

Unterrichtung

Hannover, den 25.05.2022

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2020

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 97 LHO lege ich den Jahresbericht 2022 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2020 - vor.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2022
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2020 –

Inhalt

I	Allgemeines	1
II	Jahresbericht kompakt.....	3
III	Bemerkungen und Denkschrift.....	20
	Prüfung der Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen 2020	20
1	Haushaltsrechnung 2020	20
1.1	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020.....	20
1.2	Bildung des Einnahmerestes 2020	22
1.3	Bildung des Ausgaberesstes 2020	23
1.4	Ausschöpfung der Kreditermächtigungen	25
1.5	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe.....	26
1.6	Belege	26
1.7	Globale Minderausgaben.....	27
1.8	Sondervermögen und Rücklagen.....	29
2	Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen.....	33
2.1	Vermögensnachweisung.....	33
2.2	Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV	34
2.3	Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen	42
2.4	Verpflichtungsermächtigungen.....	43
	Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie.....	45
3	Prüfung von COVID-19-Maßnahmen	45
3.1	Zweckwidrige Verwendung von kreditfinanzierten Haushaltsmitteln aus dem COVID-19-Sondervermögen.....	48
3.2	Neustart Niedersachsen Investition – Förderung für fast jedermann	61
3.3	Keine Verstetigung von COVID-19-bedingten Förderungen des Landes	66
	Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz	69
4	Verwaltungsdigitalisierung: Ziel verfehlt	69
4.1	IT-Strategie und IT-Governance	72
4.2	IT-Konsolidierung.....	75
4.3	Chancen und Risiken für die Organisation	78
4.4	Wirtschaftlichkeitsgebot gilt auch für Digitalisierungsvorhaben	81
4.5	Finanzierung.....	85
4.6	Personal	90
4.7	Zwischenbilanz und Ausblick zur Verwaltungsdigitalisierung	92

5	Risiken beim Programm „Digitale Verwaltung Niedersachsen“	96
6	Gefährdete Realisierung und Nachnutzung der OZG-Leistungen im Themenfeld Gesundheit.....	104
7	Digitalisierung von Zuwendungsverfahren vorantreiben.....	112
8	Projekt Steuer-VIT: Eine halbe Milliarde Euro Projektvolumen mit nicht belastbarer Entscheidungsgrundlage.....	119
9	Steigende Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz in der Landesverwaltung.....	127
10	Informationstechnik an der Technischen Universität Braunschweig	135
11	IT-Administration an Grundschulen weiterhin auf Kosten des Unterrichts	141
	Personalhaushalt und Dienstrecht	148
12	Nachhaltige Entwicklung des Personalhaushalts trotz gezielter Einsparmaßnahmen fraglich	148
13	Optimierungsbedarf bei der Berechnung des Versorgungsbezugs unter Anrechnung von Renten	157
14	Verringerte besondere Altersgrenze in der Landespolizei	164
	Steuerungsdefizite.....	170
15	Gebührenerhebung bei der Landespolizei	170
16	Unzureichende Informations- und Steuerungsinstrumente bei der Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz	175
17	Fehlende Plätze im Maßregelvollzug: Straffällige auf freiem Fuß.....	180
18	Unzureichende Nutzung von Steuerungsinstrumenten bei der Landesnahverkehrsgesellschaft.....	186
19	Schwachstellen bei der Lohnsteuer-Außenprüfung.....	191
	Organisation und Wirtschaftlichkeit.....	197
20	Organisationsdefizite in der Landesverwaltung.....	197
21	Personal für allgemeine Verwaltungsaufgaben in der Justiz – effizienter einsetzen und ausbilden	213
22	Vorbereitungsdienst für die Lehrämter an den niedersächsischen Studienseminaren.....	219
23	Optimierungspotenzial bei der Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund.....	226
24	Herzog Anton Ulrich-Museum: Komplexe und technisch anspruchsvolle Ersteinrichtungen gehören in kompetente Hände	232
25	Landwirtschaftskammer unterhält zusätzliche Residenz für Kammerleitung in der Landeshauptstadt	236
26	Rechtsmedizinische Institute: Synergiepotenziale seit Jahren ungenutzt	239
27	Materialprüfung weiterhin unwirtschaftlich.....	245

	Hochschulen	250
28	Rechtswidrige Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen an Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen	250
29	Fehlerhafte Kalkulationen und Buchungen bei Drittmittelprojekten an Fachhochschulen.....	257
30	Erwerb einer Liegenschaft durch eine Stiftungshochschule gegen das Votum des Fachministeriums	264
	Fördermaßnahmen des Landes	271
31	Zuwendungen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums	271
32	Förderung von Bushaltestellen ohne Steuerung	277
33	Zielerreichung im Bereich der Wohnraumförderung ist fraglich	281
34	Förderung der Kindertagesbetreuung bündeln und vereinfachen.....	285
35	Missachtung des Haushalts- und Zuwendungsrechts bei der Förderung der Kontakt- und Informationsberatungsstellen	292
	Verschiedenes	298
36	Schloss Marienburg – Land und Bund zahlen die Sanierung	298
37	Nachbesserungsbedarf bei der Tierärztekammer Niedersachsen	304
38	Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion	311
IV	Nachgehakt	318
1	Smarte Schulverwaltung auch nach acht Jahren noch nicht in Sicht.....	319
2	Förderung von Gewerbegebietserschließungen – nicht immer zielgerichtet und bedarfsorientiert.....	322
3	Liegenschaftsmanagement – Im Schneckentempo zur Datenintegrität	326
4	Unzureichende Überarbeitung der Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen	328
5	Erste Schritte auf einem langen Weg – das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs	331

I Allgemeines

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

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

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der LRH nach § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) jährlich für den Landtag zusammen, soweit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung und für ihre Entlastung wegen der Haushaltsrechnung und des Nachweises über das Vermögen und die Schulden von Bedeutung sein kann. Diese Bemerkungen leitet er dem Landtag und der Landesregierung zusammen mit der nach § 97 Abs. 6 LHO beizufügenden Denkschrift mit weiteren Prüfungsergebnissen zu. Bemerkungen und Denkschrift sind anschließend Gegenstand der parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung. Auf Grundlage der Prüfung der Haushaltsrechnung durch den LRH entscheidet der Landtag über die Entlastung der Landesregierung 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 2020 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

Auf Inhalt und Umfang des Berichts wirkt sich 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.

An der Beschlussfassung zum Jahresbericht waren beteiligt:

Präsidentin	Dr. Sandra von Klaeden
Vizepräsident	Thomas Senftleben
Ministerialdirigent	Michael Markmann
Ministerialdirigent	Dr. Eckart Lantz
Ministerialdirigentin	Susanne Haack

II Jahresbericht kompakt

1 Haushaltsrechnung 2020

Die Haushaltsrechnung 2020 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält nach den Feststellungen des LRH alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

2 Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

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

Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

3 Prüfung von COVID-19-Maßnahmen

Der LRH führte seine mit dem Jahresbericht 2021 vorgestellten Analysen zu COVID-19-Maßnahmen des Landes fort. Er setzt mit den Ergebnissen auch im diesjährigen Jahresbericht einen Schwerpunkt.

3.1 Zweckwidrige Verwendung von kreditfinanzierten Haushaltsmitteln aus dem COVID-19-Sondervermögen

Der LRH bezweifelt nach wie vor, dass bei verschiedenen aus dem COVID-19-Sondervermögen finanzierten Maßnahmen des Landes der erforderliche zeitliche und sachliche Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie gegeben ist. Dieser Veranlassungszusammenhang ist notwendig, da das Land 6,7 Mrd. € des COVID-19-Sondervermögens über Kredite finanziert. In Anbetracht der pandemiebedingten Notlage durfte das Land diese Kredite trotz der Schuldenbremse aufnehmen. Die Mittel unterliegen jedoch einer besonderen verfassungsrechtlichen Zweckbindung an die außergewöhnliche Not-situation. Die diesbezügliche Rechtsauffassung des LRH wurde

zwischenzeitlich auch durch Urteile des Staatsgerichtshofs Hessen und des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz bezogen auf die dort errichteten Sondervermögen zur Finanzierung von COVID-19-Maßnahmen bestätigt.

Ohne diese Zweckbindung zu beachten, finanzierte das Land aus dem COVID-19-Sondervermögen u. a. auch Vorhaben, für deren Durchführung bereits vor Pandemiebeginn Mittel bereitstanden, wie für den Ausbau der digitalen Infrastruktur, oder deren Durchführung zur Pandemiebekämpfung nicht erforderlich war, wie die Vorbereitung des Umstiegs der Landesverwaltung auf die Software „MS Teams“ trotz vorhandener Anwendungen.

Auch bei verschiedenen anderen Maßnahmen des Landes hält der LRH die Finanzierung über das Sondervermögen im Ergebnis für unzulässig. Hierzu zählen u. a. die Förderung von Photovoltaik-Batteriespeichern, die Förderung der betrieblichen Ressourcen- und Energieeffizienz, der nicht-öffentlichen Elektroladeinfrastruktur und des Radwegebaus sowie energetische Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen.

3.2 Neustart Niedersachsen Investition – Förderung für fast jedermann

Erhebliche Mängel bei der zielgerichteten Ausgestaltung und Umsetzung von COVID-19-Maßnahmen stellte der LRH bei der Prüfung des aus dem COVID-19-Sondervermögen finanzierten Förderprogramms „Neustart Niedersachsen Investition“ fest. Von der Richtlinie profitierten u. a. auch Unternehmen aus Branchen, die in der COVID-19-Pandemie Umsatzzuwächse verzeichneten. Aufgrund der hohen Nachfrage erhöhte das Land sogar die Fördermittel von ursprünglich 300 Mio. € auf rd. 800 Mio. €, ohne eine vorherige Bedarfsanalyse durchzuführen.

3.3 Keine Verstetigung von COVID-19-bedingten Förderungen des Landes

Bei der dringend erforderlichen IT-Ausstattung von Schulen leistete das Land während der Pandemie Anschubhilfen, obwohl diese Investitionen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Schulträger fallen. Der LRH mahnt an, dass sich derartige landesseitige Förderungen außerhalb der eigentlichen Kostenlastverteilung zwischen Land und Kommunen nicht verstetigen, sondern auf den krisenbedingten Ausnahmefall beschränkt bleiben sollten.

Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz

4 Verwaltungsdigitalisierung: Ziel verfehlt

Bereits im letzten Jahr wies der LRH in einer Beratenden Äußerung und in seinem Jahresbericht auf Schwachstellen bei der Verwaltungsdigitalisierung hin. Mit einer Vielzahl von Prüfungen, die u. a. das Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“, die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz betrafen, setzte der LRH seine Untersuchung fort. Die Ergebnisse fasst der LRH in einem Schwerpunktabschnitt zusammen.

Der LRH sieht den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung weiterhin gefährdet. Er stellte fest, dass die Landesregierung über keine verbindliche IT-Architektur verfügte, die IT-Konsolidierung nicht konsequent verfolgte sowie auf notwendige Prozessbetrachtungen, Organisationsveränderungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzichtete. Der Parallelbetrieb von mindestens vier eAkte-Systemen in der Landesverwaltung, der Einsatz verschiedener Programme für dieselbe Aufgabe innerhalb des Landesamts für Geoinformation und Landvermessung Niedersachsen oder das Fehlen einer Schnittstelle zwischen dem Bezügeverfahren und dem Personalmanagementverfahren des Landes verdeutlichen die Defizite exemplarisch.

5 Risiken beim Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“

Trotz spürbarer Verbesserungen durch die Einführung einer agilen Programmmanagementmethode ist der Erfolg des Programms „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ weiterhin gefährdet. Nach wie vor fehlt u. a. ein ressortübergreifendes und landesweit verbindliches IT-Architekturkonzept, das einen einheitlichen Rahmen zur Umsetzung der IT-Landschaft festlegt. Aufgrund dessen befürchtet der LRH Dateninkonsistenzen und Betriebsstörungen.

Das Land beschäftigt für das Programm über 180 Externe auf Tagesbasis, ohne deren geschuldeten Arbeitserfolg vertraglich klar bestimmt und einen Wissenstransfer auf die Landesverwaltung ausreichend organisiert zu haben. Dies birgt für das Land das Risiko von dauerhaften, wirtschaftlich nachteiligen Abhängigkeiten.

6 Gefährdete Realisierung und Nachnutzung der OZG-Leistungen im Themenfeld Gesundheit

Niedersachsen ist mit der Realisierung der bundesweit übernommenen Bereitstellung der Online-Dienste im Themenfeld Gesundheit deutlich in Verzug. Ab dem Jahr 2023 muss das Land diese und alle anderen Verwaltungsleistungen auch digital anbieten. Die Verpflichtung dazu ergibt sich aus dem Onlinezugangsgesetz. Der LRH rechnet nicht mit einer zeitgerechten Umsetzung.

Das Land erhält vom Bund für die Erstellung der Online-Dienste im Themenfeld Gesundheit bis zum 31.12.2022 ca. 90 Mio. € Fördergelder. Danach muss das Land die Kosten über eine entsprechende Kostenbeteiligung der nachnutzenden Bundesländer und Kommunen finanzieren. Da das Land die Online-Dienste zu spät bereitstellen wird, werden vermutlich nur wenige andere Verwaltungen die von Niedersachsen entwickelten Lösungen nachnutzen. Der LRH befürchtet daher, dass das Land die zukünftigen Kosten überwiegend allein zu tragen hat; dies auch, weil bis Jahresende 2021 noch kein Finanzierungsmodell für mögliche nachnutzende Bundesländer und Kommunen erarbeitet wurde.

7 Digitalisierung von Zuwendungsverfahren vorantreiben

Das Land ist auf die sich aus dem Onlinezugangsgesetz ergebende Verpflichtung zur Digitalisierung von Zuwendungsverfahren ungenügend vorbereitet. Es muss die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine elektronische Antragsstellung ohne Originalunterschrift zügig klarstellen, um Rechtssicherheit zu schaffen und die Online-Dienste technisch entsprechend auszugestalten.

Darüber hinaus empfiehlt der LRH, dass das Land ein einheitliches Fördermittelverfahren und eine Fördermitteldatenbank einführt, um die behördliche Antragsbearbeitung durch Plausibilitätsprüfungen und eine höhere Datenqualität zu verbessern. Dies erfordert, dass sich die Landesregierung von ihrer singulären Betrachtung des Förderwesens löst, dessen organisatorische Heterogenität aufgibt und das Förderwesen einer digitalen Gesamtbetrachtung unterzieht.

8 Projekt Steuer-VIT: Eine halbe Milliarde Euro Projektvolumen mit nicht belastbarer Entscheidungsgrundlage

Entgegen der IT-Strategie des Landes überantwortete das Finanzministerium den IT-Betrieb der Steuerverwaltung im Rahmen des Projekts „Steuer-VIT – Vereinheitlichung der IT in der Steuerverwaltung“ an Dataport als externen IT-Dienstleister. Das Projektvolumen beträgt nahezu eine halbe Milliarde Euro. Die Auftragsvergabe des Ministeriums beruhte auf einer unzureichenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. So entschied das Ministerium u. a. nicht auf Basis eines konkreten Angebots von Dataport, sondern einer Preissimulation. Offen blieb auch, ob die Leistungen von Dataport der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Die Entscheidung des Ministeriums führt im Ergebnis nicht nur zu einer Schwächung von IT.Niedersachsen als zentralen IT-Dienstleister des Landes, sondern im Vergleich zu der unterlegenen Lösungsvariante auch zu einem höheren Personaleinsatz.

9 Steigende Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz in der Landesverwaltung

Das Ministerium für Inneres und Sport sowie das Kultusministerium vernachlässigten die Gewährleistung der Informationssicherheit und des Datenschutzes. Beides ist Grundvoraussetzung für eine verlässliche und vertrauenswürdige digitale Verwaltung. So kontrollierte das Innenministerium den Umsetzungsstand der Ressorts bei der Informationssicherheit überwiegend nur durch jährliche Abfragen und vertraute auf die erteilten Selbstauskünfte. Der LRH hält dagegen aktive Überprüfungen mittels Audits und Penetrationstests für erforderlich. Auch die seit dem Jahr 2012 unveränderte Cybersicherheitsstrategie ist veraltet und muss vom Innenministerium nicht zuletzt aufgrund der gestiegenen Bedrohungslage dringend erneuert werden. Das Kultusministerium sollte zeitnah eine Leitlinie für Lehrkräfte zur Informationssicherheit an Schulen erlassen, um die seit dem Jahr 2016 bestehende rechtliche Lücke zu schließen. Es muss zudem die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen an Schulen sicherstellen.

10 Informationstechnik an der Technischen Universität Braunschweig

Die Technische Universität Braunschweig missachtete grundlegende Anforderungen an den Datenschutz, die Informationssicherheit sowie die Verarbeitung personenbezogener Daten. Die internen Regelungen entsprachen in keinem Bereich der aktuellen Rechtslage, teilweise stammten diese aus den Jahren 2000 und 2003. Über Serverräume sowie deren Zutrittsregelungen und technische Ausstattung hatte die Technische Universität keine Übersicht. Auch die Organisation des IT-Betriebs zeigte Mängel in Form unnötiger Schnittstellen, Redundanzen und ausbleibender Synergieeffekte. Zurückzuführen war dies auf ein Nebeneinander von zentralem und dezentralem IT-Betrieb. Dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur waren diese Defizite trotz seiner Rechtsaufsicht nicht bekannt.

11 IT-Administration an Grundschulen weiterhin auf Kosten des Unterrichts

Obwohl die IT-Administration an Grundschulen in der Verantwortung der Schulträger liegt und Bund und Land diese kommunale Aufgabe mit erheblichen Finanzmitteln unterstützen, sind weiterhin an über 75 % der Grundschulen Landesbedienstete mit der IT-Administration belastet. Die technische Pflege von Servern, Datenspeichern und Funknetzwerken entspricht jedoch weder dem Ausbildungsinhalt noch dem originären Einsatz von Lehrerinnen und Lehrern im Unterricht. Zudem ist die Bindung von Lehrkräften für kommunale Aufgaben aus Sicht des LRH nicht angezeigt.

Personalhaushalt und Dienstrecht

12 Nachhaltige Entwicklung des Personalhaushalts trotz gezielter Einsparmaßnahmen fraglich

Die vom Land bei der Aufstellung des Haushalts 2022/23 umgesetzte, gezielte Einsparmaßnahme im Personalbereich erreicht aus Sicht des LRH nicht den erforderlichen nachhaltigen Effekt. Das Land reduzierte lediglich das nicht ausgeschöpfte Beschäftigungsvolumen und das entsprechende Personalkostenbudget um die Hälfte. Die erhebliche Diskrepanz zwischen Planung und tatsächlichem Personalbestand wurde durch eine eingeschränkte Transparenz des Haushalts begünstigt. Zudem zeigte sich erneut die Notwendigkeit der vom LRH mehrfach für Einsparmaßnahmen geforderten ergänzenden und verbindlichen Steuerung über die Planstellen für beamtetes Personal.

13 Optimierungsbedarf bei der Berechnung des Versorgungsbezugs unter Anrechnung von Renten

In einer Kontrollprüfung zur Anrechnung von Renten auf die Versorgungsbezüge stellte der LRH erneut fest, dass Versorgungsberechtigte bei Rentenversicherungsträgern Rentenansprüche nicht geltend machten oder anrechnungspflichtige Renten der Versorgungsbehörde nicht

anzeigten. Die Versorgungsbehörde überwachte mögliche Rentenansprüche und -zahlungen unzureichend. Dies führte zu Überzahlungen von über 1,5 Mio. €. Die Berichtigung der überprüften Zahlfälle erbringt derzeit jährliche Einsparungen von insgesamt mehr als 330.000 €.

14 Verringerte besondere Altersgrenze in der Landespolizei

Die gesetzliche Sonderregelung, nach der Polizeivollzugskräfte in Niedersachsen bereits mit 61 Jahren in den Ruhestand eintreten können, sofern sie besonders belastende Dienste zu verrichten hatten, ist nur bedingt rechtskonform umsetzbar. Dies liegt daran, dass es in der Praxis kaum möglich ist, Tätigkeiten der Polizeivollzugskräfte in den 80-er Jahren mit der erforderlichen Präzision zu rekonstruieren. Aber auch in anderen Fällen entschieden die Polizeibehörden uneinheitlich und in Teilen rechtswidrig. Aus Sicht des LRH fehlen praktikable Vorgaben des Ministeriums für Inneres und Sport.

Steuerungsdefizite

15 Gebührenerhebung bei der Landespolizei

Sowohl bei der Kalkulation als auch bei der Geltendmachung von Polizeigebühren stellte der LRH erhebliche Fehler fest. Für einen Großteil der Gebühren konnte das Ministerium für Inneres und Sport keine Kostendeckung nachweisen, weil aktuelle und verlässliche Berechnungsgrundlagen fehlten. Die innerhalb der Polizeibehörden zuständigen Wirtschaftsverwaltungen erhielten in rund jedem dritten Fall keine Kenntnis von gebührenpflichtigen Amtshandlungen des Polizeivollzugsbereichs. Wenn sie Gebühren erhoben, dann häufig zeitlich verzögert und nicht vollständig.

16 Unzureichende Informations- und Steuerungsinstrumente bei der Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz

Auch mehr als 20 Jahre nach Einführung der Budgetierung verfügte die Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz über keine geeigneten Informations- und Steuerungsinstrumente. Die Akademie und auch der

Landtag sollten die Möglichkeit haben, für mehr Wirtschaftlichkeit frühzeitig Handlungsbedarfe zu erkennen und Aufgabenprioritäten zu ändern. Der LRH fordert daher, die für eine Budgetierung notwendigen Instrumente, insbesondere eine Kosten- und Leistungsrechnung, unverzüglich fortzuentwickeln.

17 Fehlende Plätze im Maßregelvollzug: Straffällige auf freiem Fuß

In Niedersachsen befinden sich über 100 verurteilte suchtkranke oder psychisch kranke Straffällige auf freiem Fuß, da die notwendigen Plätze in Maßregelvollzugseinrichtungen fehlen. Das Land muss die Optionen zur Kapazitätserweiterung unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes zeitnah prüfen.

18 Unzureichende Nutzung von Steuerungsinstrumenten bei der Landesnahverkehrsgesellschaft

Trotz vorhandener Haushaltsreste in dreistelliger Millionenhöhe rechnet die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) ab dem Jahr 2024 mit erheblichen Haushaltsrisiken. Angesichts der sehr heterogenen Aufgabenstruktur der LNVG empfiehlt der LRH u. a. die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie eines Berichtswesens. Zudem sollten das Land und die LNVG die strategischen Ziele der Gesellschaft verbindlich und nachvollziehbar abstimmen. Dies ist seit über zehn Jahren unterblieben.

19 Schwachstellen bei der Lohnsteuer-Außenprüfung

Mit der Lohnsteuer-Außenprüfung kontrollieren die Finanzämter vorrangig, ob Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Lohnsteuer korrekt einbehalten und abgeführt haben. Kontrollmitteilungen sollen die steuerliche Umsetzung der Feststellungen, die auch andere Steuerarten betreffen können, sicherstellen. Steuerausfälle in Millionenhöhe entstanden, weil die Lohnsteuer-Außenprüfung entweder kein Kontrollmaterial fertigte oder die Finanzämter Feststellungen nicht auswerteten.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

20 Organisationsdefizite in der Landesverwaltung

Die Landesregierung misst der Organisationsarbeit weiterhin zu wenig Bedeutung bei. Aktuell liegt der Fokus der Verwaltungsdigitalisierung bei der technischen Umsetzung. Ebenso wichtige aufgabenbezogene sowie organisatorische Aspekte stellte das Land zurück. Als wichtige Weichenstellungen fehlen daher u. a. zentrale Leitlinien für die Digitalisierung der Prozesse und den künftigen Aufbau der Verwaltung.

21 Personal für allgemeine Verwaltungsaufgaben in der Justiz – effizienter einsetzen und ausbilden

Das Justizministerium ermittelte die Zuschlagsbedarfe für allgemeine Verwaltungsaufgaben in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften nicht sach- und methodengerecht. Der LRH ist der Ansicht, dass die Zuschläge in optimierten Strukturen nicht erforderlich wären und sieht diesbezüglich ein jährliches Einsparpotenzial von ca. 8,6 Mio. €. Weitere 2 Mio. € jährlich könnte das Justizministerium bei den Ausbildungskosten von Justizfachwirtinnen und Justizfachwirten einsparen. Dafür müsste es die Ausbildungszeit reduzieren. Diese dauert in Niedersachsen länger als in allen übrigen Bundesländern.

22 Vorbereitungsdienst für die Lehrämter an den niedersächsischen Studienseminaren

Der LRH ermittelte für jedes Studienseminar die Kosten des ausbildenden Personals pro Lehrkraft im Vorbereitungsdienst. Dabei stellte er bei allen Lehrämtern hohe Unterschiede zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Wert der Kosten für ein Ausbildungshalbjahr fest; im Extremfall betrug dieser bei den Studienseminaren für berufsbildende Schulen fast das Dreifache. Ursache war maßgeblich die jeweilige Größe eines Studienseminars.

Die Vorschriften, mit denen das Kultusministerium die Arbeit der Studienseminare organisiert, sind veraltet und werden uneinheitlich angewandt. Dies führt zu intransparenten und unterschiedlichen Bedingungen.

23 Optimierungspotenzial bei der Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund

Die Landesvertretung in Berlin räumte Externen ein, Veranstaltungen bei ihr durchzuführen, ohne zu prüfen, ob das erhobene Entgelt die eigenen Kosten deckte. Auch für die Gästezimmer ermittelte die Landesvertretung weder Kosten noch Auslastung und überließ diese zum Teil unentgeltlich an Personen außerhalb der Landesverwaltung. Die Landesvertretung sollte insbesondere für den Veranstaltungsbereich eine Kosten- und Leistungsrechnung einführen, u. a. um kostendeckende Entgelte ermitteln zu können und eine wirksame Steuerung zu ermöglichen.

24 Herzog Anton Ulrich-Museum: Komplexe und technisch anspruchsvolle Ersteinrichtungen gehören in kompetente Hände

Das Herzog Anton Ulrich-Museum in Braunschweig war im Zuge der baulichen Sanierung mit der Einrichtung seiner Ausstellungsräume überfordert. Es verfügte in vielerlei Hinsicht nicht über die nötigen Fachkenntnisse. Zudem fehlte dem Museum das für eine Aufgabe dieser Größe erforderliche Personal. Auch die Schnittstellenkoordination zwischen den verschiedenen Beteiligten erwies sich als schwierig. Immer wieder leistete das Staatliche Baumanagement deshalb unentgeltlich Schützenhilfe, um das Gesamtprojekt zum Abschluss zu bringen. Der LRH empfiehlt, dass das Staatliche Baumanagement bei anspruchsvollen Erstausrüstungsprojekten künftig im Rahmen der Projekt- und Schnittstellensteuerung die Federführung übernimmt.

25 Landwirtschaftskammer unterhält zusätzliche Residenz für Kammerleitung in der Landeshauptstadt

Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen ließ seit dem Jahr 2010 Standortkonzepte erarbeiten, um die Unterbringung am Standort Hannover zu optimieren. Statt die Ergebnisse der Konzeptarbeiten abzuwarten, verkaufte sie eine Liegenschaft in Innenstadtlage, mietete anschließend Teile davon zurück und erwarb zusätzlich ein benachbartes Gebäude. Der gesamte Platzbedarf der Kammer am Standort Hannover wird künftig durch einen Verwaltungsneubau in Hannover-Ahlem gedeckt. Das Gebäude in Innenstadtlage will die Kammer dennoch nicht aufgeben, um Büroräume für die Kammerleitung vorzuhalten.

26 Rechtsmedizinische Institute: Synergiepotenziale seit Jahren ungenutzt

Bereits vor fast zwei Jahrzehnten strebte das Land die Konzentration seiner beiden universitären rechtsmedizinischen Einrichtungen in Hannover und Göttingen an. Trotz mehrfacher Anläufe ist dies bis heute nicht umgesetzt. Beide Einrichtungen verzeichneten Defizite in ihren jeweiligen Leistungsbereichen. Der LRH fordert die Landesregierung auf, die Zusammenführung der Institute zur Rechtsmedizin Niedersachsen nunmehr zu realisieren, um Synergiepotenziale zu nutzen.

27 Materialprüfung weiterhin unwirtschaftlich

Die Materialprüfanstalten werden trotz mehrfacher Umorganisation nicht wirtschaftlich betrieben. Sie kommen weiterhin nicht ohne Landeszuschüsse aus.

Der LRH empfiehlt eine Zusammenlegung der Materialprüfanstalten in Hannover und Braunschweig. Die Betriebsstätte in Garbsen sollte aufgegeben werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Fortführung als Landesbetrieb nach Art oder Umfang weiterhin vorliegen. Grundsätzlich hält es der LRH zudem für erforderlich, dass das Wirtschaftsministerium in dem anstehenden

Reformprozess prüft, ob die Aufgaben der Materialprüfanstalten notwendigerweise durch eine Dienststelle des Landes betrieben werden müssen.

Hochschulen

28 Rechtswidrige Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen an Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen

Zwischen 2016 und 2019 gewährten mehrere Fachhochschulen ihren Professorinnen und Professoren rechtswidrige Forschungs- und Lehrzulagen in einem nicht unerheblichen Umfang. Die Hochschulen haben die Rückzahlung der Zulagen zu prüfen. In präventiver Hinsicht sollte das zuständige Ministerium für Wissenschaft und Kultur durch Erläuterungen in einer Verwaltungsvorschrift sicherstellen, dass die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen künftig rechtskonform erfolgt.

29 Fehlerhafte Kalkulationen und Buchungen bei Drittmittelprojekten an Fachhochschulen

Einige Fachhochschulen erfassten bei der Kalkulation von Auftragsforschungsprojekten ihrer Professorinnen und Professoren die anfallenden Kosten mehrfach nicht vollständig. Dadurch unterblieb die projektgebundene Refinanzierung von Landesmitteln zum Teil. Zudem missachteten die Fachhochschulen die Vorgabe der Bilanzierungsrichtlinie, für jeden Auftrag oder jedes Projekt grundsätzlich ein Projektkonto einzurichten, auf dem alle Kosten des Projekts zu buchen sind. Die Landesregierung muss sicherstellen, dass die Hochschulen die Kosten bei Drittmittelprojekten entsprechend den haushalts-, hochschul-, beihilfe- und besoldungsrechtlichen Regelungen kalkulieren und buchen.

30 Erwerb einer Liegenschaft durch eine Stiftungshochschule gegen das Votum des Fachministeriums

Der Stiftungsrat der Tierärztlichen Hochschule Hannover beschloss ohne vorherige Bedarfsfeststellung und gegen das Votum des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur den Erwerb einer Liegenschaft. Mit dem Ankauf sind erhebliche zusätzliche Betriebskosten verbunden, deren Finanzierung durch die Hochschule nach Auffassung des LRH nicht dauerhaft gesichert ist. Insofern ist nicht auszuschließen, dass das Land die Finanzhilfe der Hochschule erhöhen und zukünftige Erhaltungs- und Sanierungskosten tragen muss. Nach Ansicht des LRH sollte das Hochschulgesetz dahingehend geändert werden, dass Beschlüsse des Stiftungsrats zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Fachministeriums bedürfen. Dies sollte für Fälle gelten, in denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass mit dem Beschluss für das Land zusätzliche finanzielle Belastungen entstehen können.

Fördermaßnahmen des Landes

31 Zuwendungen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums

Das Kultusministerium erhöhte im schulischen Bereich seine Zuwendungen in den Jahren 2016 bis 2020 von rd. 5 Mio. € auf annähernd 70 Mio. €. Auch unter Berücksichtigung der hohen Belastung des Kultusministeriums und der Bewilligungsstellen durch die COVID-19-Pandemie stellte der LRH gleichwohl strukturelle und inhaltliche Optimierungsbedarfe in der Zuwendungspraxis fest. So verzichtete das Kultusministerium – entgegen eines Erlasses der Staatskanzlei – beim DigitalPakt Schule auf eine Eigenbeteiligung der Kommunen. Die hohe Anzahl an unterschiedlichen Bewilligungsstellen führte zu uneinheitlichen Vorgehensweisen. Der LRH empfiehlt zu prüfen, ob eine Konzentration auf wenige Bewilligungsstellen effizienter ist.

32 Förderung von Bushaltestellen ohne Steuerung

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung förderte in den Jahren 2015 bis 2019 Investitionen in Bushaltestellen mit ca. 24 Mio. €, ohne hierfür eine Richtlinie aufzustellen. Die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH subventionierte als zuständige Bewilligungsstelle eine Bushaltestelle in Oldenburg für ein geplantes Baugebiet, das auch nach sechs Jahren noch immer nicht erschlossen war.

33 Zielerreichung im Bereich der Wohnraumförderung ist fraglich

In Niedersachsen sank der Bestand an Mietwohnungen mit Belegungsbindung in den letzten Jahren dramatisch: seit dem Jahr 2012 bis zum Jahr 2020 um 38 %. Dieser Trend wird sich weiter fortsetzen. Nach den Feststellungen des LRH ist bereits heute absehbar, dass das Land sein Ziel – bis zum Jahr 2030 insgesamt 40.000 bezahlbare Wohnungen neu zu schaffen – nicht wird erreichen können. Erschwerend kommt hinzu, dass die Finanzierung der Förderungen ab dem Jahr 2026 noch offen ist. Eine aus Sicht der Finanzkontrolle alarmierende Prognose.

34 Förderung der Kindertagesbetreuung bündeln und vereinfachen

Das Land fördert die Personalausgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung über das Kindertagesstättengesetz und zusätzlich über freiwillige Leistungen. Dieses Nebeneinander von gesetzlichen und freiwilligen Leistungen sieht der LRH kritisch. Die Förderpraxis verursacht nicht nur einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei Land und Antragstellern, sondern konterkariert zudem das Ziel des Landes, dem offenkundigen Fachkräftemangel im Bereich der Kindertagesbetreuung wirksam zu begegnen. Über freiwillige Förderungen gebundene personelle Ressourcen sollten künftig vielmehr im Kindertagesstättengesetz „gebündelt“ und zur Erfüllung der vom Land festgelegten Qualitätsstandards eingesetzt werden.

35 Missachtung des Haushalts- und Zuwendungsrechts bei der Förderung der Kontakt- und Informationsberatungsstellen

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung verstieß seit Jahren gegen grundlegende Vorgaben des Haushalts- und Zuwendungsrechts – so das Fazit der Prüfung des LRH zur Förderung der Kontakt- und Informationsberatungsstellen (KIB). Es erhöhte sukzessive sein Fördervolumen, ohne seit mehr als 20 Jahren eine Erfolgskontrolle durchgeführt zu haben. Überdies konnte das Ministerium auch das erhebliche Landesinteresse als grundlegende Voraussetzung für eine landesseitige Förderung nicht darlegen. Der LRH verkennt nicht die wichtige und wertvolle Arbeit der KIB. Angesichts der festgestellten Mängel muss das Ministerium das Förderprogramm jedoch evaluieren, die künftige Förderung überdenken und konzeptionell neu ausgestalten.

Verschiedenes

36 Schloss Marienburg – Land und Bund zahlen die Sanierung

Das Land setzte sich das kulturpolitische Ziel, Schloss Marienburg als Museum dauerhaft für die Öffentlichkeit zu erhalten. Deshalb akzeptierte es in den Verhandlungen mit dem vorherigen Eigentümer, dass sich dieser nicht an den Ausgaben für die Sanierung des Schlosses beteiligt.

Die Sanierung des Schlosses sowie die Sicherung der darin vorhandenen Kulturgüter sind Bausteine einer „Gesamtlösung“, bei der die Beteiligten für einen dauerhaften und auskömmlichen Betrieb des Museums sorgen sollen. Hierbei sind jedoch die Zuständigkeiten als auch die Finanzierung von Aufgaben noch nicht umfassend geklärt. Diese Schwachstellen könnten für das Land zur Folge haben, eventuelle Finanzierungslücken ausgleichen zu müssen.

37 Nachbesserungsbedarf bei der Tierärztekammer Niedersachsen

Die Tierärztekammer Niedersachsen bildete Rücklagen ohne belastbare Prognosen. Sie muss künftig mehr auf die Grenzen zulässiger Vermögensbildung achten.

Auch bei der Entschädigung ihrer ehrenamtlich Tätigen zeigte sich Nachbesserungsbedarf: Da Regelungen fehlten, waren Höhe und Legitimation der Entschädigungsleistungen nicht nachvollziehbar. Zudem konnte die Tierärztekammer für Sonderzahlungen an einzelne Organmitglieder nicht nachweisen, dass den Zahlungsempfängerinnen und -empfängern tatsächlich Aufwand entstanden war.

38 Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion

Die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer prüften gemeinsam die Erstattungen von Reisekosten für die NDR-Sportredaktion und stellten im Einzelfall Mängel fest. Trotz bestehender IT-Unterstützung waren manuelle Abgleiche von Abrechnungsunterlagen erforderlich. Dies erschwert die Prüfung der Reisekosten und ist nicht wirtschaftlich. Das für Reisekostenabrechnung und Finanzbuchhaltung eingesetzte SAP-Verfahren des NDR hielt die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung nicht ein.

III Bemerkungen und Denkschrift

Prüfung der Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen 2020

1 Haushaltsrechnung 2020

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung 2020 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (HG 2020).¹ Die Haushaltsrechnung legte es dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 LHO mit Schreiben vom 15.12.2021² vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 NV dem LRH zur Prüfung.

Die Haushaltsrechnung 2020 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 2020

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2020 ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) aus. Nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und Ausgabereste der Jahre 2020 und 2019 ergibt sich folgendes ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO):

¹ Haushaltsgesetz 2020 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 15.07.2020 (Nds. GVBl. S. 239).

² Drs. 18/10445.

		Einnahmen €	Ausgaben €
a)	Nach dem Haushaltsgesetz 2020 ³ beträgt das Haushaltssoll	43.407.381.000,00	43.407.381.000,00
b)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2019 übernommenen Haushaltsreste	1.616.688.989,22	1.616.688.989,22
c)	Summe der Soll-Beträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2019 übernommenen Haushaltsreste (b)	45.024.069.989,22	45.024.069.989,22
d)	Nach der Haushaltsrechnung 2020 betragen		
	aa) die Ist-Einnahmen	40.787.142.969,69	
	bb) die Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 a und b LHO)		40.787.142.969,69
e)	Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2020 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2021 übertragen wurden	4.709.074.909,90	4.709.074.909,90
f)	Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2020 verbliebenen Haushaltsreste (e)	45.496.217.879,59	45.496.217.879,59
g)	Gegenüber der Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2019 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
	aa) Mehreinnahme	472.147.890,37	
	bb) Mehrausgabe		472.147.890,37
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020 (§ 83 Nr. 2 d LHO)		0,00

Tabelle 1: *Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Soll-Abschlusses 2020*

Im Haushaltsjahr 2020 zeigten sich deutlich die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Nachdem der ursprüngliche Haushalt des Jahres 2020 ein Haushaltsvolumen von rd. 34.732 Mio. € ohne Nettoneuverschuldung vorsah, änderte das Land diese Planung aufgrund der COVID-19-Pandemie.

Mit dem ersten Nachtrag vom 25.03.2020 erhöhte das Land das Haushaltsvolumen zunächst auf 36.132 Mio. €. Mit dem Zweiten

³ Siehe Fn. 1.

Nachtragshaushalt vom 15.07.2020 folgte eine weitere Erhöhung auf 43.407 Mio. €. Das Gesamtsoll des Jahres 2020 zuzüglich Einnahme- und Ausgabereste aus dem Jahr 2019 in Höhe von 1.617 Mio. € lag damit bei rd. 45.024 Mio. € (Vorjahr: 34.351 Mio. €).⁴

Aufgrund der durch die Pandemie erwarteten Mindereinnahmen und Mehrausgaben stellte der Landtag unter Inanspruchnahme der Ausnahme vom Verschuldungsverbot gemäß Artikel 71 Abs. 4 NV mit Beschluss vom 15.07.2020 das Vorliegen einer außergewöhnlichen Not-situation fest. Dieser Beschluss war Grundlage für den Zweiten Nachtragshaushalt 2020, mit dem der Landtag der Landesregierung eine Nettokreditermächtigung von 8.788 Mio. € einräumte. Diese setzte sich aus einer notsituationsbedingten Kreditermächtigung von 7.361 Mio. € sowie einer konjunkturbedingten Kreditermächtigung gemäß Artikel 71 Abs. 3 NV von 1.427 Mio. € zusammen.

Wegen eines weniger starken Rückgangs der Steuereinnahmen im Jahr 2020 als zu Beginn der Pandemie befürchtet und im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 dargestellt, stellte das Finanzministerium hiervon einen Betrag von 641,2 Mio. € in Abgang. Die Nettokreditermächtigung für das Jahr 2020 beträgt damit 8.146,8 Mio. €.

Auch für den Jahresabschluss 2021 zeichnet sich gemäß Mittelfristiger Planung 2022 - 2026 aufgrund einer sehr viel günstigeren Steuereinnahmeentwicklung ab, dass die im Haushaltsplan 2021 vorgesehene konjunkturbedingte Kreditaufnahme von 1.118 Mio. € nicht in Anspruch genommen werden muss, sondern sich stattdessen eine Tilgungsverpflichtung von 732 Mio. € ergibt.⁵

1.2 Bildung des Einnahmerestes 2020

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2020 von rd. 4.709,1 Mio. € besteht aus den Positionen

⁴ Haushaltsrechnung 2020, Nr. 3 des Abschlussberichts.

⁵ Mittelfristige Planung 2022 - 2026, S. 13.

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften
Kreditermächtigungen 4.664,4 Mio. €

und
- sonstige Einnahmereste 44,7 Mio. €

Der LRH hat die Bildung des Einnahmerestes aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen geprüft. Da Kreditermächtigungen nach § 3 HG 2020 in entsprechender Höhe verfügbar waren, ist die Bildung dieses Einnahmerestes nicht zu beanstanden.

1.3 Bildung des Ausgaberesstes 2020

Der Landeshaushalt erreichte im Jahr 2020 im Soll ein Volumen von 43,41 Mrd. €. Einschließlich der vorhandenen Ausgaberesste konnte das Land im Jahr 2020 über 45,02 Mrd. € verfügen. Die Ausgaberesste von 4.709,07 Mio. €⁶ resultieren aus in Vorjahren bewilligten, aber noch nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen. Über diesen Teil des Verfügungsvolumens entscheidet der Gesetzgeber im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens regelmäßig nicht neu.

Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit dürfen Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan grundsätzlich nur bis zum Ende eines Haushaltsjahres geleistet werden. Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die obersten Landesbehörden Ausgaberesste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgaberesste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Abs. 2 LHO).

⁶ Haushaltsrechnung 2020, Nr. 4.2.3 des Abschlussberichts.

Die Ausgaberrreste⁷ entwickelten sich seit dem Jahr 2015 wie folgt:

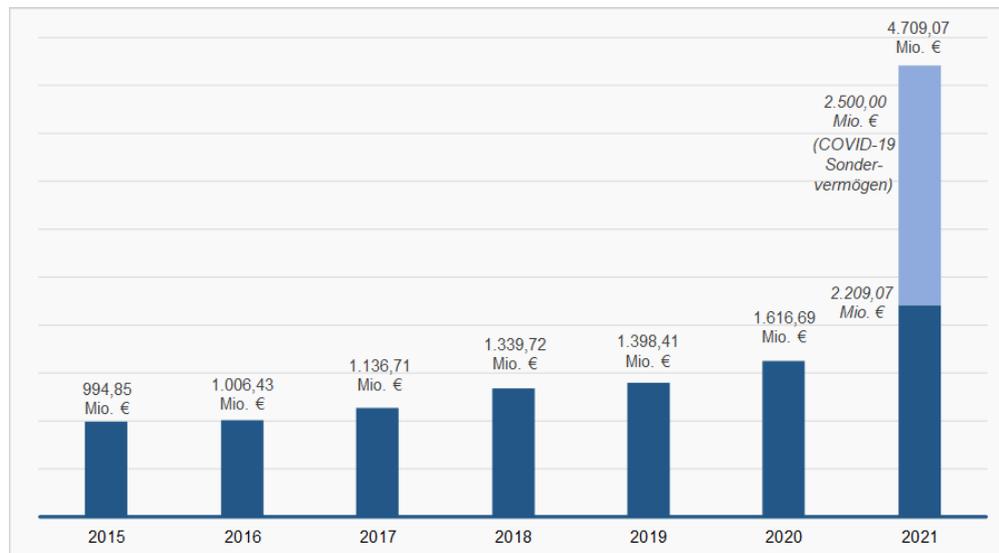


Abbildung 1: Entwicklung der Ausgaberreste seit dem Jahr 2015 (in Mio. €)

Die im Jahr 2020 gebildeten Ausgaberreste betragen 4.709,07 Mio. € und haben sich damit gegenüber dem Vorjahrsbetrag von 1.616,69 Mio. € annähernd verdreifacht.

Die Steigerung ist insbesondere auf die Bildung eines Ausgaberrestes in Höhe von 2.500 Mio. € bei Kapitel 13 02 Titel 634 65 „Zuweisungen an das Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“ zurückzuführen. Die übrigen Steigerungen der Ausgaberreste in Höhe 592,38 Mio. € verteilen sich auf verschiedene Einzelpositionen in den übrigen Einzelplänen. Die Ausgaberreste stiegen im Vergleich zum Vorjahr erneut deutlich.

Auch in Anbetracht der seit dem Jahr 2015 kontinuierlich steigenden Ausgaberreste weist der LRH erneut darauf hin, dass die Steigerung starkes Indiz dafür ist, dass das Land dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung trägt. Das Land sollte die Ursachen für die Steigerungen ermitteln und sachgerecht gegensteuern.

⁷ Es handelt sich um die in das jeweilige Jahr übertragenen Ausgaberreste.

1.4 Ausschöpfung der Kreditermächtigungen

Im Haushaltsjahr 2020 wurden unter Inanspruchnahme der Ausnahmen vom verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbot Netto-Kreditmarktmittel in Höhe von 8.788 Mio. € veranschlagt (§ 3 Abs. 1 HG 2020). Zudem bestanden Kreditermächtigungen aus dem Einnahmerest 2019.

Die Ausschöpfung der veranschlagten Mittel stellt sich wie folgt dar:

a)	Kreditermächtigung 2020	€
	Einnahmerest aus dem Vorjahr 2019	1.581.851.252,24
	Nettokreditermächtigung lt. HG 2020	8.788.000.000,00
	Summe	10.369.851.252,24
	<i>gemäß § 3 Nr. 3 HG 2020 aus Vorjahr</i>	<i>106.299.177,80</i>
b)	Inanspruchnahme der Ermächtigungen	
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Ist-Ausgleich	5.064.283.108,54
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Soll-Ausgleich (Einnahmerest 2020)	4.664.353.213,82
	Summe	9.728.636.322,36
c)	Differenz b) - a)	-641.214.929,88
	Verzicht auf Nettokreditermächtigung	641.214.929,88
	<i>gemäß § 3 Nr. 3 HG 2021 wird unverändert übertragen</i>	<i>106.299.177,80</i>

Tabelle 2: Ausschöpfung der Kreditermächtigung⁸

In Höhe von rd. 641,2 Mio. € verzichtete das Finanzministerium auf die Inanspruchnahme der Nettokreditermächtigung 2020, da dieser Betrag für das Haushaltsjahr 2020 nicht benötigt wurde. Eine weitere Erhöhung der Neuverschuldung in dieser Höhe wurde hierdurch vermieden.

Darüber hinaus bestand eine mit Rücksicht auf die Gegenfinanzierung innerer Kassenkredite gesetzlich fortgeschriebene Kreditermächtigung (§ 3 Nr. 3 HG 2020). Diese wurde nicht in Anspruch genommen, sondern in Höhe von 106.299.177,80 € weiter übertragen.

⁸ Haushaltsrechnung 2020, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

Die Berechnungen und rechtlichen Ausführungen zum Verschuldungsverbot werden in Nr. 2.2 näher betrachtet.

1.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe

Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Sie dürfen nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden (§ 37 Abs. 1 LHO). Sie bedürfen der nachträglichen Billigung des Landtages (§ 37 Abs. 4 LHO). Den Antrag auf nachträgliche Billigung stellte das Finanzministerium mit Schreiben vom 15.12.2021⁹.

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 357.381.817,24 € (Vorjahr: 229.900.747,83 €) aus.

	2019 €	2020 €	Veränderung €
Überplanmäßige Ausgaben	124.527.029,55	113.697.074,67	-10.829.954,88
Außerplanmäßige Ausgaben	105.333.718,28	243.684.742,57	138.351.024,29
Vorgriffe	40.000,00	0,00	-40.000,00
Summe	229.900.747,83	357.381.817,24	127.481.069,41

Tabelle 3: Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Haushaltsvorgriffen

Für elf Fälle mit Ausgaben von 4.327.397,05 € unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

1.6 Belege

Der LRH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2020 im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Belegführung zu Einnahmen und Ausgaben basierend auf einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren.

⁹ Siehe Fn. 2.

Für repräsentative Ergebnisse erstreckte sich die Prüfung auf insgesamt 30 Dienststellen des Landes. Der LRH prüfte bei diesen für die Stichprobe zufällig ausgewählten Dienststellen insgesamt 1.959 Anordnungen. Die Prüfung beinhaltete sowohl die einzelnen Auszahlungs- bzw. Annahmeanordnungen als auch jeweils alle zugehörigen begründenden Unterlagen. Die auf diese Weise gewonnenen Ergebnisse ließen eine repräsentative Bewertung der gesamten Belegführung des Haushaltsjahres in Niedersachsen zu. Der LRH kommt danach zu dem Ergebnis, dass die Belegführung als geordnet angesehen werden kann.

1.7 Globale Minderausgaben

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

Im Haushaltsplan 2020 waren Globale Minderausgaben in Höhe von 234,9 Mio. € (Vorjahr: 149,4 Mio. €) veranschlagt. Erstmals veranschlagte das Land im Jahr 2020 in verschiedenen Einzelplänen sogenannte „Ressortspezifische Zuschussminderungen“. Dabei handelt es sich ebenfalls um Globale Minderausgaben, die jedoch einzelnen Ressorts „ressortspezifisch“ zugeordnet wurden. Das Finanzministerium teilte hierzu mit, dass die Landesregierung mit der Entscheidung zum Haushaltsplanentwurf 2020 beschlossen habe, die Finanzierung des Programms zur „Stärkung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Niedersachsen“ und die Finanzierung weiterer auf dem Haushalt liegender Belastungen durch eine den Ressorts ressortspezifisch zugeordnete Globale Minderausgabe zu erwirtschaften. Zur besseren Erkennbarkeit sei diese Globale Minderausgabe als Ressortspezifische Zuschussminderung bezeichnet worden.

Die Globalen Minderausgaben wurden in den Jahren 2019 und 2020 wie folgt veranschlagt:

Einzelplan		2020	davon GMA	davon RZM	2019	Veränderung
		€	€	€	€	€
02	Staatskanzlei	221.000		221.000		221.000
03	Innenministerium	15.457.000		15.457.000		15.457.000
04	Finanzministerium	4.496.000		4.496.000		4.496.000
05	Sozialministerium	29.081.000	7.241.000	21.840.000	8.054.000	21.027.000
06	Wissenschaftsministerium	24.265.000	5.763.000	18.502.000	5.763.000	18.502.000
07	Kultusministerium	19.763.000		19.763.000		19.763.000
08	Wirtschaftsministerium	11.121.000	7.000.000	4.121.000		11.121.000
09	Landwirtschaftsministerium	2.174.000		2.174.000		2.174.000
11	Justizministerium	5.737.000		5.737.000		5.737.000
13	Finanzministerium	120.000.000	120.000.000	0	135.591.000	-15.591.000
15	Umweltministerium	2.438.000		2.438.000		2.438.000
16	Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten	186.000		186.000		186.000
Summe		234.939.000	140.004.000	94.935.000	149.408.000	85.531.000

Tabelle 4: Veranschlagung der Globalen Minderausgaben 2019/20

Gegenüber dem Jahr 2019 erhöhten sich die Globalen Minderausgaben im Jahr 2020 um rd. 85,5 Mio. €. Zudem wurden in fast allen Einzelplänen Globale Minderausgaben einschließlich Ressortspezifischer Minderausgaben ausgebracht.

Die Globalen Minderausgaben und Ressortspezifischen Zuschussminderungen wurden im Haushaltsjahr 2020 jeweils in den Einzelplänen, in denen sie ausgebracht waren, erwirtschaftet.

In Anbetracht dessen, dass das Land das Instrument der Globalen Minderausgabe erneut ausweitete, weist der LRH nachdrücklich darauf hin, dass es zur Förderung der Transparenz – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – sinnvoll ist, anstelle der veranschlagten Globalen Minderausgaben Ansatzreduzierungen bei den einzelnen Haushaltsstellen vorzunehmen. Das Land sollte hier verstärkt gegensteuern.

1.8 Sondervermögen und Rücklagen

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

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

Nach der „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie Bestände an Sondervermögen und Rücklagen“¹⁰ wiesen die Sondervermögen und Rücklagen zum jeweiligen Jahresende folgende Bestände auf:

¹⁰ Haushaltsrechnung 2020, Abschnitt III, S. 7.

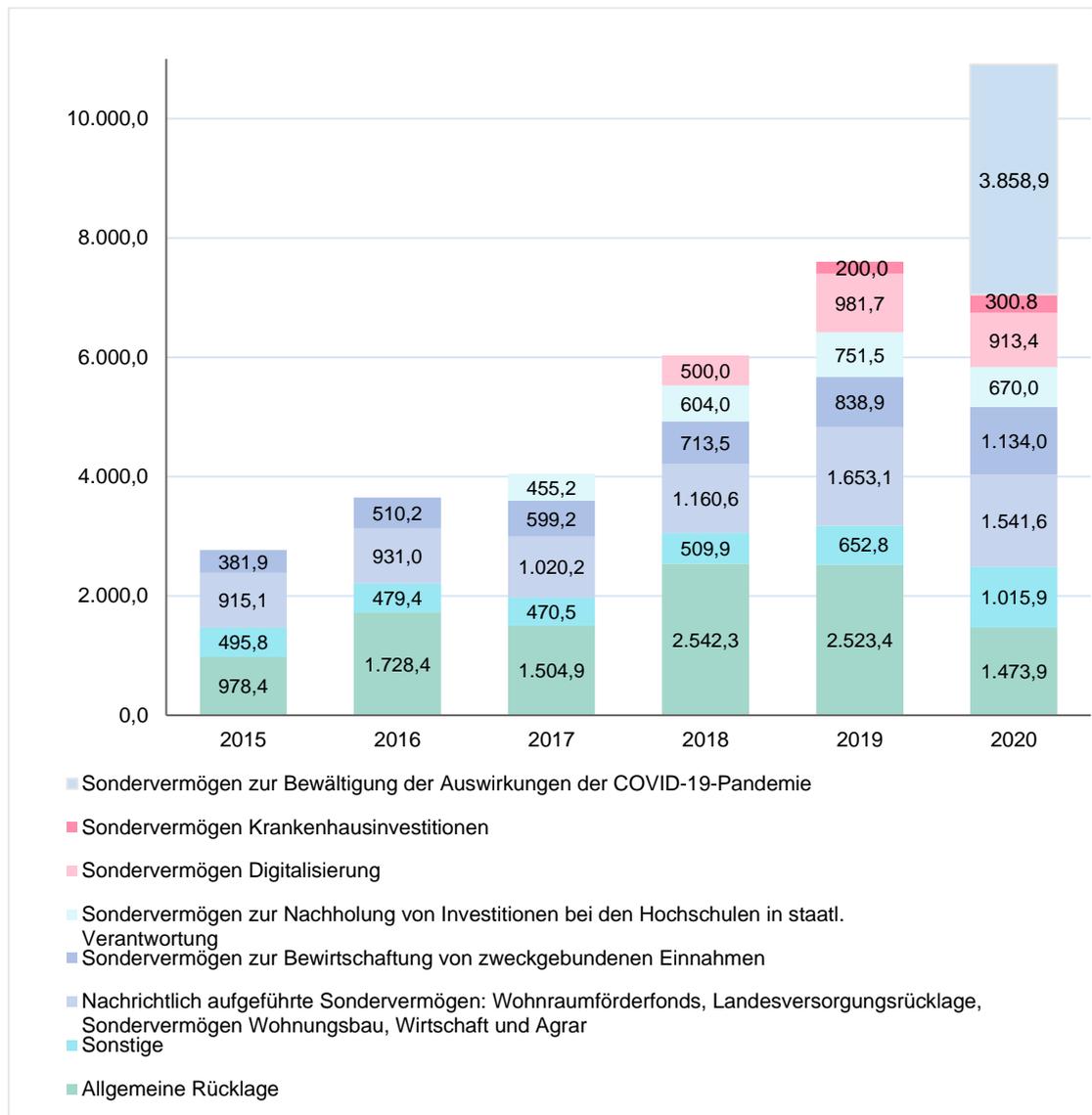


Abbildung 2: Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen (in Mio. €)¹¹

Der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen stieg in den Jahren 2015 bis 2020 von 2.771,2 Mio. € auf 10.908,5 Mio. € und damit annähernd auf das Vierfache. Allein im Jahr 2020 erhöhte sich der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen gegenüber dem Vorjahr um rd. 3.307,1 Mio. €.

¹¹ Der Gesamtbetrag des Sondervermögens zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung liegt zum 31.12.2020 um 626 Mio. € (31.12.2019 = 538 Mio. €, 31.12.2018 = 445 Mio. €) über dem ausgewiesenen Betrag. Die Mittel wurden der Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft Niedersachsen mbH gemäß § 6 Abs. 3 des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ vorübergehend als Darlehen zur Verfügung gestellt.

Die Steigerung ist insbesondere auf das im Jahr 2020 errichtete „Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“¹² zurückzuführen. Das Sondervermögen (Kapitel 51 35) setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

1. Aus dem Jahresabschluss 2019 wurden dem Sondervermögen im Haushaltsvollzug 2020 durch Umbuchung 480 Mio. € aus dem Bestand der Allgemeinen Rücklage zugeführt.¹³
2. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurden für das Sondervermögen zusätzliche Landesmittel in Höhe von 6.481 Mio. € bereitgestellt.¹⁴
3. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs wurden dem Sondervermögen Zuweisungen des Bundes, insbesondere für Entschädigungszahlungen nach § 56 Abs. 1 a Infektionsschutzgesetz, sowie Einnahmen aus der Weitergabe von persönlicher Schutzausrüstung u. Ä. zugeführt.¹⁵
4. Dem Sondervermögen wurden die Haushaltsmittel zugeführt, die aufgrund des ersten Nachtragshaushalts 2020 bei Kapitel 13 02 Titelgruppe 65 veranschlagt, aber im Haushaltsjahr 2020 nicht verausgabt wurden.¹⁶

Über das Sondervermögen werden lt. Finanzierungsplan insgesamt rd. 7.707 Mio. € abgewickelt. Der Bestand per 31.12.2020 betrug rd. 3.858,9 Mio. € und wurde auf das Folgejahr übertragen.

¹² Vgl. Artikel 2 des Gesetzes vom 12.05.2020 (Nds. GVBl. S. 108): Gesetz über das Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (COVID-19-Sondervermögensgesetz – COVID-19-SVG –).

¹³ § 4 Abs. 1 COVID-19-SVG, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2020 (Nds. GVBl. S. 236).

¹⁴ Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 15.07.2020 (Nds. GVBl. S. 239).

¹⁵ § 4 Abs. 3 COVID-19-SVG; vgl. auch HP 2021, Erläuterung Nr. 3 zu Kapitel 51 35.

¹⁶ § 4 Abs. 2 COVID-19-SVG.

Der Bestand der Allgemeinen Rücklage entwickelte sich wie folgt:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stand 01.01.	1.029,1	978,4	1.728,4	1.504,9	2.542,3	2.523,4
Zuführung	429,0	750,0	526,5	1.837,4	1.431,1	0,0
Entnahme	479,7	0,0	750,0	800,0	1.450,0	1.049,5
Stand 31.12.	978,4	1.728,4	1.504,9	2.542,3	2.523,4	1.473,9

Tabelle 5: Entwicklung der Allgemeinen Rücklage (in Mio. €)

Im Jahr 2020 erfolgte keine Zuführung zur Allgemeinen Rücklage.

Im Haushaltsjahr 2020 verringerte sich der Bestand der Allgemeinen Rücklage durch folgende Maßnahmen um 1.049,5 Mio. €:

- Zuführung an das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ in Höhe von 400 Mio. €. ¹⁷
- Zuführung an das „Sondervermögen Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen – Gewerblicher Bereich“ in Höhe von 150 Mio. € und an das Sondervermögen „Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen – Ökologischer Bereich“ in Höhe von 19,5 Mio. €. ¹⁸
- Zuführung an das „Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“ in Höhe von 480 Mio. €. ¹⁹

Die im Haushaltsplan 2020 zum Haushaltsausgleich vorgesehene Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 267,5 Mio. €²⁰, wurde nicht vorgenommen.

Nach den Haushaltplänen 2021 bis 2023 sollen der Allgemeinen Rücklage zum Haushaltsausgleich Beträge in Höhe von 459,5 Mio. € (2021), 395,0 Mio. € (2022) sowie 619,4 Mio. € (2023) entnommen

¹⁷ Vgl. Artikel 1 des Gesetzes vom 12.05.2020 (Nds. GVBl. S. 108).

¹⁸ Vgl. Artikel 3 des Gesetzes vom 12.05.2020 (Nds. GVBl. S. 108).

¹⁹ Vgl. Artikel 2 des Gesetzes vom 12.05.2020 (Nds. GVBl. S. 108).

²⁰ Ansatz bei Kapitel 13 02 Titel 359 11, Haushaltsplan 2020.

werden.²¹ Der Bestand der Allgemeinen Rücklage wäre damit vollständig aufgezehrt.

2 Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

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

2.1 Vermögensnachweisung

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“²² schließt mit einem Bestand von 1.977.722.347,88 € ab.

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

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

²¹ Ansatz bei Kapitel 13 02 Titel 359 11, Haushaltsplan 2021 bzw. Haushaltsplan 2022/23.

²² Haushaltsrechnung 2020, Abschnitt II, S. 3.

2.2 Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV

2.2.1 Schuldenstand und Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO

Die bis zum Haushaltsjahr 2019 in der Haushaltsrechnung enthaltene Darstellung der fundierten Schulden²³ ist in der Darstellung des für die Feststellungen nach § 18 d LHO maßgeblichen Schuldenstands aufgegangen. Das Land weist diesen auf Basis des Schuldenstands in Abgrenzung des Stabilitätsrats aus.²⁴ Der Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2020 beträgt danach rd. 68.727 Mio. € (Vorjahr: 60.580 Mio. €).

Die Gesamtverschuldung des Landes einschließlich der Schulden im öffentlichen Bereich, also der vom Finanzministerium nur nachrichtlich dargestellten Wohnungsbaudarlehen beim Bund, beträgt rd. 69.190 Mio. € (Vorjahr: 61.069 Mio. €).

²³ Bei den fundierten Schulden handelt es sich um die Summe der Kreditmarktschulden und der Schulden im öffentlichen Bereich.

²⁴ Für Zwecke der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern nach Artikel 109 a Grundgesetz meldet das Land einen Schuldenstand nach Vorgabe des Stabilitätsrats.

Bezeichnung	Schuldenstand zu Beginn des Haushalts- jahres 2020 €	Schuldenstand am Ende des Haushalts- jahres 2020 €	mithin Zugang + Abgang – €
1. Kreditmarktschulden			
Wertpapierschulden			
Landesschatzanweisungen	41.820.000.000	48.570.000.000	6.750.000.000
Schulden beim öffentlichen Bereich			
- bei der gesetzlichen Sozialversicherung	107.766	103.721	-4.045
- bei sonstigen öffentl. Sonderrechnungen	100.000.000	84.000.000	-16.000.000
Schulden beim nicht-öffentli- chen Bereich			
- bei Kreditinstituten	9.317.217.646	8.456.959.454	-860.258.192
- beim sonstigen inländischen Bereich	4.941.512.661	4.354.456.201	-587.056.460
zusammen	56.178.838.073	61.465.519.376	5.286.681.303
2. Rückgebuchte Kredite	2.713.160.887	2.490.758.647	-222.402.240
3. Übertragene Kreditermächtigungen			
- zum Ausgleich des Haushalts übertragen	1.581.851.252	4.664.353.214	3.082.501.962
- nach § 3 Abs. 2 HG 2019/ § 3 Nr. 3 HG 2020 übertragen	106.299.178	106.299.178	0
Kreditaufnahme gesamt	60.580.149.390	68.726.930.415	8.146.781.025
nachrichtlich: Wohnungsbaudarlehen beim Bund	488.802.706	463.804.515	-24.998.191
Kassenkredite lt. SFK 4	1.352.245.231	1.592.320.774	240.075.543

Tabelle 6: Darstellung des Schuldenstands und der Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO²⁵

Die Kassenkredite betragen am Ende des Haushaltsjahres 2020 rd. 1.592 Mio. € (Vorjahr: 1.352 Mio. €). Das Finanzministerium passte die Darstellung an die Systematik der SFK 4-Statistik an. Sie enthält daher nur noch erhaltene Zahlungen im Rahmen des Cash-Poolings

sowie erhaltene Barsicherheiten für Derivate, sogenannte Cash Collaterals.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Schuldenstands in Abgrenzung des Stabilitätsrats für die Jahre 2017 bis 2023:

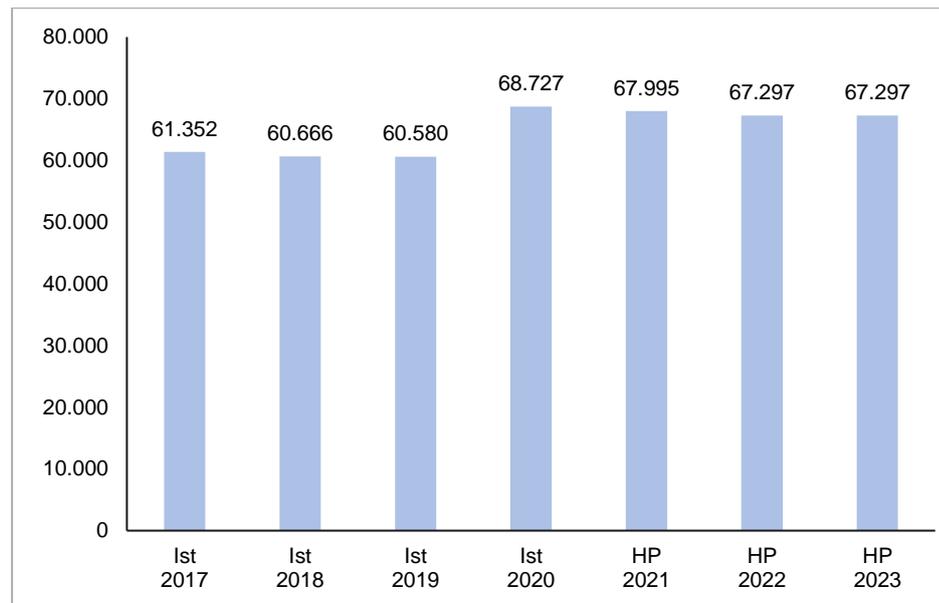


Abbildung 3: *Entwicklung der Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrats (in Mio. €)*

Der Schuldenstand nach Abgrenzung des Stabilitätsrats erhöhte sich zum 31.12.2020 gegenüber dem Vorjahr um 8.147 Mio. €.

Für den Jahresabschluss 2021 zeichnet sich gemäß Mittelfristiger Planung 2022 - 2026 aufgrund einer sehr viel günstigeren Steuereinnahmeentwicklung ab, dass die im Haushaltsplan 2021 vorgesehene konjunkturbedingte Kreditaufnahme von 1.118 Mio. € nicht in Anspruch genommen werden muss, sondern sich stattdessen eine Tilgungsverpflichtung von 732 Mio. € ergibt. Dies hätte einen entsprechenden Rückgang der Schulden auf 67.995 Mio. € zur Folge.

Auf Basis der Steuerschätzung aus November 2021 sieht der Haushaltsplan 2022 die Tilgung konjunkturbedingter Kreditaufnahmen früherer Jahre in Höhe von 698 Mio. € vor.²⁶

2.2.2 Einhaltung der Grenzen zulässiger Verschuldung

Zum 01.01.2020 trat ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot in Kraft, das in Artikel 71 Abs. 2 NV und den §§ 18 a bis f LHO verankert ist. Die Regelungen des Verschuldungsverbots sehen vor, dass der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist (Artikel 71 Abs. 2 NV). Ausnahmen sind in Artikel 71 Abs. 3 und Abs. 4 NV vorgesehen. Das Land erließ zur Ausführung der §§ 18 a, 18 b und 18 d LHO auf Basis des § 18 e LHO eine Verordnung (VO)²⁷.

Das Finanzministerium nimmt in der Haushaltsrechnung 2020 die entsprechenden Anpassungen in der Darstellung der Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV vor.

Konjunkturkomponente

Artikel 71 Abs. 3 NV sieht vor, dass bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind. Zur Feststellung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ist eine Konjunkturkomponente zu bestimmen.²⁸ Die Konjunkturkomponente erlaubt, bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage konjunkturbedingte Mindereinnahmen durch Einnahmen aus Krediten auszugleichen, soweit ein Ausgleich durch Entnahmen aus der Konjunkturbereinigungsrücklage nicht möglich ist. Bei einer positiven Abweichung sind die entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse zur Tilgung konjunktur-

²⁶ Mittelfristige Planung 2022 - 2026, S. 15.

²⁷ Verordnung zur Ausführung der §§ 18 a, 18 b und 18 d der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung vom 10.12.2019 (Nds. GVBl. S. 373).

²⁸ Die Details zu dem hierfür durchzuführenden Konjunkturbereinigungsverfahren sind in § 18 b LHO und der auf Basis des § 18 e LHO erlassenen VO geregelt (siehe Fn. 27).

bedingter Kredite aus Vorjahren zu verwenden. Danach verbleibende Beträge sind der zweckgebundenen Konjunkturbereinigungsrücklage zuzuführen.

Zum Abschluss des Haushaltsjahres sind die Annahmen anhand der tatsächlich eingegangenen Steuereinnahmen zu aktualisieren und die Steuerabweichungskomponente, die Konjunkturkomponente sowie die sich daraus ableitende zulässige Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr erneut zu ermitteln.

Die im Zuge des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 fortzuschreibende Konjunkturkomponente betrug +31 Mio. €. Gemäß § 18 b Abs. 4 LHO in Verbindung mit § 3 VO war diese Konjunkturkomponente durch die Steuerabweichungskomponente im Haushaltsabschluss fortzuschreiben.

Dies setzte das Finanzministerium ausweislich der Haushaltsrechnung um. Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente im Abschluss des Haushaltsjahres war der Konjunkturkomponente im Entwurf des Haushaltsplans in entsprechender Anwendung des § 2 VO eine Steuerabweichungskomponente hinzuzurechnen (§ 3 Abs. 1 VO). Die Steuerabweichungskomponente beträgt unter Berücksichtigung der sogenannten „Abschneidegrenze“ des § 18 b Abs. 3 Satz 3 LHO -1.458,0 Mio. €.

Im Haushaltsabschluss 2020 ergibt sich danach eine negative Konjunkturkomponente von -1.427,0 Mio. €. In dieser Höhe war eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2020 zulässig.

Den entsprechenden Saldo der konjunkturellen Verschuldung bzw. den Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage weist das Finanzministerium in der Haushaltsrechnung aus.²⁹ Zudem weist es gemäß § 3

²⁹ Haushaltsrechnung 2020, Abschnitt II, S. 9, Nr. 4.2.3.

Abs. 2 VO den Saldo der Konjunkturkomponenten im Abschluss des Haushaltsjahres aus (= Symmetrienachweis).³⁰

Notsituationsbedingte Kredite

Darüber hinaus lässt Artikel 71 Abs. 4 NV im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, Ausnahmen vom Verschuldungsverbot zu. Ein solcher Beschluss bedarf für die Aufnahme von Krediten in Höhe von über 0,5 % des zuletzt festgestellten Haushaltsvolumens der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages, im Übrigen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Landtages. Entsprechend aufgenommene Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden. Der Beschluss des Landtages ist mit einem entsprechenden Tilgungsplan zu verbinden.

Gemäß Beschluss des Landtages vom 15.07.2020 war im Haushaltsjahr 2020 eine notsituationsbedingte Kreditaufnahme von 7.361 Mio. € zulässig. Dieser Beschluss war Grundlage für die Ermächtigung zur Kreditaufnahme von 8.788 Mio. € gemäß § 3 Nr. 1 HG 2020 in der Fassung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes vom 15.07.2020.

Wegen des weniger starken Rückgangs der Steuereinnahmen als zu Beginn der Pandemie befürchtet und im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 dargestellt, stellte das Finanzministerium 641,2 Mio. € im Haushaltsabschluss 2020 in Abgang.

Die Kreditaufnahme des Haushaltsjahres 2020 betrug damit 8.146,8 Mio. €. Hierfür schöpfte das Finanzministerium vorrangig die Obergrenze nach Artikel 71 Abs. 3 NV, §§ 18 a und 18 b LHO aus, nahm also die Möglichkeit, konjunkturbedingte Kredite aufzunehmen in voller Höhe in Anspruch. Insofern war nur die darüber hinausgehende Kreditaufnahme von 6.719,8 Mio. € als ausgeschöpft

³⁰ Haushaltsrechnung 2020, Abschnitt II, S. 10, Nr. 4.2.4.

notlagenbedingte Kreditaufnahme zu erfassen. Die zulässige notsitua-
tionsbedingte Kreditaufnahme von 7.361 Mio. € wurde demnach nur in
Höhe von 6.719,8 Mio. € in Anspruch genommen.

Von der Neuverschuldung von 8.147 Mio. € wurden 5.064 Mio. € tat-
sächlich valuiert und 3.083 Mio. € in das nächste Haushaltsjahr über-
tragen.

Der im Beschluss des Landtages vom 15.07.2020 enthaltene Tilgungs-
plan sieht für das Haushaltsjahr 2020 noch keine Tilgung notlagenbe-
dingter Kredite vor. Die erste Tilgungsrate wird gemäß Landtagsbe-
schluss im Jahr 2024 fällig.

Kontrollkonto

Im Haushaltsvollzug kann die festgestellte Kreditaufnahme von der
endgültig zulässigen Kreditaufnahme, insbesondere unter Berücksich-
tigung der Steuerabweichungskomponente, abweichen. Diese Abwei-
chung ist auf einem Kontrollkonto zu erfassen. Ein negativer Saldo des
Kontrollkontos würde eine unzulässige Neuverschuldung im Haus-
haltsvollzug bedeuten. Diese unzulässige Neuverschuldung wäre in-
nerhalb von zwei Jahren abzubauen.

Für die Ermittlung, ob das Land die Grenzen zulässiger Verschuldung
eingehalten hat, ist gemäß § 18 d LHO die festzustellende (also die
tatsächliche Kreditaufnahme) der zulässigen Kreditaufnahme gegen-
überzustellen. Auf dem Kontrollkonto sind die Beträge, um die die mit
dem Haushaltsabschluss festgestellte Kreditaufnahme von der in dem
betreffenden Haushaltsjahr zulässigen Kreditaufnahme abweicht, zu
erfassen (§ 18 d Abs. 1 Satz 1 LHO). Für das Haushaltsjahr 2020 be-
trägt der Stand des Kontrollkontos 0,0 €. Abweichungen der festzustel-
lenden von der zulässigen Kreditaufnahme lagen demnach nicht vor.

Verwendung der Mittel aus dem COVID-19-Sondervermögen

Die Möglichkeit, Kredite gemäß Artikel 71 Abs. 4 NV aufzunehmen, ist an den Zweck der Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation gebunden, d. h. an die Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Das Land muss aus Sicht der Finanzkontrolle im Sinne des Verschuldungsverbots zudem alle zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um eine Kreditaufnahme zu begrenzen.

Diese Rechtsauffassung vertreten auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Urteil vom 27.10.2021 zum hessischen Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz, auf dessen Basis das Land Hessen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie Mittel in einem Sondervermögen zur Verfügung stellte,³¹ sowie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 01.04.2022 zum rheinland-pfälzischen Corona-Sondervermögen.³²

Der LRH wies bereits mehrfach darauf hin, dass aus seiner Sicht bei verschiedenen Maßnahmen, die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert werden, Zweifel am Vorliegen des erforderlichen Veranlassungszusammenhangs bestehen.³³ Mit Blick auf das verfassungsrechtlich geregelte Verschuldungsverbot muss das Land sicherstellen, dass das Sondervermögen nicht zur Finanzierung von politisch priorisierten Maßnahmen ohne COVID-19-Bezug zweckentfremdet wird. Andernfalls liegt nicht nur ein Verstoß gegen die Zweckbindung des COVID-19-Sondervermögens vor, sondern es droht zudem ein Verstoß gegen das verfassungsrechtlich verankerte Verschuldungsverbot.

Aktuelle Ergebnisse von Prüfungen von COVID-19-Maßnahmen des Landes stellt der LRH in Abschnitt III, Nr. 3 dieses Jahresberichts dar.

³¹ Urteil des StGH Hessen vom 27.10.2021, P.St. 2783 und P.St. 2827.

³² Urteil des VerfGH Rheinland-Pfalz vom 01.04.2022, VGH N 7/21.

³³ Jahresbericht 2020, S. 25 „Schuldenbremse“; Jahresbericht 2021, S. 25 „Erste Erkenntnisse aus Prüfungen von COVID-19-Maßnahmen“.

2.3 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 2020 übernommenen Verpflichtungen aus „Bürgschafts-, Garantie- oder ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen“ betragen nach Abschnitt II³⁴ der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 7.782.524.166,47 € (Vorjahr: 9.307.650.710,62 €). Zum 31.12.2020 ergibt sich aus diesen Verpflichtungen ein Restobligo in Höhe von 7.271.077.820,69 €. Die im Kapitel 13 25 Titel 871 11 für das Haushaltsjahr 2020 nachgewiesene Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug nach Berücksichtigung von Ausgabeabsetzungen 35.840.984,40 € (Vorjahr: 3.024.475,30 €).

Nach Berücksichtigung weiterer Einnahmen³⁵ wie Zinsen und Tilgungen auf Forderungen aus vom Land anerkannten und abgerechneten Bürgschaftsausfällen in Höhe von 1.006.250,50 € ergibt sich eine Nettoinanspruchnahme im Jahr 2020 von 34.834.733,90 €.

Das Finanzministerium war gemäß § 4 Abs. 1 des HG 2020 unter Berücksichtigung des ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 ermächtigt, Garantien und Bürgschaften zulasten des Landes bis zur Höhe von 3 Mrd. € einzugehen.³⁶ Ausweislich der Veränderungsnachweisung zum Hauptbuch der Landesschulden über die noch laufenden Bürgschaften und Garantien des Landes nach dem Stand 31.12.2020 wurden im Jahr 2020 Bürgschaften in Höhe von 571.463.355,41 € übernommen. Unter Hinzurechnung der Bürgschaften und Garantien

³⁴ Nr. 2 der „Nachweisung der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2020“.

