Teilpunkte für eine Teilerfüllung vergeben, obwohl laut der Verordnung die dort definierte Anzahl von Punkten für eine Bewirtschaftungseinschränkung nur vollständig vergeben werden darf. Die Formulierung in der Verordnung, die „Höhe ist nach der Anlage (Punktwerttabelle) zu berechnen“, eröffnet nach Ansicht des Umweltministeriums einen Ermessensspielraum.

Der LRH kritisiert, dass sich die Bewilligungsstellen und das Ministerium über die Bewilligungsvoraussetzungen hinwegsetzten. Er kann dem Wortlaut keinen Ermessensspielraum entnehmen.

- Unwirtschaftliche Bagatellgrenze

Die Verordnung sieht eine Bagatellgrenze von 150 € vor, unterhalb derer keine Auszahlungen vorgenommen werden.<sup>270</sup> Der LRH empfiehlt, diese zukünftig deutlich anzuheben, um eine wirtschaftliche Struktur zu schaffen.

Im Zeitraum von 2012 bis 2017 erhielten knapp 37 % der Antragsteller Zahlungen unter dem Betrag von 500 €. Insgesamt 63 % erhielten Zahlungen unter 1.000 €.

Für Zuwendungen existiert eine Bagatellgrenze von grundsätzlich 2.500 €.<sup>271</sup> Diese Bagatellgrenze resultiert u. a. aus den Überlegungen, dass der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des ausgezahlten Betrags stehen sollte. Speziell für den Erschwernisausgleich, der nicht als Zuwendung konzipiert ist, liegt die Bagatellgrenze in anderen Bundesländern beispielsweise bei 500 €.<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup> § 2 Abs. 1 der Verordnung, siehe Fußnote 266.

<sup>271</sup> VV Nr. 1.1 zu § 44 LHO.

<sup>272</sup> Vgl. Richtlinie über die Gewährung von Ausgleichszahlungen für Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung in Natura 2000-Gebieten und Naturschutzgebieten (MBI. LSA 2017 S. 224).

### *Vergütung der Landwirtschaftskammer und geplanter Personaleinsatz*

Der Erschwernisausgleich für Grünland wird bei der Landwirtschaftskammer dezentral in zehn Bewilligungsstellen bearbeitet. Eine koordinierende Stelle soll sicherstellen, dass die Bewilligungsstellen einheitlich vorgehen.

Nach den Feststellungen des LRH hatte das Umweltministerium keine Kenntnis darüber, inwieweit die Aufgabenerledigung bei der Landwirtschaftskammer wirtschaftlich und sparsam erfolgt.

Für die Bearbeitung ergaben sich aus den Controlling-Berichten der Landwirtschaftskammer bzw. der Zielvereinbarung des Landes mit der Landwirtschaftskammer folgende Beträge:

<b>Jahr</b>	<b>Betrag gemäß Zielvereinbarung</b>
<b>2015</b>	213.890,65 €
<b>2016</b>	190.286,97 €
<b>2017</b>	222.446,27 €

*Tabelle 23: Vergütung der Landwirtschaftskammer*

Insgesamt sieht die Zielvereinbarung pro Jahr 2,80 Vollzeitkräfte für diese Aufgabe vor. Die intern von der Landwirtschaftskammer beauftragten Mitarbeiter buchten in der Kosten- und Leistungsrechnung ihre jeweiligen Zeitanteile. Dabei wurde automatisch anteilig die Arbeitgeberbelastung für diese Mitarbeiter personenscharf dem entsprechenden Produkt zugeordnet.

Mangels einer Vereinbarung über die Wertigkeit der Dienstposten und Überprüfung der Arbeitszeitanteile hatte das Umweltministerium keine Erkenntnis darüber, inwieweit die übertragene Aufgabe wirtschaftlich und sparsam erledigt worden war.

Neben den Zeitanteilen für die Bearbeitung rechnete die Landwirtschaftskammer Gemeinkosten ab. Dadurch verdoppelten sich die Kosten nahezu. Aus Sicht des LRH sind für Verwaltungstätigkeiten Gemeinkosten in Höhe der Personalkosten offensichtlich deutlich zu hoch. Sie liegen außerhalb des Nachvollziehbaren.

Das Ministerium teilte mit, die Zielvereinbarung mit der Landwirtschaftskammer überarbeiten zu wollen. Zudem führe die Landwirtschaftskammer derzeit einen Prozess zur transparenten Gestaltung und Senkung des Gemeinkostenanteils durch.

### *Fazit*

Sofern das Land an einem Erschwernisausgleich für Grünland festhält, muss es seine Zahlungen an konkrete, messbare Ziele knüpfen und das Verfahren überarbeiten.

## 32 Erhebliche Mängel bei der Förderung von Mietwohnungen

*Nach wiederholten Feststellungen des LRH setzten die zuständigen Stellen die Vorgaben für geförderte Mietwohnungen nur unzureichend um. Dies führte dazu, dass Wohnungen nicht zur Verfügung standen oder nicht geeignet waren, die Einhaltung der Belegungs- und Mietbindungen nicht gewährleistet war und keine angemessenen Ausgleichsleistungen für Freistellungen von den Bindungen erhoben wurden. Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz räumt die Mängel ein und sagt Maßnahmen zur Beseitigung zu.*

### Vorbemerkung

Das Land Niedersachsen fördert aus Mitteln des Wohnraumförderfonds den sozialen Wohnungsbau. Mithilfe der Förderung sollen Haushalte unterstützt werden, die sich nicht selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können.<sup>273</sup> Die geförderten Mietwohnungen unterliegen entsprechend dem der Förderung zugrunde liegenden Wohnraumförderprogramm Belegungs- und Mietbindungen.<sup>274</sup> In der Förderentscheidung sind u. a. Bestimmungen über Art und Dauer der Belegungsbindungen sowie Art, Höhe und Dauer der Mietbindungen zu treffen.<sup>275</sup> Während der Dauer der Belegungsbindung dürfen die Wohnungen nur an Inhaber eines Wohnberechtigungsscheins vermietet werden.<sup>276</sup>

Im Rahmen mehrerer Prüfungen ging der LRH der Frage nach, ob die mit der Förderung verbundenen Ziele erreicht worden sind. Die Prüfungen führten zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

---

<sup>273</sup> § 2 Abs. 1 und 2 Niedersächsisches Wohnraumförderungsgesetz (NWofG) vom 29.10.2009 (Nds. GVBl. S. 403), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.07.2014 (Nds. GVBl. S. 208).

<sup>274</sup> §§ 7, 9 NWofG.

<sup>275</sup> § 6 Abs. 2 Nr. 2 NWofG.

<sup>276</sup> § 7 Abs. 1 NWofG.

### *Übertragung von Belegungsbindungen auf nicht geförderte Wohnungen (mittelbare Belegung)*

Belegungsrechte können an den geförderten Wohnungen oder an anderen Wohnungen (mittelbare Belegung) begründet werden. Im Rahmen der mittelbaren Belegung ist sicherzustellen, dass die Bindungen der geförderten Wohnungen unter Berücksichtigung des Förderzwecks auf gleichwertige Ersatzwohnungen übertragen werden.<sup>277</sup> Voraussetzung für eine mittelbare Belegung ist, dass die Ersatzwohnung zum Zeitpunkt des Übergangs des Belegungsrechts nicht vermietet ist.<sup>278</sup> Bei Wohnungen für ältere Menschen und für Menschen mit Behinderung sind besondere Anforderungen zu erfüllen. Dazu zählen die örtliche Lage und die barrierefreie Nutzung.<sup>279</sup>

Der LRH stellte demgegenüber fest, dass nur bei der Hälfte der aufgesuchten Wohnraumförderstellen<sup>280</sup> die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter aus eigener Anschauung oder mithilfe von Unterlagen die erforderliche Kenntnis über die Gleichwertigkeit der Ersatzwohnungen hatten. Zwei Wohnraumförderstellen akzeptierten beispielsweise ohne weitere Erkenntnisse die Vorschläge des Investors. Zudem waren die Ersatzwohnungen bei der überwiegenden Zahl der geprüften Wohnraumförderstellen entgegen den Bestimmungen nicht oder nicht zeitgerecht frei. Ferner fanden die Vorgaben für barrierefreie Wohnungen wiederholt keine Beachtung.<sup>281</sup>

---

<sup>277</sup> Nr. 12 Abs. 2 der Richtlinie zur Durchführung der sozialen Wohnraumförderung in Niedersachsen (Wohnraumförderbestimmungen – WFB –), Runderlass des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 01.09.2011 (Nds. MBl. S. 718), zuletzt geändert durch Runderlass vom 28.03.2017 (Nds. MBl. S. 346).

<sup>278</sup> Nr. 12 Abs. 3 der WFB.

<sup>279</sup> Nrn. 59 und 60 der WFB.

<sup>280</sup> Landkreise und Städte.

<sup>281</sup> Beispielsweise waren die Wohnungen nur über Treppen erreichbar oder lagen im Obergeschoss. Bei anderen waren die Türbreiten und Bewegungsflächen nicht ausreichend oder Bäder nicht barrierefrei. In einem Fall führte der auf Wunsch einer Mieterin vorgenommene Einbau einer altersgerechten Duschtasse zu einer Mieterhöhung.

Das Sozialministerium als damals zuständiges Ressort stimmte in Einzelfällen zu, bereits vermietete Wohnungen als Ersatzwohnungen anzuerkennen und bei Ersatzwohnungen für geförderte Altenwohnungen auf die Nutzung durch ältere Menschen zu verzichten.

