

Niedersächsischer Landesrechnungshof



Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2021

Jahresbericht 2023



Niedersachsen

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2023
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2021 –

Inhaltsübersicht

I	Allgemeines	1
II	Jahresbericht kompakt.....	3
III	Bemerkungen und Denkschrift	18
	Prüfung der Haushaltsrechnung 2021 des Landes Niedersachsen	18
1	Haushaltsrechnung 2021	18
1.1	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2021	18
1.2	Ausschöpfung der Kreditermächtigung	20
1.3	Einnahmereste	21
1.4	Bildung des Ausgaberesstes 2021	22
1.5	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe	23
1.6	Belege	24
1.7	Globale Minderausgaben.....	24
1.8	Sondervermögen und Rücklagen	26
2	Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen	30
2.1	Vermögensnachweisung.....	30
2.2	Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV	30
2.2.1	Schuldenstand und Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO	30
2.2.2	Einhaltung des Neuverschuldungsverbots	33
2.3	Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen	35
2.4	Verpflichtungsermächtigungen	37
	Steuerungsdefizite.....	39
3	Mobile Impfteams – geringe Auslastung und hohe Kosten.....	39
4	Krankenhauslandschaft: Versorgungssicherheit statt Standortbewahrung.....	47
5	Quo vadis Ganztagsgrundschule?	54
6	Risiko Schulgirokonto	60
7	Kassensturz in den Schulen: Lernmittel, Schulfahrten, Reisekosten	66
8	Neubeschaffung des Großen Küstenboots der Wasserschutzpolizei	71
9	Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei den Landesforsten beim Betrieb von Bestattungswäldern.....	77
	Organisation und Wirtschaftlichkeit.....	83
10	Reformbedarf bei der Struktur der Finanzämter	83
11	Auflösung des Landesbetriebs für Landesvermessung und Geobasisinformation?	92
12	Reduzierung der Standorte des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung.....	98

13	Mangelnde Steuerung und Einnahmeausfälle durch Open Data beim Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung	103
14	Justiz – effizienter verwalten.....	108
	Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz.....	114
15	Digitalisierung – aber alles bleibt wie es schon immer war?.....	114
16	Zahlungsfähigkeit des Landes auch in Notfallsituationen sicherstellen.....	118
17	Ablösung der zentralen Rechenzentren – spät, unzulänglich vorbereitet und letztlich unvollständig	124
18	Kein Finanzcontrolling bei Einführung des Polizei-Clients – Personal steht für andere Polizeiaufgaben nicht zur Verfügung	130
19	Mängel im IT-Einsatz beim Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie	136
20	Zu hohe Erstattungsinsen festgesetzt und zu wenige versteuert	141
	Landesbau	149
21	Reform der Bauverwaltung – Zeit für Veränderungen	149
22	BIM im Landesbau – den Anschluss nicht verlieren	155
23	Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Landesbau.....	159
24	Photovoltaik-Offensive – Mehr Dynamik erforderlich	166
	Hochschulen.....	172
25	Unzureichende Maßnahmen des Landes zum Abbau des Sanierungsstaus an den Hochschulen	172
26	Erhebliche Missstände in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften	176
27	Erhebung von Beiträgen durch Studierendenschaften: teilweise überhöht, teilweise ohne Rechtsgrundlage.....	184
	Fördermaßnahmen des Landes	189
28	Wirkung von Förderungen kaum bekannt – Erheblicher Verbesserungsbedarf bei der Konzeption von Zuwendungsrichtlinien.....	189
29	Nicht öffentliche Elektroladeinfrastruktur – Chance zu wirksamerer Förderung vertan.....	196
30	digitalbonus.niedersachsen – Förderung nach dem Gießkannenprinzip	201
31	Kulturförderung in der Pandemie: Ungleichbehandlungen und Koordinationsdefizite.....	207
32	Verbesserungsbedarf bei der Förderung der Soziokultur	212
33	Fehlerhafte Förderung von Pflegeeinrichtungen – und dies seit Jahren	216
34	Beträchtliche Mängel bei der Förderung des Bürgerrundfunks	223
	Verschiedenes	229
35	Besondere Prüfungen gemäß Medienstaatsvertrag	229

IV	Nachgehakt.....	230
1	Klimaneutrale Landesverwaltung – Raumreserven der Finanzämter seit Jahren ungenutzt	231
2	Niedersachsen hat schon zu lange zu viele Amtsgerichte.....	235
3	Weiterhin Mängel im Projektmanagement in der Landesverwaltung	238
4	Abrechnungspraxis im Beihilfebereich – Einsatz einer umfassenden eBeihilfe derzeit nicht absehbar.....	241
5	Asylbewerberleistungsstatistik als Grundlage für die Kostenabgeltung	244

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 2021 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
Ministerialdirigent	Dr. Berend Lindner

II Jahresbericht kompakt

Prüfung der Haushaltsrechnung 2021 des Landes Niedersachsen

1 Haushaltsrechnung 2021

Die Haushaltsrechnung 2021 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

2 Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

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

Steuerungsdefizite

3 Mobile Impfteams – geringe Auslastung und hohe Kosten

Eine geringe Auslastung und hohe Kosten – das ist das Fazit des LRH zu den mobilen Impfteams in den Landkreisen und kreisfreien Städten. Kostete eine Schutzimpfung gegen das Corona-Virus in den ersten sechs Monaten seit Start der Impfteams im Oktober 2021 durchschnittlich 92 €, erhöhte sich dieser Betrag in den Folgemonaten auf mehr als 400 € pro Impfung. Zum Vergleich: Niedergelassene Ärztinnen und Ärzte erhielten für eine Schutzimpfung 28 €. Ursächlich für die hohen Kosten war eine geringe Auslastung der mobilen Impfteams. Denn statt der vom Land erwarteten 100 Impfungen pro Tag lag deren durchschnittliche Zahl ab April 2022 bei maximal 14 Impfungen pro Tag. Zu den hohen Kosten führten auch überhöhte Pauschalen, die das Land den Kommunen zur Erstattung ihrer Ausgaben gewährte und die den Kommunen sogar Überschüsse einbrachten. Um für künftige Krisen gewappnet zu sein, sollte das Land den Einsatz der Impfteams evaluieren.

4 Krankenhauslandschaft: Versorgungssicherheit statt Standortbewahrung

Krankenhäuser sollen eine hochwertige medizinische Versorgung anbieten und dabei wirtschaftlich arbeiten. Mindestgrößen sollen diese Anforderungen sicherstellen. Zwei Beispiele, die den Handlungsdruck deutlich machen: Die Klinik in Wittingen verfügt über lediglich 35 Krankenbetten; das Krankenhaus in Clausthal-Zellerfeld führte über Jahre nur vereinzelte Behandlungen durch und versorgte zeitweise monatelang keine stationären Patientinnen und Patienten. Das Land muss die Krankenhauslandschaft neu ordnen und zukunftsfest aufstellen. Das neue Krankenhausgesetz bietet die Chance dazu. Dann könnten fortan Investitionen in nicht zukunftsfähige Standorte unterbleiben wie z. B. im Landkreis Diepholz. Dort investierte das Land in den letzten Jahren 40 Mio. € in drei Kliniken. Im Dezember 2019 beschloss der Landkreis jedoch, an einem anderen Standort ein Zentralklinikum neu zu bauen.

5 Quo vadis Ganztagsgrundschule?

Ab dem Schuljahr 2026/27 steht allen Erstklässlerinnen und Erstklässlern das Recht auf eine ganztägige Betreuung zu. Dieser Rechtsanspruch kann sowohl in Horten als auch an Ganztagschulen sichergestellt werden. Das Land kündigte an, diesen Anspruch durch Ganztagschulen zu erfüllen, ohne den genauen Bedarf zu kennen. Das Land muss jetzt zeitnah den Betreuungsbedarf ermitteln und darf bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs die kommunalen Jugendhilfeträger nicht aus ihrer finanziellen Verantwortung entlassen. Weil sich der Lehrkräftemangel immer weiter verschärft, muss der Pflichtunterricht erste Priorität haben. Daher sollten grundsätzlich auch keine Lehrkräfte für Ganztagsangebote außerhalb des Pflichtunterrichts eingesetzt werden.

6 Risiko Schulgirokonten

Schulen buchen ihren Geldverkehr nicht wie die restliche Landesverwaltung über die landeseigene Zentralkasse, sondern eigenverantwortlich über eigene Schulgirokonten. An den geprüften 23 Schulen war die Buchführung in unterschiedlichem Maße weder vollständig noch richtig oder revisionssicher. Bargeldverkehr in Höhe von mehreren Tausend Euro wurde nicht quittiert. Teilweise wurden die Geldbeträge in unbeschrifteten Umschlägen aufbewahrt. In den vergangenen acht Jahren führte die Schulaufsicht in weniger als 1 % der Schulen Kassenprüfungen durch. Es kam zu Veruntreuungen und zweckentfremdeten Zahlungen von Landesgeldern. Das Kultusministerium muss die Bewirtschaftungspraxis der Schulgirokonten endlich einer kritischen Bestandsaufnahme unterziehen und die Rahmenbedingungen für die Schulen verbessern, um die Kassensicherheit zu gewährleisten.

7 Kassensturz in den Schulen: Lernmittel, Schulfahrten, Reisekosten

Lehrkräfte sind in erheblichem Umfang mit nicht pädagogischen Tätigkeiten befasst. An den geprüften 23 Schulen betrug der Zeitaufwand der Lehrkräfte für die Bearbeitung des Schulgirokontos in Summe mehr als 2,5 Vollzeitstellen. Besonders viel Zeit nahmen die entgeltliche Lernmittelausleihe sowie die Abrechnung von Schulfahrten und Dienstreisen in Anspruch. Der LRH empfiehlt, die Schulen und Lehrkräfte konkret zu entlasten, damit sie sich auf ihre Kerntätigkeit konzentrieren können. So sollte die Landesregierung eine Lernmittelfreiheit prüfen und die Abrechnung von Klassenfahrten und Dienstreisen durch digitale, anwenderfreundliche Lösungen vereinfachen. Dadurch könnte die gängige Praxis, Schulfahrten über Privatkonten abzurechnen, ebenso beendet werden wie die nicht mehr zeitgerechte Abrechnung von Reisekosten auf Papierformularen.

8 Neubeschaffung des Großen Küstenboots der Wasserschutzpolizei

Im Juni 2019 begann das Innenministerium mit den Planungen für die Neuanschaffung eines Großen Küstenboots unter Einbindung der Polizeidirektion Oldenburg und der Wasserschutzpolizei. In der Folge blieb das Ministerium jedoch über zwei Jahre untätig und steuerte die angeschobenen Planungen nicht. Die vorgesehene Inbetriebnahme des Boots im Jahr 2025 wird so nicht klappen: bisher sind weder Gelder für die Anschaffung bereitgestellt noch hat das Innenministerium endgültig entschieden, welche Leistungsmerkmale das neue Boot erfüllen soll. Das über 20 Jahre alte Große Küstenboot wird daher voraussichtlich auch noch im Jahr 2026 in Betrieb sein müssen. Der LRH befürchtet längere Ausfallzeiten und höhere Reparaturkosten.