³⁵ Kapitel 13 25 Titel 141 70 und 141 71.

³⁶ § 4 Abs. 1 HG 2020 vom 19.12.2019 (Nds. GVBl. S. 441), geändert durch Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 25.03.2020 (Nds. GVBl. S. 41).

für den Wohnungsbau (über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank) in Höhe von 31.200.000 € ergibt sich ein Gesamtbetrag in Höhe von 602.663.355,41 €.

2.4 Verpflichtungsermächtigungen

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

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2020 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm.³⁷

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2021 €	2022 €	2023 €	2024 €	2025 ff. €	Summe €
bis 31.12.2019	631.621.914	300.968.489	105.335.992	64.901.301	409.925.236	1.512.752.933
Korrekturbetrag ³⁸	6.006.874	18.441.574	27.548.790	5.746.748	-362.778.474	-305.034.488
gesamt in 2020	472.038.720	395.098.649	301.997.295	170.393.548	144.298.224	1.483.826.435
bis 31.12.2020	1.109.667.508	714.508.712	434.882.077	241.041.597	191.444.987	2.691.544.881
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2020 Verpflichtungen (ohne VE) eingegangen, die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können:						2.889.203
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen:						2.694.434.084

Tabelle 7: *Eingegangene Verpflichtungen*

Die Summe der im Haushaltsplan 2020 ausgebrachten Ermächtigungen, über das Haushaltsjahr 2020 hinaus Verpflichtungen zu Lasten des

³⁷ Haushaltsrechnung 2020, Abschnitt II, „Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2020 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen“ (S. 18) und „Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2020 eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigungen), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können“ (S. 24).

³⁸ Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsverpflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machen Korrekturen der Ausgangswerte notwendig, um die mögliche Belastung realistisch darzustellen.

Landes einzugehen, wurde auf 3.223.313.000 € festgesetzt.³⁹ Hiervon nahm das Land Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1.483.826.435 € in Anspruch. Eingegangene Verpflichtungen zulasten übertragbarer Ausgaben und für die Geschäfte der laufenden Verwaltung sind hierin nicht enthalten.

³⁹ § 1 Satz 2 HG 2020.

Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

3 Prüfung von COVID-19-Maßnahmen

Der LRH setzte die mit dem Jahresbericht 2021 vorgelegten Analysen zu den Maßnahmen des Landes zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie fort und legt weitere Erkenntnisse zu Konzeption und Umsetzung der Maßnahmen dar.

Aus Sicht des LRH bestehen bei verschiedenen Maßnahmen, die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert werden, nach wie vor erhebliche Zweifel, dass der erforderliche zeitliche und sachliche Veranlassungszusammenhang der Maßnahmen zur COVID-19-Pandemie gegeben ist.

Vorbemerkungen

Die COVID-19-Pandemie hat auch im vergangenen Jahr Staat, Wirtschaft und Gesellschaft massiv herausgefordert und belastet. Zwischenzeitlich haben sich sowohl die pandemische Lage als auch die staatlichen und gesellschaftlichen Reaktionsmaßnahmen verändert und die Phase der unmittelbaren Krisenreaktion verlassen.

Eine abschließende Bewertung aus Sicht und Aufgabenstellung der Finanzkontrolle wird erst in den kommenden Jahren möglich sein. Gleichwohl setzte der LRH die begonnenen und bereits im Jahresbericht 2021⁴⁰ dargelegten ersten Analysen in ausgewählten Bereichen fort. Diese betreffen

- die kritische Betrachtung des sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs von aus dem COVID-19-Sondervermögen finanzierten Maßnahmen mit der Pandemie,

⁴⁰ Jahresbericht 2021, S. 25 „Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie“.

- die Prüfung des auf 800 Mio. € Fördermittel aufgestockten Programms „Neustart Niedersachsen Investition“ sowie
- die mögliche Verstetigung von Fördermaßnahmen, die das Land in der Krise entgegen der festgelegten Aufgabenverteilung durchführte.

Finanzierung der Maßnahmen durch ein Sondervermögen

Mit Gesetz vom 12.05.2020 errichtete das Land ein zweckgebundenes, nicht rechtsfähiges „Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“ (COVID-19-Sondervermögen), in dem die Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie gebündelt werden sollte.⁴¹

Mit Stand des 4. Quartalsberichts 2021 zum COVID-19-Sondervermögen stellte das Land insgesamt rd. 7,7 Mrd. € über das Sondervermögen bereit, von denen rd. 6,7 Mrd. € kreditfinanziert sind. Davon riefen die Ressorts bis zum Jahresende 2021 rd. 4,5 Mrd. € ab und ordneten Zahlungen in Höhe von rd. 2,5 Mrd. € an.

Besondere Zweckbindung der kreditfinanzierten Maßnahmen

Alle Maßnahmen unterliegen der Zweckbestimmung des Gesetzes über das Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (COVID-19-SVG)⁴². Ein Maßnahmenkatalog, der die Zweckbestimmung näher definiert, findet sich in § 2 Abs. 1 COVID-19-SVG.

Wie bereits im Jahresbericht 2021 dargelegt⁴³, unterliegen die Haushaltsmittel, die unter Inanspruchnahme des notlagenbedingten

⁴¹ Siehe zur Bewertung des vom Land eingeschlagenen Weges der Einrichtung des Sondervermögens die Stellungnahme des LRH vom 05.05.2020, Drs. 18/6350.

⁴² § 3 Abs. 1 COVID-19-SVG.

⁴³ Siehe Fn. 40.

Ausnahmetatbestands des Artikel 71 Abs. 4 NV kreditfinanziert werden, einer besonderen verfassungsrechtlichen Zweckbindung an die außergewöhnliche Notsituation. Darüber hinaus muss sich der Grundgedanke des verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbots in der Inanspruchnahme der geregelten Ausnahmetatbestände widerspiegeln und erfordert daher auch, dass die Höhe der Kreditaufnahme auf das Mindestmaß beschränkt wird.

Der LRH weist erneut darauf hin, dass dabei insbesondere folgende Kriterien anzulegen sind:

- Die Maßnahmen müssen gerade wegen der Pandemie erforderlich sein, d. h. die Pandemie muss Anlass für ihre Durchführung sein. Die Landesregierung muss diesen Kausalzusammenhang entsprechend darlegen können.
- Für den Fall, dass die Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgewirkungen dienen, ist auch der Nachweis zu erbringen, dass der unterstützte oder geförderte Bereich tatsächlich von den Auswirkungen der Pandemie betroffen ist.

Für jede einzelne Maßnahme ist der Veranlassungszusammenhang zur Pandemie nachzuweisen. Außerdem sind im Vorfeld in angemessenem Umfang Notwendigkeitsprüfungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Zahlreichen Maßnahmen, etwa zur gesundheitlichen Gefahrenabwehr oder der Stützung massiv von der Pandemie beeinträchtigter Wirtschaftsbranchen, sind unstreitig der notlagenbedingten Krisenbewältigung zuzuordnen. Jedoch gibt es auch eine größere Zahl an Maßnahmen, die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert werden, bei denen aus Sicht des LRH kein zeitlicher oder sachlicher Veranlassungszusammenhang zur Pandemiebewältigung vorliegt.

3.1 Zweckwidrige Verwendung von kreditfinanzierten Haushaltsmitteln aus dem COVID-19-Sondervermögen

Der Finanzierungsplan für das COVID-19-Sondervermögen enthält nach wie vor zahlreiche Maßnahmen, die nicht vorrangig der Pandemiebekämpfung dienen und nicht in einem zeitlichen und sachlichen Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie stehen. Die Finanzierung dieser Maßnahmen über das COVID-19-Sondervermögen ist somit unzulässig. Insoweit ist die Landesregierung aufgerufen, den Finanzierungsplan zu überprüfen.

Im Jahresbericht 2021 legte der LRH bereits für einige Maßnahmen, die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert wurden, dar, dass kein zeitlicher oder sachlicher Veranlassungszusammenhang zur Pandemiebewältigung gegeben war. Eine Finanzierung dieser Maßnahmen aus dem Sondervermögen verstieß damit gegen die Zweckbindung des Sondervermögensgesetzes und war insoweit unzulässig.

Der LRH hielt es für erforderlich, dass das Land umsteuert und die im Finanzierungsplan des Sondervermögens enthaltenen Maßnahmen zeitnah auf den Prüfstand stellt. Er wies mit Blick auf das verfassungsrechtlich geregelte Verschuldungsverbot darauf hin, dass das Sondervermögen nicht zur Finanzierung von politisch priorisierten Maßnahmen ohne COVID-19-Bezug zweckentfremdet werden darf.

Der LRH betrachtete daher die weitere Entwicklung der Maßnahmen, die bereits Gegenstand des Jahresberichts 2021 waren. Darüber hinaus geht der LRH in diesem Abschnitt auf weitere im Finanzierungsplan enthaltene Maßnahmen ein, die gleichermaßen zweifelhaft sind.

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

Im Jahresbericht 2021 berichtete der LRH über seine Feststellungen aus der Prüfung der im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt,

Energie, Bauen und Klimaschutz mit Mitteln aus dem COVID-19-Sondervermögen finanzierten Richtlinien

- Photovoltaik-Batteriespeicher mit einem Finanzvolumen von 75 Mio. € und
- Betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz mit einem Finanzvolumen von 45,1 Mio. €.

Der LRH bezweifelte den Veranlassungszusammenhang der betreffenden Fördermaßnahmen mit der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.⁴⁴

In Bezug auf die Solarwirtschaft hinterfragte der LRH, ob die Maßnahmen zur Unterstützung dieses Wirtschaftsbereichs tatsächlich der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie dienen. Hierzu gehört z. B. ein Verlust von Produktionskapazitäten, wenn die Nachfrage über einen längeren Zeitraum ausbleibt.

Der LRH wies bereits im Jahresbericht 2021 darauf hin, dass im Segment der Photovoltaik-Batteriespeicher keine negative Branchenentwicklung infolge der Pandemie erkennbar war. Im Gegenteil: Im Jahr 2020 wurden deutschlandweit mit 88.000 Photovoltaik-Batteriespeichern 47 % mehr Anlagen installiert als im Jahr 2019. Im Jahr 2021 nahm die Nachfrage noch weiter zu. Mit 141.000 Anlagen war die Zahl installierter Anlagen um 60 % höher als im Jahr 2020. In den Jahren 2017, 2018 und 2019 betrug die Wachstumsraten durchschnittlich 45 %.⁴⁵

Im Rahmen der Richtlinie Betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz zeichnet sich ab, dass das Land rd. 130 Photovoltaik-Anlagen fördern wird, was bei 342 Vorhaben einem Anteil von 38 % entspricht.⁴⁶ Auch für die Inbetriebnahme von Photovoltaik-Anlagen in

⁴⁴ Jahresbericht 2021, S. 36 „Eignung von Fördermaßnahmen im Umweltbereich zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zweifelhaft“.

⁴⁵ Vgl. Schätzung des Bundesverbandes Solarwirtschaft e. V., 02/2022, Berlin, Link zum Bundesverband Solarwirtschaft e. V. (Abruf am 31.03.2022).

⁴⁶ Drs. 18/10530.

Niedersachsen stellte der LRH für das Jahr 2020 auf Grundlage von Daten der Bundesnetzagentur einen Anstieg in Höhe von 74 % im Vergleich zum Jahr 2019 fest.

Da das Land die Richtlinien Photovoltaik-Batteriespeicher und Betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz erst im Oktober 2020 erließ, kann davon ausgegangen werden, dass sie im Jahr 2020 auf die Produktions- und Nachfrageentwicklung keine nennenswerte Wirkung mehr entfalteten. Angesichts der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung ist vielmehr anzunehmen, dass die Unternehmen der Solarwirtschaft während der ersten Pandemiewelle im Frühjahr 2020 infolge des Lockdowns keine Nachfragerückgänge hinnehmen mussten oder wenn doch, diese im weiteren Verlauf des Jahres 2020 kompensierten. Im Jahr 2021 begünstigten die Maßnahmen des Landes eine seit Jahren prosperierende Branche, sodass auch von Mitnahmeeffekten auszugehen ist.

Die hier in Rede stehenden Fördermaßnahmen mögen für sich genommen, insbesondere zur Erreichung von Energie-, Umwelt- und Klimazielen, sinnvoll und notwendig sein. Es fehlt jedoch der Zusammenhang zur COVID-19-Pandemie. Der LRH vermag für die geprüften Richtlinien weiterhin keinen sachlichen und zeitlichen Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie oder zu der durch sie hervorgerufenen wirtschaftlichen Notlage erkennen.

3.1.4 Energetische Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen

Auch zu der Bereitstellung von 108 Mio. € aus dem COVID-19-SVG für energetische Sanierungsmaßnahmen der Leibniz Universität Hannover, der Technischen Universität Braunschweig und der Stiftungshochschule Göttingen äußerte der LRH sich bereits im Jahresbericht 2021 kritisch.⁴⁷ Nach Auffassung des LRH waren die geplanten Sanierungen der Gebäude bzw. Gebäudeteile nicht geeignet, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen. Zudem wies der LRH darauf

⁴⁷ Jahresbericht 2021, S. 42 „Energetische Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen – zur Bewältigung der Pandemie ungeeignet“.

hin, dass mit einem Baubeginn nicht vor dem Jahr 2023 gerechnet werden kann, die Maßnahmen also auch nicht geeignet waren, um kurzfristige konjunkturstabilisierende Impulse zu setzen.

Der LRH betrachtete die geplanten Maßnahmen erneut und stellte fest, dass die Hochschulen noch keine 3 %⁴⁸ der für sie vorgesehenen Mittel vom Wissenschaftsministerium abriefen. Der geringe Mittelabruf seit Einrichtung des COVID-19-Sondervermögens bestätigt, dass die energetischen Sanierungsmaßnahmen von Anfang an ungeeignet waren, kurzfristige Impulse zu setzen.

Einzig die Leibniz Universität Hannover rief für eine Maßnahme bisher geringfügige Mittel vom Wissenschaftsministerium ab. Zwar ist nach Auskunft des Ministeriums zu berücksichtigen, dass die Hochschulen für die Planungen teilweise in Vorleistung treten und die tatsächlichen Ausgaben zum Teil höher sind. Jedoch wird sich der Mittelabfluss nach Einschätzung des LRH weit bis in die nächsten Jahre hinziehen.

Zu beachten ist zudem, dass das Land nach § 3 Abs. 2 COVID-19-SVG Ausgaben aus dem Sondervermögen nur bis zum 31.12.2022 leisten darf. Zu einem späteren Zeitpunkt dürfen Ausgaben nur insoweit aus dem Sondervermögen geleistet werden, als bis zum 31.12.2022 eine entsprechende rechtliche Verpflichtung begründet wurde.⁴⁹ Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sieht diese rechtliche Verpflichtung bereits dann als begründet an, wenn dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages die entsprechende Haushaltsunterlage-Bau zur Genehmigung vorgelegt wird.⁵⁰

Nach Auffassung des LRH stellt die Vorlage der Haushaltsunterlage-Bau beim Haushaltsausschuss keineswegs die im Gesetz genannte rechtliche Verpflichtung dar, weil dadurch kein einklagbarer Anspruch Dritter begründet wird. Dieser entsteht vielmehr erst mit der Erteilung konkreter Aufträge an Fachplaner und an bauausführende Firmen. Sofern für die Umsetzung der geplanten Sanierungsmaßnahmen bis

48 Stand: Januar 2022.

49 § 3 Abs. 2 COVID-19-SVG.

50 Erlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 24.09.2020.

Ende des Jahres 2022 keine entsprechenden rechtlichen Verpflichtungen begründet werden, kommt eine Finanzierung der Maßnahmen aus dem COVID-19-Sondervermögen daher auch aus diesem Grund nicht in Betracht.

Eine Finanzierung der energetischen Sanierungsmaßnahmen der Hochschulen aus dem COVID-19-Sondervermögen ist nach Auffassung des LRH nach wie vor unzulässig.

3.1.2 Förderung von nicht öffentlicher Elektroladeinfrastruktur

Am 02.12.2020 trat die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Ausbaus von nicht öffentlicher Elektroladeinfrastruktur für Unternehmen in Niedersachsen („Richtlinie nicht öffentliche Elektroladeinfrastruktur Unternehmen“) in Kraft. Der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) als Bewilligungsstelle stehen rd. 25,3 Mio. € Landesmittel für Projektförderungen zur Verfügung. Damit wird u. a. die Errichtung von Ladeinfrastruktur bei Unternehmen mit einem Fördersatz von bis zu 80 % der Gesamtausgaben unterstützt.

Die Zielsetzung der deutlichen Steigerung der Zahl der nicht öffentlichen Ladepunkte bis zum Jahr 2030 beruht auf dem Masterplan Ladeinfrastruktur des Bundes aus dem Jahr 2019, demzufolge die Bundesregierung mit Beteiligung der Länder den Aufbau der Ladeinfrastruktur massiv verstärkt. Der Ausbau der Elektroladeinfrastruktur soll dazu beitragen, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 40 % zu senken. Bund und Länder verständigten sich darauf, für einen koordinierten Ausbau der Elektromobilität eng zusammenzuarbeiten.⁵¹ Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung leitete hieraus dem LRH gegenüber einen Unterstützungsbedarf für den Ausbau auch nicht-öffentlicher Ladeinfrastruktur ab.

⁵¹ Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 05.12.2019 zum „Masterplan Ladeinfrastruktur der Bundesregierung“.

Das Wirtschaftsministerium schränkte den Kreis der Begünstigten der Förderrichtlinie nicht ein. Das Ministerium und die NLStBV teilten mit, dass weder im Antragsformular noch im weiteren Verlauf der Antragsbearbeitung und -bewilligung, des Mittelabrufs sowie der Verwendungsnachweisprüfung Nachweise zum Bezug zur COVID-19-Pandemie gefordert würden bzw. vorzulegen seien. Lt. Auskunft des Ministeriums sei die COVID-19-Kausalität bereits durch die Richtlinie nachgewiesen, sodass ein COVID-19-Bezug von der NLStBV bei der Zuwendungsgewährung nicht zu prüfen sei. Demzufolge mussten die Antragstellerinnen und Antragsteller keine Nachweise zur wirtschaftlichen Notlage infolge der Pandemie einreichen.

Der LRH kann keinen sachlichen Bezug zur COVID-19-Pandemie erkennen, der eine Finanzierung aus dem COVID-19-Sondervermögen rechtfertigt. Das Förderprogramm mag in der grundsätzlichen Zielrichtung sinnvoll und berechtigt erscheinen. Die Richtlinie zielt aber auf langfristige wirtschafts- und klimapolitische Ziele ab, die von der COVID-19-Pandemie unabhängig sind. Es fand auch keine Beschränkung der Begünstigten auf von der Pandemie betroffene Unternehmen statt. Aus diesen Gründen ist die Maßnahme der allgemeinen Wirtschaftsförderung zuzuordnen und darf nach Auffassung des LRH nicht aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert werden.

3.1.3 Sonderprogramm Häfen

Am 26.08.2020 trat die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen und Ausbaggerungen in See- und Binnenhäfen zur Abmilderung der COVID-19-Pandemie „RL Sonderprogramm Häfen“ in Kraft. Der NBank als Bewilligungsstelle stehen für die gesamte Laufzeit bis zum 31.12.2022 Landesmittel von 40 Mio. € für Projektförderungen zur Verfügung. Von der Förderung können kommunale und private Hafenbetreiber profitieren. Die Förderung beträgt in der Regel 80 % der förderfähigen Ausgaben.

Das Ziel der Förderung ist lt. dem Wirtschaftsministerium insbesondere, „die Leistungsfähigkeit der Seehäfen zu bewahren und die

Hafenstandorte zu sichern, die durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in besonderem Maße gefährdet sind und keine anderen Förderoptionen haben, indem die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeit und Investitionen verbessert werden. Ebenso können Binnenhäfen mit entsprechenden Maßnahmen gefördert werden, damit die Voraussetzungen für die wirtschaftlichen Aktivitäten der durch die COVID-19-Pandemie erheblich geschwächten ansässigen Transport- und Logistikbranche verbessert werden“. Notwendig seien die Hilfen wegen ständiger Investitionsstaus in den kommunalen Häfen. Die Seehäfen hätten zudem regelmäßig hohe Ausgaben durch Verschlickung, die beseitigt werden müssten.

Nach der Richtlinie werden gefördert:

- Investitionen in Bau, Ersatz, oder Modernisierung von Hafeninfrastrukturen und -einrichtungen, mit denen verkehrsbezogene Hafendienste erbracht werden,
- Investitionen in die Errichtung, den Ersatz oder die Modernisierung von Verkehrsinfrastrukturen, um den Zugang zu den Häfen zu gewährleisten,
- Ausbaggerungen in Häfen und Zugangswasserstraßen.

Diese Maßnahmen haben offensichtlich keinen sachlichen Bezug zur Pandemie. Die Investitionsbedarfe sind nicht durch die COVID-19-Pandemie entstanden. Es besteht auch kein Veranlassungszusammenhang zwischen der Verschlickung der Häfen und der Pandemie.

Auch aufseiten der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger bestand keine pandemiebedingte wirtschaftliche Notlage. Die Jahresergebnisse 2019 und 2020 aus der Gewinn- und Verlustrechnung der mit der „RL Sonderprogramm Häfen“ geförderten kommunalen Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern wiesen in der Jahresentwicklung von 2018 bis 2021 in gemeinsamer Betrachtung mit der Investitionstätigkeit der jeweiligen Kommunen keine Besonderheiten auf. Bei

einem Zuwendungsempfänger war im Jahresergebnis 2021 sogar eine Gewinnsteigerung von rd. 1 Mio. € auf rd. 5 Mio. € zu verzeichnen.

Angesichts der vorgelegten Jahresergebnisse sowie regelmäßiger Investitionsbedarfe in den durch diese Richtlinie geförderten Häfen sieht der LRH für das Sonderprogramm Häfen keinen Veranlassungszusammenhang mit der durch die COVID-19-Pandemie bedingten Notsituation. Es gab keine Grundlage, Mittel aus dem Sondervermögen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bereitzustellen.

3.1.5 Radwegesonderprogramm

Aus dem COVID-19-Sondervermögen stellte das Land insgesamt 15 Mio. € für ein Radwegesonderprogramm zur Verfügung. Ziele dieses Programms sind die Sanierung und der Neubau von Radwegen.

Zum Ende des Jahres 2021 teilte das Wirtschaftsministerium dem LRH mit, dass rd. 9,1 Mio. € bereits zur Zahlung angewiesen wurden. Weitere ca. 4,4 Mio. € seien bereits vertraglich gebunden. Die restlichen Haushaltsmittel des Sonderprogramms von ca. 1,5 Mio. € seien im Jahr 2022 noch zu verausgaben bzw. zu binden.

Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr setzte 18 Maßnahmen bereits um, 9 Maßnahmen sind noch geplant. 30 Maßnahmen wurden bereits begonnen, aber noch nicht abgeschlossen.

Nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums sei die Stärkung des Radverkehrs durch das geplante Sonderprogramm – gerade in der derzeitigen Pandemie – besonders sinnvoll. Das Ministerium teilte mit, dass es sämtliche Haushaltsmittel des Sonderprogramms innerhalb der Frist des § 3 Abs. 2 COVID-19-SVG verausgaben werde.

Unabhängig von einem zeitgerechten Mittelabfluss ist der sachliche Veranlassungszusammenhang der Baumaßnahmen aus Sicht des LRH nicht gegeben. Für den LRH ist nicht ersichtlich, inwiefern das

Sonderprogramm zu positiven Effekten im Zuge der Pandemiebekämpfung beitragen kann. Eine nachvollziehbare Begründung legte das Ministerium nicht vor.

Eine durch das Sonderprogramm mögliche beabsichtigte wirtschaftliche Unterstützung der niedersächsischen Bauwirtschaft greift aus Sicht des LRH nicht. Nach einer aktuellen Auswertung von statistischen Daten (Stand: Oktober 2021)⁵² sind für das Bauhauptgewerbe die Umsätze in Niedersachsen um 1,3 % und deutschlandweit um 0,4 % im Vergleich zum Jahr 2020 gestiegen. Nach einer weiteren statistischen Auswertung mit Daten aus dem vorletzten Jahr (Stand: Dezember 2020)⁵³ für das Bauhauptgewerbe konnten durch steigende Auftragseingänge in Niedersachsen die Umsätze um 8,8 % und deutschlandweit um 6,6 % im Vergleich zum Jahr 2019 gesteigert werden. In der niedersächsischen Bauwirtschaft war damit im Jahr 2020 keine Unterauslastung durch die Pandemie entstanden.

Bei Unterstützungsmaßnahmen für einen nicht unterausgelasteten Wirtschaftszweig besteht darüber hinaus die Gefahr, dass diese nicht konjunkturstabilisierend – also antizyklisch – wirken, sondern dass sie tendenziell prozyklisch wirken und damit sogar gegenteilige Effekte hervorrufen.

Eine Finanzierung des Radwegesonderprogramms aus dem COVID-19-Sondervermögen ist daher abzulehnen.

3.1.6 Mittelverschiebungen zwischen zwei Sondervermögen im Bereich der digitalen Infrastruktur

Im Sondervermögen Digitalisierung standen vor der Pandemie gemäß dem Maßnahmenfinanzierungsplan für das 1. Quartal 2020 für den „Ausbau der digitalen Infrastruktur“ 519,9 Mio. € zur Verfügung. Zusätzlich veranschlagte das Land Ende des Jahres 2020 im COVID-19-

⁵² Konjunkturtabelle 12/2021 des Landesamts für Statistik Niedersachsen (Abruf am 18.01.2022).

⁵³ Konjunkturtabelle 02/2021 des Landesamts für Statistik Niedersachsen (Abruf am 10.03.2021).

Sondervermögen Mittel für den „Breitbandausbau“ von 150 Mio. €. Im weiteren Verlauf nahm die Landesregierung wiederholt Änderungen dieser Mittelveranschlagungen in beiden Sondervermögen vor. Mit Stand vom 22.03.2022 senkte die Landesregierung die Mittel für den Ausbau der digitalen Infrastruktur im Sondervermögen Digitalisierung um 87 Mio. € auf 432,9 Mio. €. Im COVID-19-Sondervermögen stehen hingegen weiterhin 150 Mio. € für den Breitbandausbau zur Verfügung. Diese dienen nach Aussage des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung der Aufstockung der zuvor gestaffelten Förderquote für Kommunen bei der Richtlinie zur Breitbandförderung auf grundsätzlich 25 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Die Landesregierung stellte damit im COVID-19-Sondervermögen Mittel für den Breitbandausbau zur Verfügung, obwohl für den gleichen Zweck bereits Mittel im Sondervermögen Digitalisierung veranschlagt waren. Anschließend senkte die Landesregierung unter Aufrechterhaltung des Mittelansatzes im COVID-19-Sondervermögen den entsprechenden Mittelansatz im Sondervermögen Digitalisierung.

Der LRH beanstandet, dass die Landesregierung vorhandene Spielräume für Senkungen der Mittelansätze im Bereich der digitalen Infrastruktur nicht prioritär für Entlastungen beim kreditfinanzierten COVID-19-Sondervermögen nutzte. Stattdessen schufen die zusätzlichen kreditfinanzierten Mittel aus dem COVID-19-Sondervermögen die Deckung dafür, aus dem Sondervermögen Digitalisierung andere Maßnahmen zu finanzieren, die keinen Bezug zur COVID-19-Pandemie aufweisen.

3.1.7 Fehlender Veranlassungszusammenhang bei Digitalisierungsmaßnahmen

Der LRH stellte fest, dass das Land verschiedene Maßnahmen, die für die seit Jahren angestrebte Digitalisierung der Verwaltung erforderlich sind, vorzog und aus dem COVID-19-Sondervermögen finanzierte, ohne dass ein entsprechender Veranlassungszusammenhang zur Pandemie gegeben war.

Dies betrifft z. B. das „Sonderprogramm Digitalisierung Landesstraßenbaubehörde“ im Bereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung. Für diese Maßnahme sind 3 Mio. € aus dem COVID-19-Sondervermögen vorgesehen. Das Sonderprogramm soll das „Building Information Modeling“ (BIM) in der NLStBV weiter intensivieren. BIM ist eine digitale Arbeitsmethode, mit der der gesamte Lebenszyklus eines Bauwerks von der Planung bis zum Betrieb durchgängig abgewickelt werden kann. Ein Stufenplan zur bundesweiten Einführung der BIM-Methode besteht seit dem Jahr 2015, in dem auch bereits das erste Pilotprojekt⁵⁴ in Niedersachsen startete. Bis zum Herbst 2019 starteten fünf weitere niedersächsische Pilotprojekte. Die ursprüngliche Planung der Bundesebene sah eine umfassende Anwendung von BIM ab dem Jahr 2020 vor. Folglich ist die Einführung der BIM-Methode in der Straßenbauverwaltung langjährig geplant und weit fortgeschritten. Die Pandemie war hierfür nicht der Anlass und die Maßnahme folglich nicht wegen der Pandemie erforderlich.

Ein weiteres Beispiel ist das Vorhaben „Videokonferenzsysteme“ für das Ministerium für Inneres und Sport. Mit Beginn des Lockdowns im März 2020 gewann die Videokonferenztechnik an großer Bedeutung, weil damit Präsenzsituationen vermieden werden und eine deutliche Kontaktreduzierung erfolgen konnte. Jedoch veranlasste das Ministerium bereits vor der Pandemie die Ausstattung sämtlicher NiC⁵⁵-Arbeitsplätze mit „Skype for Business“, Headset, Kamera, VPN-Zugang und Zweitmonitor. Seit spätestens Frühjahr 2021 stand damit eine funktionierende Infrastruktur zur Verfügung. Die im COVID-19-Sondervermögen bereitgestellten Mittel von 1,7 Mio. € sind hingegen vorgesehen, um den Umstieg auf die Software „MS Teams“ organisatorisch, technisch und datenschutzrechtlich vorzubereiten. „MS Teams“ soll auch als Videokonferenzsoftware eingesetzt werden. Eine solche Funktionserweiterung kann für die Verwaltung erstrebenswert sein, sie stellt aber keine erforderliche Maßnahme der Pandemiebekämpfung

⁵⁴ Ersatzneubau der Weserbrücke Stolzenau im Zuge der B 215 (siehe VSVI-Information, Ausgabe August 2019, S. 8).

⁵⁵ Niedersachsen Client (NiC) ist der von IT.N betreute Standardbildschirmarbeitsplatz in der Landesverwaltung.

dar, zumal einsatzfähige alternative Anwendungen zur Verfügung standen.

3.1.8 Fazit

Im Ergebnis bestehen bei verschiedenen Maßnahmen, die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert werden, nach wie vor erhebliche Zweifel, dass der erforderliche sachliche und zeitliche Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie gegeben ist. Der LRH hält somit an seiner Auffassung fest, dass das Land die im Finanzierungsplan enthaltenen Maßnahmen auf den Prüfstand stellen sollte.

Bei der Behandlung des Jahresberichts 2021 des LRH bestand im Landtag die Auffassung, dass die Beurteilung, ob eine Finanzierung von Maßnahmen aus dem COVID-19-Sondervermögen in Betracht komme, unter Berücksichtigung der nachhaltigen und umfassenden Folgen der medizinischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beeinträchtigungen durch die COVID-19-Pandemie zu einem anderen Ergebnis als dem des LRH führen könne. Im Sinne einer Weiterentwicklung des Landes begrüßte der Landtag eine Modernisierung von Strukturen im Rahmen der in den Finanzierungsplan aufgenommenen Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie und ihre Finanzierung aus dem COVID-19-Sondervermögen in diesem Zusammenhang ausdrücklich.

Der LRH vermag dieser Position nach wie vor nicht zu folgen und sieht sich vielmehr in seiner Beurteilung der Maßnahmen durch seine erneuten Prüfungen, wie auch durch die zwischenzeitlich ergangenen Urteile des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen und des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zu den jeweiligen Sondervermögen der Länder zur Finanzierung von COVID-19-Maßnahmen bestätigt. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz stellte in seinem Urteil in Bezug auf die in Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz verankerten Regelungen zur Schuldenbremse klar, dass diesen Regelungen das Verständnis eines finalen Veranlassungszusammenhangs zugrunde liege. Die Norm erlaube eine Kreditaufnahme nur für

solche Maßnahmen, die gezielt und zweckgerichtet auf die Überwindung der Notlage gerichtet sind.⁵⁶ Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen legte in einem der Leitsätze seines Urteils vom 27.10.2021 dar:⁵⁷

„Voraussetzung für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot nach Art. 141 Abs. 4 Hessische Verfassung ist zudem, dass zwischen dem Neuverschuldungsbedarf und der Notsituation ein konkreter Veranlassungszusammenhang besteht. Sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen müssen final auf die Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation und ihrer Folgen gerichtet sein“.

Das niedersächsische COVID-19-Sondervermögen ist fast ausschließlich kreditfinanziert. Entsprechend nahm der Landtag gemäß Artikel 71 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung eine Ausnahme vom verfassungsrechtlich verankerten Verschuldungsverbot in Anspruch, wie es bei außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, möglich ist. Daher müssen – der zitierten Rechtsprechung folgend – sowohl die Kreditaufnahme als auch die Maßnahmen selbst konkret auf die Beseitigung der Notsituation gerichtet sein. Es können daher weder Maßnahmen finanziert werden, deren Umsetzung das Land bereits vor der Pandemie kurz- bzw. mittelfristig einplante, noch solche, die das Land nicht kurzfristig zweckdienlich umsetzen kann. Das gilt gleichermaßen auch für Vorhaben, die in ihrer Wirkung nicht vorrangig der Pandemiebekämpfung dienen.

⁵⁶ Siehe Fn. 32, S. 34.

⁵⁷ Siehe Fn. 31, Leitsatz 13.

3.2 Neustart Niedersachsen Investition – Förderung für fast jedermann

Das Land erhöhte die Fördermittel der Richtlinie „Neustart Niedersachsen Investition“ von ursprünglich 300 Mio. € auf rd. 800 Mio. €, ohne dass eine erkennbare Bedarfsanalyse erfolgte.

Von der breit angelegten und umfassenden Förderung profitierten auch Unternehmen aus Branchen, die in der COVID-19-Pandemie Umsatzzuwächse verzeichneten. Hochgerechnet hätte ein Potenzial zur Begrenzung von Fördergeldern von insgesamt rd. 300 Mio. € bestanden, wenn das Land diese Branchen ausgeschlossen hätte.

Die gewünschten stimulierenden volkswirtschaftlichen Effekte konnten zumindest teilweise nicht zum Tragen kommen, weil Investitionen erst umgesetzt werden konnten, als die wirtschaftliche Entwicklung bereits von Wachstum und Kapazitätsengpässen geprägt war.

Allgemeines

Gemäß § 2 Nr. 3 COVID-19-SVG können aus dem COVID-19-Sondervermögen „Maßnahmen zur Stabilisierung und zur Aufrechterhaltung der Investitions- und Innovationskraft der Wirtschaft“ finanziert werden.

Das Land gewährte mit Mitteln des Sondervermögens u. a. Zuwendungen auf Basis der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur niedrighschwelligigen Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft – Neustart Niedersachsen Investition“.

Im Rahmen der Förderung konnten Unternehmen mit Umsatzrückgängen⁵⁸ in den Monaten April bis Juni 2020 gegenüber dem

⁵⁸ Eine bestimmte Mindesthöhe für den Umsatzrückgang war nicht gefordert.

Vorjahreszeitraum einen Investitionszuschuss erhalten. Dieser betrug abgestuft nach der Höhe der Investition und der Branche bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Das Land veranschlagte hierfür im Zweiten Nachtragshaushalt vom 15.07.2020 zunächst 300 Mio. €.

Förderung von Branchen mit positiver Umsatzentwicklung

Voraussetzung für eine Förderung waren u. a. Umsatzeinbußen der Unternehmen. Allerdings führten Umsatzrückgänge der betroffenen Unternehmen im Frühjahr 2020 aufgrund anderer staatlicher Finanzleistungen wie der Soforthilfe des Bundes und dem Kurzarbeitergeld sowie der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in den Folgemonaten nicht zwangsläufig zu einem tatsächlichen wirtschaftlichen Schaden. Einzelne Branchen konnten ihre Umsätze im Jahr 2020 sogar deutlich steigern.

Ende Juni 2021 verzeichnete die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) bei Anträgen für die Richtlinie „Neustart Niedersachsen Investition“ förderfähige Gesamtausgaben von insgesamt 2.574 Mio. €. Auf der Basis von Daten des Landesamts für Statistik Niedersachsen (LSN) zur Umsatzentwicklung einzelner Branchen vom Jahr 2019 zum Jahr 2020 ermittelte der LRH, dass 968 Mio. € dieser förderfähigen Ausgaben aus Branchen stammten, die einen Umsatzzuwachs verzeichneten.

Zusammengefasst werden die Branchen in Branchenabschnitte. Die Analyse ausgewählter Branchen und Branchenabschnitte zeigt u. a. Folgendes:

- Im Branchenabschnitt des verarbeitenden Gewerbes wurden förderfähige Gesamtausgaben von rd. 860 Mio. € geltend gemacht. Davon waren rd. 20 % Branchen zuzurechnen, deren Umsatzentwicklung positiv war.
- Im Branchenabschnitt Handel, Instandhaltung und Reparaturen von Kraftfahrzeugen wurden rd. 465 Mio. € an förderfähigen

Gesamtausgaben geltend gemacht. Davon entfielen rd. 304 Mio. €, also rd. 65 %, auf Branchen mit positiver Umsatzentwicklung.

- Im Branchenabschnitt Baubranche entfielen rd. 98 % der insgesamt rd. 216 Mio. € geltend gemachten förderfähigen Gesamtausgaben auf Branchen mit positiver Umsatzentwicklung.

Hätte das Land Branchen mit einem Umsatzzuwachs ausgeschlossen, so hätte nach Einschätzung des LRH ein Potenzial zur Begrenzung von Fördergeldern von hochgerechnet rd. 300 Mio. € bestanden. Das zeigt das enorme Potenzial zur Begrenzung von (kreditfinanzierten) Zuwendungen auf, das bei einer fokussierteren Ausrichtung auf von der Pandemie betroffene Unternehmen vorhanden gewesen wäre. Angesichts des sehr hohen Fördermittelvolumens hätten Begrenzungen in jedem Fall beachtliche Effekte auf die erforderlichen Fördermittel gehabt. Dies gilt auch, wenn man einbezieht, dass wegen der Unsicherheit in den zu treffenden Annahmen zur Branchenentwicklung das Einsparpotenzial nur teilweise umsetzbar gewesen wäre.

Bereitstellung weiterer Mittel ohne Bedarfsanalyse

Die Zahl der eingereichten Anträge überstieg die Erwartungen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung bei Weitem. Obwohl das Ministerium in der Richtlinie ausdrücklich klarstellte, dass kein Anspruch auf Förderung bestehe, stockte die Landesregierung die Haushaltsmittel in zwei Schritten im Dezember 2020 und Februar 2021 auf insgesamt rd. 800 Mio. € auf.

Das Ministerium begründete dies im Rahmen der Beratungen des Landtages damit, dass so Investitionen von rd. 3 Mrd. €, ca. 1 % des gesamten Bruttoinlandsprodukt (BIP) Niedersachsens, „gehebelt“ würden und somit der COVID-19-Abschwung abgemildert werde.⁵⁹

⁵⁹ Niederschrift (öffentlicher Teil) der 119. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtages am 24.02.2021, S. 8.

Das Wirtschaftsministerium erhöhte die Fördermittel allein aufgrund der hohen Anzahl der Anträge und ohne erkennbare Bedarfsanalyse. Dabei waren die ökonomischen Wirkungen der Pandemie zum Zeitpunkt der Aufstockung bereits weitaus besser abschätzbar als bei der Richtlinienerstellung im Frühsommer 2020. Insbesondere zeichnete sich zu den Zeitpunkten der Aufstockung ab, dass bestimmte Branchen durch die Krise keine Unterauslastung verzeichneten. Somit bestand hinreichend Zeit, den Bedarf abzuschätzen und eine Förderung zielgenauer auszurichten. Das Ministerium nutzte diese Möglichkeit durch eine entsprechende Ausgestaltung der Richtlinie nicht, sodass auch viele Unternehmen aus prosperierenden Branchen profitierten.

Zu lange Umsetzungszeiträume für eine antizyklische Wirkung

Der durch die Pandemie verursachte wirtschaftliche Abschwung konzentrierte sich auf das Jahr 2020: Im Jahr 2020 fiel das BIP in Niedersachsen um 4,9 %.⁶⁰ Im ersten Halbjahr 2021 stieg das BIP dann um 3,9 %. Das BIP aller Bundesländer stieg im selben Zeitraum um 2,9 %. Damit lag das Wirtschaftswachstum in Niedersachsen über dem Bundesdurchschnitt.⁶¹

Für eine antizyklische Wirkung von konjunkturstabilisierenden Maßnahmen wäre es erforderlich gewesen, diese schnell umzusetzen, um zusätzlich zu wirken, möglichst schon im Jahr 2020.

Werden Bereiche gefördert, in denen keine Unterauslastung durch die Pandemie entstanden war, oder kann die Förderung erst verzögert umgesetzt werden, führt dies zu ungewollten Wirkungen: Zusätzliche Impulse für einen nicht unterausgelasteten Wirtschaftszweig wirken tendenziell prozyklisch und können sogar negative Effekte wie Kapazitätsengpässe und Preissteigerungen hervorrufen oder verstärken. Insbesondere Baumaßnahmen waren wegen der erforderlichen Planungsarbeiten und Vergabeverfahren vielfach kurzfristig gar nicht umsetzbar. Die Umsetzungszeiträume für die angestoßenen Investitionen waren

⁶⁰ Vgl. LSN, Pressemitteilung Nr. 34 vom 30.03.2021.

⁶¹ Vgl. LSN, Pressemitteilung Nr. 102 vom 24.09.2021.

daher so lang, dass sie zeitlich in weiten Teilen in eine Phase des Wirtschaftswachstums und von Kapazitätsengpässen fielen und die gewünschten stimulierenden volkswirtschaftlichen Effekte allenfalls teilweise eintraten.

Stellungnahme des Ministeriums und Würdigung

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung führt in seiner Stellungnahme an, dass einzelne Wirtschaftsbereiche im Kalenderjahr 2020 hohe Auftrags- und Umsatzeinbußen hinnehmen mussten und dass für eine Förderung ein Umsatzrückgang im 2. Quartal 2020 gegenüber dem 2. Quartal 2019 Antragsvoraussetzung gewesen sei. Ferner teile es die Annahme einer prozyklischen Wirkung des Förderprogramms nicht und erwarte auch keine Mitnahmeeffekte. Im Baugewerbe habe es bundesweit im Jahr 2021 entgegen der allgemeinen Entwicklung einen Rückgang in der Wirtschaftsentwicklung gegeben.

Dem LRH ist bewusst, dass auch Unternehmen die Förderung erhalten haben, die von der COVID-19-Pandemie negativ getroffen wurden. Allerdings konnte eine Vielzahl von Branchen eine positive Umsatzentwicklung verzeichnen. Dies gilt auch für die niedersächsische Bauwirtschaft, denn der baugewerbliche Umsatz stieg im Jahr 2021 um 2,8 %.

Die undifferenzierte aufgestockte Förderung löste somit Mitnahmeeffekte aus und entfaltete eine teilweise prozyklische Wirkung. Durch eine gezieltere Ausgestaltung der Richtlinie hätte ein Potenzial zur Begrenzung von Fördergeldern in hohem dreistelligen Millionenbereich bestanden.

Der LRH fordert, dass Förderziele auf der Basis von Bedarfsanalysen definiert und damit Mitnahmeeffekte begrenzt werden. Zudem müssen insbesondere bei mittelintensiven Maßnahmen bereits begleitend Wirkungs- und Erfolgskontrollen durchgeführt werden. Das Land darf eine Aufstockung von Fördergeldern nicht allein auf Basis einer hohen Nachfrage vornehmen.

3.3 Keine Verstetigung von COVID-19-bedingten Förderungen des Landes

Die COVID-19-Pandemie zeigte den signifikanten Nachholbedarf an digitaler Schulausstattung auf. In dieser Notsituation leisteten Bund und Land finanzielle Anschubhilfen. Aus Sicht des LRH ist dies in besonderen Krisensituationen wie einer Pandemie gerechtfertigt. Da die sächlichen Kosten der Schulausstattung in die Zuständigkeit der Schulträger fallen, darf sich diese landesseitige finanzielle Förderung jedoch nicht verstetigen.

Förderung während der Pandemie

Für die Digitalisierung der Schulen sowie die Bekämpfung der Folgen der COVID-19-Pandemie plante das Kultusministerium allein aus Landesmitteln bisher mindestens 220 Mio. € ein. Die darin enthaltenen, krisenbedingten Förderungen für die Schulträger belaufen sich in der Summe auf mindestens 77 Mio. €⁶². Die Gelder wurden aus den Sondervermögen COVID-19-Pandemie⁶³ und Digitalisierung⁶⁴ sowie dem Kernhaushalt zur Verfügung gestellt. U. a. für die Anschaffung von WLAN-Strukturen, Schülerlaptops sowie die Anschaffung von Schutz-ausstattung und Lüftungstechnik stellte das Land folgende Mittel bereit:

⁶² Inklusiv Förderung Mobile Luftreiniger für Kindertagesstätten und Schulen in Höhe von 11,3 Mio. €.

⁶³ Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, Kapitel 51 35.

⁶⁴ Sondervermögen Ausbau hochleistungsfähiger Datenübertragungsnetze und für Digitalisierungsmaßnahmen, Kapitel 50 82.

	in Mio. €
Sofortausstattungsprogramm DigitalPakt Schule: Schulgebundene Endgeräte Schülerinnen und Schüler	4,7
Erstattungen für sächliche Schutzausstattung der Schulen an Schulträger und an Schulen in freier Trägerschaft I	20,2
Erstattungen für sächliche Schutzausstattung der Schulen an Schulträger und an Schulen in freier Trägerschaft II	20,0
IT-Administration für Endgeräte, einmalige Finanzhilfe, Zweiter Nachtrag 2020	11,0
Sofortausstattungsprogramm DigitalPakt Schule: Endgeräte Lehrkräfte	4,7
Sofortausstattungsprogramm DigitalPakt Schule: IT-Administration	5,2
Mobile Luftreiniger für Kindertagesstätten und Schulen	11,3
Summe	77,1

Tabelle 8: Übersicht der geplanten Landesgelder für Sachausstattung und Betriebsaufwand der Schulträger, Stand: 31.12.2021.

Aufgabenverteilung

Nach den Bestimmungen des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) finanzieren Land und Schulträger in getrennter Leistungs- und Kostenzuständigkeit das Schulwesen. Die Schulausstattung und damit die sächlichen Kosten liegen nach §§ 108 und 113 NSchG in der Verantwortung der Schulträger. Aufgrund des Nachholbedarfs bei der Digitalisierung und der Folgen der COVID-19-Pandemie fördern Bund und Land mit mehreren Programmen öffentliche und freie Schulträger.

Die seit dem Jahr 2020 geleistete Unterstützung diene unmittelbar der Aufrechterhaltung des Schulbetriebs zu Zeiten der COVID-19-Pandemie. Es handelte sich allerdings bei allen Maßnahmen um die Förderung originärer Trägeraufgaben.

Würdigung

Für den LRH ist nachvollziehbar, dass besondere Notlagen besondere Maßnahmen erfordern.

Dennoch weist der LRH darauf hin, dass zwar eine gemeinsame Schulverantwortung, aber eine getrennt wahrzunehmende Kostenträgerschaft für Schulen nach §§ 112, 113 NSchG besteht. Die

Fördermittel haben im Krisenmodus viele Projekte ermöglicht oder beschleunigt. Die Mitfinanzierung von Folgekosten wie beispielsweise IT-Administrationsaufwand sollte jedoch die Ausnahme bleiben.

Die derzeitige pandemiebedingte Förderpraxis entspricht nicht der schulgesetzlich normierten Kostenlastverteilung. Das Zusammenstehen in der Krise darf nicht zu neuen finanziellen Dauerbelastungen des Landes führen.

Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz

4 Verwaltungsdigitalisierung: Ziel verfehlt

Der Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung ist nach Auffassung des LRH aufgrund unzureichender Gewichtung, fehlender Planungen oder fehlender stringenter Umsetzungen gefährdet.

Der LRH fordert die Landesregierung auf, die Digitalisierung in den Fokus des Handelns zu setzen, ein ganzheitliches Konzept für den Ausbau und den notwendigen Betrieb der für die Digitalisierung notwendigen IT zu erarbeiten und vorzulegen. Hierbei sind sowohl technische Aspekte, wie beispielsweise die IT-Architektur, als auch personalwirtschaftliche und finanzielle aufzugreifen.

In den vergangenen Jahren prüfte der LRH bereits umfassend verschiedene Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung. Er berichtete über die Ergebnisse u. a. in seiner Beratenden Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“⁶⁵ sowie im Jahresbericht 2021. Der LRH kritisierte hierbei viele Aspekte als dringend verbesserungswürdig und sah die zeitgerechte Umsetzung der Gesetzesvorgaben als massiv gefährdet an.

Der LRH untersuchte daher erneut den Fortschritt der Verwaltungsdigitalisierung. Er prüfte schwerpunktmäßig das Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen (DVN)“ und betrachtete weitere Digitalisierungsvorhaben in den Ressorts. Neue Erkenntnisse gewann er insbesondere

- zu den Risiken im Programm DVN,
- zum Themenfeld Gesundheit bei der OZG-Umsetzung,
- zum Sachstand der Digitalisierung von Zuwendungsverfahren,
- zum Projekt Steuer-VIT,
- zur Informationssicherheit und zum Datenschutz in der Landesverwaltung,

⁶⁵ Drs. 18/8635.

- über die Informationstechnik an der Technischen Universität Braunschweig und
- zur IT-Administration an Schulen.

Trotz punktueller Verbesserungen gegenüber den Feststellungen im Vorjahr reichen die aktuellen Bemühungen der Landesregierung nicht aus, um die vielfältigen Herausforderungen zu bewältigen. Der LRH stellte u. a. fest, dass nach wie vor dringender Umsteuerungsbedarf besteht. Die Einzelbeiträge des Jahresberichts⁶⁶ zeigen dies exemplarisch.

Die Umsetzungszeit ist deutlich vorangeschritten, die Vorgaben und die Umsetzungsziele der Landesregierung sind jedoch nicht annähernd erreicht. Die Landesregierung lässt wesentliche Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung weiterhin unberücksichtigt oder entwickelt sie nicht bedarfsgerecht fort.

Gleichzeitig verstärken die Veränderungen im privaten und beruflichen Leben vieler Menschen – gerade durch die Pandemie – die Anforderungen an eine Digitalisierung der Verwaltung. Homeoffice statt Büro und virtuelle Zusammenkünfte sind nur zwei Beispiele. Mit diesen teils neuen Arbeitsformen nahmen auch die Erwartungshaltungen an den Fortschritt der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen zu.

Hinzu tritt, dass die vorhandenen Aufgaben in allen Bereichen aufgrund des demografischen Wandels zukünftig mit immer weniger Personal zu erledigen sein werden. Auch die Verwaltung muss sich bedingt durch den Druck des immer größer werdenden Fachkräftemangels neu aufstellen. Hier bietet die IT die Chance, dieser Herausforderung u. a. mit einer effektiveren und effizienteren Aufgabenwahrnehmung zu begegnen.

Gesellschaft und Wirtschaft erwarten in diesem Veränderungsprozess eine Verwaltung, die durch innovative, schnelle und einfache Lösungen unterstützt. Der IT-Planungsrat des Bundes und der Länder stellte

⁶⁶ Jahresbericht 2022, nachfolgend Nrn. 5 bis 11.

folgerichtig bei der Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung die Zielgruppen (Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen) „nutzerzentriert“ in den Mittelpunkt.⁶⁷ Verwaltungsprozesse sind entsprechend nutzungsorientiert zu optimieren und als medienbruchfreie Serviceleistungen anzubieten.⁶⁸

Der Digitalisierungsgrad der Verwaltung ist zunehmend ein entscheidender Standortfaktor – sowohl föderal als auch national und auch international. Allerdings lag Deutschland beispielsweise beim Digital Economy and Society Index (DESI) 2021 im Vergleich mit den europäischen Partnern nur auf Platz 17 von 28.⁶⁹

Die einzelnen Erfordernisse der Verwaltungsdigitalisierung – neben den grundsätzlichen Anforderungen an ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln – sind

- strategisch grundlegende Entscheidungen zu Technologien und einer integrierten IT-Steuerung,
- Organisationsveränderungen und ein notwendiger Kulturwandel bei den Beschäftigten,
- das Prozessmanagement mit Analyse, Optimierung und der erst nachfolgenden Digitalisierung,
- eine schlüssige IT-Architektur mit einer darauf aufbauenden konsequenten IT-Konsolidierung und
- Konzepte für eine dauerhafte Finanzierung, Modernisierung und Aufrechterhaltung des IT-Betriebs.

⁶⁷ Beschluss 2018/22, Nr. 4, des IT-Planungsrates des Bundes und der Länder vom 28.06.2018.

⁶⁸ Vgl. Internetseite des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat zur Verwaltungsmodernisierung, Link zum Bundesministerium des Inneren und für Heimat. (Abruf am 05.01.2022).

⁶⁹ Vgl. Digital Economy and Society Index, Link zur Europäischen Kommission, Digitale öffentliche Dienste (Abruf am 16.03.2022).

4.1 IT-Strategie und IT-Governance

Die IT stellt immer stärker einen elementaren Baustein in der Handlungsfähigkeit von Organisationen dar. Umso wichtiger ist es, die IT entsprechend der Ziele der Organisation auszurichten.

In diesem Kontext beschreibt die IT-Strategie, wie IT zu verwenden ist, um definierte Ziele zu erreichen. Die IT-Governance⁷⁰ baut auf diesen strategischen Zielen auf. Sie definiert Prozesse, um einen effektiven und effizienten Einsatz von IT sicherzustellen.

Unzureichende und inkonsistente IT-Strategie

Aktuell gilt die IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2025 – IT-Strategie des Landes Niedersachsen“ vom 02.09.2016.⁷¹ In ihr sind u. a. die Themen IT-Architektur und IT-Konsolidierung mit der Forderung nach medienbruchfreien Prozessen besondere Schwerpunkte. Hierbei wird – unter Einhaltung des Ressortprinzips – die ganzheitliche Konsolidierung von Lizenzen, Verträgen, Software und Hardware unter einem architektonischen Rahmenwerk angestrebt. Die Absicht der Landesregierung zur weiteren Konsolidierung begrüßte der LRH bereits in seinen Jahresberichten 2018⁷² und 2021⁷³.

An diese verbindlichen gemeinsamen Vorgaben hielten sich die Ressorts jedoch nicht immer. In der Praxis spielten diese Vorgaben zudem nur eine untergeordnete Rolle. So fanden beispielsweise bei der Antwort der Landesregierung zum Landtagsbeschluss „Kosten der IT“ im Jahr 2021 weder die IT-Strategie noch die IT-Architektur oder die IT-Konsolidierung Beachtung.⁷⁴

⁷⁰ Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik-Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IT-Prüfungen – (IT-Mindestanforderungen 2020) vom 24.03.2021 (Nds. MBl. S. 527), hier Nr. 3.1 „IT-Governance“.

⁷¹ Link zum Dokument Digitale Strategie 2025 (Abruf am 08.04.2022).

⁷² Jahresbericht 2018, S. 68 „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“.

⁷³ Jahresbericht 2021, S. 65 „Organisation der Verwaltungsdigitalisierung“.

⁷⁴ Drs. 18/8906.

Entscheidungen erfolgten in der Vergangenheit zudem ohne vorhergehende und grundlegende IT-architektonische Analyse.

Hier kann beispielsweise die Beschaffung eines Online-Banking-Programms für die Schulen im Jahr 2017 genannt werden. Durch die Einführung einer Software sollten fehlerbehaftete Excellisten, die in den Schulen hilfsweise zur Buchführung verwendet wurden, abgelöst werden. Die Frage, ob und wie sich die Software in die vorhandene IT-Landschaft integrieren lässt, beantwortete die Landesregierung bisher nicht. Zudem unterließ sie die aus Sicht des LRH notwendige Ausschreibung.

Exemplarisch kann auch die Umorganisation des Betriebs der Arbeitsplatzcomputer in der Steuerverwaltung genannt werden. Das Finanzministerium wählte eine Umsetzungsvariante beim Dienstleister Dataport AöR (Dataport). Die Wahl und deren Auswirkungen – u. a. andere Bürosoftware, Betreuung der IT-Arbeitsplätze und Rechenzentrumsbetrieb nicht durch IT.Niedersachsen (IT.N) – widersprechen der aktuellen IT-Strategie des Landes. Der LRH kritisiert dies deutlich.⁷⁵

Ein weiteres Beispiel für die fehlende Orientierung an der gültigen IT-Strategie des Landes ist das Thema „Open Data“.⁷⁶ Im Oktober 2016 kündigte der Bund an, für seinen Kompetenzbereich ein Open Data-Gesetz vorzulegen. Die Länder wollten in ihrer Zuständigkeit ebenfalls Open Data-Gesetze erlassen. Ziel war, angelehnt an die Bundesregelung vergleichbare Standards in den Ländern für den Zugang zu öffentlichen Datenpools zu erreichen.⁷⁷

Niedersachsen ist eines von zwei Bundesländern, die bislang noch keine entsprechenden Regelungen entworfen haben. Aus der IT-Strategie des Landes vom 02.09.2016 ging hervor, dass Open Data wegen

⁷⁵ Jahresbericht 2022, S. 119 „Projekt Steuer-VIT: Eine halbe Milliarde Euro Projektvolumen mit nicht belastbarer Entscheidungsgrundlage“.

⁷⁶ Digitale Verwaltung 2025 – IT-Strategie des Landes Niedersachsen, Abschnitt 5.2 Open Data, S. 18 ff. (siehe Fn. 71).

⁷⁷ Vgl. Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14.10.2016, Link zur Internetseite der Bundesregierung (Abruf am 15.03.2022).

möglicher Einnahmeausfälle nicht zum Einsatz kommen sollte.⁷⁸ Demgegenüber sprach sich die Landesregierung in der „Strategie Niedersachsens zur digitalen Transformation - Masterplan Digitalisierung“ vom 21.08.2018 für die freie Nutzung von Geodaten – beispielsweise für die Nutzung in der Landwirtschaft – aus.⁷⁹ Der LRH kritisiert insoweit die inkonsistenten IT-Strategien.

Fehlende zentrale Entscheidungsinstanz

Das Niedersächsische Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG)⁸⁰ definiert die Rolle des IT-Bevollmächtigten (CIO) des Landes als eine primär koordinierende Funktion.

Eine Konzentration der Entscheidungsbefugnisse innerhalb der in Niedersachsen bestehenden IT-Gremienlandschaft empfahl der LRH bereits in seiner Beratenden Äußerung aus dem Jahr 2021 und im Jahresbericht 2021. Dabei schlug er den Aufbau eines zentralen Koordinierungs- und Entscheidungsgremiums vor.⁸¹ Die Landesregierung sah dafür bisher keinen Anlass und verwies auf vorhandene Gremien.⁸² Der LRH weist erneut darauf hin, dass der Großteil der Verwaltungsdigitalisierungsaufgaben primär den Ressorts obliegt. Diese ressorteigenen Prozesse müssen systematisch gesteuert werden. Hierfür ist eine ressortübergreifende Entscheidungskompetenz notwendig (vgl. auch Nr. 7). Dies gilt umso mehr, da die Digitalisierung von Fachaufgaben zunehmend in länderübergreifenden Verbänden⁸³ erfolgt und die Fachverwaltungen somit in diesen Fällen kaum Rücksicht auf die eigene Landesarchitektur nehmen können. Eine zentrale Stelle mit Entscheidungskompetenz ist zudem erforderlich, um die Ausrichtung von Organisationen an der IT-Strategie durch eine

⁷⁸ Siehe Fn. 76.

⁷⁹ Masterplan Digitalisierung, S. 58, Link zum Masterplan Digitalisierung (Abruf am 08.04.2022).

⁸⁰ § 2 NDIG vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 291).

⁸¹ Jahresbericht 2021, S. 68 „Gremienvielfalt und Gesamtsteuerung“.

⁸² Drs. 18/10289.

⁸³ Beispiel: Die Länder Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt gründeten einen gemeinsamen Entwicklungs- und Pflegeverbands „e²-Verbund“ für die elektronische Aktenführung.

entsprechende IT-Governance zu gewährleisten. Das Ministerium für Inneres und Sport unternahm verschiedene Anläufe, insoweit die Kompetenzen des CIO zu stärken, konnte sich aber innerhalb der Landesregierung nicht durchsetzen. Dies ist aus Sicht des LRH zu kritisieren und gefährdet die Umsetzungsziele nachhaltig.⁸⁴

4.2 IT-Konsolidierung

Als Land wirtschaftlich zu handeln, bedeutet auch, die IT stetig zu konsolidieren. Dieser Prozess muss in der IT-Strategie angelegt und in einem IT-Architekturkonzept konkretisiert sein. IT-Konsolidierung betrifft in technischer Hinsicht Infrastrukturen, Datenbestände und Anwendungen. Durch sie wird die Reaktionsfähigkeit auf Veränderungen und die Kontrollfähigkeit der gesamten IT-Systemlandschaft sichergestellt. IT-Konsolidierung führt daher unmittelbar zu einer Qualitätssteigerung und Senkung der Ausfallwahrscheinlichkeit. Nur in konsolidierten Systemumgebungen lässt sich IT-Sicherheit systematisch mit angemessenem Aufwand gewährleisten.

Eine Möglichkeit der Konsolidierung ist es, gleichartige IT-Aufgaben zusammenzuführen. Spezialisiertes Personal kann diese sodann an zentraler Stelle mit anforderungsgerechter Hard- und Software wahrnehmen. Somit hat die IT-Konsolidierung nicht nur positive technische, sondern auch wichtige personelle, organisatorische und finanzielle Aspekte.

Die Landesverwaltung setzte Einzelmaßnahmen der IT-Konsolidierung um. Zu nennen sind u. a. zentralisierte IT-Aufgaben bei IT.N:

- Zentraler Betrieb des Weitverkehrsnetzes (sogenanntes WAN) des Landes,
- zentraler Betrieb von E-Mail-Servern,

⁸⁴ Vgl. Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“ vom 12.01.2021, S. 40 „Organisation der Verwaltungsdigitalisierung“.

- Betreuung von derzeit rd. 31.000 Computerarbeitsplätzen⁸⁵ verbunden mit einer zentralen Datenhaltung im zertifizierten Rechenzentrum bei Dataport⁸⁶ und
- zentraler Betrieb der nach dem dritten Teil des NDIG im Sicherheitsverbund vorgesehenen IT-Systeme zur Erkennung und Abwehr von Gefahren für die IT-Sicherheit.⁸⁷

Durch die Konsolidierung dieser Aufgaben konnte das Land aus Sicht des LRH beispielsweise das Sicherheitsniveau innerhalb des Sicherheitsverbunds⁸⁸ steigern.

Daneben können Einsparungen durch eine Konsolidierung erzielt werden. Hilfreich ist dabei der stetige Vergleich mit anderen IT-Dienstleistern. Der LRH fordert bereits seit einigen Jahren, dass das Land die IT-Ausgaben unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten steuern muss. Überdies ist die Kostenübersicht hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Steuerungsrelevanz weiterzuentwickeln.⁸⁹ Bei einem aktuell durchgeführten IT-Benchmarking zwischen verschiedenen IT-Dienstleistern⁹⁰ zeigte sich für IT.N die Möglichkeit, bei der Betreuung der Arbeitsplatzcomputer 1,7 Mio. € einzusparen. Die betreffenden Konsolidierungspotenziale sollte IT.N aus Sicht des LRH zügig realisieren.

Noch ausstehende IT-Konsolidierung

Ein Beispiel für eine technisch und fachlich dringend notwendige IT-Konsolidierung ist die IT-Unterstützung der Schulverwaltung. Das Projekt „Smarte Schulverwaltung“, ehemals „Neuentwicklung der IT-

⁸⁵ Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der FDP-Fraktion vom 08.03.2022, Drs. 18/10882 zu Frage 4, S. 7.

⁸⁶ Daten aus verschiedenen Dienststellen der allgemeinen Verwaltung zogen dorthin um.

⁸⁷ Nach § 15 Abs. 4 in Verbindung mit § 15 Abs. 1 NDIG betreibt IT.N diese Systeme mit Ausnahme des Netzabschnitts im Geschäftsbereich der Justiz.

⁸⁸ Die Behörden und Gerichte des Landes, deren IT-Systeme mit dem Landesdatennetz verbunden sind, sind gem. § 13 Absatz 1 Satz 1 NDIG Mitglieder eines Sicherheitsverbundes.

⁸⁹ Jahresbericht 2019, S. 234 „Kosten der IT“; Nr. 38 der Anlage zu Drs. 18/4949.

⁹⁰ Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren Dienststellen der Landesverwaltung und Privatunternehmen.

Fachverfahren der staatlichen Schulverwaltung (IT2020)“, hatte das Ziel, veraltete Fachverfahren abzulösen. Unverändert werden hier Daten in sieben verschiedenen Systemen erfasst und gehalten. Das Projekt befindet sich nach acht Jahren noch immer in der Vorbereitungsphase.⁹¹

Noch nicht vollendete IT-Konsolidierung

In den Jahren 2017 bis 2021 konsolidierte das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) seine IT-Anwendungen. Die zuvor gewachsene, dezentrale IT-Anwendungslandschaft sei dem LGLN zufolge nicht mehr leistungsfähig gewesen. In einem kontinuierlichen Prozess ersetzte das Landesamt Hard- und Software durch standardisierte Produkte, z. B. mit einem Bildbearbeitungsprogramm. Der LRH stellte im Jahr 2022 jedoch bei vier der neun Regionaldirektionen nach wie vor unterschiedliche Anwendungen für gleiche Aufgaben fest. Teilweise bestanden erhebliche Unterschiede bei den eingesetzten Versionen der IT-Anwendungen. Zudem korrelierten die Zahlen der vorhandenen Lizenzen nicht durchgängig mit den unterschiedlichen Größen der Regionaldirektionen⁹².

Nach dem NDIG⁹³ stellt das für die zentrale IT-Steuerung zuständige Ministerium für Inneres und Sport den Behörden Basisdienste, wie die eAkte, zur Verfügung. Derzeit setzt die Landesverwaltung mindestens vier eAkte-Systeme ein. Die Ressorts werden auch mittelfristig mindestens zwei eAkte-Systeme weiter betreiben.⁹⁴ Darüber hinaus bedarf es für die Abwicklung zertifizierungsbedürftiger EU-Förderungen⁹⁵ u. a.

⁹¹ Jahresbericht 2022, S. 319 „Nachgehakt – Smarte Schulverwaltung auch nach acht Jahren noch nicht in Sicht“.

⁹² Das LGLN gliedert sich neben der Organisationseinheit Zentrale Aufgaben und dem Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation in neun Regionaldirektionen, denen die Katasterämter ihres Zuständigkeitsbereichs zugeordnet sind.

⁹³ § 12 Abs. 1 NDIG.

⁹⁴ Jahresbericht 2021, S. 87 „Unwirtschaftlicher Parallelbetrieb verschiedener eAkte-Systeme“.

⁹⁵ Jahresbericht 2022, S. 112 „Digitalisierung von Zuwendungsverfahren vorantreiben“, Projekt „Online Antragsmanagement für die Ämter für regionale Landesentwicklung“.

weiterer Instanzen des eAkte-Basisdienstes in einer Rechenzentrumsumgebung, die besondere Anforderungen der Informationssicherheit und des Datenschutzes erfüllen muss. Dies leisten die zentral bereitgestellten Basisdienste noch nicht. In Fachverfahren wird die elektronische Aktenführung zudem nicht zentral, sondern von jedem Ressort selbst geplant. Dies wird im Ergebnis zu weiteren eAkte-Systemen führen, die in der Landesverwaltung eingesetzt werden.

4.3 Chancen und Risiken für die Organisation

Die Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen besteht nicht nur aus dem Programm DVN und kann nicht allein in der Verantwortung des Ministeriums für Inneres und Sport liegen. Dieses entwickelt zwar die Grundlagen und stellt zentrale Basisdienste bereit. Der Großteil der Anwendungen liegt jedoch in den Ressorts, die auch nach aktuellen Prüfungserkenntnissen des LRH bisher weitgehend unabhängig von den Vorgaben der IT-Strategie und einer Landes-IT-Architektur agieren.

Aufgaben digitalisieren und dabei Strukturen optimieren

Eine digitalisierte öffentliche Verwaltung kann ihre Dienstleistungen schneller und in der Regel ortsungebunden erbringen. Aufgaben, die künftig durchgängig digitalisiert sind, können ggf. auch ressortübergreifend erledigt werden. Ressort-, Behörden- und Standortgrenzen spielen keine dominierende Rolle mehr. Insbesondere dann nicht, wenn die Landesregierung die Aufgabenerledigung aus Sicht von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen betrachtet. Die Verwaltung muss daher die Zuordnung von Aufgaben sowie die Verwaltungsabläufe von Grund auf neu denken.⁹⁶

Entkoppelt von Öffnungszeiten und Gebäuden ist die elektronische Erreichbarkeit für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen von wachsender Bedeutung. Behördengänge werden mit zunehmendem

⁹⁶ Vgl. Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“ vom 12.01.2021, S. 30 „Nachfolgende Verwaltungsdigitalisierung“.

Digitalisierungsgrad der Verwaltung unnötiger.⁹⁷ Dieser Realität sollten die Organisationen der öffentlichen Verwaltung folgen, damit sie die mit der Digitalisierung möglichen Steigerungen von Effektivität und Effizienz erzielen können.

Der LRH erkannte deutliche Optimierungspotenziale in der Aufgabenzuordnung und -wahrnehmung bei nahezu allen Verwaltungen, die über eine Flächenpräsenz verfügten. So beispielsweise in der Organisation der Justizstrukturen. Er empfahl dem Justizministerium aus Gründen der Sicherheit, der Fachkompetenz und der Wirtschaftlichkeit mehrfach, die Zahl kleiner Amtsgerichte zu reduzieren.⁹⁸ Für strukturelle Reformen in der Justiz fehlte bislang allerdings der politische Entscheidungswille.⁹⁹ Die COVID-19-Pandemie beschleunigte generell die Digitalisierung in der Justiz. Nunmehr nutzt sie dort verstärkt z. B. Homeoffice und Videoverhandlungen.¹⁰⁰ Erste Gerichte arbeiten vollständig digital.¹⁰¹ Mit Blick auf die Digitalisierungsdynamik in der Justiz bekräftigt der LRH seine Reformforderungen.¹⁰²

Digitalisierungsdefizite in Schulen sind oft organisationsbedingt

Dezentrale Organisationseinheiten stehen bei der Digitalisierung vor besonderen Herausforderungen. Die Digitalisierung der Schulen verdeutlicht dies beispielhaft.

Qualität von Bildung hängt zunehmend auch vom Digitalisierungsgrad der Schulen ab. Dies bestätigten u. a. Erfahrungen mit dem

⁹⁷ Vgl. Gutachten der Kommission Niedersachsen 2030 „Niedersachsen 2030 - Potenziale und Perspektiven“, Abschnitt 10 „Digitalisierung“, S. 118, Link zum Gutachten der Kommission Niedersachsen 2030 (Abruf am 08.04.2022).

⁹⁸ Jahresbericht 2016, S. 151 „Amtsgerichte in Niedersachsen – weniger wäre besser“; Jahresbericht 2021, S. 232 „Justiz – effizienter sichern“.

⁹⁹ Rundblick Nr. 45 vom 09.03.2022, S. 5 „Brauchen wir 80 Amtsgerichte? Nein, meint der LRH und fordert Reformen“.

Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022, Tz. 1038 bis 1040, S. 42.

¹⁰⁰ Bezüglich Videoverhandlungen: Pressemitteilung des Justizministeriums vom 05.11.2021, Link zum Justizministerium (Abruf am 09.03.2022).

¹⁰¹ Pressemitteilung des Justizministeriums vom 13.07.2021, Link zum Justizministerium (Abruf am 09.03.2022).

¹⁰² Jahresbericht 2022, S. 213 „Personal für allgemeine Verwaltungsaufgaben in der Justiz – effizienter einsetzen und ausbilden“.

pandemiebedingten Distanzunterricht.¹⁰³ Im Bildungsbereich ist für mehr als 3.000 eigenverantwortliche Schulen das Land gemeinsam mit kommunalen oder freien Trägern verantwortlich. Dabei werden Personal- und Sachmittel getrennt gesteuert.¹⁰⁴ Bei der Digitalisierung werden Mittel von Bund, Land, Kommunen und freien Trägern eingesetzt.

Die Stärkung der digitalen Kompetenz zukünftiger Generationen ist eine der zentralen Bildungsaufgaben. Diese anforderungsgerecht zu erfüllen, ist trotz hoher Investitionen nicht immer möglich, weil Schulen bei der Digitalisierung mit organisatorischen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, wie der LRH feststellte. Einige Schulleitungen beklagten beispielsweise, dass ihre Schulträger nur unzureichend personelle Ressourcen für die IT-Administration bereitstellten.¹⁰⁵

Erschwerend kommt der vielerorts schleppende Ausbau der IT-Infrastruktur hinzu. So fehlt manchen Schulen die notwendige IT-Ausstattung mit zeitgemäßen Endgeräten und anderen ein Internetanschluss.¹⁰⁶ In der Pandemie beantragte Endgeräte für Distanzunterricht kamen oft zu spät oder auch gar nicht in einzelnen Schulen an. An Schulen ohne Internetzugang blieben viele beschaffte Geräte ungenutzt. Erfolgte Investitionen waren im Ergebnis somit teilweise wenig nützlich und damit unwirtschaftlich.

Die IT-Ausstattung und die Anbindung der Schulen sind abhängig von den Schulträgern. Ein einheitliches Ausstattungsniveau ist unter diesen Bedingungen nicht erreichbar.

Digitalisierung übergreifend organisieren

Die Verwaltungsdigitalisierung ist u. a. mit der Erwartung verbunden, die Qualität und Effizienz der Verwaltungsleistungen zu steigern. Dies

¹⁰³ Vgl. NDR: „Wie digital sind Niedersachsens Schulen?“, Link zum NDR (Abruf am 14.03.2022).

¹⁰⁴ Siehe § 112 „Personalkosten“, § 113 „Sachkosten“ NSchG, (Nds. GVBl. 1998, S. 137).

¹⁰⁵ Jahresbericht 2022, S. 141 „IT-Administration an Grundschulen weiterhin auf Kosten des Unterrichts“.

¹⁰⁶ Siehe Fn. 105.

kann aus Sicht des LRH nur gelingen, wenn dabei die erforderlichen Organisationsarbeiten wie Aufgabenkritik, Prozessoptimierungen und Veränderungsmanagement angemessen durchgeführt werden. Vorhandene Aufgaben und ihre bisherige Erledigung müssen kritisch hinterfragt werden. Dies beinhaltet, dass manuelle Verwaltungsprozesse vor ihrer Digitalisierung analysiert und optimiert werden. Sonst entstehen automatisch Unwirtschaftlichkeiten. Dies beachtete die Landesverwaltung in der Regel nicht, wie der LRH feststellte.¹⁰⁷ So stimmten die Ressorts sich häufig nicht miteinander ab, obwohl sich ihre Entscheidungen teilweise gegenseitig beeinflussten.

Beispielsweise fehlt weiterhin eine Schnittstelle zwischen dem Bezügeverfahren des Landes und dem Personalmanagementverfahren. Dies hat insbesondere im Geschäftsbereich des Kultusministeriums erhebliche Folgen, weil hier rd. 100.000 Personalfälle zu betreuen sind.¹⁰⁸ Die Regionalen Landesämter für Schule und Bildung müssen entsprechende Vorgänge ausdrucken und dem Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung postalisch übersenden. Die für Abrechnungszwecke erforderlichen Daten sind anschließend erneut manuell einzugeben.¹⁰⁹ Eine abgestimmte Digitalisierung dieser internen Verwaltungsleistung hätte deren Qualität und Effizienz deutlich steigern können.

4.4 Wirtschaftlichkeitsgebot gilt auch für Digitalisierungsvorhaben

Die notwendigen Haushaltsmittel und das eigene Personal sind unter Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu planen und zu steuern (§ 7 LHO). Die Landesverwaltung versäumte es aus Sicht des LRH jedoch durch eine angemessene Organisationsarbeit bei der Digitalisierung der Verwaltungsprozesse, das Gebot

¹⁰⁷ Jahresbericht 2022, S. 197 „Organisationsdefizite in der Landesverwaltung“.

¹⁰⁸ Jahresbericht 2017, S. 95 „Personalmanagementverfahren - Hypothetische Personaleinsparungen lösen sich nach 10 Jahren auf“.

¹⁰⁹ Jahresbericht 2020, S. 135 „Abordnung von Lehrkräften für außerschulische Zwecke“.

bestmöglich umzusetzen. Dies gilt neben strukturellen Aspekten u. a. für Arbeiten wie Aufgabenkritik und Geschäftsprozessanalysen.¹¹⁰

Ein entscheidendes Instrument zur qualitativen und quantitativen Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Digitalisierungsmaßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Diese sind bei der Planung, bei Änderungen sowie nach Abschluss von Digitalisierungsmaßnahmen vorzunehmen.¹¹¹ Sie dienen nicht allein der Kostenbetrachtung, sondern betrachten u. a. die Bedarfsseite, Aspekte der Nachhaltigkeit, die Verbindung zu anderen Bereichen sowie die ggf. notwendige Neuaufstellung. In verschiedenen aktuellen Prüfungen stellte der LRH fest, dass die geprüften Stellen für einzelne Digitalisierungsmaßnahmen keine bzw. keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführten. Die Wirtschaftlichkeit der betreffenden Maßnahmen stellt der LRH somit infrage. Die nachstehenden Beispiele verdeutlichen dies.

Auswirkungen auf den Haushalt – oft unbekannt

Die Behörden müssen u. a. finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt analysieren.¹¹² Diese monetäre Betrachtung sollte bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Digitalisierungsmaßnahmen im Vordergrund stehen.¹¹³ Der LRH befragte¹¹⁴ alle Ministerien u. a. zu erwarteten und tatsächlich entstandenen Kosten von geplanten, durchgeführten sowie abgeschlossenen „IT-Projekten“¹¹⁵ in ihren Geschäftsbereichen im Jahr 2021. Bezifferte Kosten konnten die Ressorts nur für 191 der insoweit mitgeteilten 303 Projekte angeben. Demnach fehlte für ca. 37 % der betreffenden Digitalisierungsprojekte eine wesentliche Planungsgrundlage.

¹¹⁰ Siehe Fn. 107.

¹¹¹ Verwaltungsvorschrift Nr. 2.1.2 zu § 7 LHO.

¹¹² Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2.2 zu § 7 LHO.

¹¹³ IT-Mindestanforderungen 2020, hier Nr. 2.1 Wirtschaftlichkeit.