Die unzureichende Verfügbarkeit und fehlende bzw. nicht geprüfte Gleichwertigkeit der Ersatzwohnungen führte dazu, dass dem Förderzweck, zusätzlichen und geeigneten Wohnraum für die Haushalte zu schaffen, die sich nicht selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können, nicht entsprochen wurde.

#### *Unzureichende Überwachung der Belegungs- und Mietbindungen*

Die Überwachung der Belegungs- und Mietbindungen obliegt den Wohnraumförderstellen.<sup>282</sup>

Unabhängig von den unterschiedlichen und auch unzureichenden organisatorischen Voraussetzungen der Wohnraumförderstellen prüften sechs der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen 14 Wohnraumförderstellen die Einhaltung der Belegungsbindungen überhaupt nicht oder nur aus besonderem Anlass. Eine dieser Wohnraumförderstellen führt zwischenzeitlich Stichproben durch, die weiteren zuständigen Stellen prüften die Belegung in regelmäßigen oder größeren zeitlichen Abständen. Fünf Wohnraumförderstellen prüften nach eigenen Angaben nicht die Höhe der Miete. Drei Wohnraumförderstellen prüften die Miethöhe grundsätzlich, die weiteren Wohnraumförderstellen nur bei der Erstvermietung oder bei der Ausstellung der Wohnberechtigungsscheine. Zudem stellte der LRH fest, dass von der Möglichkeit, Verstöße gegen die Bindungen als Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen und mit Geldbußen zu ahnden oder Geldleistungen für die Zeit des schuldhaften Verstoßes zu erheben<sup>283</sup>, kaum Gebrauch gemacht wurde.

Die Überwachung der Belegungs- und Mietbindungen zur Kontrolle des Fördererfolgs ist damit in einem erheblichen Umfang nicht gewährleistet. Der LRH hält es für erforderlich, die Bindungen einheitlich zu überwachen, dafür Vorgaben zu machen und Verstöße bestimmungsgemäß zu ahnden.

---

<sup>282</sup> § 18 Abs. 1 NWoFG.

<sup>283</sup> § 17 NWoFG.

### *Freistellung von Bindungen ohne angemessenen Ausgleich*

Die Wohnraumförderstellen können verfügungsberechtigte Personen befristet von den Belegungs- und Mietbindungen freistellen, soweit nach den örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung der Bindungen nicht besteht oder an der Freistellung ein überwiegendes öffentliches Interesse bzw. ein überwiegendes berechtigtes privates Interesse besteht.<sup>284</sup> Für die Freistellung ist ein angemessener Ausgleich zu leisten, indem der zuständigen Stelle Belegungs- und Mietbindungen für Ersatzwohnungen eingeräumt werden oder ein Geldausgleich oder ein sonstiger angemessener Ausgleich geleistet wird. Sofern die Freistellung im überwiegenden öffentlichen Interesse erfolgt, kann von einem Ausgleich abgesehen werden.<sup>285</sup>

Nach einer von der NBank als Bewilligungsstelle erstellten Übersicht<sup>286</sup> waren 12.420 Freistellungen ausgesprochen worden, immerhin ein Anteil von rd. 15 % der gebundenen Wohnungen. Davon lagen 10.276 Freistellungen im öffentlichen und 2.144 im privaten Interesse. Bei 1.336 Freistellungen fand ein Geldausgleich und bei 3.246 Freistellungen ein sonstiger Ausgleich statt. Bei der weit überwiegenden Zahl von 7.837 Freistellungen erfolgte kein Ausgleich.

Der LRH stellte bei den örtlichen Erhebungen fest, dass drei der befragten Wohnraumförderstellen überhaupt keine Ausgleichsleistungen forderten. Die von den anderen Wohnraumförderstellen erhobenen Ausgleichsleistungen stellten sich sehr unterschiedlich dar. Gleiches gilt für die Unterscheidung von Freistellungen nach dem überwiegenden öffentlichen Interesse oder nach dem überwiegenden berechtigten privaten Interesse.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> § 11 Abs. 1 NWoFG.

<sup>285</sup> § 11 Abs. 2 NWoFG.

<sup>286</sup> Stand einschließlich 1. Halbjahr 2017.

<sup>287</sup> Einige Wohnraumförderstellen sahen die Vermeidung von Leerständen als öffentliches Interesse an, andere begründeten diese Freistellungen mit einem privaten Interesse.

Ein genereller Verzicht auf Ausgleichsleistungen scheidet nach den maßgebenden Bestimmungen aus. Dieser kommt nur bei Freistellungen mit einem überwiegenden öffentlichen Interesse in Betracht. Der LRH hält es nach den Prüfungsergebnissen für erforderlich, die Festsetzung eines angemessenen Ausgleichs für Freistellungen und eine einheitliche Anwendung der Vorschriften sicherzustellen.

#### *Stellungnahme des Ministeriums*

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz stimmte den Prüfungsfeststellungen des LRH und der damit verbundenen Kritik grundsätzlich zu. Das Ministerium hat bereits entsprechende Maßnahmen zur Vermeidung solcher Verstöße ergriffen bzw. zugesagt, in der jeweils gebotenen Form auf die Beachtung der maßgebenden Vorgaben hinzuwirken. Darüber hinaus sagte das Ministerium die Prüfung der praxisgerechten Anpassung gesetzlicher und untergesetzlicher Normen zu, um den festgestellten Defiziten nachhaltig zu begegnen.

## Verschiedene Ressorts

### 33 Gutachten- und Beraterverträge

*Der LRH stellte wie bei früheren Prüfungen erhebliche Mängel bei der Vergabe von Gutachten- und Beraterverträgen in den Jahren 2014 bis 2016 fest. Im Prüfungszeitraum wurden 470 Verträge im Volumen von rd. 30,2 Mio. € geschlossen.*

*Die Vergabeverfahren wiesen in rd. 85 % der Fälle rechtliche Mängel auf. Die Dienststellen versäumten es, wesentliche Aspekte der Vergabe von Leistungen zu prüfen und zu dokumentieren. Rd. 81 % der Leistungen wurden freihändig vergeben. Überdies holten die Dienststellen lediglich bei rd. 25 % der freihändig vergebenen Leistungen Vergleichsangebote ein.*

*Der LRH hält es aufgrund der gravierenden Haushaltsverstöße für dringend erforderlich, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Dienststellen des Landes bei der Vergabe von Sachverständigenleistungen die vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorgaben einhalten. Er empfiehlt, ein ressortübergreifendes Kompetenzzentrum zu bestimmen und dessen Nutzung durch eine klar definierte Kontrahierungsverpflichtung zu gewährleisten.*

#### *Vorbemerkungen*

Grundsätzlich sind die Dienststellen des Landes mit dem für die Erledigung ihrer Kernaufgaben notwendigen Personal ausgestattet. Die Landesverwaltung greift jedoch regelmäßig auch auf externen Sachverstand zurück.

Die Praxis der Vergabe von Sachverständigenleistungen war wiederholt Anlass für Prüfungen und Kritik. Der LRH stellte dabei u. a. Mängel

bei der Bedarfsfeststellung fest und rügte fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Verstöße gegen Vergabevorschriften.<sup>288</sup>

Der Landtag beschloss in seiner Sitzung am 15.06.2017 die Einsetzung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Rechtsverstöße bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in der Verantwortung der rot-grünen Landesregierung in Niedersachsen“, der seinen Abschlussbericht am 07.11.2017 vorlegte. Darin beschrieb er u. a. Verfahrensmängel, den Einfluss sachfremder Erwägungen sowie Mängel, die auch auf die mangelnde Erfahrung von handelnden Bediensteten zurückzuführen seien. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss sah die Landesregierung in der Pflicht, die notwendigen Rahmenbedingungen für ordnungsgemäße Vergabeverfahren zu schaffen und auszubauen.

Für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen gelten die in der Anlage zur Verwaltungsvorschrift zu § 55 LHO veröffentlichten „Grundsätze für Gutachten- und Beraterverträge“ (Vergabegrundsätze).

Der LRH betrachtete in der aktuellen Prüfung alle in den Jahren 2014 bis 2016 abgeschlossenen Gutachten- und Beraterverträge, die den Vergabegrundsätzen unterlagen. Aus der Auswertung von 470 Vergabevorgängen ergaben sich u. a. die folgenden wesentlichen Erkenntnisse.

#### *Notwendigkeit externer Beratung*

Gemäß § 6 LHO sind Ausgaben nur dann zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Die Notwendigkeit einer externen Beratung hängt davon ab, ob ein zwingender und unabweislicher Informationsbedarf besteht.<sup>289</sup> Dieser liegt insbesondere

---

<sup>288</sup> Jahresbericht 2012, S. 40 „Rechtsberatung durch Externe“.

<sup>289</sup> Nr. 2.1 der Vergabegrundsätze – zweiter Spiegelstrich.

dann vor, wenn ein Handeln der Dienststelle fachlich und zeitlich geboten ist und der Bedarf nicht durch das vorhandene Personal abgedeckt werden kann. Sofern eigene Bedienstete in der Lage sind oder in der Lage sein müssten, die Aufgabe wahrzunehmen, ist der Einsatz externer Berater grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Auswertung der Fragebögen ergab und die Stichproben in Einzelvorgängen bestätigten, dass die Dienststellen des Landes diese Voraussetzungen nur in 75 % der Fälle prüften und dokumentierten. Der LRH stellte fest, dass Leistungen vergeben wurden, die zum üblichen Aufgabenspektrum von Behörden zählten, wie die Durchführung von Organisationsuntersuchungen und Mitarbeiterbefragungen sowie die Erstellung von Schulstatistiken und Jahresberichten.

