

**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



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



Niedersachsen

Allgemeine Finanzverwaltung

27 Niedersächsische Förderbank – steigende Kosten – ausbaufähige Effizienz

Die Leistungen des Landes an die Investitions- und Förderbank Niedersachsen Anstalt öffentlichen Rechts werden sich in den Jahren 2013 bis 2021 verdreifacht haben. In Bezug zu den verwalteten Fördersummen erscheinen die Kosten vergleichsweise hoch und geben Anlass, mögliche Organisations- und Effizienzverbesserungen zu prüfen. Darüber hinaus sind die Leistungen des Landes an die Investitions- und Förderbank Niedersachsen im Haushaltsplan umfassender und transparenter darzustellen.

Allgemeines

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen Anstalt öffentlichen Rechts (NBank) ist das zentrale Förderinstitut Niedersachsens und unterstützt das Land bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Alleiniger Träger der Anstalt ist das Land. Das Stammkapital beträgt 150 Mio. €.

Die NBank ist im Wesentlichen in den Geschäftsfeldern Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Wohnraum- und Infrastrukturförderung tätig. Mit insgesamt 446²³⁹ Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berät sie in Förderfragen und vergibt Fördermittel sowie Förderdarlehen.

Finanzierung der NBank

Das Land hat die wirtschaftliche Basis der NBank zu sichern.²⁴⁰ Diese berechnet ihren Mittelbedarf (Trägerleistung) vor Beginn eines Geschäftsjahres anhand der Differenz zwischen den voraussichtlichen Erträgen und Aufwendungen, die die beauftragenden Ressorts aus ihren Haushalten bezahlen. Insgesamt betrug die Trägerleistung im

²³⁹ Quelle: Jahresabschluss zum 31.12.2017 (einschließlich Elternzeit).

²⁴⁰ Vgl. § 7 Abs. 1 Gesetz über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen.

Jahr 2013 rd. 11,9 Mio. €, sie wird sich auf rd. 36,6 Mio. €²⁴¹ im Jahr 2021 verdreifachen. Wesentliche Ursachen hierfür sind sinkende Zins- und Provisionserträge sowie steigende Ausgaben.

Vergleich mit den Förderinstituten anderer Bundesländer

Die NBank legte ihrem Verwaltungsrat im Juni 2014 basierend auf den Zahlen des Jahres 2013 einen Vergleich ihres Personalaufwands und ihrer Verwaltungsaufwendungen²⁴² je Mitarbeiter²⁴³ mit anderen Förderinstituten in Deutschland vor. Danach belegte die NBank in allen Bereichen den 2. Platz hinter dem jeweils wirtschaftlichsten Institut.

Seitdem erhöhten sich die vorgenannten Aufwendungen je Mitarbeiter bis zum Jahr 2017 um rd. 30 %:

	Aufwendungen je Mitarbeiter		Steigerung	Rang hinter dem wirtschaftlichsten Institut im Jahr 2017 ²⁴⁴
	2013	2017		
Personalaufwand	62.725 €	80.013 €	17.288 €	12. Platz
Andere Verwaltungsaufwendungen	20.913 €	28.472 €	7.559 €	5. Platz
Insgesamt	83.638 €	108.485 €	24.847 €	7. Platz

Tabelle 22: Entwicklung der Aufwendungen je Mitarbeiter

Die NBank führt diese Entwicklung u. a. auf die von ihr zu übernehmenden Altersversorgungs- und Beihilfeverpflichtungen ihrer Vorgängerinstitute zurück. Die daraus resultierenden Belastungen stiegen im genannten Zeitraum von 1,3 Mio. € auf 5 Mio. € jährlich.

²⁴¹ Lt. NBank-Geschäftsplan 2019 bis 2023, Stand: 04.10.2018.

²⁴² Vgl. Jahresabschluss 2017 der Förderbank.

²⁴³ Die durchschnittliche Zahl der während des Geschäftsjahres beschäftigten Arbeitnehmer; Pflichtangabe nach § 285 Nr. 7 Handelsgesetzbuch.

²⁴⁴ Auswertung auf der Grundlage der Jahresabschlüsse 2017 der Förderbanken.