¹¹⁴ Befragung in der Querschnittsprüfung „Projektmanagement in Digitalisierungsprojekten“.

¹¹⁵ Projekte zur Einführung, Änderung oder Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik (IT). Sie können Hardware oder Software z. B. für IT-Fachverfahren, IT-Dienste und IT-Infrastrukturen betreffen.

Hohe Einnahmeausfälle durch gebührenfreie Geobasisdaten

Im Jahr 2021 wies das Ministerium für Inneres und Sport – entgegen der von ihm verfassten IT-Strategie des Landes (vgl. Nr. 4.1) – das LGLN an, Geobasisdaten künftig als „Open Data“ gebührenfrei bereitzustellen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lag dieser strategischen Entscheidung des Ministeriums nicht zugrunde. Das Ministerium hielt die erwarteten positiven Effekte nicht für bezifferbar. Das LGLN rechnete mit Einnahmeausfällen in Höhe von rd. 1,9 Mio. € für das Jahr 2021.

Für alle Projekte von finanzieller Bedeutung sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der erwarteten Kosten und Einnahmen geboten (§ 7 Abs. 2 LHO). Anderenfalls bleibt das Risiko für unwirtschaftliche Entscheidungen hoch.

Wirtschaftlichkeit und Erfolg von Digitalisierungsmaßnahmen in der Landwirtschaft fraglich

Der Landtag beschloss das Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ (DigitAusbSVG).¹¹⁶ Für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz waren im Maßnahmenfinanzierungsplan vom 12.03.2021 für sechs landwirtschaftliche Digitalisierungsmaßnahmen insgesamt 7,85 Mio. € vorgesehen. Der LRH stellte u. a. fest, dass das Ministerium die finanziellen Bedarfe für diese Maßnahmen überwiegend nicht angemessen ermittelte. Notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten. Aus Sicht des LRH analysierte das Ministerium somit die Ausgangslage vor Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen nicht ausreichend. Dies spiegeln u. a. auch zahlreiche Verschiebungen im Maßnahmenfinanzierungsplan wider.

¹¹⁶ Gesetz vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 120), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.06.2019 (Nds. GVBl. S. 110).

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen bei der Realisierung oder nach Abschluss von Digitalisierungsmaßnahmen auch der Erfolgskontrolle.¹¹⁷ Für eine Erfolgskontrolle sind entsprechende Kriterien festzulegen. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fördert u. a. ein PraxisLabor Digitaler Ackerbau. Finanziert werden Maschinen und neue Technologien wie ein „digitaler Analyse-Spaten“, der wichtige Bodenparameter liefert. Mit den gewonnenen Erkenntnissen sollen Landwirtinnen und Landwirte unterstützt und Behörden mit validen Daten versorgt werden.¹¹⁸ Da das Ministerium allerdings bislang keine konkreten Zielvorgaben definierte, kann aus Sicht des LRH der Erfolg des Projekts nicht hinreichend kontrolliert werden.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Datenbankmanagementsystemen des LGLN

Mit Erlass vom 09.12.2020 verfügte das Ministerium für Inneres und Sport den Wechsel diverser Datenhaltungskomponenten beim LGLN. Hierdurch sollte auf die zum 21.11.2021 auslaufende Landeslizenz zur Nutzung von Datenbanken reagiert werden. Im Folgejahr erweiterte das Ministerium die Wechselabsicht auch auf Erhebungs- und Qualifizierungskomponenten.¹¹⁹ Trotz ausreichender Zeit für entsprechende Maßnahmen erstellten weder das Innenministerium noch das LGLN eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder eine Nutzwertanalyse für die technologische Neuausrichtung. Aus Sicht des LRH wären sie gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 2.1.2 zu § 7 LHO dazu jedoch verpflichtet gewesen. Entgegen der vorherigen Planungen verlängerte die Landesregierung die vorhandene Landeslizenz für die Jahre 2022 und 2023. Allein die für das LGLN damit verbundenen Wartungskosten werden auf rd. 740.000 € für beide Jahre geschätzt.

¹¹⁷ IT-Mindestanforderungen 2020, Nr. 2.1 „Wirtschaftlichkeit“.

¹¹⁸ Pressemitteilung vom 29.07.2020, Link zur Internetseite des Landwirtschaftsministeriums (Abruf am 14.03.2022).

¹¹⁹ Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 24.11.2021.

Nicht untermauerte IT-Konsolidierung

Die IT-Konsolidierung ist ein wesentliches Ziel der gültigen IT-Strategie des Landes und Grundvoraussetzung für eine sachgerechte und wirtschaftliche Verwaltungsdigitalisierung (vgl. Nr. 4.2). Entscheidungen, die diesem Ziel widersprechen, müssen nach der IT-Strategie besonders begründet werden und auf einer nachvollziehbaren Grundlage basieren. Der LRH stellte in einigen Fällen fest, dass die Ressorts diese Maßgaben nicht immer einhielten.

Das LGLN beschloss beispielsweise, eine Cloud-Computing-Plattform aufbauen zu lassen, die im Jahr 2022 in den Produktivbetrieb gehen soll. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für diese Maßnahme konnte das Landesamt dem LRH nicht vorlegen.

In einem anderen Beispiel entschied das Finanzministerium entgegen der Benutzungs- und Beschaffungsordnung für IT.N¹²⁰ sowie der aktuellen IT-Strategie, den IT-Dienstleister Dataport mit dem Betrieb der Arbeitsplatzcomputer für die Steuerverwaltung zu beauftragen. Grundlage hierfür war eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die der LRH wegen verschiedener Mängel für nicht ausreichend und insgesamt für nicht belastbar hält.¹²¹

4.5 Finanzierung

Zu den Risiken für die Verwaltungsdigitalisierung insgesamt und die konkreten IT-Projekte im Einzelnen zählen nach Auffassung des LRH weiterhin fehlende Haushaltsmittel sowie fehlendes Personal in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Die notwendigen IT-Aufgaben der Planung und Umsetzung sowie des Betriebs gelingen nur, wenn sie rechtzeitig, vollständig und dauerhaft finanziert werden. Aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit müssen diese Ressourcen vor der Entscheidung über Maßnahmen ermittelt und dann laufend fortgeschrieben werden. Damit können die erforderlichen Haushaltsmittel

¹²⁰ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 31.01.2014 (Nds. MBl. S. 244).

¹²¹ Siehe Fn. 75.

bereits unmittelbar nach der Entscheidung über eine Maßnahme bei der Haushaltsaufstellung und mit ihrem voraussichtlichen Gesamtansatz in der Mittelfristigen Planung des Landes berücksichtigt werden.

Der LRH wies mehrfach auf eine unzureichende Veranschlagung entsprechender Haushaltsmittel und die daraus resultierende unzureichende Finanzierung hin.¹²² Dies betrifft das Programm DVN, den Ersatz bzw. die Ertüchtigung von hunderten Fachverfahren, die Realisierung einer durchgängig digitalen Verwaltung, zusätzliche Hard- und Softwarebedarfe, die Übernahme von „Einer für Alle“ (EfA)-Leistungen¹²³ anderer Länder sowie den Betrieb und die Weiterentwicklung bereitgestellter und nachgenutzter EfA-Leistungen. Hierfür sind aus Sicht des LRH derzeit keine oder zumindest keine ausreichenden Haushaltsmittel veranschlagt.

Diese mangelnde Finanzierung von Maßnahmen führte und führt auch weiterhin zu Verzögerungen der Verwaltungsdigitalisierung. Die Ressorts bemängelten dem LRH gegenüber z. B., dass eigene Digitalisierungsmaßnahmen nicht geplant und durchgeführt werden können, weil das Finanzministerium nicht bereit sei, alle erforderlichen Haushaltsbedarfe – ohne Gegenfinanzierung – anzuerkennen und bei der Haushaltsaufstellung einzuplanen. Diese Vorgehensweise führt nach Ansicht des LRH dazu, dass die Ressorts die Aufgabe der Fachverfahrensertüchtigung vernachlässigen und das Land damit wichtige Zeit verliert, um Wirtschaftlichkeitsvorteile, die mit einer weitgehend digitalisierten Verwaltung möglich wären, zu erzielen.

Zusätzliche Haushaltsmittel für Sachausgaben

Für das Haushaltsjahr 2022 veranschlagte das Land IT-Kosten von rd. 589 Mio. €, der Anteil für Sachmittel davon beläuft sich auf

¹²² Jahresbericht 2021, S. 101 „Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung“.

¹²³ Vgl. Erläuterung von EfA-Leistungen auf der Internetseite des Bundesinnenministeriums, Link zum Bundesinnenministerium (Abruf am 12.04.2021).

399 Mio. €. ¹²⁴ Für den Zeitraum der Jahre 2022 bis 2025 hat die Landesregierung zusätzliche Mittel für die Verwaltungsdigitalisierung mit einem Gesamtvolumen von 204,7 Mio. € für Sach- und Personalausgaben vorgesehen. ¹²⁵

Der Anteil der zusätzlich eingeplanten Haushaltsmittel für Sachausgaben der IT liegt für diese vier Jahre bei ca. 190 Mio. € ¹²⁶. Hiermit können nach Einschätzung des LRH aber bei Weitem nicht alle erforderlichen Maßnahmen finanziert werden. Nur für die Fachverfahren rechnet der LRH mit einem zusätzlichen Bedarf von mehreren hundert Millionen Euro. ¹²⁷ Hinzu kommt, dass die zusätzlich veranschlagten Haushaltsmittel nicht nur für Fachverfahren, sondern auch für zentrale Vorhaben und für den regulären IT-Betrieb in den Ressorts eingeplant sind.

Überdies stehen die ohnehin zu geringen Mittel auch noch zu spät zur Verfügung, da sie nicht kurzfristig, sondern mittelfristig über die Jahre 2022 bis 2025 verteilt bereitgestellt werden. Im Jahr 2022 sind z. B. nur 32,6 Mio. € an Mehrausgaben zur Stärkung der Digitalisierung der Landesverwaltung vorgesehen. Die Digitalisierung und Modernisierung von Fachverfahren muss aus Sicht des LRH jedoch unverzüglich erfolgen.

Zudem werden schon ab dem Jahr 2023 erhebliche Finanzbedarfe für die weitere Entwicklung und den Betrieb der Anwendungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ¹²⁸

¹²⁴ Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 29.09.2021, TOP 1 b, Unterrichtung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen über Kosten der IT.

¹²⁵ Vgl. Präsentation des Finanzministeriums zu Strukturdaten des Haushaltsplamentwurfs 2022/23 und der Mittelfristigen Planung 2021 - 2025, S. 7, „Stärkung Maßnahmenpaket zur Digitalisierung der Landesverwaltung“, Link zur Präsentation des Finanzministeriums (Abruf am 08.04.2022).

¹²⁶ Vgl. Maßnahmenpaket zur Digitalisierung der Landesverwaltung (siehe Fn. 125).

¹²⁷ Siehe Fn. 122.

¹²⁸ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Artikel 16 G des Gesetzes vom 28.06.2021 (BGBl. I S. 2250, 2261).

entstehen.¹²⁹ Diese Haushaltsmittel sind in den Haushaltsplänen 2022 und 2023 nicht veranschlagt, könnten aber nach Schätzungen der Landesregierung bis zu 100 Mio. € jährlich allein für Niedersachsen betragen.¹³⁰ Selbst wenn diese Größenordnung nicht zutrifft, wird der Mittelbedarf in jedem Fall erheblich sein. Noch hoffen die Länder, dass der Bund den Großteil dieser Bedarfe deckt. Dies ist aber derzeit noch offen.

Personalhaushalt

Bereits in seiner Beratenden Äußerung forderte der LRH personelle Verstärkung für die Verwaltungsdigitalisierung und hielt kurzfristig mindestens 100 Vollzeiteinheiten (VZE) für erforderlich. Er befand, dass der Digitalisierungsprozess schnell fachkundiges Personal in erheblichem Umfang im Programm DVN und für den IT-Betrieb erforderte. Dieses sollte vorrangig aus vorhandenen Personalbeständen der Ressorts bereitgestellt werden. Bei durchgehend digitalisierten Prozessen erwartet der LRH dabei insgesamt keinen dauerhaften Mehrbedarf, sondern Personalverschiebungen und zumindest langfristig Personalreduzierungen.

Die Landesregierung plant mit dem o. a. Maßnahmenpaket in den Folgejahren bis 2025 zwar zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten von bis zu 236,5 VZE ein, was der LRH grundsätzlich begrüßt. Für das Haushaltsjahr 2022 sind jedoch nur 58,5 VZE im Haushaltsplan ausgewiesen.¹³¹ Dies ist aus Sicht des LRH nicht ausreichend, um den kurzfristigen Bedarf zu decken. Zudem wäre es seines Erachtens wirtschaftlicher gewesen, nicht lediglich das Gesamtbeschäftigungsvolumen zu erhöhen.

¹²⁹ Jahresbericht 2022, S. 104 „Gefährdete Realisierung und Nachnutzung der OZG-Leistungen im Themenfeld Gesundheit“.

¹³⁰ Es handelt sich hierbei um noch unbestätigte Schätzungen auf Planungsebene; Annahme: Möglicher Gesamtaufwand bis zu 1 Mrd. €, davon ca. 10 % für Niedersachsen.

¹³¹ Vgl. Maßnahmenpaket zur Digitalisierung der Landesverwaltung (siehe Fn. 125).

Zweckmäßiger und wirtschaftlicher ist es aus Sicht des LRH, bevorzugt bereits beschäftigtes Personal aus den betroffenen Fachbereichen bedarfsorientiert für Aufgaben der Verwaltungsdigitalisierung einzuplanen. Mit der Ausbringung zusätzlicher Stellen verzichtet die Landesregierung erneut darauf, den Einsatz vorhandener Fachkräfte konsequent z. B. mithilfe einer systematischen Aufgabenkritik und methodengerechten Personalbedarfsbemessung zu optimieren bzw. zu priorisieren.

Das vorhandene IT-Personal des Landes muss aus Sicht des LRH in Anbetracht der aktuellen Herausforderungen mehr denn je effizienter eingesetzt werden. Neue IT-Stellen sollte die Landesregierung nach Auffassung des LRH nur ausbringen, sofern die Ergebnisse von Personalbedarfsbemessungen auf Basis von Aufgabenkritiken und optimierter Strukturen dies als erforderlich rechtfertigen.¹³² Vorrangig ist das erforderliche Personal nach Auffassung des LRH über Prioritätensetzung aus dem Bestand bereitzustellen.¹³³ Dies hat neben hauswirtschaftlichen und fachlichen Gründen auch den Vorteil für die Landesverwaltung, dass sie entsprechendes Personal nicht am ohnehin schwierigen Arbeitsmarkt für IT-Personal gewinnen muss.

Digitalisierungsrendite

Die Verwaltungsdigitalisierung wird nach Ansicht des LRH absehbar nicht nur Aufwand verursachen und Geld kosten, sie wird einen Ertrag in Form eines Mehrwerts (Digitalisierungsrendite) erzielen. Dieser Mehrwert wird mit dem Grad der Digitalisierung und Automatisierung oder zumindest Teilautomatisierung infolge steigender Effizienz, Effektivität und Qualität der öffentlichen Verwaltungsleistungen anwachsen. Die Digitalisierungsrendite ist folglich keine einmalige, konkret bezifferbare Ertragsposition, wie etwa Dividenden bei Unternehmen, sondern ein erzielbarer Gesamtertrag der Digitalisierung. Dieser wird

¹³² IT-Mindestanforderungen 2020, hier Nr. 4.1 „Operative IT-Planung“.

¹³³ Vgl. Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“, Abschnitt 7 „Personal für die Verwaltungsdigitalisierung“, S. 47 (siehe Fn. 65).

zunehmend für die Akzeptanz und die Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung relevant sein.

Die Landesregierung sollte daher neben erwarteten Ausgaben fortlaufend Kenntnisse über erwartete Erträge¹³⁴ der Digitalisierung erlangen.

Die Landesregierung kündigte im Maßnahmenpaket „zur Stärkung der Digitalisierung in der Landesverwaltung“¹³⁵ an, bei den Personalbedarfen ab dem Jahr 2024 mit der Abschöpfung der Digitalisierungsrendite zu beginnen. Dies ist aus Sicht des LRH zwar grundsätzlich zu begrüßen. Der LRH schlug hingegen bereits im Jahr 2021 in seiner Beratenen Äußerung vor, einen Teil der Digitalisierungsrendite in den digitalisierten Verwaltungsbereichen in Form künftig wegfallender Planstellen bereits im Entwurf des Haushaltsplans 2022 mittels entsprechender Vermerke¹³⁶ festzuschreiben oder mit diesen Beschäftigungsmöglichkeiten vorübergehend andere dringende Digitalisierungsaufgaben zu verstärken. Neben Personaleinsparungen rechnet der LRH mit sinkenden Ressourcenverbräuchen oder einem verringerten Raumbedarf von Behörden. Unerlässlich ist es aus Sicht des LRH, die Potenziale der Verwaltungsdigitalisierung durch eine gezielte Organisationsarbeit auszuschöpfen.¹³⁷ So können entsprechende Organisationsuntersuchungen und erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld von Digitalisierungsmaßnahmen das Wissen über voraussichtliche Beschäftigungsauswirkungen der Digitalisierung verbessern.

4.6 Personal

Das Personal ist ein wesentlicher Faktor für das Gelingen der Verwaltungsdigitalisierung. Die Bereitstellung der notwendigen personellen Ressourcen wird durch verschiedene Faktoren erschwert. Zum einen sieht sich das Land mit einem angespannten Arbeitsmarkt für dringend

¹³⁴ Nicht immer sind diese Erträge konkret messbar. Beispielsweise ist dies aber bei Videoverhandlungen in Gerichten der Fall, für die zusätzlich 15 € je Verhandlungsstunde erhoben werden (Gerichtskostengesetz, Anlage 1, Nr. 9019).

¹³⁵ Siehe Fn. 131.

¹³⁶ Vgl. § 21 Abs. 1 LHO.

¹³⁷ Siehe Fn. 107.

benötigte Fachkräfte konfrontiert. Zum anderen wird der eigene Gesamtpersonalbestand bis zum Jahr 2029 aufgrund des demografischen Wandels signifikant schrumpfen.¹³⁸ Um mit den begrenzten Ressourcen die anstehenden Aufgaben bewältigen zu können, muss das Land für die IT-Aufgaben eine Personalstrategie entwickeln.

Abhängigkeiten der Personal- und IT-Strategie

Zwischen einer Personalstrategie und der IT-Strategie des Landes bestehen Wechselwirkungen, wie das folgende Beispiel zeigt: Sollte die Landesregierung künftig Clouddienste nutzen, ggf. auch bei externen Rechenzentren, so sind die Personalbedarfe dafür anders zu steuern als beim Betreiben eines eigenen Rechenzentrums. Beim ersten Fall benötigt das Land Kompetenzen zur Steuerung externer Dienstleister, bei der zweiten Lösung im Wesentlichen Fachpersonal für das Betreiben eines Rechenzentrums. In jedem Fall müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die benötigten Personalbedarfe frühzeitig zu identifizieren.

Eine Möglichkeit, dem knappen Angebot von IT-Spezialisten entgegenzuwirken, ist die Ausbildung von eigenen Fachkräften. Das Land bietet dies mit dem Studiengang Verwaltungsinformatik der Hochschule Hannover an. Bislang wurden jährlich 35 Studienplätze vergeben. Bei der Betrachtung der oben dargestellten Entwicklungen im Personalbereich sollten mehr Studienplätze angeboten werden. Dies forderte der LRH bereits in seiner Beratenden Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“ ausdrücklich.¹³⁹ Zum Sommersemester 2023 soll eine Verdoppelung der Studienplätze erfolgen. Eine entsprechende Zielvereinbarung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur mit der Hochschule würde der LRH begrüßen. Zudem sollte das Land auch

¹³⁸ Vgl. Personalstrukturbericht des Landes Niedersachsen 2019, Landesamt für Statistik, 2019, S. 16: Bezogen auf den Stichtag 30.06.2019 ist davon auszugehen, dass die Altersabgänge beim Stammpersonal in fünf Jahren bei 11 % (absolut 22.995) liegen werden und in zehn Jahren bei 25 % (absolut 51.800). Bedingt durch die aktuelle Altersstruktur der Ressorts ist eine unterschiedliche Belastung zu erwarten.

¹³⁹ Siehe Fn.128.

weitergehend initiativ werden und insgesamt an Hochschulen Personal aus für die Landesverwaltung benötigten Fachrichtungen frühzeitig rekrutieren.

Externe Beschäftigte

Das Verhältnis zwischen Externen und eigenen Beschäftigten im Bereich Digitalisierung(sprojekte) ist in Einklang zu bringen. Ohne einen ausreichenden Grundstock an eigenen Beschäftigten kann eine erfolgreiche Digitalisierung der Landesverwaltung nicht dauerhaft gelingen. In vielen Fällen wird jedoch kein Wissenstransfer bei externen Beauftragten sichergestellt, wie der LRH feststellte. Dies führt auch zu einer hohen Abhängigkeit von Beratungsunternehmen und verzögert teilweise die Umsetzung der Projekte.

Allein für das Programm DVN sind bei IT.N ca. 180 externe Beraterinnen und Berater im Einsatz, bei denen ein organisierter Wissenstransfer nicht sichergestellt ist und die Arbeitsergebnisse nicht systematisch dokumentiert sind. Der LRH kritisiert dies in einer aktuellen Prüfung.¹⁴⁰

4.7 Zwischenbilanz und Ausblick zur Verwaltungsdigitalisierung

Die zeitgerechte OZG-Umsetzung zum 31.12.2022 wird nicht mehr gelingen können. Aktuell versuchen Bund und Länder zwar noch, durch den sogenannten „OZG-Booster“¹⁴¹ einen repräsentativen Minimalstand bis zum Fristende zu erreichen. Damit verpflichten sich Bund und Länder, 34 wichtige OZG-Leistungen durch Priorisierung und besondere Ressourcenzuteilung – ggf. zulasten anderer Verwaltungsleistungen – zeitgerecht und flächendeckend online anzubieten.¹⁴² Nach fünf Jahren der Umsetzung und bundesweiten Investitionsmitteln in

¹⁴⁰ Jahresbericht 2022, S. 98, „Risiken beim Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen (DVN)“.

¹⁴¹ Vgl. Artikel des Heise-Verlags, Link zum Artikel des Heise-Verlags (Abruf am 27.04.2022).

¹⁴² Für den „OZG-Booster“ waren bis Redaktionsschluss u. a. die tatsächlichen Konsequenzen für die Umsetzung in der Praxis oder die Finanzierungsanteile für die Beteiligten nicht geklärt.

Milliardenhöhe ist dieses Ergebnis in Anbetracht von rd. 600 OZG-Leistungen allerdings alles andere als zufriedenstellend.

Vielmehr müssen Bund, Länder und Kommunen die Frage beantworten, aus welchen Gründen sie das gesetzliche Ziel verfehlen werden. Der LRH fordert die Beteiligten daher schon jetzt zu einer umfassenden Bestandsaufnahme, einer ergebnisoffenen und realistischen Bilanz sowie darauf aufbauend einer nachhaltigen Beschleunigung der Verwaltungsdigitalisierung auf.

Dabei werden die Fragen aus seiner Sicht nicht ausschließlich in Niedersachsen zu beantworten sein. Diese betreffen insbesondere die zergliederte IT-Organisation bei Bund, Ländern und Kommunen insgesamt sowie einen bisher nicht hinreichend abgestimmten Realisierungsrahmen. Allerdings sieht der LRH auch massive Umsetzungsdefizite in der Landesverwaltung selbst. Insofern betrachten seine Prüfungsergebnisse Teilaspekte für die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen.

Nach Auffassung des LRH ist gemeinsamer Hintergrund für viele Kritikpunkte, dass das Land weder die technischen Möglichkeiten noch wirtschaftliche Gesichtspunkte bisher ausreichend als entscheidungsleitend berücksichtigt. Beispiele hierfür stellte der LRH in verschiedenen Jahresberichten und der Beratenden Äußerung Verwaltungsdigitalisierung¹⁴³ dar.

So kommen die Vorhaben der Landesregierung zur IT-Konsolidierung nach unseren Prüfungserkenntnissen nicht ausreichend voran. Als Beispiele sind in diesem Zusammenhang das Vorgehen zum Steuer-Client und der Einsatz verschiedener Programme und Programmversionen für dieselbe Aufgabe innerhalb des LGLN zu nennen.

Die Öffentliche Verwaltung mobilisiert für die Verwaltungsdigitalisierung derzeit umfangreiche finanzielle Mittel. Dies ist Chance und Risiko zugleich. Chance, weil die ernst zu nehmende Möglichkeit besteht, die

¹⁴³ Siehe Fn. 65.

öffentliche Verwaltung grundlegend zu reformieren. Risiko, weil bei Fehlentscheidungen und einem Scheitern der Verwaltungsdigitalisierung die Folgegenerationen eine immer größere Hypothek tragen müssten.

Vor diesem Hintergrund sieht es der LRH als notwendig an, das weitere Vorgehen stärker und konsequenter als bisher an den Möglichkeiten der IT auszurichten. Dies bedeutet für die Landesverwaltung:

- Politik und Verwaltung sollten die IT als „den Hebel“ für eine durchgreifende Optimierung der Verwaltungsprozesse begreifen. Wenn die Verwaltung die Möglichkeiten der IT nicht ausschöpft oder ausschöpfen soll, bleibt die Verwaltungsdigitalisierung Stückwerk. Dies betrifft insbesondere eine durchgängig digitale Prozesskette ohne Medienbrüche, aber auch die Automatisierung und Teilautomatisierung von Prozessen.
- Die Landesregierung sollte kurzfristig die hierfür erforderlichen strategischen Grundlagen beschließen. Dies muss aus Sicht des LRH neben der aktualisierten und den Herausforderungen angepassten IT-Strategie auch eine landesweite IT-Architektur, Organisationsstrategien und Personalmanagementkonzepte umfassen.

Überzeugende Strategien sorgen dafür, dass ein hoher Anteil der Bediensteten in der Landesverwaltung diesen folgen und für ihren jeweiligen Arbeitsbereich übernehmen. Das bedeutet, einen grundlegenden Kulturwandel aktiv zu fördern und zu steuern. Nur mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann diese Veränderung erfolgreich sein.

- Die Landesregierung sollte sicherstellen, dass Gesetze, Verordnungen und Erlasse durch systematisches Prüfen auf Digitaltauglichkeit die Möglichkeiten der IT fördern.
- Die elektronische Kommunikation ist nicht ergänzend zu konzipieren, sondern originär als (potenziell) einziger Kanal. Dies setzt ein

intensiviertes Prozessmanagement voraus, bei dem medienbruchfreie Prozesse ganzheitlich zu betrachten und zu optimieren sind. Die sich daraus ergebenden aufbauorganisatorischen Chancen sind zu nutzen.

- Die Verwaltungsdigitalisierung ist kein Sprint. Die öffentliche Verwaltung benötigt hierfür einen langen Atem. Mit der Digitalisierung einzelner Verwaltungsprozesse beginnt jedoch bereits auch der laufende Betrieb, ggf. die kontinuierliche Anpassung der Fachverfahren und die Weiterentwicklung der jeweiligen Services. Dies sollte die Landesregierung konzeptionell, organisatorisch und finanziell absichern.
- Die IT wird auch künftig Personal benötigen, während in den Fachbereichen Einsparpotenzial zu erwarten ist.¹⁴⁴ Die Finanzierung der Digitalisierung sollte zumindest zum Teil aus dieser Digitalisierungsrendite stammen. Die tatsächlichen Einsparungen sind u. a. auf der Basis realistischer Personalbedarfsberechnungen zu konkretisieren.

Der LRH wird den Prozess der Verwaltungsdigitalisierung weiter begleiten.

¹⁴⁴ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) rechnet im Fortschrittsbericht 2017 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Stand: August 2017, in einem Basisszenario mit Personaleinsparungen in der öffentlichen Verwaltung im Umfang von 372.000 Beschäftigten, S. 57.

5 Risiken beim Programm „Digitale Verwaltung Niedersachsen“

Das im Jahr 2018 begonnene Programm DVN kämpfte lange Zeit mit Terminverzögerungen, Budget- und Personalproblemen. Seit dem Jahr 2020 verwendet das Land in diesem Programm daher das agile Vorgehen „Scaled Agile Framework“ als Programmmanagementmethode. Das Land sollte die Instrumente dieses agilen Ansatzes künftig umfassend nutzen. Dies geschieht bei der Kundenorientierung, der offenen Fehlerkultur und der Budgetierung bisher nicht.

Das Land sollte den Umgang mit externen Dienstleistern, sei es bezüglich des Umfangs der Beauftragung oder auch der vertraglichen Ausgestaltung, überprüfen. Der LRH weist auf die Gefahr von Fehlinvestitionen, Projektverzögerungen und dauerhaften Abhängigkeiten hin. Dadurch leiden die Wirtschaftlichkeit und die Betriebssicherheit in den kommenden Jahren.

Soll die Verwaltung ressortübergreifend digitalisiert werden, so benötigt sie ein grundlegendes, abgestimmtes und verbindliches Konzept für die IT-Architektur. Ein solches existiert bisher nicht und lässt in der Folge Unwirtschaftlichkeit durch Dateninkonsistenzen und Betriebsstörungen (u. a. auch durch Sicherheitsvorfälle) befürchten.

Allgemeines

Die Landesregierung beschloss im Jahr 2018 die Durchführung des Programms DVN. Das Programm hat die Aufgabe, die zentrale Koordination und Steuerung der im Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“ definierten Einzelprojekte durch das Ministerium für Inneres und Sport sicherzustellen.

Die Projekte des Programms umfassen einzelne Basisdienste, wie beispielsweise das Serviceportal, die eAkte und das ePayment. Daneben

bearbeiten die Projekte vielschichtige Themenkomplexe, wie die Umsetzung des OZG.

Aufgrund eines kritischen Programmverlaufs führte das Innenministerium im Jahr 2020 mit externer Unterstützung umfangreiche Veränderungen durch. Das „Scaled Agile Framework“ (SAFe) wird schrittweise als Programmmanagementmethode eingeführt, die einzelnen Projekte neu priorisiert, teilweise erweitert oder auch eingestellt.

Verglichen mit Feststellungen der vorhergehenden Prüfung „Basisdienstprojekte im Programm DVN“¹⁴⁵ und der Darstellung in der Beratenden Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“¹⁴⁶ des LRH entwickelte sich das Programm seit dem Jahr 2020 positiv. Besonders hervorzuheben sind schnellere Entscheidungen, die Dynamik des Programmgeschehens durch Einführung der Programmmanagementmethode und die bessere Reaktionsfähigkeit auf kurzfristig eintretende Veränderungen. Die Methode SAFe umfasst u. a. eine offene Fehlerkultur, intensive Kommunikation und eine besondere Form der Budgetierung.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, diese Instrumente künftig zielgerichtet einzusetzen.

Risiken durch fehlende Projektsoftware zur Steuerung

Mit der Größe von Projekten nimmt auch die Komplexität der Steuerung und Überwachung zu. Projektmanagementsysteme bieten die Möglichkeit, Projektstatus und -abhängigkeiten abzubilden und den Fortschritt zu überwachen. Dies führt zu einem verbesserten Personaleinsatz, einer höheren Kostenkontrolle und einer schnelleren Umsetzung.

¹⁴⁵ Jahresbericht 2021, S. 73 „Erheblicher Zeitverzug beim Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen“.

¹⁴⁶ Vgl. Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“, S. 47 „Personal für die Verwaltungsdigitalisierung“.

Das Ministerium für Inneres und Sport nutzte für die Programmsteuerung und -überwachung Standardbürosoftware. Der LRH kritisierte deren Nutzung als ungeeignet für die Steuerung eines Programms dieser Größenordnung. Das Ministerium führt in seiner Stellungnahme an, eine Projektmanagementsoftware mittlerweile eingeführt zu haben. Eine solche Lösung stellt einen einheitlichen und konsistenten Informationsstand aller Programmbeteiligten sicher. Dies befürwortet der LRH.

Risiken durch den Einsatz externer Berater

Externe Beraterinnen und Berater können eine Vielzahl von Vorteilen für Auftraggeber haben. Externe sind flexibel zu beauftragen, kurzfristig einsetzbar und nach einer Projektstätigkeit nicht weiter zu beschäftigen. Sie erzeugen somit zeitlich und inhaltlich genau abgrenzbare Kosten.

Der LRH zeigte in seiner Beratenden Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“¹⁴⁷ Kriterien für den Einsatz von externen Beschäftigten auf. Danach hält er den Einsatz externen Personals u. a. dann für sinnvoll, wenn

- der Einsatz wirtschaftlich,
- die Kostenkontrolle gewährleistet,
- ein Wissensübergang auf eigene Aufgabenträger garantiert und
- die Steuerung und Koordinierung der Aufgabenwahrnehmung durch landeseigenes Personal sichergestellt ist.¹⁴⁸

Mit Stand vom 01.01.2022 beschäftigte IT.N 185 und das Ministerium für Inneres und Sport sieben externe Beschäftigte für das Programm DVN. Dies macht bei IT.N den Großteil der Projektbeteiligten aus. Lt. Angaben von IT.N arbeiten diese Beraterinnen und Berater

¹⁴⁷ Vgl. Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“, S. 40 „Organisation der Verwaltungsdigitalisierung“.

¹⁴⁸ Vgl. Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“, S. 47 „Personal für die Verwaltungsdigitalisierung“.

teilweise sehr autonom und treffen Entscheidungen. Auch besitzen diese, insbesondere bei technischen und methodischen Themen, die alleinige Expertise im Programm. Ein punktueller Wissenstransfer erfolgt zwar im Rahmen der gemeinsamen Projektarbeit durch den täglichen Austausch und die Abstimmung der Arbeitsaufträge. Darüber hinaus sind ein organisierter Wissenstransfer und eine systematische Dokumentation jedoch nicht vorgesehen.

Der LRH sieht den Einsatz von Externen in diesem Umfang und mit dieser Vertragsgestaltung als besonders risikoreich und in Teilen unwirtschaftlich an. Da zu diversen IT-Komponenten kein ausreichender Wissensübergang stattfindet, müssen auch künftig Externe die Programmweiterungen, die Wartung und den Betrieb unterstützen. Dadurch begibt sich das Land dauerhaft in eine nachteilige Abhängigkeit gegenüber externen Dienstleistern.

Risiken durch Vertragsgestaltung

Das Land greift bei Beauftragungen von Externen für Projekt- und Programmaufgaben hauptsächlich auf bestehende Rahmenverträge zurück. Diesen fehlen zum Teil überprüfbare Leistungsabnahmekriterien. Die Verträge sehen meist Unterstützungsleistungen in Personentagen vor. Bei der Beauftragung von Externen ist die Vertragsgestaltung elementar für den Erfolg der Aufgabenerledigung und deren Wirtschaftlichkeit. Die Verträge müssen derart gestaltet sein, dass die Erfolgskontrolle durch definierte Abnahmekriterien gegeben ist.

Das Ministerium für Inneres und Sport greift auch für die Entwicklung von Softwareprodukten in großem Umfang auf externe Unterstützung zurück. So hat es beispielsweise einen Formularservice zur Verfügung zu stellen.¹⁴⁹ Diesen lässt das Ministerium im Programm DVN mit der Lösung „Niedersächsisches Antragssystem für Verwaltungsleistungen Online“ (NAVO) weiterentwickeln. Neben definierten Abnahmekriterien sollten bei der externen Entwicklung von Softwareprodukten die

¹⁴⁹ § 12 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 NDIG.

Verträge möglichst den Eigentumsübergang des Quellcodes oder zumindest Risiken, wie die Insolvenz der Auftragnehmerin oder des Auftragnehmers, berücksichtigen.

Der LRH stellte bei den geprüften Verträgen für die Softwareentwicklung entsprechenden Handlungsbedarf fest. Somit besteht die Gefahr von Fehlinvestitionen, Projektverzögerungen und dauerhaften Abhängigkeiten gegenüber externen Dienstleistern.

Risiken durch eine fehlende IT-Architektur

Bestrebungen zur Einführung eines IT-Architekturmanagements im Land scheiterten in der Vergangenheit. Der Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“ sah nunmehr die Einführung eines ressortübergreifenden sogenannten „Enterprise Architektur Managements“ vor. Die Landesregierung setzte zur Umsetzung dieser Maßnahme das Projekt P6 – Einführung eines landesweiten IT-Architekturmanagements – auf. Dies diene zugleich dem Aufbau eines landesweiten IT-Anwendungskatasters.

Ein IT-Architekturmanagement hat die Aufgabe, ein konsistentes und verbindliches Modell für die IT-Infrastruktur zu erarbeiten und zu pflegen. Das Modell liefert zudem den Bezug der IT-Komponenten zu den abzubildenden Geschäfts- und Verwaltungsprozessen und berücksichtigt die wesentlichen Anforderungen an die IT.

Mittlerweile thematisieren drei Projekte im Programm DVN mit verschiedenem Status das Thema IT-Architektur:

- P6 – Einführung landesweites IT-Architekturmanagement,
- P14 – Einführung einer Integrationsplattform,
- Q2 – Querschnittsarchitektur.

Das Innenministerium stellte den Ressorts im Oktober 2021 zwar Eckpunkte der IT-Architektur im Programm DVN vor. Ein Beschluss der Landesregierung hierzu liegt jedoch bisher nicht vor.

Der LRH sieht ein konsistentes und ressortübergreifendes IT-Architekturkonzept als unerlässlich an. Ein solches Konzept wird gemeinhin als „Bebauungsplan“ und damit als Grundlage für die zielgerichtete, tragfähige und zukunftsorientierte Entwicklung der IT-Landschaft verstanden. Gerade für die bevorstehende Ertüchtigung oder den Ersatz vieler veralteter Fachverfahren in der Landesverwaltung ist dies dringend notwendig. Das fehlende IT-Architekturkonzept bedingt das Risiko von technischen und organisatorischen Fehlentwicklungen, unnötigem Ressourceneinsatz und damit verbundener Unwirtschaftlichkeit.

Risiken durch notwendige Weiterentwicklungen

Die zentralen Verwaltungsportale von Bund und Ländern müssen miteinander verknüpft und die dort integrierten Nutzerkonten interoperabel gestaltet werden. Darüber hinaus müssen sie künftig die nach Auffassung des LRH aufwendig zu realisierenden Anforderungen des Once-Only-Prinzips¹⁵⁰ erfüllen. Hierfür passen der Bund und die Länder die eingesetzten Basisdienste kontinuierlich an.

Die Basisdienste unterliegen derzeit noch einem stetigen Veränderungsprozess. Deshalb lassen die sich ändernden technischen

¹⁵⁰ Gemäß OZG-Leitfaden verfolgt das Once-Only-Prinzip das Ziel, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen notwendige Angaben nur noch ein einziges Mal an die Verwaltung übermitteln müssen. Mit dem Einverständnis der Nutzerinnen und Nutzer dürfen diese Daten für andere Anliegen später wiederverwendet werden. Grundlage ist Artikel 14 der Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 02.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. L 295/1 vom 21.11.2018.

Möglichkeiten derzeit noch keine statischen Systeme zu. Der LRH rät aus diesem Grund zu regelmäßigen Evaluationen und ggf. Nachsteuerung.

Zwischenfazit

Der LRH sieht eine Vielzahl von Veränderungen im Programm DVN. Die Programmleitung und die neue Projektmanagementmethode wirken sich inzwischen positiv auf die Entwicklung aus. Allerdings bedingen die unvollständige Umsetzung, das fehlende IT-Architekturkonzept und die unzureichende Steuerung Externer zunehmende Risiken für das Land. Nach Ansicht des LRH muss die Landesregierung zudem die bundesweite Entwicklung der Basisdienste kontinuierlich begleiten und ggf. getroffene Entscheidungen kritisch überprüfen.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, schnellstmöglich ein landesweites und verbindliches IT-Architekturkonzept zu beschließen. Mit Blick auf die Beschäftigung Externer empfiehlt der LRH, einen organisierten Wissenstransfer und eine systematische Dokumentation der Arbeitsergebnisse sicherzustellen. Anderenfalls sind die Übernahme der Arbeitsergebnisse durch die Landesverwaltung und somit der künftige wirtschaftliche Betrieb gefährdet.

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Ministerium für Inneres und Sport stellte in seiner Stellungnahme dar, es gäbe bereits umfassende IT-Architekturvorgaben, die innerhalb des Programms DVN maßgeblich seien. Daneben wies es auf die Bedeutung des derzeit pausierenden Projekts P6 – Architekturmanagement – und die Aktivitäten im neuen Projekt Q2 – Querschnittsarchitektur – hin. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie prüfe das Ministerium derzeit die Anwendbarkeit von Architekturvorgaben.

Abschließende Bewertung

Der LRH hält an seiner Auffassung fest. Ein differenziertes, abgestimmtes und landesweit verbindliches IT-Architekturkonzept existiert nicht. Ein solches können die vom Innenministerium lediglich für das Programm DVN entwickelten Eckpunkte der IT-Architektur nicht ersetzen.

6 Gefährdete Realisierung und Nachnutzung der OZG-Leistungen im Themenfeld Gesundheit

Die Realisierung der Online-Dienste für Verwaltungsleistungen im Themenfeld Gesundheit ist weiterhin in Verzug. Die Nachnutzung der Dienste durch andere Bundesländer und Kommunen ist gefährdet, da nutzbare Lösungen nicht mit dem benötigten Vorlauf bereitgestellt werden können.

Zudem hat das Land noch keine Finanzierungsmodelle für mögliche nachnutzende Bundesländer und Kommunen erarbeitet. Es ist daher zu befürchten, dass das Land die Kosten für den dauerhaften Betrieb und die Weiterentwicklung überwiegend allein zu tragen hat.

Allgemeines

Das OZG verpflichtet den Bund, die Länder und die Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen bis 31.12.2022 über Verwaltungsportale digital anzubieten. Über 20.000 Verwaltungsleistungen sind in 575 „OZG-Leistungen“ gebündelt und 14 übergeordneten Themenfeldern (z. B. „Familie & Kind“ oder „Unternehmensführung & -entwicklung“) zugeordnet. Die Themenfelder werden jeweils federführend vom zuständigen Bundesressort und einem Land gemeinsam mit kommunalen Partnern sowie ggf. weiteren Ländern bearbeitet. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und das Ministerium für Inneres und Sport haben gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit die Federführung für das Themenfeld Gesundheit übernommen. Das Themenfeld Gesundheit umfasst 68 OZG-Leistungen, von denen 15 durch das Land als Online-Dienst bereitzustellen sind. Dafür sind acht Umsetzungsprojekte eingerichtet:

Umsetzungsprojekt	OZG-Leistung
Leistungen zum Infektionsschutz	Leistungen zum Infektionsschutz
Sterbefall	Sterbefallanzeige
	Sterbeurkunde
	Todesbescheinigung
Sozialleistungen zur Gesundheit	Hilfe zur Pflege
	Hilfe zur Weiterführung des Haushalts nach § 70 SGB XII
Schwerbehindertenausweis	Blindenhilfe
	Landesspezifische Nachteilsausgleiche bei einer Behinderung
	Schwerbehindertenausweis
Beschwerdeleistungen	Beschwerde über Sozialversicherungsträger
	Patientenbeschwerde
Anzeigepflichten nach Trinkwasserverordnung	Anzeigepflichten nach Trinkwasserverordnung
Bestattung	Bestattung
	Leichenpass
Eingliederungshilfe	Eingliederungshilfe

Tabelle 9: Umsetzungsprojekte im Themenfeld Gesundheit

Bereits im letzten Jahr bemängelte der LRH die Projektorganisation und den Fortschritt bei der Umsetzung und forderte mehr Personal für das Realisierungsprojekt.¹⁵¹ Das Projekt wurde daraufhin neu aufgestellt, die Zusammenarbeit von IT.N und den beiden beteiligten Ministerien auf Landesebene wurde deutlich intensiviert.

Fördermittel des Bundes für die OZG-Umsetzung

Der Bund stellte im Juni 2020 mit einem Corona-Konjunkturprogramm 3 Mrd. € bereit, um durch zusätzliche finanzielle Förderung die OZG-Umsetzung in den Ländern voranzubringen. Die Vergabe dieser Fördermittel ist dabei an das Prinzip „Einer für Alle/Viele“ (EfA-Prinzip) gebunden, wonach das federführende Bundesland Onlinelösungen realisiert und diese auch für andere Länder und Kommunen betreibt (Nachnutzung).

¹⁵¹ Jahresbericht 2021, S. 95 „Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Themenfeld Gesundheit“.

Niedersachsen schloss mit dem Bund auf Grundlage eines Verwaltungsabkommens¹⁵² im Sommer 2021 eine Einzelvereinbarung über die Digitalisierung der OZG-Leistungen im Themenfeld Gesundheit. Danach steht dem Land für die Realisierung bis zum 31.12.2022 ein Budget von ca. 90 Mio. € zur Verfügung.

Im Herbst 2021 ermittelte das Innenministerium einen Finanzierungsbedarf für die OZG-Umsetzungsprojekte von ca. 33 Mio. €. Bereits im Dezember 2021 passte das Ministerium die Finanzplanung auf ca. 43 Mio. € an. Dazu erklärte es jedoch, die Planungen seien gerade mit Blick auf Nachnutzungserfordernisse nicht valide, da es hier keine Vergleichswerte gebe.

Das Ministerium für Inneres und Sport bezifferte die benötigten Finanzmittel nur sehr überschlägig. Trotz der fehlenden Erfahrungswerte für die Nachnutzungsanforderung hätte das Land die pauschalen Vorgaben des Bundes anhand der bisherigen Erkenntnisse aus der Umsetzung von eigenen IT-Projekten konkretisieren können. Diese ungenaue Planung führt dazu, dass der Bund beträchtliche Mittel seines Konjunkturprogramms belegte, die für die OZG-Umsetzung im Themenfeld Gesundheit voraussichtlich gar nicht benötigt werden und an anderer Stelle sinnvoller hätten eingesetzt werden können.

Die Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sich die Finanzplanung im Frühjahr 2022 auf ca. 52 Mio. € weiter erhöht habe. Zudem erhoffe sie sich, dass der Bund umsteuere und ein Mitteleinsatz für die OZG-Umsetzung auch über den 31.12.2022 hinaus möglich sein werde.

Der LRH sieht allein in der dreimaligen Änderung der Finanzplanung innerhalb eines halben Jahres einen Beleg für die wenig präzise und somit wenig verlässliche Vorgehensweise der beteiligten Ministerien.

¹⁵² Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des OZG vom 29.01.2021 (Dachabkommen).

Realisierung in Verzug

Der Bund hat die Auszahlung der Fördergelder an das Erreichen der drei Meilensteine „Konzeption“, „Referenzimplementierung“ und „Rollout in weiteren Ländern“ geknüpft. Für einen genaueren Einblick in den Realisierungsstand hat er darüber hinaus 28 sogenannte „Steuerungsindikatoren“ entwickelt, deren Stand wöchentlich vom Ministerium für Inneres und Sport gemeldet wird.

Der LRH stellte im Dezember 2021 fest, dass der Bund bei vielen Steuerungsindikatoren keinen Zieltermin definierte. Darüber hinaus war selbst bei den Steuerungsindikatoren mit Zieltermin dieser in 27 Fällen mehr als sechs Monate überschritten.

Im Frühjahr 2022 teilte die Landesregierung mit, dass der Bund zwischenzeitlich in allen acht Umsetzungsprojekten den Meilenstein „Konzeption“ abgenommen habe. Sie erwarte eine Umsetzung aller Projekte noch im Jahr 2022.

Der LRH hat aufgrund der bisherigen Verzögerungen dennoch Zweifel an der zeitgerechten flächendeckenden Realisierung der OZG-Umsetzung. Im Februar 2022 waren lediglich für neun der 16 Online-Dienste Pilotierungen (sogenannte „Go-Lives“) in einzelnen Kommunen eingerichtet. Somit fehlte es zu diesem Zeitpunkt an weiteren Teststellungen für die restlichen Leistungen sowie an Nacharbeiten und einem flächendeckenden Roll-out. Auch Ausgestaltung und Finanzierung des künftigen Betriebs der OZG-Leistungen sind weiterhin offen. Damit fehlt derzeit eine wesentliche Basis für einen flächendeckenden Einsatz.

Vertragliche Grundlagen für Betrieb und Nachnutzung

Die Fördermittel des Bundes können für die Realisierung und den (Test-)Betrieb bis 31.12.2022 eingesetzt werden. Die Betriebskosten und die Weiterentwicklung der Online-Dienste ab dem Jahr 2023 müssen anderweitig finanziert werden. Hinsichtlich der Nachnutzung sind

die realisierenden Bundesländer entsprechend verpflichtet, ein Finanzierungsmodell zur langfristigen Deckung der Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung durch die nutzenden Länder zu erarbeiten. Auch für die Kommunen in Niedersachsen, die die Online-Dienste nutzen können, ist ein entsprechendes Finanzierungsmodell erforderlich. Außerdem sind die Themenfeldführer verpflichtet, eine rechtliche Möglichkeit zur Nachnutzung durch den Bund und andere Länder zu schaffen. Dies kann z. B. in Form einer Verwaltungsvereinbarung geschehen oder durch Einstellung der Lösung in den sogenannten FIT-Store¹⁵³.

Der LRH stellte fest, dass das Land für das Themenfeld Gesundheit bis Jahresende 2021 noch kein Finanzierungsmodell erarbeitet hatte. Das Innenministerium erklärte, dass die konkreten Kosten derzeit noch nicht ermittelt werden könnten. Auch konnten die verantwortlichen Ministerien weder ein Muster für eine Verwaltungsvereinbarung zur Nachnutzung vorlegen, noch erwähnten sie Aktivitäten bezüglich einer Einstellung der Online-Dienste in den FIT-Store.

Die Überlegungen der Landesregierung gehen damit nicht über ein Anfangsstadium hinaus. Auch wenn zunächst die Realisierung der Online-Dienste im Fokus steht: das Land darf die Frage der Nachnutzung nicht ausblenden, da künftig nur so ein wirtschaftlicher Betrieb möglich sein wird.

Das Sozialministerium sah in seiner gemeinsamen Stellungnahme mit dem Innenministerium die Feststellungen des LRH als konstruktive Kritik. Es verwies auf Fortschritte und Nachsteuerungen seit dem Jahresbericht 2021 und teilte die Auffassung, dass die OZG-Mittel nicht in vollem Umfang im Jahr 2022 verausgabt werden können. Verwiesen wurde auf die Anstrengungen auf Bund-/Länderebene, die Finanzierung neu zu regeln. Angestrebt werde weiterhin die Umsetzung noch im Jahr 2022. Zudem äußerten die Ministerien, dass sie die anderen Länder konkreter über die niedersächsischen Lösungen informieren,

¹⁵³ Online-Plattform der FITKO (Föderale IT-Kooperation), auf der die Länder ihre bereits digitalisierten Verwaltungsleistungen anbieten und andere Länder diese Verwaltungsleistungen zur Nachnutzung erwerben können.

Anpassungsbedarfe der Länder aufnehmen und in diesem Zuge auch Finanzierungsmodelle erarbeiten wollen.

Der LRH erwartet hier ein schnelles und ergebnisorientiertes Handeln, um die verbleibende Zeit bestmöglich zu nutzen. Auch wenn durch Änderung auf Bundesebene die Finanzierung zunächst über den 31.12.2022 hinaus gesichert sein sollte, ist es mittelfristig erforderlich, die Kostenbeteiligung der nachnutzenden Stellen für Betrieb und Weiterentwicklung der Online-Dienste zu regeln.

Technische Realisierung

Die Online-Dienste im Themenfeld Gesundheit sollen künftig – wie andere Verwaltungsleistungen auch – über das „Niedersächsische Antragssystem für Verwaltungsleistungen Online“ (NAVO) bereitgestellt werden.

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen gelangen im Serviceportal des Landes über einen Link zu der digital angebotenen Leistung im NAVO (dem eigentlichen Online-Dienst). Die erforderliche Anmeldung erfolgt über ein Servicekonto, bei dem eine vorherige einmalige Registrierung erforderlich ist. Der jeweilige Online-Dienst selbst ist ein Formular, das von der Benutzerin bzw. dem Benutzer die leistungsbezogenen Daten abfragt.

Handelt es sich bei dem Online-Dienst um eine zahlungspflichtige Leistung, so wird während des Prozesses die Zahlungsabwicklung über das ePayment-Verfahren „pmPayment“ angeboten. Dazu ist eine Vereinbarung der Verwaltungsbehörde mit dem Dienstleister govConnect erforderlich.

Nach der Formulareingabe werden die erfassten Daten über eine definierte Schnittstelle der Kommune oder dem nachnutzenden Bundesland zur weiteren Verarbeitung zur Verfügung gestellt.

Mit diesem Vorgehen versuchen das Innenministerium und IT.N auf Basis des bestehenden NAVO-Systems mit möglichst einfachen Mitteln, die Vorgaben zur OZG-Umsetzung zu erfüllen. Die Realisierung erfolgt mit definierten Schnittstellen zur Anbindung an nachgelagerte Verfahren. Jedoch ist NAVO nur eine Möglichkeit, den Zugang zu einem Online-Dienst herzustellen. Daneben sind im Land weitere Systeme im Einsatz. Für die Einbindung in andere Integrationsplattformen bestehen zwar die erforderlichen standardisierten Schnittstellen, eine tatsächliche Integration ist aber bisher nur exemplarisch erfolgt. Dies trifft auch auf die Implementierung des ePayment-Verfahrens „pmPayment“ zu, das Niedersachsen als Basisdienst bereitstellt. Die niedersächsischen Kommunen setzen nach Einschätzung der Landesregierung bereits zu über 70 % auf diese Lösung. Spätestens bei der Nachnutzung durch andere Länder wird sich nach Einschätzung des LRH aber die Notwendigkeit ergeben, auch andere Lösungen zu implementieren. Niedersachsen ist das einzige Bundesland, das auf „pmPayment“ setzt, während die anderen Länder ganz überwiegend den Dienst ePayBL einsetzen.

Das Land stellt also funktionierende Lösungen bereit, die aber zunächst lediglich in einem sehr speziellen Umfeld einzelner niedersächsischer Kommunen realisiert sind. Dadurch besteht die Gefahr, dass ein flächendeckender Einsatz der Online-Dienste wegen anstehender Implementierungs- und Testarbeiten nicht mehr termingerecht zum 31.12.2022 erfolgen kann.

Bewertung

Nach der Neuausrichtung im Jahr 2021 hat die OZG-Umsetzung im Themenfeld Gesundheit an Dynamik gewonnen. Jedoch fehlt es an technischen Ergebnissen und klaren Vertragsbedingungen für die Nachnutzung. Der LRH befürchtet trotz der Bemühungen des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und der in der Diskussion befindlichen Änderungen der OZG-Finanzierungen, dass sich aufgrund der verspäteten Bereitstellung der Lösungen sowie der Konzentration auf lediglich bestimmte Basisdienste nur einzelne

niedersächsische Kommunen und wenige Bundesländer für eine Nachnutzung der Online-Dienste im Themenfeld Gesundheit entscheiden werden. Damit steigt für das Land das finanzielle Risiko, die Online-Dienste wirtschaftlich betreiben zu können.

7 Digitalisierung von Zuwendungsverfahren vorantreiben

Die sachgerechte IT-Unterstützung von Zuwendungsverfahren verbesserte sich in den vergangenen elf Jahren nur punktuell. Sie bedarf dringend der Optimierung. Hierzu sind positive Ansätze einzelner Ressorts zum Nutzen des gesamten Förderwesens ressortübergreifend zu koordinieren sowie technische, rechtliche und organisatorische Aspekte gleichermaßen zu berücksichtigen.

Der bestehende Rechtsrahmen für Zuwendungen lässt bereits jetzt eine elektronische Antragstellung ohne Originalunterschrift zu. Zur Klarstellung hält der LRH jedoch eine Anpassung der Verwaltungsvorschriften zur LHO für sinnvoll.

Ausgangslage

Das Förderwesen in Niedersachsen unterliegt aktuell neuen Rahmenbedingungen: Nach § 5 Abs. 2 NDIG hat jede Behörde strukturiert über ihre Verwaltungsverfahren zu informieren. § 1 Abs. 1 OZG verpflichtet dazu, diese auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Diese Verpflichtungen gelten auch für Förderverfahren. Die Landesregierung hat sich darüber hinaus darauf verständigt, über Förderverfahren in einem zentralen Förderportal zu informieren.¹⁵⁴

Nach Erkenntnissen des LRH ist das Land jedoch ungenügend auf die Digitalisierung von Zuwendungsverfahren vorbereitet.

Rechtsrahmen ist nicht ausgeschöpft

Die Landesregierung vertritt seit Jahren die Auffassung, dass das Schriftformerfordernis bei einem Zuwendungsantrag die Original-

¹⁵⁴ Vgl. Antwort der Landesregierung vom 30.09.2021 auf die Große Anfrage „Aufgabenkritik in der Landesverwaltung – wo können und müssen Niedersachsens Behörden schlanker, stärker und effizienter werden?“, Drs. 18/9992, S. 7.

unterschrift voraussetzt, auch wenn der Antrag elektronisch gestellt wird.¹⁵⁵ Antragstellerinnen und Antragsteller müssen daher in der Regel einen elektronisch abgegebenen Antrag zusätzlich ausdrucken, eigenhändig unterschreiben und der Bewilligungsstelle übersenden.

Dies bestätigte auch eine querschnittliche Online-Erhebung des LRH im vergangenen Jahr. Diese ergab, dass die Ressorts bei annähernd zwei Dritteln der Antworten rechtliche Digitalisierungshemmnisse für die Umsetzung von Leistungen nach dem OZG sehen. Zur Begründung verwiesen die Antwortenden im Wesentlichen auf das Schriftformerfordernis nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO oder fehlende Möglichkeiten der Schriftformersetzungs. Aus vielen Antworten ging hervor, dass ein schriftlicher Antrag mit Originalunterschrift als erforderlich angesehen werde.

Diese weit verbreitete Praxis entspricht nicht den rechtlichen Möglichkeiten. Die Schriftformersetzungs ist nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen¹⁵⁶ in analoger Anwendung möglich.¹⁵⁷

Sofern die Ministerien nicht generell von der fehlenden Möglichkeit einer Schriftformersetzungs ausgingen, stellten sie die im Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁵⁸ definierten schriftformersetzenden Verfahren als zu große Digitalisierungshindernisse dar. Die Ministerien sahen eine Anpassung der LHO¹⁵⁹ oder der Verwaltungsvorschriften hinsichtlich der dort geforderten Schriftlichkeit für erforderlich an, um die Zugangshürden für Antragstellerinnen und Antragsteller zu verringern.

¹⁵⁵ Antwort der Landesregierung vom 04.02.2021 auf eine Kleine Anfrage „Wie sieht die Start-up-Strategie der Landesregierung konkret aus?“, Drs. 18/8461, S. 4.

¹⁵⁶ § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) vom 03.12.1976 (Nds. GVBl. S. 311), in der Fassung des Gesetzes vom 24.09.2009 (Nds. GVBl. S. 361) in Verbindung mit § 3 a Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Neufassung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 04.05.2021 (BGBl. I S. 882).

¹⁵⁷ Schulz in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, NomosKommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, § 3 a Rn. 40.

¹⁵⁸ § 3 a Abs. 2 VwVfG.

¹⁵⁹ LHO in der Fassung vom 30.04.2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883).

Das Finanzministerium legte im Jahr 2021 Vorschläge für die Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO vor. Darin schlug es vor, die analoge Anwendbarkeit der Schriftformersetzung ausdrücklich in die Verwaltungsvorschriften aufzunehmen. Später ergänzte es, dass verfahrensbezogen auch sonstige elektronische Dokumente zugelassen werden könnten. Die Entscheidung darüber sollte in der Verantwortung der zuständigen obersten Landesbehörde liegen.

Der LRH teilt die Auffassung des Finanzministeriums, dass für die elektronische Abwicklung von Zuwendungsverfahren ein rechtssicherer Rahmen bestehen muss. Allerdings sind für die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren möglichst niederschwellige elektronische Verfahrenszugänge notwendig.¹⁶⁰ Das Verwaltungsverfahren selbst fordert eine einfache, zweckmäßige und zügige Verfahrensdurchführung.¹⁶¹ Somit hat das Land für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen möglichst einfache technische Lösungen zu finden, die eine rechtssichere Authentifizierung sicherstellen.

Wegen der aufgezeigten Unsicherheit in den Ressorts begrüßt der LRH die Bereitschaft des Finanzministeriums zur Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO. Er bemängelt jedoch die nach wie vor nicht erfolgte Umsetzung und sieht hierin ein Digitalisierungshindernis. Für die in der Realisierung befindlichen Online-Verfahren war daher der künftige Rechtsrahmen für die vorzusehende technische Ausgestaltung nicht gegeben.

Darüber hinaus sieht es der LRH als zielführend an, dass das Finanzministerium verfahrensbezogene, individuelle Regelungen zulässt. Oberste Landesbehörden müssen nach dem Vorschlag des Ministeri-

¹⁶⁰ Der IT-Planungsrat des Bundes und der Länder beschloss eine nutzerorientierte Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. Der Erfolg der OZG-Umsetzung messe sich vorrangig an einer deutlich gesteigerten Nutzung digitaler Angebote.

¹⁶¹ § 10 Satz 2 VwVfG.

ums prüfen, mit welchem sogenannten Vertrauensniveau¹⁶² die einzelnen Zuwendungsverfahren online zu betreiben sind. Es sollten dabei solche mit leichterem Zugang, z. B. der Anmeldung mit einem ELSTER-Zertifikat¹⁶³, zum Einsatz kommen.

Unzureichende IT-Unterstützung

Seit Jahren ist die IT-Unterstützung bei der Zuwendungsbearbeitung nach Erkenntnissen des LRH nur in geringem Maße sachgerecht.¹⁶⁴ Als sachgerecht sieht es der LRH an, wenn die IT die interne Bearbeitung mittels Fachverfahren oder zumindest Bürosoftware mit Makros unterstützt. Querschnittliche Online-Erhebungen des LRH in den Jahren 2010¹⁶⁵ und 2021 ergaben, dass sich die sachgerechte IT-Unterstützung bei der Zuwendungsbearbeitung von 5 % auf lediglich 11 %¹⁶⁶ verbesserte.

Hinzu kommt, dass das Land im Rahmen seines Programms „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ die Digitalisierung von Zuwendungsverfahren ebenfalls nicht priorisiert. Ein Online-Antragsverfahren ist nach der Online-Erhebung des LRH lediglich bei einem Drittel der Zuwendungsverfahren in Aussicht gestellt. OZG-konforme Angebote sehen die Ministerien bei vielen Förderverfahren nicht als wirtschaftlich an, weil die betreffenden Zuwendungsverfahren lediglich geringe Antragszahlen aufweisen.

¹⁶² Das Vertrauensniveau nach Artikel 8 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und Rates vom 23.07.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, ABl. EU Nr. L 257, S. 73; 2015 Nr. L 23, S. 19; 2016 Nr. L 155, S. 44, legt das elektronische Identifizierungsmittel fest.

¹⁶³ ELSTER = elektronische Steuererklärung.

¹⁶⁴ Online-Zuwendungsverfahren, die durch das Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung betreut werden, sowie Verfahren bei der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) wurden hier nicht betrachtet.

¹⁶⁵ Jahresbericht 2011, S. 44 „IT-Chancen nutzen – Unkoordinierte IT-Unterstützung bei Zuwendungen“.

¹⁶⁶ Auf Basis von Antworten zu rd. 300 Zuwendungsverfahren, ohne Förderfälle der NBank.

Unterschiedliche Facetten – Gesamtbetrachtung notwendig

Eine IT-Unterstützung für Zuwendungsverfahren ist zielführend, wenn die Softwarelösung eine durchgängige digitale Abwicklung von der Antragstellung bis zur Evaluation ohne Medienbrüche ermöglicht. Zusätzliche Plausibilitätsprüfungen bei der Online-Antragstellung würden durchgängig die Datenqualität erhöhen. Die behördliche Antragsbearbeitung würde dadurch weniger aufwendig und könnte in Folgeschritten zumindest teilautomatisiert werden. Darüber hinaus sind die Anforderungen von NDIG und OZG sowie die Festlegung der Landesregierung auf ein zentrales Förderportal bei einer sachgerechten IT-Unterstützung zu berücksichtigen.

Die Erfüllung vorstehender Anforderungen setzt eine technische Lösung voraus, in die Basisdaten sämtlicher Förderverfahren einzupflegen sind. Mit dem hierdurch entstehenden zentralen Datenbestand ist eine Grundlage sowohl für ein einheitliches Fördermittelverwaltungsverfahren als auch für den Aufbau einer zeitgemäßen Fördermitteldatenbank gelegt.

Der LRH stellte einige positive Einzelbeispiele für eine IT-Unterstützung fest, z. B. bei den durch das Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung betreuten Verfahren sowie denen der Investitions- und Förderbank Niedersachsen - NBank. Zudem erfüllt das Projekt „Online Antragsmanagement für die Ämter für regionale Landesentwicklung“ (OAMan-ÄrL) des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung sowie des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz viele der Anforderungen an eine sachgerechte IT-Unterstützung. Nach dem Projektauftrag besteht das Ziel, ein „Online-Antragsmanagement für Förderrichtlinien von der Antragstellung über die Dokumentenverwaltung bis hin zur Nachverfolgung des Status durch den Antragsteller“ zu entwickeln. Das Projekt könnte beispielgebend für die Digitalisierung weiterer Zuwendungsverfahren sein.

Der LRH empfiehlt, die IT-Unterstützung von Zuwendungsverfahren unverzüglich zentral zu koordinieren und zielgerichtet auszubauen und ein einheitliches Fördermittelverwaltungsverfahren zu prüfen. Damit wäre auch für Zuwendungsverfahren mit geringen Antragszahlen eine sachgerechte und wirtschaftliche IT-Unterstützung möglich.

Mit der Einführung einer solchen technischen Lösung sollte die Landesregierung Verfahrensvereinfachungen prüfen. Unzureichende Prozessoptimierungen und fehlende fachliche Vereinfachungen führen zu unwirtschaftlichen digitalen Prozessen. Dies wird den heutigen technischen Möglichkeiten und Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen nicht gerecht. Der Rechtsrahmen für optimierte Verfahren wäre im Zuwendungsrecht zu setzen.

Das Förderwesen ist gekennzeichnet durch eine organisatorische Heterogenität. Dies stellte auch die Regierungskommission in ihrem Abschlussbericht „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ fest.¹⁶⁷ Aus Sicht des LRH wird die Landesregierung die vorstehend benannten komplexen Anforderungen nicht erfüllen können, solange sie die technischen, fachlichen, organisatorischen sowie haushalts- und zuwendungsrechtlichen Fragen jeweils singulär betrachtet und damit die wirtschaftliche Gesamtgestaltung des Förderwesens verhindert. Hierfür wäre es erforderlich, dass die Landesregierung die Aufgabe „Optimierung und Digitalisierung von Zuwendungsverfahren“ mit einer Gesamtsicht annimmt.

Der LRH empfiehlt daher, eine ressortübergreifende Stelle mit Koordinierungs- und Steuerungskompetenzen einzurichten. Die Empfehlungen der Regierungskommission aufgreifend, beschloss die Landesregierung:

¹⁶⁷ Abschlussbericht vom 07.12.2020, Drs. 18/8434.

„MW wird gebeten, die Transparenz und Effizienz im Fördergeschäft zu erhöhen. ... MW wird zudem gebeten, die NBank zu beauftragen, durch eine digitale Plattform die Förderlandschaft transparenter zu gestalten.“¹⁶⁸

Aus Sicht des LRH sollte die Landesregierung unter Berücksichtigung der Empfehlungen des LRH einen ganzheitlichen Ansatz für die gesamte Landesverwaltung entwickeln.

¹⁶⁸ Siehe Fn. 154.

8 Projekt Steuer-VIT: Eine halbe Milliarde Euro Projektvolumen mit nicht belastbarer Entscheidungsgrundlage

Das Finanzministerium entschied, den IT-Betrieb der Steuerverwaltung an den IT-Dienstleister Dataport zu übertragen mit dem Ziel, eine zukunftsfähige Lösung für diese Fachverwaltung sicherzustellen. Die zugrundeliegende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erwies sich als nicht ausreichend belastbar. Entsprechend entschied das Finanzministerium über ein Projektvolumen von nahezu einer halben Milliarde Euro ohne die notwendige belastbare haushaltsrechtliche Grundlage.

IT-Betrieb der Finanzverwaltung mit Anpassungsbedarf

Der LRH prüfte das Projekt „Steuer-VIT – Vereinheitlichung der IT in der Steuerverwaltung“. Mit diesem Projekt verfolgt das Finanzministerium erklärtermaßen das Ziel, den IT-Betrieb der Finanzverwaltung zukunftsfähig zu gestalten. Als Ausgangspunkte benannte das Finanzministerium dringende Anpassungsbedarfe zugunsten der bundesweiten Zusammenarbeit bei der Entwicklung des Vorhabens „Koordinierte Neue Softwareentwicklung in der Steuerverwaltung (KONSENS)“¹⁶⁹ und der länderübergreifenden Betreuung (LGVB)¹⁷⁰ der steuerlichen Fachverfahren. Zudem räumte es ein, dass die IT-Sicherheit der niedersächsischen Finanzverwaltung u. a. aufgrund des Mangels an IT-Fachkräften gefährdet sei. Es käme hinzu, dass die für den IT-Betrieb der Finanzverwaltung zuständige Abteilung des Landesamts für Steuern Niedersachsen (LStN) für die kommenden zehn Jahre ein strukturelles Personaldefizit von etwa 50 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ausweise.

¹⁶⁹ KONSENS-Gesetz vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

¹⁷⁰ Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung; Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Schleswig-Holstein zur Begründung einer länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung durch die Steuerverwaltungen vom 20.09.2017, (Nds. GVBl. S. 282).

Nachvollziehbare Voruntersuchung

Das Finanzministerium beauftragte das LStN im Jahr 2018 zunächst mit einer Voruntersuchung der Möglichkeiten eines zukunftsfähigen IT-Betriebs in der Finanzverwaltung. Daran beteiligte das LStN den zentralen IT-Dienstleister des Landes IT.N und Dataport als Betreiber der steuerlichen Fachverfahren für Niedersachsen und fünf weitere norddeutsche Länder¹⁷¹.

Dataport teilte alsbald mit, aufgrund der nicht zu realisierenden Betreuung des IT-Betriebs in der Fläche kein eigenes Angebot zu unterbreiten. Nach weiteren Abstimmungen erhielt das LStN von den beiden IT-Dienstleistern ein gemeinsames Angebot zugunsten eines kooperativen IT-Betriebs. Dieser „Betrieb durch IT.N und Dataport“ zeichne sich durch eine „Trennung an der Grenze der Fachlichkeit“ aus. Beide IT-Dienstleister würden die Leistungen erbringen, für die sie ihre Kompetenz bereits bisher unter Beweis gestellt hätten, merkte das LStN dazu an. IT.N wäre zuständig für die Netzwerk-Infrastruktur und die Clients auf den Arbeitsplätzen, analog zum Niedersachsen-Client (NiC) der allgemeinen Verwaltung und dem Polizei-Client (PoC). Dies würde das LStN und die Finanzämter von der personalintensiven Aufgabe der Systembetreuung in den Finanzämtern entlasten. Dataport würde weiterhin, wie auch für die anderen norddeutschen Länder des LGVB-Verbands, die steuerlichen Fachverfahren im hauseigenen Rechenzentrum (DataCenterSteuern) betreuen.

Im Abschlussbericht der Voruntersuchung vom April 2019 empfahl das LStN dieses Angebot und bezeichnete es als schlüssig und umsetzbar.

Nicht belastbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Das Finanzministerium beauftragte das LStN daraufhin mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe). Diese sollte weitere Varianten eines zukünftigen IT-Betriebs der Finanzverwaltung enthalten. Eine

¹⁷¹ Schleswig-Holstein, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen-Anhalt.

vorausgehende Organisationsuntersuchung für diesen Bereich der Finanzverwaltung, einschließlich einer Aufgabenkritik sowie der Ermittlung möglicher Struktur- und Prozessoptimierungen, erfolgte nicht. Darauf wies ein hinzugezogener Gutachter, den das Finanzministerium mit der Plausibilisierung der Personalbedarfe beauftragt hatte, ausdrücklich hin.

Das LStN betrachtete in der WiBe fünf Varianten.¹⁷² Drei dieser Varianten zeigten sich in der WiBe aufgrund ihrer technischen, organisatorischen oder personellen Anforderungen als nachteilige Optionen. Als zukunftsfähig erwiesen sich der vom LStN nach der Voruntersuchung empfohlene gemeinsame IT-Betrieb durch IT.N und Dataport und die Variante „Betrieb durch Dataport“.

Der „Betrieb durch IT.N und Dataport“ erreichte in der WiBe einen Kapitalwert¹⁷³ von 420 Mio. € und einen Nutzwert¹⁷⁴ von 734 Punkten. Die Variante „Betrieb durch Dataport“ wies einen Kapitalwert von 401 Mio. € und einen Nutzwert von 751 Punkten auf.

Mit der Variante „Betrieb durch Dataport“ würde Dataport zum zentralen IT-Dienstleister der Finanzverwaltung. Dataport würde dann nicht mehr ausschließlich die steuerlichen Fachverfahren bereitstellen, sondern würde technischer Betreiber der IT-Arbeitsplätze der Finanzverwaltung werden. Ausgenommen wären lediglich spezifische Landesfachverfahren, beispielsweise die Reisekostenabrechnung und das Haushaltswirtschaftssystem. IT.N würde mit dieser Variante die Rolle des zentralen IT-Dienstleisters dauerhaft verlieren und stattdessen IT-Dienstleistungen aufgrund gesonderter Aufträge erbringen. Anders als in der Variante des gemeinsamen IT-Betriebs verbliebe die

¹⁷² „Betrieb durch IT.N und Dataport“ (Variante 1), „Eigenbetrieb LStN (Linux) mit Dataport“ (Variante 2), „Eigenbetrieb LStN (Windows)“ (Variante 3), „Betrieb durch Dataport“ (Variante 4), „Betrieb durch Dataport und IT.N“ (Variante 5).

¹⁷³ Kapitalwert („Netto-Barwert“): Summe aller zukünftig erwarteten Einzahlungen und Auszahlungen, abgezinst auf den gleichen (gegenwärtigen) Zeitpunkt. Vgl. Nr. 2.3 der Anlage zur Verwaltungsvorschrift Nr. 3.1.4 zu § 7 LHO.

¹⁷⁴ Nutzwert: Summe der jeweils gemäß ihrem Beitrag zur Erfüllung einer definierten (Teil-)Anforderung bewerteten und gemäß der dieser (Teil-)Anforderung zugeordneten relativen Bedeutung gewichteten entscheidungsrelevanten Teilergebnissen einer Variante, die monetär nicht zu beziffern sind. Vgl. Nr. 2.4 der Anlage zur Verwaltungsvorschrift Nr. 3.1.4 zu § 7 LHO.

personalintensive Aufgabe der Systembetreuung beim LStN und den einzelnen Finanzämtern. Der erwartete Personalbedarf würde mit rd. 130 VZÄ um etwa 41 VZÄ höher als in der Variante des gemeinsamen Betriebs liegen.

Dataport unterbreitete im Rahmen des Verfahrens für die Variante „Betrieb durch Dataport“ kein individuelles Angebot. Die in der WiBe zugrunde gelegten Kosten für sämtliche von Dataport zu erbringenden Leistungen beruhen vielmehr auf Preissimulationen, die das LStN erstellte. Unbeantwortet blieb darüber hinaus, ob die Dataport-Leistungen ab dem 01.01.2023 der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Gleichwohl beauftragte das Finanzministerium Dataport im November 2020 mit einem ersten Teilvertrag zugunsten der Vorbereitung der Variante „Betrieb durch Dataport“. Einen Vertrag über erste Umsetzungsschritte vereinbarte das Finanzministerium mit Dataport im Februar 2021.

Diese Verträge mit einem Gesamtvolumen von etwa 8 Mio. € schloss das Finanzministerium, ohne über ein konkretes Angebot von Dataport zu verfügen, auf dessen Basis eine belastbare WiBe hätte erstellt werden können. Zudem kritisiert der LRH, dass das Finanzministerium mit der Beauftragung von Dataport die Rolle von IT.N als zentralen IT-Dienstleister entgegen der seit dem Jahr 2016 geltenden IT-Strategie des Landes schwächt.

Angespannte personelle Situation unberücksichtigt

Die beiden Varianten weisen unterschiedliche Einsparpotenziale aus. Ausgehend vom aktuellen Personalbedarf von 160 VZÄ lässt der „Betrieb durch IT.N und Dataport“ gemäß der WiBe eine Personaleinsparung von etwa 72 VZÄ erwarten, der „Betrieb durch Dataport“ eine Einsparung von etwa 31 VZÄ.

Der LRH kritisiert, dass sich das Finanzministerium für die personalintensivere Variante entschied. Mit Blick auf das vom LStN in der WiBe ausgewiesene strukturelle Personaldefizit von 50 VZÄ wird sich nach Einschätzung des LRH aufgrund der allseits fortschreitenden

Digitalisierung der Mangel an IT-Personal in den kommenden Jahren zusätzlich verschärfen.

Zudem kritisiert der LRH, dass dem Projekt Steuer-VIT keine Aufgabenkritik vorausging. Damit versäumte es das Finanzministerium, Verbesserungspotenziale in der Aufbau- und der Ablauforganisation der Finanzverwaltung, die Auswirkungen auf den IT-Betrieb haben, zu ermitteln und in das Projekt einzubringen.

Kapitalwertbetrachtung ohne Aussagekraft

Die Differenz der Kapitalwerte von 420 Mio. € für die Variante des gemeinsamen Betriebs und 401 Mio. € für die Variante „Betrieb durch Dataport“ beträgt 19 Mio. €. Dies sind weniger als 5 % des Gesamtvolumens des Projekts Steuer-VIT. Das LStN empfahl daraufhin, keine Entscheidung auf der Basis dieses Kostenvergleichs zu treffen.

Der LRH teilt die Einschätzung des LStN, dass die Kostendifferenz der Varianten nicht ausreicht, eine Entscheidung allein daraus abzuleiten.

Der LRH kritisiert davon losgelöst, dass die Aussagekraft der Kapitalwertbetrachtung grundlegend eingeschränkt ist, da die Kosten der Dataport-Leistungen nicht auf einem konkreten Angebot, sondern lediglich auf Preissimulationen beruhen. Erschwerend kommt die ungeklärte Frage hinzu, ob die Dataport-Leistungen zukünftig umsatzsteuerpflichtig sind.

Intransparente Nutzwertanalyse

Insbesondere die gemäß der WiBe geringen monetären Unterschiede der beiden Varianten führte zu einer hohen Entscheidungsrelevanz der Nutzwertanalyse (NWA). Entsprechend hoch sind aus Sicht des LRH die Anforderungen an die Ausgestaltung und Transparenz dieses Bestandteils der WiBe anzusiedeln.