#### *Kalkulation des Auftragswerts*

Die Höhe des voraussichtlichen Auftragswerts ist nach geltendem Recht u. a. entscheidend für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie für die Wahl der Art des Vergabeverfahrens, z. B. für die Anwendung europäischen oder nationalen Rechts und die Zulässigkeit einer beschränkten Ausschreibung oder freihändigen Vergabe.

Die Erhebung ergab, dass die Landesverwaltung den zu erwartenden Auftragswert und die Gesamtvergütung nur in rd. 70 % der Vorgänge kalkuliert und dokumentiert hatte. Deutlich mehr als ein Viertel der Vergaben erfolgte somit ohne diese erforderliche Grundlage. Auch in Fällen, in denen die Dienststellen angegeben hatten, die Gesamtvergütung kalkuliert zu haben, wies diese Kalkulation teilweise Mängel auf.

So beauftragte eine Dienststelle z. B. im zweiten Halbjahr 2014 ein Beratungsunternehmen mit einer Strategieentwicklung. Die vereinbarte Vergütung betrug 49.999,75 € (ohne Umsatzsteuer). Dem vorangegangen war eine Anfrage bei drei Beratungsunternehmen, in der vorgegeben war, dass die Beratungsleistung maximal 50.000 € kosten dürfe. Von den drei angefragten Beratungsunternehmen gab nur das

später beauftragte Unternehmen ein Angebot ab. Diesem Auftrag folgten in den Jahren 2015 und 2016 fünf weitere Beratungsaufträge mit einer vereinbarten Vergütung von insgesamt 211.750 € (ohne Umsatzsteuer), die alle die Strategieentwicklung betrafen und jeweils mit der Begründung, nur der ursprüngliche Auftragnehmer habe aufgrund der vorangegangenen Beratung die entsprechende Fachkompetenz, direkt an diesen vergeben wurden.

Dieses Beispiel zeigt, dass eine sorgfältige Kalkulation des Gesamtauftrags ggf. zu einem anderen Ergebnis und damit zu einem anderen Vergabeverfahren geführt hätte.

Der LRH kritisiert, dass die Dienststellen durch das Unterlassen der Kalkulation des Auftragswerts eine rechtlich fehlerhafte Bearbeitung billigend in Kauf nahmen.

#### *Freihändige Vergaben ohne Wettbewerb*

Nach § 55 Abs. 1 LHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Die Erhebung ergab, dass die Landesverwaltung in den Jahren 2014 bis 2016 rd. 81 % (380 von 470) der Gutachten- und Beraterverträge freihändig vergab.

Öffentliche Ausschreibungen zur Vergabe von Leistungen stellen eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche Lösungen dar. Nach Auffassung des LRH sind Abweichungen von diesem Grundsatz nur in begründeten und dokumentierten Ausnahmefällen gerechtfertigt.

Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO müssen grundsätzlich mindestens drei geeignete Bewerber ergebnisoffen zur Angebotsabgabe aufgefordert bzw. eine formlose Angebotserkundung bei wenigstens drei potenziellen Anbietern eingeholt und bewertet werden. So ist z. B. die Begründung, dass nur ein bestimmter Sachverständiger in Betracht

komme, nur dann belegt, wenn dies anhand einer dokumentierten Erkundung des am Markt vertretenen Bewerberkreises nachgewiesen wird.

Die Auswertung der Umfrage ergab, dass die Dienststellen bei 75,5 % der freihändig vergebenen Aufträge auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichteten. Diese Erkenntnis wurde durch Einzelerhebungen bestätigt. Das Fehlen von Vergleichsangeboten ist in den Fällen besonders schwerwiegend, in denen auch auf eine Kalkulation des Auftragswerts verzichtet wird.

Bezogen auf die 380 freihändigen Vergaben/Verhandlungsverfahren gilt:

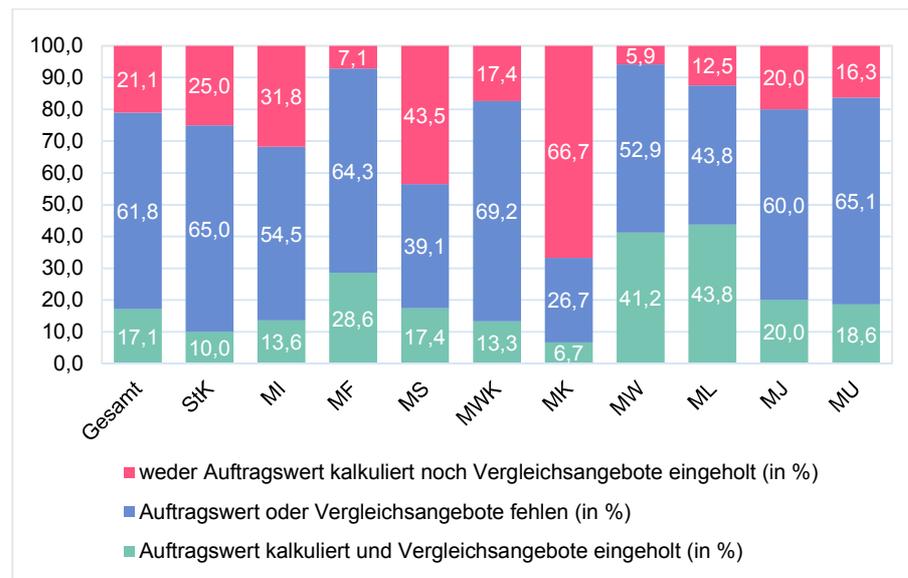


Abbildung 16: Freihändige Vergaben nach Ressorts

Nur bei rd. 17 % der freihändigen Vergaben waren sowohl Vergleichsangebote eingeholt als auch der Auftragswert kalkuliert worden. Bei rd. 62 % fehlte einer der beiden Verfahrensschritte. Bei rd. 21 % der freihändigen Vergaben fehlten beide Voraussetzungen. Die Landesdienststellen begeben sich in diesen Fällen in eine schwache Verhandlungsposition, da ihnen Vergleichsmöglichkeiten und eigene Erkenntnisse fehlen, um das Angebot eines Anbieters zu bewerten.

Die Vorgehensweise der Dienststellen, bei rd. drei Viertel der freihändigen Vergaben auf die Einholung von Vergleichsangeboten zu verzichten, entspricht nicht der Intention der haushaltsrechtlichen Vorschriften. Die Dienststellen sind bei freihändigen Vergaben verpflichtet, Markterkundungen durchzuführen. Hierzu sind grundsätzlich mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen, um ein wettbewerbliches Verfahren zwischen Anbietern zu gewährleisten. So kann u. a. die Wirtschaftlichkeit im Sinne von § 7 LHO nachgewiesen werden.

### Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist nach § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO zu beachten. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO ist für jede finanzwirksame Maßnahme eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Die Auswertung des LRH ergab, dass die Dienststellen nach eigenen Angaben bei rd. 63 % der Vergaben keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführten.

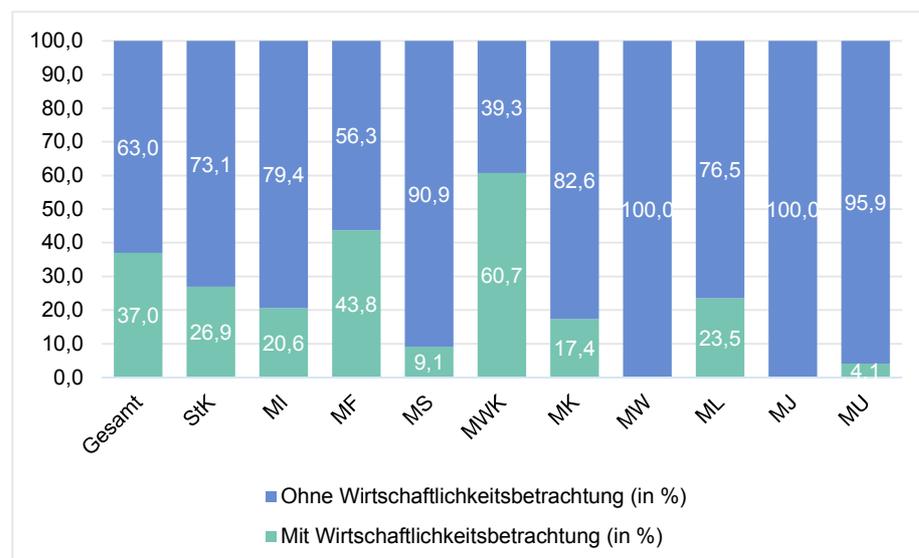


Abbildung 17: Prozentualer Anteil der Vorgänge mit und ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Ressorts

Bezogen auf die in der Umfrage angegebenen Brutto-Auftragswerte von insgesamt rd. 30,2 Mio. € wurden rd. 58,2 % der Mittel ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verausgabt. Die Dienststellen verwendeten somit in den Haushaltsjahren 2014 bis 2016 Haushaltsmittel in Höhe von 17,6 Mio. € ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Die Dienststellen begründeten den Verzicht auf die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen u. a. damit, dass spezifische Eigenschaften der Maßnahmen eine solche nicht zugelassen habe, der angestrebte Nutzen nicht monetarisierbar oder aber der Aufwand für die Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht leistbar gewesen sei. Die Verwaltungsvorschriften zur LHO geben nach Auffassung des LRH jedoch genügend Hinweise, wie in solchen Fällen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt werden kann. Vollständig von einer entsprechenden Untersuchung abzusehen, ist in § 7 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften nicht vorgesehen.

Wenn die Verwaltung in 63 % der Fälle gegen die Verpflichtung zur Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verstößt, bedeutet dies aus Sicht der Finanzkontrolle eine Missachtung geltenden Rechts durch eine nicht hinnehmbare Vergabepaxis.