Auch der durchschnittliche Personalaufwand je Vollzeitstelle erhöhte sich. Er betrug im Jahr 2017 – einschließlich der oben genannten Altverbindlichkeiten für Altersversorgung – 88.121 € und ohne diese Verbindlichkeiten 77.443 €. Diese Werte liegen nach der aktuellen Tabelle der standardisierten Personalkostensätze²⁴⁵ im oberen Bereich der Durchschnittswerte der Entgeltgruppen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder.²⁴⁶ Die NBank vergütet ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überwiegend nach dem Tarifvertrag für das private Bankgewerbe und die öffentlichen Banken.

Fördervolumen je Mitarbeiter

Die NBank weist mit einem bewilligten Fördervolumen von durchschnittlich 1,5 Mio. € je Mitarbeiter im Jahr 2017 den geringsten Wert im Vergleich der Förderbanken²⁴⁷ auf:

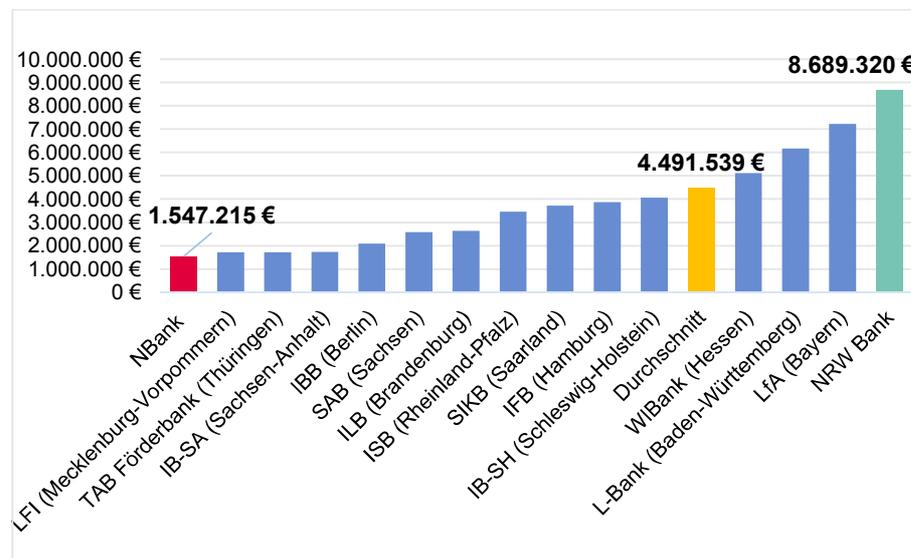


Abbildung 12: Fördervolumen je Mitarbeiter im Jahr 2017

²⁴⁵ Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben für 2017 und 2018 (Runderlass des Finanzministeriums vom 03.05.2017 (Nds. GVBl. S. 584).

²⁴⁶ Vgl. Fußnote 245: Durchschnittssätze der Entgeltgruppen 13 bis 15Ü (inkl. Arbeitgeberanteile zur VBL-Zusatzversorgung in Höhe von 6,45 %).

²⁴⁷ Vgl. Geschäftsberichte der Förderbanken. Ohne Bremer Aufbau-Bank; diese wies kein Fördervolumen aus.

Verwaltungsaufwendungen für Förderungen

Die Verwaltungsaufwendungen je 1.000 € Fördervolumen sind – u. a. wegen der oben genannten Altverbindlichkeiten für Altersversorgung und Beihilfen – bei der NBank mit 70,12 € die höchsten der betrachteten Förderbanken:

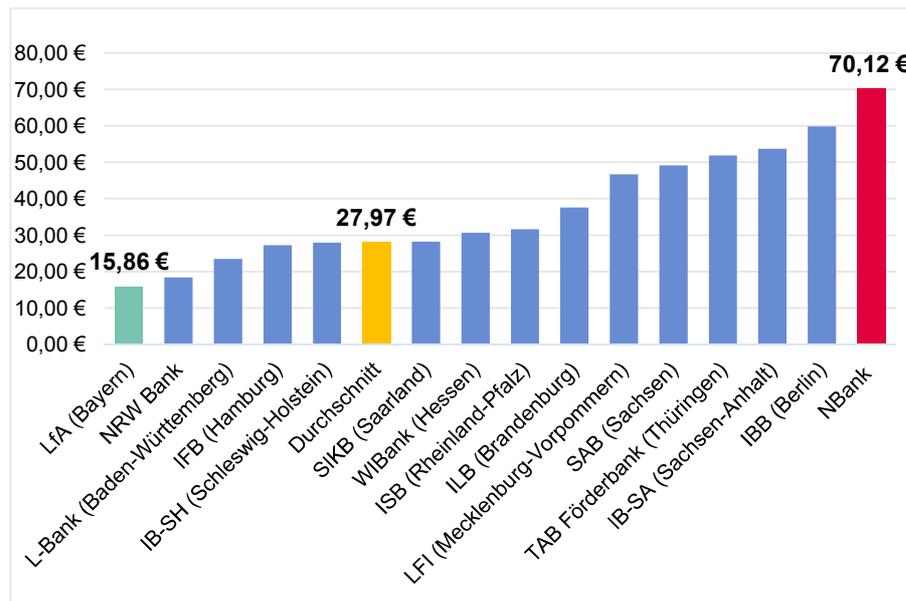


Abbildung 13: Allgemeine Verwaltungsaufwendungen je 1.000 € Fördervolumen im Jahr 2017²⁴⁸

Auch bei einem entsprechenden Vergleich mit den Verwaltungsaufwendungen ohne Altersversorgungsverpflichtungen bleibt es bei diesem Rang für die NBank. Könnte sie ihre allgemeinen Verwaltungsaufwendungen auf den Stand des dritt teuersten Instituts reduzieren, das als Förderbank eines Flächenlandes und nach der Verteilung des Fördervolumens auf Zuschüsse und Bankprodukte der NBank vergleichbar ist, entspräche dies – auf Basis der Zahlen des Jahres 2017 – einem rechnerischen Einsparpotenzial von über 10 Mio. € und ohne Altersversorgung von über 8 Mio. €. Die damit verbundene Verminderung der Trägerleistung würde die Haushalte aller Auftrag gebenden Ressorts deutlich entlasten.

248 Quelle: Geschäftsberichte der Förderbanken.

Veranschlagung der Trägerleistung

Der vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung veranschlagte Haushaltsansatz im Wirtschaftsförderfonds²⁴⁹ reichte aufgrund nicht ausreichend verfügbarer Haushaltsmittel regelmäßig nicht aus, um die Trägerleistungen der NBank aus diesem Ansatz in voller Höhe zu finanzieren. Im Haushaltsvollzug griff das Ministerium auf den übertragenen vorhandenen Bestand bzw. auf die Deckungsfähigkeit mit anderen Titelgruppen des Wirtschaftsförderfonds zurück. Die übrigen Ressorts veranschlagen ihre Trägerleistung an die NBank als Verwaltungskostenerstattung. Eine zusammenfassende Darstellung aller Zahlungen an die NBank an einer Stelle enthalten weder Haushaltsplan noch Haushaltsrechnung.

Handlungsempfehlungen

Angesichts der gestiegenen Trägerleistungen, der hohen Förderkosten und der Produktivität empfahl der LRH dem Land als Träger der NBank,

- die fortdauernde Wirtschaftlichkeit der Organisationsentscheidung zur Errichtung der NBank und deren Aufgabenwahrnehmung zu überprüfen,
- Schritte zu unternehmen, um die allgemeinen Verwaltungsaufwendungen zu senken und dabei auch eine stärkere Anpassung an die Vergütung der Beschäftigten des Landes zu prüfen,
- Maßnahmen zu ergreifen, die zu effizienteren Förderungen führen sowie

²⁴⁹ Kapitel 50 81, Titel 686 69.

- eine zusammenfassende Darstellung aller Verwaltungskostenerstattungen und Trägerleistungen des Landes in die Erläuterungen zum Haushaltsansatz der Trägerleistungen aufzunehmen.