Eine Dokumentation der erfolgten Auswahl, Gewichtung und Bewertung der in der NWA erfassten Anforderungskriterien lag zum Zeitpunkt der Entscheidung des Finanzministeriums im Januar 2021 nicht vor. Das Finanzministerium bestätigte diesen Mangel und erstellte die vom LRH angemahnten Erläuterungen nach Abschluss unserer Prüfungstätigkeit.

Der LRH kritisiert, dass die NWA aufgrund der zum Zeitpunkt der Entscheidung fehlenden Dokumentation nicht ausreichend transparent und damit nicht objektiv nachvollziehbar war.

Fehlende Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Nach Abschluss der WiBe veränderte das Finanzministerium einige Ziele, die der Betrachtung zugrunde lagen. Ein Beispiel ist die künftig einzusetzende Verwaltungssoftware. Anders als in der WiBe vorgesehen, auf eine herstellergebundene („proprietäre“), mithin in ihren Anpassungsmöglichkeiten eingeschränkte Bürosoftware umzusteigen, plant das Finanzministerium inzwischen, weiterhin Open Source-Produkte einzusetzen. Eine zukünftige Nutzung der von der Landesregierung avisierten Bürosoftware sei für die Steuerverwaltung aufgrund der in diesem Fall zu erwartenden cloudbasierten Datenhaltung, nicht akzeptabel, teilte das Finanzministerium dem LRH dazu mit.

Das Finanzministerium betonte, es habe die Entscheidung zugunsten der Variante „Betrieb durch Dataport“ letztendlich getroffen, weil Dataport im Gegensatz zu IT.N den Einsatz von Open Source-Produkten angeboten habe.

Der LRH kritisiert, dass das Finanzministerium die WiBe nicht aktualisierte, obwohl es grundlegende Ziele zum zukünftigen IT-Betrieb veränderte. Letztlich beruhte die Entscheidung des Finanzministeriums zugunsten der Variante „Betrieb durch Dataport“ nach eigener Aussage auf einer Anforderung, die in der WiBe nicht abgebildet ist.

In seiner Stellungnahme führte das Finanzministerium aus, dass sich insbesondere im Themenfeld der Prüfung des LRH Rahmenbedingungen und Anforderungen laufend ändern würden. Eine WiBe könne jedoch als stichtagsbezogene Betrachtung nur die jeweils untersuchten Bedingungen abbilden.

Die LHO fordert entgegen der Stellungnahme des Finanzministeriums aber gerade die laufende Fortschreibung und Aktualisierung von WiBe.¹⁷⁵ Der LRH bleibt daher bei seiner Auffassung, dass im Falle veränderter entscheidungsrelevanter Anforderungen oder Rahmenbedingungen die Fortschreibung einer WiBe erforderlich ist. Dies gilt umso mehr bei weitreichenden Entscheidungen, so im Projekt Steuer-VIT, die sich möglicherweise zulasten zukünftiger Landesstandards, der IT-Sicherheit und des Datenschutzes auswirken wird.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium widersprach in seiner Stellungnahme den Einschätzungen des LRH in weiten Teilen. Mit der Richtungsentscheidung, den IT-Betrieb der Steuerverwaltung an Dataport zu überantworten, habe es die bestgeeignete Variante gewählt, die Finanzämter zukunftsfähig und sicher aufzustellen. Die Preissimulationen seien für die Entscheidung des Finanzministeriums belastbar, weil Dataport in anderen Bundesländern vergleichbare Leistungen erbringe. Die Differenzen der auf dieser Basis berechneten Kapitalwerte seien für eine Richtungsentscheidung hinreichend aussagekräftig. Einen Widerspruch zur in der Aktualisierung befindlichen IT-Strategie des Landes erkenne das Finanzministerium nicht.

Der LRH bleibt bei seiner Einschätzung, dass für eine belastbare WiBe konkrete Angebote der IT-Dienstleister erforderlich sind. Nur so werden die individuelle Ausgangsposition und mögliche spezifische Anforderungen der niedersächsischen Steuerverwaltung berücksichtigt. Die IT-Strategie und damit die angestrebte Konsolidierung der IT-

¹⁷⁵ Verwaltungsvorschrift Nr. 2.3 zu § 7 LHO „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument des Vollzugs (Erfolgskontrolle)“.

Landschaft hat zudem weiterhin uneingeschränkte Gültigkeit. Dies bestätigte auch der IT-Bevollmächtigte der Landesregierung.

Fazit

Der LRH kritisiert, dass das Finanzministerium die Richtungsentscheidung zugunsten des zukünftigen „Betriebs durch Dataport“ im Projekt Steuer-VIT ohne ausreichende Entscheidungsgrundlage herbeiführte.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium unter Berücksichtigung der Feststellungen des LRH eine belastbare WiBe erstellt und anhand dieser die bereits getroffenen Entscheidungen prüft. Dabei erwartet der LRH, dass diese WiBe durchgeführt wird, bevor im Projekt Steuer-VIT unumkehrbare Schritte erfolgen. Bisher hat das Finanzministerium lediglich einen Bruchteil des Projektgesamtvolumens durch Verträge gebunden oder auf deren Grundlage verausgabt. Dieser bereits betriebene Aufwand wäre zudem auch für andere Varianten eine geeignete und erforderliche Grundlage.

9 Steigende Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz in der Landesverwaltung

Die Gewährleistung der Informationssicherheit und des Datenschutzes ist eine Grundvoraussetzung für eine verlässliche, wirtschaftliche und vertrauenswürdige digitale Verwaltung.

Das Ministerium für Inneres und Sport sollte daher die Erfolgskontrollen des Umsetzungsstands der Informationssicherheit in den Ressorts verstärken und einen dafür geeigneten organisatorischen Ansatz entwickeln. Es muss zudem die niedersächsische Cybersicherheitsstrategie erneuern.

Das Kultusministerium sollte zeitnah eine Leitlinie für Lehrkräfte zur Informationssicherheit an Schulen erlassen. Es hat auch sicherzustellen, dass alle öffentlichen Schulen die datenschutzrechtlichen Bestimmungen einhalten.

Ausgangslage

Der Ausbau der Verwaltungsdigitalisierung ist derzeit hoch priorisiert. Dadurch steigt zum einen die Vernetzung der öffentlichen Stellen sowie zum anderen die Menge und Sensibilität der Daten. Nutzerinnen und Nutzer müssen darauf vertrauen können, dass die eingestellten Daten nicht von Unbefugten gelesen, kopiert, gelöscht oder verändert werden. Die Gewährleistung der Informationssicherheit und des Datenschutzes ist somit eine Grundvoraussetzung für eine verlässliche, wirtschaftliche und vertrauenswürdige digitale Verwaltung. Aktuelle Berichterstattungen über Schadsoftware und Cyber-Kriminalität zeigen, dass die öffentliche Verwaltung vielfältigen Gefährdungen ausgesetzt ist. Der LRH prüfte die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung eines angemessenen Niveaus der Informationssicherheit und des Datenschutzes in der Landesverwaltung.

Erfolgskontrolle

Für den wirksamen Schutz vor Angriffen empfehlen alle relevanten Standards¹⁷⁶, ein Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) einzurichten. Ein ISMS ist eine Aufstellung von Verfahren und Regeln, um die Informationssicherheit dauerhaft zu definieren, zu steuern, zu kontrollieren, aufrechtzuerhalten und fortlaufend zu verbessern. Die für alle Ressorts verbindliche Grundlage für die Einrichtung eines ISMS sind die Leitlinie zur Gewährung der Informationssicherheit (ISLL) des Landes¹⁷⁷ sowie das NDIG. Sie geben u. a. die Aufbauorganisation sowie den Informationssicherheitsprozess vor und werden durch Informationssicherheitsrichtlinien ergänzt.

Der Stand der Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen in den Ressorts wird aktuell durch jährliche Abfragen des Ministeriums für Inneres und Sport erhoben. Die Einschätzung des Ministeriums beruht somit überwiegend auf der Zusammenstellung von Selbstauskünften.

Um die tatsächliche Wirksamkeit der Maßnahmen in den Ressorts zu beurteilen, wären nach Ansicht des LRH kurz- und mittelfristig mehr aktive Überprüfungen mittels Audits und Penetrationstests¹⁷⁸ erforderlich. Diese geben verlässliche Informationen zum tatsächlichen Umsetzungsstand der IT-Sicherheitsstrategie, der IT-Sicherheitsorganisation, der Sicherheitskonzepte und der sonstigen Anforderungen. Darauf aufbauend hält der LRH einen Optimierungsprozess der Maßnahmen für die Informationssicherheit nach dem Vorbild des Leitfadens des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)¹⁷⁹ für möglich.

¹⁷⁶ Z. B. der IT-Grundschutz des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik und dessen Empfehlungen sowie die Normen der Reihe ISO/IEC 27.001.

¹⁷⁷ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 09.11.2016 (Nds. MBl. S. 1193).

¹⁷⁸ In der Informatik ist ein Penetrationstest ein organisierter und genehmigter Angriff auf IT-Systeme zur Prüfung der Sicherheit möglichst aller Systembestandteile und Anwendungen eines Netzwerks oder Softwaresystems. Er hat das Ziel, Schwachstellen aufzuzeigen und das Sicherheitsniveau dieses Systems langfristig zu optimieren.

¹⁷⁹ BSI-Leitfaden für die Informationssicherheitsrevision, Version 4.0.

Der LRH empfiehlt dem Ministerium für Inneres und Sport, den Fokus auf eine Erfolgskontrolle der ISMS in den Ressorts zu legen. Dafür muss im Interesse einer effizienten und wirtschaftlichen Umsetzung ein geeigneter organisatorischer Ansatz gewählt werden. Der LRH regt an, einen zentral initiierten und koordinierten Ansatz zu prüfen.

Cybersicherheitsstrategie

Seit dem Jahr 2012 hat die Landesregierung zur Verbesserung des Schutzes vor Cyber-Angriffen eine Cybersicherheitsstrategie. Deren drei Hauptziele sind die Stärkung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung, eine erprobte Krisenbewältigungsorganisation und höhere Informationssicherheit durch Vernetzung der Aktivitäten auf allen Ebenen. Außerdem nennt sie als Kernelement das Computer Emergency Response Team Niedersachsen (N-CERT) und dessen Aufgaben. Die Landesregierung beabsichtigte zwar, die Sicherheitsstrategie kontinuierlich fortzuentwickeln und die enthaltenen operativen Maßnahmen anzupassen, dies ist jedoch seit dem Jahr 2012 nicht geschehen.

Die Bundesregierung beschloss am 08.09.2021 mit der „Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021“ ihre inzwischen dritte Cybersicherheitsstrategie. Darin stellt sie u. a. fest, dass es zu einer deutlichen Zunahme von Cyberangriffen gekommen sei und diese sich in ihrer Qualität verändert hätten. Dies erfordere die regelmäßige Prüfung und Anpassung aller Maßnahmen zur Gewährleistung von Cybersicherheit.¹⁸⁰

Die niedersächsische Cybersicherheitsstrategie ist nach Ansicht des LRH veraltet. Seit dem Jahr 2012 entwickelte sich die Bedrohungslage weiter, wie z. B. der Angriff mit einer Erpressersoftware auf die Stadtverwaltung Neustadt am Rübenberge im Jahr 2019 deutlich macht. Es kommt inzwischen vermehrt zu Cyberangriffen. Durch die fortgeschrittene Digitalisierung und Vernetzung ist zudem das Risiko für

¹⁸⁰ Bezüglich des Absatzes: „Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021“, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Stand: August 2021, S. 10, 12.

ebenenübergreifende Folgen durch Cyberangriffe gestiegen. Diese Entwicklungen berücksichtigt die derzeitige Cybersicherheitsstrategie des Landes nicht.

Eine zeitgerechte Cybersicherheitsstrategie stellt einen Baustein für eine funktionierende Informationssicherheit dar. Die darin enthaltenen Maßnahmen müssen an die aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Nur so kann den festgestellten Gefahren auf geeignete Weise begegnet werden. Der LRH empfiehlt dem Ministerium für Inneres und Sport daher, die Cybersicherheitsstrategie zeitnah zu erneuern.

Informationssicherheit an Schulen

Nach § 108 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG)¹⁸¹ sind die Schulträger verpflichtet, Schulen mit den „notwendigen Einrichtungen auszustatten und zu unterhalten“. Aufgrund der geteilten Finanzierungszuständigkeit haben die Schulträger gemäß § 113 Abs. 1 NSchG die sächlichen Kosten der öffentlichen Schulen zu tragen. Dazu gehören die IT-Ausstattung sowie die IT-Administration einschließlich Wartung und Pflege. Die Schulträger haben als Betreiber der Schul-IT auch eigenverantwortlich die Informationssicherheit zu gewährleisten und die dafür geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen.

Seit dem Jahr 2016 sieht Nr. 1.2 der ISLL vor, dass die ISLL und die Informationssicherheitsrichtlinien nicht für Lehrkräfte und für andere an Schulen beschäftigte Landesbedienstete gelten, sofern diese keine IT-Systeme der Landesverwaltung nutzen. Somit besteht die Besonderheit, dass die Lehrkräfte in diesen Fällen einerseits von den Landesregelungen zur Informationssicherheit ausgeschlossen sind. Andererseits haben die kommunalen Schulträger als Betreiber der Schul-IT

¹⁸¹ NSchG in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), letzte berücksichtigte Änderung: Artikel 1 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 496).

keine Personalhoheit und keine Weisungsbefugnis über die Landesbediensteten in den Schulen.

Die Gewährleistung der Informationssicherheit beruht auf einem ganzheitlichen Ansatz einschließlich der organisatorischen Belange. Dies führt zu der Notwendigkeit, dass die Landesbediensteten vom Land Regelungen zur Sicherstellung der Informationssicherheit erhalten müssen. Bisher hat das Kultusministerium lediglich einen Runderlass zum Umgang mit privaten IT-Systemen der Lehrkräfte veröffentlicht.¹⁸² Dieser enthält nur rudimentäre Hinweise zur Informationssicherheit. Für die Nutzung des stetig anwachsenden Anteils kommunal gestellter IT besteht somit seit dem Jahr 2016 eine rechtliche Lücke.

Das Kultusministerium arbeitet nach eigenen Angaben seit dem Jahr 2019 an einer ISLL für Lehrkräfte (ISLL LK). Diese Leitlinie soll die Verantwortlichkeiten sowie Rechte und Pflichten im Hinblick auf die Informationssicherheit für Landesbedienstete an Schulen regeln. Die ISLL LK liegt nach Auskunft des Kultusministeriums in einem frühen Entwurfsstadium vor und befindet sich in der internen Abstimmung. Der LRH verkennt nicht die besondere Belastung des Kultusministeriums aufgrund der pandemiebedingten Ausnahmesituation sowie die Komplexität der geplanten ISLL LK. Jedoch sollte diese aufgrund der erheblichen Unsicherheiten in der Gewährleistung der Informationssicherheit an Schulen schnellstmöglich inkrafttreten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung durch den DigitalPakt Schule.

Datenschutz an Schulen

Der LRH richtete eine Umfrage an 100 zufällig ausgewählte Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Darin erbat er Auskünfte zum Umgang mit den Themen Informationssicherheit und Datenschutz.

¹⁸² Runderlass des Kultusministeriums vom 01.01.2020 (Nds. MBl. S. 154).

Öffentliche Schulen sind an die Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) gebunden. Sie sind gemäß Artikel 37 Abs. 1 a DSGVO u. a. verpflichtet, eine Datenschutzbeauftragte oder einen Datenschutzbeauftragten (DSB) zu benennen. Die Umfrage ergab, dass 13,4 % der Schulen keine bzw. keinen DSB hatten. Als Begründung wurde u. a. angeführt, dass keine Lehrkraft bereit sei, diese Position zu übernehmen.

Gemäß Artikel 37 Abs. 3 DSGVO ist es möglich, dass mehrere öffentliche Stellen eine gemeinsame oder einen gemeinsamen DSB benennen. Für Schulen, die Schwierigkeiten haben, eine Lehrkraft für die Aufgabe zu gewinnen, käme diese Lösung in Betracht. Für eine oder einen gemeinsamen DSB böte sich die Möglichkeit, ein größeres Fachwissen sowie Routine aufzubauen. Gleichzeitig würde dadurch der Bedarf an Fortbildungsplätzen sinken.

In seiner Umfrage erhub der LRH ferner, ob die oder der DSB Mitglied der Schulleitung sei. 5,15 % der Schulen bejahten dies. Gemäß Artikel 38 Abs. 6 Satz 2 DSGVO dürfen die übrigen Aufgaben der oder des DSB nicht zu einem Interessenkonflikt führen. Grundsätzlich liegt ein solcher Konflikt vor, wenn die Befugnis zum Festlegen von Zweck und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten besteht. Dies ist in der Regel der Fall, wenn die oder der DSB zugleich eine leitende Position einnimmt.¹⁸³ Eine Personalunion von der oder dem DSB und der Schulleitung ist daher abzulehnen.

Das Kultusministerium sollte sicherstellen, dass alle öffentlichen Schulen die datenschutzrechtlichen Bestimmungen einhalten. Der LRH erwartet, dass das Kultusministerium darauf hinwirkt, dass die Schulen ohne DSB zeitnah eine solche bzw. einen solchen benennen. Es ist darauf zu achten, dass diese Person nicht zugleich Teil der Schulleitung ist. In den Fällen, in denen die oder der DSB Mitglied der Schulleitung ist, sollte die Aufgabe einer anderen Person übertragen

¹⁸³ Leitlinien in Bezug auf Datenschutzbeauftragte („DSB“), 16/DE WP 243, Artikel-29-Datenschutzgruppe, S. 19.

werden. Ferner schlägt der LRH vor, dass das Kultusministerium die Möglichkeit der Benennung von gemeinsamen DSB anregt.

Stellungnahmen der Ministerien

Das Ministerium für Inneres und Sport teilt im Grundsatz die angesprochenen Empfehlungen des LRH. Bezüglich der Erfolgskontrollen in den Ressorts sei seitens des Informationssicherheitsbeauftragten für die Landesverwaltung¹⁸⁴ geplant, dem IT-Planungsrat eine von ihm koordinierte, zentral finanzierte und von unabhängigen Dritten durchgeführte Kurz-Revision in allen obersten Landesbehörden vorzuschlagen. Zudem habe das Ministerium inzwischen damit begonnen, an einer Fortschreibung der Cybersicherheitsstrategie zu arbeiten. Der LRH begrüßt diese Impulse.

Das Kultusministerium sieht vielfältige Maßnahmen zur Sicherstellung des Datenschutzes im Schulbereich und wies darauf hin, dass bezüglich der ISLL LK ein Inkrafttreten noch im Jahr 2022 angestrebt werde. Ferner habe man auf die Möglichkeit der Benennung gemeinsamer DSB in der Vergangenheit im Rahmen von Beratungen von Schulen bereits hingewiesen. Viele kleine Schulen hätten dies jedoch abgelehnt. Der LRH verkennt nicht, dass diese Lösung bei Schulen auf Vorbehalte stoßen könnte. Aus seiner Sicht sollten ihnen jedoch seitens des Kultusministeriums die damit verbundenen, oben dargestellten Vorteile weiterhin aufgezeigt werden.

Fazit

Im Ergebnis bleibt der LRH daher dabei, dass das Innenministerium die Erfolgskontrollen des Umsetzungsstands der Informationssicherheit verstärken und einen geeigneten organisatorischen Ansatz

¹⁸⁴ Informationssicherheitsbeauftragter für die Landesverwaltung (Chief Information Security Officer – CISO) im Ministerium für Inneres und Sport.

entwickeln sollte. Zudem muss es die niedersächsische Cybersicherheitsstrategie erneuern.

Das Kultusministerium sollte zeitnah eine Leitlinie für Lehrkräfte zur Informationssicherheit an Schulen erlassen und sicherstellen, dass die datenschutzrechtlichen Bestimmungen an allen öffentlichen Schulen eingehalten werden.

10 Informationstechnik an der Technischen Universität Braunschweig

Die Technische Universität Braunschweig muss ihre IT-Organisation konsolidieren, den Personalaufwand nachvollziehbar ermitteln und ein hochschulweites, revisionssicheres Lizenzmanagement einführen. Zudem versäumte es das Präsidium der Technischen Universität Braunschweig, die internen Vorgaben zum Datenschutz, zur Informationssicherheit sowie zur Verarbeitung personenbezogener Daten stetig an die geltende Rechtslage anzupassen.

Auch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur versäumte es, auf rechtzeitige Anpassungen der hochschulinternen Regelungen zu IT-Sicherheit und Datenschutz hinzuwirken.

Hintergrund

Die Technische Universität Braunschweig (TU Braunschweig) weist 3.700 Beschäftigte und 18.500 Studierende in sechs Fakultäten auf. Der LRH prüfte den Stand der Informationstechnik der Hochschule auf der Basis der Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik (IT-Mindestanforderungen 2020)¹⁸⁵ und des Grundsatzpapiers zum Informationssicherheitsmanagement¹⁸⁶. Diese Grundsätze basieren auf allgemein anerkannten Normen und Standards und gelten unabhängig von der Art und der Organisation der geprüften Einrichtung.

¹⁸⁵ Siehe Fn. 70.

¹⁸⁶ Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Stand: 30.05.2020.

Organisation des IT-Betriebs

Die TU Braunschweig betreibt ihre Informationstechnik nicht einheitlich. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt teils zentral, teils dezentral.

Die zentrale Hochschul-IT, das Gauß-IT-Zentrum (GITZ), bietet den Beschäftigten und den Studierenden Dienstleistungen im Bereich der Informationsverarbeitung und der Kommunikationstechnologie an.

Die Fakultäten führen zudem in unterschiedlichen Maßen einen eigenständigen IT-Betrieb durch, der die Leistungen des GITZ teils ergänzt und zum Teil ersetzt. Dieser dezentrale IT-Betrieb erfolgt individuell organisiert auf Ebene der ca. 250 Institute oder Abteilungen. Die Hochschulleitung erläuterte hierzu, den Ansatz selbstständiger Fakultäten und Institute zu verfolgen und entsprechend keine organisatorischen Vorgaben zum dezentralen IT-Betrieb zu erteilen.

Fehlende Personalbedarfsbemessungen

Weder für das GITZ noch für den IT-bezogenen Personaleinsatz in den Fakultäten verfügte die Hochschulleitung über Personalbedarfsbemessungen.

Die personelle Ausstattung des GITZ, zum Zeitpunkt unserer Prüfung rd. 83 Vollzeitäquivalente (VZÄ), ist historisch gewachsen und wird im Zuge der jährlichen Budgetverhandlungen fortgeschrieben. Die Budgets der Fakultäten sind ebenfalls historisch gewachsen. In welchem Maße die Fakultäten bzw. deren Institute ihre Budgets für den IT-Betrieb verwenden, liegt ausschließlich in deren Verantwortung. Der Umfang des dezentralen Personaleinsatzes für den IT-Betrieb war der Hochschulleitung bis zu unserer Prüfung nicht bekannt. Anlässlich unserer Nachfrage erhob die TU Braunschweig den dezentralen Personalaufwand und stellte fest, dass dieser bei etwa 140 VZÄ liegt.

Der LRH kritisiert die uneinheitliche und unverbindliche Aufgabentrennung im IT-Betrieb der TU Braunschweig. Dies führt zu unnötigen

Schnittstellen, zu Redundanzen und ausbleibenden Synergieeffekten. Zudem kritisiert der LRH, dass die personelle Ausstattung des IT-Betriebs nicht auf der Grundlage von Personalbedarfsbemessungen erfolgte.

Der LRH erwartet, dass die TU Braunschweig ihre IT-Organisation konsolidiert und Personalbedarfsbemessungen etabliert.

Lizenzmanagement nicht revisionssicher

Eine effiziente Lizenzverwaltung stellt den Softwareeinsatz fest und ermittelt den Lizenzbedarf, um Rechtssicherheit zu schaffen und den Lizenzbestand zu optimieren.

Die Fakultäten und Institute verwalten die Lizenzen der von ihnen dezentral installierten Softwareprodukte eigenständig. Dazu teilte die TU Braunschweig mit, dass von 150 befragten dezentralen Organisationseinheiten weniger als zehn eine revisionssichere Lizenzverwaltungssoftware einsetzen.

Der bestehende Umgang mit Softwarelizenzen birgt für die TU Braunschweig finanzielle und rechtliche Risiken, die auch zu Schadenersatzansprüchen der Softwarehersteller führen können.¹⁸⁷ Eine unvollständige Dokumentation des Lizenzbestands verstößt zudem gegen § 73 LHO, wonach u. a. über das Vermögen, somit auch Softwarelizenzen, ein Nachweis zu erbringen ist. Auch eine Strafbarkeit gemäß § 97 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte mit der Folge von Freiheits- oder Geldstrafen ist nicht auszuschließen.¹⁸⁸

Der LRH erwartet, dass die TU Braunschweig ein Lizenzmanagement etabliert, welches den hochschulweiten Softwareeinsatz revisions-

¹⁸⁷ Vgl. § 97 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz – UrhG) vom 09.09.1965 (BGBl. I S. 1273) zuletzt geändert gemäß Artikel 25 des Gesetzes vom 23.06.2021 (BGBl. I S. 1858).

¹⁸⁸ Vgl. § 106 UrhG.

sicher dokumentiert und die Optimierung des Lizenzbestands ermöglicht.

Unzureichende Informationssicherheit

Der LRH prüfte die Informationssicherheit der TU Braunschweig anhand der bereits benannten IT-Mindestanforderungen¹⁸⁹ und des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) in Verbindung mit der Datenschutz-Grundverordnung¹⁹⁰ (DSGVO). Die Prüfung ergab, dass die TU Braunschweig wesentliche Anforderungen nicht erfüllt:

Veraltete interne Regelungen

Die DSGVO, als wesentlicher Rechtsrahmen zur Umsetzung der Informationssicherheit, gilt seit dem 24.05.2016. Die Frist zur Umsetzung der Vorschrift endete am 25.05.2018.

Die TU Braunschweig legte dem LRH Regelungen zur Umsetzung der Informationssicherheit aus den Jahren 2000, 2003 sowie die „Ordnung zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten“ aus dem Jahr 2012 vor.

Der LRH kritisiert, dass die internen Regelungen zum Datenschutz, zur Informationssicherheit sowie zur Verarbeitung personenbezogener Daten nicht der geltenden Rechtslage entsprechen. Die TU Braunschweig teilte im Nachgang der Prüfung mit, dass sie erste Maßnahmen zur Aktualisierung der veralteten Regelungen ergriffen habe. Dies begrüßt der LRH ausdrücklich.

¹⁸⁹ Vgl. Fn. 70.

¹⁹⁰ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (DSGVO).

Der LRH erwartet die umgehende Anpassung der hochschulinternen Regelungen an die aktuelle Rechtslage.

Kein(e) Informationssicherheitsbeauftragte(r)

Gemäß Artikel 4 Nr. 7 DSGVO trägt das Hochschulpräsidium die Verantwortung für die IT-Sicherheit. Zwecks Unterstützung sollte dieses Gremium eine Informationssicherheitsbeauftragte bzw. einen Informationssicherheitsbeauftragten (ISB) bestellen.¹⁹¹

Das Präsidium der TU Braunschweig ordnete die Aufgaben eines ISB dem Chief Information Officer (CIO) zu. Dessen Position war zum Zeitpunkt unserer Prüfung allerdings vakant. Deshalb nahm der Vizepräsident für Digitalisierung und Technologietransfer die Rolle des CIO und des ISB wahr.

Der LRH kritisiert, dass die TU Braunschweig die Rolle des ISB nicht adäquat besetzte. Sowohl im Falle einer Personalunion mit dem CIO, als auch mit dem Vizepräsidenten für Digitalisierung und Technologietransfer drohen Interessen- und Rollenkonflikte.

Der LRH erwartet, dass die TU Braunschweig die Aufgabe des ISB zeitnah und rollenkonform personell besetzt.

Keine ausreichenden Sicherheitsvorkehrungen

Die TU Braunschweig hat keine Übersicht über die von den Instituten betriebenen Serverräume. Es gibt keine zentrale Übersicht über die technische Ausstattung und die Zutrittsregelungen zu diesen Räumen. Das Präsidium kann daher die erforderlichen rechnerraumspezifischen Schutzvorkehrungen, insbesondere Brandschutz, Klimatisierung und

¹⁹¹ Branchenspezifische Sicherheitsstandards (BSI-Standard) 100-2-IT-Grundschutz-Vorgehensweise, Version 2.0, Kapitel 3.4.

Zugangskontrollen nicht durchgehend gewährleisten. Dies gefährdet die Informationssicherheit der TU Braunschweig erheblich.

Der LRH erwartet, dass die aufgeführten Defizite im Bereich der IT-Sicherheit und des Datenschutzes zeitnah beseitigt und der Rund-erlass des Ministeriums für Inneres und Sport zur Nutzung und Aus-stattung von Systembetriebsräumen¹⁹² zukünftig beachtet werden.

Unzureichende Rechtsaufsicht durch das zuständige Ministerium

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat gemäß § 51 NHG die Rolle der Rechtsaufsicht gegenüber den Hochschulen inne. Entspre-chend informierte der LRH das Ministerium über seine Prüfungser-kenntnisse zur Informationssicherheit und zum Datenschutz an der TU Braunschweig.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur teilte dazu mit, dass die TU Braunschweig im Sinne der Hochschulautonomie eigenverantwor-tlich sei, die gesetzlich erforderlichen Maßnahmen in den Bereichen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes umzusetzen. Das vom LRH fest-gestellte Nichtvorliegen erforderlicher Ordnungen sei dem Ministerium bis dato nicht bekannt gewesen. Aufgrund der Prüfungserkenntnisse habe das Ministerium verschiedene Maßnahmen ergriffen.

Der LRH sieht das Ministerium für Wissenschaft und Kultur in der Ver-antwortung einer begleitenden Rechtsaufsicht. Entsprechend kritisiert der LRH, dass das Ministerium die TU Braunschweig im Bereich der IT-Sicherheit und des Datenschutzes nicht aktiver begleitete.

¹⁹² Nds. MBl. 2019, S. 1000.

11 IT-Administration an Grundschulen weiterhin auf Kosten des Unterrichts

In den Grundschulen gewinnen digitale Lernmethoden und -inhalte zunehmend an Bedeutung. Die dafür erforderliche IT-Ausstattung setzt eine funktionierende IT-Administration voraus. Bund und Land unterstützen diese kommunale Aufgabe mit erheblichen Finanzmitteln. Dennoch ist Landespersonal weiterhin an über 75 % der Grundschulen mit IT-Administrationsaufgaben belastet.

Finanzzuweisungen für die IT-Administration

Nach § 113 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) tragen die Schulträger die sächlichen Kosten der öffentlichen Schulen, zu denen auch die IT-Infrastruktur mit der entsprechenden Betreuung und Pflege gehört.

Für diese IT-Administration in den Schulen stellen Bund und Land den Schulträgern erhebliche Ressourcen zur Verfügung:

Kapitel	Titel	Finanzierungsgrundlage	Bezeichnung der Ausgabe	Dauer	Geldgeber	Betrag in Mio. €
0702	TGr. 69	DigitalPakt Schule	Administration	2020 - 2024	Bund	47
0702	633 69	DigitalPakt Schule	Zuweisungen	2020 - 2024	Land	5
1312	613 62	Nachtragshaushalt	Allgemeine Zuweisungen	2020	Land	11
1312	633 12	§ 5 Abs. 1 NFVG	Zusatzleistungen für Systembetreuung	2020 - 2024	Land	55
Epl. 07	PKB ¹⁹³	Vereinbarung mit Kommunen	First-Level-Support	2020 - 2024	Land	25
Gesamt						143

Tabelle 10: Finanzierung der IT-Administration in den Schulen

¹⁹³ PKB: Personalkostenbudget.

Über die Laufzeit des DigitalPakts Schule in den Jahren 2020 bis 2024 werden sich diese Mittel allein für die IT-Administration auf 143 Mio. € summieren. Wie aus dieser erstmalig von LRH und Kultusministerium zusammengestellten Tabelle ersichtlich, sind die Haushaltsansätze für den Zweck der IT-Administration an Schulen in unterschiedlichen Kapiteln und Titeln ausgebracht, was die Nachvollziehbarkeit für den Haushaltsgesetzgeber deutlich erschwert.

Dass daneben auch konzeptionelle Defizite bei der IT-Administration in Grundschulen bestehen, ergab die Auswertung eines Fragebogens des LRH, den die Schulleiterinnen und Schulleiter von 200 der 1.652 Grundschulen beantworteten.

Trotz der finanziellen Unterstützung verfügten noch im Jahr 2021 rd. 7 % der befragten Grundschulen über keine IT-Ausstattung. Auch für diese Schulen zahlt das Land seit dem Jahr 2003 Pauschalbeträge für die IT-Administration von hochgerechnet rd. 2,4 Mio. €.

Das Kultusministerium wies darauf hin, dass es ausschließlich den Schulträgern obliege, diese Pauschalbeiträge „*vor Ort für die Schulen ein[zusetzen] [...], wo und in welchem Umfang sie es für erforderlich erachten.*“

IT-Administration in den Grundschulen

Die Erledigung des technischen Supports der IT-Administration in den Schulen stellt sich nach der repräsentativen Umfrage wie folgt dar:

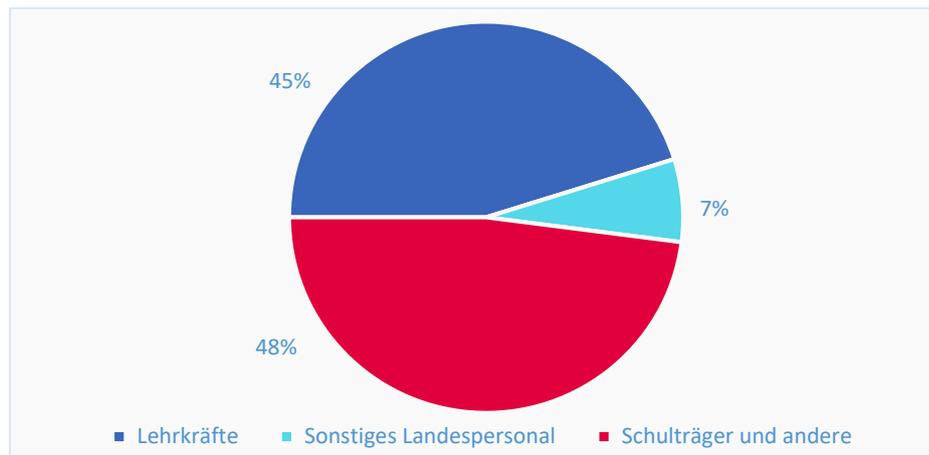


Abbildung 4: Durchführung des technischen IT-Supports in der Schule

Demzufolge nimmt Landespersonal aktuell zu 52 % die Schulträgeraufgabe der IT-Administration wahr – überwiegend sind dies Lehrkräfte.

An 40 der befragten Grundschulen administrieren vorrangig Lehrerinnen und Lehrer sogar die eigenen Server, die Datenspeicher und das lokale Funknetzwerk (WLAN). Der zeitliche Aufwand der Lehrkräfte hierfür ist erheblich:

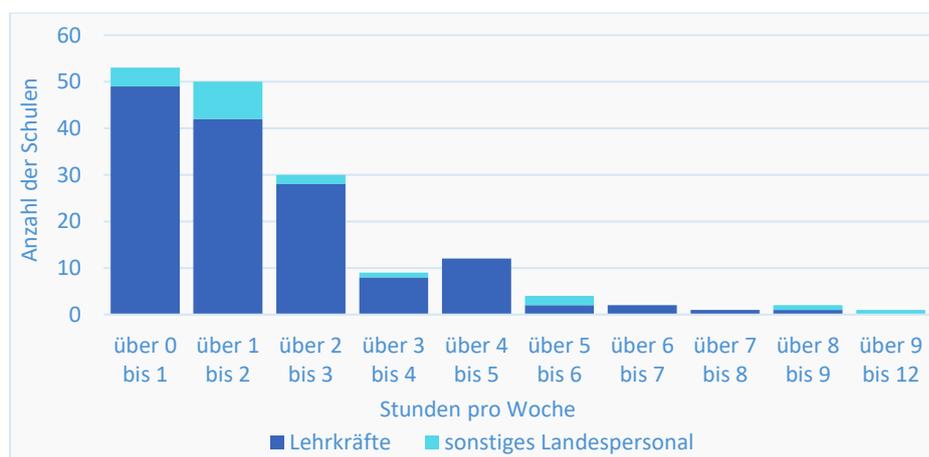


Abbildung 5: Technischer IT-Support in der Schule durch Lehrkräfte und pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zeitstunden

Das Landespersonal leistet ausweislich dieses Diagramms in den 200 befragten Grundschulen jede Woche fast 400 Stunden technischen Support für die schuleigene IT-Ausstattung. Bezogen auf Personalkosten und Jahr entspricht dies nahezu zehn Vollzeiteinheiten oder

jährlich 860.000 €. Hochgerechnet auf alle 1.652 Grundschulen wären dies 7,1 Mio. €. Das Land trägt somit Kosten, die nach dem NSchG den kommunalen Schulträgern zufallen. Die Lehrkräfte fehlen durch die Wahrnehmung der IT-Administration „vor der Klasse“. Darüber hinaus stehen die für die IT-Administration vergebenen Anrechnungsstunden u. a. nicht mehr für Arbeitsgemeinschaften zur Verfügung. Der festgestellte erhebliche Einsatz von Landespersonal für die IT-Administration ist aus Sicht des LRH nicht hinnehmbar. Das Kultusministerium ist dringend aufgefordert, gegensteuernde Maßnahmen einzuleiten.

IT-Bedingungen für die Medienbildung an Grundschulen

Seit dem Jahr 2003 ist in Niedersachsen der Erwerb von Medienkompetenz schulgesetzlich verankert und seit dem Jahr 2017 gemäß den Rahmenrichtlinien für den Unterricht, den sogenannten Curricularen Vorgaben, auch in der Primarstufe verbindlich eingeführt. Das schließt in den verschiedenen Schulfächern auch das Erlernen digitaler Anwendungen mit ein, wie beispielsweise Texte verfassen, Präsentationen gestalten, Wörterbücher und Übungsprogramme nutzen. Voraussetzung dafür ist das Vorhandensein einer entsprechenden IT-Ausstattung mit einer hinreichend leistungsfähigen IT-Administration.

Das Kultusministerium ist der Auffassung, dass aktuell die in der Grundschule zu erlernenden Medienkompetenzen auch ohne digitale Ausstattung erworben werden könnten. Nach Einschätzung von 69 % der befragten Schulleitungen genügte die IT-Ausstattung hingegen nicht den Anforderungen der Curricularen Vorgaben.

Die Schulen antworteten auf die Frage „Genügt die IT-Ausstattung Ihrer Schule den Curricularen Vorgaben? Wenn nein, woran mangelt es?“ wie folgt:

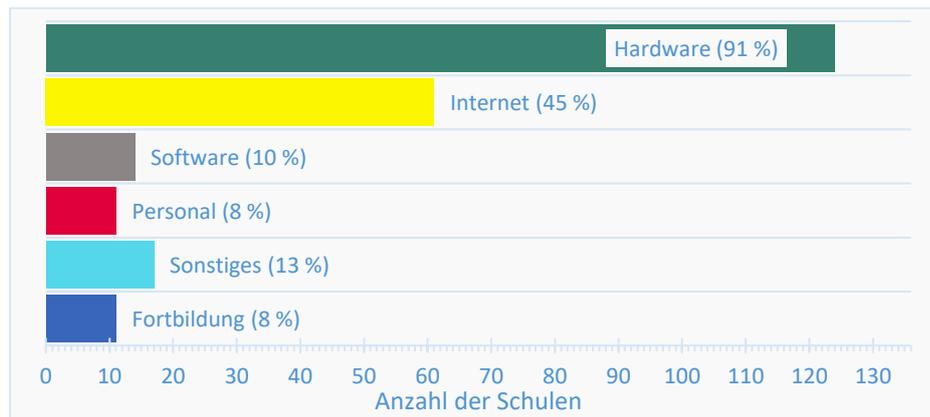


Abbildung 6: Ergebnis der Umfrage zur Umsetzung der Curricularen Vorgaben

Auch wenn die Mehrzahl der Mängel grundsätzlich in die Zuständigkeit der kommunalen Schulträger fällt, muss es im originären Interesse des Landes liegen, dass sämtliche Grundschulen in die Lage versetzt werden, die Curricularen Vorgaben vollständig umzusetzen. Der vorgefundene Sachverhalt bedarf einer Gegensteuerung, um die Bildungsgerechtigkeit nach § 54 NSchG gewährleisten zu können.

Darüber hinaus stellte der LRH im Rahmen seiner Umfrage folgende Frage: „Wie viele Unterrichtsstunden hat eine Schülerin oder ein Schüler durchschnittlich im 4. Schuljahrgang an einem digitalen Endgerät gearbeitet?“ Es ergibt sich folgendes Bild:

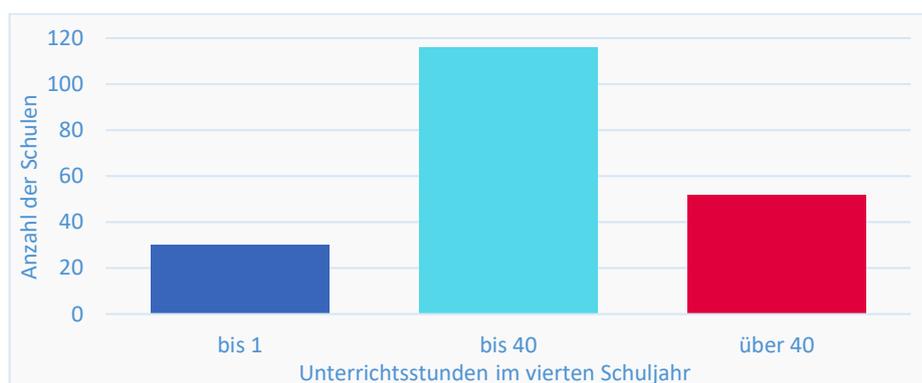


Abbildung 7: Ergebnis der Umfrage zur Nutzung digitaler Endgeräte

Mit 40 oder weniger Stunden im Schuljahr erhielten hiernach rd. 75 % der Viertklässler höchstens eine Unterrichtsstunde pro Woche im Rahmen der digitalen Medienbildung. Nach Meinung des Kultusministeriums sei dies „akzeptabel und altersangemessen“.

In der Grundschule sehen die Curricularen Vorgaben vor, dass Kinder digitale Fähigkeiten auch praktisch anwenden, indem sie beispielsweise am PC Texte gestalten, einfache Präsentationen halten oder Web-Recherchen durchführen. Trotz dieser schulrechtlichen Empfehlungen fertigten Schülerinnen und Schüler sogar im letzten Grundschuljahr an jeder vierten befragten Schule kein einziges digitales Produkt an.

Selbst die momentan gültigen Curricularen Vorgaben, die bei der Konkretisierung der Medienbildung sehr zurückhaltend sind, werden in den Grundschulen aus Sicht des LRH nicht ausreichend angewandt.

Dass das Kultusministerium die Curricularen Vorgaben mit zunehmend verbindlichen Medienkompetenzen weiterentwickeln und damit die Nutzung digitaler Medien im Unterricht stärken will, ist zu begrüßen.

Gelingensfaktoren und Fazit

Nach der Befragung des LRH waren aus Sicht der Schulleitungen die drei Bereiche „IT-Ausstattung“, „Zusammenarbeit mit dem Schulträger“ sowie „Haltung und Fortbildung der Lehrkräfte“ die wichtigsten Gelingensfaktoren der IT-Administration in den Schulen. Gleichwohl gaben 72 % der Schulleitungen an, dass über die Hälfte ihres Kollegiums nicht gut für die Digitalisierung fortgebildet sei; und dies, obwohl 82 % die Haltung der Kollegien gegenüber der Digitalisierung als „offen“ einschätzte.

Der LRH empfiehlt dem Kultusministerium, neue Strategien zu entwickeln, um die Gelingensfaktoren zu stärken. Das Kultusministerium sollte die landesseitigen personellen und finanziellen Leistungen zur IT-Administration überprüfen, da die finanziellen Mittel landesweit nicht zum gewünschten Erfolg in den Grundschulen führten und fortwährend die schulgesetzlich normierte Kostenlastverteilung unterliefen. Alternativ könnte eine Überprüfung der schulgesetzlichen Zuständigkeit für diesen Bereich angezeigt sein.

Es ist es nicht vertretbar, dass Lehrkräfte die IT-Administration in den Schulen weiterhin¹⁹⁴ in diesem Maße ausüben. Dies entspricht weder ihrer Besoldung noch ihrer pädagogischen Ausbildung. Insbesondere wegen des Lehrkräftemangels ist nicht hinnehmbar, dass Lehrerinnen und Lehrer damit für ihre originär unterrichtliche Tätigkeiten nicht zur Verfügung stehen.

Durch die Umsetzung des DigitalPakts Schule und die Erfahrungen des Distanzlernens zu Zeiten der COVID-19-Pandemie wird sich die Digitalisierung an den Schulen beschleunigen. Der IT-Administration wird daher aus Sicht des LRH künftig eine noch wichtigere Rolle zukommen.

Vor diesem Hintergrund sieht der LRH mit Interesse der vom Kultusministerium angekündigten Evaluation 2022/23 hinsichtlich der IT-Administration entgegen.

¹⁹⁴ Jahresbericht 2018, S. 157 „IT-Administration auf Kosten des Unterrichts?“.

Personalhaushalt und Dienstrecht

12 Nachhaltige Entwicklung des Personalhaushalts trotz gezielter Einsparmaßnahmen fraglich

Die Personalausgaben und die Personalmenge des Landes steigen seit Jahren an. Trotz dieser Entwicklungen entfaltet die vom Land bei der Aufstellung des Haushalts 2022/23 umgesetzte, gezielte Einsparmaßnahme im Personalbereich aus Sicht des LRH nicht den erforderlichen nachhaltigen Effekt.

Die Berechnungsgrundlagen der Einsparmaßnahme offenbarten zudem im Beschäftigungsvolumen eine erhebliche Diskrepanz zwischen Planung und tatsächlicher Ausschöpfung in den letzten Jahren. Für eine realitätsnähere Steuerungseffizienz – vor allem durch den Landtag – hält der LRH daher insbesondere an seiner Empfehlung für mehr Haushaltstransparenz fest.

Erneut zeigt sich auch die Notwendigkeit der vom LRH mehrfach für Einsparmaßnahmen geforderten ergänzenden verbindlichen Steuerung über Planstellen: Der Bestand an Planstellen soll – nach einer deutlichen Erhöhung im Jahr 2021 – in den Jahren 2022 und 2023 weiterhin, wenn auch nur geringfügig, ansteigen. Der Aufwuchs in den Ministerialkapiteln in der aktuellen Legislaturperiode entspricht der Größe eines Ministeriums, wie z. B. der Staatskanzlei. Die Aufwüchse kamen zusätzlich zu dem neu geschaffenen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung hinzu.

Ausgangslage

Die im letztjährigen Jahresbericht vom LRH festgestellten steigenden Personalausgaben und Planstellen für das beamtete Personal, erhebliche Zuwächse im Beschäftigungsvolumen, steigende langfristige Versorgungsausgaben und die pandemiebedingte Neuverschuldung werfen die Fragen auf, ob das Land diese Hypothek für die

Haushaltsstabilität mit dem Haushalt 2022/23 angegangen ist und dies künftig fortsetzen wird.

Der LRH untersuchte dabei vor allem die Auswirkungen der von der Landesregierung gezielt umgesetzten Einsparungen im Personalhaushalt der Jahre 2022 und 2023 und nahm zugleich die Entwicklung der Planstellen für beamtetes Personal in der aktuellen Legislaturperiode in den Blick.

Gezielte Einsparungen im Personalhaushalt 2022/23 decken Transparenzdefizite des Haushalts auf und schränken nur potenzielle Handlungsspielräume ein

Die Landesregierung entschied im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2022/23, dass alle Ressorts zur Bewältigung des enormen Konsolidierungsbedarfs dauerhaft beitragen sollten.¹⁹⁵ Dafür sollte u. a. im Personalbereich der Abbau bzw. die Sperrung von 50 % des nicht ausgeschöpften Beschäftigungsvolumens in Vollzeiteinheiten die Handlungsfähigkeit des Landes sichern. Für deren Berechnung wurde nach Angaben des Finanzministeriums dabei an den höchsten tatsächlichen Jahreswert des Beschäftigungsvolumens der Jahre 2018, 2019 oder 2020 angeknüpft. Begünstigend wurden in der Berechnung zugleich planerische Zugänge der Jahre 2021 und 2022 berücksichtigt. Auf dieser Grundlage identifizierte die Landesregierung rd. 4.000 Vollzeiteinheiten als in den letzten Jahren nicht ausgeschöpft. Davon 50 % – also 2.000 Vollzeiteinheiten – sind Gegenstand der Einsparung sowie der damit korrespondierenden Kürzung des Personalkostenbudgets. Verbindliche Planstellenkürzungen gehen damit nicht einher.

Zunächst sieht der LRH in dieser Maßnahme ein positives Signal des Landes, das eine grundsätzliche Einsparbereitschaft zeigt. Kritisch betrachtet er hingegen die Art und Weise, wie die Landesregierung die

¹⁹⁵ Presseinformation der Staatskanzlei vom 12.07.2021; Presseinformation des Finanzministeriums vom 15.09.2021.

Einsparungen umsetzt und welche Planungsdefizite der Vergangenheit dabei erneut zutage treten.

Dass in den letzten Jahren ein Beschäftigungsvolumen in Höhe von rd. 4.000 Vollzeiteinheiten nicht ausgeschöpft wurde, zeugt nicht von einer realitätsnahen und bedarfsgerechten Planung der Landesregierung. Selbst wenn man einen Puffer für unvorhergesehene Ereignisse für notwendig erachtet: 4.000 Vollzeiteinheiten entsprechen beispielsweise ca. 40 % des Beschäftigungsvolumens aller niedersächsischen Finanzämter inkl. des Landesamts für Steuern. Das ist aus Sicht des LRH kein vertretbarer Umfang.

Die Einsparmaßnahme schränkt letztlich nur potenzielle Handlungsspielräume der Ressorts ein – und auch nur im Umfang von 50 % des nicht ausgeschöpften Beschäftigungsvolumens. Sie stellt aus Sicht des LRH damit eine formale, weiterhin zu kurz greifende Korrektur der vorhandenen und zu großen Spielräume dar, die in der Vergangenheit bei der Haushaltsaufstellung vorgesehen waren.

Diese Spielräume führen außerdem die fehlende Transparenz des Haushaltsplans hinsichtlich der tatsächlichen Personalbesetzung deutlich vor Augen, die vom LRH schon länger angemahnt wird. Nur so ist es erklärlich, dass die bereits länger bestehende erhebliche Differenz zwischen veranschlagtem Bedarf und tatsächlicher Besetzung im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens in dieser Deutlichkeit nicht früher zu Tage getreten ist. Durch mehr Haushaltstransparenz erwartet der LRH eine realitätsnähere und gesteigerte Steuerungswirksamkeit des Personalhaushalts, die vor allem für das Budgetrecht des Landtages unerlässlich ist.

Gezielte Einsparungen im Personalhaushalt 2022/23 mit eingeschränkter Wirkung

Erschwerend zeigt die Gesamtbetrachtung, dass auch bei dieser Maßnahme die Einsparungen durch Aufwüchse in anderen Bereichen teilweise aufgezehrt werden. Denn die Landesregierung selbst geht

rechnerisch davon aus, dass „in der Gesamtschau von Zugängen, Abgängen und Sperrungen (...) damit im Haushaltsplanentwurf 2022 rund 1500 Vollzeiteinheiten weniger auszufinanzieren“¹⁹⁶ sein werden. Das sind 500 Vollzeiteinheiten weniger, als die Maßnahme einsparen soll.

Außerdem entfaltet die Maßnahme nach Einschätzung des LRH tatsächlich nur eine eingeschränkte finanzielle Wirkung. Die Landesregierung geht davon aus, dass durch die Einsparmaßnahme im Personalbereich 114 Mio. € im Jahr 2022 sowie 93 Mio. € für das Jahr 2023 als Entlastung verbucht werden können.¹⁹⁷ Die veranschlagten Mittel wurden jedoch bereits in den vergangenen Jahren nicht in voller Höhe verausgabt. Betrachtet man zum Vergleich der Größenordnung beispielsweise das Jahr 2020, ergibt sich Folgendes: Im Jahr 2020 betrug die Differenz zwischen dem veranschlagten und dem tatsächlich verausgabten Personalkostenbudget gut 119 Mio. €. Das Land sparte also bereits im Jahr 2020 tatsächlich mehr an Personalkostenbudget ein, als es durch die Einsparmaßnahme für das Jahr 2022 erwartet.

Im Ergebnis bleibt zu den aufgezeigten Einsparungen im Haushalt 2022/23 daher festzuhalten: Sie klingen auf den ersten Blick umfangreich und sollen mutmaßlich den Willen zu Einschränkungen konkretisieren. Tatsächliche, kurzfristige Reduzierungen entfalten sie auf das Beschäftigungsvolumen jedoch nicht, denn nach einem Absinken im Jahr 2022 folgt im Jahr 2023 direkt wieder ein Anstieg um rd. 135 Vollzeiteinheiten.

Inwieweit die Einsparungen des Haushalts 2022/23 dauerhafte, nachhaltige Effekte auf die Personalmenge und damit auf den Personalhaushalt insgesamt entfalten, wird der LRH nachhalten.

¹⁹⁶ Niederschrift über die 133. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 22.09.2021, S. 9.

¹⁹⁷ Presseinformation der Staatskanzlei vom 12.07.2021.

Steigendes Beschäftigungsvolumen nicht nur in der Legislatur, sondern auch darüber hinaus

Auf Grundlage der Feststellungen zum Personalhaushalt im letztjährigen Jahresbericht untersuchte der LRH die aktuellen Planungen der Landesregierung. Der LRH analysierte u. a., ob sich eine Trendwende erkennen lässt und die Landesregierung dem angemahnten Konsolidierungsdruck nicht nur im Haushaltsplan 2022/23, sondern auch darüber hinaus in der Mittelfristigen Planung 2021 - 2025 sowie der im März dieses Jahres vorgelegten Mittelfristigen Planung 2022 - 2026 Rechnung trägt.

Wie aufgezeigt, werden beim Beschäftigungsvolumen die verkündeten Einsparungen im Haushalt 2022/23 in den nächsten Jahren keine Reduzierung in der Gesamtsumme erbringen.

Betrachtet man die gesamte Legislaturperiode¹⁹⁸, ist vorgesehen, dass das geplante Beschäftigungsvolumen von fast 135.100 Vollzeiteinheiten um insgesamt 3.512 Vollzeiteinheiten auf über 138.600 Vollzeiteinheiten steigen soll. Diese Entwicklung wirft die Frage auf, inwieweit die aktuelle Landesregierung tatsächlich einen nachhaltigen Konsolidierungskurs verfolgt.

Der positive Ausblick, den die beiden genannten Mittelfristigen Planungen durch geplante Reduzierungen des Beschäftigungsvolumens und der Planstellen aufzeigen, überzeugt den LRH nicht. Denn es wird nicht bei dieser günstigen Planung bleiben. Zunächst fällt bereits die Entwicklung in der aktuellen Mittelfristigen Planung weniger günstig aus als davor. Die aktuelle Mittelfristige Planung bildet die finanzwirksamen Beschlüsse der Landesregierung und des Landtages seit Juli 2021 für die Jahre 2024 bis 2026 ab.¹⁹⁹ Für den Personalbereich dürften sich darin beispielsweise die Beschlüsse des Landtages zur technischen Liste für den Haushalt 2022/23²⁰⁰ ausgewirkt haben. Anders

¹⁹⁸ Grundlage für die Zahlen ist der Vergleich der Haushaltspläne einschließlich zugehöriger Nachtragshaushaltspläne der Jahre 2018 bis 2022.

¹⁹⁹ Mittelfristige Planung 2022 - 2026, S. 7, 8.

²⁰⁰ Drs. 18/10353; Stenografischer Bericht 18/126, S. 11872.

als noch in der Mittelfristigen Planung 2021 - 2025 vorgesehen, werden danach bei der Landespolizei 430 kw-Vermerke²⁰¹ am Beschäftigungsvolumen und an den Planstellen bis zum Jahresende 2025 wegfallen.²⁰² Dadurch erhöhen sich das Beschäftigungsvolumen und das Personalkostenbudget.

Die Mittelfristigen Planungen dürften zudem von dem bevorstehenden Ende der Legislaturperiode sowie der Positionierung der nächsten Landesregierung beeinflusst werden. Diese Zäsur sowie die Erfahrungen vergangener Legislaturen geben Anlass zu der Annahme, dass es insbesondere im Zuge neuer Legislaturen zu Nachtragshaushalten kommt, die zumeist auch Mehrausgaben bzw. Aufwüchse im Personalbereich hervorrufen.

Erschwerend wird es in Folge des Ukraine-Kriegs zu weiteren Herausforderungen für den Landeshaushalt kommen, auch im Personalbereich. Wie von der Landesregierung klargestellt, lässt die Mittelfristige Planung 2022 - 2026 diese Frage noch außer Betracht.²⁰³ Die Landesregierung geht jedoch bereits jetzt von Auswirkungen auch auf Niedersachsen aus. Ähnliche Entwicklungen gab es im Zuge der Flüchtlingskrise im Jahr 2014. Solange das Land weiterhin nicht die vom LRH seit langem geforderte, systematische und nachhaltige Aufgabenkritik durchführt, dürften bei unvorhergesehenen Ereignissen Erhöhungen bei den Personalausgaben und dem Personalbestand folgen.

Aber auch unabhängig von diesen möglichen Auswirkungen sieht der LRH aktuell zu wenige Ansätze für einen nachhaltigen Personalhaushalt.

²⁰¹ Ausgaben und Planstellen sind als künftig wegfallend zu bezeichnen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden, § 21 LHO.

²⁰² Siehe auch Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage „Personalbedarf bei der Polizei bis zum Jahr 2026“, Drs. 18/10976 vom 17.03.2022.

²⁰³ Mittelfristige Planung 2022 - 2026, S. 5.

Dreh- und Angelpunkt „Planstelle“ – Gründe für die fehlende Nachhaltigkeit des Personalhaushalts

Bei den Entwicklungen der personalrelevanten Parameter richtete der LRH erneut seinen Blick auf die Planstellen für beamtetes Personal. Deren Bedeutung für die Entwicklung des Personalhaushalts zeigte der LRH in den Jahresberichten 2020 – Teil 2 – und 2021 deutlich auf: Eine nachhaltige Konsolidierung werde aus seiner Sicht bisher insbesondere dadurch verhindert, dass die für Personaleinsparmaßnahmen geforderten, ergänzenden verbindlichen Abbauvorgaben für Planstellen weiterhin fehlen sowie eine systematische und nachhaltige Aufgabenkritik bisher nicht in ausreichendem Maße durchgeführt werde.

Die Zahl der Planstellen im Kernhaushalt stieg nach den Analysen des LRH gemäß den Haushaltsplänen 2018 und 2022 – also in der aktuellen Legislaturperiode – insgesamt um 3.057 an. Ausgehend von dem damit erreichten hohen Niveau und vor allem nach einem deutlichen Anstieg im Jahr 2021 folgt mit dem Doppelhaushalt 2022/23 ein, wenn auch nur geringfügiger, Anstieg um 14 Planstellen. Hinzu kommen aber beispielsweise die aufgezeigten Anpassungen über die technische Liste bis zum Jahresbeginn 2026. Nach Einschätzung des LRH werden zudem die weiteren aufgezeigten Aspekte ebenfalls im Planstellenbereich die Mittelfristigen Planungen negativ beeinflussen.

Auch am konkreten Beispiel des Programms zur Rückführung der mit dem Nachtragshaushalt 2018 neu geschaffenen rd. 100 Beschäftigungsmöglichkeiten bestätigt sich dieser Befund für den Planstellenbereich. Der LRH zog aufgrund des ersten Teils der Rückführungsverpflichtung im Haushaltsplan 2021 bereits im Jahresbericht 2021 die Zwischenbilanz, dass der Abbau der zusätzlich geschaffenen, hochwertigen Planstellen in den Ministerien im Kern durch eine Rückführung von Beschäftigungsvolumen im nachgeordneten Bereich erfolgte. Ein vergleichbares Bild zeigt sich für den zweiten Teil der Rückführungsverpflichtung im Haushaltsplan für das Jahr 2022.

Die Analysen bestätigen, dass die Entwicklung des für den Personalhaushalt so wichtigen und langfristig prägenden Planstellenbereichs – trotz Einsparmaßnahmen – vor allem in der aktuellen Legislaturperiode keine Reduzierung erfährt. Erneut zeigt sich daher, dass die Planstellen wieder stärker in die Steuerung des Personalhaushalts einbezogen werden sollten.

Entwicklung der Planstellen in den Ministerialkapiteln

Von besonderem Interesse ist die Entwicklung der Planstellen in den Ministerialkapiteln. In der gesamten Legislaturperiode kam es hier netto zu einem Aufwuchs von 192 Planstellen. Das Beschäftigungsvolumen stieg im gleichen Zeitraum dagegen um 119 Vollzeiteinheiten. Das führt den fehlenden Steuerungseinklang von Planstellen und Beschäftigungsvolumen klar vor Augen. Diese unterschiedliche Entwicklung der Aufwüchse von Planstellen und Beschäftigungsvolumen verdeutlicht auch die nachfolgende Grafik:

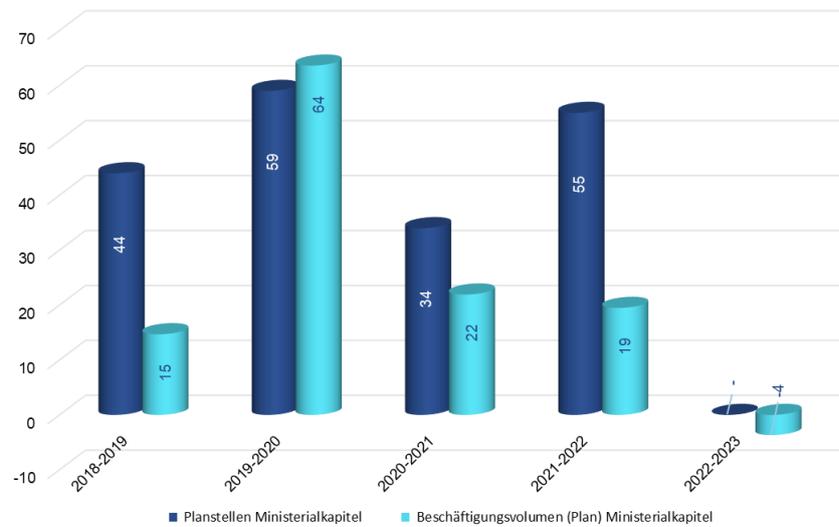


Abbildung 8: *Jährliche Aufwüchse der Zahl der Planstellen und des Beschäftigungsvolumens in den Ministerialkapiteln.²⁰⁴*

Der Planstellenaufwuchs der Ministerialkapitel in der aktuellen Legislaturperiode entspricht damit der Größe eines Ministeriums, wie z. B. der Staatskanzlei. Die Aufwüchse kamen jedoch zusätzlich zu dem neu geschaffenen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung hinzu.

Dass sich der Anstieg in der Ministerialverwaltung trotz der erheblichen Zuwächse in der Vergangenheit auch im Angesicht der Einsparvorgaben sowie der coronabedingten Einschränkungen fortsetzt, belegt die nach Ansicht des LRH fehlende Konsequenz bei der durchgreifenden Konsolidierung im Personalbereich der Ministerialkapitel.

²⁰⁴ Quelle: Übersicht über Beschäftigungsvolumen, Budget und Stellen der Haushaltspläne.

13 Optimierungsbeford bei der Berechnung des Versorgungsbezugs unter Anrechnung von Renten

Nach einer vorangegangenen Untersuchung vor rd. zehn Jahren stellte der LRH in einer aktuellen Kontrollprüfung erneut fest, dass in zahlreichen Fällen die gesetzlich vorgeschriebene Anrechnung der Renten auf die Versorgungsbezüge unterblieb. Im Ergebnis zahlte das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung in den vom LRH bislang überprüften Fällen Versorgungsbezüge in Höhe von über 1,5 Mio. € zu viel aus. Die Berichtigung der überprüften Zahlfälle erbringt derzeit jährliche Einsparungen von insgesamt mehr als 330.000 €.

Ausgangslage

Zahlreiche der 103.161 Versorgungsberechtigten (Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte des Landes oder ihre Hinterbliebenen) im Jahr 2019²⁰⁵ erhielten neben ihren Versorgungsbezügen Renten oder rentengleiche Leistungen aus früheren versicherungspflichtigen Tätigkeiten.²⁰⁶ Versorgungsbezüge werden neben Renten nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze gezahlt, um eine Überversorgung zu vermeiden.²⁰⁷ Daher sind alle Versorgungsberechtigten verpflichtet,²⁰⁸ dem Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) den Bezug von Renten unverzüglich anzuzeigen.²⁰⁹ Sind Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte nach dem 30.09.1994 in den Ruhestand getreten, sind Renten auch fiktiv anzurechnen. Denn

²⁰⁵ Anzahl zum Stichtag 31.12.2019 lt. Haushaltplan 2021, Anlage zu Kapitel 13 50.

²⁰⁶ In ca. 23.000 Fällen wird eine anrechnungspflichtige Rente maschinell erfasst. Diese hat der LRH in der zugrunde liegenden Prüfung ausgeklammert. Aus den verbleibenden ca. 80.000 Fällen hat der LRH durch eine Stichprobe potenziell Fälle anrechnungspflichtiger Renten herausgefiltert und untersucht.

²⁰⁷ § 66 Niedersächsisches Beamtenversorgungsgesetz (NBeamtVG), bis 30.11.2011: § 55 Beamtenversorgungsgesetz – BeamtVG – des Bundes.

²⁰⁸ § 74 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NBeamtVG, § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeamtVG.

²⁰⁹ Hierzu gehört beispielsweise die Anzeige eines Rentenbezugs sowie die Übersendung der Rentenbescheide.

wird eine Rente nicht beantragt oder auf sie verzichtet, tritt an deren Stelle der Betrag, der vom Leistungsträger zu zahlen gewesen wäre.²¹⁰

Zu Beginn ihres Ruhestands werden die Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten aufgefordert, Fragen u. a. zu Rentenansprüchen, Rentenbezug und Nachversicherung zu beantworten. Bis zum Oktober 2016 hatten sie zusätzlich ihren beruflichen Werdegang darzustellen. Auch im Bescheid über die Festsetzung ihrer Versorgungsbezüge weist das NLBV die Versorgungsberechtigten auf die Anzeigepflicht hin. Seit Juni 2010 werden – u. a. als Auswirkung einer Prüfung des LRH – sämtliche Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten zusätzlich kurz vor Erreichen ihrer Altersgrenze nach Rentenrecht nochmals – im Wege einer maschinellen Abfrage – zur Anzeige von Rentenbezügen aufgefordert.²¹¹ Im Regelfall überprüft das NLBV die Angaben und die Versorgungsakten daraufhin, ob Anhaltspunkte für eine versicherungspflichtige Tätigkeit bestehen und überprüft im Bedarfsfall die Berechnung der Versorgungsbezüge.

Nach einer vergleichbaren Prüfung vor rd. zehn Jahren untersuchte der LRH gegenwärtig erneut in einer detaillierten Stichprobe²¹², ob die Versorgungsberechtigten anrechnungspflichtige Renten pflichtgemäß mitteilten und ob das NLBV diese Renten ordnungsgemäß auf die Versorgungsbezüge anrechnete.

Von den 365 Fällen, die der LRH dem NLBV zur näheren Überprüfung überließ, bearbeitete das NLBV bereits mehr als 260 Fälle

²¹⁰ § 66 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit § 89 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 NBeamtVG.
²¹¹ Jahresbericht 2012, S. 56 „Berechnung des Versorgungsbezugs unter Anrechnung von Renten“.

²¹² Aus den oben genannten ca. 80.000 Fällen grenzte der LRH die potenziell prüfungsbedürftigen Fälle nach bestimmten, für die Rentenrechnung prüfungsrelevanten Parametern näher ein. Er differenzierte dabei z. B. nach bestimmten Berufs- und Besoldungsgruppen, nach Personengruppen mit hoher Wahrscheinlichkeit eines Rentenanspruchs, nach bestimmten Jahrgängen oder nach der Höhe des Ruhegehaltssatzes. Dabei verblieben im Ergebnis ca. 5.600 Fälle, die zunächst einer näheren Untersuchung durch den LRH unterzogen wurden. Rd. 365 Fälle davon ließ der LRH durch das NLBV überprüfen.

abschließend. Zu den verbleibenden Fällen steht die Rückmeldung des NLBV an den LRH noch aus.

Erneut Überzahlungen im Millionenbereich

Der LRH stellte im Rahmen dieser Prüfung fest, dass trotz der Hinweise des NLBV zahlreiche Versorgungsberechtigte den tatsächlichen Bezug ihrer Renten nicht anzeigten oder z. B. den vollständigen Renten- bzw. Leistungsbescheid²¹³ nicht übersandten. Dies führte in den vom LRH an das NLBV zur näheren Überprüfung überlassenen rd. 365 Fällen bislang bei 93 Fällen zu überhöhten Versorgungszahlungen von mehr als 1,1 Mio. €. Durch die im Rahmen der aktuellen Prüfung veranlasste Korrektur dieser Fälle werden bereits jährlich über 250.000 € eingespart, die ohne Durchführung dieser Prüfung weiterhin unberechtigt ausgezahlt worden wären. In weiteren 81 Fällen lag zwar eine Anzeigepflichtverletzung vor, eine Überprüfung durch das NLBV ergab jedoch, dass die Versorgungsbezüge hier nicht zu kürzen waren.

Weiterhin überprüfte der LRH die Versorgungsakten aus der genannten Stichprobe²¹⁴ auf Fälle mit fiktiver Rentenanrechnung, ob Versorgungsberechtigte Renten trotz eines Rentenanspruchs nicht oder verspätet beantragten oder auf Renten verzichteten. 31 Versorgungsberechtigte beantragten trotz Rentenanspruchs eine anrechnungspflichtige Rente nicht oder verspätet. Die Anrechnung dieser fiktiven Renten führte in 27 Fällen zur Kürzung von Versorgungsbezügen und damit zu entsprechenden Überzahlungen von über 320.000 €. Die jährlichen Einsparungen durch die Korrektur betragen zurzeit über 57.000 €. In vier Fällen trat trotz Rentenanrechnung keine Minderung der Versorgungsbezüge ein.

Daneben führte die fehlende Anzeige von Renten auch zu Zahlungen mit einem fehlerhaften Ruhegehaltssatz. Dabei entstanden in sechs

²¹³ Erfasst sind die Bescheide der Deutschen Rentenversicherung, der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder sowie berufsständischer Versorgungseinrichtungen wie z. B. die Ärzteversorgung.

²¹⁴ Siehe Fn. 212.

Fällen weitere Überzahlungen von über 75.000 € und jährliche Einsparungen von 14.200 €. Schließlich kam es auch zu Überzahlungen aufgrund anderer Fehler, wie z. B. eines falschen Witwengeldsatzes – im Umfang von ca. 19.000 € mit einem jährlichen Einsparbetrag von 8.900 €.

In der Summe zahlte das NLBV – bezogen auf die in dieser Prüfung bislang identifizierten Fälle – Versorgungsbezüge in Höhe von über 1,5 Mio. € zu viel aus. Dabei mussten die betroffenen Versorgungsberechtigten im Einzelfall zwischen 10 € und 63.000 € zurückzahlen. Die Berichtigung der überprüften Zahlfälle erbringt derzeit jährliche Einsparungen von insgesamt mehr als 330.000 €.

Unzureichende Abarbeitung der Wiedervorlagen

Für den LRH ergab sich in vielen Fällen als zentrale Fehlerquelle für die bisher unterbliebenen Rentenanrechnungen, dass beim NLBV nur unvollständige Informationen über die rentenrechtliche Situation der Versorgungsberechtigten vorlagen.

Zugleich zeigte sich in dieser Kontrollprüfung jedoch auch, dass die Anzahl der fehlerhaften Fälle im Vergleich zur Vorgängerprüfung gesunken ist. Der LRH führt diese Entwicklung im Wesentlichen auf die oben genannte, im Juni 2010 eingeführte maschinelle Abfrage zurück. Sie veranlasst zahlreiche Versorgungsberechtigte, die Beantragung ihrer Rente mitzuteilen bzw. den vom Rentenversicherungsträger erhaltenen Rentenbescheid zu übersenden.

Gleichwohl identifizierte der LRH in 133 Fällen ein weiterhin bestehendes Defizit: die Verwendung, Überwachung und Überprüfung der Wiedervorlagen. Zum einen überwachte das NLBV nach Ansicht des LRH Fälle mit beantragter Rente nicht in ausreichendem Maße. Die Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter verfolgten Wiedervorlagen nicht weiter oder verfügten sie erst gar nicht. Zum anderen prüfte bzw. überwachte das NLBV die Rentenansprüche bzw. -zahlungen in den Fällen unzureichend oder gar nicht, in denen die maschinelle Befragung zur Rente

der Beamtinnen und Beamten entfiel. Das war z. B. der Fall, wenn die Berechtigten erst nach Erreichen der rentenrechtlichen Altersgrenze in den Ruhestand traten (insbesondere Lehrkräfte, Professorinnen und Professoren, Beamtinnen und Beamte mit hinausgeschobenem Ruhestand – ohne Polizei- bzw. Justizvollzugsdienst) oder vor der rentenrechtlichen Altersgrenze verstorben sind.

In sechs Fällen stellte der LRH fest, dass das NLBV es versäumte, den vorübergehend erhöhten Ruhegehaltsatz mit Beginn der Zahlung der Altersrente wieder abzusenken.

Der Umfang der vom LRH in der aktuellen Kontrollprüfung festgestellten, fehlerbehafteten Fälle untermauert, dass die Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter das im NLBV vorhandene elektronische System zur Erfassung und Überwachung von Wiedervorlagen²¹⁵ unzureichend nutzten. Das Außer-Acht-Lassen von Wiedervorlageterminen wurde dadurch nicht verhindert. Der LRH empfiehlt daher, mittels technisch-organisatorischer Maßnahmen diese unzureichende Steuerung der Wiedervorlagen zu beheben. Im Rahmen der aktuellen Prüfung teilte das NLBV bereits zu einer Fehlerquelle mit, dieser durch eine technische Anpassung begegnen zu wollen.

Mehr Informationsbeschaffung durch das NLBV zur Fehlervorbeugung notwendig

Dem NLBV obliegt bei der Berechnung der Versorgungsbezüge unter Berücksichtigung anrechnungspflichtiger Renten die Pflicht, den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Diese Verpflichtung konkretisierte das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil für eine Versorgungsbehörde. Danach gehört zur Amtsermittlung auch, dass sich die Versorgungsbehörde bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für rentenrechtliche (Vorbeschäftigungs-)Zeiten vor Festsetzung des

²¹⁵ Hierbei handelt es sich um das Kidicap-Zahlungsverfahren bzw. das Microsoft-Outlook-Programm.

Ruhegehalts beim Träger der gesetzlichen Rentenversicherung näher zum Sachverhalt erkundigt.²¹⁶

Das NLBV unterlässt es nach den Prüfungserkenntnissen seit Jahren, rentenerhebliche Unterlagen bei der Festsetzung der Versorgung aus der Personal- und Besoldungsakte in die Versorgungsakte zu übernehmen. Zuvor hatte es mehr Informationen in den Versorgungsakten vorgehalten. Davon hatte man im Zuge eines Reformprozesses abgesehen, der um das Jahr 2000 begonnen wurde.

Der LRH hält es nach wie vor für erforderlich, dass das NLBV künftig wieder Maßnahmen ergreift, die das Vorliegen der für die Versorgungsberechnung erforderlichen Renteninformationen sicherstellen. Das wäre beispielsweise möglich, indem der Fragebogen zum Ruhestandsbeginn – wie schon vor Oktober 2016 – um eine Rubrik zur kurzen Darstellung des beruflichen Werdegangs der Beamtin oder des Beamten vor Berufung in das letzte Beamtenverhältnis ergänzt wird.

Nach Einschätzung des LRH kann das NLBV auf diese Weise im Sinne des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung eine ordnungsgemäße Berechnung bzw. Festsetzung der Versorgungsbezüge gewährleisten. Der dadurch entstehende zusätzliche Arbeitsaufwand ist aus Sicht des LRH überschaubar. Der Vorteil hingegen ist, dass rentenrelevante Informationen wieder in größerem Umfang vorliegen, dadurch Überzahlungsfälle reduziert werden können und das NLBV letztlich den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts besser gerecht wird.

Weitere Handlungsempfehlung zur Verringerung der Fehlerquote

Da gegenwärtig trotz maschineller Abfrage zum Rentenbezug nicht sämtliche anrechnungspflichtigen Renten erfasst werden, schlägt der LRH vor, die Ruhegehaltsempfängerinnen und Ruhegehaltsempfänger mit Vollendung des 69. Lebensjahres erneut maschinell zu

²¹⁶ BVerwG, Urteil vom 15.11.2016 – 2 C 9.15 –, Rn. 28 ff.

befragen. Dadurch könnte das NLBV insbesondere diejenigen (besser) erfassen, die

- seinerzeit nur die Beantragung einer Rente anzeigten, den Rentenbescheid später aber nicht übersandten,
- erst nach der gesetzlichen Rentenaltersgrenze in den Ruhestand treten (zahlreiche Lehrkräfte, Professorinnen und Professoren, Beamtinnen und Beamte mit hinausgeschobenem Ruhestand) oder
- erst verspätet eine Rente beantragten.

Den dadurch entstehenden Kontroll- und Korrekturaufwand für das NLBV schätzt der LRH als überschaubar ein. Das Risiko einer fehlerhaften Zahlung von Versorgungsbezügen wegen Verletzung der Anzeigepflicht durch die unzureichende Mitwirkung der Ruhegehaltsempfängerinnen und Ruhegehaltsempfänger sowie die fehlerhafte Bearbeitung von Wiedervorlagen durch das NLBV und die Bearbeitung arbeitsintensiver Rückforderungsverfahren würde auf diese Weise zudem reduziert.

14 Verringerte besondere Altersgrenze in der Landespolizei

Die gesetzliche Sonderregelung, nach der Polizeivollzugskräfte in Niedersachsen bereits mit 61 Jahren in den Ruhestand eintreten können, sofern sie besonders belastende Dienste zu verrichten hatten, ist nur bedingt rechtskonform umsetzbar. Dies liegt daran, dass es in der Praxis kaum möglich ist, Tätigkeiten der Polizeivollzugskräfte in den 80-er Jahren mit der erforderlichen Präzision zu rekonstruieren. Aber auch in anderen Fällen entschieden die Polizeibehörden uneinheitlich und rechtswidrig. Aus Sicht des LRH fehlen praktikable Vorgaben des Ministeriums.