### *Gesamtbetrachtung und Empfehlung*

Im Ergebnis gaben die Dienststellen nur bei 15,2 % aller geprüften Vergaben an, die wesentlichen Verfahrensschritte,

- Bedarfsanalyse,
- Prüfung der Eigenerledigung als Alternative,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- Zieldefinition,
- Kalkulation des Auftragswerts,
- Dokumentation der Abnahme und
- Erfolgskontrolle

durchgeführt zu haben. Somit hatten 84,8 % der Vergaben mindestens einen Mangel. Mit 56,6 % trafen bei mehr als der Hälfte der Vergaben drei oder mehr Mängel zusammen.

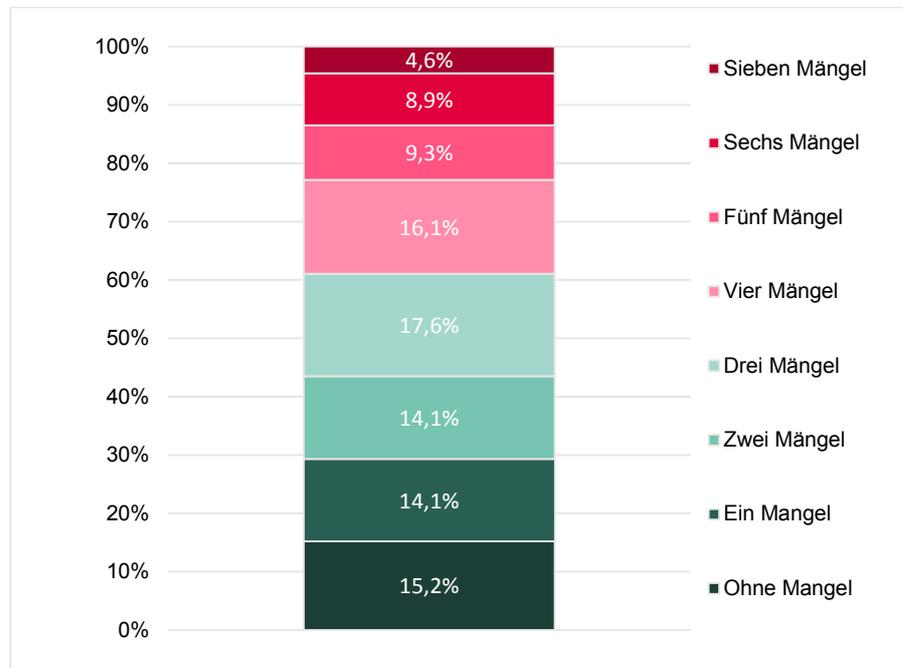


Abbildung 18: Kumulation formaler Mängel im Vergabeverfahren

Diese Feststellungen zeigen deutlich, dass die Landesverwaltung die Vergabegrundsätze nur unzureichend beachtete. Nur ein geringer Teil der Vergaben von Sachverständigenleistungen ist nach eigenen Angaben der Dienststellen frei von Mängeln. Der LRH ist deshalb der Auffassung, dass die organisatorische Abwicklung von Vergabeverfahren bei Sachverständigenleistungen wegen der Komplexität der vergaberechtlichen Vorschriften nicht zu den originären Aufgaben der Fachreferate gehören sollte. Dieses Expertenwissen ist vielmehr an zentraler Stelle für die ganze Behörde vorzuhalten.

Der nach öffentlich diskutierten Vergabeverstößen im Juni 2017 eingesetzte Parlamentarische Untersuchungsausschuss bewertete die bisherige Organisation in seinem Abschlussbericht vom 07.11.2017 ebenfalls kritisch. Für den Parlamentarischen Untersuchungsausschuss stand fest, dass Vergabeverfahren einer stärkeren, verpflichtenden Kontrolle unterliegen müssen. Er ging davon aus, dass Vergaberefe-

rate in den Häusern durch fachlich geschultes und in Vergabeverfahren routiniertes Personal eine unabhängige und neutrale Kontrollinstanz darstellen könnten. Zudem sei wichtig, eine verpflichtend einzubeziehende Instanz zu schaffen. Er schlug u. a. vor, die vorhandene Vergabekompetenz des Logistik Zentrums Niedersachsen (LZN) zu nutzen und dessen Inanspruchnahme auszubauen. Dies ist bisher nicht geschehen. Eine konsequent eingerichtete Kontrahierungsverpflichtung zur Nutzung des LZN erhöht die Rechtssicherheit in den Verfahren und minimiert zugleich die Möglichkeit der nicht sachgerechten Einflussnahme auf Vergabeverfahren.

Das Ministerium für Inneres und Sport erarbeitet derzeit eine Neuregelung der Beschaffungsordnung. Diese soll die Dienststellen des Landes u. a. verpflichten, Vergaben von Gutachten und Sachverständigenleistungen mit einem Auftragswert von über 25.000 € über das LZN abzuwickeln. Dieser Grenzwert orientiert sich an der voraussichtlichen Regelung der Unterschwellenvergabeordnung und der Vergabestatistikverordnung.<sup>290</sup>

Der LRH hält darüber hinaus allerdings folgende Voraussetzungen für erforderlich:

- Die Schnittstellen zwischen den Fachreferaten als Auftraggeber, den Vergabereferaten der Dienststellen und dem LZN müssen klar definiert sein, um einen reibungslosen Ablauf der Verfahren zu gewährleisten.
- Die Dienststellen müssen die Kalkulation der Auftragswerte qualifiziert und nach geltendem Recht vornehmen, um ein Unterlaufen der Kontrahierungsverpflichtung zu vermeiden.

Der LRH erwartet, dass die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sichergestellt wird.

---

<sup>290</sup> Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen in der Fassung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624, 691).

### 34 Organisationsarbeit – Prioritäten richtig setzen

*Die Landesregierung nimmt die Organisationsaufgaben nicht in dem erforderlichen Umfang wahr. Insbesondere um den Anforderungen des Digitalisierungsprozesses und dem demografischen Wandel gerecht zu werden, muss eine Intensivierung der Organisationsarbeit in der Landesverwaltung erfolgen.*

*Eine wirksame und effiziente Organisationsarbeit leistet einen maßgeblichen Beitrag zu einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung. Dafür muss sie zukunftsgerichtet, konstruktiv-konzeptionell, kreativ und effektiv sein, damit die erforderlichen Veränderungen strukturiert und konsistent in einem Gesamtprozess abgearbeitet werden können.*

#### *Allgemeines*

Unter die Organisationsaufgaben fallen insbesondere die Arbeitsvorgänge, die sich auf die Weiterentwicklung und Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation in den Dienststellen beziehen. Dazu gehören die sachgerechte Verteilung von Aufgaben auf Stellen, ein zweckmäßiger Technikeinsatz auf den Arbeitsplätzen, die Ermittlung und Fortschreibung des Stellenbedarfs, die Stellenbewertung, die Stellenbewirtschaftung sowie grundsätzliche Angelegenheiten der Arbeitszeit.

Das Instrument der Organisationsuntersuchungen stellt eine weitere, besonders wichtige Aufgabe dar, denn in diesen werden Organisationen einer systematischen Betrachtung unterzogen, um die Arbeitsprozesse und die Strukturen wirtschaftlich zu gestalten. Hierzu gehört auch eine systematische Aufgabenkritik, in der die Aufgaben einer Zweckkritik wie auch einer Vollzugskritik zu unterziehen sind.

Organisationsaufgaben sollten in einer Organisationseinheit gebündelt wahrgenommen werden. Aktive Organisationsarbeit in diesem Sinne

leistet einen wesentlichen Beitrag zur ständigen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Eine aktive Organisationsarbeit muss für alle Verwaltungsbereiche eine Daueraufgabe sein. Insbesondere sollte die Organisation einen aktuellen Überblick über den Aufgabenbestand, die Aufgabenerledigung und damit zusammenhängend den Stellenbedarf und die Stellenverteilung haben. Dabei ist Organisationsarbeit nicht als einmaliges Erfassen und Ordnen von Aufgaben und Leistungen, sondern als dauerhaftes Steuern und Koordinieren der Arbeitsprozesse zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verstehen. Sie umfasst insbesondere auch die Anpassung der Organisation an Veränderungen der Aufgabeninhalte sowie an die technischen Entwicklungen.

#### *Aufgabenwahrnehmung*

Der LRH hat in verschiedenen Prüfungen die Erkenntnis gewonnen, dass die Verwaltungen Organisationsarbeit nicht in ausreichendem Maße ausüben. Deutlich wird dies an dem über Jahre sehr niedrigen Stelleneinsatz für Organisationsaufgaben und die geringe Anzahl durchgeführter Organisationsuntersuchungen. Zudem gibt es Defizite bei der Einbindung der Organisationsbereiche bei Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation, bei der Stellenbildung, bei der Geschäftsprozessbetrachtung und bei der Umsetzung des Digitalisierungsprozesses.

Bereits mehrfach hatte der LRH in seinen Jahresberichten<sup>291</sup> hierzu Prüfungsfeststellungen getroffen, verbessert hat sich die Situation allerdings bisher nicht wesentlich. Auch zuletzt hat der LRH in zahlreichen Prüfungen bei verschiedenen Dienststellen der Landesverwal-

---

<sup>291</sup> Jahresbericht 2007, S. 141 „Mängel bei der Organisationsarbeit und beim Controlling in verschiedenen Bereichen der Landesregierung“; Jahresbericht 2008, S. 23 „Projektmanagement in der Landesverwaltung“.

tung Mängel bei der Wahrnehmung von Organisationsaufgaben festgestellt. Systematische Organisationsprüfungen und analytische Stellenbedarfsermittlungen haben nicht stattgefunden.