9 Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei den Landesforsten beim Betrieb von Bestattungswäldern

Seit mehr als 20 Jahren arbeitet die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) beim Betrieb von Bestattungswäldern auf ihren Flächen mit einer privaten Gesellschaft zusammen. Nicht einmal die Hälfte der Erlöse aus den Bestattungen geht dabei an die NLF, obwohl diese die Waldgräber einrichtet, pflegt, unterhält und auch die Bestattungen durchführt. Die NLF hinterfragte die Geschäftsbeziehung bislang nicht. Vor der Eröffnung weiterer Bestattungswälder ist zu prüfen, ob wirtschaftlichere Alternativen bestehen.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

10 Reformbedarf bei der Struktur der Finanzämter

In den Finanzämtern läuft mittlerweile vieles digital ab, was die Arbeitsabläufe tiefgreifend verändert hat. Dennoch sind die Standorte der Finanzämter seit Jahrzehnten fast unverändert. Die Fusion einzelner Finanzämter in den Jahren 2019 bis 2023 bei Erhalt aller Standorte

reicht nicht aus, um zukunftsfeste Strukturen zu schaffen. Schon vor dieser Fusion erreichten acht weitere Finanzämter die von der Steuerverwaltung selbst festgelegten Mindestgrößen nicht mehr. Eine Optimierung der Struktur der Finanzämter ist überfällig, z. B. durch eine Zentralisierung der Grundbesitzstellen oder der Veranlagung der Land- und Forstwirte. Eine solche Optimierung erfordert auch, die Standorte zu reduzieren. Dabei könnte die Steuerverwaltung durch Aufgabenverlagerungen und -bündelung trotzdem in der Fläche präsent bleiben.

11 Auflösung des Landesbetriebs für Landesvermessung und Geobasisinformation?

Der Landesbetrieb für Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen veränderte sich seit seiner Gründung vor über 25 Jahren stark: Er ist Schritt für Schritt unselbständiger geworden und weit entfernt von seinen ursprünglichen Aufgaben. Zudem sanken im Laufe der Jahre seine Einnahmen und deckten seine Kosten nicht annähernd. Seine Konstruktion innerhalb des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen führt u. a. beim Personalmanagement zu unnötigen Doppelstrukturen. Hinzu kommt, dass die Bilanzen des Landesbetriebs von Drohverlustrückstellungen für IT-Projekte in Millionenhöhe dominiert wurden, von denen rd. 90 % dem Landesamt zuzurechnen gewesen wären. Da die Aufgaben und das Personal des Landesbetriebs in das Landesamt integriert werden könnten, sollte die Landesregierung seine Auflösung prüfen.

12 Reduzierung der Standorte des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung

Mit 53 Standorten ist die Struktur der Vermessungs- und Katasterverwaltung weder wirtschaftlich noch zeitgemäß. Über 16 Standorte sind weniger als 30 Kilometer voneinander entfernt, die Standorte Braunschweig und Wolfenbüttel beispielsweise nur 13 Kilometer. Seit über 20 Jahren hält Niedersachsen an allen Standorten fest, während andere Bundesländer ihre Anzahl halbierten. Durch eine Reduzierung

von Standorten könnte das Land in erheblichem Umfang Personal-, Verwaltungs- und Gebäudekosten einsparen.

13 Mangelnde Steuerung und Einnahmeausfälle durch Open Data beim Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung

Auf Anweisung des Innenministeriums stellt das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen seit dem Jahr 2021 Daten und Dienste im Bereich Geotopographie offen und gebührenfrei zur Verfügung; im Jahr zuvor hatte das Landesamt insgesamt noch 750.000 € an Gebühren vereinnahmt. Anders als das Innenministerium sieht der LRH keine rechtliche Verpflichtung für eine Gebührenfreiheit. Möchte das Land daran festhalten, muss es eine rechtliche Grundlage schaffen. Bis dahin muss das Land wieder Gebühren erheben.

14 Justiz – effizienter verwalten

In der Justiz obliegt einer Richterin oder einem Richter häufig die Personalaufsicht über nur wenig Mitarbeitende. Trotzdem eröffnet die geringe Personalverantwortung zusätzliche Beförderungsmöglichkeiten für die Richterschaft, was zu höheren Personalkosten führt. Das Justizministerium sollte daher die Aufsichtsspanne erhöhen.

Eine weitere Chance der Aufgabenbündelung sieht der LRH bei der Personalverwaltung der wenigen Tarifbeschäftigten. Diese erfolgt nicht zentral, sondern ist auf alle Gerichte und Staatsanwaltschaften verteilt. Eine Bündelung würde die Spezialisierung und Routine fördern und damit zu einer höheren Effizienz beitragen.

Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz

15 Digitalisierung – aber alles bleibt wie es schon immer war?

Die Landesverwaltung soll eine digitale, medienbruchfreie und virtuelle Verwaltung werden. Dafür muss sie ihre Aufgaben, Prozesse und

Strukturen kritisch überprüfen und sämtliche Abläufe digital transformieren. Entsprechende konzeptionelle Überlegungen der Landesregierung für digitale wirtschaftliche Strukturen und Abläufe fehlen allerdings bislang weitgehend. Der LRH empfiehlt der Landesregierung, Verbesserungsziele für den organisatorischen Aufbau der Verwaltung festzulegen und diese mit ihrer IT-Strategie zu verknüpfen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist zudem, die erwartete Digitalisierungsrendite für die Ressorts konkret zu formulieren.

16 Zahlungsfähigkeit des Landes auch in Notfallsituationen sicherstellen

Das Finanzministerium ist auf einen Ausfall des IT-gestützten Zahlungssystems nicht ausreichend vorbereitet, obwohl die Gefahr von Hackerangriffen und Stromausfällen wächst. Das Land könnte dann weder Einnahmen verbuchen noch seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen. Das Finanzministerium sollte daher umgehend mit dem Aufbau eines Notfallmanagements beginnen, um einen Notbetrieb gewährleisten zu können.

17 Ablösung der zentralen Rechenzentren – spät, unzulänglich vorbereitet und letztlich unvollständig

Die Landesregierung beschloss, die beiden zentralen Rechenzentren wegen erheblicher Betriebsrisiken aufzugeben und neue Flächen anzumieten. Das Innenministerium kündigte die Umsetzung bis Ende des Jahres 2021 an und schätzte die Kosten auf ca. 10 Mio. €. Tatsächlich stiegen die Kosten aber auf mehr als das Vierfache. Hinzu kommt: Die alten Rechenzentren müssen bis mindestens Ende des Jahres 2025 parallel weiterbetrieben werden. Zusätzliche Kosten: 6,5 Mio. €. Eine wesentliche Ursache sieht der LRH darin, dass die Landesregierung Hard- und Software neu aufbaute, ohne Modernisierungsbedarfe und deren technische Machbarkeit zu kennen. Abhilfe hätte ein Verfahrenskataster schaffen können, das der LRH dem Land schon lange empfiehlt.

18 Kein Finanzcontrolling bei Einführung des Polizei-Clients – Personal steht für andere Polizeiaufgaben nicht zur Verfügung

Das Innenministerium entschied, die IT der Polizei zu modernisieren und die vormals intern und dezentral verwalteten Arbeitsplatzcomputer zentral von IT.Niedersachsen betreuen zu lassen. Für die lt. Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anfallenden Kosten von ca. 193 Mio. € erstellte das Ministerium kein Finanzierungskonzept. Da die Landesregierung die Kosten später nur zur Hälfte ausfinanzierte, musste die Polizei fehlende Gelder zum Teil an anderer Stelle einsparen. Auch das mit der Verlagerung verfolgte Ziel, bis zu 300 Beschäftigte aus der Polizei-IT für andere Aufgaben in der Polizei einzusetzen, scheiterte. Stattdessen wuchs die Polizei-IT in den Jahren 2017 bis 2021 sogar noch um 125 Personen an.

19 Mängel im IT-Einsatz beim Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie

Das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) lagerte seinen IT-Betrieb auf eine Bundesbehörde aus. Dazu schloss es mit der Bundesbehörde eine Verwaltungsvereinbarung. Unklar blieb, welche Leistungen die Bundesbehörde in welcher Qualität gegenüber dem LBEG zu erbringen hat, da die Vereinbarung die Leistungen nur beispielhaft aufzählt. Auch die Wirtschaftlichkeit der Auslagerung war nicht nachgewiesen: Die Bundesbehörde legte ihre Kostenkalkulation für das vereinbarte Entgelt von 2,1 Mio. € pro Jahr nicht offen und machte eine Überprüfung damit unmöglich. Der LRH fordert eine höhere Transparenz.

20 Zu hohe Erstattungszinsen festgesetzt und zu wenige versteuert

Weil die Finanzämter Steuererklärungen zu lange unbearbeitet ließen, mussten sie in den Jahren 2015 bis 2020 mehr als 24 Mio. € an Erstattungszinsen auszahlen. Allerdings haben die Finanzämter auch ein Informationsdefizit: Sie können bei Eingang einer Steuererklärung nicht erkennen, ob und in welcher Höhe diese voraussichtlich zu einer

Erstattung oder Nachzahlung führen wird. Den Finanzämtern sollte diese Information künftig automatisiert zur Verfügung gestellt werden, um die Bearbeitung der Steuererklärungen besser steuern zu können.

Bei der Versteuerung der ausgezahlten Erstattungszinsen führten Bearbeitungsmängel und eine unzureichende digitale Unterstützung zu Steuerausfällen. Der LRH geht landesweit von knapp 5 Mio. € aus.

Landesbau

21 Reform der Bauverwaltung – Zeit für Veränderungen

Niedersachsen baut zu langsam. Bauzeiten von bis zu zehn Jahren sind keine Seltenheit. Der Berg bereitgestellter, aber nicht verausgabter Baumittel wuchs in den letzten Jahren auf über 300 Mio. €. Ursächlich sind lange Abstimmungs- und Prüfprozesse innerhalb der Bauverwaltung. Diese richten sich nicht nach der Komplexität einer Baumaßnahme, sondern nur nach deren Kosten. Der LRH empfiehlt, dass die Bauverwaltung ihre Aufgaben, Strukturen und Genehmigungsprozesse auf allen drei Ebenen umfassend hinterfragt: Das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften als mittlere Ebene sollte für die örtlichen Bauämter bei übergeordneten Themen wie Nachhaltigkeit, Energieeffizienz und Digitalisierung Leitplanken entwickeln und künftig weniger die konkreten Baumaßnahmen noch einmal prüfen. Das Finanzministerium sollte die haushaltsmäßige Veranschlagungspraxis vereinfachen z. B. durch einen Mehrjahres-Investitionsplan, der einen Überblick über alle Bauvorhaben verschafft.

22 BIM im Landesbau – den Anschluss nicht verlieren

Building Information Modeling, kurz BIM, ist eine softwarebasierte, ganzheitliche Methode für die Planung, den Bau und den Betrieb von Gebäuden bei gleichzeitiger Vernetzung aller Projektbeteiligten. Obwohl das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) Vorteile in der BIM-Methode sieht und nach eigener Auffassung die

Voraussetzungen für einen Einsatz geschaffen hat, steckt die Einführung bei Bauprojekten des Landes noch immer in den Kinderschuhen. Das SBN sollte die BIM-Methode für Projekte im Landesbau umgehend starten. Ansonsten könnte Niedersachsen den Anschluss beim digitalen Bauen verlieren.

23 Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Landesbau

Seit Dezember 2020 ist der Klimaschutz als Staatsziel in der Niedersächsischen Verfassung verankert. Bei seinen Gebäuden unternimmt das Land jedoch nicht genug, um dieses Ziel zu erreichen. Hierfür wäre nötig, dass es sich der Aufgabe in ressortübergreifender Gesamtverantwortung widmet, die Themen Nachhaltigkeit, Energieeinsparung, Flächenbedarf, Sanierung und Wirtschaftlichkeit ganzheitlich betrachtet sowie konsequent auf regenerative Energien setzt. Zudem sind Gebäudeflächen auf ein unbedingt benötigtes Maß zu reduzieren. Die verbleibenden Flächen sind unter der Prämisse von ökologischen und nachhaltigen Aspekten zu betrachten.