Ausgangslage

Für Polizeivollzugskräfte gilt eine gegenüber sonstigen Beamtinnen und Beamten um fünf Jahre verringerte Altersgrenze von 62 Jahren.²¹⁷ Nach § 109 Absatz 2 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) können Polizeivollzugskräfte sogar ein weiteres Jahr früher, also bereits mit Vollendung des 61. Lebensjahres in den Ruhestand eintreten. Voraussetzung dafür ist, dass sie mindestens 25 Jahre in einem der dort genannten Bereiche tätig gewesen sind, die alle mit einer besonderen gesundheitlichen Belastung verbunden werden. Die meisten Anwendungsfälle entfallen in der Praxis auf den Wechselschichtdienst, d. h. eine Tätigkeit, die abwechselnd in Früh-, Spät- und Nachtdienst geleistet wird. Vergleichbare gesetzliche Regelungen gibt es in mehreren anderen Bundesländern. Nur in Niedersachsen führen allerdings auch Tätigkeiten in ähnlich gesundheitlich belastender Weise im kriminal-

²¹⁷ Vgl. § 109 Abs. 1 NBG. Die allgemeine Altersgrenze von 67 Jahren für Beamtinnen und Beamte gilt ab dem Geburtsjahr 1964, für vorherige Jahrgänge gelten Übergangsregelungen, vgl. §§ 35 NBG in Verbindung mit § 25 Beamtensstatusgesetz.

polizeilichen Ermittlungsdienst zu dieser privilegierten Altersgrenze mit 61 Jahren.²¹⁸

Die Vollzugskräfte haben dem Gesetzeswortlaut zufolge spätestens vier Jahre vor Erreichen der privilegierten Altersgrenze anzuzeigen, dass sie mit Erreichen dieser Altersgrenze die Mindestzeit erbracht haben werden.

Das Ministerium für Inneres und Sport konkretisierte diese gesetzlichen Regelungen, indem es festlegte, dass die Polizeibehörden nur „auf Anstoß“ der Beamtin oder des Beamten prüfen dürfen, ob im Einzelfall die Voraussetzungen vorliegen.²¹⁹ Ob das Kriterium „Wechsel- schichtdienst“ erfüllt ist, haben die Polizeibehörden dem Erlass des Ministeriums zufolge anhand der Erschwerniszulagenverordnung zu entscheiden – auch für vergangene Zeiten, in der diese Verordnung noch nicht existierte. Zum zweiten Hauptanwendungsbereich, den besonders belastenden Tätigkeiten im kriminalpolizeilichen Ermittlungsdienst, zählt laut dem Erlass nur ein hauptamtlicher Einsatz bei Todesursachenermittlungen oder Sexualdelikten.

Prüfung durch den LRH

Jede Entscheidung über einen Ruhestandseintritt mit 61 Jahren ist für das Land von finanzieller Bedeutung. Durch die Pensionszahlungen an die in den Ruhestand eingetretenen Beamtinnen und Beamten entstehen bei einer gleichzeitigen Neueinstellung zusätzliche Ausgaben gegenüber der Situation, in der die lebensälteren Vollzugskräfte weiterhin im aktiven Dienst verbleiben.

Aus diesem Grund untersuchte der LRH das entsprechende Verwaltungshandeln der Landespolizei. In seine Prüfung bezog der LRH

²¹⁸ Weitere anzuerkennende Tätigkeiten sind solche im Spezialeinsatzkommando, in einem mobilen Einsatzkommando und in der Polizeihibschraubstaffel. Da in diesen Bereichen im Verhältnis zu den beiden genannten Bereichen nur wenige Polizeikräfte eingesetzt sind, werden sie im Folgenden nicht näher betrachtet und bewertet.

²¹⁹ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 13.03.2006 (Nds. MBl. S. 208).

sämtliche Polizeibehörden mittels Fragebögen und Unterlagen zu konkreten Einzelfällen ein. Landesweit traten in den Jahren 2016 bis 2019 insgesamt 320 Polizeivollzugskräfte vorzeitig mit 61 Jahren in den Ruhestand. Schon ein Vergleich der Zahlen in den einzelnen Polizeibehörden wies Auffälligkeiten auf: Während bei einer Polizeidirektion der Anteil vorzeitiger Ruhestandseintritte bei 15 % lag, war er bei einer anderen mehr als doppelt so hoch.

Erforderlichkeit eines Antrags

Der LRH stellte fest, dass zwei Polizeibehörden die Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand irrtümlicherweise von einem Antrag der Beamtin bzw. des Beamten abhängig machten. Vier Polizeibehörden lehnten zudem eine weitere Prüfung ab, wenn der Antrag nicht spätestens vier Jahre vor Erreichen der privilegierten Altersgrenze eingegangen war – auch wenn die Beamtin bzw. der Beamte die Voraussetzungen für einen vorzeitigen Ruhestandseintritt erfüllte. Zur Begründung beriefen sie sich dem LRH gegenüber auf die Vorgaben des Innenministeriums, wonach sie nur auf „Anstoß“ der Beamtin bzw. des Beamten in die Prüfung eintreten durften. Die Rechtsfolge der Norm ist jedoch zwingend, wenn die inhaltlichen Voraussetzungen vorliegen. Es handelt sich um eine gesetzliche Altersgrenze, die der Gesetzgeber nicht an das Vorliegen eines Antrags o. ä. geknüpft hat. Die betroffenen Polizeivollzugskräfte waren jedoch von der jeweiligen Vorgehensweise ihrer Behörde abhängig.

Das Ministerium bestätigte dem LRH gegenüber dessen Auffassung, dass die verringerte Altersgrenze auch dann kraft Gesetzes erreicht wird, wenn die Beamtin oder der Beamte einer Anzeigepflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt. Das Ministerium wies die Polizeibehörden im Jahr 2021 darauf hin, dass bis zu einem neuen Erlass Ablehnungen wegen fehlender oder verfristeter Anzeigen zu vermeiden seien.

Anerkennung von Zeiten im Wechselschichtdienst

Der Hauptanwendungsbereich der Privilegierungsvorschrift, nämlich die Frage, ob eine Beamtin bzw. ein Beamter mindestens 25 Jahre im „Wechselschichtdienst“ tätig war, stellte alle Polizeibehörden in der Praxis vielfach vor Probleme. Regelmäßig waren hierfür Dienstzeiten in den 80er-Jahren von Bedeutung. Für die Zeit vor der Einführung der Wechselschichtzulage im Jahr 1991 sollten die Polizeibehörden dem Erlass des Ministeriums zufolge auf die Erschwerniszulagenverordnung abstellen. Danach war entscheidend, ob die Betroffenen in den 80-er Jahren konkrete, individuelle Einsatzzeiten mit einer hinreichenden Anzahl von Nachtdienststunden geleistet hatten. Entsprechende Recherchen gestalteten sich zum Teil sehr verwaltungsaufwendig, zum Teil waren sie gar nicht möglich. Dies galt insbesondere für Vordienstzeiten Betroffener in anderen Bundesländern sowie beim damaligen Bundesgrenzschutz. Einige Polizeibehörden gaben sich mit einfachen Erklärungen der Betroffenen zufrieden, andere bestanden auf lückenlosen Nachweisen. Drei Polizeibehörden erkannten unzulässigerweise Zeiten an, in denen die Vollzugskräfte noch in der Ausbildung waren. Auch beim Abzug längerer Krankheitszeiten gab es keine einheitliche Verwaltungspraxis in den Polizeibehörden. Im Ergebnis berücksichtigten die Polizeibehörden in zahlreichen Fällen Zeiten für den Ruhestandseintritt mit 61 Jahren trotz fehlender oder unklarer Voraussetzungen.

Das Ministerium bestätigte die Feststellung des LRH, dass sich die Berechnung der relevanten Zeiträume vor 1991 zum Teil schwierig gestaltet. Die vom LRH herausgearbeiteten, noch nicht abgeschlossenen Fälle seien mittlerweile von den jeweiligen Polizeibehörden überprüft worden. Darüber hinaus werde das Ministerium die Polizeibehörden sensibilisieren, die Erstellung behördeneigener Übersichten konstruktiv begleiten sowie den Austausch mit früheren Behörden der Betroffenen und – mit Blick auf die Zahlung der Wechselschichtzulage – mit dem Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung intensivieren.

Tätigkeiten im kriminalpolizeilichen Ermittlungsdienst

Die verringerte Altersgrenze nach Tätigkeiten im kriminalpolizeilichen Ermittlungsdienst stellte den zweiten Hauptanwendungsbereich von § 109 Abs. 2 NBG dar. Eine solche Regelung gibt es nur in Niedersachsen. Neun Bundesländer lassen nur eine Tätigkeit im „Wechsel- schichtdienst“ gelten, sechs Bundesländer und der Bund haben gar keine Privilegierungsvorschriften. Den Vorgaben des Ministeriums zu- folge sollten die niedersächsischen Polizeibehörden nur hauptamtliche sachbearbeitende Tätigkeiten in den Ermittlungsbereichen Todesursa- chen und Sexualdelikte anrechnen.

Ob diese Voraussetzungen erfüllt waren, ließ sich für die Polizeibehör- den ebenfalls schwierig rekonstruieren. Organisatorisch lassen sich die privilegierten Tätigkeiten selten identifizieren. Die Beurteilungen der Betroffenen waren daher regelmäßig die einzige Entscheidungs- grundlage – und oftmals Jahrzehnte alt. Zudem enthielten viele Beur- teilungen keine valide Aussage über die konkrete Ermittlungstätigkeit der Betroffenen. Zwei Polizeibehörden berücksichtigten nicht anerken- nungsfähige Zeiten. Eine Polizeibehörde rechnete sogar in zwei Fällen eine Tätigkeit als Brandermittler an, obwohl das Ministerium zuvor in- soweit explizit eine Privilegierung verneint hatte.

Das Ministerium hat mittlerweile die Polizeibehörden gebeten, diese Entscheidungen zu überprüfen.

Gesamtbewertung des LRH

Die privilegierte Altersgrenze im niedersächsischen Polizeivollzugs- dienst in § 109 Abs. 2 NBG ist in einigen Fällen faktisch kaum rechts- konform anwendbar, in anderen Fällen wurde sie nicht rechtmäßig um- gesetzt. Die Vorgaben des Ministeriums waren lückenhaft, zum Teil lenkten sie die Polizeibehörden in die falsche Richtung, zum Teil wur- den sie aber auch missachtet. Sofern das Ministerium an der derzeiti- gen, bundesweit umfassendsten Regelung festhalten möchte, sollte es den Polizeibehörden eindeutige und praktikable Vorgaben an die Hand

geben, um die Voraussetzungen für eine rechtskonforme und landes- einheitliche Anwendung zu schaffen. Wegen der vielfachen Versäum- nisse in den Polizeibehörden hält der LRH ein Monitoring zur Umset- zung der Vorgaben für geboten. Darüber hinaus sollte das Ministerium die Privilegierungsnorm im Bundesvergleich evaluieren.

Steuerungsdefizite

15 Gebührenerhebung bei der Landespolizei

Sowohl bei der Kalkulation als auch bei der Geltendmachung von Polizeigebühren stellte der LRH erhebliche Fehler fest. Für einen Großteil der Gebühren konnte das Ministerium für Inneres und Sport keine Kostendeckung nachweisen, weil aktuelle und verlässliche Berechnungsgrundlagen fehlten. Die innerhalb der Polizeibehörden zuständigen Wirtschaftsverwaltungen erhielten in rd. jedem dritten Fall keine Kenntnis von gebührenpflichtigen Amtshandlungen des Polizeivollzugsbereichs. Wenn sie Gebühren erhoben, dann häufig zeitlich verzögert und nicht vollständig.

Ausgangssituation

Das Niedersächsische Verwaltungskostengesetz (NVwKostG) sieht vor, dass für Amtshandlungen Kosten, d. h. Gebühren und Auslagen, erhoben werden, wenn die Beteiligten zu der Amtshandlung Anlass gegeben haben.²²⁰ Die Gebühren sollen den Aufwand der an der Amtshandlung beteiligten Stellen decken, der durchschnittlich für die Amtshandlung anfällt.²²¹ Für Niedersachsen bestimmen sich die Gebührentatbestände für Maßnahmen nach dem Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz nach Kostentarifnummer 108 der Anlage zu § 1 Abs. 1 der Allgemeinen Gebührenordnung (AllGO)²²².

Gemäß § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Der LRH prüfte, ob das Ministerium für Inneres und Sport die Gebühren kostendeckend kalkulierte. Darüber hinaus betrachtete er bei den Gebührentarifnummern für Fehlalarme, für die Beförderung von

²²⁰ § 1 Abs. 1 NVwKostG.

²²¹ § 3 Abs. 2 Satz 1 NVwKostG.

²²² Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen und Leistungen (Allgemeine Gebührenordnung - AllGO -) zuletzt geändert durch VO vom 21.04.2022 (Nds. GVBl. S. 269).

Personen sowie für Einsätze wegen Ruhestörung, ob die Polizei diese Gebühren rechtzeitig und vollständig erhob.

Die Höhe der Gebühreneinnahmen der Landespolizei lag in den Jahren 2018 bis 2020 durchschnittlich bei rd. 5,2 Mio. €. Etwa zwei Drittel der Gebühreneinnahmen entfielen auf Einsätze der Polizei bei sogenannten Fehlalarmen.

Mangelnde Kostendeckung der Gebührensätze

Die ALLGO wies in der zum Zeitpunkt der Erhebungen gültigen Fassung insgesamt 33 polizeibezogene Tarifnummern aus. Für sechs dieser Tarifnummern legte das Finanzministerium die für die Gebührenhöhe maßgeblichen Stundensätze fest.

Das Ministerium für Inneres und Sport stand bei den anderen Tarifnummern in der Verantwortung. Es konnte jedoch mangels aktueller und verlässlicher Berechnungsgrundlagen die Kostendeckung für keine der verbleibenden 27 Tarifnummern nachweisen. Vielfach ging die Gebühr auf Berechnungen vor dem Jahr 2002 zurück. Zudem war bei etwa der Hälfte der Tarifnummern nicht nachvollziehbar, wie sich die Gebühren zusammensetzten. Somit fehlten die Grundlagen für die Erhebung von kostendeckenden Gebühren für die polizeilichen Amtshandlungen.

Der LRH hält es für erforderlich, dass das Ministerium zeitnah alle Tarifnummern des Kostentarifs 108 vollständig überarbeitet und verlässliche Berechnungsgrundlagen erstellt. Es sollte sicherstellen, dass die Gebühren den aktuellen Aufwand decken, der durchschnittlich für die jeweilige Amtshandlung anfällt. Eine stetige, dokumentierte Gebührenüberprüfung ist zudem erforderlich, um in gerichtlichen Streitigkeiten die angemessene Gebührenkalkulation darstellen zu können.

Das Ministerium ist sich laut seiner Stellungnahme bewusst, dass die Gebührentatbestände inzwischen recht unübersichtlich und uneinheitlich geworden sind. Es werde daher eine Evaluation der gesamten

Tarifnummern durchführen, die darauf zielt, die Gebührenhöhe anzupassen und eine einheitlichere Ausgestaltung der verschiedenen Tatbestände zu erreichen.

Unzureichende Weiterleitung der Gebührenvorgänge

Die Gebührenschuld entsteht mit der Beendigung der Amtshandlung der Polizei.²²³ Die Polizeivollzugskräfte haben die jeweilige Amtshandlung im elektronischen Niedersächsischen Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystem (NIVADIS) zu dokumentieren. Für potenziell gebührenrelevante Tatbestände haben sie aus diesem System heraus einen Papiervordruck zu erstellen und an die für die Gebührenerhebung zuständige Wirtschaftsverwaltung zu übersenden. Diese hat den Vordruck zu prüfen und die weiteren Verfahrensschritte bis hin zum Erlass des Gebührenbescheids vorzunehmen.

Der LRH stellte bei seinen Erhebungen in den sechs regionalen Polizeidirektionen des Landes fest, dass von insgesamt 373 gebührenrelevanten Vorgängen nur 232 vom Einsatzbereich an die Wirtschaftsverwaltung weitergeleitet worden waren. Aufgrund des ausgebliebenen Schritts im Geschäftsprozess machte die Polizei somit für rd. jede dritte Amtshandlung keine Gebühren geltend. Die Höhe des finanziellen Schadens für das Land ließ sich nicht mehr ermitteln.

Der LRH hält es für problematisch, dass es für den Geschäftsprozess „Gebührenerhebung“ keinen automatisierten Übergang aus dem Polizeivollzugsbereich an die Wirtschaftsverwaltung gibt. Auch angesichts der Digitalisierung der Landesverwaltung ist dieser Prozess nicht mehr zeitgemäß. Bis eine automatisierte Schnittstelle eingerichtet ist, sollten das Ministerium und die Polizeidienststellen die im Einsatzbereich tätigen Polizeivollzugskräfte nachdrücklich dafür sensibilisieren, der Wirtschaftsverwaltung die Vordrucke in Papierform zukommen zu lassen.

²²³ § 6 Abs. 1 Alt. 1 NVwKostG.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Polizeibehörden eine solche Schnittstelle ebenfalls für wünschenswert halten. Eine Realisierung sei allerdings erst mit der für das Jahr 2026 geplanten Einführung eines neuen Vorgangsbearbeitungssystems technisch möglich. Als Zwischenlösung könne im derzeitigen Vorgangsbearbeitungssystem NIVADIS eine Plausibilitätsprüfung eingerichtet werden.

Fehlerhafte Gebührenerhebung

Auch bei der Geltendmachung von Gebühren gegenüber dem Kostenschuldner stellte der LRH erhebliche Fehler fest. So erhoben die Wirtschaftsverwaltungen bei der Bearbeitung von sogenannten Fehlalarman die Gebühr häufig zeitlich verzögert, teilweise später als sechs Monate nach der Amtshandlung. Die Verwaltungspraxis variierte zudem in Bezug auf die Anzahl der abzurechnenden Einsatzfahrzeuge.

Gebühren für die Beförderung von Personen sowie den Transport von Tieren und Sachen wurden in rd. jedem dritten geprüften Fall nicht in der erforderlichen Höhe festgesetzt.

Einsätze wegen Ruhestörung sind gebührenpflichtig, wenn binnen 24 Stunden ein mehrmaliges Einschreiten erfolgt. In den allermeisten Fällen wurden hierfür gar keine Gebühren geltend gemacht, u. a. weil die Gebührentarifnummer den Verantwortlichen nicht bekannt war. Die wenigen Fälle, die überhaupt zur Wirtschaftsverwaltung gelangten, wurden überwiegend fehlerhaft abgerechnet. So wurden zwar Gebühren für eine Gewahrsamnahme nach wiederholter Ruhestörung erhoben, nicht aber für den vorherigen Einsatz bei den Ruhestörungen, selbst mit mindestens zwei Anfahrten.

Der LRH sieht es als erforderlich an, dass das Ministerium und die Polizeibehörden auf eine konsequente, rechtzeitige und vollständige Anwendung der Gebührentarifnummern hinwirken.

Das Ministerium kündigte an, eine Zentralisierung der Gebührenbearbeitung zu prüfen. Es werde die Thematik zudem im Rahmen einer

Dienstbesprechung mit den Polizeidirektionen erörtern. Soweit sich Mängel aus der Gebührenerhebung ergeben hätten, würden die Polizeidirektionen durch geeignete Maßnahmen darauf hinwirken, dass Gebühren vollständig und rechtmäßig erhoben werden.

16 Unzureichende Informations- und Steuerungsinstrumente bei der Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz

Die Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz erfüllt auch mehr als 20 Jahre nach Einführung der Budgetierung immer noch nicht die Anforderungen, die an eine leistungsbezogene Haushaltsplanaufstellung und -bewirtschaftung zu stellen sind. Die Kosten- und Leistungsrechnung der Akademie ist nicht zweckgerecht. Die Akademie nimmt sich und dem Landtag die Möglichkeit, mithilfe dieses Informations- und Steuerungsinstruments frühzeitig Handlungsbedarfe zu erkennen und Aufgabenprioritäten zu verändern.

Budgetierte Naturschutzeinrichtung

Die Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz (Akademie) ist eine Aus- und Weiterbildungseinrichtung des Landes. Ihre Aufgaben liegen in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege, der wissenschaftlichen Naturschutzforschung sowie der Sensibilisierung der Bevölkerung für Naturschutz- und Nachhaltigkeitsbelange. Ihre Aufgaben sind überwiegend nicht durch Gesetze bestimmt. Die Akademie erbringt Leistungen und Produkte in Teilen auch in einem wettbewerblichen Umfeld.

Die Akademie ist direkt dem Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz unterstellt. Sie verfolgt gemeinnützige Zwecke. Der Zuschuss aus dem Landeshaushalt an die Akademie belief sich allein im Haushaltsjahr 2020 auf 2,4 Mio. €.

Die vom Landtag für die Akademie beschlossene Budgetierung der Haushaltsansätze gemäß § 17 a LHO räumt ihr weite finanzielle Handlungs- und Entscheidungsspielräume ein. Die Verantwortlichen sind in der Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht annähernd so eng durch Vorgaben gebunden, wie es bei anderen, nicht-budgetierten Behörden der Fall ist. Für die Akademie gelten als budgetierte Anstalt des öffentlichen Rechts gesonderte Haushaltsvorschriften: Anstatt

Ausgabezwecke konkret und im Einzelnen festzuschreiben, sieht der Haushaltsplan leistungsbezogene Budgets für einzelne Aufgabenbereiche bzw. Organisationseinheiten vor.

Die Budgetierung schafft Flexibilität, da Leistungsmengen sich einfacher an die tatsächliche Nachfrage anpassen lassen. Steigen mit der Nachfrage die Einnahmen, sind zusätzliche Mittel verfügbar. Sinken die Einnahmen, nimmt das Budget anteilig ab. Effizienzgewinne aus der Budgetierung mindern die Zuschussbedarfe und entlasten den Landeshaushalt.

Rechtsgrundlage und Hintergrund

Das zentrale Instrument für eine ordnungsmäßige und ergebnisorientierte Budgetierung ist die Kosten- und Leistungsrechnung.²²⁴ Sie soll in der Behörde abbilden, welche Kosten in welchen Organisationseinheiten für welche Produkte bzw. Leistungen entstehen. Durch die Zuordnung von Kosten zu Organisationseinheiten (Kostenstellen) werden die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung und für die daraus entstehenden Kosten zusammengeführt. Dies fördert die effektive und effiziente Steuerung.

Bei der Akademie reichen dazu die Maßnahmen und die grundlegenden Entscheidungen auf das Jahr 1996 zurück, als die Budgetierung als Entbürokratisierungsprojekt gestartet wurde.

Informations- und Steuerungsinstrumente nicht zweckgerecht

Bereits im Jahr 2002 – also vor zwei Jahrzehnten – kritisierte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Lüneburg die unzureichende Transparenz, das fehlende Berichtswesen und eine die Informations-

²²⁴ Vgl. Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zu § 17 a LHO, wonach die Einführung einer Budgetierung geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente (§ 17 a Abs. 1 Satz 3 LHO) des Verwaltungsbereichs voraussetzt. Hierzu gehört auch eine Kosten- und Leistungsrechnung.

bedürfnisse nicht befriedigende Kosten- und Leistungsrechnung der Akademie.

Ausreichend zweckgerechte Informations- und Steuerungsinstrumente fand der LRH bei seinen Erhebungen im Jahr 2021 weiterhin nicht. Insbesondere besteht keine Kosten- und Leistungsrechnung im Sinne der genannten haushaltsrechtlichen Vorgaben, die Grundlage für eine zweckmäßige Budgetierung ist. Die Akademie bestätigte dem LRH, dass keine Kostenstellenrechnung bestehe und dass sich die Kostenrechnung auf wenige und ausgewählte Prozesse bei der Aufstellung von Haushaltsplan und -rechnung beschränke. Die Finanzdaten seien lediglich im jährlichen Turnus relevant, nicht für die unterjährige Steuerung der Akademie.

Ein unterjähriges Berichtswesen gab es nicht. Es fehlt weiterhin eine geeignete Grundlage, um Finanzdaten zur Organisationssteuerung verwenden zu können.

Aktueller Stand und absehbare Entwicklung

Aktuell verfügbare Haushaltsdaten unterlegen diese Feststellungen. Exemplarisch stiegen in der Akademie zwischen den Jahren 2017 und 2020 die Plankosten pro Veranstaltungstag in der Produktgruppe „*Seminare, Workshops, Symposien und Veranstaltungen [..]*“ um fast das Vierfache. Schon im Zeitraum von 2015 bis 2019 sank die Ist-Leistungsmenge um nahezu die Hälfte. In der Produktgruppe „*Fachtagungen, Konferenzen und Veranstaltungen [..]*“ stiegen zu dieser Zeit die Plankosten um mehr als das Doppelte pro Veranstaltungstag. Die kalkulierte Leistung sank deutlich. Und auch in der Produktgruppe „*Zertifikatsfortbildungen [..]*“ wuchsen die Plankosten, während die prognostizierte Leistung sich in Vergleichszeiträumen nahezu halbierte.

Die aufgezeigten Diskrepanzen beschränkten sich nicht auf eine fehlgeleitete Planung. Auch die Ist-Zahlen verdeutlichten ein Auseinanderlaufen von Kosten und Leistungen. Aus Sicht des LRH ist daraus abzuleiten, dass die Akademie Wirtschaftlichkeitspotenziale nicht

ausreichend schnell identifizieren, Handlungsbedarfe nicht ausreichend schnell erkennen und ihre Aufbau- und Ablauforganisation nicht angemessen zügig an sich ändernde Bedingungen anpassen kann.

Die mit der Budgetierung extra dazu vom Landtag eingeräumten Handlungs- und Entscheidungsspielräume bedingen im Gegenzug, dass ein Informations- und Steuerungssystem gemäß den Anforderungen des § 17 a LHO aufgebaut wird. Wenn dies nicht erfolgt, fehlen dem Parlament erforderliche Informationen, um kurzfristig Handlungsbedarfe zu erkennen und Prioritäten zu verändern.

Zur Frage, welche Maßnahmen und Aktivitäten das Ministerium im Zuge der Fach- und Rechtsaufsicht durchgeführt habe, teilte die Akademie mit, dass das Ministerium plane, die Budgetierung zu entwickeln. Erhebungen des LRH und Gespräche beim Ministerium ergaben hingegen, dass dieses keine engmaschigere Kostenkontrolle verfolgt und die bestehende Form als ausreichend betrachtet.

Fazit

Der LRH hält sowohl die Umsetzung als auch die Fortentwicklung einer zweckgerechten Kosten- und Leistungsrechnung für dringend erforderlich. Perspektivisch könnten darauf aufbauend systematische Erfolgskontrollen zudem Fehlentwicklungen in der Akademie zukünftig schneller und leichter identifizieren: So wies die Akademie im Haushaltsplan 2020 beispielsweise 350 Forschungsaktivitäten als Grundlage einer Kalkulation aus. Bei genauerer Betrachtung klärte sich, dass es sich hierbei überwiegend um Leerungen von acht sogenannten Käferfallen handelte – handliche Behälter, um Insekten am Akademiestandort zu zählen. Ein zweckgerechtes Berichtswesen hilft, solche Unstimmigkeiten aufzudecken, um Verbesserungsmöglichkeiten zu finden.

Zusammenfassend lässt sich eine Verwendung öffentlicher Mittel für die Akademie nur bei wirtschaftlicher Haushaltsführung rechtfertigen. Die Vorteile und Freiheiten der Budgetierung bedingen dazu effiziente

und transparente Verwaltungsabläufe. Sie sind anhand einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung – auch für den Haushaltsgesetzgeber – nachzuweisen.

Stellungnahme des Ministeriums und Schlussbemerkung des LRH

In seiner Stellungnahme führte das Ministerium aus, dass die beobachteten Mehrbedarfe Ausfluss wahrgenommener Aufgabenerfüllung seien. Eine rein finanzielle Sichtweise werde der Akademie und ihren Aufgaben nicht gerecht.

Der LRH weist darauf hin, dass geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente im Sinne des § 17 a Abs. 1 Satz 3 LHO regelmäßig auch nicht-finanzielle Ziele abbilden. Das Ministerium und die Akademie haben diese zu benennen, damit bei der Fortentwicklung und Ergänzung der Informations- und Steuerungsinstrumente der Akademie auch die über die Haushaltslage hinausgehenden Informations- und Steuerungsbedarfe einfließen können. Aus Sicht des LRH ist dies bisher nicht erfolgt. Als Folge der Prüfung des LRH hat das Ministerium nach eigenen Angaben bereits veranlasst, die Diskussion zur strategischen Ausrichtung der Akademie um die angesprochenen Aspekte fortzusetzen und zu erweitern.

17 Fehlende Plätze im Maßregelvollzug: Straffällige auf freiem Fuß

Ziel des Maßregelvollzugs ist u. a. der Schutz der Gesellschaft vor suchtkranken sowie psychisch kranken Straffälligen. Dennoch befinden sich in Niedersachsen über 100 verurteilte Straffällige auf freiem Fuß, da die notwendigen Plätze in Maßregelvollzugseinrichtungen fehlen.

Das Land muss die Optionen zur Kapazitätserweiterung unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes zeitnah prüfen.

Der Maßregelvollzug in Niedersachsen

Die Maßregeln der Besserung und Sicherung stellen im deutschen Strafrecht eine mögliche Rechtsfolge von Straftaten dar. Die in den §§ 63 und 64 des Strafgesetzbuches (StGB) vorgesehene Unterbringung von Straffälligen in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. einer Entziehungsanstalt richtet sich grundsätzlich nach Landesrecht. Das Niedersächsische Maßregelvollzugsgesetz (Nds. MVollzG) benennt zwei Ziele des Maßregelvollzugs. Zum einen sollen psychisch kranke oder suchtabhängige Verurteilte geheilt werden, um sie auf ein straffreies und selbstständiges Leben vorzubereiten.²²⁵ Zum anderen dient die Unterbringung in einer Einrichtung des Maßregelvollzugs dem Schutz der Allgemeinheit.²²⁶

Das Land verfügt über drei eigene und sieben weitere Standorte in privater Trägerschaft mit insgesamt 1.231 Maßregelvollzugsplätzen.

²²⁵ § 2 Abs. 2 Nds. MVollzG.

²²⁶ § 2 Abs. 1 Nds. MVollzG.

Landeseigene Einrichtungen	Standorte privater Träger	Ausgewiesene Plätze
Brauel		115
Bad Rehburg		75
Moringen (mit Außenstelle Göttingen)		408
Gesamt Maßregelvollzugszentrum Niedersachsen		598
	Göttingen	63
	Hildesheim	72
	Königslutter	91
	Lüneburg	108
	Osnabrück	85
	Wehnen	121
	Wunstorf	93
	Gesamt private Träger	633
Gesamt Maßregelvollzug		1.231

Tabelle 11: Ausgewiesene Plätze des Maßregelvollzugs an landeseigenen und privaten Standorten

Seit dem Jahr 2016 ist die Gesamtzahl der Plätze unverändert.

Aktuelle Situation im Maßregelvollzug

Die Gesamtkapazität reicht seit längerer Zeit nicht aus, um alle nach §§ 63 und 64 StGB verurteilten Straffälligen zeitnah in einer Maßregelvollzugseinrichtung unterzubringen. Im August 2019 warteten 116 Verurteilte auf einen Platz im Maßregelvollzug, davon 82 in Freiheit. Bis November 2021 stieg die Zahl der Wartenden auf 207 an, von denen sich 127 Verurteilte auf freiem Fuß befanden. Einzelne Verurteilte begingen weitere Straftaten während ihrer Wartezeit. Nach Einschätzung des Niedersächsischen Richterbundes „birgt das erhebliche Gefahren für die Gesellschaft“²²⁷. Auch die niedersächsische

²²⁷ Artikel in der Frankfurter Rundschau vom 18.01.2021, Link zum Artikel in der Frankfurter Rundschau; Artikel in der Hessischen Niedersächsischen Allgemeinen vom 18.01.2021, Link zur HNA (Abruf am 13.05.2022).

Justizministerin äußerte bereits im Oktober 2020 Bedenken über diesen Zustand.²²⁸

Als Gründe für die steigende Anzahl der wartenden Verurteilten nannte das Maßregelvollzugszentrum Niedersachsen insbesondere die hohe Auslastung der Aufnahmestationen, die einem Nadelöhr glichen. Auch der Landtag erkannte die Notwendigkeit, den Maßregelvollzug zu optimieren und forderte die Landesregierung auf, ein Konzept zu dessen Weiterentwicklung zu erstellen.²²⁹ In dem Konzept des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung wird als Handlungsmaßnahme u. a. die „Bauliche Ertüchtigung durch Ausbau der Aufnahme- und Hochsicherheitsplätze in allen MRV-Kliniken“ angestrebt. Gleichzeitig benennt es die Herausforderungen für den niedersächsischen Maßregelvollzug, die u. a. aus einer veränderten Spruchpraxis der Strafgerichte resultieren.

Ein vom Bundesministerium der Justiz veröffentlichter Bericht einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe verdeutlicht die Entwicklung auf Bundesebene.²³⁰ Die Anzahl der nach § 64 StGB zur Maßregel verurteilten Personen habe sich demnach durch die großzügige Auslegung der Rechtsnorm in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt. Allein im Zeitraum der Jahre 2017 bis 2020 sei ein Anstieg um rd. 18 % zu verzeichnen gewesen. Als Resümee schlägt die Arbeitsgruppe eine Novellierung des Rechts der Unterbringung in einer Entziehungsanstalt gemäß § 64 StGB vor.

Zunehmende Belegung und ihre Ursachen

Die Belegung des Maßregelvollzugs ist in erheblichem Maße von Entscheidungen der Justiz abhängig. So urteilen die Strafgerichte, ob anstelle einer Haft die Einweisung in den Maßregelvollzug erfolgen soll.

²²⁸ Artikel der Süddeutschen Zeitung vom 08.10.2020, „Justiz Hannover: Maßregelvollzug überbelegt – Potenzial für weitere Straftaten“.

²²⁹ Entschließung des Landtages, Drs. 18/2404.

²³⁰ Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung des Novellierungsbedarfs im Recht der Unterbringung in einer Entziehungsanstalt gemäß § 64 des StGB vom 22.11.2021, A Problemaufriss, S. 1.

Ebenso entscheiden die Strafvollstreckungskammern bei Untergebrachten über Lockerungen, Bewährungsentlassungen und weitere Erledigungen, wie etwa bei Aussichtslosigkeit der Therapie.

In Niedersachsen belegen die nach § 64 StGB wegen Suchterkrankungen untergebrachten Patientinnen und Patienten 38 % der verfügbaren Plätze.²³¹ Diese Gruppe wächst kontinuierlich an. Gleichzeitig nimmt nach Aussage von Vollzugsleitungen die Anzahl der Patientinnen und Patienten zu, bei denen abzusehen ist, dass eine nach § 64 StGB hinreichend konkrete Aussicht auf den erforderlichen Therapieerfolg nicht besteht oder die Patientinnen und Patienten für eine Therapie gänzlich ungeeignet sind. Der Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe bestätigt diesen Befund.²³² Eine Unterbringung im Maßregelvollzug stelle sich damit in der Praxis oftmals als aussichtslos dar. Dennoch würden Erledigungen wegen Aussichtslosigkeit häufig erst lange Zeit nach dieser Erkenntnis ausgesprochen. In einzelnen Fällen erfolge die Erledigung durch die Strafgerichte selbst dann nicht, wenn Patientin bzw. Patient, Rechtsbeistand und Vollzugsleitung die Maßregel beenden wollten. Die Überführung in den Justizvollzug dauere selbst nach Ausspruch der Erledigung oft unverhältnismäßig lange.²³³ Gleichzeitig stellte die Justizministerin fest, dass sich die Situation in den Gefängnissen entspanne, während Plätze im Maßregelvollzug fehlten.²³⁴ Dennoch bliebe nach Aussage des Sozialministeriums ein Platz im Maßregelvollzug teilweise länger als ein Jahr mit einer Person belegt, bei der keine Aussicht auf einen Therapieerfolg bestehe.²³⁵ Zudem seien dessen Unterbringungskosten im Maßregelvollzug erheblich höher als im Strafvollzug. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe geht davon aus, dass die täglichen Kosten pro Person im Maßregelvollzug fast dreimal so hoch seien wie im Strafvollzug.²³⁶ Eine verspätete oder unterlassene

²³¹ Stand: 31.10.2020.

²³² Siehe Fn. 230, S. 8 ff.

²³³ Konzept zur Weiterentwicklung des Maßregelvollzugs, Drs. 18/4621, S. 3. „Veränderungen in der Spruchpraxis der niedersächsischen Strafgerichte“.

²³⁴ Nordwest Zeitung vom 12.10.2021 „Warum die Ministerin in den Knast geht“, Link zum Artikel der Nordwest Zeitung (Abruf am 13.05.2022).

²³⁵ Niederschrift über die 59. Sitzung des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung des Nds. Landtages am 26.09.2019, S. 7.

²³⁶ Siehe Fn. 230, S. 37. Demnach lagen im Jahr 2019 die täglichen Unterbringungskosten im Maßregelvollzug bei 321,37 € und die Haftkosten im Strafvollzug bei 119,35 €.

Überführung in den Strafvollzug führt bei täglichen Mehrkosten von rd. 200 € in einem Jahr zu einer erheblichen Mehrbelastung von rd. 73.000 € pro Person.

Kosten im Maßregelvollzug

Die Leistungen des Maßregelvollzugs werden überwiegend durch Pflegesätze pro Tag und Patient vergütet. Die Basis bildet eine verbindliche Pflegesatzfestsetzung des Sozialministeriums aus dem Jahr 2005. Die Vergütung der privaten Träger ist in einer Vergütungsvereinbarung geregelt, die ebenfalls auf dieser Pflegesatzfestsetzung basiert. Diese Pflegesätze werden regelmäßig angepasst, um gestiegene Personal- und allgemeine Lebenshaltungskosten auszugleichen.

Die täglichen Pflegekosten sind für das Land bei den privaten Trägern durchgehend höher als in den eigenen Einrichtungen.²³⁷ So leistete das Land im Jahr 2020 für die Unterbringung einer Patientin bzw. eines Patienten bei einem privaten Träger rd. 290 € pro Tag. Der Pflegesatz in einer landeseigenen Einrichtung lag bis zu 30 € darunter.²³⁸ Im Ergebnis zahlte das Land im Jahr 2020 damit an die privaten Träger rd. 6 Mio. € mehr, als wenn es die entsprechenden Patientinnen und Patienten in landeseigenen Einrichtungen untergebracht hätte.

Zögerlicher Ausbau der Kapazitäten

Das Ministerium beabsichtigte im Jahr 2020 die bauliche Ertüchtigung von insgesamt 32 neuen Plätzen in den landeseigenen Einrichtungen. Zwölf Plätze sollten durch Sanierung einer Station in Moringen zügig geschaffen werden. Für weitere 20 Plätze waren Mittel für den Standort Brauel bereits im Haushalt 2021 vorgesehen. Dennoch werden diese Plätze dort nicht entstehen: Zunächst erklärte das Ministerium im November 2020, bauliche Verzögerungen führten zu einer Fertigstellung

²³⁷ Vom Vergleich ausgenommen sind die besonderen Behandlungsbereiche, die nur in öffentlichen Einrichtungen existieren.

²³⁸ Die landeseigenen Einrichtungen erhalten unterschiedliche Pflegesätze für die beiden Verurteilungsgründe §§ 63 oder 64 StGB.

nicht vor Oktober 2021. Seit Juni 2021 ist nunmehr bekannt, dass die Plätze gar nicht am Standort Brauel, sondern in Bad Rehburg entstehen sollen. Diese Plätze werden voraussichtlich erst im Jahr 2024 zur Verfügung stehen.

Schaffung weiterer Plätze

Die kontinuierlich steigende Anzahl von Verurteilten auf freiem Fuß erfordert aus Sicht des LRH ein konsequentes Handeln der Landesregierung. Bei unveränderter Entscheidungspraxis der Gerichte ist die Einrichtung weiterer Plätze im Maßregelvollzug unerlässlich. Eine wesentliche Option zur Schaffung von Plätzen sehen das Sozialministerium und der LRH darin, bestehende Landesliegenschaften des Justizvollzugs zu nutzen oder zu reaktivieren. Da die Umnutzung einer stillgelegten Justizvollzugsanstalt (JVA) erst auf lange Sicht für neue Maßregelvollzugsplätze sorgen könnte, sind zusätzliche Optionen zu prüfen. So verfügt eine weitere JVA über mehr Haftplätze als aktuell genutzt werden. Ein vollständiges Freiziehen dieser Liegenschaft könnte nach Aussage des Sozialministeriums nach Umbau mehr als 100 Plätze für den Maßregelvollzug schaffen. Der LRH empfiehlt zudem, gemeinsam mit dem Justizministerium kurzfristig zu prüfen, ob durch eine bauliche Trennung die Liegenschaft zumindest in Teilen für den Maßregelvollzug nutzbar gemacht werden könnte.

Das Land muss dem gestiegenen Aufnahmedruck konsequent begegnen. Perspektivisch sind mögliche Auswirkungen der beabsichtigten Reform des § 64 StGB in die Planung weiterer Kapazitäten einzubeziehen. Hierfür muss die Landesregierung die Optionen an allen Standorten unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes gegeneinander abwägen.

18 Unzureichende Nutzung von Steuerungsinstrumenten bei der Landesnahverkehrsgesellschaft

Das Land stimmte seit mindestens zehn Jahren keine strategischen Ziele für die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH verbindlich und nachvollziehbar ab.

Durch die Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich der erforderlichen Investitionen in den Fahrzeugpool entstehen mittelfristig erhebliche Haushaltsrisiken für die Landesnahverkehrsgesellschaft.

Zur sachgerechten und effizienten Steuerung und Aufgabenerledigung fehlt es dem Land und der Landesnahverkehrsgesellschaft an Instrumenten. Trotz sehr heterogener Aufgabenstruktur der Gesellschaft gibt es derzeit keine Kosten- und Leistungsrechnung. Zudem waren die vom Land angeforderten Quartalsmeldungen unvollständig und wurden von der Beteiligungsverwaltung beanstandet.

Allgemeines

Das Land ist alleiniger Gesellschafter der im Jahr 1996 gegründeten Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG). Die Gesellschaft nimmt die Aufgaben des Landes als Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) wahr, soweit nicht die Region Hannover und der Regionalverband Großraum Braunschweig in ihren Gebieten zuständig sind. Ferner ist die LNVG Genehmigungsbehörde im Bereich des straßengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) nach dem Personenbeförderungsrecht und bearbeitet Ausgleichsanträge und Förderungen von Vorhaben des ÖPNV.

Zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit Verkehrsleistungen im SPNV unterhält die LNVG einen Fahrzeugpool, managt Verkehrsverträge mit Eisenbahnverkehrsunternehmen und verwaltet die entsprechenden Haushaltsmittel.

Die LNVG arbeitet aktuell ohne abgestimmtes Bedienungskonzept

Seit dem Jahr 2009 ist die LNVG u. a. aufgrund eines Vertrags mit dem Land verpflichtet, ein Bedienungskonzept für den SPNV zu erarbeiten und fortzuschreiben.

Im März 2010 publizierte die Gesellschaft das SPNV-Konzept 2013+ für die Jahre 2010 bis 2017. Darin stellte die LNVG die Rahmenbedingungen, die Ausgangssituation, die strategischen Handlungsfelder, das Angebotskonzept und die Finanzierung für den SPNV in ihrem Aufgabengebiet umfassend dar. Letztmalig gab das Land der LNVG also vor über zehn Jahren die strategischen Ziele verbindlich und nachvollziehbar auf.

Im Jahr 2019 erstellte die LNVG zwar ein Strategiepapier für den SPNV bis zum Jahr 2031. Dieses Strategiepapier befindet sich lt. Auskunft des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung derzeit aber noch in der Abstimmung zwischen dem Ministerium und der LNVG. Seit dem Jahr 2018 gibt es also keine mit dem Land als Auftraggeber schriftlich abgestimmte inhaltliche Konzeption für die Arbeit der LNVG.

Bis auf das Land sind alle Aufgabenträger verpflichtet, Nahverkehrspläne aufzustellen und diese spätestens alle fünf Jahre fortzuschreiben. Der Aufsichtsrat der LNVG erörterte hingegen seit mehr als zehn Jahren die Unternehmensstrategie in Bezug auf die Ausgestaltung des SPNV durch die LNVG nicht im erforderlichen Umfang.

Der LRH empfiehlt, dass sich die vertraglich zwischen Land und LNVG vereinbarte Fortschreibung des SPNV-Bedienungskonzepts künftig an dem Fünf-Jahres-Zeitraum für die Nahverkehrspläne der öffentlichen Aufgabenträger orientiert. Strategische Ziele und Handlungsfelder und ihre Finanzierung sind dabei zu definieren und mit dem Land als Auftraggeber abzustimmen. Über die Zielerreichung sollte ebenfalls in einem regelmäßigen Turnus berichtet werden.

Absehbare Haushaltsrisiken ab dem Jahr 2024

Dem Land stehen die Regionalisierungsmittel nach dem Regionalisierungsgesetz für den öffentlichen Personennahverkehr zu. Sie betragen im Jahr 2020 ca. 748 Mio. € und sollen bis zum Jahr 2031 auf rd. 923 Mio. € steigen.

Von diesen Regionalisierungsmitteln erhält die LNVG für die Erfüllung ihrer Aufgaben einen Anteil von rd. 49,6 %, was im Jahr 2020 rd. 371 Mio. € entsprach. Diese Mittel dienen im Wesentlichen der Erfüllung von Verpflichtungen aus der Aufgabenträgerschaft im SPNV sowie der Erstattung der Kosten für die Gesellschaft selbst.

Bis zum Haushaltsjahr 2019 bauten sich Haushaltsreste von rd. 579 Mio. € auf. Ursache hierfür waren im Wesentlichen eine verzögerte Abwicklung von Förderprogrammen, ein geringerer Mittelbedarf bei der Abrechnung der Verkehrsverträge, insbesondere durch gesteigertes Fahrgastaufkommen, und Rückflüsse aus dem Fahrzeugpool.

Eine von der LNVG durchgeführte Fortschreibung zu den Einnahmen und Ausgaben für die unterschiedlichen Förderungen einschließlich eigenem Aufwendungsersatz und Investitionen in den Fahrzeugpool zeigt bis zum Jahr 2031 folgende Entwicklung:



Abbildung 9: Entwicklung der Haushaltsreste (eigene Darstellung auf Basis von Daten der LNVG)

Die Grafik verdeutlicht, dass ab dem Jahr 2024 ein erhebliches Risiko für den Haushalt der LNVG besteht.

Dieses Risiko könnte sich durch zusätzliche Förderprogramme, geringere Fahrgelderlöse durch vermindertes Fahrgastaufkommen oder unerwartete Preissteigerungen verstärken.

Das Land teilte dazu mit, dass es sich für eine Erhöhung der Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz einsetze, um dieses Risiko zu minimieren. Verhandlungen der Länder mit dem Bund hätten hierzu im Jahr 2022 begonnen.

Der LRH empfiehlt, dieses Haushaltsrisiko durch ein entsprechendes Berichtswesen genau zu beobachten und frühzeitig Handlungsoptionen zu entwickeln.

Die LNVG hat nur eingeschränkte Instrumente zur Unternehmenssteuerung – keine Kosten-Leistungsrechnung

Bislang erfolgte die Steuerung der LNVG über die Buchhaltung und ggf. Ad hoc-Auswertungen sowie über den Einsatz der Regionalisierungsmittel. Daneben liefert die LNVG quartalsweise allgemeine Daten zur Ertrags-, Finanz- und Liquiditätslage an die Beteiligungsverwaltung im Finanzministerium.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung richtete die LNVG bislang nicht ein. Zudem erwies sich die Zulieferung der Daten für die Quartalsmeldungen an die Beteiligungsverwaltung als mangelhaft. Dies beanstandete die Beteiligungsverwaltung wiederholt.

Angesichts des hohen Volumens der eingesetzten Regionalisierungsmittel, der heterogenen Aufgaben der Gesellschaft und des somit hohen Bedarfs an steuerungsunterstützenden Informationen empfiehlt der LRH, dass die Gesellschaft eine Kosten- und Leistungsrechnung einrichtet. Dazu zählt auch ein regelmäßiges Berichtswesen mit Kennzahlen sowie die Definition messbarer Ziele und ihre Kontrolle. Nur so

kann die LNVG angesichts der bestehenden Haushaltsrisiken in sachgerechter Weise Handlungsoptionen entwickeln und in transparenter Weise umsetzen.

Das Finanzministerium und das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung teilten dem LRH mit, dass sie den künftigen Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung bei der LNVG begrüßen. Zudem würden derzeit die Grundlagen für die Aufgaben der LNVG neu erstellt, sodass zukünftig mit zutreffenden Quartalsmeldungen zu rechnen sei. Gemeinsam mit der LNVG werde eine fehlerfreie Lieferung der Zahlen angestrebt, damit das Land seiner Kontroll- und Steuerungsfunktion gerecht werden kann. Außerdem solle die Quartalsmeldung um Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung erweitert werden.

Der LRH geht davon aus, dass diese Vorhaben zeitnah umgesetzt werden.

19 Schwachstellen bei der Lohnsteuer-Außenprüfung

Es bestehen erhebliche organisatorische Schwachstellen hinsichtlich der bei Lohnsteuer-Außenprüfungen gefertigten Kontrollmitteilungen. Dies führte zu Steuerausfällen in Millionenhöhe, weil die Lohnsteuer-Außenprüfung entweder kein Kontrollmaterial fertigte oder die Veranlagungsfinanzämter Feststellungen nicht auswerteten. Das Finanzministerium hat angekündigt, die Schwachstellen zeitnah zu beheben.

Allgemeines

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen vom Arbeitslohn die Lohnsteuer und andere Abzugsbeträge einbehalten und die Steuer direkt an das Finanzamt abführen. Die ordnungsgemäße Einbehaltung und Abführung der Steuerabzugsbeträge prüft das Betriebsstättenfinanzamt durch die Lohnsteuer-Außenprüfung.

Im Rahmen der Lohnsteuer-Außenprüfung können neben lohnsteuerlichen Feststellungen auch Feststellungen zu anderen Steuerarten getroffen werden. Um die steuerliche Umsetzung dieser Feststellungen und die Klärung von weiteren Auffälligkeiten sicherzustellen, erstellt die Lohnsteuer-Außenprüfung Kontrollmitteilungen. Anhand dieser Kontrollmitteilungen bemisst die Steuerverwaltung auch das Mehrergebnis der Lohnsteuer-Außenprüfung.

Ab dem Jahr 2013 änderte die Steuerverwaltung die Regelungen für die statistische Erfassung der Kontrollmitteilungen. Bis zu dieser Änderung konnte die Lohnsteuer-Außenprüfung die Mehrergebnisse erst erfassen, wenn die Auswertung tatsächlich erfolgt war. Aktuell erfasst die Lohnsteuer-Außenprüfung das statistische Mehrergebnis bereits bei Fertigung der Kontrollmitteilung unabhängig von der Auswertung.

Eine Überwachung der Auswertung von Kontrollmitteilungen ist grundsätzlich nicht mehr vorgesehen.²³⁹

Die niedersächsische Steuerverwaltung richtete in elf Finanzämtern²⁴⁰ Zentrale Lohnsteuerauswertungsstellen (Zentralstellen) ein. Sie sind für die Überprüfung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern mit mehr als 100 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zuständig. Der LRH untersuchte ausschließlich die von diesen Finanzämtern durchgeführten Prüfungen.

Fertigung von Kontrollmitteilungen

Hinsichtlich der Fertigung der Kontrollmitteilungen stellte der LRH zahlreiche organisatorische Schwachstellen fest:

- In 10 % der Fälle verwendeten die Prüfenden nicht die vorgesehenen Vorlagen. In diesen Fällen gaben sie die steuerliche Information entweder nur informell innerhalb der Steuerverwaltung weiter oder überließen den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Auswertung. Dies führte zu Steuerausfällen.
- Verdeckte Gewinnausschüttungen²⁴¹ sind Vermögensminderungen oder verhinderte Vermögensmehrungen, die durch das Gesellschaftsverhältnis veranlasst sind. Sie wirken sich auf die Höhe des Gewinns²⁴² der Gesellschaft aus und erfordern daher eine Anpassung der Bemessungsgrundlage durch die Finanzämter für die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer. Für die Gesellschafterin bzw. den Gesellschafter selbst ist ggf. die Einkommensteuer anzupassen. Deshalb müssen bei (Verdacht auf) Vorliegen einer verdeckten Gewinnausschüttung zwei

²³⁹ Eine Ausnahme bilden Haftungsbescheide ohne Leistungsgebot nach § 191 Abgabenordnung (AO).

²⁴⁰ Finanzämter Braunschweig-Wilhelmstraße, Hameln, Hannover-Nord, Herzberg am Harz, Nienburg/Weser, Leer (Ostfriesland), Lingen (Ems), Oldenburg (Oldb.), Osnabrück-Stadt, Soltau und Stade.

²⁴¹ § 8 Abs. 3 Satz 2 Körperschaftsteuergesetz.

²⁴² § 4 Abs. 1 Satz 1 Einkommensteuergesetz (EStG).

Kontrollmitteilungen gefertigt werden, zum einen für das Veranlagungsfinanzamt der Gesellschaft und zum anderen für das Wohnsitzfinanzamt der Gesellschafterin bzw. des Gesellschafters. Die Zentralstellen erstellten jedoch in nahezu allen geprüften Fällen die Kontrollmitteilung nur in einfacher Ausfertigung und adressierten diese an das Veranlagungsfinanzamt der Gesellschaft.

- In einigen Fällen hatten die Finanzämter die gewerbliche Betriebsprüfung für einzelne Veranlagungszeiträume der Lohnsteuer-Außenprüfung bereits abgeschlossen. Durch den Abschluss einer gewerblichen Betriebsprüfung tritt für die betroffenen Steuerarten und Veranlagungszeiträume eine sogenannte erhöhte Bestandskraft ein.²⁴³ In 29 Fällen führte dies zu einem Steuerausfall von mehr als 360.000 €.
- Die Zentralstellen beschränkten die Fertigung von Kontrollmitteilungen regelmäßig auf die Veranlagungszeiträume, die Prüfungsgegenstand der lohnsteuerlichen Prüfung waren. Dies betraf auch Dauersachverhalte²⁴⁴, die die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auch vor dem Beginn des Prüfungszeitraums der Lohnsteuer-Außenprüfung verwirklichten. In 170 Fällen mit einem möglichen Steuerausfall von mehr als 1.640.000 € unterblieb eine Fertigung von Kontrollmaterial für Vorjahre.
- Zahlreiche Kontrollmitteilungen betrafen Veranlagungszeiträume, für die die erhöhte Bestandskraft bereits eingetreten war. Diese Feststellung betrifft überwiegend Mitteilungen für Zwecke der Umsatzsteuer. In 83 Fällen konnten die Finanzämter Steuern von mehr als 650.000 € nicht mehr festsetzen.

Das Finanzministerium stimmt der Bewertung des LRH hinsichtlich der organisatorischen Schwachstellen zu und will zukünftig Abhilfe schaffen. U. a. beabsichtigt es, dem Vorschlag des LRH entsprechend, die

²⁴³ § 173 Abs. 2 AO.

²⁴⁴ Z. B. Überlassung von Kraftfahrzeugen auch zur privaten Nutzung.

Prüfungszeiträume der Lohnsteuer-Außenprüfung besser mit denen der gewerblichen Betriebsprüfung abzustimmen. Der LRH begrüßt diese Maßnahme.

Auswertung von Kontrollmitteilungen

Es existiert in Niedersachsen kein Überwachungsverfahren, das die tatsächliche Auswertung der Kontrollmitteilungen der Lohnsteuer-Außenprüfung sicherstellt.

Die Prüfenden fertigen die Kontrollmitteilungen in Papierform. Sie oder der Lohnsteuerinnendienst versenden die Ausfertigung an das jeweilige Finanzamt. Die in der Aktenverwaltung Tätigen ordnen sie händisch dem Steuerfall zu. Die für die Ertrag- bzw. Umsatzsteuer-Veranlagung zuständigen Bediensteten führen die Änderungsveranlagungen durch.

Wegen der manuellen Ablauforganisation und der fehlenden Überwachung seitens des Lohnsteuerinnendienstes besteht systemimmanent die Gefahr von Steuerausfällen. Wenn die Kontrollmitteilung verloren geht oder vom Veranlagungsdienst nicht ausgewertet wird, tritt unmittelbar ein Steuerausfall ein.

131 der vom LRH geprüften Kontrollmitteilungen mit einer steuerlichen Auswirkung von mehr als einer Mio. € blieben endgültig ohne Auswertung. In dieser Höhe trat ein Steuerausfall ein.

Der LRH hält die Einführung eines Bestätigungsverfahrens für erforderlich. Eine Ergebnisanzeige stellt hierbei sicher, dass die Veranlagungsfinanzämter die von der Lohnsteuer-Außenprüfung gefertigten Kontrollmitteilungen tatsächlich auswerten. Das Finanzministerium unterstützt diesen Vorschlag.

Erfassung der Mehrergebnisse

Die einzelnen Zentralstellen ermittelten ihre statistischen Mehrergebnisse in unterschiedlicher Weise. Ein Finanzamt meldete nur Lohnsteuernachforderungs- oder -haftungsbescheide für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für Zwecke der Statistik an das Landesamt für Steuern. Sieben Finanzämter meldeten zusätzlich auch Kontrollmitteilungen zur Einkommensteuer für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder für Dritte. Bei den übrigen drei Finanzämtern umfasste die Meldung auch Kontrollmitteilungen zur Umsatzsteuer der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers oder – im Ausnahmefall – für Dritte.

Das Landesamt für Steuern will den Finanzämtern die drei Kategorien spätestens für das Jahr 2022 einheitlich zur Meldung vorgeben.

Erweiterung des Datenzugriffs

Der Datenzugriff der Lohnsteuer-Außenprüfung auf die Steuerdaten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist stark eingeschränkt. Die Prüfenden können u. a. bei Prüffeldern zur Veranlagungspflicht nicht landes- bzw. bundesweit abfragen, ob die Steuererklärung bereits vorliegt, eine Veranlagung aber noch nicht erfolgte. Die Abfrage dieser Eingangsüberwachung funktioniert aktuell nur bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Zentralstelle steuerlich geführt werden.²⁴⁵

Für andere ertragsteuerliche Sachverhalte²⁴⁶ kommt für die Fertigung von Kontrollmaterial dem Zugriff auf die Steuerbescheide entscheidende Bedeutung zu. Der Zugriff der Prüfenden ist auch hier auf den Zuständigkeitsbezirk der Zentralstelle begrenzt. Alle Vertreterinnen und Vertreter der geprüften Finanzämter trugen vor, dass diese

²⁴⁵ Die Prüfenden erhalten nur einen indirekten Hinweis, der aber ausreicht um zu beurteilen, ob die Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer ihre Veranlagungspflichten des § 46 EStG erfüllten.

²⁴⁶ Z. B. vorzeitig ausgezahlte Versicherungsleistungen (Einkünfte nach § 22 Nr. 5 EStG), Arbeitgeberzuschüsse zu den Kinderbetreuungskosten (Minderung der Sonderausgaben § 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG) oder steuerfreie Erstattungen zu Werbungskosten (§ 9 EStG).

Begrenzung vielfach nicht der Lebenswirklichkeit entspreche. Bei einer Vielzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern fallen Wohnort und Zuständigkeitsbereich der Zentralstellen der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers auseinander.

Beispielsweise ist die Zentralstelle Soltau für die Lohnsteuer-Außenprüfung nahezu aller im Gewerbegebiet Neu Wulmstorf im Landkreis Harburg ansässigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zuständig. Für das einige Kilometer westlich gelegene Buxtehude im Landkreis Stade ist die Zentralstelle Soltau nicht zuständig. Daher kann sie die Steuerbescheide der dort wohnenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht aufrufen. Gleiches gilt für die wenige Kilometer östlich in Hamburg wohnhaften Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Diese Einschränkungen führen zu einem erheblichen Mehraufwand für die Prüfenden. Statt eines kurzen Aufrufs ist dann eine Nachfrage beim Veranlagungsfinanzamt notwendig, die auch dort Arbeitszeit bindet. Ist die Nachfrage erfolglos, müssen papiergebundene Kontrollmitteilungen erstellt werden, bei denen nicht sicher ist, ob die Fertigung überhaupt sinnvoll ist.

Der LRH hält es deshalb für notwendig, den Zentralstellen einen landesweiten Zugriff auf die Einkommensteuerbescheide der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gewähren. Durch die bisher schon praktizierte stichprobenhafte Überprüfung der Abrufe bliebe das Steuergeheimnis²⁴⁷ gewahrt. Das Finanzministerium unterstützt diesen Vorschlag.

²⁴⁷ § 30 AO.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

20 Organisationsdefizite in der Landesverwaltung

Der LRH kritisierte in seinen Jahresberichten 2019, 2020 und 2021 die strukturellen Mängel in der Wahrnehmung organisatorischer Aufgaben durch die Landesregierung. Trotz gegenteiliger Äußerungen trat bis heute keine spürbare Verbesserung ein. Über Jahre bewährte und geltende organisatorische Grundsätze gab die Landesregierung auf, ohne einen adäquaten Ersatz zu schaffen. Damit verfügt die Landesverwaltung nicht mehr über zentrale und nachvollziehbare Vorgaben für ihren wirtschaftlichen Organisationsaufbau. Die Landesregierung kommt insoweit nach Auffassung des LRH ihrer bisher erklärten Vorbildfunktion nicht mehr nach.

Die letzte umfassende Bestandsaufnahme und Bewertung der Aufgaben und Strukturen der Landesverwaltung erfolgte nach Einschätzung des LRH vor mittlerweile 17 Jahren, obwohl sich seither, neben ganz neuen Aufgaben auch gravierende Änderungen beim Aufgabenbestand, bei der Erledigung von Aufgaben sowie bei der Stellen- und Personalausstattung ergeben haben.

Die laufende Transformation zu einer digitalen Verwaltung ist ein umfassendes Organisationsprojekt. Aktuell liegt der Fokus bei der technischen Umsetzung. Ebenso wichtige aufgabenbezogene sowie organisatorische Aspekte stellte die Landesregierung zurück.

Die Landesregierung sollte sich zur Notwendigkeit einer strukturierten und einheitlichen Organisationsarbeit bekennen, erforderliche Aufgaben priorisieren und hierfür die personellen und finanziellen Ressourcen bereitstellen. Als wichtige Weichenstellung sind zentrale Leitlinien für die Digitalisierung zu entwickeln. Hierzu zählt der LRH u. a. Empfehlungen zum wirtschaftlichen Aufbau einer digitalen Verwaltung, zur Erfassung und Analyse

von Geschäftsprozessen und zum agilen Projektmanagement. Ohne ein Gegensteuern dürften sich unwirtschaftliche Zustände verstetigen.

Einführung

Organisationsarbeit ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Bereiche der Aufgabenwahrnehmung einer öffentlichen Verwaltung betrifft. Sie wird von öffentlichen Verwaltungen immer dann intensiv betrieben, wenn die Haushaltslage angespannt ist und nur begrenzte Ressourcen für die Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung stehen. Die „Gesundung der Finanzen des Landes“ war ein wesentliches Motiv für die Verwaltungsmodernisierung der Landesregierung in der 15. Legislaturperiode.²⁴⁸ Dabei hat sich die gesamte Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Verwaltung an dem Gebot des wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns aus § 7 LHO auszurichten. In den Jahren vor der COVID-19-Pandemie betrieb die Landesregierung die organisatorische Arbeit offensichtlich – auch aufgrund einer guten Einnahmesituation – nicht mit der erforderlichen Priorität: Eigenständige Organisationsreferate wurden aufgelöst und Dienstposten im Bereich Organisation nachhaltig reduziert. Offenbar bestand kein besonderer Zwang, durch Organisationsarbeit eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung zu erreichen oder über die Wahrnehmung von Aufgaben umfassend nachzudenken. Dies führte in der Folge dazu, dass die Landesregierung zu Beginn des aktuellen Digitalisierungsprozesses im Jahr 2018 organisatorische Fragestellungen weitgehend ausblendete. Dabei stellt der aktuelle Digitalisierungsprozess in der öffentlichen Verwaltung ein Organisationsprojekt von bisher nicht dagewesenem Ausmaß dar.²⁴⁹ Eine erfolgreiche und wirtschaftliche Umsetzung kann nur gelingen, wenn der Prozess strukturiert und systematisch durchgeführt wird und die organisatorischen Anforderungen an einen solchen

²⁴⁸ Drs. 15/1121, S. 15 ff.

²⁴⁹ Drs. 18/8635, S. 43.

Prozess eingehalten werden. Dies stellt besondere Herausforderungen an die Organisationsarbeit in der Landesverwaltung.

Der LRH versteht unter Organisationsarbeit insbesondere die Betrachtung der Aufgabenentwicklung sowie die Weiterentwicklung und Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation. Auch Organisationsuntersuchungen stellen eine wichtige Aufgabe dar, denn in diesen werden Organisationen einer systematischen Betrachtung unterzogen, um die Arbeitsprozesse und die Strukturen wirtschaftlich zu gestalten.²⁵⁰ Hierzu gehört auch eine systematische Aufgabenkritik, in der die Aufgaben einer Zweckkritik wie auch einer Vollzugskritik zu unterziehen sind. Diese Schritte sind grundsätzlich systematisch vor der Digitalisierung bestehender analoger Aufgaben und Prozesse einzuleiten. Veränderungsprozessen sind diese Elemente grundsätzlich voranzustellen, damit Klarheit über den Gegenstand und den künftigen Aufgabenbestand der zu betrachtenden Organisation besteht. Aktive Organisationsarbeit leistet generell einen wesentlichen Beitrag zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung im Allgemeinen²⁵¹ und zu einer erfolgreichen Digitalisierung von Verwaltungsaufgaben im Besonderen.

Dezentrale Organisationsarbeit

Der LRH stellte bereits mehrfach fest, dass die Verwaltungen Organisationsarbeit nicht in ausreichendem Maße ausüben. Im Jahresbericht 2019²⁵² legte der LRH diesen Befund am Beispiel der Organisationsarbeit der Ministerien und der Staatskanzlei dar. Dabei kam er zu dem Schluss, dass die Landesregierung die regelmäßig anfallenden Organisationsaufgaben auch mit Blick auf die seinerzeit bevorstehende Verwaltungsdigitalisierung nicht in dem erforderlichen Umfang wahrnahm. Als Ursache identifizierte er u. a. eine zu geringe Personalausstattung. Die Landesregierung stellte den Ressorts daraufhin mit dem Haushalt

²⁵⁰ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, S. 3.

²⁵¹ Vgl. Fn. 250, S. 4.

²⁵² Jahresbericht 2019, S. 229 „Organisationsarbeit – Prioritäten richtig setzen“.

2020 für die Digitalisierung der Verwaltung zusätzlich 16,5 Vollzeiteinheiten (VZE) temporär zur Verfügung, die aber nicht ausschließlich für Organisationsaufgaben, sondern für alle anfallenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Digitalisierung bereitgestellt wurden. Mit Ausnahme von zwei VZE stehen diese zusätzlichen VZE mittlerweile auf Dauer zur Verfügung.²⁵³ Im Vergleich zu dem Zuwachs von 3.494 VZE in den Haushaltsjahren 2018 bis 2020²⁵⁴ ist dieser Zuwachs für Organisationsarbeit trotz der gravierenden Veränderungen durch die Verwaltungsdigitalisierung jedoch kaum wahrnehmbar.

Zentrale Organisationsarbeit

Die Zuständigkeit für zentrale, übergreifende Organisationsfragen teilen sich nach der aktuellen Ressortaufteilung die Staatskanzlei und das Ministerium für Inneres und Sport. In der Staatskanzlei ist das Referat 201²⁵⁵ für organisatorische Fragestellungen zuständig. Dem Themenfeld ist lediglich ein Dienstposten zugeordnet, auf den weitere Zuständigkeiten entfallen. Bis zum Jahr 2021 lag hier auch die Zuständigkeit für die Zielkonzeption der Ministerien und der Staatskanzlei.

Die Zentrale Stelle für Organisationsangelegenheiten im Ministerium für Inneres und Sport – zuständig für die gesamte Landesverwaltung – ist ein Teilaufgabenbereich im Referat IT1 in der Stabsstelle „CIO und IT-Bevollmächtigter der Landesregierung“. Auf zwei Dienstposten werden dort, neben weiteren Aufgaben, zentrale Zuständigkeiten wie beispielsweise die Grundsatzangelegenheiten des Aufbaus und des Aufgabenbestands der öffentlichen Verwaltung, Geschäftsprozessoptimierung, Beratung und Mitwirkung bei Maßnahmen zur Aufbau- und Ablauforganisation sowie Gesetzesfolgenabschätzungen oder Mitwirkung bei Projekten der Verwaltungsmodernisierung wahrgenommen. Zusätzlich wurden dem Ministerium für Inneres und Sport mit dem

²⁵³ Drs. 18/10412.

²⁵⁴ Das Beschäftigungsvolumen im Haushaltsplan 2018 umfasst 135.103 VZE gegenüber 138.597 VZE im Haushaltsplan 2020.

²⁵⁵ Referat 201 – Recht und Verfassung, Ressortkoordinierung und -planung Justizministerium sowie Innenministerium (Projekt Aufgabenanalyse, IT), Archivwesen, Deregulierung, Amtsblattstelle.

Haushalt 2022 zwei weitere Stellen zur Geschäftsprozessoptimierung bewilligt. Der Stellenwert dieser Zentralstelle entspricht nach Auffassung des LRH nicht den inhaltlichen Anforderungen und dem Umfang der Aufgabenstellung. Die zusätzlichen Stellen können den aktuellen Mangel nur zum Teil auffangen. Dabei ist der Handlungsbedarf groß: So fehlen beispielweise aktuelle Empfehlungen zum (agilen) Projektmanagement von IT-Projekten, zu Geschäftsprozessanalysen und -optimierungen und zum wirtschaftlichen Aufbau der Verwaltung mit möglichst ressortübergreifendem Charakter.

Die Zentralstelle des Ministeriums für Inneres und Sport sollte – entsprechend ausgestattet – eine zentrale Rolle auch in den Digitalisierungsbestrebungen der Landesverwaltung einnehmen und die Behörden und Dienststellen bei der Vorbereitung der Digitalisierung ihrer Aufgaben und Prozesse unterstützen. Dafür muss sie bei aufgabenkritischen und prozessualen Fragestellungen begleiten und dabei unterstützen, die Grundlage für eine sachgerechte und wirtschaftliche Digitalisierung in den Ressorts zu schaffen. Die bestehende Zuordnung in der Stabsstelle CIO des Ministeriums für Inneres und Sport ist dafür nach Einschätzung des LRH grundsätzlich sinnvoll.

Veränderungsmanagement (Changemanagement)

Die Digitalisierung der Aufgaben und Prozesse in der Verwaltung gehen mit Veränderungen der gewohnten Arbeitsweisen oder zum Teil mit einem Verlust von Aufgaben einher. Damit die Veränderungen Akzeptanz finden, ist es entscheidend, die Beschäftigten umfassend einzubinden und ihnen die sich ergebenden Vorteile aufzuzeigen. Dies ist umso wichtiger bei einem so umfangreichen Projekt wie der Verwaltungsdigitalisierung.

Um den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung insgesamt zu fördern, ist ein angemessenes und strukturiertes Change- und Akzeptanzmanagement aufzubauen. Das Programm DVN beinhaltet mit dem Projekt Q1 (Changemanagement) den Ansatz eines umfassenden Changemanagements im Hinblick auf seine Projekte. Dabei zielt ein Teil des

Projekts darauf ab, ein landesinternes Changemanagement einzuführen. Auch wenn sich ein Changemanagement bei einzelnen Veränderungen an lokalen Gegebenheiten und Verwaltungskulturen ausrichten muss, ist es aus Sicht des LRH notwendig, im Rahmen des übergreifenden Projekts DVN generelle Empfehlungen zu entwickeln. Die Programmleitung stellte das Projekt im Jahr 2021 inhaltlich und personell neu auf. Die Neuausrichtung von Q1 setzt stark auf eine Kommunikations- und Informationsoffensive. Ein Kernelement ist dabei die Zusammenfassung verschiedener Maßnahmen unter dem Titel „niedersachsen.online“. Praktische Hilfestellung im Sinne eines Methodenkoffers für das interne Changemanagement der Ressorts bietet das Projekt Q1 noch nicht. Der LRH stellte fest, dass dieses Vakuum bisher nicht hinreichend durch eigene Aktivitäten der Dienststellen gefüllt wird. Häufig beschränken sich die bisherigen Maßnahmen auf die bereits laufende Einführung der eAkte. Die Digitalisierung der Verwaltung setzt nicht erst bei der Einführung der eAkte bzw. den konkreten DVN Projekten ein. Es sollte vielmehr vermittelt werden, weshalb die Digitalisierung der Verwaltung insgesamt durchgeführt wird und welche Vorteile sich letztendlich aus der veränderten Arbeitsweise ergeben können. In der Gesamtbetrachtung kam der LRH zu dem Ergebnis, dass die bisherigen Bemühungen, ein wirksames Changemanagement zu implementieren, nicht ausreichend sind, um die Beschäftigten in der Landesverwaltung angemessen auf die anstehenden Veränderungen vorzubereiten.

Übergreifende Reformansätze der Landesverwaltung

Die letzte weitgehende Reform der Landesverwaltung mit Querschnittswirkung bzw. einer umfangreichen Aufgabenneuordnung nahm die Landesregierung im Jahr 2004 vor. Die dritte und letzte Phase²⁵⁶ dieses Reformvorhabens begann im Jahr 2010.

²⁵⁶ Verwaltungsmodernisierung Phase I ab dem Jahr 2003, Phase II ab dem Jahr 2005 und Phase III ab dem Jahr 2010. Es existierten verschiedene Vorläufer der Verwaltungsmodernisierung, die u. a. als Staatsmodernisierung bezeichnet wurden.

In der 17. Legislaturperiode versuchte die damalige Landesregierung ab dem Jahr 2013 mit ihrem Projekt „Aufgabenanalyse“, den Aufgabenbestand der Landesverwaltung zu erheben und verzichtbare Aufgaben zu identifizieren. Die Landesregierung kündigte zu Beginn an, zu untersuchen, welche Aufgaben das Land sich in Zukunft noch leisten könne und müsse. Die identifizierten Einsparpotenziale sollten unmittelbar bereits im Haushalt 2015 wirksam umgesetzt werden.²⁵⁷ Tatsächlich konnten diese Ziele nicht erreicht werden, denn die Landesregierung generierte hieraus nach Auffassung des LRH keine nennenswerten Einsparungen.

In der laufenden Legislaturperiode setzte die Landesregierung Anfang des Jahres 2019 die Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ ein. Obwohl der Titel der Kommission einen anderen Eindruck erweckte, war der Untersuchungsauftrag von vornherein stark begrenzt und nicht darauf ausgerichtet, die Landesverwaltung insgesamt zu betrachten oder aufgabenkritische Ansätze zu verfolgen. Bezogen auf das Personal klammerte der Auftrag der Kommission rd. 81 % der Landesverwaltung aus.²⁵⁸

Im Jahresbericht 2019 forderte der LRH mit Blick auf den begrenzten Auftrag der Kommission unter der Überschrift „Reform der Landesverwaltung“ eine echte Aufgabenkritik ein, die als Grundlage für Organisationsentscheidungen, Geschäftsprozessanalysen und Personalbedarfsermittlungen herangezogen werden kann.²⁵⁹

In ihrem Abschlussbericht vom 10.03.2020²⁶⁰ führte die Regierungskommission hierzu aus, dass ein ressortübergreifender Untersuchungsansatz im Vordergrund gestanden habe. Darüber hinaus fielen nach Auffassung der Kommission Optimierungen, die nur einzelne Fachverwaltungen betrafen, primär in die Zuständigkeit der Fachressorts. Von vornherein waren der Großteil der anfallenden Aufgaben in

²⁵⁷ Drs. 17/508, Mittelfristige Planung 2013 - 2017, S. 4 und 50.

²⁵⁸ Drs. 18/3192, S. 7.

²⁵⁹ Siehe Fn. 252.

²⁶⁰ Drs. 18/8434.

weiten Teilen der Landesverwaltung insgesamt vom Untersuchungsauftrag der Regierungskommission ausgenommen.

Die Ergebnisse, die die Regierungskommission in ihren Abschlussbericht aufnahm, beziehen sich fast ausschließlich auf den Aufgabenkomplex Großgenehmigungsverfahren. Dies entsprach allerdings dem Untersuchungsauftrag und war insoweit zu erwarten.

Damit bleibt es nach Einschätzung des LRH dabei, dass es seit mittlerweile 17 Jahren keine umfassende Bestandsaufnahme und Bewertung der Aufgaben und Strukturen in der Landesverwaltung gab, obwohl sich seither, neben ganz neuen Aufgaben gravierende Änderungen beim Aufgabenbestand, bei der Erledigung von Aufgaben sowie bei der Stellen- und Personalausstattung ergeben haben. Auch die ersten Wirkungen der Verwaltungsdigitalisierung ziehen keine ersichtlichen Folgen in der Organisation nach sich.

Organisationsarbeit und Personalhaushalt

Im Jahresbericht 2021 erneuerte der LRH seine Forderung nach einer systematischen und nachhaltigen Aufgabenkritik.²⁶¹ Seit Jahren befinden sich die Personalausgaben auf einem kontinuierlich hohen Niveau. Im Ergebnis reduzieren u. a. diese hohen Ausgaben die politischen Gestaltungsspielräume des Landes. Diese Entwicklung erfordert es, dass die Landesregierung sich sowohl den Ursachen als auch den Wirkungen der jährlich steigenden Personalausgaben widmet. Eine nachhaltige Personalausgabenbegrenzung sollte mit einer systematischen und nachhaltigen Aufgabenkritik sowie regelmäßigen Organisationsuntersuchungen einhergehen. So kann festgestellt werden, welche Aufgaben in welcher Form wahrzunehmen sind und welches Personal dafür erforderlich sein wird.

²⁶¹ Jahresbericht 2021, S. 427 „Analyse Personalhaushalt – Fazit und Empfehlungen“.

Fehlende Maßstäbe für die Ausbringung neuer Stellen

Personalbedarfsanalysen nach anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung finden in der Landesverwaltung praktisch nicht statt. Dies gilt für den vorhandenen Personalbedarf ebenso wie für die Ausbringung zusätzlicher Planstellen. Beim Ausscheiden von Stelleninhaberinnen und Stelleninhabern fordert die Landesregierung für die Nachbesetzung zwar einen „strengen Prüfungsmaßstab“²⁶², diese Bedarfsprüfung hat jedoch ohne materielle Vorgaben einen rein formellen Charakter und ist insoweit nicht effektiv. Bei der Ausbringung neuer Stellen verzichtet das Land gänzlich auf eine entsprechende Verpflichtung.

