

**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



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



Niedersachsen

3 Unzulängliche Ermittlung des Personalbedarfs für den Rückführungsvollzug

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

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

Aufgaben und Ziele des Rückführungsvollzugs

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

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

Organisation

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

Die Vollzugsgruppen verfügten über nachfolgenden Personalbestand in VZE:

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

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

Aufgabenerledigung

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

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

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

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

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

Tabelle 16: Anzahl der Abschiebungersuchen und durchgeführten Abschiebungen

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

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

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

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

Der LRH stellte u. a. fest, dass

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

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

¹⁰³ Niedersächsische Ausländersoftware.

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

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

Arbeitsbelastung und Personalbedarf

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

	Braunschweig	Langenhagen	Lüneburg	Oldenburg
Geleistete Einsatzstunden	2.059	2.148	613	1.716

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

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

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

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

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

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

Zukunft des Verwaltungsvollzugs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stellungnahme des Ministeriums

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

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