24 Photovoltaik-Offensive – Mehr Dynamik erforderlich

Zurzeit sind auf gerade einmal 0,7 % der geeigneten Dachflächen der Landesgebäude Photovoltaik-Anlagen installiert. Dennoch stoppte das Finanzministerium den Bau eigener, bereits genehmigter Photovoltaik-Anlagen. Mit dem vom Ministerium nunmehr eingeschlagenen Weg der Dachverpachtung werden bis zum Jahr 2025 keine 10 % der Flächen belegt sein und damit weit weniger als die gesetzlich festgelegten 30 %. Neben der Dachverpachtung sollte das Land wieder eigene Photovoltaik-Anlagen installieren und Eigeninitiativen von Nutzern wie z. B. Hochschulen unterstützen. So kann das Land das Ausbautempo erhöhen.

Hochschulen

25 Unzureichende Maßnahmen des Landes zum Abbau des Sanierungsstaus an den Hochschulen

Der Sanierungs- und Modernisierungsstau an den Hochschulen beläuft sich mittlerweile auf mindestens 3,1 Mrd. €. Da das Land bisher nicht annähernd genügend Mittel zu dessen Bewältigung bereitstellen konnte, bezog das Wissenschaftsministerium die Hochschulen in die Finanzierung von Bauvorhaben ein – allerdings formlos und auf freiwilliger Basis. Der LRH hält dieses Vorgehen für unsystematisch und fordert objektive Kriterien. Vor allem aber sollten sich die Hochschulen aus ihren angesparten Rücklagen finanziell mehr an ihren eigenen Bauvorhaben beteiligen. Notwendig ist zuvor, dass das Land den Bedarf jeder einzelnen Hochschule erhebt und die dringendsten Sanierungsmaßnahmen priorisiert.

26 Erhebliche Missstände in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften

Die Studierendenschaften sind seit vielen Jahren bei ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung auf sich allein gestellt. Bei den geprüften sieben Studierendenschaften stellte der LRH zahlreiche Fehler fest. Ein Beispiel: Die Studierendenschaft der Hochschule Hildesheim/Holzmin-den/Göttingen gab in einem Jahr rd. 47.000 € für Veranstaltungen aus, ohne zugleich Einnahmen aus Eintrittsgeldern oder dem Getränkeaus-schank zu verbuchen. Die Hochschulpräsidien hätten die Fehler verhindern können, indem sie den Studierendenschaften einen Rahmen vorgegeben und diese überprüft hätten. Beides verlangt das Hochschulgesetz. Auch konnten sich die Verstöße durch die fehlende bzw. zögerliche Rechtsaufsicht sowohl der Präsidien als auch des Wissenschaftsministeriums verfestigen. Der LRH empfiehlt, dass die Landesregierung – wie früher – den Studierendenschaften eine verbindliche Muster-Finanzordnung vorgibt.

27 Erhebung von Beiträgen durch Studierendenschaften: teilweise überhöht, teilweise ohne Rechtsgrundlage

Die Studentinnen und Studenten zahlten an ihre Studierendenschaften teilweise überhöhte Semesterbeiträge. Einige Studierendenschaften erhoben ihre Beiträge ohne wirksame Beitragsordnungen. Sie setzten sich dadurch der Gefahr von Erstattungsansprüchen aus. Bei der Studierendenschaft der Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover fehlte eine Beitragsordnung bis mindestens Ende November 2022 vollständig. Vor allem die Hochschulpräsidien haben zukünftig rechtswidrige Beitragserhebungen zu unterbinden. Der LRH erwartet, dass die Studierendenschaften ihre Beiträge künftig schlüssig und nachvollziehbar kalkulieren. Dabei müssen die Studierendenschaften auch Beitragssenkungen in Erwägung ziehen. Das gilt insbesondere für Studierendenschaften mit hohen Rücklagen.

Fördermaßnahmen des Landes

28 Wirkung von Förderungen kaum bekannt – Erheblicher Verbesserungsbedarf bei der Konzeption von Zuwendungsrichtlinien

Um politisch gewollte Ziele zu unterstützen, gewährt Niedersachsen jedes Jahr deutlich mehr als 1 Mrd. € an Fördermitteln. In den geprüften 17 Förderrichtlinien formulierte das Wirtschaftsministerium die Förderziele jedoch häufig zu unbestimmt und nicht messbar. Ob die Ziele erreicht wurden, konnte das Ministerium daher nicht beurteilen; es bewertete den Erfolg eines Programms vielmehr nach der Anzahl der Anträge und der Summe der ausgezahlten Förderbeträge. Darüber hinaus führte das Ministerium Erfolgskontrollen nur unzureichend durch, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterblieben vollständig. Ohne diese Grundlagen hat das Ministerium keine ausreichende Kenntnis über die Wirkungen seiner Förderung und es fehlt die Basis, um künftige Förderrichtlinien wirkungsvoller auszugestalten.

29 Nicht öffentliche Elektroladeinfrastruktur – Chance zu wirksamerer Förderung vertan

Rechnerisch 7 Mio. € hätte das Land bei der Förderung der nicht öffentlichen Elektroladeinfrastruktur einsparen können. Dies ergab eine Umfrage des LRH, nach der viele begünstigte Unternehmen auch bei einer niedrigeren als der vom Land gewährten Förderquote in ihre Ladeinfrastruktur investiert hätten. Da das Land einen sehr hohen Fördersatz von bis zu 80 % der förderfähigen Ausgaben wählte, kam es zu einer erheblichen Übersubventionierung (Mitnahmeeffekte).

30 digitalbonus.niedersachsen – Förderung nach dem Gießkannenprinzip

Das Wirtschaftsministerium zahlte die 80 Mio. € Fördermittel aus dem Programm digitalbonus.niedersachsen nach dem Gießkannenprinzip aus. Ob das Programm wirklich erfolgreich war, konnte das Ministerium nicht beurteilen, da es kein messbares Förderziel bestimmte. Das Wirtschaftsministerium bezeichnete es dennoch als das „erfolgreichste Förderprogramm der niedersächsischen Wirtschaft“. Der LRH stellte durch eine Umfrage fest, dass die Förderung bei rd. 46 % der antwortenden Unternehmen nicht ausschlaggebend für ihre Investitionsentscheidung war. Die Landesregierung muss solche Mitnahmeeffekte künftig minimieren, um die Wirksamkeit von Zuwendungen im Landesinteresse zu erhöhen.

31 Kulturförderung in der Pandemie: Ungleichbehandlungen und Koordinationsdefizite

Um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für Kultureinrichtungen und Kulturschaffende abzumildern, legte das Land in den vergangenen drei Jahren mehrere Förderprogramme auf. Unpräzise Förderkriterien und uneinheitliche Bewilligungspraktiken verschiedener Förderstellen führten zu Ungleichbehandlungen der Antragstellenden. In einzelnen Fällen bewilligte das Land Antragstellenden eine Vielzahl von Förderungen, ohne deren Notwendigkeit zu hinterfragen. So

erhielt eine Kultureinrichtung 20 Förderungen von Land und Bund über insgesamt rd. 1,4 Mio. €. In den Jahren 2018 und 2019 hatte dieselbe Einrichtung Förderungen insbesondere des Landes von durchschnittlich 94.000 € pro Jahr erhalten. Dem Wissenschaftsministerium fehlte der programmübergreifende Überblick, um steuernd einzugreifen.

32 Verbesserungsbedarf bei der Förderung der Soziokultur

Soziokulturelle Einrichtungen erhalten für verschiedene Zwecke Landesmittel, z. B. für Anschaffungen und für Musik- oder Theaterproduktionen. Einige Einrichtungen finanzierten mit den Landesmitteln jedoch unzulässigerweise ihr Personal, Mieten oder Versicherungen. Zudem besitzt das Land keinen Überblick über die von verschiedenen Stellen gewährten Förderungen. Ein solcher Überblick ist für eine übergeordnete Steuerung und einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz notwendig.

33 Fehlerhafte Förderung von Pflegeeinrichtungen – und dies seit Jahren

Antragsvordrucke veraltet, offenkundige Fehler bei der Antragsbearbeitung, unzureichende Vorgaben des Landes an die Förderbehörden: Dies sind nur einige Feststellungen des LRH. Erneut wies die Förderung der Investitionskosten von Pflegeeinrichtungen Schwachstellen und Handlungsbedarfe auf. Trotz vielfacher Hinweise des LRH seit dem Jahr 2005 setzte das Sozialministerium bislang nur wenige der angekündigten und notwendigen Maßnahmen um. Und dies bei einem Fördervolumen von 58 Mio. €.

34 Beträchtliche Mängel bei der Förderung des Bürgerrundfunks

Die Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) ist mit der Prüfung der Förderungen für die Bürgerrundfunksender seit Jahren im Rückstand. Vielfach übermittelten Sender ihre Unterlagen unvollständig und nicht fristgerecht. Die NLM sah es bisher als ihre Aufgabe an, Mängel bei den Sendern durch eigene Unterstützungs- und Beratungsleistungen auszugleichen, wodurch zusätzlicher Arbeitsaufwand bei der NLM

entstand. Darüber hinaus beließ die NLM den Sendern jahrelang zu viel Fördergeld, das sie bei sachgerechter Anwendung der Förderrichtlinie hätte zurückfordern müssen.

III Bemerkungen und Denkschrift

Prüfung der Haushaltsrechnung 2021 des Landes Niedersachsen

1 Haushaltsrechnung 2021

Die Haushaltsrechnung 2021 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2021 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021.¹ Es legte die Haushaltsrechnung dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 LHO mit Schreiben vom 15.12.2022 (Drs. 19/162) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 NV dem LRH zur Prüfung.

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2021 gliedert sich 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 2021

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2021 ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) aus. Nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und Ausgabereste der Jahre 2021 und 2020 ergibt sich folgendes ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO):

¹ Haushaltsgesetz 2021 vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 467), nachfolgend „HG 2021“.

		Einnahmen €	Ausgaben €
a)	Nach dem HG 2021 beträgt das Haushaltssoll	35.976.853.000,00	35.976.853.000,00
b)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2020 übernommenen Haushaltsreste	4.709.074.909,90	4.709.074.909,90
c)	Summe der Soll-Beträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2020 übernommenen Haushaltsreste (b)	40.685.927.909,90	40.685.927.909,90
d)	Nach der Haushaltsrechnung 2021 betragen		
	aa) die Ist-Einnahmen	38.296.582.036,18	
	bb) die Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 a und b LHO)		38.296.582.036,18
e)	Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2021 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2022 übertragen wurden	2.536.566.594,85	2.536.566.594,85
f)	Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2021 verbliebenen Haushaltsreste (e)	40.833.148.631,03	40.833.148.631,03
g)	Gegenüber der Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2020 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
	aa) Mehreinnahme	147.220.721,13	
	bb) Mehrausgabe		147.220.721,13
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2021 (§ 83 Nr. 2 d LHO)		0,00

Tabelle 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Abschlusses 2021

Das Gesamtsoll des Jahres 2021 einschließlich Einnahme- und Ausgabereste aus dem Jahr 2020 von 4.709 Mio. € lag bei rd. 40.685,9 Mio. € (Vorjahr: 45.024 Mio. €).

Die Summe der (unbereinigten) Ist-Einnahmen einschließlich der in das Jahr 2022 übertragenen Einnahmereste und der (unbereinigten) Ist-Ausgaben einschließlich der in das Jahr 2022 übertragenen Ausgabereste betrug jeweils 40.833,1 Mio. € (Vorjahr: 45.496 Mio. €).

Der Kernhaushalt wurde somit mit entsprechenden Mehreinnahmen und -ausgaben von 147,2 Mio. € (Vorjahr: 472,1 Mio. €) abgeschlossen.