Demgegenüber hat der Bund in seinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) eine entsprechende Regelung normiert. Dort wird in der Verwaltungsvorschrift Nr. 4.4.1 zu § 17 BHO²⁶³ ausgeführt:

„Planstellen dürfen nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind.“

Durch das Fehlen einer vergleichbaren Vorgabe in Niedersachsen kann die Landesregierung Stellen ausbringen, ohne deren Notwendigkeit auch gegenüber dem Landtag nachvollziehbar belegen zu müssen. Beispielhaft verweist der LRH diesbezüglich auf die Schaffung von rd. 100 zusätzlichen Stellen in der Staatskanzlei und den Ministerien durch die Landesregierung im Nachtragshaushaltsplan 2018.

²⁶² Nr. 5.4 der Richtlinie für die Haushaltsführung im Personalwirtschaftlichen Bereich (Nds. MBl. 2020, S. 1645)

²⁶³ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) vom 14.03.2001 (GMBI. S. 307) in der Fassung des Rundschreibens des Bundesfinanzministerium vom 07.05.2021, berichtigt durch Rundschreiben vom 09.06.2021.

Aktuelle Prüfung der Aufgabenkritik in der Landesverwaltung durch den LRH

Die Landesregierung betonte gegenüber dem LRH mehrfach, dass selbstverständlich eine kontinuierliche Aufgabenkritik in der Landesverwaltung durchgeführt werde.²⁶⁴

Aufgabenkritik ist eine Daueraufgabe jeder Behörde oder Einrichtung des Landes und Voraussetzung für eine sachgerechte Wahrnehmung der Aufgaben und einen zielgerichteten Einsatz der vorhandenen Ressourcen.²⁶⁵ Die Verpflichtung zur Aufgabenkritik wird aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften abgeleitet. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat beschreibt in seinem Organisationshandbuch²⁶⁶, dass das Hinterfragen des Aufgabenbestands ein notwendiges Instrument ist, bei gleichbleibenden oder abnehmenden Ressourcen Spielräume für die Übernahme neuer Aufgaben zu schaffen.

Die Landesverwaltung steht generell vor der Herausforderung, alle anfallenden Aufgaben mit begrenzten Ressourcen wahrnehmen zu müssen. Dies erfordert eine ständige Auseinandersetzung mit dem Aufgabenbestand und eine kontinuierliche Priorisierung von Aufgaben. Es ist unerlässlich, die bisher analog wahrgenommenen Aufgaben systematisch zu erfassen, zu untersuchen und zu optimieren, bevor sie digitalisiert werden.²⁶⁷

Der LRH stellte fest, dass die Mehrheit der Dienststellen und Behörden des Landes nicht über einen systematischen Überblick über alle eigenen Aufgaben (Aufgabenkatalog) verfügt. Ohne einen vollständigen Aufgabenkatalog fehlt die erforderliche Grundlage für eine

²⁶⁴ Protokolle Unterausschuss Prüfung der Haushaltsrechnung vom 19.09.2019, S. 9 sowie vom 15.07.2021, S. 19.

²⁶⁵ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze der Verwaltungsorganisation, S. 5.

²⁶⁶ Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Nr. 3 „Aufgabenkritik“.

²⁶⁷ Jahresbericht 2021, S. 69 „Prozessoptimierung und Projektmanagement“.

umfassende Aufgabenkritik. Weiterhin stellte der LRH fest, dass nur 60 % der Behörden und Dienststellen des Landes in den letzten fünf Jahren nach eigenen Angaben überhaupt aufgabenkritische Überlegungen anstellten. Eine umfassende und systematische Aufgabenkritik fand in keiner Verwaltung statt. Der LRH kam daher in seiner Prüfung zu dem Schluss, dass Aufgabenkritik im Land nicht hinreichend institutionalisiert und sie derzeit wegen fehlender Grundlagen nicht systematisch durchführbar ist. Insoweit kann der LRH die Aussagen zur permanenten Aufgabenkritik durch die Landesregierung nicht bestätigen.

Organisationsarbeit und Digitalisierung der Verwaltungsprozesse

Der LRH befasste sich in verschiedenen Prüfungen und einer Beratenden Äußerung²⁶⁸ mit der Organisation der Verwaltungsdigitalisierung und der Digitalisierung der Verwaltungsprozesse. Um die Verwaltungsdigitalisierung strukturiert und erfolgreich umzusetzen, müssen sämtliche Aufgaben, organisatorischen Strukturen, Abläufe und Aufgabenträger bekannt sein und mit dem Einsatz von IT verknüpft werden. Dies erfordert in vielen Bereichen, dass die Aufgabenerledigung angepasst oder umgestaltet wird. Der LRH kritisierte in seinen Prüfungen, dass die Landesregierung vor der Digitalisierung bestehender Aufgaben und Prozesse keine Geschäftsprozessbetrachtungen durchführte und so bestehende Prozesse vor ihrer Digitalisierung nicht anpasste oder optimierte.²⁶⁹ Die Landesregierung schloss sich grundsätzlich der Auffassung des LRH an, dass der Betrachtung von Abläufen und Prozessen eine besondere Bedeutung zukäme und eine solche Betrachtung erforderlich sei.²⁷⁰ Ein wesentlicher Baustein hierbei sollte eine zentrale Unterstützung und Begleitung der Ressorts sein.

Dafür legte die Landesregierung innerhalb des Programms DVN das Projekt P7 – Einführung Geschäftsprozessmanagement auf. Im

²⁶⁸ Drs. 18/8635.

²⁶⁹ Drs. 18/8635.

²⁷⁰ Niederschrift (öffentlicher Teil) der 118. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Nds. Landtages am 10.02.2021, S. 23.

Auftrag zum Projekt P7 heißt es, eine fundierte Untersuchung der Prozesse sei eine Grundvoraussetzung, um Kosten und Bearbeitungszeiten zu reduzieren, passende IT-Lösungen wirtschaftlich einzuführen und zugleich die Prozessqualität zu verbessern. Dieser Aussage stimmt der LRH uneingeschränkt zu. Zu den Zielen des Projekts P7 gehörte dementsprechend, ein Konzept zum Aufbau und zur Etablierung eines Geschäftsprozessmanagements zu entwickeln sowie eine Prozessmanagementsoftware in der gesamten Landesverwaltung einzuführen. Das Projekt P7 ist derzeit offiziell angehalten. Die Landesregierung begründete diesen Schritt mit einer kapazitätsbedingten Priorisierung der Einführung von Basisdiensten, Onlinediensten und der elektronischen Aktenführung. Die Landesregierung kündigte an, die Digitalisierung der verwaltungsinternen Prozesse ab dem Jahr 2023 in den Fokus zu nehmen.²⁷¹

Seit der Beratenden Äußerung des LRH Anfang des Jahres 2021 hat es in diesem Punkt daher keine nennenswerten Fortschritte gegeben. Der LRH erhob in verschiedenen Prüfungen den Sachstand in nachgeordneten Verwaltungsbereichen. Dabei fand er nur geringe Anhaltspunkte, die nach seiner Einschätzung darauf schließen ließen, dass die nachgeordneten Bereiche begonnen hätten, ihre Aufgaben und Prozesse mit Blick auf die Digitalisierung systematisch zu erfassen und zu analysieren. Die Ressorts verwiesen auf eine – aus ihrer Sicht – geringe Priorität, auf mangelnden Bedarf für eine Verbesserung der Abläufe, fehlende zentrale Unterstützung und vor allem auf fehlende Ressourcen.

Erstmalig beschloss die Landesregierung im Jahr 1996 eine Zielkonzeption für die Ministerien und die Staatskanzlei, in der neben Vorgaben für den organisatorischen Aufbau auch die Zahl der Abteilungen und Referate festgelegt wurde. Die Zielkonzeption schrieb die Landesregierung bis zum Jahr 2013 fort. Dieses Instrument war mehr als eine tabellarische Darstellung von Zielzahlen für Abteilungen, Referatsgruppen und Referate. In der Kabinettsvorlage der Staatskanzlei vom 10.04.2013 wurde u. a. ausgeführt, dass die Zielkonzeption

²⁷¹ Drs. 18/10289.

insbesondere mit Blick auf erforderliche Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung ein wichtiges Steuerungsinstrument sei, das eine umfassende Aufgabenüberprüfung und Aufgabenkritik unterstütze. Die Aufbauorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei bilden die strukturelle Grundlage für die Effektivität und Effizienz der Landesverwaltung. Den Aufwuchs an Organisationseinheiten kritisierte der LRH auch in seinem Jahresbericht 2020, Teil 2.²⁷² Allein in der laufenden Legislaturperiode richtete die Landesregierung vier Abteilungen und 25 Referate in den Ministerien und der Staatskanzlei zusätzlich ein.²⁷³ Dies entspricht einer Steigerung von rd. 10 % gegenüber den Zielzahlen des Jahres 2013 und hat erhebliche dauerhafte finanzielle Belastungen zur Folge. Der LRH empfahl, eine Aktualisierung der Zielkonzeption mit neuen, ehrgeizigen Zielzahlen mit einer deutlichen Reduktion von Abteilungen und Referaten festzulegen. Die Landesregierung vermochte der Empfehlung nicht zu folgen und gab das aus Sicht des LRH bewährte und etablierte Instrument einer verbindlichen Zielkonzeption einschließlich der enthaltenen Empfehlungen zum wirtschaftlichen Aufbau der Verwaltung im Jahr 2021 sogar komplett auf. Damit verfügt die Landesverwaltung nicht mehr über einen Maßstab sowie zentrale und nachvollziehbare Vorgaben für den wirtschaftlichen Organisationsaufbau. Sie kommt insoweit nach Auffassung des LRH ihrer bisher erklärten Vorbildfunktion nicht mehr nach.

Aufbauorganisation der Ministerien – nicht nachhaltig

Ein Blick auf wesentliche Organisationsentscheidungen der Landesregierung zeigt, dass diese in einigen Fällen nicht von langer Dauer waren. Die fehlende Nachhaltigkeit bei der Gestaltung der Aufbauorganisation durch die Landesregierung wird aus Sicht des LRH an ausgewählten Einzelbeispielen deutlich. So gab es in der jüngeren Vergangenheit Organisationsentscheidungen, die die Landesregierung sehr schnell wieder rückgängig machte. Das Justizministerium richtete

²⁷² Jahresbericht 2020, Teil 2, S. 4 „Aufbauorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei“.

²⁷³ Drs. 18/9949.

beispielsweise zum 01.04.2020 eine Stabsstelle „Zukunft der Justiz“ ein und löste diese bereits im März 2021 wieder auf.²⁷⁴ Ähnlich erging es der Stabsstelle „Planung und Strategie“, die das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im August 2020 einrichtete. Auch in größerem Maßstab zeigte sich im nachgeordneten Bereich, dass Organisationsentscheidungen eine kurze Haltbarkeit haben. Beispiele griff der LRH mit der Auflösung des Landesamts für Statistik und der Organisation des Niedersächsischen Landesamts für Bezüge und Versorgung in seinen Jahresberichten 2016²⁷⁵ und 2018²⁷⁶ auf.

Die nicht nachhaltigen Organisationsentscheidungen der Landesregierung zeigen aus Sicht des LRH, dass sie diese Entscheidungen nicht auf der Basis einheitlicher Maßstäbe und ausschließlich sachlicher Entscheidungsgrundlagen traf. Der LRH kritisiert, dass die Landesregierung zudem die Selbstbindung an die eigene Zielorganisation aufgab.

Koordinierte Stellungnahme der Ministerien und der Staatskanzlei sowie Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Ministerium für Inneres und Sport wies in der koordinierten Stellungnahme darauf hin, dass es entgegen der Darstellung des LRH Organisationsanalysen gegeben habe und verweist auf den Abschlussbericht der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“. Auch das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme auf Organisationsprojekte in der Finanz-, der Bau- und der Bezügeverwaltung hin. Diese Beispiele für Organisationsarbeit sind dem LRH bekannt. Es handelt sich jedoch weitgehend um isolierte Einzelprojekte, die gerade nicht den Schluss zulassen,

²⁷⁴ Drs. 18/9015.

²⁷⁵ Jahresbericht 2016, S. 34 „Landesamt für Statistik – Errichtung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“.

²⁷⁶ Jahresbericht 2018, S. 80 „Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Organisationsentscheidungen“.

dass die Organisationsarbeit flächendeckend, vorausschauend und gestaltend ist.

Fazit

Eine zukunftsgerichtete und effektive Organisationsarbeit ist Voraussetzung für eine sachgerechte Entwicklung der Landesverwaltung, für eine wirtschaftliche Nutzung der personellen, finanziellen und sächlichen Ressourcen sowie eine sachgerechte Verwaltungsdigitalisierung. Die Landesregierung versäumt es aus Sicht des LRH durch eine angemessene Wahrnehmung organisatorischer Aufgaben, das Gebot der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und die Verwaltungsdigitalisierung bestmöglich umzusetzen. Trotz verschiedener Aktivitäten der Landesregierung trat insoweit keine wesentliche Verbesserung ein. Im Gegenteil, durch den Verzicht der Landesregierung auf die Selbstbindung an die eigene Zielorganisation gab sie weitere organisatorische Mechanismen auf, die aus Sicht des LRH der Einhaltung des Gebots der Wirtschaftlichkeit dienen.

Diese Defizite sind insbesondere vor dem Hintergrund der finanziellen Belastungen durch die COVID-19-Pandemie, wegen begrenzter Ressourcen, der stetigen Veränderung von Aufgaben und der fortschreitenden Verwaltungsdigitalisierung zu kritisieren. So nachvollziehbar beispielsweise die Entscheidungen des Programmmanagements im Rahmen von DVN sein mögen, u. a. das Projekt P7 aus Kapazitätsgründen anzuhalten, so gravierend sind dennoch die Auswirkungen. Die Ressorts können die fehlende Unterstützung nicht hinreichend durch eigenes Handeln ausgleichen. Die Verwaltungsdigitalisierung erfolgt dadurch weder systematisch, noch wirtschaftlich oder nachhaltig. Es droht Stückwerk und eine Schleife sich wiederholender Anpassungsprozesse. Die Gestaltung von Arbeitsabläufen und Strukturen gehört ebenso zu den Kernaufgaben, wie das Changemanagement und das Instrument der Aufgabenkritik. Ohne einen signifikanten Ausbau der Organisationsarbeit besteht zudem die Gefahr, dass unwirtschaftliche analoge Prozesse zu unwirtschaftlichen digitalen Prozessen umgestaltet werden.

Die Landesregierung sollte umgehend die Organisationsarbeit intensivieren und dabei dringend erforderliche Maßnahmen hoch priorisieren. Hierfür muss die Landesregierung die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen bereitstellen, andernfalls werden sich unwirtschaftliche Zustände nach Ansicht des LRH verstetigen bzw. durch eine Digitalisierung bestehender nicht optimierter Prozesse neue geschaffen.

21 Personal für allgemeine Verwaltungsaufgaben in der Justiz – effizienter einsetzen und ausbilden

Das Justizministerium gewährt Zuschläge auf Personalbedarfe für allgemeine Verwaltungsaufgaben in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften. Hiervon profitieren insbesondere kleine Amtsgerichte. Der LRH stellte fest, dass das Justizministerium die Zuschlagsbedarfe nicht sach- und methodengerecht ermitteln lies. Er ist der Ansicht, dass die Zuschläge in optimierten Strukturen nicht erforderlich wären und sieht diesbezüglich ein jährliches Einsparpotenzial in Höhe von ca. 8,6 Mio. €.

In Niedersachsen dauert die Ausbildung von Justizfachwirtinnen und Justizfachwirten länger als in den übrigen Bundesländern. Dies hält der LRH nicht für notwendig. Mit einer Reduzierung der Ausbildungszeit könnte das Justizministerium die Ausbildungskosten um jährlich ca. 2 Mio. € senken.

Allgemeines

Das Personal in öffentlichen Verwaltungen ist wirtschaftlich und sparsam einzusetzen (§ 7 LHO). Hierfür ist regelmäßig der Personalbedarf sach- und methodengerecht auf Basis optimierter Organisationsstrukturen zu ermitteln.²⁷⁷ Der LRH untersuchte bei Gerichten und Staatsanwaltschaften den Personaleinsatz für allgemeine Verwaltungsaufgaben.²⁷⁸ Hierzu zählen z. B. Aufgaben in den Verwaltungsbereichen Haushalt, Organisation, Personal und Informationstechnik.

²⁷⁷ Vgl. Leitsätze für die Personalbedarfsermittlung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 03.12.2018.

²⁷⁸ Ausgewertet wurden die Personalausstattungen aller Gerichtsbarkeiten und Staatsanwaltschaften anhand von Personalübersichten und dokumentierten Aufgabenverwendungen.

Verwaltungszuschläge für dezentrale Verwaltungsstrukturen

Die Justiz ermittelt ca. 60 % ihres Personalbedarfs mit dem Berechnungssystem „PEBB§Y“. Dieses basiert auf bundesweit erhobenen durchschnittlichen Bearbeitungszeiten. Die einzelnen Aufgaben werden dabei bestimmten PEBB§Y-Produkten zugeordnet. Für die Produkte „Personalverwaltung“ und „Allgemeine Verwaltungstätigkeiten“ in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften können die Bundesländer ausgehend von ihren strukturellen Besonderheiten Zu- und Abschläge von bis zu 25 % auf die bundeseinheitlichen Werte festlegen.

Das Justizministerium evaluierte im Jahr 2019 die Notwendigkeit gewährter Verwaltungszuschläge. Dabei sollten die Staatsanwaltschaften und ordentlichen Gerichte ihre zuschlagsbasierten Personalausstattungen jeweils Tätigkeiten zuordnen und erläutern. Auf Basis des mitgeteilten Ist-Personaleinsatzes legte das Justizministerium einen pauschalen Verwaltungszuschlag auf die Bedarfe nach PEBB§Y in Höhe von 12,5 % fest. Die Mittelbehörden können diese zusätzlichen Kapazitäten innerhalb ihres Geschäftsbereichs frei verteilen. Den Oberlandesgerichten gab das Ministerium am 20.05.2020 allerdings auf, vorrangig den Amtsgerichten – insbesondere kleinen Amtsgerichten – Zuschläge in Höhe von bis zu 25 % zu gewähren.

Der LRH kritisiert, dass die Zuschlagsentscheidung im Wesentlichen nur auf einer Analyse der personellen Ist-Ausstattung basiert. Die betreffenden Aufgaben wurden weder einer systematischen Aufgabenkritik unterzogen, noch wurden geeignete Methoden der Personalbedarfsermittlung (z. B. Zeitaufnahme, Multimomentaufnahme, tages- oder prozessbezogene Selbstaufschreibung)²⁷⁹ angewandt. Eine sach- und methodengerechte Bedarfsermittlung liegt insoweit nicht vor. Überdies ist es aus Sicht des LRH nicht zielführend, bundeseinheitliche Basiswerte auch für Aufgaben zu Grunde zu legen, die deutlich unterschiedlich und damit gerade nicht bundeseinheitlich organisiert sind. Die Möglichkeit, von den folglich nicht repräsentativen

²⁷⁹ Siehe Fn. 277.

PEBB§Y-Werten pauschal abweichende Bedarfe durch Zu- oder Abschläge festzusetzen, kann insoweit nicht zu validen Personalbedarfswerten führen.

Kleine Amtsgerichte erhalten über den Verwaltungszuschlag eine bevorzugte Personalausstattung. Größere Behörden bzw. Organisationseinheiten erhalten keine oder nur geringere Zuschläge. Dort werden die umfangreicheren Verwaltungsaufgaben im Ergebnis wirtschaftlicher erledigt als in kleinen Amtsgerichten. Darin sieht der LRH bestätigt, dass größere Mengengerüste Kosteneinsparungen, Spezialisierung und Standardisierung erleichtern.

Vergleichbar vorteilhaft wäre eine stärkere Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben aus Sicht des LRH daher auch für die 15 Arbeitsgerichte. Dort stellte er z. B. fest, dass die Rechtsprechungstätigkeiten der Behördenleitungen deren Verwaltungsaufgaben in jedem Gericht überwogen. Charakterisierend für Behördenleitungen sind gerade die leitenden Verwaltungsaufgaben. Den kleinsten Personalausstattungsanteil für diese Aufgaben hatte im Jahr 2020 das Arbeitsgericht Wilhelmshaven mit 0,08 Vollzeiteinheiten (VZE).

Eine Bündelung der Verwaltungsaufgaben kann z. B. durch Aufgabenübertragungen, durch Reduzierung von Gerichtsstandorten oder durch Umorganisation von kleinen Gerichten in Zweigstellen erreicht werden. In der Vergangenheit empfahl der LRH dem Justizministerium zur Steigerung von Qualität, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit bereits mehrfach, die Amtsgerichte neu zu strukturieren.²⁸⁰ Vergleichbare Forderungen kommen auch aus der Justiz selbst. Überdies macht die voranschreitende Digitalisierung eine Strukturreform in der Justiz aus Sicht des LRH zunehmend dringlicher, aber auch einfacher umsetzbar. Dem Justizministerium empfiehlt der LRH daher, zunächst die allgemeinen Verwaltungsaufgaben der Justiz möglichst weitgehend zu zentralisieren. Dadurch wären die Verwaltungszuschläge in entsprechend optimierten Strukturen nicht länger erforderlich. Das bedarfsorientierte

280 Jahresbericht 2016, S. 151 „Amtsgerichte in Niedersachsen – weniger wäre besser“; Jahresbericht 2021, S. 232 „Justiz – effizienter sichern“.

Einsparpotenzial²⁸¹ in der ordentlichen Gerichtsbarkeit entspricht jährlichen Personalkosten in Höhe von ca. 8,6 Mio. €²⁸².

Das Justizministerium entgegnete hierzu, die im Rahmen von PEBB§Y erhobenen Bearbeitungszeiten seien eine empirisch valide und analytisch gesicherte Grundlage. Bei der Evaluation der gewährten Verwaltungszuschläge habe es darauf verzichtet, die zugrundeliegenden PEBB§Y-Basiszahlen erneut zu untersuchen. Es habe den Ist-Zustand bei den zuschlagsfähigen Tätigkeiten analysiert. Den Zuschlag steuern die Mittelbehörden. Dabei besonders auf die Belange kleiner Gerichte zu achten, sei hinsichtlich der Personalausstattung nach der Beschäftigtenzahl angeregt worden, da dort viele Verwaltungsaufgaben den gleichen Aufwand verursachen, wie in größeren Gerichten. Die Möglichkeit, Gerichtsstandorte zu reduzieren, sei nicht allein aus fiskalischen Gesichtspunkten zu betrachten. Die Einrichtung von Zweigstellen lehne es ab, da dies mit administrativen Problemen verbunden sei.

Die Ausführungen des Justizministeriums überzeugen den LRH nicht. Die betrachteten Verwaltungsorganisationen sind bundesweit sehr verschieden. Es ist seines Erachtens daher nicht sachgerecht, aus den Stichproben anderer Bundesländer den Personalbedarf in Niedersachsen abzuleiten. Die erhobenen Daten hält er insoweit nicht für repräsentativ. Die Bundesländer können Zu- und Abschläge gewähren, um zu ausreichenden Grundlagen für die Bedarfsbegründungen zu gelangen. Die Feststellung der Personalausstattungen für zuschlagsfähige Verwaltungsaufgaben in Ergänzung zu den PEBB§Y-Werten kann eine methoden- und sachgerechte Ermittlung des Personalbedarfs in der niedersächsischen Justizverwaltung nicht ersetzen. Diese ist aus Sicht des LRH, verbunden mit einer Aufgabenkritik, weiterhin notwendig. Soweit das Justizministerium die bevorzugte Personalausstattung kleiner Gerichte für notwendig erachtet, sieht der LRH deren

281 Verwaltungszuschlag 2020/2021: 21,79 VZE in der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt; 41,52 VZE in der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt und 26,72 VZE in der Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt.

282 Berechnung auf Basis der standardisierten Personalkostensätze des Finanzministeriums für den Besoldungsbereich 2021 (jeweils zweite Besoldungsgruppe der betreffenden Einstiegsämter): $21,79 \times 71.268 \text{ € (A 7)} + 41,52 \times 82.668 \text{ € (A 10)} + 26,72 \times 136.614 \text{ € (A 15)} = \underline{8.635.631,16 \text{ €}}$.

vergleichsweise geringere Wirtschaftlichkeit gegenüber größeren Organisationseinheiten bestätigt. Diesbezüglich bleibt der LRH der Ansicht, dass das Justizministerium die Gerichtsstruktur immer auch aus wirtschaftlicher Sicht betrachten muss (§ 7 LHO). Die vom Ministerium unterstrichene Bürgernähe ist dabei seines Erachtens zunehmend weniger als örtliche Nähe zu definieren. Vielmehr ist die elektronische Erreichbarkeit der Justiz von wachsender Bedeutung. Mit Blick auf die Digitalisierungsdynamik hält er eine zeitnahe Modernisierung zumindest der Verwaltungsstrukturen in der Justiz geradezu für zwingend geboten. Soweit das Justizministerium Zweigstellen ablehnt, weist der LRH auf die bewährten Zweigstellen des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen und der Staatsanwaltschaft Lüneburg hin.

Möglichkeit zur Steigerung der Ausbildungseffizienz

Beamtinnen und Beamte der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt, und vergleichbar eingesetzte Tarifbeschäftigte übernehmen zahlreiche allgemeine Verwaltungsaufgaben in der Justiz. Aufgrund des demografischen Wandels benötigt die Justiz in dieser Beschäftigungsebene absehbar viele Nachwuchskräfte.²⁸³

Der Niedersächsische Haushaltsplan sieht seit dem Jahr 2021 insgesamt 467 Stellen für Sekretärinwärterinnen und -anwärter vor. Die damit verbundene Ausbildung zu Justizfachwirtinnen bzw. Justizfachwirten dauert zweieinhalb Jahre. Die Ausbildung kann nicht verkürzt werden. Der LRH stellte fest, dass die Ausbildungszeit in den übrigen Bundesländern kürzer ist. In der Regel beträgt diese zwei Jahre. Darüber hinaus kann die Ausbildung unter bestimmten Anrechnungsvoraussetzungen z. B. in Nordrhein-Westfalen und Thüringen um bis zu einem Jahr verkürzt werden.

Der LRH ist der Ansicht, dass die Berufsanforderungen für Justizfachwirtinnen und Justizfachwirte bundesweit grundsätzlich vergleichbar und einheitlich sind. Eine um sechs Monate längere Ausbildung hält er

283 Stenografischer Bericht, 93. Sitzung des Nds. Landtages am 09.12.2020, Rede der Nds. Justizministerin, S. 8927.

daher nicht zwingend für erforderlich. Er empfiehlt dem Justizministerium, eine anforderungsgerechte Ausbildung in zwei Jahren zu ermöglichen. Dadurch könnte das Ministerium die Ausbildungskosten deutlich senken, ohne dass die Qualität der Ausbildung unangemessen leidet. Durch die Anrechnung geeigneter Vorbildungen und Erfahrungen auf die Ausbildungszeit sind weitere Einsparungen möglich. Das am aktuellen Bedarf orientierte jährliche Einsparpotenzial beziffert der LRH auf ca. 2 Mio. €. ²⁸⁴

Das Justizministerium teilte hierzu mit, dass ein pauschaler Vergleich der bundesweiten Ausbildungszeiten wegen der unterschiedlich genutzten Aufgabenübertragung nach § 36 b Rechtspflegergesetz und der besonderen Anforderungen an die in Niedersachsen eingerichteten Serviceeinheiten nicht sachgerecht erscheine. Die auf eine Dauer von zweieinhalb Jahren ausgerichtete Ausbildung habe sich hervorragend bewährt.

Aus Sicht des LRH weichen die beruflichen Anforderungen in Niedersachsen nicht so stark von anderen Bundesländern ab. Die Mehrheit der Bundesländer hat Aufgaben aus dem Aufgabenkatalog des § 36 b Rechtspflegergesetz auf die mittlere Beschäftigungsebene übertragen. Die Bundesländer Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt schöpften dabei die Übertragungsmöglichkeiten sogar weiter aus als Niedersachsen. Überdies ist das Organisationsmodell der Serviceeinheiten in der Bundesrepublik vorherrschend und kein Alleinstellungsmerkmal für Niedersachsen.

284 Berechnung: 15.990 € (Allgemeiner Durchschnittssatz der Jahresbezüge von Beamtinnen/Beamten auf Widerruf, Besoldungsgruppen A 6 bis A 8 gemäß der standardisierten Personalkostensätze 2021) + 4.797 € (Versorgungszuschlag und Aufwendungen für Beihilfen: 30 % der Jahresbezüge + 2.500 €) + 128 € (Personalbezogene Sachausgaben) = 23.415 € (Bruttopersonalkosten); 23.415 € + 3.512 € (15 % Personalgemeinkostenzuschlag) = 26.927 €; 26.927 € ÷ 2 (Halbjahr) = 13.463,5 €; 153 (Einstellungen 2021) x 13.463,5 € = 2.059.915,50 €.

22 Vorbereitungsdienst für die Lehrämter an den niedersächsischen Studienseminaren

Das Land investierte in die zweite Phase der Lehrerausbildung jährlich mehr als 182 Mio. €. Davon stellte der Landeshaushalt rd. 780 Vollzeiteinheiten mit einem Kostenvolumen von über 77 Mio. € nicht transparent dar.

Die Kosten kleinerer Studienseminare lagen deutlich über denen an großen Standorten und variierten je nach Schulform: So kostete die Ausbildung einer Berufsschullehrkraft rd. 36.000 €, die einer Grundschullehrkraft im selben Zeitraum dagegen nur 22.000 €.

Allgemeines

Niedersachsen bildete im Prüfungszeitraum der Schuljahre 2017/18 bis 2019/20 durchschnittlich 4.679 Lehrkräfte aus. An insgesamt 50 Studienseminaren nehmen die Lehrkräfte im 18-monatigen Vorbereitungsdienst an einem Pädagogikseminar und zwei fachlichen Seminaren teil.²⁸⁵ Die Ausbildung führen Lehrkräfte der entsprechenden Lehrämter und Fächer durch. Da diese in ihren Stammschulen weiterhin im Einsatz sind, gewährt ihnen das Kultusministerium hierfür Anrechnungstunden, um die sich der eigene Unterricht reduziert. Für rd. die Hälfte der Auszubildenden für die Lehrämter an Gymnasien und berufsbildenden Schulen stehen nach A 15 Niedersächsisches Besoldungsgesetz (NBesG) bewertete Dienstposten und Planstellen zur Verfügung. Alle anderen bleiben in ihrem mitgebrachten Amt, erhalten aber eine monatliche Zulage in Höhe von 150 €.

²⁸⁵ In den Studienseminaren für Sonderpädagogik umfasst die Ausbildung neben dem Pädagogikseminar zwei Seminare in sonderpädagogischen Fachrichtungen sowie in einem Unterrichtsfach.

Veranschlagung der Ausgaben für Studienseminare im Haushalt

Die Ausgaben der Studienseminare veranschlagt das Kultusministerium grundsätzlich im Kapitel 07 45 – „Vorbereitungsdienst für die Lehrämter“; im Prüfungszeitraum waren dies in einem Haushaltsjahr durchschnittlich rd. 110 Mio. €. Hieraus finanziert das Kultusministerium die Sachausgaben, die Personalausgaben der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst sowie des Leitungs- und Verwaltungspersonals der Studienseminare.

Die Ausgaben für die fast 20.000 Anrechnungsstunden der Auszubildenden zahlte das Land jedoch nicht aus dem einschlägigen Fachkapitel, sondern vollständig aus den Schulkapiteln. Somit waren nach Auffassung des LRH etwa 77,2 Mio. € für die Lehrerausbildung nicht transparent im Haushalt abgebildet. Das Land investiert viel in die Ausbildung seiner Lehrkräfte – nur kann der Haushaltsgesetzgeber dies aufgrund der gewählten Systematik nicht nachvollziehen.

Vorgaben und deren Anwendung.

Die Schulbehörden gewähren den in der Ausbildung tätigen Lehrkräften Anrechnungsstunden für die Durchführung der Pädagogik- und Fachseminare.

Nur in „besonders gelagerten Einzelfällen“ dürfen darüber hinaus weitere Anrechnungsstunden gewährt werden. Diese Ausnahmen sind weder in Umfang noch Inhalt abschließend definiert. Dazu zählten neben Fahrzeiten insbesondere Anrechnungsstunden für IT-Administration oder die Unterstützung der Studienseminarleitung.

Eine unübersichtliche Zahl von Verfügungen, Schreiben und Sitzungsprotokollen sowie Einzelentscheidungen oder sogar mündlich überlieferten Grundsätzen regelt die Vergabe der Anrechnungsstunden. Sogar ein 45 Jahre alter Erlass findet immer noch Anwendung:

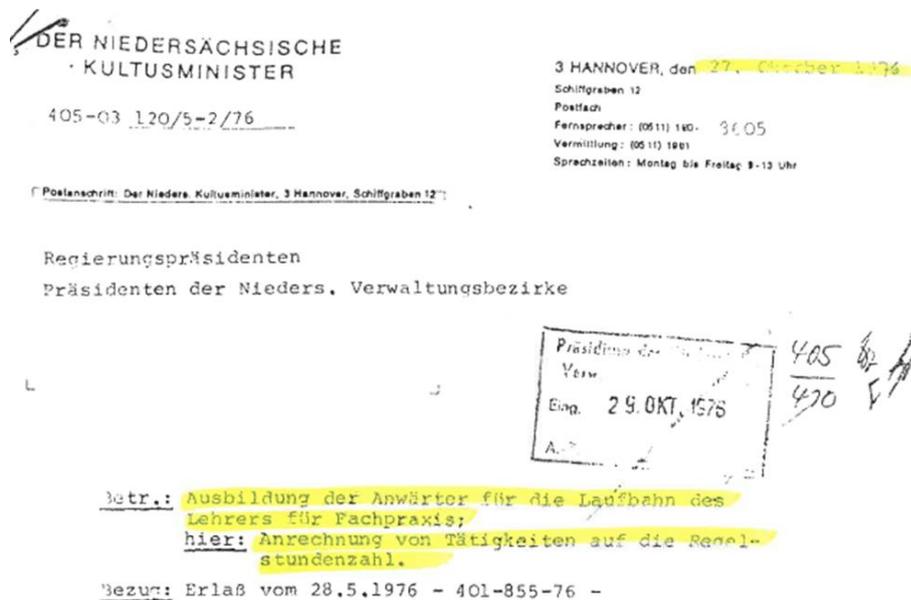


Abbildung 10: Erlass aus dem Jahr 1976, noch in Anwendung

Dies führte in der Praxis zu einer uneinheitlichen Gewährung von Anrechnungsstunden, die der LRH am Beispiel von Fahrzeiten zwischen Studienseminar und Ausbildungsschulen verdeutlicht:

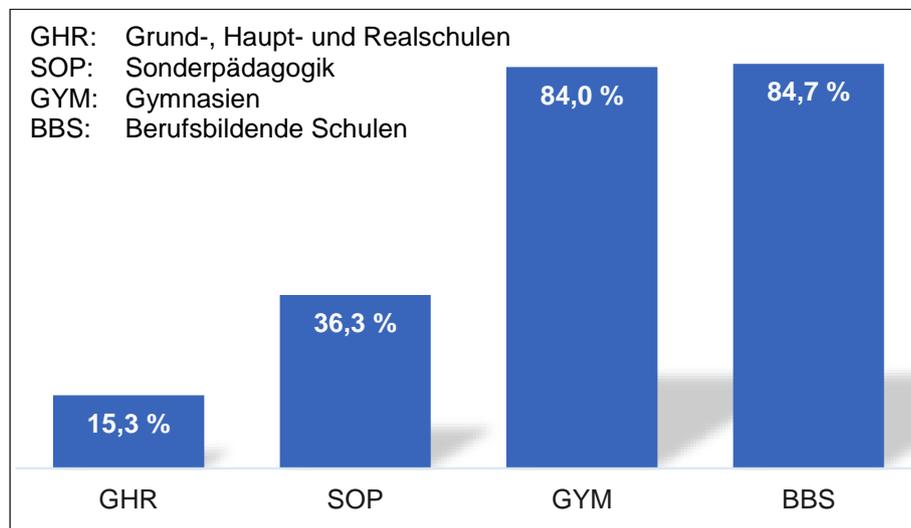


Abbildung 11: Prozentsatz der Auszubildenden mit Anrechnungsstunden für Fahrzeiten

In den gymnasialen und berufsbildenden Studienseminaren erhielten über 84 % der Auszubildenden Anrechnungsstunden für Fahrzeiten; hier wurde die Ausnahme zur Regel. Die überwiegende Mehrheit der

Ausbildenden an den Grundschulseminaren machte hingegen keine Fahrzeiten geltend.

Die Kosten der für Fahrzeiten vergebenen Anrechnungsstunden betragen je Schuljahr durchschnittlich über 5 Mio. €; dies entspricht 45 Vollzeiteinheiten (VZE).

Der LRH hält die unterschiedliche Anwendungspraxis weder für sachgerecht noch für angemessen. Die Ungleichbehandlung der verschiedenen Lehrämter ist offensichtlich sachlich nicht begründet und sollte vom Kultusministerium für alle Studienseminare vereinheitlicht werden. Es ist zu begrüßen, dass das Ministerium die Vergabe von Anrechnungsstunden in diesem Sinne novellieren und gleichzeitig darauf hinwirken möchte, dass die Vorgaben vereinheitlicht und konsequent von den regional zuständigen Schulbehörden umgesetzt werden. Der LRH erwartet, dass bei der Novellierung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden.

Einhaltung der Unterrichtsverpflichtung

„Es muss in jedem Fall gewährleistet sein, dass sie [die Fachleiterinnen und Fachleiter] in den von ihnen vertretenen Fächern in angemessenem Umfang Unterricht erteilen“.²⁸⁶

Eine Mindestunterrichtsverpflichtung der Auszubildenden soll deren Verankerung im Unterrichtsgeschehen und somit „kontinuierlich eigene unterrichtliche Erfahrungen“ sicherstellen.²⁸⁷ Dabei obliegt die Überwachung der Einhaltung nicht den Seminaren, sondern den Schulleitungen der jeweiligen Stammschulen der Auszubildenden.

²⁸⁶ Erlass des Kultusministeriums „Arbeitszeit der Lehrkräfte mit Aufgaben im Rahmen der Ausbildung für die Lehrämter an Gymnasien und an berufsbildenden Schulen“ vom 30.06.1992 (SVBl. S. 203), geändert am 30.10.1996 (SVBl. S. 441), Nr. 3 Satz 3.

²⁸⁷ Siehe auch Erläuterungen von Hayashi, Nadja und Kaufmann, Jürgen in: Uhlig, Peter/Solf, Sandra (Hrsg.): Schulrecht für die Praxis, Kommentar, Ausgabe Niedersachsen, Lfg. 36/2015, § 17, Erl. 1, S. 135.

Nach den Auswertungen des LRH erfüllten die an den Studienseminaren aller Schulformen tätigen Lehrkräfte oftmals nicht die Mindestunterrichtsverpflichtung: Bei den Ausbildenden für Grund-, Haupt- und Realschulen und für Sonderpädagogik betraf dies 30 %, für die berufsbildenden Schulen 26 % und für die Gymnasien 25 %.

Der LRH wertet es als positiven Schritt, dass das Kultusministerium Änderungen herbeiführen möchte, sieht aber Handlungsbedarf in der Kontrolle: Schulleitungen, die keinen Einfluss auf die Gewährung von Anrechnungsstunden für die Arbeit ihrer Lehrkräfte am Studienseminar haben, können nach Einschätzung des LRH auch deren Einhaltung der Mindestunterrichtsverpflichtung nicht verantworten.

Höhere Kosten kleiner Standorte

Der LRH ermittelte für jedes Studienseminar die Kosten des ausbildenden Personals pro Lehrkraft im Vorbereitungsdienst. Dabei stellte er bei allen Lehrämtern hohe Unterschiede zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Wert für ein Ausbildungshalbjahr fest; im Extremfall betrug dieser bei den Studienseminaren für berufsbildende Schulen fast das Dreifache.

Ursache für diese deutlichen Differenzen war maßgeblich die jeweilige Größe der Studienseminare, wie die folgenden Auswertungen des LRH zu den Kosten pro Lehrkraft im Vorbereitungsdienst zeigen:

- Bei den Studienseminaren für das Lehramt für Sonderpädagogik lagen die durchschnittlichen Personalkosten in einer Regionalabteilung rd. 26 % über denen einer anderen, in deren Studienseminaren doppelt so viele Lehrkräfte ausgebildet wurden.
- Die Personalkosten pro Lehrkraft im Vorbereitungsdienst des kleinsten berufsbildenden Seminars in Braunschweig waren fast doppelt so hoch wie die in Osnabrück, wo im Durchschnitt mehr als 2,5-mal so viele Lehrkräfte ausgebildet wurden.

Der LRH regt daher die Einführung von Mindestgrößen für Studienseminare an. Soweit die Ausbildungszahlen an einzelnen Seminaren durch einen Ausgleich zwischen den Standorten nicht erhöht werden können, sollte die Möglichkeit einer Zusammenführung oder Aufhebung von Studienseminaren geprüft werden.

Ausbildungskosten einer Lehrkraft im Vorbereitungsdienst

Der LRH ermittelte die Kosten eines Ausbildungsgangs der verschiedenen Lehrämter. Die nachstehende Tabelle fasst die auf jede Lehrkraft im Vorbereitungsdienst entfallenden durchschnittlichen Anrechnungsstunden sowie die Personalkosten²⁸⁸ für einen Ausbildungsdurchgang zusammen:

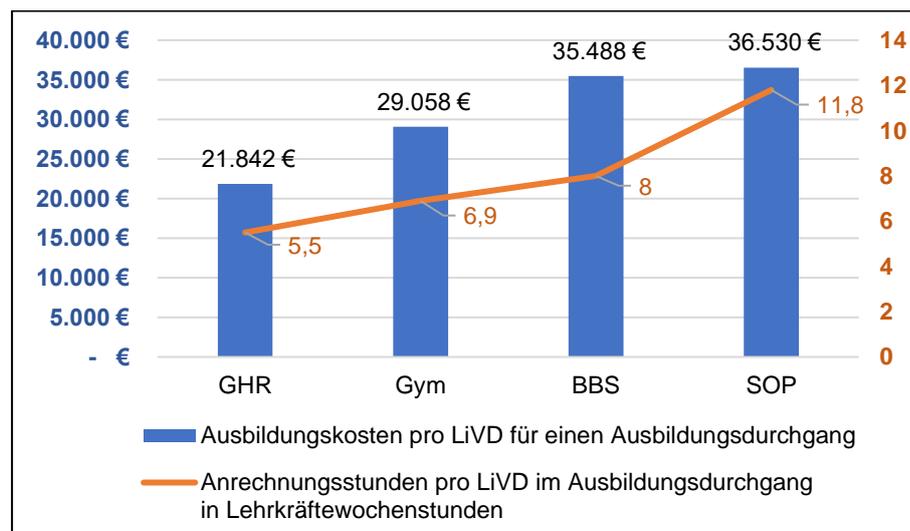


Abbildung 12: *Ausbildungskosten und Anrechnungsstunden pro Lehrkraft im Vorbereitungsdienst (LiVD) vom 2. Schulhalbjahr 2018/19 bis zum 2. Schulhalbjahr 2019/20*

Aus Sicht des LRH ist die große Differenz zwischen den Lehrämtern sowohl hinsichtlich der Kosten aufgrund des unterschiedlichen Besoldungsgefüges als auch der Anrechnungsstunden pro Lehrkraft im Vorbereitungsdienst nicht sachlich zu begründen. Das Kultusministerium weist zu Recht darauf hin, dass die Abweichungen bei den

²⁸⁸ Unberücksichtigt bleiben die Kosten für Quereinsteigende, Verwaltungspersonal, für Sach- und Investitionskosten sowie die Anwärterbezüge der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst.

Studienseminaren für Sonderpädagogik mit der besonderen Struktur der Ausbildung zu begründen ist. Nach Auffassung des LRH darf das Land nur dort unterschiedlich handeln, wo auch sachliche Unterschiede die Ungleichbehandlung rechtfertigen.

23 Optimierungspotenzial bei der Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund

Der LRH sieht Optimierungspotenzial bei der Steuerung der Veranstaltungen und des Betriebs der Gästezimmer in der Landesvertretung in Berlin. Beispielsweise prüfte sie bei Veranstaltungen für Externe nicht, ob das von ihr erhobene Entgelt die Kosten deckte. Für Gästezimmer ermittelte sie weder die Kosten noch deren Auslastung. Zudem überließ sie diese zum Teil unentgeltlich an Personen außerhalb der Landesverwaltung. Sie sollte insbesondere in diesen Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einführen.

Auch waren die beiden Dienstkraftfahrzeuge nicht ausgelastet. Auf zumindest ein Auto könnte verzichtet werden.

Allgemeines

Die Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund hat die Aufgabe, die allgemeine Vertretung der Interessen des Landes in Berlin wahrzunehmen, die Bundsratsarbeit des Landes zu koordinieren und an der Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit des Bundes mitzuwirken. Dabei sollen auch Leistungen des Landes sowie seiner Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit in geeigneter Weise dargestellt sowie Kontakte zu Institutionen aus dem In- und Ausland gepflegt werden.

Bis Oktober 2017 war die Landesvertretung organisatorisch der Staatskanzlei zugeordnet. Seit der Umstrukturierung der Landesregierung im November 2017 wurde die Zuständigkeit an das neu eingerichtete Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung verlagert.

Der LRH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesvertretung. Schwerpunkte der Prüfung waren insbesondere die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel. Darüber hinaus

prüfte er, ob die Landesvertretung ihre Einnahmemöglichkeiten in vollem Umfang nutzte. Hierbei betrachtete er im Wesentlichen Daten und Vorgänge aus den Jahren 2016 bis 2018.

Veranstaltungen

Eine zentrale Aufgabe der Landesvertretung ist die Repräsentation des Landes Niedersachsen in Berlin, z. B. durch Veranstaltungen verschiedener Art sowie die Kontaktpflege zu Verbänden und Institutionen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur.

Die Landesvertretung differenzierte bei den Veranstaltungen zwischen Eigen-, Fremd- und Kooperationsveranstaltungen. Als Eigenveranstaltungen galten die Veranstaltungen, die sie selbst organisierte und bei denen sie alle Kosten trug. Als Fremdveranstaltungen definierte die Landesvertretung Veranstaltungen, bei denen Dritte die Kosten erstatteten, z. B. für die Nutzung der Räume und das Catering. Diese sollten einen Bezug zu Niedersachsen haben bzw. im Landesinteresse sein. Bei Kooperationsveranstaltungen bestand ein beiderseitiges Interesse an der Durchführung der Veranstaltung. In diesen Fällen stellte die Landesvertretung keine Raummieten, jedoch die sonstigen Kosten wie bei einer Fremdveranstaltung in Rechnung.

Die Entscheidung, ob und welche Veranstaltungen in der Landesvertretung durchgeführt wurden, traf die Landesvertretung grundsätzlich einzelfallbezogen. Dabei dokumentiert sie jedoch nicht die Gründe, warum und in welchem Umfang Dritte bei Fremd- und Kooperationsveranstaltungen an den Kosten beteiligt wurden. Auch war nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien sie sich für oder gegen die Durchführung einer Veranstaltung entschied. So bestimmte sie zwar, dass Fremdveranstaltungen einen Bezug zu Niedersachsen haben sollen, definierte jedoch hierfür weder die Merkmale noch dokumentierte sie die jeweils getroffene Entscheidung.

Die Landesvertretung wertete die Daten zu den Veranstaltungen wie z. B. Anzahl und Art, Teilnehmende sowie Kosten nicht aus. Auch

ermittelte sie weder die Auslastung der Räume noch die Kosten pro Veranstaltung oder den Nutzerkreis. Sie stellte die Einnahmen den Ausgaben nicht regelmäßig mit einer Schlussabrechnung gegenüber. Die Landesvertretung definierte weder Ziele und Kennzahlen zur Steuerung noch installierte sie ein Veranstaltungsmanagement mit verbindlichen Regeln für Kostenkalkulationen und Auswertungen.

Bei den Fremdveranstaltungen erhob die Landesvertretung ein pauschaliertes Nutzungsentgelt, z. B. für die Bewirtung, die Überlassung der Räume, das Projektmanagement und den Personaleinsatz. Zwar legte sie zur Berechnung des Nutzungsentgelts Kostenpauschalen und Aufschläge für bestimmte Leistungen zugrunde. Jedoch ermittelte sie diese überwiegend aus Erfahrungswerten. Sie ermittelte nicht, ob bzw. inwieweit das erhobene Entgelt für die jeweilige Veranstaltung kostendeckend und damit wirtschaftlich war. Die Landesvertretung erwog, dazu eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Sie setzte diese Überlegungen jedoch bisher nicht um.

Handvorschuss

Bei einigen Veranstaltungen führten die Bareinzahlungen durch vereinnahmte Eintrittsgelder zu hohen Bargeldbeständen, die nicht zeitnah bei der Bank eingezahlt wurden. Zudem dokumentierte die Landesvertretung die Einzahlungen zum Teil nicht oder nicht ordnungsgemäß. Die hohen Bargeldbestände, deren lange Verwarzeiten und eine mangelhafte Dokumentation von Einzahlungen gefährdeten die Kassensicherheit. Eine Kontrolle der Bareinnahmen war so durch die Landesvertretung nicht möglich.

Die Landesvertretung ging bereits während der Prüfung den Hinweisen und Empfehlungen des LRH nach. Dies begrüßt der LRH ausdrücklich.

Gästezimmer

Im Gebäude der Landesvertretung befinden sich fünf Gästezimmer sowie zwei Appartements. Die Gästezimmer sollen überwiegend Landesbediensteten bei deren dienstlichen Aufenthalten in Berlin zur Verfügung stehen. Die Appartements sind jeweils grundsätzlich dem Ministerpräsidenten und der Ministerin bzw. der Bevollmächtigten des Landes beim Bund vorbehalten.

Die Auslastung der Gästezimmer lag in den Jahren 2017 bis 2019 bei durchschnittlich 27 % unter Berücksichtigung von sieben Wochentagen. Selbst wenn nur eine Nutzung von montags bis donnerstags einfließt, läge sie bei durchschnittlich 45 %. Die Auslastung ist damit sehr niedrig. Die Auswertung der Übernachtungsstatistik zeigte zudem, dass die Landesvertretung die Gästezimmer zum Teil unentgeltlich an Personen außerhalb der Landesverwaltung überließ.

Die Landesvertretung ermittelte bisher nicht, welche Kosten beim Betrieb der Gästezimmer tatsächlich entstehen. Damit war ihr auch nicht bekannt, ob die Übernachtungspreise kostendeckend waren.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die Landesvertretung die Wirtschaftlichkeit der Gästezimmer beurteilen kann.

Dienstkraftfahrzeuge

Die Landesvertretung verfügt über zwei Dienstkraftfahrzeuge. Eines wird vorrangig von der Bevollmächtigten des Landes Niedersachsen beim Bund, dem Ministerpräsidenten, den Ministerinnen und Ministern sowie den Staatssekretärinnen und Staatssekretären genutzt, wenn sie ihre Dienstgeschäfte in Berlin wahrnehmen. Soweit das Dienstkraftfahrzeug von dem genannten Personenkreis nicht benötigt wird, wird es auch für den laufenden Dienstbetrieb eingesetzt. Das andere Fahrzeug dient hauptsächlich für Kurierfahrten verschiedener Art.

Anhand der Fahrtenbücher für das Jahr 2019 ermittelte der LRH für beide Dienstkraftfahrzeuge eine durchschnittliche Fahrleistung von etwas über 300 km im Monat. Beispielhaft wurden in den Monaten Januar bis April die Fahrzeuge an jedem zweiten Tag mit einer durchschnittlichen Fahrleistung von rd. 17 km pro Fahrt genutzt.

Dienstkraftfahrzeuge dürfen nur beschafft werden, wenn sie für einen bestimmungsgemäßen und geordneten Ablauf des Dienstbetriebs unerlässlich sind und der Dienstreiseverkehr nicht auf andere Weise – insbesondere durch Benutzung regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel – wirtschaftlicher durchgeführt werden kann. Bei der Beschaffung ist das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.²⁸⁹

Der Auslastungsgrad beider Fahrzeuge war sehr gering. Zudem ist die Landesvertretung fußläufig zu Bundesrat und Bundestag gelegen und gut an den öffentlichen Personennahverkehr angebunden. Der LRH hält zumindest die Beschaffung und Nutzung eines der beiden Dienstkraftfahrzeuge für unwirtschaftlich. Die Landesvertretung sollte auch im Hinblick auf die Klimaschutzziele des Landes Niedersachsen²⁹⁰ auf einen Dienstwagen verzichten und damit dem Beispiel der Landesvertretung Schleswig-Holsteins folgen.

Kosten- und Leistungsrechnung

Der LRH sieht die Notwendigkeit, dass die Landesvertretung insbesondere für den Veranstaltungsbereich und den Betrieb der Gästezimmer eine Kosten- und Leistungsrechnung einführt.

²⁸⁹ Vgl. Nr. 1.1 und Nr. 1.3 Satz 1 der Richtlinie über Dienstkraftfahrzeuge in der Landesverwaltung (Kfz-Richtlinie) in Verbindung mit § 7 LHO.

²⁹⁰ Siehe Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (Niedersächsisches Klimagesetz - NKlimaG) vom 10.12.2020, verkündet als Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung und zur Einführung eines Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464).

Das Ministerium teilte hierzu mit, es werde prüfen, ob die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung eine geeignete Methode sei, um die Transparenz über die Kosten zu verbessern.

Der LRH begrüßt dies und weist darauf hin, dass hierdurch die erforderliche Transparenz über Kosten und Leistungen geschaffen würde, um u. a. kostendeckende Entgelte ermitteln zu können und eine wirksame Steuerung zu ermöglichen.

24 Herzog Anton Ulrich-Museum: Komplexe und technisch anspruchsvolle Ersteinrichtungen gehören in kompetente Hände

Das Herzog Anton Ulrich-Museum in Braunschweig war im Zuge der baulichen Sanierung mit der Einrichtung der Ausstellungsräume überfordert. Es verfügte in vielerlei Hinsicht nicht über den nötigen Sach- und Fachverstand und es fehlten entsprechende Personalkapazitäten, um eine kostenintensive Maßnahme dieser Größenordnung bewältigen zu können.

Der LRH ist der Auffassung, dass anspruchsvolle Ausstattungsprojekte dieser Größenordnung auf Nutzerseite im Rahmen der Projekt- und Schnittstellensteuerung federführend durch das Staatliche Baumanagement unterstützt werden sollten. So können negative zeitliche und finanzielle Folgen für das Land vermieden werden.

Allgemeines

Das Staatliche Baumanagement (SB) sanierte und erweiterte für ca. 37 Mio. € das Herzog Anton Ulrich-Museum (HAUM) in Braunschweig, das nach mehrjähriger Bauzeit im Oktober 2016 wiedereröffnet wurde.

Zum Umfang des Gesamtprojekts gehörte auch die rd. 7,5 Mio. € teure Einrichtung der Ausstellungsräume. Nach den Baurichtlinien des Landes (RLBau) ist die Ersteinrichtung Angelegenheit des jeweiligen Nutzenden. Die Schnittstelle zwischen Bauausführung und Einrichtung erfordert nach der RLBau eine intensive Abstimmung zwischen den Beteiligten.²⁹¹ Die erforderlichen Haushaltsmittel für die Ersteinrichtung werden den Nutzenden aus dem genehmigten Gesamtbudget über das zuständige Ressort zur Verfügung gestellt.

²⁹¹ RLBau Teil A 1.3, Abs. 3.2.



*Abbildung 13: Außenfassade des Herzog Anton Ulrich-Museums
(Quelle: Claus Cordes)*

Sachverhalt

Im HAUM galt es, bei der Ausstattung der Ausstellungsräume den besonderen Anforderungen der Exponate im Hinblick auf Raumklima, Lichteinwirkung und Besuchermengen gerecht zu werden. Nach einem vorangegangenen Planungswettbewerb beauftragte das Museum ein Fachplanungsbüro und schloss mit diesem eine Honorarvereinbarung. Zu den darin vereinbarten Aufgaben gehörten die Raumplanung (z. B. Wandbespannung, Farbgestaltung, Anordnung und Beschriftung der Exponate), die Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens für die Innenausstattung sowie die anschließende Projektanbahnung.



Abbildung 14: *Gemäldegalerie des Herzog Anton Ulrich-Museums Braunschweig (Quelle: Claus Cordes)*

Feststellungen des LRH

Der LRH stellte fest, dass das HAUM mit dem Fachplanungsbüro eine Vergütungsvereinbarung auf der Grundlage einer nicht mehr gültigen Honorarordnung abschloss. Zudem versäumte das HAUM das Vergabeverfahren und die Gründe für den Abschluss dieser Vergütungsvereinbarung sowie spätere Vertragsänderungen zu dokumentieren. Rechnungen des Fachplanungsbüros prüfte es nicht auf deren sachliche Richtigkeit. Des Weiteren vergab das Museum entgegen den vergaberechtlichen Bestimmungen²⁹² Ausstattungsarbeiten freihändig und umging damit den Wettbewerb.

Zudem erwies sich die Zusammenarbeit zwischen SB, HAUM, Planungsbüro und den von diesen beauftragten Firmen in der Bauphase als schwierig; insbesondere war die Schnittstellenkoordination erheblich erschwert. Immer wieder leistete das SB unentgeltlich Unterstützung, um das Gesamtprojekt zum Abschluss zu bringen.

²⁹² Niedersächsische Wertgrenzenverordnung (NWertVO) vom 19.02.2014 (Nds. GVBl. S. 64); Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG).

Nach Ansicht des LRH war das HAUM mangels entsprechend qualifizierten Personals mit der Abwicklung dieser komplexen Ersteinrichtungsmaßnahme überfordert. Deshalb empfahl der LRH dem Finanzministerium, anspruchsvolle Erstausrüstungsprojekte künftig nicht mehr den Nutzerinnen und Nutzern zu überlassen, sondern das jeweilige SB mit der Federführung zu beauftragen. Diesem wären dann die Baunebenkosten zu erstatten.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Ministerium bestätigte die Feststellungen des LRH. Bei technisch anspruchsvollen Ersteinrichtungsmaßnahmen, wie z. B. bei der Ausstellungsplanung eines Museums, soll künftig jedoch eine externe Projektsteuerung für den Nutzenden und das Staatliche Baumanagement mit der Schnittstellenkoordination beauftragt werden. Dieses Verfahren soll bei den Baumaßnahmen „Museum Friedland“ und „Vieweghaus“ in Braunschweig erprobt werden.

Schlussbemerkungen

Der LRH gibt hinsichtlich der vom Ministerium angedachten Lösung zu bedenken, dass auch eine externe Projektsteuerung in die örtlichen Gegebenheiten der Baumaßnahme vom SB sowie den Nutzenden eingearbeitet und betreut werden muss. Er erwartet vom Ministerium zu gegebener Zeit einen Erfahrungsbericht über den Einsatz von Projektsteuernden bei den Baumaßnahmen „Museum Friedland“ und „Vieweghaus“.

25 Landwirtschaftskammer unterhält zusätzliche Residenz für Kammerleitung in der Landeshauptstadt

Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen ließ seit dem Jahr 2010 Standortkonzepte erarbeiten, um die Unterbringung am Standort Hannover zu optimieren. Statt die Ergebnisse abzuwarten, verkaufte sie eine Liegenschaft in Innenstadtlage, mietete Teile davon zurück und erwarb im Jahr 2012 zusätzlich ein benachbartes Gebäude. Ein inzwischen fertiggestellter Verwaltungsneubau am Hauptstandort Hannover-Ahlem soll die verstreute Unterbringung wieder zusammenführen. Das damals erworbene Gebäude in der Innenstadt will die Landwirtschaftskammer trotz geringer Auslastung und ausreichender Flächen im wenige Kilometer entfernten Neubau nicht aufgeben.

Allgemein

Die Landwirtschaftskammern Oldenburg und Hannover fusionierten im Jahr 2006 zur Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LwK) mit dem Hauptsitz in Oldenburg. Die Unterbringung der Verwaltung am Standort Hannover war nach Auffassung der LwK nicht optimal. Während die Forschungseinrichtungen überwiegend auf einem kammereigenen Gelände in Hannover-Ahlem angesiedelt waren, war die Verwaltung ursprünglich in einem Gebäudekomplex in der Johannssenstraße 10 in der Innenstadt von Hannover untergebracht. Dieses Gebäude befand sich zu dem Zeitpunkt ebenfalls in Kammerbesitz, erwies sich aber nach der Fusion für die alleinige Nutzung durch die Kammer als zu groß.

Eine im Jahr 2009 gegründete kammerinterne Arbeitsgruppe sollte prüfen, ob eine Zusammenführung weiterer Einrichtungen mit landwirtschaftlichem Bezug zu einem „Grünen Zentrum“ in dem Gebäudekomplex sinnvoll sein könnte. Das war im Ergebnis jedoch mangels Interessenten nicht zu realisieren.

Die LwK gründete im Jahr 2010 weitere Arbeitsgruppen, die ein Konzept für den Standort Hannover erarbeiten sollten. Bevor diese ihre Arbeit aufnahmen, veräußerte die LwK jedoch bereits die Liegenschaft Johannssenstraße 10 in Innenstadtlage und mietete Teilflächen vom Erwerber für eigene Zwecke zurück. Die Rückmietung ausreichender Flächen war nicht möglich, sodass die LwK weitere Büroflächen an anderen Standorten anmieten musste. Zwei Jahre nach dem Verkauf erwarb sie zudem ein dreigeschossiges Gebäude in der Johannssenstraße 2. Teile des ersten Obergeschosses nutzt die Kammer selbst, die übrigen Räume vermietete sie zum Teil.

Der Vorstand der LwK entschied im Jahr 2019, einen Neubau am Hauptstandort Hannover-Ahlem zu errichten, der den gesamten Unterbringungsbedarf der Kammer am Standort Hannover deckt. Dieser ist seit Dezember 2021 fertiggestellt. Dennoch will die Kammer das Gebäude Johannssenstraße 2 auch weiterhin behalten. Zwei bis drei Büros will sie wegen der Nähe zum Landwirtschaftsministerium für die Kammerleitung nutzen, die in Oldenburg hauptansässig ist und einmal monatlich in Hannover ihre Dienstgeschäfte führt. Die restlichen Räume sollen weiterhin vermietet werden.

Würdigung des LRH

Die LwK erhält sich eine Immobilie in Innenstadtlage, obwohl sie dafür keinen räumlichen Bedarf mehr hat. Die räumliche Nähe zum Ministerium ist aus Sicht des LRH als Begründung nicht tragfähig, da der Neubau in Hannover-Ahlem nur knapp fünf Kilometer von der Innenstadt entfernt ist.

Der Vorstand traf die Entscheidung zum Erhalt der Liegenschaft Johannssenstraße 2 auf der Basis „Haben statt Brauchen“ anstatt aus wirtschaftlichen Erwägungen. Der Vorstand wartete bei den Entscheidungen von Liegenschaftsgeschäften von Anfang an nicht konsequent die Untersuchungen der Arbeitsgruppen ab, die er selbst beauftragte, und ließ deren Ergebnisse nicht in seine Entscheidungen einfließen.

Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Das Ministerium erläuterte in seiner Stellungnahme²⁹³ einerseits, dass die LwK in dem Gebäude Johannssenstraße 2 nur im ersten Obergeschoss einen Teil der Flächen u. a. für Besprechungszwecke nutze. Die übrigen Flächen im ersten Obergeschoss sowie im Erd- und im Dachgeschoss seien vermietet. An anderer Stelle wird der Erhalt des Gebäudes mit der weitgehend eigenen Nutzung durch die LwK begründet. Die LwK gehe aktuell für die genannten Flächen davon aus, dass die Kosten des Gebäudes durch die Mieterträge gedeckt würden. Ein wirtschaftlicher Schaden entstehe aus Eigentum und Nutzung des Gebäudes damit weder der Kammer noch dem Land.

Schlussbemerkungen

Die Aussagen des Ministeriums im Hinblick auf den Umfang der Nutzung des Gebäudes Johannssenstraße 2 durch die LwK sind widersprüchlich. Im Falle einer hohen Eigennutzung überzeugt das Argument einer weitgehenden Kostendeckung durch Mieteinnahmen nicht. Im Falle einer geringen Eigennutzung bleibt unberücksichtigt, dass bei Leerständen die Gebäudekosten²⁹⁴ entsprechend von der LwK selbst erwirtschaftet werden müssen.

Der LRH bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass die Flächen in der Johannssenstraße 2 nach Fertigstellung des Neubaus in Hannover-Ahlem für die Kammeraufgaben nicht mehr notwendig sind. Die LwK sollte das Gebäude den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgend veräußern.

²⁹³ Abgestimmte Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und der LwK vom 31.01.2022.

²⁹⁴ Gemäß Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums vom 31.01.2022 betragen die Kosten des Gebäudes im Jahr 2020 inkl. Betriebskosten und Abschreibungen rd. 101.000 €.

26 Rechtsmedizinische Institute: Synergiepotenziale seit Jahren ungenutzt

Vor annähernd zwei Jahrzehnten initiierte die Landesregierung erstmals die Konzentration der beiden universitären rechtsmedizinischen Einrichtungen und ihrer Dienstleistungen. Diese ist bis heute nicht umgesetzt.

Der LRH fordert die Landesregierung auf, die mehrfach beabsichtigte Zusammenführung der Institute zur Rechtsmedizin Niedersachsen zu realisieren und die identifizierten Synergiepotenziale zu nutzen.

Rechtsmedizinische Institute

Niedersachsen verfügt über zwei universitäre rechtsmedizinische Einrichtungen: Das Institut für Rechtsmedizin der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) und die Abteilung Rechtsmedizin der Universitätsmedizin Göttingen (UMG).

Eine medizinische Fakultät benötigt nicht zwingend ein eigenes rechtsmedizinisches Institut. So wird die rechtsmedizinische Lehre im Medizinstudiengang der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg²⁹⁵ durch die Rechtsmedizin der MHH erbracht. Auch die Universitäten Aachen und Marburg verfügen nicht mehr über rechtsmedizinische Institute.

Das Leistungsspektrum der Rechtsmedizin ist allerdings von herausragender Bedeutung für die Rechtspflege, insbesondere für die Strafverfolgung. So erbringen Rechtsmedizinerinnen und Rechtsmediziner neben ihren universitären Kernaufgaben in Forschung und Lehre in erheblichem Umfang entgeltliche Dienstleistungen für Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte. Hierzu zählen beispielsweise gerichtliche Obduktionen, Leichenschauen, Untersuchungen an Tatorten und

²⁹⁵ Modellstudiengang Humanmedizin in der „European Medical School Oldenburg-Groningen“ (EMS).

körperliche Untersuchungen Lebender.²⁹⁶ Zudem umfasst das Leistungsspektrum Fahrtüchtigkeitsuntersuchungen, Alters- und Verwandtschaftsfeststellungen sowie Laboruntersuchungen auf Blutalkohol und sonstige Drogen bzw. Medikamente. Zu all diesen Bereichen erstellen Rechtsmedizinerinnen und Rechtsmediziner schriftliche Gutachten und tragen hierzu in vielen Fällen mündlich in Gerichtsverfahren vor.

Finanzierung rechtsmedizinischer Dienstleistungen

Für die rechtsmedizinischen Dienstleistungen erhalten die Einrichtungen Honorare und Gebühren, die größtenteils bundesgesetzlich festgelegt sind.²⁹⁷ Das Land hat keinen unmittelbaren Einfluss auf deren Höhe.

Seit Langem wird in der Fachöffentlichkeit länderübergreifend thematisiert, dass die Vergütungssätze nicht den tatsächlichen Aufwand der rechtsmedizinischen Institute z. B. bei Obduktionen decken.

Die UMG und die MHH konnten die Erlöse ihrer einzelnen rechtsmedizinischen Leistungen nicht den jeweils entstandenen Kosten gegenüberstellen. Dazu gaben sie unterschiedliche Gründe an. So wurde neben technischen Gegebenheiten auf die hohe Zahl an Einzelleistungen im Labor verwiesen, deren Einzelkosten abhängig vom Gerätenutzungsgrad schwer zu beziffern seien. Auch die erbrachten Leistungen im Bereich Gutachten und Obduktionen seien individuell sehr unterschiedlich. Notwendige „Vorhaltekosten“ wie für die Rufbereitschaft seien leistungsunabhängig.

Dennoch stellten beide Häuser auf Veranlassung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur für das Jahr 2015 einmalig und mit erheblichem Aufwand die Kosten und Erlöse ihrer rechtsmedizinischen

²⁹⁶ Insbesondere Opfer und Tatverdächtige bei Gewalt- und Sexualdelikten.
²⁹⁷ Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG) vom 05.05.2004, (BGBl. I S. 718, 776), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2154).

Dienstleistungsgruppen einander gegenüber. Hierdurch ermittelten sie Defizite in sämtlichen Leistungsbereichen. In der Summe stellten sie eine Kostenunterdeckung von rd. 1,7 Mio. € fest. Das Land erhöhte in der Folge die Grundfinanzierung beider Universitäten ab dem Doppelhaushalt 2017/18 um rd. 1,2 Mio. €. ²⁹⁸

Blutalkoholuntersuchungen unwirtschaftlich

Beide Hochschulen betreiben forensisch-toxikologische Labore mit vergleichbarem Leistungsangebot. Sie untersuchen vor allem Blutproben auf Alkohol, Medikamente und Drogen im Auftrag von Polizei und Justiz. Der Umfang der hierzu benötigten Laborausstattung mit Geräten und Personal hängt maßgeblich vom jährlichen Probenaufkommen ab. Entsprechend sind eine möglichst genaue Prognose und Stabilität der Kontingente für langfristige Personal- und Investitionsentscheidungen unabdingbar. Der LRH stellte fest, dass die Erstattungen für Blutalkoholuntersuchungen bei keinem der beiden Institute die jeweiligen Kosten deckten.

Eine höhere Probenanzahl führt im Allgemeinen durch eine bessere Auslastung vorhandener Kapazitäten zu geringeren Kosten je analysierte Probe. Hinzu kommen bei großen Probenvolumina die Vorteile einer (teil-)automatisierten Analysetechnik, mit der sich Präzision und Effizienz erhöhen lassen. Beide Hochschulkliniken bestätigten, dass ein großes und planbares Probenaufkommen einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz fördere. Dieses Potenzial zur Kosteneinsparung durch Bündelung von Laboruntersuchungen, insbesondere Konzentration der Blutalkoholbestimmungen am Standort Hannover, wurde in der Vergangenheit wiederholt thematisiert.

²⁹⁸ MHH: 1 Mio. €, UMG: 216.000 €, jeweils bestimmt als Sockelfinanzierung des rechtsmedizinischen Instituts „für dessen Erhalt und die Erbringung staatlicher Aufgaben“.

Mehrere erfolglose Anläufe zur Bündelung der Leistung

Bereits im Jahr 2003 sah das damalige Hochschuloptimierungskonzept des Landes als Strukturmaßnahme die Schließung der Rechtsmedizin in Göttingen und eine Konzentration der Rechtsmedizin in Hannover vor. Die Landesregierung erwartete hierdurch keinen negativen Einfluss auf die innere Sicherheit und die Effektivität der Strafverfolgung.²⁹⁹ Dennoch änderte sie ihre Planung und setzte die beschlossene Zusammenlegung nicht um.

Im Jahr 2008 bat das Ministerium die Hochschulen, ein Konzept für die Zusammenlegung zu einem „Rechtsmedizinischen Institut Niedersachsen“ zu entwickeln, da es eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Institute erwartete. Die MHH und die UMG vereinbarten daraufhin im Januar 2010 Grundsätze für eine Kooperation: Danach sollte an der UMG die Rechtsmedizin als eigenständige Abteilung aufgegeben werden. Das künftige Niedersächsische Rechtsmedizinische Institut an der MHH sollte die Aufgaben in der Lehre und der praktischen gerichts- und rechtsmedizinischen Versorgung Südniedersachsens übernehmen. In Göttingen sollte eine Außenstelle dieses Instituts verbleiben.

Der Minister für Wissenschaft und Kultur kündigte in einem Schreiben an die Ministerinnen und Minister aller hiervon betroffenen Ressorts an, dass damit *„zukünftig fast alle in Niedersachsen anfallenden rechtsmedizinischen Aufgaben von der Leichenschau über Blutalkoholbestimmungen bis hin zur Untersuchung lebender Opfer von Gewaltanwendung von Hannover aus mit Außenstellen in Oldenburg und Göttingen erledigt“* würden. Die Notwendigkeit ergebe sich u. a. daraus, *„dass für zwei prosperierende rechtsmedizinische Institute in Niedersachsen keine ausreichenden Entfaltungsmöglichkeiten vorhanden sind.“*

²⁹⁹ Drs. 15/1184 vom 29.06.2004, Antwort zu Frage 14.

Die Bildung eines gemeinsamen Niedersächsischen Rechtsmedizinischen Instituts wurde noch für das Jahr 2010 erwartet.³⁰⁰ Einen Kooperationsvertrag schlossen MHH und UMG jedoch nie ab. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und die MHH erfuhren aus der Presse, dass die Göttinger Rechtsmedizin lt. UMG eigenständig bleiben wollte und die Leitungsstelle ausgeschrieben werden sollte, um Vollversorger für die Region zu bleiben.³⁰¹ Die Rechtsmedizin wird entgegen der ursprünglichen Absicht noch heute als Abteilung der UMG geführt.

Somit scheiterte auch die im Jahr 2010 von beiden Universitäten gemeinsam angestrebte Bildung eines Niedersächsischen Rechtsmedizinischen Instituts.

Andere Länder konzentrierten ihre rechtsmedizinischen Dienstleistungen. So führte Sachsen-Anhalt seine beiden Institute in Halle/Saale zusammen.³⁰² Der Direktor leitet sowohl den Hauptstandort Halle als auch die Außenstelle Magdeburg. Auch in Schleswig-Holstein wurden die Institute in Kiel und Lübeck organisatorisch zusammengelegt und ihre Labore zentralisiert. Berlin fusionierte die beiden universitären Institute unter einheitlicher Leitung an einem Standort.

Synergiepotenziale nunmehr nutzen

Aufgrund der Prüfung des LRH ist das Ministerium im Jahr 2021 wieder in den Dialog mit der MHH und der UMG eingetreten. Es hält darüber hinaus Abstimmungen mit weiteren Ressorts für erforderlich, um die Chancen und möglichen Risiken einer Zusammenlegung unter den aktuellen Rahmenbedingungen zutreffend einschätzen zu können.

³⁰⁰ Pressemitteilung der MHH vom 23.02.2010.

³⁰¹ Göttinger Tageblatt vom 31.08.2010 und Ärzteblatt vom 02.09.2010.

³⁰² Landtag von Sachsen-Anhalt, Drs. 6/4240 vom 08.07.2015, S. 9.

Der LRH begrüßt diese ersten Schritte des Ministeriums. Er betont, dass das Gelingen einer gemeinsamen Rechtsmedizin folgenden Prämissen unterliegt:

- Die Forschung findet schon jetzt überwiegend am Standort Hannover statt.
- Die universitäre Lehre könnte auch bei einer gemeinsamen Rechtsmedizin weiterhin an den Hochschulstandorten durchgeführt werden. Dies zeigt nicht zuletzt die Sicherstellung der rechtsmedizinischen Lehre in Oldenburg durch die MHH.
- Eine gemeinsame Rechtsmedizin Niedersachsen erfüllt alle Voraussetzungen eines Weiterbildungsstandorts.
- Auch bei organisatorischer Konzentration der Rechtsmedizin Niedersachsen könnten medizinisch-forensische Dienstleistungen wie Obduktionen und körperliche Untersuchungen Lebender durch Außenstellen weiterhin in gleicher Weise geographisch verfügbar bleiben.
- Ein zentralisiertes Angebot von Laborleistungen könnte alle Anforderungen von Polizei und Justiz weiterhin erfüllen.

Der LRH fordert, die mehrfach beabsichtigte Zusammenführung der Rechtsmedizinischen Institute an der MHH und der UMG zur Rechtsmedizin Niedersachsen nunmehr zu realisieren, um die bestehenden und bereits in der Vergangenheit identifizierten Synergiepotenziale zu nutzen.

27 Materialprüfung weiterhin unwirtschaftlich

Die Materialprüfanstalten des Landes kommen weiterhin nicht ohne Landeszuschüsse aus. Sämtliche Produkte sollten einer Aufgabenkritik unterzogen und nicht kostendeckende Produkte konsequent aufgegeben werden.

Der LRH sieht es als erforderlich an, eine Zusammenlegung der Materialprüfanstalt für das Bauwesen und Produktionstechnik Hannover sowie der Materialprüfanstalt für das Bauwesen Braunschweig anzustreben. In diesem Zusammenhang sollte die derzeitige Betriebsstätte in Garbsen aufgegeben werden.

Allgemeines

Nach der Umwandlung der drei niedersächsischen Materialprüfanstalten (MPA) in Landesbetriebe zum 01.01.1999 organisierte das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung diese zweimal neu. Bei der letzten Reorganisation zum 01.01.2017 legte das Ministerium die beiden MPA in Hannover und Garbsen zu einer MPA für das Bauwesen und die Produktionstechnik zusammen. Die nachgeordneten Standorte in Garbsen und Clausthal-Zellerfeld blieben bestehen. Die MPA Braunschweig blieb daneben weiterhin eigenständig.

Ziele der Umorganisationen waren insbesondere, die MPA wirtschaftlicher aufzustellen und einen Betrieb ohne Zuschüsse des Landes zu gewährleisten.

Das Wirtschaftsministerium führte die zweite Umorganisation aufgrund der damaligen Prüfungserkenntnisse des LRH³⁰³ durch. Dem Vorschlag, die Zusammenlegung aller MPA in Betracht zu ziehen, folgte das Ministerium damals nicht.

³⁰³ Jahresbericht 2015, S. 109 „Synergiepotenziale bei den Materialprüfanstalten“.

Der Umsatz der MPA wird fast ausschließlich mit freiwilligen privatwirtschaftlichen Tätigkeiten generiert. Darüber hinaus üben beide MPA hoheitliche Tätigkeiten zwischen 1 % bis 4 % des Gesamtumsatzes aus, die grundsätzlich auch anderen übertragen werden können.

Jahresergebnisse

Die nachfolgend dargestellten Jahresergebnisse beinhalten im Falle der MPA Hannover einen Betriebskostenzuschuss von jährlich 100.000 €. Dieser entfällt ab dem Jahr 2022.