Stellungnahme der Landesregierung

Die Landesregierung betont in ihrer Stellungnahme, dass die von der NBank zu übernehmenden Verpflichtungen zu Pensions- und Beihilfezusagen von der NBank nicht beeinflussbar und steuerbar sind. Würden diese Aufwendungen zur Ermittlung des von der NBank verursachten Personalaufwands herausgerechnet, ergebe sich eine deutlich niedrigere fiktive Eingruppierung. Der Personalaufwand ohne Altersversorgung pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter liege im Mittelfeld aller Förderbanken. Die Belastung der NBank mit den beschriebenen Altverbindlichkeiten habe auch Auswirkungen auf die Kennzahl der allgemeinen Verwaltungskosten in Relation zum umgeschlagenen Fördervolumen. Zudem sei zu berücksichtigen, dass für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der NBank der Bankentarifvertrag angewendet werde.

Sie weist darauf hin, dass der Vergleich des Fördervolumens je Mitarbeiterin und Mitarbeiter eine Indikation für die Effizienz des jeweiligen Fördersystems unter den gegebenen Rahmenbedingungen aufzeigen könne. Der Vergleich ergäbe jedoch keine belastbare Aussage zur Produktivität eines einzelnen Instituts an sich. Grundsätzlich stünden die Kosten einer Förderung im Zusammenhang mit Komplexität und Granularität der vom Land erlassenen und beauftragten Förderrichtlinie. Deshalb stelle das Verhältnis von Fördervolumen zu Kosten keinen geeigneten Maßstab für die Produktivität dar. Eine Förderung von wenigen 1.000 € könne den gleichen Arbeitsaufwand verursachen wie eine Förderung über mehrere Millionen. Auch kleinvolumige Programme könnten trotz des höheren Aufwands einen wichtigen Fördermehrwert haben.

Die Landesregierung weist zudem auf die beim Fördervolumen bestehenden Schwankungen und das im Förderjahr 2018 auf rd. 818 Mio. € erhöhte Fördervolumen hin. Die Vorteile eines zentralen, einheitlichen Ansprechpartners für die vielfältigen Förderangebote stellten sich im Vergleich zu anderen Förderbanken als sehr positive Spezifikation dar.

Würdigung des LRH

Es trifft zu, dass die Altersversorgungs- und Unterstützungsleistungen von der NBank nicht zu vertreten und zu beeinflussen sind. Dabei ist aber zu bedenken, dass auch andere Förderbanken vergleichbar belastet sind. Die Altverbindlichkeiten wirkten sich für die NBank bei ihrem eigenen Benchmark im Jahr 2014 im Vergleich zu den anderen Förderbanken besonders niedrig und im Jahr 2017 vergleichbar hoch aus.

Werden die Altersversorgungsaufwendungen beim Vergleich der Verwaltungsaufwendungen je 1.000 € Fördervolumen für alle Institute herausgerechnet, verbleibt es bei einem Mehraufwand der NBank in Verhältnis zu den anderen Förderbanken.

Eine Veränderung des zu bearbeitenden Fördervolumens kann ein Aspekt sein, der die Aufwandsrelation beeinflusst. Das Land und die NBank stehen dabei vor der Herausforderung, die von ihnen beeinflussbaren Umstände und etwaige sich abzeichnende Veränderungen soweit wie möglich zu berücksichtigen. Dies gewinnt z. B. vor dem Hintergrund der erwarteten Rückgänge bei den Fördermitteln der europäischen Strukturfonds an besonderer Bedeutung. Das Land hat die Ansätze seiner Trägerleistung und Verwaltungskostenerstattungen an die NBank im Haushaltsplan 2019 gegenüber den Ausgaben in den Jahren 2016 und 2017 deutlich erhöht.

Dem LRH ist bewusst, dass der Verwaltungsaufwand erheblich von der Ausgestaltung der Förderungen abhängt und dabei auch politische und rechtliche Vorgaben auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene maßgeblich sind. Entsprechenden Herausforderungen unterliegen jedoch grundsätzlich alle Förderbanken. Ein Vergleich von Institutionen und Systemen kann nicht alle Spezifikationen berücksichtigen. Er dient auch im vorliegenden Fall nicht als abschließende Bewertung, sondern als Anstoß für eine intensivere Auseinandersetzung mit den Ursachen innerhalb wie außerhalb der NBank. Soweit politische oder rechtliche Vorgaben ausschlaggebend für den Aufwand sind, sollten die Feststellungen Ausgangsbasis für eine verbesserte Transparenz der mit Förderaufgaben verbundenen Kosten und des damit erzielten Erfolgs sein.