- Die Betrachtung, Bewertung und Optimierung der Arbeitsabläufe hat in den meisten Dienststellen nur eine untergeordnete Bedeutung.
- Optimierungspotenziale wurden nicht analytisch ermittelt.
- Die Ausweitung der technischen Unterstützung der Geschäftsprozesse wurde nicht ausreichend von der Organisation begleitet, insbesondere wurden die Geschäftsprozesse nicht vor der Einführung der IT optimiert.

In einer aktuellen Bestandserfassung bei den für Organisation zuständigen Referaten in den Ministerien und der Staatskanzlei hat sich gezeigt, dass diese sich regelmäßig aus Kapazitätsgründen auf die Pflichtaufgaben der Organisationsarbeit beschränken müssen. Dazu zählen u. a. die Geschäftsverteilung, die Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertungen und die Prüfung angemeldeter Mehrbedarfe. Weitergehende gestaltende Aufgaben werden aus Kapazitätsgründen nicht wahrgenommen. Die zuständigen Referate der Ministerien und der Staatskanzlei haben in den letzten fünf Jahren nahezu keine Organisationsuntersuchungen für das eigene Haus durchgeführt.

Der Stelleneinsatz für Organisationsarbeit entwickelte sich in den Ministerien und der Staatskanzlei folgendermaßen:

Ressort	Stelleneinsatz 2015	Stelleneinsatz 2019
Staatskanzlei	1,2	0,5 <sup>292</sup>
Ministerium für Inneres und Sport	0,7	0,9
Finanzministerium	0,6	0,55
Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung	1,3	1,6
Ministerium für Wissenschaft und Kultur	0,7	3,5
Kultusministerium	1,1	2,7
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung	1,4	1,7
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	2,5	2,3
Justizministerium	0,9	13,5
Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz	0,9	1,1
Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung	-	0,8

Tabelle 24: Entwicklung des Stelleneinsatzes für Organisationsarbeit

Lediglich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, das Kultusministerium und das Justizministerium haben den Stelleneinsatz für Organisationsaufgaben zwischenzeitlich nennenswert erhöht. Die Erhöhung im Justizministerium ist zum großen Teil auf die Digitalisierungsbestrebungen im Rahmen des eJustice-Gesetzes<sup>293</sup> zurückzuführen. Dieses Beispiel zeigt, dass ein deutlich höherer Stelleneinsatz erforderlich ist, um die Aufgaben der Digitalisierung bewältigen zu können. Das Ministerium für Inneres und Sport, das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, das Kultusministerium, das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung und das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung haben angekündigt, einen Personalmehrbedarf für Aufgaben im Zusammenhang mit der Digitalisierung anzumelden.

<sup>292</sup> Nach der Neubildung der Landesregierung ist das Niedersächsische Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung gegründet worden. Der Organisationsbereich der Staatskanzlei wurde entsprechend verschlankt.

<sup>293</sup> Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013 (BGBl. I S. 3786), geändert durch Art. 31 des Gesetzes vom 05.07.2017 (BGBl. I S. 2208).

### *Herausforderungen für die Organisationsarbeit*

Die wirtschaftliche Erfüllung der Landesaufgaben und der stattfindende Wandel zu einer digitalisierten Verwaltung erfordern in besonderem Maße eine aktive Organisationsarbeit, um eine insgesamt effektive und effiziente Umsetzung der E-Government-Anforderungen realisieren zu können. Eine Beschränkung auf technische Fragen greift hier zu kurz. Auch im fortschreitenden Digitalisierungsprozess gilt der Organisationsgrundsatz „Organisation vor IT“<sup>294</sup>, der besagt, dass die organisatorische Betrachtung, Bewertung und Anpassung zwingend vor der Einführung technischer Verfahren erfolgen muss. Auch die Auswirkungen des demografischen Wandels stellen eine Herausforderung für die Organisationsarbeit dar. Zwar betrifft dies zunächst Fragen der Personalwirtschaft, jedoch auch organisatorische Fragestellungen. Wenn aufgrund des zu erwartenden Fachkräftemangels nicht mehr jede Stelle adäquat besetzt werden kann, müssen die Auswirkungen durch technische oder organisatorische Lösungen abgemildert werden, damit der Staat weiter handlungsfähig bleibt. Es ist zu erwarten, dass die Auswirkungen aufgrund des verhältnismäßig hohen Durchschnittsalters der Landesbediensteten bereits kurzfristig sichtbar werden.

### *Fazit*

Damit die Verwaltung den aktuellen und künftigen Anforderungen gerecht werden kann, ist eine konsequente Organisationsarbeit unerlässlich. Diese muss durch die Landesregierung erheblich intensiver wahrgenommen werden als bisher. Daher empfiehlt der LRH, in den Verwaltungen Organisationsbereiche einzurichten bzw. diese mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Die Erfahrungen des LRH zeigen, dass sich eine Organisationsarbeit im vorstehend beschriebenen Sinne stets „rechnet“.

---

<sup>294</sup> Vgl. Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 05.12.2016, Nr. 13.2, S. 11.

## 35 Kosten der IT

*Die Haushaltsunterlage „Kosten der IT“ erfüllt nicht die Anforderungen, um für Wirtschaftlichkeits- und Kostenvergleiche genutzt werden zu können. Die von der Landesregierung angekündigte „sukzessive Fortentwicklung“ ist unterblieben. Auch die Aufnahme in den „Vorbericht oder in eine besondere Anlage“ der Haushaltspläne ist bisher nicht umgesetzt. Damit verzichtet das Land auf wesentliche Steuerungsmöglichkeiten für den Bereich der IT-Ausgaben.*

*Der LRH empfiehlt, die Übersicht der IT-Ausgaben im Hinblick auf ihre Vollständigkeit und Steuerungsrelevanz weiterzuentwickeln oder alternativ die Möglichkeit einer zentralen Veranschlagung zu prüfen.*

### *Allgemeines*

Bei verschiedenen Prüfungen stellte der LRH fest, dass in der Landesverwaltung kein ausreichender Überblick über die IT-Ausgaben besteht. Insbesondere wegen einer fehlenden Erfassung der Ausgaben für IT-Personal waren aussagekräftige Kosten- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche häufig nicht möglich. Vergleichende Betrachtungen zu IT-Ausgaben scheiterten vielfach an der mangelnden Kostentransparenz.

Dem Haushaltsgesetzgeber lag bis einschließlich des Haushaltsplans 2016 keine Darstellung der Gesamtausgaben für IT vor. Da sich sowohl persönliche als auch sächliche Verwaltungsausgaben für IT-Aufgaben in verschiedenen Haushaltsansätzen befanden, IT-Ausgaben auch in der Veranschlagung für andere (Fach-)Zwecke enthalten waren und häufig keine gesonderten Ansätze für IT-Aufgaben bestanden, konnte eine solche Gesamtübersicht nicht hergestellt werden. Insoweit stellte die Betrachtung der einschlägigen Haushaltstitel lediglich einen Ausschnitt der tatsächlichen IT-Ausgaben dar. Der LRH stellte hierzu in seinem Jahresbericht 2014 u. a. fest: „Sowohl das Parlament als

auch die Landesregierung haben mit dem Haushaltsplan keinen Gesamtüberblick über die in der Landesverwaltung anfallenden Kosten für diese Aufgaben.<sup>295</sup> Der Landtag schloss sich der Forderung des LRH nach mehr Transparenz an:

„Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hält einen Überblick über den Haushaltsmittelbedarf für IT und den dazugehörigen Personaleinsatz für erforderlich, um die IT wirtschaftlich steuern zu können. Der Ausschuss erwartet, dass die Landesregierung diese Ausgabeansätze für die Haushaltsberatungen zusammenfassend darstellt und die weiteren Vorschläge des Landesrechnungshofs berücksichtigt.“<sup>296</sup>

Des Weiteren forderte der Landtag eine Standardauswertung für künftige Haushaltspläne:

„In künftigen Haushaltsplänen sollte die Landesregierung die für den IT-Einsatz erforderlichen Finanzmittel und den Personalbedarf im Vorbericht oder in einer besonderen Anlage darstellen.“

Dies bekräftigte der Landtag nach einer ersten Stellungnahme der Landesregierung<sup>297</sup> erneut:

„Der Ausschuss erwartet, dass für den Haushaltsplanentwurf 2017 eine Systematik entwickelt wird, die die IT-Ausgaben (inkl. Personalaufwand) umfänglich darstellt.“<sup>298</sup>

### *Umsetzung der Landtagsbeschlüsse*

Für den Doppelhaushalt 2017/18 stellte die Landesregierung erstmals eine Übersicht der IT-Ausgaben zusammen, die einen Großteil der persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben mit einem Volumen von rd. 320 Mio. € beinhalten sollte. In der betreffenden Vorlage „Kosten der IT“ stellte die Landesregierung dar, die Aufstellung sei nicht voll umfänglich, da bestimmte Ansätze nicht zweifelsfrei zuzuordnen waren und beispielsweise die Hochschulen nicht einbezogen wurden. Die

<sup>295</sup> Jahresbericht 2014, S. 162 „Was kostet die IT?“.

<sup>296</sup> Nr. 49 der Anlage zu Drs. 17/1991.

<sup>297</sup> Drs. 17/3248, Antwort der Landesregierung vom 23.03.2015: Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012, „Was kostet die IT?“.

<sup>298</sup> Anlage zu Drs. 17/4193, II Nr. 4 n).

Landesregierung kündigte an, die Vorlage sukzessiv weiterzuentwickeln und eine Harmonisierung der Auswertungsmöglichkeiten von kameralen und doppischen Haushaltsansätzen für IT-Ausgaben herzustellen, um einen Gesamtüberblick und -vergleich zu erreichen. Dies sei insbesondere erforderlich, um die Haushaltsansätze des Landesbetriebs IT.Niedersachsen umfänglich zu berücksichtigen.