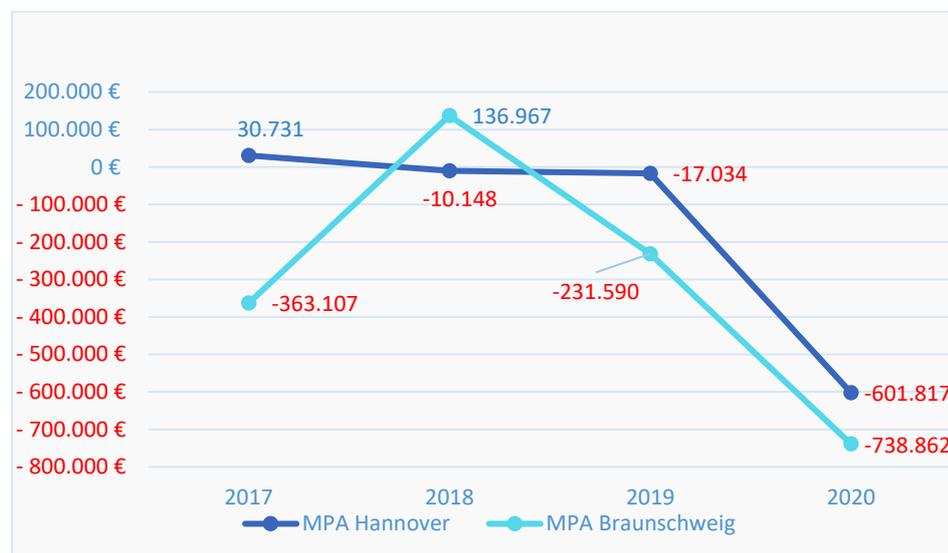


Abbildung 15: Jahresergebnisse der MPA Braunschweig sowie MPA Hannover

Das Jahr 2020 stellt aufgrund der COVID-19-Pandemie zwar eine Ausnahme dar. Unabhängig davon weisen die Jahresergebnisse jedoch tendenziell einen negativen Trend auf.

Verbindlichkeiten gegenüber dem Land

Der gesamte Zahlungsverkehr der beiden MPA wird über die Landeshauptkasse abgewickelt und ermöglicht diesen kurzfristige Liquidität. Der Saldo am Jahresende wird als Verbindlichkeit gegenüber dem Land dargestellt. Die Mittel sind nicht dazu bestimmt, Investitionen

oder anderes langfristiges Anlagevermögen zu finanzieren bzw. strukturelle Defizite auszugleichen. Die Verbindlichkeiten gegenüber dem Land müssen daher abgebaut werden.

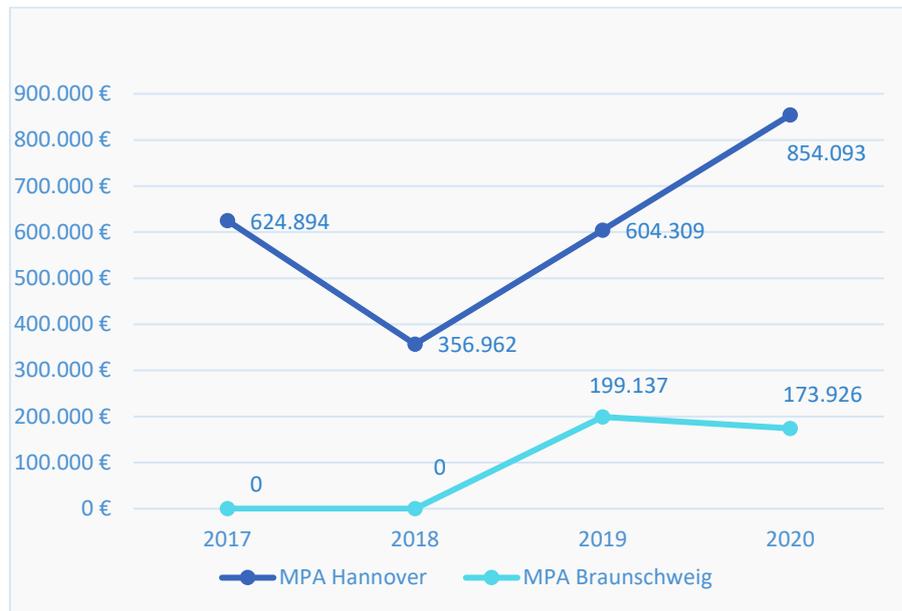


Abbildung 16: Verbindlichkeiten gegenüber dem Land

Kostendeckungsgrade von Produkten

Beide MPA verfügen über eine Kosten- und Leistungsrechnung, deren Daten als Basis für eine interne Steuerung dienen. Diese unterstützen die MPA bei unternehmerischen Entscheidungen, die beispielsweise den Ausbau oder die Einstellung von bestimmten Produkten oder Produktbereichen betreffen.

Die MPA Hannover teilt ihre einzelnen Produkte in unterschiedliche Produktbereiche für insgesamt sechs Fachgruppen ein. Eine Auswertung des LRH zeigt, dass insbesondere bei zwei Fachgruppen die Kostendeckungsgrade der Jahre 2017 bis 2020 deutlich unter 100 % liegen.

Die MPA Braunschweig teilt ihre Produkte in Anlehnung an ihren organisatorischen Aufbau in neun Fachgruppen ein. Hier ergibt die

Auswertung des LRH in einer Fachgruppe durchweg negative Kostendeckungsgrade in den Jahren 2017 bis 2020.

Zusammenfassende Bewertung

Die bisherigen Anstrengungen des Ministeriums sowie insbesondere der MPA Hannover waren bei der letzten Neuorganisation nicht tiefgreifend genug, um die MPA dauerhaft wirtschaftlich zu positionieren. Der geringe Umfang hoheitlicher Tätigkeiten rechtfertigt nicht, die niedersächsische Materialprüfung in der aktuellen Form aufrechtzuerhalten.

Der LRH ist der Auffassung, dass es der MPA Hannover unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten gegenüber dem Land in den Folgejahren nicht gelingen wird, die Verluste aus eigener Kraft auszugleichen. Der MPA Braunschweig wird dies aus Sicht des LRH nur schwer gelingen.

Sollten die beiden MPA auch zukünftig privatwirtschaftliche Leistungen in der jetzigen Form erbringen, sollte dies grundsätzlich kostendeckend erfolgen. Um dieses Ziel zu erreichen, halten wir eine kurzfristige Aufgabenkritik für zwingend erforderlich.

Der LRH regt erneut an, in einem umfassenden Reformprozess die MPA Braunschweig und die MPA Hannover zu einer MPA Niedersachsen unter Aufgabe der Betriebsstätte in Garbsen zusammenzulegen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung

Das Ministerium leitete Anfang Februar 2022 einen Reformprozess ein, in dem es gemeinsam mit den MPA Maßnahmen entwickelt, um die Wirtschaftlichkeit dauerhaft zu verbessern. Hierbei soll auch eine Bereinigung des derzeitigen Produktportfolios der MPA stattfinden. Das Ministerium hält weiterhin das Ziel aufrecht, eine Kostendeckung

ohne Landeszuschüsse dauerhaft zu erreichen. Es geht davon aus, dass spätestens Anfang des Jahres 2024 bewertet werden kann, ob eine Zusammenführung beider MPA zielführend ist, ohne dass die wirtschaftliche Lage einzelner Standorte gefährdet wird.

Sofern die Zusammenlegung der MPA sinnvoll erscheint, möchte das Ministerium vorbereitende Maßnahmen im Jahr 2024 einleiten und mit dem altersbedingten Ausscheiden der kaufmännischen Leitung an einem der beiden Standorte zum Ende des Jahres 2024 umsetzen.

Schlussbemerkungen

Der LRH ist der Auffassung, dass die bestehende Altersstruktur innerhalb der MPA Hannover und insbesondere am Standort Garbsen die Chance bietet, die organisatorische Zusammenführung in eine gemeinsame MPA zu planen und ab dem Jahr 2025 sozialverträglich umzusetzen. Sämtliche Entscheidungen sollten daher bereits jetzt mit Blick auf eine Zusammenlegung getroffen werden. In diesem Zusammenhang sollte aber auch geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Fortführung der Verwaltungseinheit als Landesbetrieb nach Art oder Umfang weiterhin vorliegen.³⁰⁴ Grundsätzlich hält es der LRH zudem für erforderlich, dass das Ministerium in dem anstehenden Reformprozess prüft, ob die Aufgaben der MPA notwendigerweise durch eine Dienststelle des Landes betrieben werden müssen.³⁰⁵

³⁰⁴ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1.1 zu § 26 LHO.

³⁰⁵ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1 zu § 7 LHO (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit).

Hochschulen

28 Rechtswidrige Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen an Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen

Bei der Zahlung von Forschungs- und Lehrzulagen an Professorinnen und Professoren missachteten mehrere Fachhochschulen in vielen Fällen die gesetzlichen Voraussetzungen. Dies führte dazu, dass sie in den Jahren 2016 bis 2019 rechtswidrige Forschungs- und Lehrzulagen gewährten.

Die Hochschulen haben in den beanstandeten Fällen die Rücknahme der den gewährten Zulagen zugrunde liegenden Bescheide zu prüfen. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sollte durch entsprechende Erläuterungen in einer Verwaltungsvorschrift sicherstellen, dass die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen durch die Hochschulen künftig rechtskonform erfolgt.

Allgemeines

Nach den einschlägigen Vorschriften des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes (NBesG)³⁰⁶ und der Niedersächsischen Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete (NHLeistBVO)³⁰⁷ können Hochschulen ihren Professorinnen und Professoren aus Mitteln privater Dritter für ein Forschungs- oder Lehrvorhaben, das diese selbst einwerben und durchführen, unter bestimmten Voraussetzungen eine nicht ruhegehaltspflichtige Zulage gewähren.

Neben den Forschungs- und Lehrzulagen sieht das Gesetz Leistungsbezüge³⁰⁸ vor. Diese können Professorinnen und Professoren aus

³⁰⁶ § 43 NBesG vom 20.12.2016 (Nds. GVBl. S. 308), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883).

³⁰⁷ § 6 NHLeistBVO vom 16.12.2002 (Nds. GVBl. S. 790).

³⁰⁸ § 29 NBesG.

Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen, für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung oder Nachwuchsförderung sowie für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben der Hochschulsebstverwaltung oder der Hochschulleitung gezahlt werden. Die Leistungsbezüge unterscheiden sich von den Forschungs- und Lehrzulagen neben den Voraussetzungen für ihre Gewährung auch durch ihre Finanzierung. Während die Forschungs- und Lehrzulagen aus den privaten Drittmitteln zu zahlen sind, werden die Leistungsbezüge aus dem Grundhaushalt der Hochschule aufgebracht.³⁰⁹

Prüfungsumfang

Die Prüfungsergebnisse des LRH zur Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen beziehen sich auf die Erhebungen bei drei von sechs Fachhochschulen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Nach den Prüfungsfeststellungen zahlten die Hochschulen Braunschweig/Wolfenbüttel und Hannover sowie die Stiftung Hochschule Osnabrück in den Jahren von 2016 bis 2019 an 20 Professorinnen und Professoren 40 Forschungszulagen mit einem finanziellen Volumen von insgesamt rd. 228.000 €. Zusätzlich zahlte die Stiftung Hochschule Osnabrück im gleichen Zeitraum an 31 Professorinnen und Professoren 163 Lehrzulagen mit einem finanziellen Volumen von rd. 320.000 €. Die von den drei Hochschulen gemeldeten Forschungszulagen prüfte der LRH vollumfänglich. Davon abweichend beschränkte er sich bei der Prüfung der Lehrzulagen auf eine Stichprobe von neun Vorgängen an der Stiftung Hochschule Osnabrück mit einem finanziellen Volumen von rd. 46.000 €.

³⁰⁹ § 30 Abs. 1 NBesG.

Fehler bei der Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen

Im Rahmen der Prüfung stellte der LRH fest, dass die Hochschulen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen nicht ausreichend beachtetten.

An der Stiftung Hochschule Osnabrück beanstandete der LRH im Prüfungszeitraum alle acht an drei Professoren im Rahmen von zwei Projekten gezahlten Forschungszulagen. Zudem wiesen die stichprobenartig geprüften Lehrzulagen sämtlich Fehler auf. An der Hochschule Hannover waren die gezahlten Forschungszulagen nach den Feststellungen des LRH in 14 von 16 Fällen fehlerhaft. Das entspricht einer Fehlerquote von 87,5 %. Beispielhaft werden im Folgenden einige der häufigsten Fehlerquellen bei der Rechtsanwendung der einschlägigen Regelungen dargestellt:

- Die Gewährung einer Forschungszulage setzt u. a. voraus, dass der Verwendungszweck der Drittmittel in einem Forschungsvorhaben besteht. Diese Voraussetzung war bei den geprüften Forschungszulagen nicht immer erfüllt. So zahlte eine Hochschule an zwei Professoren Forschungszulagen, obwohl die bereitgestellten Drittmittel ausweislich der Budgetübersicht lediglich für Förderpreise, Vortragshonorare, Seminar- und Veranstaltungskosten, Übernachtungskosten und Fachpublikationen sowie für die Beschäftigung einer wissenschaftlichen Hilfskraft verwendet wurden. Keiner dieser Gegenstände kann der Forschung zugeordnet werden.
- Eine Hochschule gewährte Forschungszulagen in Fällen der Anwendung gesicherter Erkenntnisse und bei Materialprüfungen, bei denen regelmäßig lediglich vorhandenes Know-how angewendet wurde. Hierbei handelt es selbst bei extensiver Ausle-

gung des Forschungsbegriffs³¹⁰ um keine Forschung, sondern um die Erbringung von Dienstleistungen. Besondere Erwähnung verdient, dass die Hochschule die Durchführung von Analysen bzw. Untersuchungen wegen der Anwendung gesicherter Erkenntnisse in einem Fall zwar zutreffend als Dienstleistung klassifizierte, anschließend jedoch gleichwohl Forschungszulagen gewährte.

- Des Weiteren kommt die Zahlung einer Forschungszulage nach den gesetzlichen Vorschriften nur in Betracht, wenn sie aus privaten Projektmitteln finanziert wird. Dies beachteten manche Hochschulen nicht und zahlten Forschungszulagen auch aus Mitteln, die erkennbar vom Bund und damit aus einer öffentlich-rechtlichen Quelle herrührten.
- Ebenfalls rechtswidrig waren die Zahlungen nicht ruhegehaltfähiger Lehrzulagen für die Akquisition von Drittmitteln für die Durchführung von Lehrvorhaben und der entsprechenden Betreuung der Durchführung dieser Vorhaben. Hierbei beachtete die Hochschule nicht, dass das Gesetz für die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen verlangt, dass Professorinnen und Professoren die Mittel für das Forschungs- oder Lehrvorhaben nicht nur einwerben, sondern es anschließend auch selbst durchführen müssen.
- In weiteren Fällen schloss eine Hochschule im Zusammenhang mit der Betreuung von Studienabschlussarbeiten Kooperationsverträge mit Unternehmen und zahlte den Professorinnen und Professoren für ihre Betreuungsleistungen Forschungszulagen. In diesen Fällen waren die Zahlungen insofern rechtswidrig, als die Betreuung von studentischen Abschlussarbeiten nach dem

³¹⁰ Der Begriff der Forschung wird allgemein als geistige Tätigkeit definiert, die das Ziel verfolgt, in methodischer, systematischer und objektiv nachprüfbarer Weise mit wissenschaftlichen Methoden neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu gewinnen, vgl. Kempen, in: BeckOK GG, 48. Ed. (15.08.2021), Artikel 5 GG Rn. 182; ähnlich Krüger, in: Handbuch des Wissenschaftsrechts, 2. Auflage 1996, S. 262.

Hochschulgesetz³¹¹ eine hauptamtliche hoheitliche Tätigkeit der Professorin oder des Professors darstellt, die mit der Besoldung bereits abgegolten ist.

- Als letztes Beispiel führt der LRH an, dass die Hochschul-Leistungsbezügeverordnung³¹² für die Gewährung einer Forschungs- und Lehrzulage verlangt, dass der Drittmittelgeber Mittel für die Zahlung einer Forschungs- und Lehrzulage an die Professorin oder den Professor ausdrücklich vorgesehen hat. Auch diese Voraussetzung war in diversen Fällen nicht erfüllt.

Handlungsnotwendigkeiten

Die Vielzahl der vom LRH beanstandeten rechtswidrig gewährten Forschungs- und Lehrzulagen verdeutlicht, dass nicht nur eine lückenlose Aufarbeitung der Einzelfälle durch die Hochschulen, sondern auch eine eingehende Begleitung durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur im Rahmen seiner Rechtsaufsicht dringend erforderlich ist.

Die betroffenen Hochschulen sollten in den vom LRH beanstandeten rechtswidrig gewährten Forschungs- und Lehrzulagen in jedem Einzelfall prüfen, ob eine Heilung für die Vergangenheit möglich ist. Dies kann insbesondere in den Fällen in Betracht kommen, in denen die Drittmittelgeber die Gewährung einer Zulage an die Professorin oder den Professor nicht ausdrücklich vorgesehen haben. In den übrigen Fällen, bei denen eine Heilung nicht möglich ist, haben die Hochschulen zu prüfen, ob die zugrunde liegenden Bescheide über die rechtswidrig gewährten Forschungs- und Lehrzulagen nach Maßgabe von § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz zurückzunehmen und die zu Unrecht gezahlten Beträge zurückzufordern sind. Sofern eine Rücknahme der Bescheide nicht in Betracht kommt, sollte das Fachministerium den Hochschulen aufgeben, gegenüber den Verantwortlichen die Haftungsfrage zu prüfen.

³¹¹ § 24 Abs. 1 Satz 2 NHG.

³¹² Vgl. Fn. 307.

Des Weiteren haben die Hochschulen bei der künftigen Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen dafür Sorge zu tragen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen strikt eingehalten werden. Hierfür ist auch erforderlich, dass die Hochschulen ihre Richtlinien über das Verfahren und die Vergabe von Leistungsbezügen bei der Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen eingehend überprüfen und diese unverzüglich anpassen, sofern sie mit der geltenden Rechtslage nicht korrespondieren.

Vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur erwartet der LRH, dass es die Hochschulen bei der Aufarbeitung der rechtswidrig gewährten Zulagen unterstützt und diesen Prozess unter Ausschöpfung seiner aufsichtsrechtlichen Befugnisse eng begleitet. In diesem Zusammenhang sollte das Ministerium darauf hinwirken, dass die betroffenen Hochschulen zeitnah über die Möglichkeiten der Heilung bzw. der Notwendigkeit einer Rücknahme der rechtswidrig gewährten Forschungs- und Lehrzulagen entscheiden.

Der LRH empfiehlt dem Ministerium, durch eine Verwaltungsvorschrift auf eine sachgerechte und einheitliche Praxis bei der Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen und der Anwendung der dabei einschlägigen Rechtsnormen hinzuwirken. Des Weiteren sollte das Ministerium die Richtlinien der Hochschulen im Rahmen seiner Rechtsaufsicht überprüfen und bei Stiftungshochschulen auf eine entsprechende Überprüfung durch den Stiftungsrat hinwirken.

Zudem sollte die Landesregierung die seit geraumer Zeit ausstehende Neufassung der NHLeistBVO³¹³ mitsamt dem im Entwurf aus dem Jahr 2016 vorgesehenen Genehmigungsvorbehalt des Fachministeriums bzw. des Stiftungsrats zu den Richtlinien der Hochschulen zeitnah umsetzen.

³¹³ Den Entwurf der Verordnung zur Änderung der NHLeistBVO hatte die Landesregierung bereits am 13.08.2018 in der 9. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft und Kultur vorgestellt (vgl. das Protokoll der öffentlichen Sitzung, S. 9 ff.).

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass die vom LRH zugrunde gelegte Definition des Forschungsbegriffs die Besonderheiten der Fachhochschulen nur unzureichend erfasse. Insbesondere berücksichtige der LRH die an Fachhochschulen durchgeführte angewandte Forschung nicht ausreichend.

Die Empfehlung des LRH, durch eine Verwaltungsvorschrift auf eine sachgerechte und einheitliche Praxis bei der Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen und der Anwendung der dabei einschlägigen Rechtsnormen hinzuwirken, prüfe das Ministerium gegenwärtig. Die vom LRH für erforderlich erachtete rechtsaufsichtliche Überprüfung der Richtlinien der Hochschulen über das Verfahren und die Vergabe von Leistungsbezügen werde durch das Ministerium derzeit durchgeführt.

Im Hinblick auf die genannten Einzelfälle könne das Ministerium noch keine Stellungnahme abgeben, weil hierzu weitere Gespräche mit den Hochschulleitungen erforderlich seien.

Erwiderung des LRH

Angesichts der Vielzahl rechtswidrig gewährter Forschungs- und Lehrzulagen durch die Hochschulen hält es der LRH für unumgänglich, die gesetzlichen Vorschriften mittels einer Verwaltungsvorschrift zu konkretisieren. Hierbei sollte das Ministerium insbesondere die Begriffe der „Forschungs- und Lehrvorhaben“ im Lichte des Besoldungsrechts hochschuleinheitlich definieren. Darüber hinaus erwartet der LRH, dass das Ministerium zukünftig auf eine sachgerechte und einheitliche Praxis bei der Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen an den Hochschulen hinwirkt.

29 Fehlerhafte Kalkulationen und Buchungen bei Drittmittelprojekten an Fachhochschulen

Einige Fachhochschulen erfassten bei der Kalkulation von Auftragsforschungsprojekten ihrer Professorinnen und Professoren die anfallenden Kosten mehrfach nicht vollständig. Dies hatte zur Folge, dass die projektgebundene Refinanzierung von Landesmitteln in diesen Fällen unterblieb. Auch missachteten die Fachhochschulen die Vorgabe der Bilanzierungsrichtlinie, nach der grundsätzlich für jeden Auftrag oder jedes Projekt ein Projektkonto eingerichtet werden muss, auf dem sämtliche Kosten des Projekts zu buchen sind.

Einführung

Nach den hochschulgesetzlichen Regelungen³¹⁴ sind die in der Forschung tätigen Mitglieder einer Hochschule berechtigt, im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben Forschungsvorhaben durchzuführen, die aus Mitteln Dritter³¹⁵ finanziert werden. Werden bei der Durchführung eines solchen Vorhabens im Auftrag³¹⁶ eines Dritten Leistungen erbracht, die auch gewerblich angeboten werden, verlangt das Niedersächsische Hochschulgesetz (NHG), dass die Drittmittel für diese Leistung entsprechend den für den gewerblichen Bereich üblichen Maßgaben bemessen werden.³¹⁷ Daneben fordert auch das europäische Recht³¹⁸ von staatlich finanzierten Forschungseinrichtungen eine eindeutige Trennung zwischen wirtschaftlicher und nichtwirt-

³¹⁴ § 22 Abs. 1 Satz 1 des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 23.03.2022 (Nds. GVBl. S. 218).

³¹⁵ Unter Drittmitteln versteht man Mittel, die Hochschulen zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Lehre zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt (Grundausstattung/Globalhaushalt) von öffentlichen oder privaten Stellen einwerben.

³¹⁶ Während die Erträge bei Auftragsforschungsprojekten aus privaten Quellen stammen, werden sie bei den sogenannten Antragsforschungsprojekten mit öffentlichen Mitteln finanziert (hauptsächlich von der Europäischen Union [EU]), dem Bund oder der Deutschen Forschungsgemeinschaft – DFG –).

³¹⁷ § 22 Abs. 3 NHG.

³¹⁸ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.06.2014 – 2014/C198/01 –.

schaftlicher Tätigkeit (sogenannte Trennungsrechnung). Dies soll dazu dienen, Quersubventionen zwischen beiden Bereichen und damit eine Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden.

Kalkulationsfehler bei Drittmittelprojekten

Für Auftragsforschungsprojekte gibt es in der Regel keine Marktpreise. Um dem EU-Beihilferecht zu entsprechen, kalkulieren die Hochschulen neben sämtlichen direkten Kosten auch Gemeinkosten sowie einen Gewinnaufschlag. Die Erhebung von Gemeinkosten dient dabei dem Zweck, einen finanziellen Ausgleich für die Inanspruchnahme der Infrastruktur der Hochschule wie etwa Raum- und Gerätenutzung, Strom, Heizung, Wasser u. Ä. sowie für Leistungen der Verwaltung zu schaffen.

Nach den Feststellungen des LRH waren bei einigen von den Hochschulen durchgeführten Projekten³¹⁹ die Kosten nach den vorliegenden Kalkulationen indes nicht vollständig erfasst:

- An einer Hochschule bestand bei einigen Projektkalkulationen eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem kalkulierten Zeitaufwand der Professorin oder des Professors und der Höhe ihrer bzw. seiner Forschungszulage. So war in einem Fall für eine Forschungszulage in Höhe von 1.400 € lediglich eine Stunde Arbeitszeit veranschlagt. In einem anderen Fall belief sich die Forschungszulage auf 20.000 € bei einem kalkulierten Zeitaufwand von 16 Stunden. Der LRH gewann in diesen Fällen den Eindruck, dass die kalkulierte Arbeitszeit nicht dem tatsächlichen Aufwand entsprach und vornehmlich das Ziel hatte, die finanzielle Belastung des Projekts mit Kosten für das in dem Projekt tätige Landespersonal³²⁰ möglichst gering zu halten, um die

³¹⁹ Der LRH prüfte an drei Fachhochschulen Auftragsforschungsprojekte der Jahre 2016 bis 2019.

³²⁰ Die Kosten des Landespersonals, welches in einem Drittmittelprojekt tätig ist, werden als Zeitaufschreibung in dem Projekt gebucht.

Forschungszulage der Professorin bzw. des Professors entsprechend höher ausfallen lassen zu können.

- Eine Hochschulverwaltung bewertete vergleichende Leistungsmessungen eines Professors, die er auf einem hochschuleigenen Prüfstand durchführte, in beihilferechtlicher Hinsicht als wirtschaftliche Tätigkeit. Nach dem Beihilferecht hätten die tatsächlichen Kosten (direkte Kosten, Gemeinkosten, Gewinnaufschlag sowie Forschungs- und Lehrzulagen) des Drittmittelprojekts dementsprechend kalkuliert werden müssen. In den betreffenden Kalkulationen fehlten indes die Maschinenkosten für den hochschuleigenen Prüfstand. Die unvollständige Berechnung sämtlicher Projektkosten stand nicht nur in Widerspruch zum EU-Beihilferecht sowie dem Haushalts- und Hochschulrecht, sondern hatte auch zur Folge, dass durch die fehlende Berücksichtigung der Maschinenkosten die anteilige Refinanzierung des vom Land finanzierten Prüfstands unterblieb.
- Die Hochschulen berechnen die Gemeinkosten regelmäßig auf der Grundlage der Personalkosten, bezogen jedoch in einer Vielzahl von Projekten die Forschungszulagen bei der Berechnung der Gemeinkostenanteile nicht mit ein. Auf diese Weise summierten sich beispielsweise in einem Fall die nicht kalkulierten Gemeinkosten auf die Forschungszulagen in den Jahren 2014 bis 2020 auf insgesamt rd. 70.000 €. Diese Praxis führte dazu, dass die entsprechenden Beträge dem Hochschulhaushalt vor-enthalten wurden. Abgesehen davon besteht kein Grund, den Auftraggebenden von seiner insoweit bestehenden Zahlungspflicht zu entlasten.
- Eine der geprüften Fachhochschulen erhob einen Gemeinkostensatz von lediglich 15 %. Aufgrund eines fachhochschulübergreifenden Vergleichs³²¹ sowie der derzeitigen Höhe der Programmpauschale der Deutschen Forschungsgemeinschaft,

³²¹ Nach Auskunft der Fachhochschulen beläuft sich der Gemeinkostensatz auf die Personalkosten auf bis zu 74 %.

die sich trotz ihrer Herkunft aus öffentlichen Mitteln bereits auf 22 % der direkten Projektausgaben³²² beläuft, erachtet der LRH die Höhe des Gemeinkostensatzes von lediglich 15 % als zu gering bemessen. Eine vollständige Kostenverrechnung ist nicht nur erforderlich, um Beiträge für die allgemeine Hochschulfinanzierung zu realisieren, sondern dient auch der Vermeidung unzulässiger staatlicher Quersubventionierungen nach dem EU-Beihilferecht.

Fehlende Buchungen auf den Projektkonten

Nach der Bilanzierungsrichtlinie³²³ muss grundsätzlich für jedes Drittmittelprojekt ein Projektkonto eingerichtet werden, auf das alle Aufwendungen und Erträge gebucht werden. Bis zum Abschluss der Antrags- und Auftragsprojekte bleiben nicht verwendete Mittel gebunden. Als verwendete Mittel gelten auch Kosten des direkt eingesetzten Landespersonals und die Gemeinkosten. Diese sind vorab den Gewinnrücklagen zuzuführen. Unverzüglich nach Abschluss des Projekts ist das Projektkonto abzuschließen und der Restbetrag auf das Sonderrücklagenkonto umzubuchen.

Ausweislich der SAP-Buchungslisten einzelner Drittmittelprojekte verbuchten mehrere Hochschulen die Kosten einzelner Projekte nicht vollständig auf den Projektkonten. So waren in einigen Fällen die Projektkonten weder mit den Kosten für das eingesetzte Landespersonal noch mit den Gemeinkosten belastet. Dies widerspricht nicht nur der Bilanzierungsrichtlinie, wonach alle Aufwendungen eines Drittmittelprojekts auf dem entsprechenden Projektkonto zu buchen sind. Es führt auch

³²² Artikel 2 § 2 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 gemäß Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 11.12.2014.

³²³ Bilanzierungsrichtlinie – Grundlagen der Buchführung für Hochschulen in staatlicher Verantwortung des Landes Niedersachsen – 3. Auflage (Stand: 01.10.2010), S. 33 bis 35.

dazu, dass die Drittmittelprojekte zulasten des Landeshaushalts nicht mit den tatsächlich entstandenen Kosten belastet werden.

Eine Hochschule buchte Projekte, aus denen Forschungszulagen an Professorinnen und Professoren gezahlt wurden, mit weiteren Folgeaufträgen jeweils gemeinsam auf einem Konto. Eine andere Hochschule buchte Forschungszulagen grundsätzlich nicht auf den entsprechenden Projektkonten, sondern auf dem Sonderrücklagenkonto.

Unabhängig von den Vorgaben der Bilanzierungsrichtlinie ist es insbesondere im Hinblick auf die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen erforderlich, für jedes einzelne Drittmittelprojekt bzw. jeden Auftrag ein Projektkonto einzurichten, auf das alle entstandenen Kosten des Projekts (inklusive Forschungs- und Lehrzulagen) gebucht werden. Zulagen dürfen nur gezahlt werden, soweit in dieser Höhe noch Drittmittel auf dem Projektkonto vorhanden sind. Anderenfalls würde eine Zulage entgegen den besoldungsrechtlichen Regelungen³²⁴ teilweise oder sogar vollständig aus dem Landeshaushalt und damit aus öffentlichen Mitteln erbracht.

Erwartungen und Empfehlungen des LRH

Der LRH erwartet, dass die Hochschulen bei der Kalkulation von Vorhaben im Auftrag von Dritten die hochschul-, haushalts- und beihilferechtlichen Regelungen beachten. Sofern der Drittmittelgeber die Zahlung einer Forschungs- oder Lehrzulage ausdrücklich vorgesehen hat, ist die Hochschulverwaltung gehalten, den kalkulierten Personalaufwand im Hinblick auf seine Plausibilität zu prüfen. Bei einem auffallend geringen Gemeinkostensatz sollten die Hochschulen zudem die Berechnung ihres Gemeinkostensatzes überprüfen.

³²⁴ Nach § 43 NBesG und § 6 NHLeistBVO, kann einer Professorin oder einem Professor, die oder der Mittel privater Dritter für ein Forschungs- oder Lehrvorhaben der Hochschule einwirbt und dieses Vorhaben durchführt, für die Dauer des Drittmittelflusses aus diesen Mitteln eine Zulage gewährt werden.

Des Weiteren erwartet der LRH, dass die Hochschulen künftig alle Aufwendungen einschließlich der Zahlungen von Forschungs- und Lehrzulagen, der Kosten des direkt eingesetzten Landespersonals sowie der Gemeinkosten für die einzelnen Drittmittelprojekte vollständig auf den entsprechenden Projektkonten verbuchen.

Sofern der Drittmittelgeber die Zahlung einer Forschungs- oder Lehrzulage ausdrücklich vorgesehen hat, sollte die Bilanzierungsrichtlinie um eine Regelung ergänzt werden, nach der nicht nur grundsätzlich, sondern ausnahmslos für jedes Drittmittelprojekt ein Projektkonto einzurichten ist. In Bezug auf die Zulässigkeit der Buchungspraxis der Hochschulen für die sogenannten Kleinstaufträge, die bislang häufig gebündelt auf einem gemeinsamen Projektkonto gebucht werden, empfiehlt der LRH dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur, in der Bilanzierungsrichtlinie eine Bagatellgrenze festzulegen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium ist der Auffassung, dass Forschungszulagen bei der Berechnung der Gemeinkosten nicht zu berücksichtigen seien, weil sie aus Drittmitteln gezahlt würden und dem Land insoweit keine Kosten entstünden.

Im Hinblick auf den von einer Hochschule nach Ansicht des LRH zu gering bemessenen Gemeinkostensatz von lediglich 15 % erklärte das Ministerium, dass die Hochschule derzeit die Angemessenheit eines Mindestgemeinkostensatzes von 25 % prüfe.

Darüber hinaus sagte das Ministerium zu, die Empfehlung des LRH zu prüfen, die Bilanzierungsrichtlinie um eine Regelung zu ergänzen, nach der die sogenannten Kleinstaufträge bis zu einer Bagatellgrenze von den Hochschulen gebündelt auf einem gemeinsamen Projektkonto gebucht werden können. Ebenso will das Ministerium die Anregung des LRH prüfen, nach der für jedes Drittmittelprojekt, bei dem die Zahlung einer Forschungs- und Lehrzulage ausdrücklich vorgesehen ist, in jedem Fall ein Projektkonto einzurichten ist.

Erwiderung des LRH

Die vom Ministerium vertretene Auffassung, dass Forschungszulagen nicht zu den Personalkosten gehören und somit bei der Berechnung der Gemeinkosten nicht mit einbezogen werden müssen, wird vom LRH nicht geteilt. Der LRH sieht seine Sichtweise dadurch bestätigt, dass einige niedersächsische Universitäten bei der Berechnung der Gemeinkosten auch die Forschungszulagen berücksichtigen. Insbesondere aus wirtschaftlichen Erwägungen empfiehlt der LRH dem Ministerium, dem Beispiel dieser Universitäten zu folgen.

Im Übrigen begrüßt der LRH, dass das Ministerium und die betroffene Hochschule beabsichtigen, seine Empfehlungen zu prüfen.

30 Erwerb einer Liegenschaft durch eine Stiftungshochschule gegen das Votum des Fachministeriums

Die Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover erwarb entgegen dem Votum des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur eine Liegenschaft, obwohl dem kein anerkannter zusätzlicher Raumbedarf zugrunde lag und die dauerhafte Finanzierung der zusätzlichen Betriebskosten nicht sichergestellt ist. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich der Erwerb auf den Haushalt der Stiftung dauerhaft leistungsreduzierend auswirken wird. Daneben werden zukünftige Sanierungs- und Erhaltungskosten das Land zusätzlich belasten.

Für Stiftungshochschulen sollte das Hochschulgesetz eine Regelung vorsehen, nach der Beschlüsse des Stiftungsrats, die finanzielle Folgekosten für das Land nach sich ziehen können, an die Zustimmung des Fachministeriums gebunden sind.

Allgemeines

Die Tierärztliche Hochschule Hannover ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Die Stiftungshochschulen verfügen im Bereich der Wirtschaftsführung über eine eigenständige Entscheidungskompetenz. Abweichend von den Hochschulen in staatlicher Trägerschaft ist für finanzielle Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung nicht das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, sondern der Stiftungsrat zuständig. Dessen Entscheidungen werden vom Präsidium der Hochschule vorbereitet und umgesetzt. Der Stiftungsrat besteht aus sieben stimmberechtigten Mitgliedern, darunter eine Vertretung des Ministeriums.³²⁵ Er entscheidet durch Mehrheitsbeschluss.

³²⁵ § 60 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

Die Finanzierung der Stiftungshochschulen besteht im Wesentlichen aus den jährlichen Finanzhilfen, die ausschließlich aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt werden.

Auch wenn Stiftungshochschulen von der Anwendung wesentlicher Teile der Landeshaushaltsordnung befreit sind,³²⁶ gilt für sie dennoch der allgemeine Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.³²⁷ Die Stiftungshochschulen dürfen daher nur solche Ausgaben tätigen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind.

Erwerb der Liegenschaft

Mit notariellem Kaufvertrag vom 18.12.2020 erwarb die Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover von einem Pharmaunternehmen eine Liegenschaft in unmittelbarem Umfeld ihres Standorts am Bünteweg. Bis Ende des Jahres 2020 betrieb das Pharmaunternehmen dort ein Forschungszentrum für Tierimpfstoffe. Das auf dem Grundstück befindliche Gebäude besteht größtenteils aus Tierhaltungsflächen für Großtierversuche; daneben verfügt es über Labore und Büroräume.

Der von der Stiftungshochschule entrichtete Kaufpreis hatte eher symbolischen Charakter. Allerdings sah der Kaufvertrag die Übernahme sämtlicher finanzieller Verpflichtungen aus den vom Unternehmen zur Bewirtschaftung der Liegenschaft langfristig abgeschlossenen Verträgen vor. Hierfür erhielt die Hochschule vom Verkäufer eine einmalige Ausgleichszahlung in Höhe von 3 Mio. €, die allerdings die aus den übernommenen Verträgen folgenden finanziellen Gesamtverpflichtungen bei Weitem nicht kompensiert.

Kaufentscheidung ohne Bedarfsprüfung und finanzielle Absicherung

Der Entscheidung zum Kauf der Liegenschaft durch das Präsidium und den Stiftungsrat lag ein konkreter, mit dem Ankauf abzudeckender

³²⁶ § 57 Abs. 8 Satz 1 NHG.

³²⁷ Müller-Bromley, in: Epping (Hrsg.), Kommentar zum NHG, 2012, § 57 Rn. 31.

anerkannter zusätzlicher Raumbedarf der Hochschule nach den Prüfungserkenntnissen des LRH nicht zugrunde. Auch fehlte für die gesamte Liegenschaft ein detailliertes Nutzungskonzept. Die Beschlussvorlagen des Präsidiums und des Stiftungsrats enthielten lediglich variierende, pauschal gehaltene Nutzungsabsichten, etwa den Hinweis, dass die Liegenschaft sowohl für Forschungsarbeiten als auch als Ausweichfläche bei zukünftigen größeren Sanierungsmaßnahmen genutzt werden könnte.³²⁸ Der überwiegende Teil des Gebäudes, der aus den Tierhaltungsflächen für Großtiere besteht, ist für die Hochschule gegenwärtig wirtschaftlich nicht nutzbar.

Die mit dem Erwerb der Liegenschaft verbundenen zusätzlichen jährlichen Betriebskosten in Höhe von mindestens 2,5 Mio. € sind von der Tierärztlichen Hochschule Hannover vollumfänglich zu tragen. Ausweislich der Wirtschaftspläne der Jahre 2022 und 2023 plant die Hochschule auch aufgrund der zusätzlichen Betriebskosten mit Fehlbeträgen in Höhe von rd. 2,1 Mio. €. ³²⁹ Nach Auffassung des LRH ist damit nicht sichergestellt, dass die Hochschule die zusätzlichen Betriebskosten dauerhaft aufbringen kann.

Beschluss des Stiftungsrats gegen das Votum des Fachministeriums

Im September 2020 informierte der Präsident der Hochschule den Stiftungsrat über die Möglichkeit, die Liegenschaft zu erwerben. Dies war erforderlich, weil es sich bei der Entscheidung über den Ankauf einer Liegenschaft um eine Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung handelt, die in die Entscheidungskompetenz des Stiftungsrats fällt.³³⁰ Die Mitglieder des Stiftungsrats konzentrierten sich in erster Linie auf die mit dem Erwerb verbundenen Chancen und bewerteten das Vorhaben grundsätzlich positiv. Allerdings wies die Vertretung des Fachministeriums im Stiftungsrat darauf hin, dass eine Weiterverfolgung

³²⁸ In den Haushaltsplänen der Jahre 2022 und 2023 sind allerdings für die Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover aktuell keine genehmigten großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Kapitel 06 04 (Bauangelegenheiten der Hochschulen) vorgesehen.

³²⁹ Haushaltspläne 2022 und 2023, Einzelplan 06, S. 294 ff.

³³⁰ § 60 Abs. 2 Satz 1 NHG.

des Vorhabens nur erfolgen könne, wenn die Finanzierung der jährlichen Betriebskosten dauerhaft gesichert sei, da das Land keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stellen könne.

Der im Dezember 2020 vom Präsidium übersandten Beschlussvorlage zum Erwerb der Liegenschaft versagte die Vertretung des Ministeriums die Zustimmung. Sie begründete ihre Ablehnung damit, dass die Finanzierung der jährlichen Betriebskosten weiterhin ungeklärt sei und forderte die Hochschule auf, kurzfristig ein Nutzungskonzept zu erstellen und vorzulegen. Ungeachtet dessen unterzeichnete der Präsident der Hochschule am 18.12.2020 den notariellen Kaufvertrag, nachdem dem Ankauf der Liegenschaft mit Ausnahme der Vertretung des Ministeriums alle übrigen Mitglieder des Stiftungsrats zugestimmt hatten.

Würdigung

Der LRH kritisiert, dass die Hochschule die Liegenschaft erwarb, ohne zuvor einen zusätzlichen Raumbedarf plausibel nachgewiesen zu haben. Ein konkretes Nutzungs- und dauerhaft tragfähiges Finanzierungskonzept lag ebenfalls nicht vor. Im Ergebnis hatte dies zur Folge, dass gegenwärtig weder die Notwendigkeit der Maßnahme feststeht noch deren dauerhafte Finanzierung gesichert ist. Der LRH hält das Vorgehen der Hochschule insbesondere im Lichte der mit der Maßnahme verbundenen langfristigen Folgekosten für inakzeptabel.

Insbesondere aufgrund der bedeutsamen finanziellen Auswirkungen hätte die Hochschule mit Rücksicht auf den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Vorfeld der Kaufentscheidung eine eingehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vornehmen müssen. Dabei hätten sämtliche Aspekte wie etwa die Eignung der Liegenschaft zur Abdeckung eines vorab festgestellten Bedarfs sowie die mit dem Erwerb dauerhaft verbundenen Kosten mitsamt deren Finanzierung berücksichtigt werden müssen.

Vor allem das fehlende Finanzierungskonzept hat zur Folge, dass die laufenden Betriebskosten der erworbenen Liegenschaft nicht

abgesichert sind. Die im Kaufvertrag vereinbarte einmalige Ausgleichszahlung des Pharmaunternehmens vermag die dauerhaft anfallenden Betriebskosten nicht zu decken. In den kommenden Jahren könnte das Land daher gehalten sein, die Finanzhilfe der Hochschule zu erhöhen, um die Leistungsfähigkeit der Hochschule zu erhalten. Daneben werden zukünftige Sanierungs- und Erhaltungskosten das Land zusätzlich belasten. Damit hätte das Land im Ergebnis die finanziellen Folgen der Kaufentscheidung der Hochschule zu tragen, ohne hierauf Einfluss genommen haben zu können.

Einführung einer Zustimmung des Fachministeriums im Stiftungsrat

In rechtlicher Hinsicht blieb die fehlende Zustimmung des Ministeriums zum Erwerb der Liegenschaft ohne Konsequenzen, da Entscheidungen des Stiftungsrats nach der geltenden Rechtslage mit Mehrheitsbeschluss gefasst werden. Damit können Entscheidungen grundsätzlich auch gegen die Stimme der Vertretung des Fachministeriums und gegen die Interessen des Landes getroffen werden. Lediglich bei der Veräußerung von Grundstücken durch Stiftungshochschulen³³¹, bei Stiftungsratsbeschlüssen über rechtsaufsichtliche Maßnahmen gegenüber der Hochschule und bei Maßnahmen zur Überwachung des Präsidiums³³² sieht das Hochschulgesetz bisher eine Zustimmungspflicht des Ministeriums vor.

Die geltende Rechtslage erachtet der LRH für änderungsbedürftig. Es ist nicht hinnehmbar, dass Einwendungen des Landes gegen Entscheidungen des Stiftungsrats, die zu erheblichen Folgekosten für das Land führen oder die Auswirkungen auf die Landeshochschulplanung haben können, ohne Auswirkungen bleiben. Aus diesem Grund sollte das Hochschulgesetz um eine Regelung ergänzt werden, nach der Beschlüsse des Stiftungsrats zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung der Vertretung des Fachministeriums bedürfen, wenn nicht ausge-

³³¹ § 56 Abs. 2 Satz 2 NHG.

³³² § 60 Abs. 3 Satz 3 NHG.

geschlossen werden kann, dass mit dem Beschluss für das Land zusätzliche finanzielle Belastungen entstehen.³³³

Unabhängig davon sollte festgelegt werden, dass Stiftungshochschulen vor einem geplanten Ankauf einer Liegenschaft dem Fachministerium rechtzeitig vor einer abschließenden Entscheidung im Stiftungsrat eine belastbare Bedarfsprüfung sowie ein tragfähiges Finanzierungskonzept vorzulegen haben.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium weist darauf hin, dass die durch den Erwerb der Liegenschaft entstehenden Folgekosten von der rechtlich eigenständigen Stiftungshochschule und nicht vom Land zu tragen seien.

Die Empfehlung des LRH, für Beschlüsse des Stiftungsrats, die finanzielle Folgekosten für das Land nach sich ziehen können, einen Zustimmungsvorbehalt vorzusehen, hält das Ministerium zwar rechtlich für möglich, meint aber, dass dies die Freiheiten der Stiftungshochschulen in unverhältnismäßiger Weise einschränke und daher mit dem Stiftungsmodell unvereinbar sei. Zudem würden die Stiftungshochschulen grundsätzlich verantwortungsvoll und effizient mit ihren Mitteln umgehen.

Erwiderung des LRH

Der LRH hat erhebliche Zweifel, ob die Tierärztliche Hochschule Hannover langfristig die dauerhaften finanziellen Belastungen eigenständig finanzieren kann. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Hochschule die dafür notwendigen Mittel nur durch Leistungsreduzierungen im Bereich von Forschung und Lehre erbringen kann.

³³³ Für die ebenfalls in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Stiftung geführte Europa-Universität Viadrina ist in § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Errichtung der „Stiftung Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)“ (StiftG-EUV) eine entsprechende Regelung vorgesehen.

Da dem Erwerb weder eine belastbare Bedarfsprüfung noch ein tragfähiges Finanzierungskonzept zugrunde lag, vermag der LRH im Gegensatz zum Ministerium in diesem Fall einen wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln durch die Stiftungshochschule nicht zu erkennen.

Daher hält der LRH an seiner Empfehlung fest, für Stiftungshochschulen neben den bereits bestehenden das beschriebene Zustimmungserfordernis des Fachministeriums gesetzlich zu statuieren.

Fördermaßnahmen des Landes

31 Zuwendungen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums

Das Kultusministerium erhöhte im schulischen Bereich seine freiwilligen Ausgaben in Form von Zuwendungen in den Jahren 2016 bis 2020 von rd. 5 Mio. € auf annähernd 70 Mio. €. Die Prüfung der hierfür erlassenen Förderrichtlinien zeigte Schwachstellen, für die der LRH strukturelle und inhaltliche Optimierungspotenziale aufzeigt.

Ausgangslage

Das Kultusministerium verstärkte und verstetigte seit dem Jahr 2016 seine freiwillige Fördertätigkeit im Bildungsbereich für Schulen. Grundlagen dieser Zuwendungen sind Richtlinien, die die Antragsbearbeitung, Auszahlung und Kontrolle der Förderanträge durch die Bewilligungsbehörden regeln. Die im Folgenden abgebildete Entwicklung der 20 vom LRH geprüften Förderrichtlinien belegt eine erhebliche Ausgabensteigerung von 4,8 Mio. € im Jahr 2016 auf 69,4 Mio. € im Jahr 2020:

	2016	2017	2018	2019	2020
Digitalisierung	1.000	500	600	1.720	42.455
COVID-19-Pandemie (ohne Digitalisierung)					17.130
Schulgeldfreiheit sozialpädagogische Bildungsgänge				2.000	5.865
Überbetriebliche Ausbildungsstätten	3.000	3.000	4.000	3.000	3.000
Sozialarbeit an Schulen freier Träger		400	561	573	584
Übrige Förderungen	774	804	754	693	336
Summe	4.774	4.804	5.915	7.986	69.370

Tabelle 12: Haushaltsansatz der untersuchten Förderungen (in 1.000 €)

Deutlich zeigen sich in der Tabelle auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020. Das Kultusministerium steht seitdem unter enormem Druck und musste insbesondere zu Beginn der Pandemie

Distanzunterricht sowie Schutzmaßnahmen für Schulen in einem nie dagewesenen Ausmaß ermöglichen.

Optimierungspotenzial der Förderrichtlinien

Die formalen und inhaltlichen Grundsätze bei der Erstellung von Zuwendungsrichtlinien finden sich in den Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO)³³⁴ sowie in der Anlage 1 zum einschlägigen Runderlass der Staatskanzlei.³³⁵ Da das Kultusministerium ein sehr breites Spektrum von Projekten im Bildungsbereich fördert, sind die Richtlinien entsprechend unterschiedlich ausgestaltet.

Nachfolgend stellt der LRH beispielhafte Schwachstellen der geprüften Förderrichtlinien dar:

- Richtlinie statt Gesetz

Nach §§ 23, 44 LHO sind Zuwendungen als freiwillige Ausgaben nur dort vorgesehen, wo das erhebliche Interesse des Landes nicht auf andere Weise befriedigt werden kann.

Schulsozialarbeit stuft das Kultusministerium rechtlich seit dem Jahr 2017 als dauerhafte Aufgabe ein.³³⁶ Infolgedessen hält das Land für den öffentlichen Schulbereich das sozialpädagogische Personal vor. Im Bereich der freien Schulträger kam es dagegen noch nicht zu einer entsprechenden Umsetzung. Hier wird die im öffentlichen Schulbereich bereits abgeschaffte Förderung aus dem Jahr 2017 in Form einer Projektzuwendung mit bisher über 0,5 Mio. € p. a. fortgesetzt. Die Finanzierung dieser Daueraufgabe muss nach Auffassung des LRH im Rahmen der Finanzhilfe an Schulen in freier Trägerschaft geregelt werden.

³³⁴ Runderlass des Finanzministeriums „Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO)“ vom 11.07.1996 (Nds. MBl. S. 1868), zuletzt geändert durch Runderlass vom 10.06.2021 (Nds. MBl. S. 1083).

³³⁵ Runderlass der Staatskanzlei „Veröffentlichungen im Niedersächsischen Ministerialblatt und Aufnahme im Niedersächsischen Vorschrifteninformationssystem (MBI.- und VORIS-Erlass)“ vom 12.12.2018 (Nds. MBl. S. 1440 ff.).

³³⁶ Runderlass des Kultusministeriums „Soziale Arbeit in schulischer Verantwortung“ vom 01.08.2017 (SVBl. S. 429).

Das Kultusministerium plant, dies bei der Novellierung der Finanzhilfe umzusetzen.

- Projektförderungen auf Dauer

Um eine erfolgreiche Aufgabenkritik zu gewährleisten, beträgt die maximale Dauer von Förderprogrammen und -maßnahmen fünf Jahre.³³⁷ Eine darüber hinausgehende Verlängerung bedarf einer genauen Analyse und Begründung der bisher fehlenden Zielerreichung. Elf der 20 betrachteten Förderrichtlinien verlängerte das Land mindestens einmal. Auch wenn das Kultusministerium in der Stellungnahme darauf hinwies, dass Ausnahmen zulässig seien, ist dieser Anteil nach Einschätzung des LRH zu hoch. Darüber hinaus lagen für alle geprüften Zuwendungen weder dem Haushaltsreferat des Kultusministeriums noch dem Finanzministerium oder der Staatskanzlei die obligatorisch vorgeschriebenen Evaluationsbögen vor.

- Vollfinanzierung statt Eigenanteil

Das Kultusministerium entschied sich bei der Kofinanzierung des DigitalPakts Schule und der anschließenden Sofortprogramme für eine 100%ige Förderung ohne Eigenanteile der Kommunen. Zwar kann das Land im begründeten Ausnahmefall auf die Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger verzichten. „Diese Finanzierungsart ist jedoch für Gebietskörperschaften auch im Ausnahmefall nicht zulässig“.³³⁸ Das Kultusministerium begründete den Verzicht der Landesregierung auf eine kommunale Eigenbeteiligung damit, dass die Schulträger bereits den gesamten Projektierungs- und Folgekostenaufwand leisteten und finanzschwache Kommunen besonders berücksichtigt werden müssten.

Dieser Argumentation kann der LRH nicht folgen, da es auch bedarfsorientierte Förderungen für unterschiedlich finanzstarke Kommunen gegeben hätte. Bereits eine 5%ige Beteiligung der Schulträger am

³³⁷ Siehe Fn. 335, Nr. 5.

³³⁸ Siehe Fn. 335, Nr. 4.6.2.4.

DigitalPakt Schule hätte Landesmittel in Höhe von 26 Mio. € p. a. eingespart.³³⁹ Die Beteiligung der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger, wie nach Verwaltungsvorschrift vorgesehen, soll das zielgerichtete Engagement für die Projekte verstärken. Dies gilt umso mehr, da es sich bei den Zuwendungen des Bundes und des Landes für den Digitalisierungsausbau um Mittel für originäre Aufgaben der Schulträger handelt.³⁴⁰ Das Kultusministerium führt hierzu aus, dass die Vollfinanzierung der Maßnahmen eine „bewusste und weitsichtige Entscheidung der Landesregierung“ gewesen sei. Der LRH wies bereits im Anhörungsverfahren nach § 103 LHO darauf hin, dass mit dem Verzicht auf die finanzielle Beteiligung der Kommunen gegen das Gebot der sparsamen Haushaltsführung verstoßen werde. An dieser Auffassung hält der LRH fest.

- Vorzeitiger Maßnahmebeginn

„Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen.“³⁴¹

Der LRH stellte fest, dass die Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns generell bei der Hälfte der untersuchten Förderrichtlinien zugelassen war. Von diesen zehn Förderungen begannen lediglich vier im Pandemiezeitraum 2020.

Beim DigitalPakt Basis im Jahr 2019 lag bei 25 von 41 bewilligten Maßnahmen der Maßnahmebeginn vor dem Bewilligungsdatum. Im Jahr 2020 verdoppelte sich dieser Anteil. Für 86 %³⁴² der Projekte wurde nun ein vorzeitiger Maßnahmebeginn eingeräumt. Dies ist krisenbedingt nachvollziehbar, muss jedoch eine Ausnahme bleiben. Das Kultusministerium sicherte dies für die Zukunft zu.

³³⁹ LRH-Kalkulation mit 5 % Schulträgerbeteiligung: $522.773.889 \text{ Mio. €} \div 100 \times 5 = 26.138.694 \text{ Mio. €}$.

³⁴⁰ Siehe Abschnitt III, Nr. 3.3.

³⁴¹ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 44 LHO.

³⁴² Berechnung: 1.280 Maßnahmen von 1.490.

- **Transparenz**

Der LRH erstellte im Rahmen der Prüfung erstmalig gemeinsam mit dem Kultusministerium eine Zusammenfassung aller 33 laufenden Zuwendungsprogramme mit einem Fördervolumen von 82 Mio. €. Im Sinne einer modernen, adressatengerechten Verwaltung schlägt der LRH vor, solch eine zentrale Übersicht der Zuwendungsprogramme auf der Internetseite des Ministeriums vorzusehen.

Schwächen in der Organisation

- **Zuständigkeiten im Kultusministerium**

Die geprüften Richtlinien erstellten unterschiedliche Fachreferate des Kultusministeriums unter Beteiligung zentraler Querschnittsreferate. Da der einschlägige Runderlass der Staatskanzlei oftmals in den Fachreferaten nicht bekannt war, konnten Richtlinienentwürfe nicht fehlerfrei aufgesetzt werden. Diese Situation verschärfte sich noch durch das immense Arbeitsaufkommen und den hohen Zeitdruck während der COVID-19-Pandemie. Aus Sicht des LRH kann dem durch eine Stärkung der zentralen Querschnittsreferate in der Beratung und Unterstützung der Fachreferate entgegengewirkt werden.

- **Vielfalt der Bewilligungsstellen**

Nach dem Runderlass der Staatskanzlei ist „die Zuständigkeit für den Ablauf des gesamten Bewilligungsverfahrens grundsätzlich den nachgeordneten Behörden zu übertragen.“³⁴³

Der LRH stellte allein bei den 20 geprüften Förderprogrammen fest, dass die Bearbeitung durch neun unterschiedliche Bewilligungsstellen erfolgte. Diese Vielfalt führte zu uneinheitlichen Vorgehensweisen, hohem Aufwand für Vorlaufzeiten bei neuen Bewilligungsstellen, unterschiedlichen digitalen Ausstattungen, versäumten formalen

³⁴³ Siehe Fn. 335, Nr. 4.8.2.

Übertragungen sowie unterschiedlich hohem Aufwendungsersatz der Bewilligungsstellen. Der LRH empfiehlt daher dem Kultusministerium, vor Auswahl einer Bewilligungsstelle eine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorzunehmen und überdies zu prüfen, ob mittelfristig eine Konzentration auf wenige Bewilligungsstellen effizienter sein könnte. Eine zentrale Organisationsstruktur kann Ressourcen bündeln, spezielles Fachwissen aufbauen und gezielter IT-Fachanwendungen einsetzen. Das Kultusministerium begründet einige Probleme zu Recht mit der hohen Belastung durch die COVID-19-Pandemie und steht der Konzentration von Bewilligungsstellen grundsätzlich positiv gegenüber.

Ausblick

Das Kultusministerium reagiert bereits organisatorisch: Es richtete im Haushaltsreferat eine zentrale Stelle ein, die u. a. als Unterstützungsinstanz für die Fachreferate bei der Erstellung von Förderrichtlinien zur Verfügung steht. Darüber hinaus werden die hausinternen Geschäftsprozesse analysiert, mit Handreichungen hinterlegt und die Digitalisierung des Geschäftsprozesses geprüft. Der LRH sieht diese eingeleiteten Maßnahmen auf dem Weg zu einer verbesserten Gesamtsteuerung von freiwilligen Ausgaben und wirtschaftlichem Verwaltungshandeln als positiv an.

Aus Sicht der Finanzkontrolle sollte das Kultusministerium jedoch mittelfristig eine zielgerichtete, nachhaltig angelegte Gesamtförderstrategie für freiwillige Ausgaben im Bildungsbereich erarbeiten. In diese können auch Kofinanzierungs- und Konsolidierungspotenziale im Sinne eines sparsamen und nachhaltigen Verwaltungshandelns eingebunden werden. Das Kultusministerium sagte zu, dies zu prüfen und zu realisieren, soweit es seitens des Ressorts beeinflussbar ist.

32 Förderung von Bushaltestellen ohne Steuerung

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung förderte in den Jahren 2015 bis 2019 Investitionen in Bushaltestellen mit ca. 24 Mio. €, ohne hierfür eine Förderrichtlinie aufzustellen.

Die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH förderte als zuständige Bewilligungsstelle eine Bushaltestelle in Oldenburg für ein geplantes Baugebiet, dessen Umsetzungszeitpunkt nicht verbindlich gesichert war. Das Baugebiet war auch im Jahr 2021 noch nicht bebaut.

Allgemeines

Der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) obliegt das Finanzmanagement des Landes für den gesamten Öffentlichen Personennahverkehr. Sie nimmt u. a. die Verteilung und Bewilligung der Fördermittel als zuständige Bewilligungsstelle vor. Die LNVG bewilligte im Zeitraum von 2015 bis 2019 Förderanträge von 129 Zuwendungsempfängern für rd. 300 Bushaltestellen einschließlich der zentralen Omnibusbahnhöfe mit einer Gesamtsumme von ca. 24 Mio. €.

Die LNVG förderte Bushaltestellen seit Jahren auf der Grundlage eigener, umfangreicher und detaillierter Vorgaben bezüglich der Förderwürdigkeit der beantragten Maßnahmen. In einigen Fällen, z. B. bei Förderhöchstbeträgen, stimmte sie diese mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung als zuständige Fachaufsichtsbehörde ab. Eine Förderrichtlinie des Ministeriums lag nicht vor.

Ein Zuwendungsempfänger erhielt eine Förderung für vier Bushaltestellen zur verkehrlichen Erschließung eines in Planung befindlichen Wohngebiets in Oldenburg. Ein verbindlicher und belastbarer Zeitplan des Zuwendungsempfängers für die Herrichtung der Infrastruktur im

Baugebiet lag nicht vor. Die ersten Gebäude sollten im Jahr 2015 fertiggestellt werden.

Förderung ohne Förderrichtlinie

Das Wirtschaftsministerium stellte für die Förderung von Bushaltestellen keine Förderrichtlinie auf, obwohl dies nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben³⁴⁴ sowohl aufgrund des hohen Fördervolumens als auch der großen Anzahl an Zuwendungsempfängern geboten war. Die von der LNVG erstellten Fördergrundlagen ersetzen nicht die erforderliche Richtlinie. Diese ist jedoch für ein einheitliches Verwaltungshandeln und im Sinne des Wirtschaftlichkeitsgebots notwendig. Des Weiteren veranschlagte das Ministerium die Fördermittel in den Haushaltsplänen, ohne den Zweck in einer Förderrichtlinie konkretisiert zu haben. Zusammenfassend liegt nach Auffassung des LRH ein Versäumnis des Ministeriums vor.

Der LRH stellte im Jahr 2021 bei der Ortsbesichtigung in Oldenburg fest, dass von den vier geförderten Haltestellen, die Haltestelle „Am Bahndamm“ nach sechs Jahren immer noch in unbebautem Gebiet lag. Die LNVG förderte diese Haltestelle, ohne dass hierfür die Notwendigkeit bestand.

³⁴⁴ Verwaltungsvorschrift Nr. 3.3 zu § 23 LHO.



Abbildung 17: Oldenburg, gefördertes Haltestellenpaar in unbebautem Gebiet
(Quelle: LRH)

Stellungnahme des Ressorts

Das Ministerium bestätigte dem LRH, dass es bisher keine Richtlinie für die Förderung von Bushaltestellen erstellt habe. Es beabsichtige, ab dem Frühjahr 2022 eine entsprechende Förderrichtlinie zu konzipieren.

Zum Förderfall der Bushaltestelle „Am Bahndamm“ in Oldenburg stellte das Ministerium dar, dass die LNVG die Maßnahme seinerzeit insbesondere aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit der Neueinrichtung der Buslinie ausnahmsweise ohne die üblicherweise bei Antragsprüfung vorliegende Planungstiefe aufgenommen habe. Der hier betroffene Förderfall habe zur Konsequenz, dass künftig, insbesondere bei erst nach Errichtung der Bushaltestelle geplanter Bebauung, die Haltestelle solange nicht gefördert werde, bis die Bebauung und deren Umsetzungszeitpunkt verbindlich gesichert seien. Die LNVG gab an, dass die Haltestelle gegenwärtig genutzt werde, wenn auch in geringem Maße. Eine Rückforderung wegen Zweckentfremdung sei daher nicht durchsetzbar.

Schlussbemerkung

Der LRH nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass das Wirtschaftsministerium eine entsprechende Richtlinie für die Förderung von

Bushaltestellen konzipieren will. Der weitere Fortgang des Verfahrens bleibt abzuwarten.

33 Zielerreichung im Bereich der Wohnraumförderung ist fraglich

Der Bestand an Wohnungen mit Belegungsbindung sinkt seit Jahren dramatisch. Fraglich ist, ob das Land sein Ziel – bis zum Jahr 2024 insgesamt 14.000 und bis zum Jahr 2030 weitere 26.000 Wohnungen zu schaffen – erreichen wird. Dies gilt umso mehr, als ab dem Jahr 2026 die Finanzierung der Förderungen noch offen ist.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz muss die künftige Finanzierung frühzeitig sicherstellen und zudem die Kommunen und örtlichen Wohnungsgesellschaften intensiver in den weiteren Umsetzungsprozess einbinden, um eine ziel- und bedarfsgerechte Förderung sowie einen zeitnahen Abruf der Fördermittel erreichen zu können.

Ausgangslage

In Niedersachsen sank der Bestand an belegungsgebundenen Mietwohnungen in den letzten Jahren stetig: Von 97.106 Wohnungen³⁴⁵ im Jahr 2012 verringerte sich dieser nach Auskunft der Investitions- und Förderbank - NBank auf 60.265 im Jahr 2020 und damit um 38 %. Dieser Trend wird sich lt. einer Prognose³⁴⁶ noch weiter fortsetzen. Im Jahr 2025 werden danach niedersachsenweit weniger als 40.000 Wohnungen mit Belegungsbindung zur Verfügung stehen. Sollte sich diese Prognose bestätigen, wächst das Risiko sozialer Schieflagen mit finanziellen Folgen für Land und Kommunen.

Das Land Niedersachsen fördert den sozialen Wohnungsbau nach Maßgabe des Wohnraumförderprogramms 2019.³⁴⁷ Ziel des Landes ist es danach, den Bestand an belegungsgebundenen Mietwohnungen

³⁴⁵ Drs. 18/6992, S. 2.

³⁴⁶ Prognose aus dem Argumentationspapier der AG1 des Bündnisses für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen.

³⁴⁷ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur sozialen Wohnraumförderung (Wohnraumförderprogramm 2019), Runderlass des Umweltministeriums vom 02.07.2019 (Nds. MBl. S. 1073), zuletzt geändert durch Runderlass des Umweltministeriums vom 02.11.2021 (Nds. MBl. S. 1694).

zu erhalten bzw. den durch auslaufende Förderungen bedingten Abbau wenigstens teilweise auszugleichen.

Auf Initiative des Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz sowie des Verbands der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen schlossen sich im Jahr 2018 insgesamt 37 Verbände, Kammern, Kommunen und Unternehmen zu dem „Bündnis für bezahlbares Wohnen“ zusammen. Ziel des Bündnisses ist, dass alle Teile der Gesellschaft eine bezahlbare Wohnung finden können. Intention des Ministeriums für den Zusammenschluss war es, alle wichtigen Akteure aktiv in den weiteren Umsetzungsprozess einzubinden und gemeinsam mit ihnen notwendige Lösungsstrategien für eine ziel- und bedarfsorientierte Förderung im Bereich des sozialen Wohnraums zu entwickeln.

Um die Förderquoten zu erhöhen und um damit auf den offenkundigen Bedarf reagieren zu können, hat das Land im Jahr 2021 sowohl seine Förderkonditionen verbessert als auch zusätzliche Fördermöglichkeiten geschaffen.³⁴⁸

Zahl des belegungsgebundenen Wohnungsraums sinkt weiter

Nach einem Entschluss³⁴⁹ des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen“ ist beabsichtigt, bis zum Jahr 2024 insgesamt 14.000 und bis zum Jahr 2030 insgesamt 40.000 Wohnungen zu schaffen. Bereits heute ist jedoch absehbar, dass das Land die für das Jahr 2024 angestrebte Zielzahl nicht wird erreichen können. Zur Verdeutlichung: Aktuell werden pro Jahr 1.500 Wohnungen gefördert. Unter der Prämisse, dass diese Förderzahlen auch in den Folgejahren konstant bleiben, würden bis zum Jahr 2024 lediglich 9.000 Wohnungen hinzukommen. Das Land müsste künftig 4.300 Wohnungen pro Jahr fördern, um sein Ziel – 40.000 zusätzliche Wohnungen bis zum Jahr 2030 – realisieren zu können. Unter Berücksichtigung der bisherigen Förderquote würden bis zum Jahr 2030 lediglich 18.000 neue

³⁴⁸ Runderlass des Umweltministeriums vom 02.11.2021 (Nds. MBl. S. 1694).

³⁴⁹ Beschluss zur Vorlage der AG 1 - „Förderung“.

Wohnungen mit Belegungsbindung geschaffen. Das Land würde somit nicht einmal die Hälfte seiner angestrebten Zielzahlen erreichen. Vielmehr wird sich offensichtlich die Anzahl der Wohnungen mit Belegungsbindung weiterhin deutlich verringern.

Finanzierung der Wohnraumförderung

Die Wohnraumförderung des Landes wird aus Mitteln des Sondervermögens „Wohnraum- und Wohnquartierförderfonds Niedersachsen“ finanziert. Allein für die Förderung von 14.000 zusätzlichen Wohnungen bis zum Jahr 2024 gehen das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz sowie die NBank von einem Mittelbedarf in Höhe von 1,8 Mrd. € aus. Die Mittel setzen sich u. a. aus einem Anteil am Haushaltsüberschuss des Jahres 2018 in Höhe von 400 Mio. €, jährlichen Zuführungen aus dem Landeshaushalt von rd. 39,9 Mio. € für die Haushaltsjahre 2020 bis 2025 sowie Bundesmitteln im Umfang von rd. 497,1 Mio. € zusammen. Für die Haushaltsjahre 2023 bis 2025 sind zudem Kreditaufnahmen der NBank von insgesamt 500 Mio. € vorgesehen.

Die Finanzierung der bis zum Jahr 2030 geplanten 26.000 Wohnungen ist offen. Für die Förderung der insgesamt vorgesehenen 40.000 Wohnungen gehen das Ministerium und die NBank von einem Mittelbedarf in Höhe von insgesamt 7 Mrd. € aus. Aktuell ist nicht absehbar, wie die künftige Finanzierung sichergestellt werden kann.

Das Ministerium sollte deshalb zeitnah planen, wie es die Finanzierung der Förderung für die Jahre 2026 bis 2030 sicherstellen kann.

Zusammenwirken aller Akteure intensivieren

Die bisherigen Förderergebnisse belegen, dass es dem Land – trotz verbesserter Förderkonditionen und zusätzlicher Fördermöglichkeiten – nicht gelingen dürfte, die landesseitig angestrebte Anzahl von Wohnungen mit Belegungsbindung zu schaffen.

Der LRH begrüßt, dass das Land im Rahmen des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen“ alle wichtigen Akteure mit in den Förderprozess einbezogen hat. Dennoch verdeutlichen die bislang erzielten Förderquoten, dass das Land sein Fördermanagement optimieren und zeitnah belastbare Planungen für die künftige Entwicklung im Bereich des sozialen Wohnraums entwickeln muss. Dafür ist unabdingbar, dass das Land und die Bündnispartner künftig stärker als bisher die Ziele gemeinsam vorantreiben und intensiver zusammenwirken. Dies setzt eine enge und regelmäßige Abstimmung zwischen Land, Kommunen und Wohnungsgesellschaften voraus. Nur so kann es gelingen, neben dem alle zwei Jahre erscheinenden Wohnungsmarktbericht der NBank einen belastbaren Überblick über die regionalen Bedarfe zu gewinnen – ein Aspekt, dem in einem Flächenland wie Niedersachsen eine besondere Bedeutung zukommt. Angesichts der angespannten Situation im sozialen Wohnungsbau ist es umso vorrangiger, einen dezidierten Überblick über die konkrete örtliche Situation zu gewinnen, geeignete Maßnahmen zur Behebung der konkreten Wohnungsprobleme zu identifizieren und gemeinsame Lösungsstrategien zu entwickeln.

34 Förderung der Kindertagesbetreuung bündeln und vereinfachen

Die Förderung von Personalausgaben zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung sollte ausschließlich im Kindertagesstättengesetz geregelt werden.

Die Grundlagen für die Ermittlung und Abrechnung der Finanzhilfe für Personalausgaben sind komplex, das Verfahren insgesamt aufwendig. Eine Überprüfung und Vereinfachung ist daher dringend erforderlich.

Vorbemerkungen

Für die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege nach §§ 22 ff. SGB VIII sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig.³⁵⁰ Die Länder haben deren Tätigkeit anzuregen und zu fördern und auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken.³⁵¹ Im Niedersächsischen Gesetz über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (NKiTaG) sowie in der Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Gesetzes über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (DVO-NKiTaG)³⁵² trifft das Land die konkreten Regelungen zur Förderung in den Kindertagesstätten und in der Kindertagespflege.³⁵³ Der Prüfung des LRH lagen die bis zum 31.07.2021 geltenden Vorschriften nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG)³⁵⁴ sowie den entsprechenden Durchführungsverordnungen³⁵⁵ zugrunde.

³⁵⁰ § 85 Abs. 1 SGB VIII.

³⁵¹ § 82 SGB VIII.

³⁵² NKiTaG und DVO-NKiTaG in Kraft ab dem 01.08.2021.

³⁵³ Siehe § 26 SGB VIII Landesrechtsvorbehalt.

³⁵⁴ Nds. GVBl. 2020, S. 477.

³⁵⁵ 1. DVO-KiTaG (Nds. GVBl. 2004, S. 457) und 2. DVO-KiTaG (Nds. GVBl. 2019, S. 215).

Förderung von Personalausgaben

Das Kindertagesstättengesetz und die vorgenannten Durchführungsverordnungen legen die Standards für die Betreuung in den Kindertagesstätten fest und enthalten Vorgaben zur landesseitigen Förderung in Form der Finanzhilfe. Die Finanzhilfe für Personalausgaben hat den größten Anteil an den Ausgaben des Landes für die Kindertagesbetreuung. Hierfür sind für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 jeweils rd. 1,4 Mrd. € etatisiert.³⁵⁶

Über die Gewährung der gesetzlichen Finanzhilfe hinaus wurden und werden auch aktuell noch Personalausgaben für die Betreuung in Kindertagesstätten über Richtlinien als freiwillige Leistungen gefördert. Das betrifft den Übergang von Kindern in die Grundschule³⁵⁷ sowie die Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten³⁵⁸. Hierfür bewilligte das Land ab dem Kindergartenjahr 2017/18 bis zum 31.12.2020 Zuwendungen in Höhe von rd. 500 Mio. €³⁵⁹. Dies entspricht einer Förderung weiterer Personalausgaben in einer Größenordnung von annähernd 9.000 Vollzeiteneinheiten.³⁶⁰ Zudem gewährt das Land den Trägern der Kindertagesstätten Billigkeitsleistungen zum Ausgleich der Tarifsteigerungen über eine zusätzliche Dynamisierung der Jahreswochenstundenpauschale für vier Kindergartenjahre ab dem Kindergartenjahr 2019/20.³⁶¹ Hierfür wurden insgesamt 133 Mio. € veranschlagt.³⁶² Außerdem unterstützte das Land die Sprachbildung und Sprachförderung zunächst über Zuwendungen und stellte hierfür Mittel von bis zu 12 Mio. € pro Jahr bereit. Ab dem Kindergartenjahr 2018/19 stellte es dafür eine besondere Finanzhilfe in Höhe von jährlich 32,545 Mio. € zur Verfügung. Davon sollten mindestens 27,7 Mio. € für

³⁵⁶ Haushaltsplan für die Jahre 2022 und 2023, Kapitel 07 74 Titelgruppen 67 und 70.

³⁵⁷ Runderlass des Kultusministeriums vom 01.08.2018 (Nds. MBI. S. 861).

³⁵⁸ Runderlass des Kultusministeriums vom 27.04.2017 (Nds. MBI. S. 699), und Runderlass des Kultusministeriums vom 23.10.2019 (Nds. MBI. S. 1460).

³⁵⁹ Hinsichtlich der Richtlinie „Brücke“ (siehe Fußnote 8) wurden die Bewilligungen bis einschließlich des Kindergartenjahres 2019/20 berücksichtigt

³⁶⁰ Zugrunde gelegt wurden die für das Jahr 2020 geltenden standardisierten Personalkostensätze des Finanzministeriums der EG 8 TV-L in Höhe von 56.102 €.

³⁶¹ Runderlass des Kultusministeriums vom 16.10.2019 (Nds. MBI. S. 1432).

³⁶² Siehe Haushaltsplan 2021, Erläuterungen zu Kapitel 07 74 Titelgruppe 82.

zusätzliche Personalausgaben eingesetzt werden; dies entspricht rechnerisch insgesamt 526 Vollzeiteinheiten.³⁶³

Das Nebeneinander von gesetzlichen und freiwilligen Leistungen zur Förderung von Personalausgaben sieht der LRH kritisch. Aus Sicht der Finanzkontrolle sollte die Förderung vielmehr ausschließlich im Kindertagesstättengesetz gebündelt werden. Die erforderlichen Personalstandards und eine darauf bezogene Förderung sollten abschließend mit diesem Gesetz geregelt werden. Aus Gründen der Vereinfachung sollte sich das Land auf wenige unerlässliche Maßstäbe beschränken. Insoweit würde auch dem aktuellen und weiterhin zu erwartenden Fachkräftemangel Rechnung getragen werden. Personal könnte künftig auf Basis einer einheitlichen gesetzlichen Regelung fest eingeplant und auf Grundlage unbefristeter Arbeitsverhältnisse eingesetzt werden.

Einwände des Kultusministeriums und Erwiderung des LRH

Das Kultusministerium gibt demgegenüber zu bedenken, dass der Haushaltsgesetzgeber – im Falle einer weiteren Bündelung der Personalausgaben im NKiTaG – dauerhaft Haushaltsmittel zur Verfügung stellen müsse. Zudem ermögliche die Etatisierung von Mitteln für Zuwendungsprogramme nach Maßgabe des jeweiligen Haushalts dem Land einen flexiblen Handlungsspielraum und eine Reaktion auf konkrete und ggf. vorübergehende Förderbedarfe.

Mit Blick auf einheitliche Finanzierungsstrukturen, einheitliche Personal- und Qualitätsstandards und Planungssicherheit für die Träger hält der LRH dennoch an seiner Auffassung fest, die Förderung der Personalausgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung insgesamt auf eine verlässliche gesetzliche Grundlage zu stellen. Zudem eröffnet sich damit für das Land auch die Chance, dem Fachkräftemangel wirksam

³⁶³ Drs.18/656, S. 9.

begegnen zu können. Eine nur freiwillige und befristete Förderung dürfte dies im Ergebnis erschweren.

Solange das Land Personalausgaben in der Kindertagesbetreuung, die es bislang durch Zuwendungen finanzierte, weiterhin im bisherigen Umfang für förderungswürdig erachtet, dürfte eine gesetzliche Verankerung im Ergebnis zu keiner Mehrbelastung des Landeshaushalts führen.

Komplizierte Grundlagen für die Berechnung der Finanzhilfe

Für die Berechnung der Finanzhilfe für Personalausgaben legte das Land im KiTaG Finanzhilfesätze fest.³⁶⁴ Die Höhe der Finanzhilfesätze war abhängig vom Alter der Kinder sowie der individuellen Zusammensetzung der Gruppen. Zur Verdeutlichung sind nachfolgend die Finanzhilfesätze – exemplarisch für das Kindergartenjahr 2020/21 – aufgeführt:

- 56 % für Gruppen mit ausschließlich Krippenkindern,
- 57 % für Gruppen mit ausschließlich Kindergartenkindern,
- 20 % für Gruppen mit ausschließlich Hortkindern,
- 20 % zzgl. Aufschlägen in Höhe von 2,8 Prozentpunkten je Krippenkind für altersübergreifende Gruppen mit ausschließlich Krippen- und Hortkindern, maximal jedoch 56 %,
- 56 % zzgl. Aufschlägen in Höhe von 0,05 Prozentpunkten je Kindergartenkind für altersübergreifende Gruppen mit ausschließlich Krippen- und Kindergartenkindern, maximal jedoch 57 %,
- 20 % zzgl. Aufschlägen in Höhe von 1,85 Prozentpunkten je Kindergartenkind für altersübergreifende Gruppen mit ausschließlich Kindergarten- und Hortkindern, maximal jedoch 57 %,
- 20 % zzgl. Aufschlägen von 2,8 Prozentpunkten je Krippenkind, von 1,85 Prozentpunkten je Kindergartenkind für altersübergreifende Gruppen mit Krippen-, Kindergarten- und Hortkindern, maximal jedoch 57 %.