Gegenüber der Haushaltsplanung aus Herbst 2020 verlief das Haushaltsjahr 2021 besser als erwartet. Insgesamt lagen die Steuereinnahmen 2021 um rd. 2,19 Mrd. € über den Haushaltsansätzen.

Wie im Vorjahr ergibt sich für das Haushaltsjahr 2021 dennoch ein negativer Finanzierungssaldo, also ein strukturelles Defizit. Im Vergleich zum Vorjahr ist eine Verbesserung des in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Finanzierungssaldos auf -1.437.398.329,97 € (Vorjahr: -4.941.025.796,62 €) zu erkennen. Das hohe strukturelle Defizit des Jahres 2020 war durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie begründet. Ausweislich des Nachtragshaushalts 2022/23 rechnet das Finanzministerium im Haushaltsjahr 2022 mit einem positiven Finanzierungssaldo.

1.2 Ausschöpfung der Kreditermächtigung

Im Haushaltsjahr 2021 standen Kreditermächtigungen von rd. 6,4 Mrd. € zur Verfügung. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung im Haushaltsjahr 2021 konnte auf die im Haushaltsplan 2021 veranschlagte Nettokreditaufnahme von 1.118 Mio. € verzichtet werden. Stattdessen ergab sich eine Tilgungsverpflichtung von 732 Mio. €.

Die Ausschöpfung der Kreditermächtigung stellt sich wie folgt dar:

a)	Kreditermächtigung 2021	€
	Einnahmerest aus dem Vorjahr 2020	4.664.353.213,82
	Nettokreditermächtigung lt. HG 2021 (nachrichtlich)	1.118.000.000,00
	Fortschreibung Obergrenze gemäß § 18 b LHO	0,00
	Tilgungsverpflichtung gemäß § 18 b LHO	-732.000.000,00
	Negativbetrag gemäß § 3 Nr. 2 HG 2021	2.433.608.646,73
	Ermächtigung gemäß § 3 Nr. 3 HG 2021	106.299.177,80
	Summe	6.472.261.038,35
b)	Inanspruchnahme der Ermächtigungen	
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Ist-Ausgleich	3.998.537.375,85
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Soll-Ausgleich (Einnahmerest 2021)	2.473.723.662,50
	Summe	6.472.261.038,35
c)	Differenz b) - a)	0,00

Tabelle 2: Ausschöpfung der Kreditermächtigung²

Die sich aufgrund der Schuldenbremse ergebende Tilgungsverpflichtung von 732 Mio. € wurde vollständig erfüllt. Die Ermächtigung gemäß § 3 Nr. 3 HG 2021 wurde im Abschluss 2021 in voller Höhe in Anspruch genommen.

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

1.3 Einnahmereste

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2021 von 2.536,6 Mio. € zur Gegenfinanzierung der Ausgabereise besteht aus den Positionen

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften
Kreditermächtigungen 2.473,7 Mio. €

² Haushaltsrechnung 2021, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

und

- sonstige Einnahmereste 62,9 Mio. €.

Da Kreditermächtigungen nach § 3 HG 2021 in entsprechender Höhe verfügbar waren, ist die Bildung des „Einnahmerestes aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen“ nicht zu beanstanden. Zur Gegenfinanzierung der sonstigen Ausgabereiste standen Einnahmereste aus verschiedenen Einzelplänen in entsprechender Höhe zur Verfügung.

1.4 Bildung des Ausgabereistes 2021

Ausgaben aus dem laufenden Haushalt dürften grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Prinzip der Jährlichkeit). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die obersten Landesbehörden Ausgabereiste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Sie stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Abs. 2 LHO). Die Ausgabereiste³ entwickelten sich seit dem Jahr 2016 wie folgt:

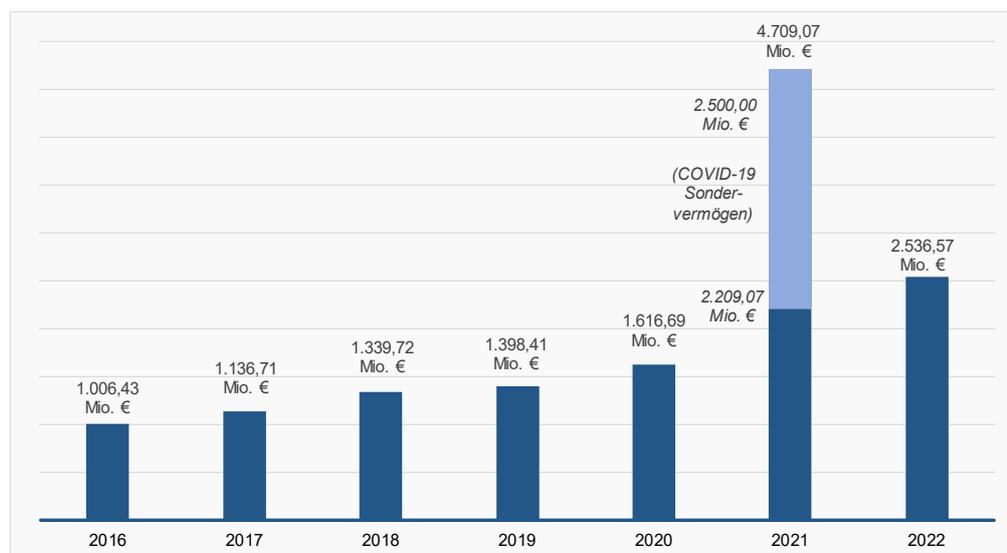


Abbildung 1: Entwicklung der Ausgabereiste seit dem Jahr 2016 (in Mio. €)

³ Es handelt sich um die in das jeweilige Jahr übertragenen Ausgabereiste.

Die im Jahr 2021 gebildeten und in das Jahr 2022 übertragenen Ausgabereste betragen 2.536,57 Mio. € und haben sich damit gegenüber dem Vorjahresbetrag von 4.709,07 Mio. € deutlich reduziert. Dies ist auf die Bildung eines Ausgaberestes im Jahr 2020 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. Der Ausgabereist wurde im Jahr 2021 für die Zuführung verwendet.

Ohne Berücksichtigung dieses Ausgabereistes beträgt die Steigerung des zum Jahresende 2021 gebildeten und in das Jahr 2022 übertragenen Ausgabereistes gegenüber dem Vorjahr insgesamt 327,5 Mio. €⁴. Diese Ausgabereiste verteilen sich auf verschiedene Einzelpositionen in den verschiedenen Einzelplänen.

Die Ausgabereiste – ohne Ausgabereist für COVID-Sondervermögen – stiegen damit im Vergleich zum Vorjahr erneut deutlich. Das Land sollte die Ursachen für die Steigerungen ermitteln und sachgerecht gegensteuern.

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 15.12.2022.

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe weist die Anlage I des Abschnitts I der Haushaltsrechnung insgesamt 347.000.839,89 € (Vorjahr: 357.381.817,24 €) aus.

⁴ 2.536,57 Mio. € abzüglich 2.209,07 Mio. €.

	2020 €	2021 €	Veränderung €
Überplanmäßige Ausgaben	113.697.074,67	218.221.860,30	104.524.785,63
Außerplanmäßige Ausgaben	243.684.742,57	126.952.889,85	-116.731.852,72
Vorgriffe	0,00	1.826.089,74	1.826.089,74
Summe	357.381.817,24	347.000.839,89	-10.380.977,35

Tabelle 3: Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Haushaltsvorgriffen

Für 19 Fälle (Vorjahr: 11 Fälle) mit Ausgaben von 37.282.121,07 € (Vorjahr: 4.327.397,05 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums. Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Finanzministeriums verstoßen gegen § 37 Abs. 1 LHO. Der LRH fordert die Ressorts auf, die Vorgaben der LHO einzuhalten und bei künftigen Überschreitungen die Einwilligung des Finanzministeriums einzuholen.

1.6 Belege

Der LRH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2021 basierend auf einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Belegführung zu Einnahmen und Ausgaben.

Die Prüfung erstreckte sich auf insgesamt 30 Dienststellen des Landes und 2.150 Anordnungen. Die Prüfung beinhaltete sowohl die einzelnen Auszahlungs- bzw. Annahmeanordnungen als auch jeweils die 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 des Landes geordnet ist.

1.7 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben (GMA) 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 2021 waren Globale Minderausgaben in Höhe von 228,8 Mio. € (Vorjahr: 234,9 Mio. €) einschließlich sogenannter „Ressortspezifischen Zuschussminderungen“ (RZM) veranschlagt. Die im Jahr 2020 begonnene Veranschlagung der Ressortspezifischen Zuschussminderungen in verschiedenen Einzelplänen setzte das Land im Haushaltsjahr 2021 fort.

Die Globalen Minderausgaben wurden in den Jahren 2020 und 2021 wie folgt veranschlagt:

	Einzelplan	GMA	RZM	Gesamt 2021	Gesamt 2020	Veränderung
		€	€	€	€	€
02	Staatskanzlei		91.000	91.000	221.000	-130.000
03	Innenministerium	1.750.000	6.296.000	8.046.000	15.457.000	-7.411.000
04	Finanzministerium		1.851.000	1.851.000	4.496.000	-2.645.000
05	Sozialministerium	16.111.000	9.078.000	25.189.000	29.081.000	-3.892.000
06	Wissenschaftsministerium	2.423.000		2.423.000	24.265.000	-21.842.000
07	Kultusministerium	5.980.000	18.420.000	24.400.000	19.763.000	4.637.000
08	Wirtschaftsministerium	7.000.000	2.894.000	9.894.000	11.121.000	-1.227.000
09	Landwirtschaftsministerium		989.000	989.000	2.174.000	-1.185.000
11	Justizministerium	1.696.000	2.334.000	4.030.000	5.737.000	-1.707.000
13	Allgemeine Finanzverwaltung	150.000.000		150.000.000	120.000.000	30.000.000
15	Umweltministerium		1.819.000	1.819.000	2.438.000	-619.000
16	Ministerium für Bundes- u. Europaangelegenheiten		89.000	89.000	186.000	-97.000
	Summe	184.960.000	43.861.000	228.821.000	234.939.000	-6.118.000

Tabelle 4: Veranschlagung der Globalen Minderausgaben 2020/21

Die Globalen Minderausgaben sind im Jahr 2021 insgesamt in etwa auf dem Vorjahresniveau geblieben. Wie bereits im Jahr 2020 wurden auch im Jahr 2021 in fast allen Einzelplänen Globale Minderausgaben

einschließlich Ressortspezifischer Zuschussminderungen ausgebracht.

Die Globalen Minderausgaben und Ressortspezifischen Zuschussminderungen wurden im Haushaltsjahr 2021 jeweils in den Einzelplänen erwirtschaftet, in denen sie ausgebracht waren.

Der LRH weist erneut 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 Kernhaushaltes, geführt.

Durch diese Extrahaushalte können die Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Klarheit, Fälligkeit und Jährlichkeit beeinträchtigt werden. Grundsätzlich sind benötigte Mittel als Ausgaben 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“⁵ wiesen die Sondervermögen und Rücklagen zum jeweiligen Jahresende folgende Bestände auf:

⁵ Haushaltsrechnung 2021, Abschnitt III, S. 7.