Zum Haushaltsplanentwurf 2019 schrieb die Landesregierung die Ansätze im Vergleich zur ersten Vorlage unverändert fort. Auch die angekündigte Umsetzung der Standardauswertung für den „Vorbericht oder eine besondere Anlage“ des Haushaltsplans steht aus. Diese würde die Gesamtübersicht verbessern und wäre eine Basis für eine bessere Transparenz und Steuerung.

#### *Notwendigkeit der Steuerung*

Der LRH ist weiterhin der Auffassung, dass eine wirkungsvolle Steuerung der IT-Ausgaben nur möglich ist, wenn ein Überblick über die Gesamtansätze und ihre Veranschlagung besteht. Nur dann kann der Haushaltsgesetzgeber bei der Haushaltsaufstellung nachvollziehen, welches Volumen die IT-Ausgaben des Landes haben und in welchen Bereichen welche Maßnahmen bzw. Ausgaben vorgesehen sind.

Auch für die Landesregierung ist nur mit Kenntnis der Gesamtansätze und deren Verteilung eine Steuerung im Rahmen der Haushaltsausführung möglich. Diese Steuerung sollte aus Sicht des LRH insbesondere auf einen wirtschaftlichen Betrieb, die fortschreitende Standardisierung und Zentralisierung des Technikeinsatzes sowie auf die konsequente Umsetzung einer bedarfsgerechten gemeinsamen Beschaffung ausgerichtet sein.<sup>299</sup> Dies entspricht den Zielen, die auch der Landtag bei der Beratung des Jahresberichts 2018 formulierte, indem

---

<sup>299</sup> Jahresbericht 2018, S. 68 „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“, S. 73 „Unzulängliche Ermittlung des IT-Bedarfs der Landesverwaltung“ und Jahresbericht 2019, S. 201 „Informationstechnik beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz“.

er die Landesregierung aufforderte, die Konsolidierung der IT fortzusetzen.<sup>300</sup>

Die generellen Anforderungen an eine bedarfsgerechte Steuerung der IT-Ausgaben nehmen mit dem stetigen Anstieg dieser Ausgaben weiter zu. Dies gilt insbesondere, da sich durch den Digitalisierungsprozess mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes<sup>301</sup> im Rahmen des Programms „Digitale Verwaltung Niedersachsen“<sup>302</sup> und der Einrichtung des „Sondervermögens für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“<sup>303</sup> die Ansätze noch einmal deutlich erhöht haben.<sup>304</sup>

#### *Wirtschaftliche Zentralisierung der IT-Services ermöglichen*

Somit gelangen die Argumente, die der LRH seinerzeit in seinem Jahresbericht dargestellt hatte, angesichts der weitreichenden Digitalisierungsbestrebungen und der steigenden Mittelansätze zu einer noch höheren Relevanz. Wegen fehlender Transparenz der Ausgaben bzw. Kosten ist immer noch kein Kostenvergleich zwischen dem Aufwand für zentrale IT-Dienstleister, wie IT.N, und „selbstaktiven“ Verwaltungsbereichen/Dienststellen möglich. Hinzu kommt, dass wegen der fehlenden gemeinsamen bzw. abgestimmten Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln und nicht realistischer Bedarfsplanungen Skaleneffekte in vielen Fällen nicht genutzt werden können und die weitere wirtschaftliche Zentralisierung der IT-Services verhindert wird.

<sup>300</sup> Nr. 10 der Anlage zu Drs. 18/1949, „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“.

<sup>301</sup> Art. 9 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122 bis 3138).

<sup>302</sup> Ministerium für Inneres und Sport, Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“, [https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/itbevollmaechtigter/digitale\\_verwaltung/digitale+verwaltung-61219.html](https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/itbevollmaechtigter/digitale_verwaltung/digitale+verwaltung-61219.html) (Abruf am 27.03.2019).

<sup>303</sup> Gesetz vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 120).

<sup>304</sup> Die IT-Gesamtkosten haben sich auch ohne die Positionen aus dem Maßnahmenfinanzierungsplan seit der Aufstellung zum Haushaltsplan 2017 von rd. 320,1 Mio. € um 17,5 % auf rd. 388,2 Mio. € erhöht. Berücksichtigt man die Positionen des Maßnahmenfinanzierungsplans, die der Verwaltungsdigitalisierung zuzurechnen sind, erhöhen sich die im Jahr 2019 zur Verfügung stehenden Mittel um rd. 59,2 Mio. € sogar auf rd. 447,4 Mio. €.

### *Stellungnahme der Landesregierung*

Die Landesregierung folgt grundsätzlich den Empfehlungen des LRH zur Weiterentwicklung der Übersicht der IT-Ausgaben im Hinblick auf ihre Vollständigkeit und Steuerungsrelevanz. Ein wirtschaftlicher IT-Betrieb und der Ausbau der Standardisierung und Zentralisierung des Technikeinsatzes entsprechen den Zielen der Landesregierung. Sie seien Teil der konzeptionellen Weiterentwicklung zur Umsetzung der IT-Strategie des Landes Niedersachsen. Allerdings seien die Anforderungen des LRH äußerst weitreichend und daher die Umsetzung nicht ad hoc zu realisieren.

### *Fazit*

Da sich der Landtag bereits im Jahr 2014 die wesentlichen Anforderungen des LRH zu Eigen machte, sind der Landesregierung diese bereits seit längerem bekannt. Aus Sicht des LRH ist es daher weiterhin dringend geboten, die IT-Ausgaben vollständig zu dokumentieren.<sup>305</sup> Die Übersichten sind im Hinblick auf ihre Steuerungsrelevanz weiterzuentwickeln. Die erforderlichen Umsetzungsschritte sollten nun schnellstmöglich eingeleitet werden, um zu den Beratungen für den Haushaltsplanentwurf 2020 die erforderliche Beratungsunterlage und den Vorbericht in der entsprechenden Form vorlegen zu können.

Dabei sind folgende Maßgaben zu beachten:

- Für die Erhebung der Daten sind einheitliche Definitionen und einheitliche Bewertungsmaßstäbe erforderlich. Diese müssen von der Landesregierung festgelegt und überprüft werden.

---

<sup>305</sup> Vgl. Jahresbericht 2019, S. 201 „Informationstechnik beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz“.

- Die Landesregierung muss bei der Meldung bzw. Erfassung der Daten die Plausibilisierung der von den Ressorts gemeldeten Angaben sicherstellen.

Die so gesammelten Daten sollten nicht nur für Auswertungszwecke, sondern insbesondere auch zur Steuerung und Priorisierung der IT-Ausgaben genutzt werden. So muss beispielsweise über Vergleiche der jeweiligen Ansätze eine Steuerungsrelevanz hinsichtlich der Betreuungentscheidung ermöglicht werden. Hierfür muss auch für die Ansätze in den unterschiedlichen Buchführungssystemen eine Vergleichbarkeit hergestellt werden.

## Sonstige Prüfungen

### 36 Zahnärztekammer Niedersachsen: Haushaltsführung stärker am Landesrecht ausrichten

*Die Zahnärztekammer Niedersachsen entschädigte einen Teil ihrer Organmitglieder über Pauschalen, ohne den für die Wahrnehmung der einzelnen Ämter erforderlichen Aufwand exemplarisch zu ermitteln und die Anspruchsgrundlage ausdrücklich in ihrer Satzung zu regeln. Darüber hinaus entschädigte sie die Reise- und Sitzungskosten mit deutlich höheren Sätzen als für die Landesverwaltung üblich. Auch hinterfragte sie die Entschädigungen vor dem Hintergrund einer möglichen Doppelzahlung nicht.*

*Das Haushalts- und Rechnungswesen der Zahnärztekammer Niedersachsen entspricht nicht vollständig den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts. Das bestehende Instrumentarium ist für eine geordnete Haushaltsführung bedarfsgerecht weiterzuentwickeln.*

#### *Allgemeines*

Die Zahnärztekammer Niedersachsen (ZKN) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und die Selbstverwaltungsorganisation der rd. 8.000 Zahnärztinnen und Zahnärzte in Niedersachsen. Sie finanziert sich zu rd. 80 % über Pflichtbeiträge.

Die Aufgaben der Kammern für Heilberufe sind im Wesentlichen in § 9 Kammergesetz für die Heilberufe geregelt. Hiernach überwachen die Kammern die Erfüllung der Berufspflichten der Kammermitglieder und beraten sie in Fragen der Berufsausübung. Darüber hinaus sollen sie u. a. die Qualitätssicherung im Gesundheits- und Veterinärwesen sowie die berufliche Fortbildung der Kammermitglieder fördern.

Die staatliche Aufsicht über die ZKN liegt beim Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

Der LRH prüfte im Jahr 2018 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ZKN. Im Wesentlichen erhob er dazu Daten aus den Jahren 2014 bis 2017.

#### *Allgemeines zu Entschädigungen bei der ZKN*

Nach dem Kammergesetz für die Heilberufe werden die Mitglieder der Kammerversammlung und des Vorstands der ZKN ehrenamtlich tätig.

Kennzeichnend für ein Ehrenamt ist im Regelfall die Unentgeltlichkeit der ausgeübten Tätigkeit. Ein anfallender Aufwand bzw. die durch die Ausübung des Ehrenamts entstehenden Nachteile können angemessen ausgeglichen werden. Der Aufwandsersatz stellt insofern kein marktgerechtes Honorar für die Tätigkeit dar und darf keinen Vergütungscharakter haben. Die Entschädigungen für die Ehrenämter werden neben dem Einkommen aus beruflicher Tätigkeit gewährt.