³⁶⁴ §§ 16 ff. KiTaG.

Für integrative Gruppen war ein weiterer Aufschlag für eine sozialpädagogische Fachkraft in Höhe von 25 % auf den ermittelten maximalen Finanzhilfesatz vorgesehen.³⁶⁵

Zur Ermittlung der Finanzhilfe wurden die Jahreswochenstunden der Betreuungskräfte mit den jeweiligen Jahreswochenstundenpauschalen und dem maßgeblichen Finanzhilfesatz multipliziert.³⁶⁶ Dabei variierten die Jahreswochenstundenpauschalen je nach Qualifikation der Betreuungskräfte. Diese wurden jährlich erhöht. Durch die Gewährung der Billigkeitsleistungen zum Ausgleich von Tarifsteigerungen erhöhten sich die Jahreswochenstundenpauschalen zusätzlich.

Auch die Höhe der Zuwendungen für die laufenden Leistungen an Kindertagespflegepersonen wurden mithilfe von Jahreswochenstundenpauschalen, Wochenstunden und Fördersätzen errechnet.³⁶⁷

Die bisherigen Regelungen zur Finanzhilfe wurden im Wesentlichen im Rahmen der Novellierung des KiTaG im Sommer 2021 übernommen. Eine Vereinfachung der rechtlichen Grundlagen sowie der Berechnungsmodalitäten unterblieb. Für die neu in das NKiTaG integrierte Förderung der laufenden Leistungen an Kindertagespflegepersonen ist eine Beteiligung des Landes über eine pauschalierte Finanzhilfe vorgesehen. Die komplizierten Berechnungsregelungen aus dem bisherigen Zuwendungsverfahren für die Kindertagespflege wurden unverändert in das Gesetz übernommen.

Der LRH kritisierte bereits im Gesetzgebungsverfahren, dass die Grundlagen zur Ermittlung und Abrechnung der Finanzhilfen für alle Beteiligten sehr komplex und aufwendig sind.³⁶⁸ Bei der Finanzhilfe für Personalausgaben führten die komplizierten Regelungen im Ergebnis

³⁶⁵ § 5 Abs. 4 Nr. 1 oder Abs. 5 der 2. DVO-KiTaG.

³⁶⁶ § 5 der 2. DVO-KiTaG.

³⁶⁷ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Betreuungsangebots in Kindertagespflege – Runderlass des Kultusministeriums vom 27.10.2016 (Nds. MBl. S. 1036), in der Fassung vom 03.06.2020 (Nds. MBl. S. 605).

³⁶⁸ Niederschrift (öffentlicher Teil) der 130. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Nds. Landtages am 30.06.2021, S. 8.

dazu, dass erhebliche Abrechnungsrückstände aufgebaut wurden.³⁶⁹ Diese führten in den vergangenen Haushaltsjahren in der Konsequenz zu hohen Ausgaberesten.^{370 371} Die Abrechnung bindet zudem erhebliche personelle Ressourcen.

Stellungnahme des Kultusministeriums und Schlussbemerkung des LRH

Das Kultusministerium geht davon aus, dass die Bearbeitung der Anträge künftig zeitgerecht erfolgen werde. So sei die zeitintensive Programmierung der im Abrechnungsverfahren eingesetzten Software „kita.web“ zwischenzeitlich abgeschlossen und zusätzliches Personal qualifiziert und eingearbeitet worden. Überdies sei zu erwarten, dass die Umsetzung der Ergebnisse einer Organisationsuntersuchung sukzessive zu weiteren Verbesserungen führen werde. Der LRH verkennt nicht, dass das Kultusministerium Maßnahmen zur Optimierung der Verfahrensabwicklung ergriffen hat. Allerdings wird aus Sicht der Finanzkontrolle weiter intensiv zu beobachten sein, ob diese Maßnahmen nachhaltig sind und im Ergebnis tatsächlich Wirkung zeigen.

Unbeschadet dessen erachtet es der LRH als unabdingbar, zeitnah die rechtlichen Vorgaben und die darauf beruhenden Finanzierungsregelungen deutlich zu vereinfachen. Dabei sollten auch alternative Finanzierungsregelungen, beispielsweise über Betreuungsstunden oder über kinderbezogene Pauschalbeträge, geprüft werden. Auch der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages äußerte im Gesetzgebungsverfahren zum NKiTaG, dass die Vorschriften zur Finanzhilfe besonders komplex und schwer verständlich seien.³⁷²

Das Kultusministerium signalisierte ein grundsätzliches Interesse an einer Vereinfachung, hielt es jedoch für wahrscheinlich, dass es durch

³⁶⁹ Nicht beschiedene Anträge, Stand: 04.11.2021: Neun für Kindergartenjahr (KGJ) 2018/19, 353 für KGJ 2019/20, 5.408 für KGJ 2020/21.

³⁷⁰ Siehe Nachweisung Haushaltsreste 2019, Begründung zu Kapitel 07 74 Titel 633 11.

³⁷¹ 2018 rd. 93,9 Mio. €, 2019 rd. 148,9 Mio. €, 2020 rd. 278,1 Mio. €.

³⁷² Drs. 18/9633, S. 28.

Vereinfachungen im Gesetz „Verliererkommunen“ geben würde, die möglicherweise Konnexitätsansprüche geltend machen könnten. Mittel hierfür seien aktuell und auch mittelfristig nicht vorhanden.

Unabhängig von den befürchteten Konnexitätsfolgen sollte geprüft werden, ob und wie grundlegende Veränderungen der Finanzhilfe möglichst haushaltsneutral durchgeführt werden können. Ein neues System mit nur wenigen Parametern ist anzustreben.

Auch der Landtag forderte die Landesregierung am 06.07.2021 auf, „in den nächsten fünf Jahren gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Konzept für eine Reform der Finanzhilfe mit dem Ziel zu erarbeiten, die Finanzhilfe nach Möglichkeit stärker zu bündeln“.³⁷³ Aus Sicht des LRH sollte dem in einem kürzeren Zeitraum entsprochen werden.

³⁷³ Drs. 18/9650, S. 4.

35 Missachtung des Haushalts- und Zuwendungsrechts bei der Förderung der Kontakt- und Informationsberatungsstellen

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung fördert seit über 20 Jahren Kontakt- und Informationsberatungsstellen für Selbsthilfegruppen, ohne die Förderung zu evaluieren.

Es muss die künftige Förderung überdenken und konzeptionell neu ausgestalten. Der Erlass einer Förderrichtlinie ist bei Weiterführung der Förderung unerlässlich.

Ausgangslage

Die Selbsthilfe in Deutschland ist historisch gewachsen. Sie umfasst die Selbsthilfe in Form von Selbsthilfegruppen, Selbsthilfevereinigungen und Selbsthilfeunterstützungseinrichtungen, die auf kommunaler Ebene sowie auf Landes- und Bundesebene agieren.

Für überregionale Angebote stehen bundesweit insgesamt vier Landeskoordinierungsstellen und zwar in Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen (Selbsthilfebüro Niedersachsen) zur Verfügung. Auf Bundesebene ist die Informations- und Netzwerkstelle Nationale Kontakt- und Informationsstelle für die Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen (NAKOS) zuständig.

Das Land förderte im Jahr 2020 insgesamt 44 Kontakt- und Informationsberatungsstellen für Selbsthilfegruppen (KIB). Dabei handelt es sich um infrastrukturelle Einrichtungen der sozialen und gesundheitsbezogenen Selbsthilfe. Aktuell sind in Niedersachsen „schätzungsweise 275.000 Menschen in annähernd 7.000 Selbsthilfegruppen“ organisiert³⁷⁴.

Im Jahr 2002 prüfte der LRH die „Förderung von Initiativen und Selbsthilfegruppen im Bereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und

³⁷⁴ Vgl. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Link zur Internetseite des Sozialministeriums (Abruf am 17.03.2022).

Gleichstellung“ und stellte im Ergebnis gravierende Mängel fest.³⁷⁵ Auch nach dem Ergebnis der aktuellen Prüfung widerspricht die Förderung des Landes im Bereich der KIB grundlegenden haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben.

Erlass einer Förderrichtlinie unabdingbar

Seit dem Jahr 1997 fördert das Land die KIB auf Grundlage nicht veröffentlichter Fördergrundsätze.³⁷⁶

Nach den Hinweisen der Staatskanzlei sind in der Regel für alle Zuwendungsbereiche Zuwendungsrichtlinien zu erlassen und zu veröffentlichen. Der Erlass kann allenfalls unterbleiben, wenn der Kreis der Zuwendungsempfängerinnen oder -empfänger klein ist und nur wenige Förderfälle anfallen. Grundsätzlich soll mit dem Erlass von Zuwendungsrichtlinien dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung getragen werden.³⁷⁷

Im Haushaltsjahr 2019 gewährte das Land insgesamt 19 Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern Fördermittel im Umfang von 1,23 Mio. €. Die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger erhöhte sich im Jahr 2020 auf 21, das Fördervolumen auf 1,32 Mio. €. Dabei sind einige Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger Träger mehrerer KIB, ein Wohlfahrtsverband sogar von 23.

Sofern das Land die Förderung fortsetzen will, ist angesichts der Anzahl der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger sowie im Hinblick auf die Höhe des Fördervolumens der Erlass einer Förderrichtlinie unverzichtbar.

³⁷⁵ Jahresbericht 2003, S. 64 „Förderung von Initiativen und Selbsthilfeeinrichtungen durch das Ministerium“.

³⁷⁶ Vgl. Fördergrundsätze vom 08.12.1997 in der Fassung vom 08.03.2005 (n. v.), S. 2. Es gewährt „nach Maßgabe der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO“ und auf Basis nicht veröffentlichter Fördergrundsätze vom 08.12.1997, zuletzt geändert am 08.03.2005, Landeszuwendungen an die KIB.

³⁷⁷ Siehe Fn. 335, Anlage 1, Nr. 6.

Fehlende Erfolgskontrolle

Bei Verlängerung eines Zuwendungsprogramms hat die oberste Landesbehörde nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben³⁷⁸ zu begründen, inwieweit die mit dem Programm verfolgten Ziele und Zwecke bisher erreicht worden sind.

Im Rahmen einer Erfolgskontrolle ist dezidiert zu überprüfen, ob die mit den eingesetzten Fördermitteln angestrebten Förderziele verwirklicht wurden. Für die förderpolitische Entscheidung muss die Evaluation ferner Informationen darüber liefern, ob der Einsatz von Mitteln noch erforderlich und die Förderung in unveränderter oder modifizierter Form fortzuführen ist. Nach einer Entscheidung der Landesregierung ist der Bereich der Zuwendungen einer permanenten Aufgabenkritik zu unterziehen.³⁷⁹

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung evaluierte erst- und letztmalig im Jahr 2000 das Förderprogramm. Mithin führte es seit mehr als 20 Jahren das Programm fort, ohne die Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit der Förderungen nachgewiesen zu haben – ein aus Sicht der Finanzkontrolle gravierender Verstoß.

Erhebliches Landesinteresse fraglich

Zuwendungen dürfen nach den §§ 23, 44 LHO nur gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das sonst nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Dies beurteilt sich danach, welche konkreten Zwecke und Ziele mit der Zuwendung verfolgt werden.

Der Zweck und das erhebliche Landesinteresse für die Förderung der KIB werden in den Erläuterungen im Haushaltsplan wie folgt abstrakt beschrieben: „Leistungen der Selbsthilfeorganisationen sind eine

³⁷⁸ Verwaltungsvorschrift Nr. 14.2 zu § 44 LHO in Verbindung mit Nr. 3.3 zu § 23 LHO.

³⁷⁹ Siehe Fn. 335, Anlage 1, Nr. 7.

wichtige Ergänzung des professionellen Systems. Um Selbsthilfepotenziale in der Bevölkerung zu aktivieren, den Zugang zu Selbsthilfegruppen zu erleichtern und die Arbeitsbedingungen bestehender Selbsthilfegruppen zu verbessern, wird der Auf- und Ausbau der erforderlichen Infrastruktur durch die Förderung von KIB für Selbsthilfegruppen unterstützt.³⁸⁰

Auch in den Fördergrundsätzen sind weder Ziel noch Zweck der Förderung umfassend und detailliert formuliert. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung beschränkt sich vielmehr auf den Hinweis, dass es erforderlich sei, ein Netz von KIB aufzubauen und zu erhalten.³⁸¹ Eine weitergehende Konkretisierung im Hinblick auf die Messbarkeit der Ziele fehlt vollständig.

Der Bestand an KIB werde gefährdet, wenn das Land die Förderung einstelle bzw. reduziere – so die Einlassung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung gegenüber dem LRH. Diese Einschätzung konnte es jedoch nicht untermauern.

Mit dem Ziel, die KIB flächendeckend zu fördern, erhöhte das Land in den vergangenen Jahren sukzessive das Fördervolumen. Zur Verdeutlichung: Im Jahr 2002 förderte das Land die KIB in Höhe von 804.000 €, während es hierfür im Jahr 2020 insgesamt 1,3 Mio. € zur Verfügung stellte. Und dies, obwohl seit dem Jahr 2008 die gesetzlichen Krankenversicherungen nach § 20 h SGB V³⁸² verpflichtet sind, die Arbeit der Selbsthilfe im gesundheitsbezogenen Bereich zu fördern. Seit dem Jahr 2014 erhöhte sich die Förderung seitens der gesetzlichen Krankenversicherungen von annähernd 837.000 € auf 2,7 Mio. € im Jahr 2019 und damit auf mehr als das Dreifache. Zudem gewährten auch die Kommunen den KIB Zuschüsse. Dies ist ein Indiz dafür, dass sie den örtlichen Bedarf von KIB anerkennen und bereit

³⁸⁰ Vgl. Erläuterungen zu Kapitel 05 73, Titelgruppe 74 des Haushaltsplans.

³⁸¹ Vgl. Fördergrundsätze vom 08.12.1997 in der Fassung vom 08.03.2005 (n. v.), Einleitung.

³⁸² Fünftes Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (SGB V), Artikel 1 des Gesetzes vom 20.12.1988, (BGBl. I S. 2477); zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10.12.2021, (BGBl. I S. 5162).

sind, die für die Selbsthilfe erforderliche Infrastruktur finanziell zu unterstützen.

Nach dem Ergebnis einer dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vorliegenden bundesweiten Länderumfrage aus dem Jahr 2016 zur Förderung der Selbsthilfekontaktstellen entfiel auf Niedersachsen die höchste Förderquote – drei Länder sahen danach keinerlei Förderung vor.

Im Ergebnis konnte das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung dem LRH weder eine aktuelle noch differenzierte Bedarfsanalyse für die vergangenen Jahre vorlegen.

Insoweit ist fraglich, inwieweit für die Förderung der KIB das erforderliche erhebliche Landesinteresse insgesamt, sowohl für den gesundheitsbezogenen als auch für den sozialen Bereich der Selbsthilfe, bejaht werden kann. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung konnte in der aktuellen Prüfung im Ergebnis nicht darlegen, woraus sich das erhebliche Landesinteresse herleiten lässt. Bereits im Jahresbericht 2003 war dies ein wesentlicher Kritikpunkt des LRH.³⁸³ Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung setzte dennoch – ohne weitergehende Bedarfsanalysen – die nunmehr über 20 Jahre bestehende Förderung unverändert fort. Obwohl die gesetzlichen Krankenversicherungen seit dem Jahr 2008 zur Förderung rechtlich verpflichtet sind und darüber hinaus auch Kommunen auf freiwilliger Basis die KIB förderten, zog das Ministerium hieraus keine weitergehenden Konsequenzen. Es erhöhte vielmehr seit Jahren das landesseitige Fördervolumen.

Nach Ansicht des LRH war dem Land – ohne Ermittlung des konkreten Bedarfs – eine Steuerung der Landesförderung und somit ein bedarfsgerechter und wirtschaftlicher Mitteleinsatz nicht möglich. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung verstieß damit

³⁸³ Vgl. Fn. 375.

sowohl gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als auch gegen den Grundsatz der Subsidiarität (§§ 6, 7, 23 LHO).

Schlussendlich bleibt anzumerken, dass der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2011 anmahnte, ab dem Jahr 2020 die Notwendigkeit und Effektivität von Zuwendungen sowie die stringente Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nach §§ 23, 44 LHO zu überprüfen, mit dem Ziel, die verfassungsrechtliche Schuldenbremse einzuhalten.³⁸⁴

Der LRH verkennt nicht die wichtige und wertvolle Arbeit der KIB im Bereich der Selbsthilfe. Angesichts der aufgezeigten Mängel, ist es daher unerlässlich, dass das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung die Förderung der KIB zeitnah evaluiert, um aufgrund einer belastbaren Erkenntnislage eine abschließende Entscheidung zur Förderung der KIB treffen zu können.

Stellungnahme des Ministeriums und Schlussbemerkung des LRH

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung räumte in seiner Stellungnahme im Wesentlichen die vom LRH aufgezeigten Mängel ein. Insbesondere werde unter haushaltsrechtlichen Aspekten der Erlass einer Förderrichtlinie als notwendig erachtet.

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium zwischenzeitlich eine umfassende Evaluation der bisherigen Förderung einleitete und erst danach über die Ausgestaltung der künftigen Förderung entscheiden werde.

³⁸⁴ Jahresbericht 2011, S. 14 „Befristung von Förderprogrammen“.

Verschiedenes

36 Schloss Marienburg – Land und Bund zahlen die Sanierung

Das Land setzte sich das kulturpolitische Ziel, Schloss Marienburg als Museum dauerhaft für die Öffentlichkeit zu erhalten. Deshalb akzeptierte es in Verhandlungen mit dem vorherigen Eigentümer, dass sich dieser nicht an den Ausgaben für die Sanierung des Schlosses beteiligt.

Die Sanierung des Schlosses sowie die Sicherung der darin vorhandenen Kulturgüter sind nur ein Baustein einer „Gesamtlösung“, bei der die Beteiligten für einen dauerhaften und auskömmlichen Betrieb des Museums sorgen sollen. Hierbei sind jedoch sowohl Zuständigkeiten als auch die Finanzierung von Aufgaben noch nicht umfassend geklärt. Diese Schwachstellen könnten für das Land zur Folge haben, eventuelle Finanzierungslücken ausgleichen zu müssen.

Allgemeines

Das Schloss Marienburg bei Hannover ist in erheblichem Maße sanierungsbedürftig. Zur Beseitigung der Schäden an diesem Baudenkmal von nationaler Bedeutung sind mindestens Ausgaben in Höhe von 27,2 Mio. €³⁸⁵ erforderlich.

Laut dem für die Verhandlungen zuständigen Ministerium für Wissenschaft und Kultur³⁸⁶ sah sich der Alteigentümer³⁸⁷ finanziell weder in der Lage, diese Sanierungskosten aufzubringen, noch den musealen und gastronomischen Betrieb des Schlosses aufrecht zu erhalten. Daher erklärten sich letztlich Bund und Land bereit, für die o. g.

³⁸⁵ Gutachten aus dem Jahr 2014, mithilfe des Baukostenindex aktualisiert, vom Alteigentümer beauftragt.

³⁸⁶ Niederschrift über die 13. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft und Kultur am 03.12.2018, S. 21 f.

³⁸⁷ Ernst August Prinz von Hannover, Herzog zu Braunschweig und Lüneburg, Königlicher Prinz von Großbritannien und Irland (*1983).

Sanierungskosten mit einer Förderung von jeweils 13,6 Mio. €³⁸⁸ aufzukommen.

Um den Betrieb des Schlosses dauerhaft zu gewährleisten, entwickelte der Alteigentümer zusammen mit dem Land eine Gesamtlösung, um Schloss Marienburg langfristig für die Öffentlichkeit zu sichern. Das Eigentum ging inzwischen auf die vom Alteigentümer gegründete *Stiftung Schloss Marienburg*³⁸⁹ über. Durch Verpachtung des gesamten Schlosses an einen Dritten soll die Fortführung des Betriebs sichergestellt werden.

Unzureichendes Verhandlungsergebnis: Für Bund und Land wird es teuer

Bei den von Bund und Land vorgesehenen Fördermaßnahmen im Bereich der Denkmalpflege ist grundsätzlich vorgesehen³⁹⁰, dass das Land maximal 30 % der Gesamtkosten trägt. Somit ist im Regelfall auch ein Eigenanteil des Eigentümers, der von staatlichen Zuschüssen profitiert, erforderlich. Das Land begründet die Ausnahme vom Grundsatz der Teilfinanzierung einer Sanierungsmaßnahme mit der herausragenden Denkmaleigenschaft des Schlosses.

Nach Angaben des Ministeriums war es für das Land im Förderverfahren ausschlaggebend, dass es keine Möglichkeit sah, die Sanierung ohne die umfassende öffentliche Förderung sicherzustellen, da die Stiftung nicht mit ausreichendem Stiftungskapital ausgestattet wurde. Es akzeptierte dabei die erfolglosen langjährigen Verhandlungen mit dem Alteigentümer hinsichtlich der Frage, ob dessen Beteiligung an den Kosten zu erreichen gewesen wäre.

³⁸⁸ Häufige Sanierungskosten lt. o. g. Gutachten, veranschlagt im Landeshaushalt Kapitel 06 76, Titel 893 71, in den Jahren 2022 bis 2024.

³⁸⁹ Im Folgenden: Stiftung.

³⁹⁰ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmalen, Runderlass des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 11.12.2018 (Nds. MBl. 2019, S. 312).

Bei Eintritt in die Verhandlungen stellte sich dem Ministerium die bestehende Sanierungsbedürftigkeit des Schlosses dar. In der Vergangenheit getätigte Investitionen dienten insbesondere der Verbesserung des Museumsbetriebs und änderten nach den Erkenntnissen des LRH nichts am sanierungsbedürftigen Zustand des im Jahre 1867 fertiggestellten Schlosses Marienburg.

Dabei hatte der Alteigentümer im Jahr 2005 in Aussicht gestellt, die Erlöse einer Auktion von Kunstgegenständen in eine Stiftung zur Erhaltung der historischen Substanz u. a. des Schlosses Marienburg zu überführen. Die Verkaufserlöse betragen immerhin ca. 44 Mio. € – und dies bei einem zuvor erwarteten Ergebnis von 12 Mio. €. ³⁹¹ Eine solche Stiftung wurde jedoch nicht gegründet.

Dennoch gelang es dem Ministerium in den gemeinsamen Verhandlungen nicht, einen finanziellen Beitrag des Alteigentümers zur Sanierung durchzusetzen. Ein solcher Beitrag hätte auch darin bestehen können, dass der Alteigentümer seine Stiftung – als jetzige Antragstellerin der Förderung – mit ausreichend Eigenmitteln ausstattet. Immerhin erzielte er als Teil der Gesamtlösung auch erhebliche Erlöse durch den Verkauf von Gemälden an das Landesmuseum Hannover sowie an private Stiftungen.

Offensichtlich stand für das Land jedoch die Gesamtlösung im Vordergrund, das Schloss und die Kunstgegenstände auf jeden Fall für die Öffentlichkeit zu erhalten. Daher kommt es nun zu einer außergewöhnlichen Vollfinanzierung der Fördermaßnahme von 27,2 Mio. € aus öffentlichen Mitteln.

Das Ministerium entgegnete in seinen Stellungnahmen, dass die Verhandlungen mit dem Alteigentümer für beide Seiten positiv verlaufen seien. Der Alteigentümer habe – wie von ihm gewünscht – das Eigentum an der Liegenschaft aufgeben können. Dabei habe er das Schloss und die kulturhistorisch bedeutenden Inventarbestände nicht

³⁹¹ Vgl. Presseartikel der Rheinischen Post Online vom 15.10.2005, „Welfen - Versteigerung bringt 44 Millionen Euro“, Link zum Presseartikel der RP.Online (Abruf am 23.02.2022).

gewinnbringend verkauft. Die Stiftungslösung sichere das Schloss zusammen mit seinem wertvollen Inventar dauerhaft für die Öffentlichkeit, was den finanziellen Einsatz von Bund und Land für die Sanierung aufwiege.

Schwachstellen der Gesamtlösung Marienburg

Die Gesamtlösung soll durch das Zusammenspiel der Stiftung, der Pächterin, des Ministeriums und des Niedersächsischen Landesmuseums Hannover gewährleistet werden: Die Stiftung als Eigentümerin finanziert sich größtenteils aus den Pachteinnahmen, die die Pächterin durch die Museumsbesuche, Veranstaltungen und Gastronomie generiert. Das Ministerium ist im fünfköpfigen Stiftungsrat mit zwei Sitzen vertreten. Das Landesmuseum ist für seine Kunstwerke im Schloss sowie deren Restaurierung und Präsentation zuständig.

Der LRH erkennt an, dass das Ministerium zusammen mit dem Alteiligentümer und den anderen Akteuren ein Modell ausgearbeitet hat, das der o. g. Zielsetzung der dauerhaften Sicherung des Schlosses Marienburg nach derzeitigem Stand gerecht werden kann. Er sieht dabei jedoch für die Zukunft folgende Schwachstellen:

- Die Pachteinnahmen der Stiftung sollen die laufenden Verwaltungskosten decken. Darüber hinausgehende Ausgaben könnten die Finanzkraft der Stiftung jedoch überfordern. So ist es aufgrund der zu erwartenden Baukostensteigerungen bei der Sanierung nicht unwahrscheinlich, dass nicht alle derzeit projektierten Maßnahmen durch die Bundes- und Landesmittel umgesetzt werden können. Nach Ansicht des Landes wäre es Stiftungsaufgabe, die dann offenbleibenden Teilprojekte aus eigenen Mitteln zu Ende zu bringen.
- Zurzeit ist noch ungeklärt, welche der beteiligten Institutionen für den konzeptionellen Museumsbetrieb des Schlosses Marienburg bzw. die Ausstellungsarbeit zuständig sein soll. Einigkeit besteht darin, dass nach der baulichen Sanierung eine neue

Dauerausstellung zu kuratieren sein wird. Hierfür kämen die Stiftung oder das Landesmuseum infrage. Für beide würde es sich um zusätzliche Aufgaben handeln, die bislang nicht gegenfinanziert wären.

- Die vom Land gekauften und vom Landesmuseum verwalteten Kunstwerke auf dem Schloss Marienburg müssen noch kostenaufwendig restauriert werden. Das Land wird diese zusätzlichen Ausgaben ebenso tragen müssen wie den Aufwand für die spätere Präsentation der Gemälde in der Ausstellung.
- Das Landesmuseum wird voraussichtlich auch an der Weiterentwicklung des Schlosses als Museum und touristischer Attraktion beteiligt sein. U. a. hierzu soll das Projekt „Marienburg 2030“ dienen, das sich noch in der Vorbereitungsphase befindet und dessen Finanzierung ebenfalls noch unbestimmt ist.

Das Land sollte daher unverzüglich dafür sorgen, dass offene Zuständigkeiten geklärt werden. Darüber hinaus sollte es umgehend festlegen, inwieweit es sich an den zusätzlichen Kosten des Projekts und der späteren Inwertsetzung des Schlosses Marienburg beteiligen will.

Sollte die Gesamtlösung zukünftig eine finanzielle Schieflage hervorbringen, so befürchtet der LRH, dass sich das Land gezwungen sehen könnte, das Schloss Marienburg entweder in seine Regie zu übernehmen oder zumindest eine dauerhafte finanzielle Unterstützung zu leisten. Drohen könnte also eine ähnliche Folge für den Landeshaushalt wie beim Forschungsmuseum Schöningen, das zunächst in privater Regie gestartet war und nun zu einem Teil der Landesverwaltung wurde.

Das Ministerium sieht die o. g. Schwachstellen hingegen nicht als problematisch an. So sei die Zuständigkeit für den Museumsbetrieb ebenso geklärt wie die Finanzierung des Projekts „Marienburg 2030“. Die Konzeption der künftigen Dauerausstellung sei Aufgabe der Stiftung und auch des Landesmuseums. Das Land übernehme für das Projekt zwar

Personalkosten für die dort tätigen Landesbediensteten, müsse ansonsten aber keine Mittel zur Verfügung stellen. Die Restaurierung der Kunstwerke im Landesbesitz solle zukünftig aus gesonderten Einnahmen des Landesmuseums gedeckt werden. Das Ministerium erwarte mit den an der Gesamtlösung Beteiligten einen reibungslosen und wirtschaftlich tragfähigen Betrieb des Schlosses Marienburg.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzierungen im Zusammenhang mit dem Museumsbetrieb des Schlosses Marienburg noch nicht endgültig geklärt sind. Er erwartet, dass das Land kurzfristig die erforderlichen Schritte unternimmt, um diese offenen Aspekte auszuräumen. Schließlich bleibt abzuwarten, ob das vorliegende Modell der Gesamtlösung auch langfristig tragfähig sein wird.

37 Nachbesserungsbedarf bei der Tierärztekammer Niedersachsen

Die Tierärztekammer Niedersachsen bildete Rücklagen ohne belastbare Prognosen. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass sie zu hohe Rücklagen und damit unzulässiges Vermögen bildete.

Bei der Tierärztekammer fehlten Regelungen zur Entschädigung ihrer ehrenamtlich Tätigen. Insofern waren die Höhe und die Legitimation der Entschädigungsleistungen nicht nachvollziehbar.

Die Tierärztekammer tätigte sogenannte Sonderzahlungen für besondere Aufwendungen an einzelne Organmitglieder. Sie konnte für diese Auszahlungen nicht nachweisen, dass den Zahlungsempfängerinnen und -empfängern tatsächlich Aufwand entstanden war.

Allgemeines

Die Tierärztekammer Niedersachsen ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Hannover. Als Selbstverwaltungsorganisation vertritt sie rd. 6.400 Tierärztinnen und Tierärzte in Niedersachsen. Sie finanziert sich im Wesentlichen über Beiträge und Gebühren ihrer Pflichtmitglieder.

Die Tierärztekammer hat die Aufgabe, die Erfüllung der Berufspflichten der Kammermitglieder zu überwachen und in Fragen der Berufsausübung zu beraten. Darüber hinaus soll sie u. a. die Qualitätssicherung im Gesundheits- und Veterinärwesen sowie die berufliche Fortbildung der Kammermitglieder fördern.

Der LRH prüfte im Jahr 2021 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Tierärztekammer. Im Wesentlichen erhob er dazu Daten aus den Jahren 2017 bis 2019.

Keine belastbaren Prognosen bei der Bildung von Rücklagen

Im Sinne einer geordneten Haushaltsführung darf die Tierärztekammer nur Beiträge erheben, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen. Für Kammern bestehen verfassungsrechtliche Schranken, da der Gesetzgeber u. a. über die Beitragspflicht in die Grundrechte der Mitglieder eingreift. Aus demselben Grund dürfen Beiträge nicht der Bildung von (freiem) Vermögen dienen. Denn Ziel der Haushaltsführung ist allein die Deckung der Ausgaben.³⁹²

Jedoch können sich im Sinne einer geordneten Wirtschaftsführung bei aus Pflichtbeiträgen und Gebühren finanzierten Kammern auch Erfordernisse ergeben, angemessene Rücklagen zu bilden. Das Maß der Rücklagen muss dabei von einem sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit gedeckt sein. Überhöhte Rücklagen dürfen nicht gebildet werden. Entstehen überhöhte Rücklagen, müssen diese baldmöglichst auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden. Bei der Bildung des Haushaltsansatzes für eine Rücklage ist insbesondere das haushaltsrechtliche Gebot der Schätzgenauigkeit zu beachten.³⁹³

Die Tierärztekammer bildete gemäß ihrer Haushalts- und Kassenordnung eine Ausgleichsrücklage und eine Betriebsmittelrücklage. Beide Rücklagen dienten faktisch der Liquiditätssicherung für Unvorhergesehenes und damit dem gleichen Zweck. Aus Sicht des LRH hätte hierfür ausgereicht, nur eine allgemeine Rücklage zu bilden.

Des Weiteren führte die Tierärztekammer keine belastbaren Prognosen zur Bildung der Rücklagen durch. Sie ermittelte nicht schätzgenau, welche Rücklagenhöhe zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen angemessen war. Es besteht die Gefahr, dass sie zu hohe Rücklagen und damit unzulässiges Vermögen bildete.

³⁹² Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.06.1990 – 1 C 45.87 –.

³⁹³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 09.12.2015 – 10 C 6.15 –, Rn. 18.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die Tierärztekammer bei der Aufstellung ihres Haushalts den Zweck und die Höhe der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Rücklagen mithilfe belastbarer Prognosen gegenüber der Kammerversammlung begründet. Nur so kann eine unzulässige Vermögensbildung verhindert werden. Zudem bleibt darüber hinaus das Haushaltsbewilligungsrecht der Kammerversammlung gewahrt und die Haushaltsführung für die Kammermitglieder ausreichend nachvollziehbar.

Stellungnahme der Tierärztekammer

Die Tierärztekammer legte dar, es sei nicht korrekt, dass sie keine belastbaren Prognosen zur Rücklagenbildung im Prüfzeitraum durchgeführt habe. Die Kammerversammlungsprotokolle gäben dies transparent wieder. Sie habe nicht nur den Grundsatz der Schätzgenauigkeit eingehalten, sondern „auch über die Jahre nachjustiert“. Zur Begründung führte sie insbesondere ein Beitragsausfallrisiko aufgrund von Zahlungsausfällen einzelner Mitglieder an. Zudem sei in den Kammerversammlungsprotokollen ersichtlich, dass u. a. eine von der Landeshauptstadt Hannover vorgesehene „Straßenausbaugebühr“ unvorhersehbar sei. Seit November 2021 erfolge die Sanierung der Straße. Gemäß der „geltenden“ Straßenausbausatzung würden Anliegerbeiträge erst nach Ende der Baumaßnahme im Verwaltungsverfahren geltend gemacht.

Würdigung des LRH

Die von der Tierärztekammer genannten Beispiele stellen aus Sicht des LRH keine Rechtfertigungsgründe für die Bildung von Rücklagen dar. So kann ein Beitragsausfall von einzelnen oder einem geringen Teil der Mitglieder zu keinem Liquiditätsengpass im Haushalt der Kammer führen. Des Weiteren verkannte die Tierärztekammer, dass die Landeshauptstadt Hannover ihre Straßenausbaubeitragsatzung

bereits zum 01.01.2019 aufhob und damit keine Straßenausbaubeiträge mehr für sie anfallen.³⁹⁴

Aufwandsentschädigungen an ehrenamtlich Tätige

Nach dem Kammergesetz für die Heilberufe werden die Mitglieder der Kammerversammlung und des Vorstands der Tierärztekammer ehrenamtlich tätig. Kennzeichnend für ein Ehrenamt ist im Regelfall die Unentgeltlichkeit der ausgeübten Tätigkeit.

Zum Grundgedanken der Entschädigung äußert sich das Bundesverwaltungsgericht wie folgt: *„Der Rechtscharakter der Entschädigung [...] ist [...] dadurch geprägt, dass die Entschädigung keine Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts ist, sondern lediglich dazu bestimmt ist, die mit der ehrenamtlichen, d. h. grundsätzlich unentgeltlichen Dienstleistung verbundenen Beschwerneisse und finanziellen Einbußen [...] auszugleichen.“*³⁹⁵

Der Aufwandsersatz stellt insofern kein marktgerechtes Honorar für die Tätigkeit dar. Etwas anderes könnte lediglich dann gelten, wenn die Aufgaben des Ehrenamts über die reinen Repräsentationspflichten hinausgehen und das Amt auch einen umfangreichen, dem allgemeinen Erwerbsleben zugänglichen Anteil an Verwaltungsaufgaben mit sich bringt, die sonst üblicherweise in einem Beschäftigungsverhältnis gegen Entgelt wahrzunehmen wären.³⁹⁶ Jedoch spricht die Organisation der Tierärztekammer mit einer Geschäftsführung neben dem ehrenamtlichen Vorstand gegen die Annahme einer solchen Ausgestaltung. Auch legte die Tierärztekammer in ihrer Kammersatzung fest, dass die Mitglieder des Vorstands eine Entschädigung nur für den mit

³⁹⁴ Vgl. Satzung zur Aufhebung der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 6 Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz für straßenbauliche Maßnahmen in der Landeshauptstadt Hannover (Straßenausbaubeitragssatzung) vom 19.03.1992 in der Fassung der Änderungssatzung vom 21.03.2002.

³⁹⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 10.03.1994 – 2 C 11/93 –, Rn. 16.

³⁹⁶ Vgl. BSG, Urteil vom 28.08.2000 – B 6 KA 64/98 R –.

der Ausübung dieses Ehrenamts verbundenen besonderen Aufwand annehmen dürfen.

Fehlende Entschädigungsordnung

Die Tierärztekammer regelte in ihrer Geschäftsordnung, dass den Mitgliedern der Kammerversammlung, des Vorstands, der Ausschüsse und sonstigen für sie tätigen Personen Entgelte nach Maßgabe einer Entschädigungsordnung gewährt werden. Jedoch konnte sie diese dem LRH nicht vorlegen. Der LRH konnte schlussendlich nicht nachvollziehen, ob die Kammerversammlung die jeweiligen Entschädigungsleistungen ausdrücklich legitimierte.

Der LRH hält es daher für erforderlich, dass die Tierärztekammer die Entschädigung von Organmitgliedern in ihrem Satzungsrecht rechtskonform sowie eindeutig regelt und von der Kammerversammlung beschließen lässt. Dabei sind insbesondere Entschädigungstatbestände mit aufzunehmen, auch um die Notwendigkeit der entsprechenden Ausgaben gegenüber der Kammerversammlung zu begründen.

Der Beschluss über das Satzungsrecht ist im Mitteilungsblatt der Kammer oder im Internet bekannt zu machen.³⁹⁷ Der LRH erwartet, dass geltende Satzungen und Beschlüsse dauerhaft verfügbar sind.

Pauschale Aufwandsentschädigungen für den Vorstand

Die Tierärztekammer zahlte an mehrere ehrenamtlich Tätige, beispielsweise an Teile des Vorstands, Aufwandsentschädigungen in Form von monatlichen Pauschalen. Den mit der Ausübung des Ehrenamts verbundenen Aufwand hatte sie zuvor nicht ermittelt – auch nicht exemplarisch. Darüber hinaus erhöhte sie die Pauschalen abhängig von den jährlichen Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst. Damit zahlte sie die Pauschalen unabhängig vom Aufwand, der bei den

³⁹⁷ Vgl. hierzu § 26 Abs. 1 Kammergesetz für die Heilberufe.

ehrenamtlich Tätigen durch Auslagen und Zeitaufwand tatsächlich entstanden war.

Eine pauschalierte 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. Da die Tierärztekammer dies unterließ, konnte der LRH nicht beurteilen, ob die Höhe der jeweiligen Entschädigungsleistungen angemessen war.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die Tierärztekammer den konkreten Aufwand des Ehrenamts exemplarisch ermittelt und regelmäßig überprüft. Auf dieser Grundlage kann sie die Höhe der Entschädigung festlegen und das Erfordernis der Pauschalierung begründen.

Sonderzahlungen ohne Nachweis

Im Prüfungszeitraum 2017 bis 2019 tätigte die Tierärztekammer 17 sogenannte Sonderzahlungen für besondere Aufwendungen in Höhe von insgesamt 14.500 €. Unter den Empfängerinnen und Empfängern dieser Sonderzahlungen waren u. a. auch Vorstandsmitglieder. Die einzelnen pauschalen Auszahlungsbeträge betragen entweder 500 € oder 1.000 €.

Der Vorstand bewilligte die Sonderzahlungen regelmäßig in seinen Sitzungen. Den Vorstandsprotokollen selbst war nicht zu entnehmen, an wen und für welchen entstandenen, besonderen Aufwand die Tierärztekammer die Entschädigungen zahlte. Die Vorstandsbeschlüsse erfolgten teilweise einstimmig auch mit den Stimmen der Zahlungsempfängerinnen und -empfänger.

Die Tierärztekammer konnte für diese Auszahlungen nicht nachweisen, dass den Zahlungsempfängerinnen und -empfängern tatsächlich Aufwand entstanden war. Der LRH hat Zweifel, dass die Entschädigungen mit dem Grundgedanken der Entschädigung vereinbar sind.

Ob und inwieweit das kammereigene Satzungsrecht Sonderzahlungen für besondere Aufwendungen legitimierte, war nicht nachvollziehbar, da die Tierärztekammer ihre Entschädigungsordnung nicht vorlegen konnte.

Der LRH appelliert an die Tierärztekammer, ihre Ausgaben auf das zur Aufgabenerfüllung notwendige Maß zu beschränken. Der LRH hält aufgrund der Beitragspflicht der Mitglieder für dringend erforderlich, dass die Tierärztekammer die geleisteten Sonderzahlungen überprüft und veranlasst, dass nicht gerechtfertigte Zahlungen zurückerstattet werden.

Stellungnahme der Tierärztekammer

Die Tierärztekammer bestätigte in ihrer Stellungnahme, dass eine satzungsmäßige Regelung von Ehrenamtsentschädigungen fehle. Sie sei aktuell dabei, eine solche zu schaffen. Bezüglich der Aufwandsentschädigungen halte sie sich an die aktuelle Rechtslage und gewähre pauschale Aufwandsentschädigungen in einem niedrigen Bereich. Zudem habe eine Person die Sonderzahlung zurückgezahlt.

Würdigung des LRH

Der LRH begrüßt zum einen, dass die Tierärztekammer beabsichtigt, die Entschädigung des Ehrenamts in ihrem Satzungsrecht zu regeln und zum anderen, dass nicht gerechtfertigte Sonderzahlungen zurückgezahlt werden.

Er teilt jedoch die Auffassung der Tierärztekammer nicht, dass sie sich bei den pauschalen Aufwandsentschädigungen an die aktuelle Rechtslage hielt. Hierzu fehlten eine Regelung im Satzungsrecht und exemplarische Ermittlungen des konkreten Aufwands der ehrenamtlich Tätigen. Nur auf dieser Grundlage kann sie den Entschädigungsbedarf gegenüber ihren beitragszahlenden Mitgliedern begründen.

38 Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion

Die Erstattungen von Reisekosten weisen im Einzelfall Mängel auf. Trotz bestehender IT-Unterstützung sind noch manuelle Abgleiche von Abrechnungsunterlagen erforderlich. Dies erschwert die Prüfung und ist nicht wirtschaftlich.

Das für Reisekostenabrechnung und Finanzbuchhaltung eingesetzte SAP-Verfahren des NDR hält die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung nicht vollständig ein.

Dienstreisen in der Sportredaktion

Der NDR berichtet überwiegend über Sportereignisse mit Bezug zu seinem Sendegebiet. Bei überregionalen Ereignissen wie den Olympischen Spielen oder einer Fußball-Europameisterschaft oder -Weltmeisterschaft übernimmt in der Regel eine Rundfunkanstalt der ARD die Federführung für die Berichterstattung.

Die Sportberichterstattung ist regelmäßig mit Dienstreisen der NDR-Mitarbeitenden verbunden.

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof, der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (federführend) haben nach § 36 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) gemeinsam die Reisekostenerstattungen für die NDR Sportredaktion geprüft.

Die Prüfung der Abrechnungen durch die Rechnungshöfe erfolgte anhand einer repräsentativen Stichprobe für einen 3-Jahres-Zeitraum. Zusätzlich haben die Rechnungshöfe die Abrechnungen zur Handball-Europameisterschaft 2018 in Kroatien vollständig ausgewertet. Die

Gesamtaufwendungen für Reisekosten der NDR-Sportredaktion betragen im Jahr 2018³⁹⁸ rd. 1,2 Mio. €.

Vorgaben

Der NDR ist nach § 32 Abs. 2 NDR-StV verpflichtet, bei seiner Wirtschaftsführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Klarheit bei der finanziellen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zu beachten. An diesen Grundsätzen hat sich daher auch die Ausgestaltung und Abrechnung von Dienstreisen auszurichten.

Ferner hat der NDR nach § 33 Abs. 2 NDR-StV seinen Jahresabschluss, seinen Lagebericht sowie seinen Konzernabschluss und den Konzernlagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufzustellen. Dabei gelten die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung.

Der NDR hat für die Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen sowie Art und Umfang der Erstattung von Auslagen von fest angestellten Beschäftigten eine Dienstanweisung Reisekosten (RKO) erlassen.

Die RKO kann sinngemäß auf Reisen der freien Mitarbeitenden angewandt werden, sofern der Reisekostenersatz nicht im Honorarvertrag vereinbart wurde.

Reiseantrags- und -abrechnungsverfahren

Dienstreisen von fest angestellten Mitarbeitenden werden grundsätzlich mit dem IT-Verfahren SAP Travel beantragt und abgerechnet. Freie Mitarbeitende haben Dienstreisen grundsätzlich schriftlich per Formular zu beantragen und abzurechnen.

³⁹⁸ In Jahren mit gerader Zahl finden besondere Großveranstaltungen wie Fußball-Weltmeisterschaft und Olympische Spiele statt.

Im Rahmen der Prüfung zeigten sich folgende Mängel:

Belegzuordnung

In einem Großteil der Fälle werden Sammelbelege für mehrere Mitarbeitende über Hotel-, Bahn- und Flugkosten vom NDR zentral bezahlt. Eine Zuordnung zu den entsprechenden Reisekostenabrechnungen der einzelnen Mitarbeitenden erfolgt im IT-System nicht. Die Prüfung der Plausibilität von Angaben oder von konkreten Einzelpositionen (z. B. Anzahl der Tage und Höhe des Tagegeldes) ist deshalb nicht ohne Weiteres möglich. Eine manuelle Zuordnung verursacht erheblichen Aufwand, sodass entsprechende Einzelfallprüfungen unterbleiben.

Die Rechnungshöfe haben dies kritisiert und gefordert, durch eine entsprechende IT-Unterstützung eine ausreichende und zugleich wirtschaftliche Prüfung der Reisekosten zu ermöglichen.

Der NDR hat auf gleichwohl erfolgende regelmäßige Kontrollen verwiesen. Mit der Einführung des ARD-weit vorgesehenen SAP-Systems zur Abrechnung von Reisekosten werde künftig jeder Reisekostenfall komplett erfasst.

Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass sich in der Stichprobe derartige Kontrollen nicht gezeigt haben. Sie begrüßen die künftig vorgesehene IT-gestützte Lösung.

Taxinutzung und Hotelbuchungen

Beim NDR darf ein Taxi anstelle eines öffentlichen Beförderungsmittels nur dann benutzt werden, wenn der Umfang des für die Auswärtstätigkeit notwendigen Gepäcks oder unzureichende Verkehrsanbindungen es erfordern. Die Kosten des Taxis sind durch Beleg unter Angabe der Wegstrecke nachzuweisen.

Bei 39 von 60 geprüften Taxifahrten fehlte die Begründung für die Notwendigkeit der Taxifahrt. Die eingereichten Belege zur Taxinutzung enthielten zudem nur in wenigen Fällen die notwendigen Angaben, wie den Namen des Fahrgastes oder die gefahrene Wegstrecke.

Nach der RKO werden die Kosten für Übernachtungen bis maximal 110 € inklusive Frühstück auf Grundlage eines entsprechenden Belegs erstattet. Eine Überschreitung dieser Grenze ist nur mit Begründung und Genehmigung der Vorgesetzten zulässig.

Der Grenzwert wurde in Einzelfällen überschritten. Die hierfür erforderlichen Begründungen lagen nicht in allen Fällen vor. Damit wurden die Vorgaben der RKO nicht vollständig beachtet.

Die Rechnungshöfe haben die vorgenannten Defizite bemängelt und den NDR aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen für Abhilfe zu sorgen.

Der NDR hat hinsichtlich der Taxikosten ein anderes Verständnis der RKO geltend gemacht. Die Reisenden könnten die erforderlichen Angaben auch in der Reisekostenabrechnung machen.

Die Reisekostenabrechnungen enthielten derartige Angaben jedoch nicht immer. Die Rechnungshöfe verweisen zudem auf Wortlaut und Zweck der RKO, nach der der Nachweis für die Ausgaben durch einen aussagekräftigen Beleg zu führen ist.

Optimierung der RKO

Die RKO orientiert sich im Grundsatz an den Regelungen des öffentlichen Dienstes. Bei Zweifelsfragen ist in Anlehnung an diese Regelungen zu entscheiden.

Hinsichtlich der folgenden Regelungen in der RKO sehen die Rechnungshöfe mit Blick auf eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabewahrnehmung u. a. folgendes Optimierungspotenzial:

- Wirtschaftliche und dienstliche Notwendigkeit von Flügen

In der RKO ist im Gegensatz zu den Regelungen des Bundes³⁹⁹ und der NDR-Staatsvertragsländer⁴⁰⁰ keine Verpflichtung zum Nachweis der wirtschaftlichen oder dienstlichen Notwendigkeit von Flugreisen enthalten.

- Nutzung privater Zeitfahrausweise

Die RKO sieht eine Verpflichtung zur dienstlichen Nutzung privater Zeitfahrausweise, wie es sie in Hamburg⁴⁰¹ gibt, nicht vor.

Darüber hinaus sehen die Rechnungshöfe noch Optimierungspotenzial bei der Abrechnung von Reisekosten, die auf Grundlage von Honorarverträgen mit freien Mitarbeitenden erfolgen. Diese richtet sich bislang nicht nach der RKO, obwohl sich die Fragen der Notwendigkeit und wirtschaftlichen Art und Weise von Dienstreisen in vergleichbarer Weise stellen. Zudem kann es infolge der Abrechnung durch die für die Auszahlung von Honoraren zuständige Stelle anstelle der Reisekostenstelle zu unterschiedlichen Maßstäben bei der Anerkennung von Kosten kommen.

Die Rechnungshöfe halten eine Überprüfung der vorstehenden Optimierungsmöglichkeiten für angezeigt.

Der NDR hat erklärt, die Vorschläge würden im Kontext der Einführung des ARD-weiten SAP-Systems geprüft.

³⁹⁹ § 4 Bundesreisekostengesetz (BRKG); gilt gemäß § 84 Landesbeamtengesetz Schleswig-Holstein (LBG) auch für Schleswig-Holstein.

⁴⁰⁰ Niedersächsische Reisekostenverordnung (NRKVO): § 3 Abs.1, Hamburgisches Reisekostengesetz (HmbRKG): § 5 Abs. 1, Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern: § 4 Abs.1.

⁴⁰¹ § 5 Abs. 2 HmbRKG.

IT-Unterstützung

Der NDR setzt für sein Reisemanagement das IT-Verfahren SAP Travel ein. Es bildet mit den grundlegenden system- und anwendungsspezifischen SAP-Funktionen wie beispielsweise des Benutzermanagements, der Finanzbuchhaltung oder des Personalmanagements ein integriertes IT-System (im Folgenden SAP-Verfahren). Mit dem SAP-Verfahren werden deshalb auch die Prozesse der Beantragung, Planung und Buchung von Reisen sowie der Abrechnung und Erstattung von Reisekosten abgebildet.

Weil damit für die Buchführung elektronische Aufzeichnungssysteme mit steuerrelevanten Daten im Sinne des § 146 a Abgabenordnung verwendet werden, hat der NDR die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) und hier im Besonderen die Vorgaben für ein Internes Kontrollsystem zu beachten.

Die Rechnungshöfe haben insbesondere folgende Verstöße gegen die GoBD festgestellt:

- Der NDR hat nach den GoBD Kontrollen einzurichten, auszuüben und zu protokollieren. Dazu gehören auch Zugangs- und Zugriffsberechtigungskontrollen auf Basis entsprechender Konzepte sowie die Einrichtung von Funktionstrennungen.

Im SAP-Verfahren ist jedoch keine vollständige Funktionstrennung zwischen anwendender Stelle und Rechenstelle gegeben. Auch entsprechen Systemeinstellungen im SAP-Verfahren nicht den NDR-Vorgaben zu Endbenutzer- und Administrationskennungen.

- Nach den GoBD darf eine Buchung oder Aufzeichnung nicht in einer Weise verändert werden, dass der ursprüngliche Inhalt

nicht mehr feststellbar ist. Hierfür sind entsprechende Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Ein fehlendes Produktionskennzeichen im SAP-Verfahren bewirkt jedoch, dass ein Rücksetzen von Bewegungsdaten der NDR-Buchhaltung möglich ist.

Der NDR hat Softwareaktualisierungen der SAP nicht zeitnah übernommen. Wenn deshalb fehlerhafte Programmcodes nicht korrigiert werden, besteht die Gefahr, dass Funktionen im SAP-Verfahren nicht richtig arbeiten und dadurch unrichtige Daten generiert werden.

Die Rechnungshöfe haben die Mängel beanstandet und den NDR aufgefordert, für Abhilfe zu sorgen.

Der NDR hat zugesagt, die Mängel abzustellen und bereits Maßnahmen zu deren Beseitigung ergriffen.

IV Nachgehakt

Der Auftrag des LRH endet nicht mit dem Bericht über wichtige Ergebnisse seiner Prüfungstätigkeit. Als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle sieht der LRH seinen Auftrag erst dann erfüllt, wenn seine Forderungen und Empfehlungen auch in der Praxis zu einem wirtschaftlicheren und sparsameren Umgang von Haushaltsmitteln geführt haben. Daher verfolgt der LRH auch nach dem Abschluss seiner Prüfungen die Ergebnisse seiner Feststellungen weiter.

Der LRH kann Verbesserungen nur vorschlagen. Aufgrund seiner durch die Verfassung vorgegebenen Stellung hat er nicht die Möglichkeit, ihre Umsetzung unmittelbar durchzusetzen. Die Umsetzung obliegt vielmehr dem Landtag und der Landesregierung. Den tatsächlichen Erfolg einer Prüfung kann der LRH daher erst nach der parlamentarischen Beratung der Prüfungsfeststellungen evaluieren.

Die Forderungen und Empfehlungen des LRH haben häufig ganz oder teilweise konkrete Erfolge und Verbesserungen bewirkt. In einigen Fällen wurde seinen Vorschlägen nicht gefolgt. Um die Wirkungen seiner Arbeit in dieser Hinsicht aufzuzeigen, hat sich der LRH entschieden, in einer neuen Rubrik „Nachgehakt“ über den weiteren Verlauf ausgewählter Beiträge zu berichten.

Nachfolgend stellt der LRH zu fünf Beiträgen aus vergangenen Jahresberichten im Wege einer Bestandsaufnahme die jeweilige parlamentarische Behandlung dar, dokumentiert die von der Verwaltung ergriffenen Maßnahmen und zieht ein Fazit, wie seine Empfehlungen umgesetzt und welche Wirkungen erreicht wurden.

1 **Smarte Schulverwaltung auch nach acht Jahren noch nicht in Sicht**

Jahresbericht 2019, S. 147 „Projektmanagement sollte Schule machen“

Projektinitialisierung 2014 mit Mängeln im Projektmanagement

Der LRH empfahl in seinem Jahresbericht 2019, den Verlauf des im Jahr 2014 gestarteten Projekts „IT2020“ realistisch zu planen und die benötigten finanziellen und personellen Ressourcen bereitzustellen. Projektziel von „IT2020“ ist die Ablösung von sieben Altverfahren, die auf allen Ebenen in der staatlichen Schulverwaltung zum Teil seit mehr als 20 Jahren verwendet werden. Die abzulösenden Fachverfahren sind Grundlage u. a. für die Berechnung der Unterrichtsversorgung, die Erstellung von Statistiken sowie verschiedener Personalmaßnahmen wie Einstellung, Ausbildung und Versetzung von Lehrkräften. Insoweit sind diese Verfahren für Planung und Steuerung von wesentlicher Bedeutung für den Personaleinsatz an allen Schulen. Um die Kräfte zu bündeln, sollte das Kultusministerium nach Auffassung des LRH eine eigenständige und eigenverantwortliche Projektorganisation einrichten. Darüber hinaus sollten die errechneten Synergien zeitnah nach der Einführung haushaltswirksam umgesetzt werden.

Aus der veralteten Technik resultierten Probleme bei der Datensicherheit, der Verfügbarkeit und der Stabilität. Insgesamt war die Ablösung der Altverfahren aus technologischen, architektonischen und zeitlichen Gründen auch aus Sicht des LRH alternativlos.

Der Landtag schloss sich den Empfehlungen des LRH an. Er äußerte die Erwartung, dass das Projekt zügig vorangetrieben werde und die zu erwartenden Einsparpotenziale haushaltswirksam umgesetzt würden.

Weitere Entwicklung

In ihrer Antwort vom 08.03.2022⁴⁰² unterrichtete die Landesregierung über den aktuellen Stand des Projekts. Dieses trägt mittlerweile den Titel „Smarte Schulverwaltung“. Den Empfehlungen des LRH zum Projektmanagement folgte die Landesregierung weitgehend. Darüber hinaus stellte das Kultusministerium die Organisation der Softwareentwicklung auf ein agiles Verfahren um. Die Landesregierung teilte mit, dass das Projekt „IT2020“ in fachlicher, technischer und organisatorischer Hinsicht überarbeitet worden sei. Der zeitliche Verzug sei durch die verspätete Bereitstellung der notwendigen Ressourcen entstanden.

Nach derzeitiger Planung wird die Initiierungsphase des Projekts voraussichtlich erst im Mai 2022 abgeschlossen sein. Damit befindet sich das Projekt im achten Jahr nach dem Start noch immer in der Vorbereitungsphase. Die nach übereinstimmender Auffassung notwendige Ablösung der Altverfahren liegt nach wie vor in weiter Ferne. Aktuell plant die Landesregierung mit einem Produktivbetrieb ab dem Jahr 2025. Die aus der veralteten Technik resultierenden Probleme setzen sich somit weiter fort. Zudem unterliegen die Alt-Programme einem erhöhten Unterhaltungsaufwand, um sie lauffähig zu halten. Ursprünglich erwartete Kostenschätzungen sind damit überholt. Ermittelte Einsparungen sind somit nach wie vor nicht erreichbar.

Fazit

Wann aus „IT2020“ die „Smarte Schulverwaltung“ wird, ist nicht absehbar. Anhand des bisherigen Verlaufs des Projekts hat der LRH Zweifel, dass die aktualisierte Planung umgesetzt werden kann. Nach Auffassung des LRH wird es noch lange Zeit dauern, bis die Schulverwaltung die Systeme im Echtbetrieb einsetzt. Gerade weil die COVID-19-Pandemie und deren Folgen den Bildungsbereich stark betreffen, sollte die

⁴⁰² Drs. 18/10864.

Landesregierung das Projekt wie in der Antwort angekündigt mit Nachdruck vorantreiben.

2 Förderung von Gewerbegebieterschließungen – nicht immer zielgerichtet und bedarfsorientiert

Jahresbericht 2018, S. 169 „Gewerbegebieterschließungen - Förderbedingungen kritischer prüfen!“

Zweifelhafte Bedarfe bei der Bewilligung von Fördermitteln

Der LRH stellte im Jahr 2016⁴⁰³ bei seiner Prüfung „Auslastung von Gewerbegebieten“ fest, dass deren Förderung nicht immer zielgerichtet und bedarfsorientiert erfolgte. In zahlreichen Fällen siedelten sich nur wenige oder gar keine Betriebe an. Dennoch genehmigte die Investitions- und Förderbank Niedersachsen - NBank zusätzliche Fördermittel für Erweiterungsflächen.

Auch das zum Zwecke der Bedarfsprüfung eingeführte Scoring-Verfahren führte nach den Feststellungen des LRH nicht zu besseren Ergebnissen. Trotz der bei Antragstellung vorzulegenden Absichtserklärungen ansiedlungswilliger Unternehmen kam es nicht zu verlässlichen Ansiedlungen.

Der Landtag schloss sich im Jahr 2018⁴⁰⁴ der Auffassung des LRH an, dass die Förderung von Gewerbegebieterschließungen ohne ausreichenden Bedarf gegen das in § 7 LHO statuierte Wirtschaftlichkeitsgebot verstoße. Er erwartete von der Landesregierung zu prüfen, ob die Ziele des Scoring-Verfahrens erreicht wurden oder ob Verfahrensanpassungen notwendig seien.

Weitere Entwicklung

Die Landesregierung berichtete daraufhin, dass das Scoring-Verfahren angepasst worden sei. Die Absichtserklärungen der Unternehmen seien jedoch unverbindlich. Deshalb lasse eine im Vergleich dazu

⁴⁰³ Betrachtung der erschlossenen Gewerbegebiete im Zeitraum 2000 bis 2015.
⁴⁰⁴ Drs. 18/1949.

geringe Ansiedlungsquote nicht den Schluss auf eine Fehlsteuerung bei der Förderung zu.

Bei einer stichprobenartigen Nachprüfung im Dezember 2021 und Januar 2022 stellte der LRH fest, dass bei einigen Gewerbegebieten auch nach weiteren fünf Jahren kaum neue Ansiedlungen erfolgt waren bzw. diese immer noch leer standen.

Im Bereich des Tiefwasserhafens „JadeWeserPort“ erschlossen umliegende Gemeinden mehrere Gewerbegebiete mit einer Gesamtfläche von 105 ha mit einer Förderung des Landes von insgesamt 4,6 Mio. €. Diese Gewerbegebiete waren zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2016 nicht einmal zu 10 % belegt. In einem anderen Gewerbegebiet siedelten sich bis Mitte 2021 insgesamt vier Betriebe an. Dieses Gebiet ist auch nach 13 Jahren nur zu rd. 23 % belegt. Ein benachbartes Gewerbegebiet, das damals mit rd. 2 Mio. € gefördert wurde, ist noch vollständig ungenutzt.



Abbildung 18: Freie Gewerbeflächen des Gewerbegebiets im Bereich des Tiefwasserhafens „JadeWeserPort“ (Quelle: LRH 2022)

In einem Gewerbepark in Emstek bewilligte die NBank zwischenzeitlich zusätzliche Fördermittel von rd. 1,7 Mio. € für neue Erschließungsabschnitte, obwohl die bisherigen Flächen nicht ausgelastet sind.

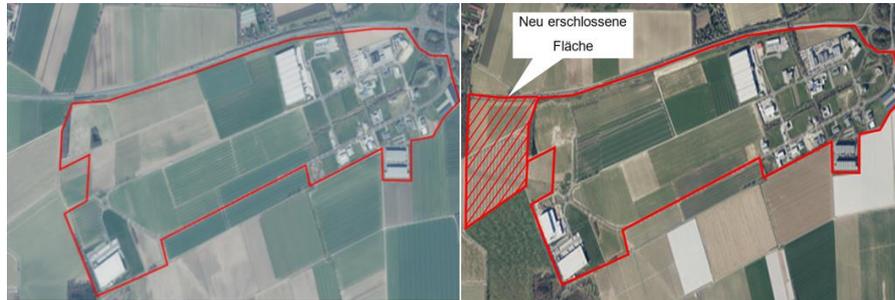


Abbildung 19: Interkommunaler Gewerbepark (Quelle: Auszug aus den Geodaten des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, ©Jahr 2017 und 2020  dl-de/by-2-0)

Im Landkreis Cloppenburg realisierte ein Zweckverband 2003 einen interkommunalen Industriepark und erhielt dafür eine Förderung von 4,5 Mio. €. Seit der Prüfung im Jahr 2016 siedelte sich nur eine weitere Firma an. Die Auslastung des Gewerbegebiets lag auch nach 15 Jahren bei nur ca. 32 %. Dennoch förderte die NBank die Erweiterung des Gewerbegebiets (21,5 ha) und die landseitige Erschließung der geplanten Hafenerweiterung mit weiteren 1,8 Mio. €. ⁴⁰⁵



Abbildung 20: Gewerbeflächen interkommunalen Industriepark, im Hintergrund die zwei angesiedelten Unternehmen (Quelle: LRH 2022)

⁴⁰⁵ Bebauungsplan Nr. 225 „Interkommunaler Industriepark Küstenkanal“; Vgl. Presseartikel OM online vom 07.09.2021, Link zum Presseartikel von OM Online (Abruf am 13.05.2022).

Fazit

Die Förderung von Gewerbegebieterserschließungen ist grundsätzlich ein wirtschaftspolitisch sinnvolles Instrument. Der LRH sieht dennoch angesichts der vielfach schleppenden Firmenansiedlungen seine Auffassung bestätigt, dass die Förderung nicht immer zielgerichtet und bedarfsorientiert erfolgte. Die stichprobenartige Nachprüfung ergab, dass die NBank in Einzelfällen sogar noch weitere Fördermittel zahlte. Der LRH erachtet eine Evaluation des Scoring-Verfahrens anhand solcher Förderfälle für dringend erforderlich, deren Zweckbindungszeit abgelaufen ist. Auf dieser Grundlage ist dann ggf. über weitere Verfahrens Anpassungen zu entscheiden.

3 Liegenschaftsmanagement – Im Schneckentempo zur Datenintegrität

Jahresbericht 2014, S. 32 „Verbesserung bei der Zusammenarbeit des Landesliegenschaftsfonds mit der Polizei“

Medienbrüche und fehlende Datenintegrität

Der LRH beanstandete im Jahr 2014 im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von Polizeidienststellen im ländlichen Raum, dass die Liegenschaftsfondsverwaltung und das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) einerseits und das Ministerium für Inneres und Sport andererseits unterschiedliche datenbankbasierte Liegenschaftsinformationssysteme mit ähnlicher Zweckbestimmung nutzten. Einen Zugriff des Innenministeriums auf die führenden Systeme des SBN und der Liegenschaftsfondsverwaltung lehnte das Finanzministerium seinerzeit ab. Deshalb musste das Innenministerium die für seine Zwecke aus den Systemen des SBN und der Liegenschaftsfondsverwaltung benötigten Daten manuell in sein eigenes System übertragen.

Der LRH erachtete den Aufbau und die Pflege unterschiedlicher und in weiten Teilen redundanter Liegenschaftsinformationssysteme als unwirtschaftlich. Er empfahl daher der Liegenschaftsfondsverwaltung, den Aufbau einer ressortübergreifenden EDV-Anwendung für alle benötigten Liegenschaftsdaten zu prüfen und dabei auch Kosten- und Nutzenaspekte zu berücksichtigen. Diesem Petitum schloss sich der Landtag an.⁴⁰⁶

Weitere Entwicklung

Eine Polizeidirektion äußerte den Wunsch, das für die Bewirtschaftung von Gebäuden entwickelte Programmmodul⁴⁰⁷ des SBN auch für die

⁴⁰⁶ Drs. 17/1991.

⁴⁰⁷ Im Programmmodul GM-Info werden für die Bewirtschaftung von Gebäuden benötigte Informationen verwaltet.

Polizei verwenden zu wollen. Daraufhin nahm das Ministerium für Inneres und Sport im Juli 2021 Gespräche mit dem SBN auf. Im August 2021 prüften die Beteiligten daraufhin zusammen mit dem damaligen Programmentwickler, ob das Liegenschaftscontrolling der Polizei mit dem Programmmodul des SBN zusammengeführt werden kann. Seit Dezember 2021 liegt ein Kostenvoranschlag zur Programmierung einer entsprechenden Schnittstelle vor. Außerdem entschloss sich die Liegenschaftsfondsverwaltung, das Programmmodul auch für die Bewirtschaftung der von ihr betriebenen Behördenhäuser einzusetzen.

Fazit

Der LRH beanstandet, dass die Liegenschaftsfondsverwaltung entgegen dem Landtagsbeschluss aus dem Jahr 2014 bis heute keine Kosten- und Nutzenaspekte für ein ressortübergreifendes Liegenschaftsmanagement und -controlling auf Basis einheitlicher EDV-Anwendungen untersucht hat.

Des Weiteren beanstandet der LRH, dass eine Angleichung der EDV-Systeme der Polizei und des SBN im Jahr 2021 erst sieben Jahre nach dem besagten Landtagsbeschluss und erst auf Initiative des Innenministeriums eingeleitet wurde. Darüber hinaus soll die EDV-Anwendung zur Gebäudebewirtschaftung nicht einheitlich für alle hausverwaltenden Dienststellen, sondern nur für Behördenhäuser eingeführt werden.

Der LRH hält die bisherige Form des Liegenschaftsmanagements aufgrund der Medienbrüche und der fehlenden Datenintegrität weiterhin für dringend reformbedürftig. Er beanstandet, dass die Liegenschaftsfondsverwaltung diese Reform im Zeitalter der Digitalisierung nicht bzw. nur halbherzig vorangebracht hat.

4 Unzureichende Überarbeitung der Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen

Jahresbericht 2017, S. 111 „Erfüllung der professoralen Lehrdeputate an Universitäten“

Überprüfung und Dokumentation der Lehrverpflichtung

Der LRH stellte in den Jahren 2015 und 2016 fest, dass Professorinnen und Professoren eigenmächtig ihre Lehrverpflichtungen verringerten. Dies war entweder rechtlich unzulässig oder die erforderliche Zustimmung des Hochschulpräsidiums lag nicht vor. Eine an quantitativen Maßstäben orientierte systematische Kontrolle der Lehrdeputate durch die Hochschulleitungen fehlte, obwohl die seinerzeit geltende Fassung der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) von der Hochschulleitung verlangte, die Erfüllung der Lehrverpflichtungen durch die Professorinnen und Professoren sicherzustellen.⁴⁰⁸

Der LRH forderte daher, dass die Landesregierung durch eine Änderung der LVVO sicherstellen sollte, dass die Hochschulen künftig die Erfüllung der Lehrverpflichtung ihrer Professorinnen und Professoren ordnungsgemäß dokumentieren und prüfen.⁴⁰⁹ Darüber hinaus empfahl der LRH, zu den professoralen Lehrleistungen eine Berichtspflicht der Hochschulen gegenüber dem Fachministerium zu statuieren.

Der Landtag schloss sich den Feststellungen und Empfehlungen des LRH an⁴¹⁰ und gab der Landesregierung auf, die Einführung einer Berichtspflicht der Hochschulpräsidien über die Erfüllung professoraler Lehrdeputate gegenüber dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur zu prüfen.

⁴⁰⁸ § 10 Abs. 3 LVVO in der Fassung vom 02.08.2007 (Nds. GVBl. S. 408).

⁴⁰⁹ Jahresbericht 2017, S. 111 „Erfüllung der professoralen Lehrdeputate an Universitäten“.

⁴¹⁰ Drs. 18/436, S. 7.

Weitere Entwicklung

Die Landesregierung räumte die Feststellungen des LRH zu den Verstößen der Hochschulen gegen die LVVO ein. Da sie im Hinblick auf die Dokumentation der Lehrverpflichtungen durch die Hochschulen ebenfalls Verbesserungsbedarf sah, stellte sie eine Änderung der einschlägigen Regelungen der LVVO in Aussicht.⁴¹¹

Die daraufhin verabschiedete Neufassung der LVVO⁴¹² verpflichtet die Fakultäten, die Erfüllung der Lehrverpflichtungen, die Aufgaben der Studierendenbetreuung und -beratung sowie die Ausbildung und Anleitung von Tutorinnen und Tutoren nachvollziehbar für jede Lehrperson zu dokumentieren. In dieser Dokumentation, die nach Abschluss des Studienjahres dem Präsidium vorzulegen ist, sind Ermäßigungen und Freistellungen anzugeben; außerdem ist darzulegen, wie Lehrveranstaltungen und Betreuungstätigkeiten berücksichtigt wurden.

Den weiteren Vorschlag des LRH, eine Berichtspflicht über die Erfüllung professoraler Lehrdeputate an das Wissenschaftsministerium einzuführen, setzte die Landesregierung mit Hinweis auf die Hochschulautonomie nicht um.

Fazit

Die Neuregelung entsprechender Dokumentations- und Prüfpflichten der Fakultäten zur Erfüllung der professoralen Lehre sowie die Einführung einer Vorlagepflicht beim Präsidium durch die Landesregierung begrüßt der LRH. Die unterlassene Umsetzung einer Berichtspflicht der Hochschulpräsidien über die Erfüllung professoraler Lehrdeputate gegenüber dem Fachministerium hält er dagegen für verfehlt. Der LRH ist nach wie vor davon überzeugt, dass eine Berichtspflicht der Hochschulen gegenüber dem Fachministerium eine größere präventive Wirkung entfaltet hätte als eine Überprüfung, die ausschließlich im

⁴¹¹ Drs. 18/870.

⁴¹² Änderung des § 18 LVVO vom 03.09.2018 (Nds. GVBl. S. 181).

Binnenbereich der Hochschule angesiedelt ist. Im Übrigen weist der LRH – und dies zum wiederholten Mal – darauf hin, dass die Hochschulautonomie das Fachministerium nicht von seiner Verpflichtung entbindet, bei Rechtsverstößen in den Hochschulen aufsichtsrechtlich tätig zu werden.

5 Erste Schritte auf einem langen Weg – das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs

Jahresbericht 2018, S. 20 „Das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs – kostenintensiv und nicht mehr erforderlich“

Kostenintensive Feststellung des Unterstützungsbedarfs

Der LRH kritisierte in seinem Jahresbericht 2018 das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs als zu kostenintensiv und empfahl, das Feststellungsverfahren in dieser Form abzuschaffen oder zu verschlanken.

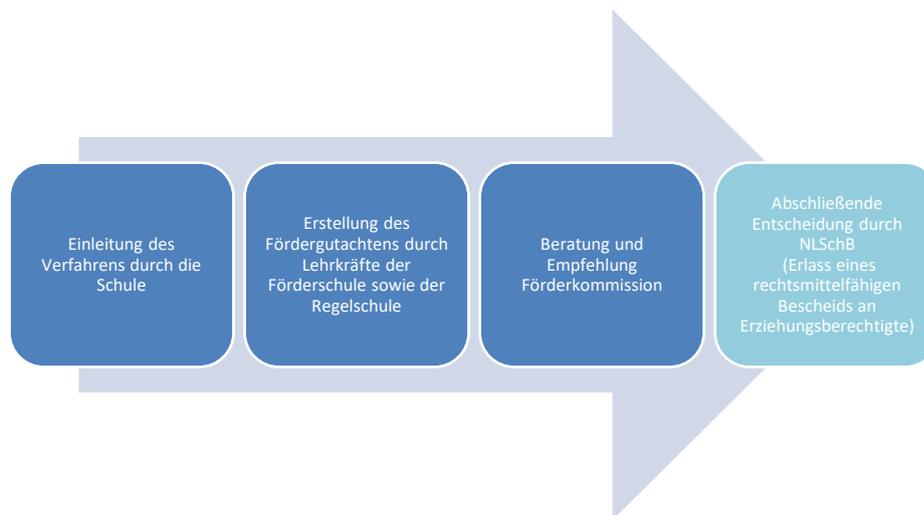


Abbildung 21: *Prozessablauf des bisherigen Feststellungsverfahrens*

Ausweislich der Berechnungen verursachte ein einziges Feststellungsverfahren einen zeitlichen Aufwand der beteiligten Lehrkräfte von 43 Stunden. Die Gesamtkosten sämtlicher Verfahren erreichten eine Höhe von fast 40 Mio. €.

Nach einem ersten Beschluss des Landtages vom 24.10.2018⁴¹³ und einer Antwort der Landesregierung vom 05.03.2019⁴¹⁴ fasste der

⁴¹³ Nr. 3 der Anlage zu Drs. 18/1949.

⁴¹⁴ Drs. 18/3122.

Landtag am 25.10.2019 einen weiteren Beschluss⁴¹⁵ und begrüßte ausdrücklich, dass die Landesregierung erste Schritte unternommen habe. In dem abschließenden Bericht vom 08.05.2020 kündigte die Landesregierung die Änderung der maßgeblichen Verordnung an.⁴¹⁶

Weitere Entwicklung

Der LRH hakte nach und stellte fest, dass das Kultusministerium wichtige Stellschrauben des Verfahrens zum Schuljahr 2021/22 optimierte.⁴¹⁷

Nun steht bei der Feststellung des Unterstützungsbedarfs die Beratung der Erziehungsberechtigten im Vordergrund. Die Sitzung der Förderkommission ist nicht mehr verpflichtend vorgeschriebener Bestandteil des Verfahrens und tritt nur noch auf Verlangen der Erziehungsberechtigten zusammen. Damit entfallen große Teile des dritten Verfahrensschritts in der obigen Abbildung.

Die obligatorische Durchführung von Feststellungsverfahren aufgrund eines anstehenden Schul- oder Schulbereichswechsels – das sogenannte „Übergangsgutachten“ – sah der LRH wegen des Doppelaufwands besonders kritisch: Lehrkräfte mussten bislang selbst für Schülerinnen und Schüler, die wenige Monate vorher begutachtet wurden, erneut ein Verfahren durchführen. Das Kultusministerium schloss sich der Auffassung des LRH an und strich diese Übergangsgutachten.

Zudem fällt das Aufhebungsverfahren des Unterstützungsbedarfs im Förderschwerpunkt Lernen nach Erwerb des Hauptschulabschlusses zukünftig weg. Für diesen Förderschwerpunkt gilt außerdem, dass die Feststellung des sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs grundsätzlich nur noch zeitlich eingegrenzt möglich ist: frühestens ab dem

⁴¹⁵ Drs. 18/4950 II Nr. 4 a.

⁴¹⁶ Drs. 18/6494.

⁴¹⁷ Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung vom 22.01.2013 (Nds. GVBl. S. 23; SVBl. S. 67), zuletzt geändert am 02.07.2021 (Nds. GVBl. S. 506; SVBl. S. 398) sowie Runderlass des Kultusministeriums „Ergänzende Bestimmungen zur Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung“ vom 01.08.2021.

2. Schuljahrgang, längstens bis zum 7. Schuljahrgang. Auch dies war eine Empfehlung des LRH.

Um die künftige Verringerung des Aufwands nachzuvollziehen, modellierte der LRH auf Basis der Daten aus dem Jahr 2016 die finanziellen Auswirkungen:

Die Übergangsgutachten in der 4. Klasse machten im Jahr 2016 von 14.730 Feststellungsverfahren insgesamt einen bedeutenden Teil von 3.408 Verfahren aus. Allein der Wegfall dieser Gutachten für den weiterführenden Schulbesuch verringert die Fallzahlen um erhebliche 23 %. Dadurch hätte sich damals der rein rechnerische Verfahrensaufwand um rd. 9 Mio. € reduziert. Dazu kommt im Förderschwerpunkt Lernen der Verzicht auf das Aufhebungsverfahren bei erfolgreichem Hauptschulabschluss, der Einsparungen von über 2 Mio. € ergäbe. Und wenn nur die Hälfte der Förderkommissionssitzungen zukünftig wegfielen, so könnte dies noch einmal 1,4 Mio. € einsparen.

Fazit

Auf dem langen Weg zur Inklusion gelang es, den Aufwand des bisherigen Feststellungsverfahrens zu reduzieren: Das Kultusministerium sieht in der Verschlankung des Verfahrens eine „immense Entlastung aller Beteiligten“⁴¹⁸, die der LRH mit mehr als 12 Mio. € beziffert.

Hildesheim, 03.05.2022

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. von Kl a e d e n

S e n f t l e b e n

M a r k m a n n

Dr. L a n t z

H a a c k

⁴¹⁸ Friedemann-Zemkalis, Enno: Änderungen zum Verfahren zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung (SVBl. 2021 S. 488).