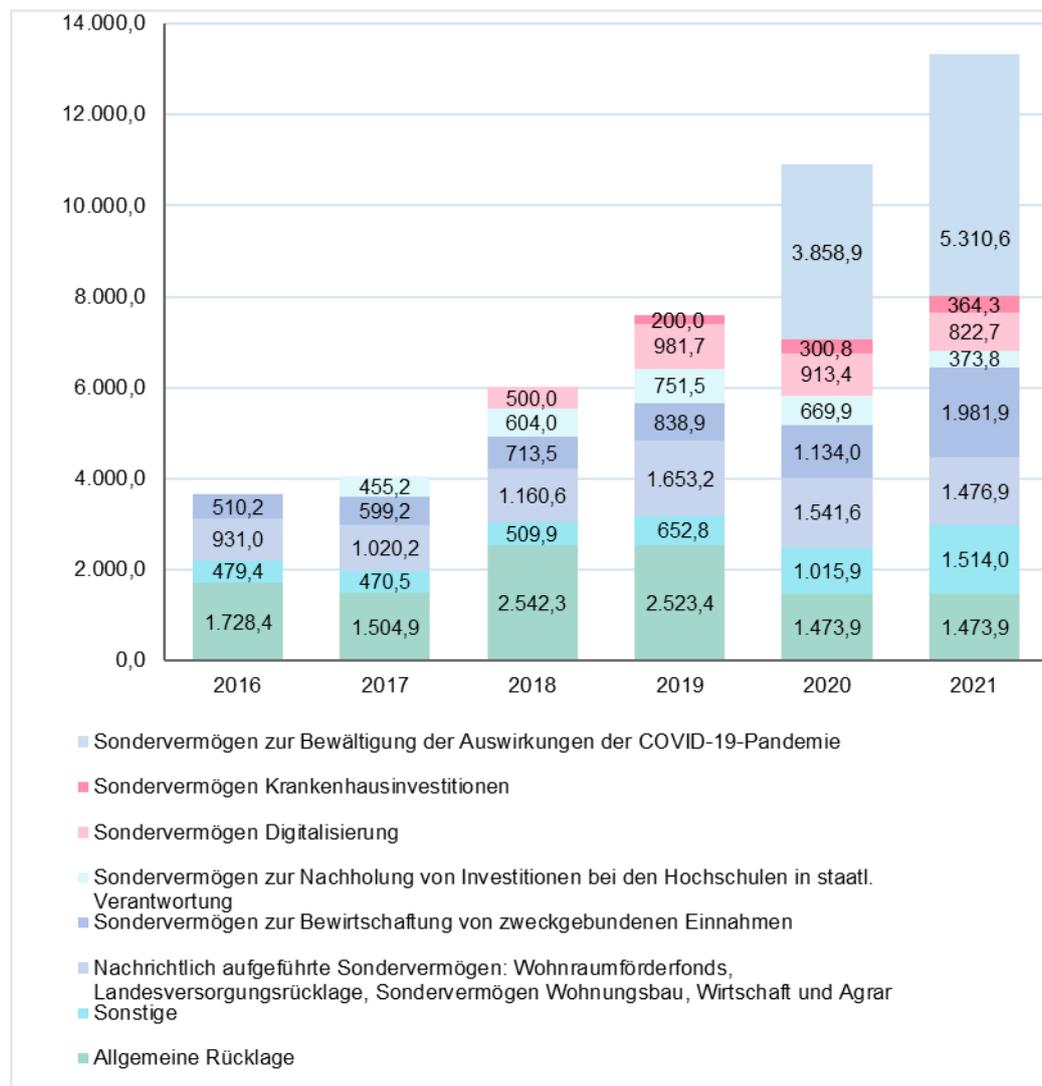


Abbildung 2: Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen (in Mio. €)⁶

Der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen stieg in den Jahren 2016 bis 2021 von 3.649 Mio. € auf 13.318,2 Mio. € und damit auf mehr als das Dreifache. Allein im Jahr 2021 erhöhte sich der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen gegenüber dem Vorjahr um rd. 2.409,7 Mio. €.

⁶ Der Gesamtbetrag des Sondervermögens zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung liegt zum 31.12.2021 um 928 Mio. € (31.12.2020 = 626 Mio. €, 31.12.2019 = 538 Mio. €) über dem ausgewiesenen Betrag. Die Mittel wurden der Hannoversche 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 neu errichtete „Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“⁷ 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 aus dem Bestand der Allgemeinen Rücklage 480 Mio. € zugeführt.⁸
2. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurden für das Sondervermögen zusätzliche Landesmittel in Höhe von 6.481 Mio. € bereitgestellt.⁹
3. 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.¹⁰
4. Im Haushaltsvollzug können dem Sondervermögen weitere Einnahmen zugewiesen werden (u. a. Zuweisungen des Bundes, insbesondere für Entschädigungszahlungen nach § 56 Abs. 1 a Infektionsschutzgesetz, Einnahmen aus der Weitergabe von persönlicher Schutzausrüstung sowie Einnahmen aus Rückzahlungen und Erstattungen).¹¹

Über das Sondervermögen sollten lt. Finanzierungsplan (Stand: 07.07.2021) insgesamt rd. 7.707,4 Mio. € abgewickelt werden. Zur Gegenfinanzierung nahm das Land unter Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands des Artikels 71 Abs. 4 NV Kredite von rd. 6,7 Mrd. € auf. Im Jahr 2022 wurde der Finanzierungsplan erneut fortge-

⁷ 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 –).

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

⁹ Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 15.07.2020 (Nds. GVBl. S. 239).

¹⁰ § 4 Abs. 2 COVID-19-SVG.

¹¹ § 4 Abs. 3 COVID-19-SVG.

schrieben. Das Gesamtvolumen erhöhte sich danach auf 7.979,4 Mio. €. Der Bestand des Sondervermögens zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie per 31.12.2021 betrug rd. 5.310,6 Mio. €.

Der Bestand der Allgemeinen Rücklage entwickelte sich wie folgt:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stand 01.01.	978,4	1.728,4	1.504,9	2.542,3	2.523,4	1.473,9
Zuführung	750,0	526,5	1.837,4	1.431,1	0,0	0,0
Entnahme	0,0	750,0	800,0	1.450,0	1.049,5	0,0
Stand 31.12.	1.728,4	1.504,9	2.542,3	2.523,4	1.473,9	1.473,9

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

Im Haushaltsplan 2021 war eine Rücklagenentnahme von 459,5 Mio. € vorgesehen. In Anbetracht des Jahresergebnisses wurde im Jahr 2021 auf eine Rücklagenentnahme verzichtet. Der Bestand der Allgemeinen Rücklage blieb damit im Jahr 2021 unverändert bei 1.473,9 Mio. €.

Im Jahr 2022 wurde § 4 Abs. 1 des Gesetzes über ein Sonderprogramm zur Wirtschaftsförderung des Landes Niedersachsen¹² um folgenden Satz 6 ergänzt:

„Im Haushaltsjahr 2022 wird dem Sondervermögen zusätzlich ein Betrag in Höhe von 459 500 000 Euro durch Umbuchung aus dem Bestand der allgemeinen Rücklage zugeführt; dieser Betrag ist je zur Hälfte für Maßnahmen nach § 2 Nrn. 1, 2, 4 und 5 und für Maßnahmen nach § 2 Nrn. 7 und 8 zu verwenden.“

Die für das Jahr 2021 vorgesehene Rücklagenentnahme wurde somit in das Folgejahr verschoben. Die Mittel sollen nicht mehr für den Haushaltsausgleich, sondern zur Aufstockung von Sondervermögen verwendet werden.

¹² Gesetz vom 29.06.2022 (Nds. GVBl. S. 418).

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“¹³ schließt mit einem Bestand von 2.037.790.635,89 € 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.

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 Schulden¹⁴ ist in der Darstellung des für die Feststellungen nach § 18 d LHO maßgeblichen Schuldenstands aufgegangen. Das Land weist diesen auf Basis des Schuldenstands in

¹³ Haushaltsrechnung 2021, Abschnitt II, S. 3.

¹⁴ Bei den fundierten Schulden handelt es sich um die Summe der Kreditmarktschulden und der Schulden im öffentlichen Bereich.

Abgrenzung des Stabilitätsrates aus.¹⁵ Der Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2021 betrug danach rd. 67.998 Mio. € (Vorjahr: 68.727 Mio. €).

Bezeichnung	Schuldenstand zu Beginn des Haushalts- jahres 2021 €	Schuldenstand am Ende des Haushalts- jahres 2021 €	mithin Zugang + Abgang – €
1. Kreditmarktschulden			
Wertpapierschulden			
Landesschatzanweisungen	48.570.000.000	48.985.000.000	415.000.000
Schulden beim öffentlichen Bereich (ohne Bund)			
- bei der gesetzlichen Sozialversicherung	103.721	0	-103.721
- bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	84.000.000	69.000.000	-15.000.000
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich			
- bei Kreditinstituten	8.456.959.454	8.150.718.475	-306.240.979
- beim sonstigen inländischen Bereich	4.354.456.201	4.320.544.716	-33.911.485
zusammen	61.465.519.376	61.525.263.191	59.743.815
2. Rückgebuchte Kredite	2.490.758.647	3.998.537.376	1.507.778.729
3. Übertragene Kreditermächtigungen			
- zum Ausgleich des Haushalts übertragen	4.664.353.214	2.473.723.663	-2.190.629.551
- nach § 3 Nr. 3 HG 2020/21 übertragen	106.299.178	0	-106.299.178
Kreditaufnahme gesamt	68.726.930.415	67.997.524.230	-729.406.185
nachrichtlich: Wohnungsbaudarlehen beim Bund	463.804.515	439.968.074	-23.836.441
Kassenkredite lt. SFK 4	1.592.320.774	1.748.886.940	156.566.166

Tabelle 6: Darstellung des Schuldenstands und der Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO¹⁶

¹⁵ Für Zwecke der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern nach Artikel 109 a Grundgesetz meldet das Land einen Schuldenstand nach Vorgabe des Stabilitätsrates.

¹⁶ Haushaltsrechnung 2021, Abschnitt II, S. 7.

Die Kassenkredite betragen am Ende des Haushaltsjahres 2021 rd. 1.749 Mio. € (Vorjahr: 1.592 Mio. €).¹⁷

Der Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrates für die Jahre 2018 bis 2024 stellt sich wie folgt dar:

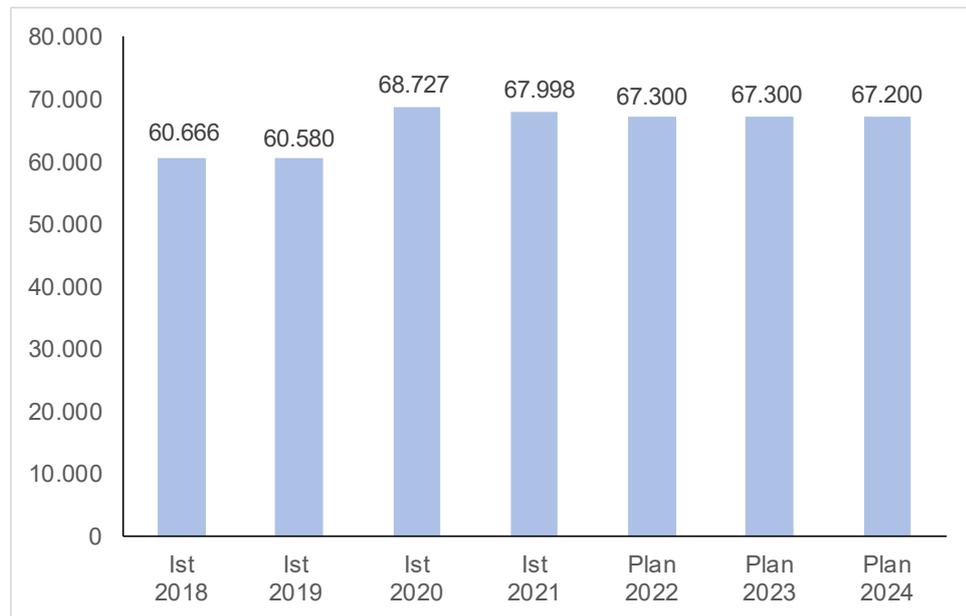


Abbildung 3: Entwicklung der Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrates (in Mio. €)

Der Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrates verringerte sich zum 31.12.2021 gegenüber dem Vorjahr um 729 Mio. €.