Rd. 4 % des Haushaltsvolumens entfielen im Jahr 2017 bei der ZKN auf die Aufwandsentschädigungen der Organmitglieder. Hinzu kamen Reise- und Sitzungskosten im gleichen Umfang.

#### *Pauschale Aufwandsentschädigung*

Für die Ausübung des Ehrenamts erhielten die Vorstandsmitglieder, die Bezirksstellenvorsitzenden sowie weitere Referenten und Beauftragte von der ZKN eine pauschale monatliche Aufwandsentschädigung. Eine ausdrückliche Anspruchsgrundlage hierfür gab es weder im Kammergesetz für die Heilberufe noch in einer Satzung der ZKN. Die Kammerversammlung beschloss lediglich über die Haushaltsansätze für die Pauschalen.

Eine pauschalisierte Entschädigungsleistung ist nach gängiger Rechtsprechung anerkannt, wenn zuvor der regelmäßig mit der Wahrnehmung des jeweiligen Ehrenamts verbundene Aufwand tatsächlich ermittelt und den Entschädigungsleistungen zugrunde gelegt wurde. Dies unterließ die ZKN. Der LRH konnte daher nicht beurteilen, ob die Höhe der jeweiligen Entschädigungsleistungen angemessen war.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die ZKN für das Ehrenamt eine Aufgabenkritik durchführt, den konkreten Aufwand in regelmäßigen Abständen überprüft und auf dieser Grundlage den Entschädigungsbedarf begründet. Zudem ist der Entschädigungstatbestand nach Auffassung des LRH in der Kammersatzung zu regeln.

#### *Entschädigung von Reise- und Sitzungskosten*

Die Organmitglieder erhalten auf Antrag auch Reise- und Sitzungskosten nach der Reise- und Sitzungskostenordnung der ZKN. Diese sieht neben Fahrt-, Übernachtungs- und Nebenkosten auch ein Tagegeld und ein Sitzungsgeld vor. Die ZKN erstattete die Reise- und Sitzungskosten unabhängig vom Erhalt pauschaler monatlicher Aufwandsentschädigungen.

Im Vergleich zum Landesrecht sieht die Reisekostenordnung der ZKN z. B. in folgenden Fällen weitergehende Erstattungsregelungen vor:

	<b>Reisekostenordnung der ZKN</b>	<b>Reisekostenverordnung des Landes Niedersachsen</b>
<b>Bahnfahrten</b>	Erstattung von Tickets in der 1. Klasse	Erstattung von Tickets in der 2. Klasse (1. Klasse nur in Ausnahmefällen)
<b>Nutzung des privaten PKW</b>	Erstattung von 0,80 €/km	Erstattung von 0,20 €/km (Normalfall); maximal 0,30 €/km
<b>Verpflegungspauschale bzw. Tagegeld</b>	Bei einer Abwesenheit von über 6 Stunden bis zu 56 €	Bei einer Abwesenheit von mindestens 24 Stunden bis zu 24 €

*Tabelle 25: Vergleich Reisekostenregelungen der ZKN mit der des Landes*

Der LRH hält die in der Reisekostenordnung der ZKN enthaltenen Entschädigungssätze für überhöht. Die ZKN als Körperschaft des öffentlichen Rechts und Träger hoheitlicher Aufgaben finanziert ihre Ausgaben aus öffentlichen Abgaben, wie Pflichtbeiträgen und Gebühren. Daher hat sie dem Grundsatz der Sparsamkeit folgend ihre Ausgaben auf das notwendige Maß zu beschränken.

Die ZKN als Teil der mittelbaren Landesverwaltung sollte sich bei der Erstattung der Reisekosten an den für die Landesverwaltung geltenden Maßstäben orientieren und die Reisekostensätze in ihrer Reisekostenordnung entsprechend anpassen.

Der LRH stellte zudem fest, dass den Vorstandsmitgliedern auf Antrag Sitzungsgelder auch für reguläre Termine innerhalb des Dienstgebäudes der ZKN gewährt wurden. Die Vorstandsmitglieder erhielten somit neben der monatlichen pauschalen Aufwandsentschädigung zusätzlich ein Sitzungsgeld von bis zu 520 € am Tag.

Aus Sicht des LRH legte die ZKN dabei den Begriff der „Sitzung“ zu weit aus. Zudem hinterfragte sie die Entschädigungen vor dem Hintergrund einer möglichen Doppelzahlung nicht.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die ZKN kumulierende Entschädigungsleistungen ausschließt. Dazu muss sie konkret definieren, welcher Aufwand durch die pauschale monatliche Aufwandsentschädigung abgegolten wird und welcher durch das Sitzungsgeld.

#### *Anwendung der LHO bei der Haushaltsführung*

Für juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, gelten in weiten Teilen die Vorschriften der LHO entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.<sup>306</sup>

---

<sup>306</sup> § 105 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 48 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz.

Ihr Haushaltswesen regeln die Kammern für Heilberufe im Speziellen durch eine Haushalts- und Kassenordnung. Diese hat die gesetzlichen Vorschriften über das Haushaltswesen des Landes sinngemäß zu übernehmen. Abweichungen mit Rücksicht auf die Organisation und die Bedürfnisse der Kammer sind zulässig, soweit die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung nicht gefährdet werden, das Haushaltsbewilligungsrecht der Kammerversammlung gewahrt wird und die Haushaltsführung für die Kammermitglieder ausreichend durchschaubar ist.<sup>307</sup>

Die Haushalts- und Kassenordnung der ZKN übernimmt die gesetzlichen Vorschriften über das Haushaltswesen des Landes nur teilweise sinngemäß. Die dort geregelten Abweichungen entsprechen teilweise nicht den gesetzlichen Voraussetzungen. Beispielsweise ist die Haushalts- und Kassenordnung insoweit widersprüchlich, als sie doppelte und kamerale Begriffe nebeneinander verwendet. Die Vermischung von kamerale und doppelte Sachverhalten erschwerte die sachgerechte Kontrolle und Steuerung des Kammerhaushalts.

Zudem brachte die ZKN die erforderlichen Nachtragshaushalte nicht rechtzeitig und transparent in die Kammerversammlung ein. Es fehlten ausreichende Regelungen zur Gewährleistung der Kassensicherheit. Bei Vergaben berücksichtigte die ZKN nicht die Regelungen der LHO.

Schließlich zeigen deutliche Plan-Ist-Abweichungen im Kammerhaushalt, dass ein Optimierungspotenzial beim Finanzcontrolling und letztendlich bei der Steuerung besteht.

Die ZKN hat ihren Haushalt künftig an den für sie maßgeblichen Haushaltsvorschriften des Landes auszurichten und hierzu ein bedarfsgerechtes Instrumentarium einzusetzen.

---

<sup>307</sup> § 7 Abs. 1 Kammergesetz für die Heilberufe.

### *Stellungnahme der ZKN*

Die ZKN kündigte in einer Stellungnahme an, den haushaltsrechtlichen Empfehlungen des LRH im Wesentlichen nachzukommen. Beispielsweise beabsichtige sie, sich für einen Rechnungslegungsstil – Doppik oder Kameralistik – zu entscheiden. Sie werde hierzu, zum Nachtragshaushalt und zur Kassensicherheit in ihrer Haushalts- und Kassenordnung Regelungen aufnehmen. Zudem werde sie einheitliche Richtlinien gemäß der Zielrichtung des § 55 LHO zum Vergaberecht beschließen.

## 37 Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR

*Die für Controlling und Steuerung durch Aufsichtsgremien erforderliche Kosten- und Erlöstransparenz ist bei Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR und seiner Tochtergesellschaften zum Teil nicht gewährleistet.*

*Das Vergaberecht wurde nicht immer hinreichend beachtet.*

*Die Recherchekooperationen des NDR erfordern eine vertragliche Grundlage.*

### *Allgemeines*

Der NDR beteiligt sich zur Steigerung seines Bekanntheitsgrads und seiner Reichweite an Großveranstaltungen. Großveranstaltungen sind nach dem Verständnis des NDR Veranstaltungen, bei denen mehr als ein Programm (z. B. NDR 2 und 90,3) mitwirkt. Für Berichterstattungsrechte werden Medienpartnerschaften mit Sportvereinen im Sendegebiet und mit Festivalveranstaltern vereinbart. Zur Bearbeitung komplexer journalistischer Recherchen mit hohem personellen Aufwand bestehen außerdem Kooperationen mit Verlagen und anderen Rundfunkanstalten.

Die Rechnungshöfe Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg (federführend) haben in einer gemeinsamen Prüfung mehrere dieser Kooperationen und Medienpartnerschaften untersucht.

### *Kooperationen bei Großveranstaltungen*

Die Rechnungshöfe haben für die Jahre 2013 bis 2015 beispielhaft die Kooperationen anlässlich des Hafengeburtstags in Hamburg, der Kieler Woche und des Plaza Festivals in Hannover geprüft.

Kosten und Erlöse für diese Veranstaltungen wurden sowohl direkt beim NDR als auch bei seiner Werbetochter NDR Media GmbH (NDR Media) gebucht. Darüber hinaus war die Buchungspraxis sowohl in den einzelnen Wirtschaftsjahren als auch jahresübergreifend uneinheitlich. Beträge für ein und dieselbe Veranstaltung wurden z. B. auf unterschiedlichen Kostenträgern erfasst. Dies hat dazu geführt, dass die Gesamtkosten für Veranstaltungen in der dem Verwaltungsrat vorgelegten Abrechnung des Wirtschaftsplans des NDR weder transparent noch vollständig dargestellt worden sind.