Demnach bestand eine Abweichung zur konjunkturbedingt bestehenden Tilgungsverpflichtung des Landes von 732 Mio. €, die das Land im Abschluss 2021 erfüllte. Der geringere Betrag ergab sich ausweislich der Haushaltsrechnung daraus, dass das Land im Jahr 2021 bei Auflösung der Niedersächsischen Pflegekammer ein Darlehen der Kammer von 2.697.536 € übernahm. Diese Übernahme erhöhte den Schuldenstand somit entsprechend.

¹⁷ Das Finanzministerium passte die Darstellung an die Systematik der SFK 4-Statistik an. Sie enthält daher nur noch erhaltene Zahlungen innerhalb des Cash-Pooling sowie erhaltene Barsicherheiten für Derivate, sogenannte Cash Collaterals.

2.2.2 Einhaltung des Neuverschuldungsverbots

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).

Für bestimmte finanzielle Transaktionen (§ 18 a Abs. 2 LHO) und zum Ausgleich konjunkturbedingter Schwankungen (§ 18 b LHO) können weiterhin neue Kredite zulässig sein. Weitere Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot sind im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen möglich.

Konjunkturkomponente

Zur Feststellung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ist eine Konjunkturkomponente zu bestimmen.¹⁸ 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 konjunkturbedingter 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 (Ex-post-Betrachtung). Weicht die tatsächliche

¹⁸ Die Details zu dem hierfür durchzuführenden Konjunkturbereinigungsverfahren sind in § 18 b LHO und der auf Basis des § 18 e Satz 1 LHO erlassenen Verordnung geregelt.

Kreditaufnahme von der nach der Ex-post-Betrachtung ermittelten zulässigen Kreditaufnahme ab, wird der Differenzbetrag eines Soll-Ist-Vergleichs auf ein Kontrollkonto gebucht.

Die Konjunkturkomponenten, die sich im Abschluss der einzelnen Haushaltsjahre ergeben, sind in der Haushaltsrechnung nachzuweisen.¹⁹ Dieser „Symmetrienachweis“ soll es ermöglichen, nachlaufend zu bewerten, ob sich die konjunkturbedingten Kreditaufnahmen dem Konzept des Neuverschuldungsverbots entsprechend innerhalb eines Konjunkturzyklus ausgleichen.

Die im Zuge des Haushaltsplans 2021 fortzuschreibende Konjunkturkomponente betrug +1.118 Mio. €. Im Haushaltsabschluss 2021 ergibt sich nach Fortschreibung der Konjunkturkomponente durch die Steuerabweichungskomponente eine negative Konjunkturkomponente von -732 Mio. €. In dieser Höhe entstand somit für das Haushaltsjahr 2021 eine Tilgungsverpflichtung.

Den entsprechenden Saldo der konjunkturellen Verschuldung bzw. den Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage weist das Finanzministerium in der Haushaltsrechnung aus.²⁰ Gleiches gilt für das Konto, das dem Symmetrienachweis dient.²¹ Der Saldo der konjunkturellen Verschuldung beträgt danach 695 Mio. €. Er ergibt sich aus der konjunkturbedingten Kreditaufnahme im Jahr 2020 von 1.427 Mio. € und der Tilgungsverpflichtung von 732 Mio. € im Jahr 2021.

Notsituationsbedingte Kredite

Gemäß Beschluss des Landtages vom 15.07.2020 war im Haushaltsjahr 2020 eine notsituationsbedingte Kreditaufnahme zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie von 7.361 Mio. € zulässig. Von dieser zulässigen notsituationsbedingten Kreditaufnahme nahm das

¹⁹ § 3 Abs. 2 der Verordnung zur Ausführung der §§ 18 a, 18 b und 18 d der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung.

²⁰ Haushaltsrechnung 2021, Abschnitt II, S. 9, Nr. 4.2.3.

²¹ Haushaltsrechnung 2021, Abschnitt II, S. 10, Nr. 4.2.4.

Finanzministerium im Haushaltsjahr 2020 6.719,8 Mio. € in Anspruch. Für das Haushaltsjahr 2021 waren keine weiteren notsituationsbedingten Kredite veranschlagt.

Der vom Landtag beschlossene Tilgungsplan sieht für das Haushaltsjahr 2021 noch keine Tilgung notlagenbedingter Kredite vor. Die erste Tilgungsrate wird gemäß Landtagsbeschluss im Jahr 2024 fällig.

Einhaltung der Grenzen zulässiger Verschuldung, Kontrollkonto

Im Haushaltsvollzug kann die festgestellte Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditaufnahme abweichen. Diese Abweichung ist auf einem Kontrollkonto zu erfassen. Ein negativer Saldo des Kontrollkontos würde eine unzulässige Neuverschuldung im Haushaltsvollzug bedeuten. Diese unzulässige Neuverschuldung wäre innerhalb von zwei Jahren abzubauen (§ 18 d Abs. 2 LHO).

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 gegenüberzustellen. 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).

Gemäß § 18 a Abs. 2 LHO sind zur Feststellung, ob der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen ist, die dort benannten finanziellen Transaktionen herauszurechnen. Für das Haushaltsjahr 2021 erfasste das Finanzministerium verschiedene finanzielle Transaktionen im Sinne von § 18 a Abs. 2 LHO. Der Saldo der finanziellen Transaktionen beträgt nach den Feststellungen des LRH 140.375,50 €.

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 2021 übernommenen Verpflichtungen aus „Bürgschafts-, Garantie- oder ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen“ betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung²² unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 6.397.670.379,70 € (Vorjahr: 7.782.524.166,47 €). Zum 31.12.2021 ergibt sich aus diesen Verpflichtungen ein Restobligo, d. h. ein verbleibendes finanzielles Risiko, von 5.821.025.261,90 €. Die im Kapitel 13 25 Titel 871 11 für das Haushaltsjahr 2021 nachgewiesene Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug nach Berücksichtigung von Ausgabeabsetzungen (= Einnahmen) -595.912,76 €. Unter Berücksichtigung einer Ausfallzahlung aus dem COVID-19-Sondervermögen von 291.644,19 € betrug der vom Land zu tragende Nettoausfall -304.268,57 €²³ (Vorjahr: 35.840.984,40 €).

Nach Berücksichtigung weiterer Einnahmen²⁴ wie Zinsen und Tilgungen auf Forderungen aus vom Land anerkannten und abgerechneten Bürgschaftsausfällen ergab sich eine Nettoinanspruchnahme für das Jahr 2021 von -1.058.641,48 €. Im Ergebnis überstiegen also die Einnahmen die Ausfallzahlungen.

Das Finanzministerium war gemäß § 4 Abs. 1 des HG 2021 ermächtigt, Garantien und Bürgschaften zulasten des Landes bis zur Höhe von 3 Mrd. € einzugehen. Weitere Ermächtigungen des Landes zur Übernahme von Bürgschaften und Garantien ergeben sich aus Nr. 1 b) bis e) der vorgenannten Nachweisung.

Ausweislich der Veränderungsnachweisung zum Hauptbuch der Landesschulden über die noch laufenden Bürgschaften und Garantien des

²² Haushaltsrechnung 2021, Abschnitt II „Nachweisung der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2021“, S. 12, Nr. 1.

²³ Siehe Fn. 22, S. 13, Nr. 2.

²⁴ Kapitel 13 25 Titel 141 70 und 141 71.

Landes mit Stand vom 31.12.2021 übernahm das Land im Jahr 2021 Bürgschaften von 217.006.654,20 €. Unter Hinzurechnung der Bürgschaften und Garantien für den Wohnungsbau (über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank) von 43 Mio. € ergibt sich ein Gesamtbetrag von 260.006.654,20 €.

2.4 Verpflichtungsermächtigungen

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

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2021 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm.²⁵

²⁵ Haushaltsrechnung 2021, Abschnitt II „Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2021 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen“, S. 18.

VE belegt	2022	2023	2024	2025	2026 ff.	Summe
bis 31.12.2020	714,5	434,9	241,0	191,4	1.307,1	2.889,0
Korrekturbetrag ²⁶	-0,7	-3,8	-2,0	-2,2	-1.132,5	-1.141,2
in 2021	358,1	214,3	125,4	74,7	35,5	807,9
bis 31.12.2021	1.072,0	645,4	364,4	263,9	210,1	2.555,7

Tabelle 7: Eingegangene Verpflichtungen (in Mio. €)

Über die Verpflichtungen hinaus ging das Land im Haushaltsjahr 2021 Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigungen) von 5,7 Mio. € ein, die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können.²⁷ Die Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen betrug damit 2.561,4 Mio. €.

Die Summe der im Haushaltsplan 2021 ausgebrachten Ermächtigungen, über das Haushaltsjahr 2021 hinaus Verpflichtungen zulasten des Landes einzugehen, wurde auf 1.655.411.000 € festgesetzt.²⁸ Hiervon nahm das Land Verpflichtungsermächtigungen von 807.907.733 € in Anspruch. Eingegangene Verpflichtungen zulasten übertragbarer Ausgaben und für die Geschäfte der laufenden Verwaltung sind hierin nicht enthalten.

Es wurden damit Verpflichtungsermächtigungen von 847.503.267 € nicht genutzt. Damit wurden weniger als die Hälfte der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen genutzt. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind (§§ 6, 11 LHO). Der LRH weist daher darauf hin, dass die Etaireife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig von den Ressorts zu prüfen ist.

²⁶ Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsverpflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machen Korrekturen der Ausgangswerte notwendig, um die mögliche Belastung realistisch darzustellen.

²⁷ Haushaltsrechnung 2021, Abschnitt II „Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2021 eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigungen), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können“, S. 24.

²⁸ § 1 Satz 2 HG 2021.

Steuerungsdefizite

3 Mobile Impfteams – geringe Auslastung und hohe Kosten

Die Kosten für die Impfungen durch die mobilen Impfteams waren hoch – so das Ergebnis des LRH:

In den ersten sechs Monaten seit Inbetriebnahme der mobilen Impfteams kostete eine Impfung durchschnittlich 92 €. In den nachfolgenden Monaten erhöhten sich die Kosten auf mehr als 400 €. Zum Vergleich: Niedergelassene Ärztinnen und Ärzte erhielten für die Schutzimpfung 28 €.

Ursächlich für die hohen Kosten war zum einen die geringe Auslastung der mobilen Impfteams. Zum anderen waren die Pauschalen überhöht, die das Land den Kommunen zur Erstattung ihrer Kosten für die mobilen Impfteams gewährte. Vielfach überschritten die Erstattungsleistungen des Landes die tatsächlichen Kosten um mehr als 50 %.

Ausgangssituation

Zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie war es entscheidend, eine landesweit hohe Impfquote zu erreichen. Dies setzte insbesondere effektive Impfstrukturen voraus. Nach der Coronavirus-Impfverordnung des Bundes hatte jeder einen Anspruch auf Schutzimpfungen gegen das Coronavirus SARS-CoV-2.²⁹

Zu Beginn der Pandemie erfolgten die Impfungen nur in den Impfzentren einschließlich der darin integrierten mobilen Impfteams. Ab April 2021 führten auch niedergelassene Ärztinnen und Ärzte Impfungen durch – neben den Impfzentren und den mobilen Impfteams.

²⁹ § 1 Coronavirus-Impfverordnung.

Das Land verfolgte ab Oktober 2021 eine veränderte Impfstrategie:

Ende September 2021 löste es die Impfzentren einschließlich der darin integrierten Impfteams auf. Der Großteil der Schutzimpfungen sollte danach vorrangig Aufgabe der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte, der Krankenhäuser sowie der betriebsärztlichen Dienste sein. Begründung: Das Impfen gehört zu den Kernkompetenzen der Ärztinnen und Ärzte. Ergänzend hierzu sollten nach dem zwischen dem Land und den Kommunen abgestimmten Konzept mobile Impfteams niederschwellige, dezentrale Impfungen gegen COVID-19 anbieten.

Mit Erlass vom 07.09.2021 beauftragte das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung die Landkreise und kreisfreien Städte mit der Errichtung und Vorhaltung der mobilen Impfteams. Die Kommunen waren auch befugt, hierfür Dritte zu beauftragen.

Nach Erlasslage waren die mobilen Impfteams befristet bis zum 31.03.2022 einzurichten – mit der Option einer Verlängerung bis zum 31.12.2022. Bereits im November 2021 machte das Ministerium von der Verlängerungsoption Gebrauch. Angesichts des dynamischen Impfgeschehens hielt das Ministerium eine Planungssicherheit für den Einsatz der mobilen Impfteams bis zum 31.12.2022 für erforderlich.

Das Land erstattete die Personalkosten für die mobilen Impfteams aufgrund von Pauschalen. Im Gegensatz zu den Personalkosten sind die Sachkosten mit der Schlussrechnung spitz abzurechnen. Da im Prüfungszeitraum die Abrechnung noch nicht vorlag, waren die Sachkosten nicht Gegenstand der aktuellen Prüfung.

Eine geringe Auslastung und hohe Kosten – das ist die Bilanz der Prüfung des LRH:

Geringe Auslastung der mobilen Impfteams

Die Imp fzahlen und die Anzahl der mobilen Teams entwickelten sich nach Angaben des Ministeriums von November 2021 bis November 2022 wie folgt:

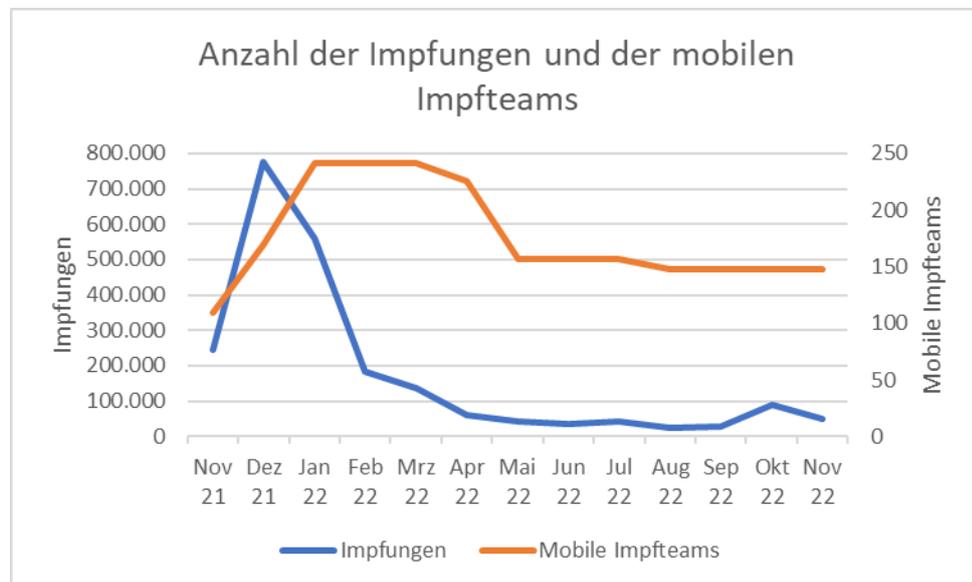


Abbildung 4: Entwicklung der Imp fzahlen und der Anzahl der mobilen Impfteams – differenziert für die Monate November 2021 bis November 2022

Nach dem Auswertungsergebnis war die Impfleistung der mobilen Teams mit über 775.000 Impfungen im Dezember 2021 am höchsten. Ab Januar 2022 nahmen die Imp fzahlen dagegen signifikant ab. Im August 2022 wiesen sie mit annähernd 26.000 Impfungen den bis dahin niedrigsten Stand auf. Die Imp fzahlen reduzierten sich damit von Dezember bis August um 97 %.

Demgegenüber erreichte die Anzahl der mobilen Impfteams Anfang des Jahres 2022 mit 241 den Höchststand. Bis September 2022 verringerte sich die Anzahl der Teams auf 148, mithin um ca. 40 %. Im Vergleich zu der rückläufigen Impfnachfrage in den mobilen Impfteams verblieb die Anzahl der mobilen Impfteams auf hohem Niveau.

Das Ministerium ging für einen effizienten Betrieb eines mobilen Impfteams von mindestens 100 Impfungen pro Tag aus. In den Monaten

April 2022 bis September 2022 erreichten die Teams dagegen nur eine Impfquote von durchschnittlich maximal 14 Impfungen am Tag.

Ergebnis: Die Auslastung der mobilen Impfteams war ab April 2022 gering. Ihre Impfquoten lagen weit unter 100 Impfungen pro Tag – damit unter der Zielzahl, die das Ministerium für einen effizienten Betrieb eines mobilen Impfteams voraussetzte.

Das Ministerium räumt ein, dass die Imp fzahlen der mobilen Impfteams im Frühjahr und Sommer 2022 erwartungsgemäß niedrig waren. Anfang des Jahres 2022 verringerte sich die Impfnachfrage. Der Corona-ExpertInnenrat der Bundesregierung habe dennoch empfohlen, Vorbereitungen für die nächste mögliche Herbst-/Winterwelle zu treffen. Im Übrigen habe zu diesem Zeitpunkt niemand wissen können, ob demnächst die zweite Auffrischung des Impfschutzes in großem Umfang und wieder für weite Teile der Bevölkerung erfolgen müsse.

Kosten der mobilen Impfteams

Die Gesamtkosten für den Einsatz der mobilen Impfteams beliefen sich zum Stichtag 31.03.2022 auf mehr als 178 Mio. €. Insgesamt 94 Mio. € und damit mehr als die Hälfte aller Kosten entfielen auf die den Kommunen und den beauftragten Dritten erstatteten Personalkosten. Allein in den ersten sechs Monaten seit Inbetriebnahme der mobilen Impfteams betragen die Kosten einer Impfung 92 €. Diese erhöhten sich im 2. und 3. Quartal 2022 auf mehr als 400 €. Zum Vergleich: Niedergelassene Ärztinnen und Ärzte erhielten für die Schutzimpfung eine Vergütung von 28 €.

Nach dem Ergebnis der Prüfung war jedoch nicht allein die geringe Auslastung der mobilen Impfteams ursächlich für die hohen Kosten:

Unzureichende Vorgaben des Landes

Auch die Vorgaben des Landes zu den wesentlichen Leistungsparametern waren unzureichend, teilweise sogar widersprüchlich:

So gab das Ministerium zur Personalausstattung in dem Erlass vom 07.09.2021 lediglich die Anzahl des in den mobilen Impfteams einzusetzenden Personals von durchschnittlich mindestens acht bis zu zwölf Personen vor. Offen blieb, ob sich die Angaben ausschließlich auf die Personenzahl oder auf Vollzeiteneinheiten (VZE) bezogen. Die Nachfragen der Kommunen zur Auslegung der Vorgaben beantwortete das Ministerium widersprüchlich. Im Ergebnis war damit unklar, welchen Personaleinsatz das Land in den mobilen Impfteams konkret erwartete.

Das Ministerium verzichtete bewusst auf weitere landesseitige Vorgaben. Für den effizienten Betrieb eines mobilen Impfteams setzte es ausschließlich eine Impfleistung von 100 Impfungen pro Tag voraus. Nach Ansicht des LRH greift es zu kurz, als alleinigen Leistungsparameter eine bestimmte Anzahl von Impfungen pro Team und Tag vorzugeben.

Überhöhte Pauschalen des Landes

Die Erstattung der Personalkosten der mobilen Impfteams durch das Land erfolgte ab Oktober 2021 ausschließlich pauschaliert. Das Land veränderte damit seine Finanzierungsmodalitäten, denn zuvor rechnete das Land die Personalkosten der Impfzentren einschließlich der integrierten mobilen Impfteams auf Ist-Kosten-Basis ab.

Die Kommunen konnten für das Vorhalten eines mobilen Impfteams eine monatliche Organisationspauschale von 63.000 €, für die Beauftragung Dritter zusätzlich eine Trägerpauschale³⁰ von 5.040 € und für

³⁰ Mit der Trägerpauschale erstattete das Land den Kommunen ihren personellen Aufwand für die Beauftragung Dritter.

die Einsatzplanung einen Pauschalbetrag von 15.750 € pro Team und Monat abrechnen.

Nach den Feststellungen des LRH lagen die Erstattungsleistungen des Landes bei allen Pauschalen vielfach um mehr als 50 % über den tatsächlichen Personalkosten – ein deutliches Indiz für überhöhte Pauschalen.

Mobile Impfteams der Kommunen

Zur Verdeutlichung: Der LRH überprüfte in den fünf Kommunen, die eigene mobile Impfteams betrieben, die Stellenbesetzung und die tatsächlichen Personalkosten – exemplarisch für den Zeitraum Oktober 2021 bis Mai 2022. Ergebnis: Die Personalausstattung der mobilen Impfteams wies mit 4,11 VZE bis zu 11,85 VZE pro Team große Unterschiede auf. Dabei erfüllte eine Kommune in keinem Monat die landesseitig vorgegebene Mindestanzahl von acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern pro Impfteam.

Bei allen fünf Kommunen lagen die auf Basis der Organisationspauschale abgerechneten Erstattungen des Landes deutlich über den tatsächlichen Personalkosten der mobilen Impfteams. Allein in den ersten acht Monaten seit Inbetriebnahme erzielten die Kommunen Überschüsse in einer Größenordnung von insgesamt 4,2 Mio. €. Der Anteil der Überschüsse der Kommunen an den Erstattungen des Landes lag bei über 50 %. Selbst bei den Kommunen, die in ihren mobilen Impfteams eine Personalausstattung von durchschnittlich mehr als acht besetzten Stellen aufwiesen, lag der Überschussanteil bei über 40 %.

Mobile Impfteams der beauftragten Dritten

Bei der Beauftragung Dritter ist das Ergebnis vergleichbar – so das Fazit des LRH: Zwar konnte der LRH wegen fehlender Prüfrechte bei den beauftragten Dritten die Stellenbesetzung und die tatsächlichen Personalkosten nicht überprüfen. Festzustellen war aber, dass vier der

vom LRH exemplarisch betrachteten sieben Kommunen den beauftragten Dritten pro Impfteam die landesseitig vorgesehene Organisationspauschale in voller Höhe gewährten. In diesen Fällen war jeweils eine Personalausstattung von acht Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern vereinbart. Da die vertraglich geregelte Personalausstattung nicht höher war als die der kommunalen Impfteams, dürften sich die Überschüsse der Dritten in einer vergleichbaren Größenordnung bewegen.

Trägerpauschale und Pauschale für die Einsatzplanung

Die Überschüsse der Kommunen setzen sich bei den übrigen Pauschalen fort: Dies zeigte sich zum einen bei der Abrechnung der Trägerpauschalen. Häufig erstattete das Land den Kommunen die Kosten zu mehr als 200 %. Eine Kommune erzielte in einzelnen Monaten Überschüsse von mehr als 190.000 €. Zum anderen waren die Kosten der Kommunen nach Abrechnung der Pauschale für die Einsatzplanung meistens deutlich geringer als die landesseitig gewährten Erstattungsbeträge. Der Anteil der Überschüsse an den Erstattungen lag oftmals bei 50 % und mehr.