So ergaben sich Abweichungen zwischen dem Ausweis im abgerechneten Wirtschaftsplan und dem Gesamtbetrag der vom NDR erstellten Rechnungsübersichten, die sich z. B. bei den Kosten für die Kieler Woche gerundet für das Jahr 2013 auf 240.000 € und auf 105.000 € für das Jahr 2015 beliefen.

Kostentransparenz, Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der Daten sind für ein angemessenes Controlling und die Steuerung durch die Aufsichtsgremien unabdingbar. Die vom NDR vorgenommene Zuordnung derselben Veranstaltung zu verschiedenen Kostenträgern und die uneinheitliche Buchungs- und Auswertungspraxis genügen diesen Anforderungen nicht.

Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, Daten zu seinen Kooperationen und zu denen seiner Tochtergesellschaften konsistent zu erheben, transparent auszuwerten und darzustellen. Den Aufsichtsgremien sind vollständige und mit den Vorjahren vergleichbare Abrechnungen zuzuleiten.

Die im Prüfungsverfahren festgestellten Mängel bei der Darstellung der Kosten und Erlöse einzelner Kooperationsmaßnahmen im Wirtschaftsplan hat der NDR seinen Angaben zufolge nach Abschluss der Erhebung behoben. Die uneinheitliche Buchungspraxis will der NDR unter für ihn wesentlichen Transparenzgesichtspunkten beibehalten.

Die Rechnungshöfe halten daran fest, dass nur eine einheitliche Buchungspraxis, die die festgestellten Mängel abstellt, die für Controlling und Steuerung notwendige Transparenz schafft.

#### *Vergabe von Leistungen bei Großveranstaltungen*

Dem NDR werden von den Städten Kiel und Hamburg während der Kieler Woche bzw. des Hafengeburtstags Flächen zur Verfügung gestellt. Ein Teil dieser Fläche ist für Bühnen vorgesehen, auf denen der NDR sein Programm präsentieren kann. Die restliche Fläche wird durch den NDR insbesondere an Gastronomiebetriebe vergeben. Mit der Bewirtschaftung dieser Flächen hat er bis 2014 durch seine Werbetochter NDR Media und ab 2015 im eigenen Namen Unternehmen beauftragt.

In Bezug auf die Auftragsvergabe haben die Rechnungshöfe insbesondere festgestellt, dass der NDR und die NDR Media bei der Vergabe von Veranstaltungsdienstleistungen mehrfach gegen die Verpflichtung zur Anwendung des EU-Vergaberechts verstoßen haben.

Die Rechnungshöfe haben die festgestellten Vergabemängel beanstandet und den NDR aufgefordert, Leistungen künftig EU-vergaberechtskonform zu beschaffen.

Der NDR hat zugesagt, dass er und die NDR Media künftig den Forderungen der Rechnungshöfe zum Vergaberecht folgen werden.

#### *Recherchekooperationen*

Für journalistische Recherchen in mehreren Ländern und mit Auswertung von großen Datenmengen bestehen zwischen dem NDR und anderen Rundfunkanstalten und Verlagen Kooperationen.

Ein bekanntes Beispiel für eine solche Kooperation ist die Recherche-kooperation mit dem WDR und der Süddeutschen Zeitung. Die Ausgestaltung dieser Kooperation ist nicht vertraglich geregelt. Insbesondere gibt es keine Regelungen zur Kostentragung für gemeinsame Recherchen. Der NDR hat lediglich eine Honorarvereinbarung mit dem Leiter der Recherche Kooperation abgeschlossen, in der ausschließlich dessen Leistungsbeziehungen zum NDR geregelt sind.

Die Rechnungshöfe haben den NDR aufgefordert, Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Partnern aus Gründen der Nachvollziehbarkeit von Angemessenheit und Transparenz der finanziellen Beteiligung aller Kooperationspartner auf eine feste vertragliche Grundlage zu stellen.

Der NDR hält die Schaffung einer vertraglichen Grundlage für entbehrlich. Bei der Recherche Kooperation gebe es keine gemeinsamen Beschäftigten oder gemeinsame Etats, jeder der Mitwirkenden habe volle inhaltliche und personelle Autonomie. Der Informationsaustausch beruhe auf dem persönlichen Vertrauensverhältnis zwischen den handelnden Personen.

Die Rechnungshöfe halten an ihrer Auffassung fest. Dies gebietet nicht nur der transparente Umgang mit dem anteiligen Einsatz von Rundfunkbeiträgen. Die Rechnungshöfe geben auch zu bedenken, dass ohne vertragliche Grundlage Risiken im Fall von personellen oder finanziellen Veränderungen bei einem der beteiligten Partner in Kauf genommen werden.

#### *Schleswig-Holstein Musik Festival*

Der NDR kooperiert zur Steigerung der Wahrnehmung seiner Musikensembles mit dem Schleswig-Holstein Musik Festival (SHMF). In einem Rahmenvertrag wurde die Zusammenarbeit gegen Zahlung eines Pauschbetrags durch den NDR und die Einbringung und Finanzierung

von vier Konzerten als Eröffnungs- und Schlusskonzert festgelegt. Darüber hinaus hat der NDR weitere Einzelverträge über die Einbringung von Sach- und Geldleistungen abgeschlossen.

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass die Gesamtkosten des NDR für seine Beteiligung am SHMF nicht ermittelbar sind, da u. a. nicht alle vertraglichen Leistungen bei Vertragsabschluss bewertet wurden. Sie haben den NDR aufgefordert, die Struktur seiner Kostenrechnung zu überprüfen und Kostentransparenz über seine Beteiligung am SHMF herzustellen.

Der NDR hat hervorgehoben, dass das Engagement beim SHMF nicht ausschließlich unter wirtschaftlichen Aspekten zu betrachten sei, sondern der Erfüllung des Kulturauftrags im Sendegebiet diene.

Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Erfüllung des Kulturauftrags nicht von dem Gebot der Kostentransparenz entbindet. Die so ermittelten Kosten sind auch eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für künftige Vertragsabschlüsse.

#### *Medienpartnerschaften mit Sportvereinen*

Der NDR hat mit dem THW Kiel, Hannover 96 und dem HSV Medienpartnerschaften vereinbart, um über die Heimspiele in seinem Sendegebiet berichten und den eigenen Bekanntheitsgrad steigern zu können. Im Rahmen dieser Medienpartnerschaften hat die NDR Media als Dienstleisterin des NDR für Werbetätigkeiten Verträge mit den vorgenannten Vereinen geschlossen.

In den Medienpartnerschaften mit dem HSV und Hannover 96 sind dem NDR u. a. Hospitality-Leistungen wie z. B. Freikartenkontingente und sogenannte Business Seats mit Catering und weiteren Nebenleistungen in den VIP-Logen gewährt worden. Die erhaltenen Hospitality-Leistungen sind seitens des NDR u. a. zur Kontaktpflege und Kundengewinnung eingesetzt worden.

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass zu den Nutzern auch NDR- und NDR Media-Beschäftigte mit Begleitung gehörten, bei denen der Nachweis der dienstlichen Veranlassung nicht durchgängig vorgelegen hat.

Die Rechnungshöfe haben die unentgeltliche Abgabe von Freikarten und Business Seats an diesen Personenkreis, soweit sie ohne Nachweis der dienstlichen Veranlassung erfolgte, als nicht vereinbar mit der gebotenen wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel und den internen Vorgaben des NDR für die Gewährung privater Vorteile an Beschäftigte kritisiert.

Der NDR hat mitgeteilt, dass aus seiner und aus Sicht der NDR Media jedenfalls für Mitarbeiter, Repräsentanten und Aufsichtsgremien stets eine dienstliche Veranlassung bei der Überlassung von Freikarten vorgelegen habe. Gleichwohl würden sie erwägen, Kriterien für die Verteilung von Freikarten zu entwickeln und die Dokumentation über ausgegebene Karten zu verbessern. Die Inanspruchnahme von Business Seats hätten NDR und NDR Media zwischenzeitlich eingestellt.

Die Rechnungshöfe halten diese Maßnahmen für zielführend.

### 38 Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag

Der LRH kommt mit der Aufnahme der Hinweise auf Prüfungen anderer Rechnungshöfe seiner Berichtspflicht nach § 14 a Satz 3 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) 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.

#### *Cumulus Media GmbH*

Der Bayerische Oberste Rechnungshof hat die Cumulus Media GmbH geprüft. Der NDR hält über die Studio Hamburg GmbH eine Minderheitsbeteiligung an dieser Gesellschaft. Gegenstand der Prüfung war ein Vertrag mit einem Dienstleister über die Erstellung von Wettersendungen.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Bayerische Oberste Rechnungshof in seinem „Rundfunkbericht 2018“. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://www.orh.bayern.de>.

#### *ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH*

Der Hessische Rechnungshof hat die ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH, ein Unternehmen aller ARD-Anstalten, geprüft. Gegenstand der Prüfung war die Wirtschaftsführung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Hessische Rechnungshof in seinem „Rundfunkbericht 2018“. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://rechnungshof.hessen.de>.

*ifs internationale filmschule köln gmbh*

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat die ifs internationale filmschule köln gmbh geprüft. An dieser GmbH ist das ZDF beteiligt. Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach § 46 Satz 3 WDR-Gesetz, § 14 a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://lrh.nrw.de>.

*Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH*

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat die Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH geprüft. An dieser GmbH ist das ZDF beteiligt. Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach § 46 Satz 3 WDR-Gesetz, § 14 a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://lrh.nrw.de>.

Hildesheim, 07.05.2019

Niedersächsischer  
Landesrechnungshof

Dr. von Klaeden

Senftleben

Palm

Vollmer

Markmann