Die Auswertungen des LRH zeigen, dass ausnahmslos alle Pauschalen überhöht waren. Die Überschüsse der Kommunen waren damit aufgrund der vom Land gewählten Finanzierungsmodalitäten systemimmanent.

Gemäß Stellungnahme des Ministeriums habe mit den kommunalen Spitzenverbänden Einigkeit darüber bestanden, dass bei der Umstellung der mobilen Impfteams aus Gründen der Verwaltungsökonomie eine Pauschalabrechnung geboten sei. Die Höhe der Pauschalen sei gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden kalkuliert worden. Zudem müsse berücksichtigt werden, dass stets ein höchster Zeitdruck bestanden habe. In der Risikoabwägung einerseits steigender Mortalitätsrate und andererseits einer gewissen Unschärfe in der Kalkulation habe man sich gemeinsam mit den Kommunen für eine Unschärfe entschieden, um die Impfstruktur schnellstmöglich aufzubauen.

Fazit

Der LRH verkennt nicht, dass die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie alle – Land, Kommunen und beauftragte Dritte – vor große Herausforderungen gestellt hat. Allerdings konnte das Land mit den zum 15.12.2020 eingerichteten Impfzentren und den darin integrierten Impfteams bereits wertvolle Erfahrungen sammeln. Dennoch änderte es seine Finanzierungsmodalitäten ab Oktober 2021 im Bewusstsein ihrer Unschärfe und mit den oben beschriebenen finanziellen Folgen. Angesichts des erheblichen Finanzvolumens eine aus Sicht der Finanzkontrolle kritikwürdige Entscheidung. So wies das Ministerium in seinem Einsatzerlass selbst zu Recht darauf hin, dass die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch in dieser Situation gelten. Der LRH sieht auch die Vorteile von Pauschalen anstelle einer Spitzabrechnung. Leistung und Pauschale müssen jedoch in einem angemessenen Verhältnis stehen und auf belastbaren Kalkulationen beruhen. Vor diesem Hintergrund erwartet der LRH, dass das Ministerium den Einsatz der mobilen Impfteams umfassend evaluiert und hierbei insbesondere die Abrechnungsmodalitäten sowie die Kosten in den Blick nimmt. Zudem sollte es aus den durch die Evaluation gewonnenen Erkenntnissen Rückschlüsse ziehen und für künftige Krisen – wie Pandemien – weitergehende Vorgaben, wie detaillierte Leitlinien für die Beauftragung von Kommunen und Dritten, entwickeln.

4 Krankenhauslandschaft: Versorgungssicherheit statt Standortbewahrung

Die Landesregierung muss die medizinische Versorgungssicherheit zukünftig zum alleinigen Maßstab von Entscheidungen in der Krankenhausplanung und -förderung machen. Investitionsförderung des Landes darf nur für zukunftsfähige Strukturen und Standorte gewährt werden.

Die Gestaltungsmöglichkeiten, die das neue Niedersächsische Krankenhausgesetz eröffnet, sind zu nutzen. Nicht bedarfsgerechte Krankenhäuser sollten aus dem Krankenhausplan herausgenommen werden, wenn sie ihren Versorgungsauftrag nicht mehr erfüllen.

Krankenhausversorgung in Niedersachsen

Krankenhäuser sollen qualitativ hochwertige medizinische Versorgung in erreichbarer Nähe anbieten und dabei wirtschaftlich arbeiten.³¹ Der niedersächsische Krankenhausplan weist derzeit insgesamt 168 Krankenhäuser mit rd. 40.000 Betten für die Versorgung der Bevölkerung aus.³² Auffällig ist eine hohe Anzahl von kleinen Krankenhäusern. Die überwiegende Zahl der Krankenhäuser verfügt über weniger als 200 Betten. Insbesondere bei allgemeinen Krankenhäusern³³ sind bestimmte Mindestgrößen sowohl für einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb als auch für die Zulässigkeit eines bestimmten Leistungsangebots notwendig. Außerdem ist auch die Qualität einer Behandlung im Allgemeinen höher, wenn in einem Krankenhaus eine größere Anzahl

³¹ Vgl. Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz – KHG).

³² Niedersächsischer Krankenhausplan 2022, (37. Fortschreibung), Stand: 01.01.2022; 166 Plankrankenhäuser sowie Medizinische Hochschule Hannover und Universitätsmedizin Göttingen als Universitätskliniken.

³³ In Abgrenzung zu Fachkrankenhäusern erbringen Allgemeinkrankenhäuser Leistungen für Patientinnen und Patienten aller Altersstufen und bei verschiedenen Krankheiten, Leiden oder Körperschäden (§ 3 Nr. 3 Niedersächsisches Krankenhausgesetz).

dieser Behandlungen durchgeführt wird. Dieser Effekt tritt umso deutlicher zutage, je komplexer die Behandlung ist.

LRH fordert zukunftsfähige Strukturen

Der LRH weist seit Jahren auf die Notwendigkeit vermehrter Konzentrationen im Krankenhausbereich hin, um u. a. die begrenzten Fördermittel effizienter einzusetzen und Fehlinvestitionen zu vermeiden.³⁴ Er forderte eine Aktualisierung des sogenannten Krankenhausstrukturkonzepts aus dem Jahr 2003³⁵ und eine Zielplanung für Niedersachsen, um zukunftssichere Angebotsstrukturen zu gewährleisten.³⁶

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung aktualisierte das Strukturkonzept bis heute nicht. Viele der schon im Jahr 2003 vorgeschlagenen Zusammenschlüsse sind trotz sachlicher Gründe bis heute nicht realisiert. Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung bestätigte, dass es die erforderlichen Strukturveränderungen bisher nicht umsetzen konnte. So bezeichnete es den im Landkreis Gifhorn liegenden Standort Wittingen auch im Jahr 2021 als Krankenhaus ohne Perspektive. Die Klinik verfügt derzeit über lediglich 35 Betten. In den letzten Jahren sank die Anzahl der behandelten Patientinnen und Patienten sowie der Behandlungstage. Das Klinikum in der Stadt Gifhorn könnte die bisher in Wittingen durchgeführten stationären Behandlungen übernehmen.

Auch die Klinik in Clausthal-Zellerfeld wird noch immer im Krankenhausplan aufgeführt. Sie ist unzureichend ausgestattet und nicht leistungsfähig. Sie führte seit Jahren nur noch vereinzelte Behandlungen durch und versorgte mindestens bis Mitte des Jahres 2021 über Monate keine stationären Patientinnen und Patienten. Nach Darstellung

³⁴ Jahresbericht 2010, S. 61 „Strukturelle Mängel in der niedersächsischen Krankenhausplanung“.

³⁵ Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung: „Konzept für die künftige Krankenhausstruktur in Niedersachsen“ (Krankenhausstrukturkonzept).

³⁶ Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO zur „Neuausrichtung der Krankenhausplanung und -förderung in Niedersachsen“, Drs. 16/3873.

des Landkreises sei das Krankenhaus vom Träger weitgehend leerge-
räumt und befinde sich in einem baufälligen Zustand.³⁷

Das Ministerium begründet die ausstehende Umsetzung damit, dass
bisher ausschließlich der Träger selbst die Entscheidung über die
Schließung eines bestehenden und in den Krankenhausplan aufge-
nommenen Standorts treffen konnte. Mit den zum 01.01.2023 in Kraft
getretenen Regelungen des Niedersächsischen Krankenhausgesetz-
zes (NKHG) können Krankenhäuser aus dem Krankenhausplan her-
ausgenommen werden, wenn sie die gesetzlichen Anforderungen nicht
mehr erfüllen. Der LRH fordert die Herausnahme nicht bedarfsnotwen-
diger Krankenhäuser aus dem Krankenhausplan, um die knappen För-
dermittel optimal einzusetzen.

Fehlende Weitsicht bei Förderentscheidungen

Die Krankenhaussituation im Landkreis Diepholz verdeutlicht, dass die
notwendige Weitsicht bei Förderentscheidungen in der Vergangenheit
nicht immer erkennbar war. Der Landkreis hielt über lange Zeit eine
dezentrale Klinikstruktur mit seinen drei somatischen Krankenhäu-
sern³⁸ für notwendig. Denn bei Standortentscheidungen gehe es auch
„um die Arbeitsplätze“.³⁹ Das Land investierte seit dem Jahr 2009 am
Standort Bassum umfänglich in Sanierung, Erweiterung und Neubau
von Gebäuden mit Landesförderungen von insgesamt 36,5 Mio. €.⁴⁰
Für Investitionen an den beiden anderen Standorten Sulingen und
Diepholz bewilligte das Land weitere rd. 3,7 Mio. €. Trotz des Investiti-
onsvolumens von über 40 Mio. € verzeichneten die Krankenhäuser
auch in den folgenden Jahren Verluste. Ein Gutachten⁴¹ sah einen

³⁷ Lt. Presseinformation des OLG Braunschweig zu dessen Urteil vom
08.12.2022 – 8 U 149/21 –.

³⁸ Kleine Krankenhäuser der Grundversorgung mit jeweils rd. 120 Betten in Bas-
sum, Diepholz und Sulingen.

³⁹ Damaliger Landrat und Aufsichtsratsvorsitzender der Trägergesellschaft in
der Kreiszeitung vom 04.11.2010 „Zentrale Landkreis-Klinik: ‚Nicht ein einzi-
ges Mal Thema““.

⁴⁰ Förderung nach § 9 Abs. 1 NKHG. Hiervon entfielen 17,5 Mio. € auf den Neu-
bau des Bereichs Psychiatrie/ Psychosomatik.

⁴¹ Gutachten zur wirtschaftlichen Situation und strategischen Ausrichtung der
Trägergesellschaft vom 30.04.2015.

wirtschaftlichen Betrieb aufgrund der kritischen Betriebsgrößen auch zukünftig als nicht realisierbar an. Dennoch hielt der Träger am Konzept dreier gleichwertiger Krankenhausstandorte fest. In der Folge verzeichneten die Krankenhäuser Millionendefizite, die der Landkreis ausgleichen musste.⁴² Im Dezember des Jahres 2019 fasste der Landkreis Diepholz schließlich einen Grundsatzbeschluss zur Errichtung eines Zentralklinikums.⁴³ Das Ministerium unterstützt die Planungen und sagte die Finanzierung dem Grunde nach bereits zu.⁴⁴ Mit Aufgabe der drei bisherigen Standorte erweisen sich die für die Somatik gewährten Förderungen rückblickend als Investitionen in nicht zukunftsfähige Strukturen.

Gesundheitssystem vor enormen Herausforderungen

Durch die zunehmend alternde Gesellschaft ist einerseits ein steigender Versorgungsbedarf an medizinischer Behandlung und Pflege absehbar. Andererseits beklagen fast alle Krankenhäuser einen zunehmenden Fachkräftemangel sowohl im ärztlichen als auch im pflegerischen Bereich.⁴⁵ Aktuelle Prognosen sagen eine sich weiter verschlechternde Entwicklung voraus; für den Bereich der Gesundheits- und Krankenpflege drohe demnach im Jahr 2035 ein Versorgungsengpass von 288.800 Stellen, wodurch rd. 36 % der benötigten Stellen unbesetzt blieben.⁴⁶

Hinzu kommt die sich verschärfende Kostensituation. Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich mit seinen Ausgaben für sta-

⁴² 2017: 4,2 Mio. €, 2018: 4,2 Mio. €, 2019: 6,2 Mio. €.

⁴³ Grundsatzbeschluss des Kreistags vom 02.12.2019, Kreistagssitzungs-Vorlage-Nr. VO/2019/296. Die psychiatrische Versorgung soll weiterhin am Standort Bassum erfolgen.

⁴⁴ Pressemitteilung des Ministeriums vom 15.06.2022.

⁴⁵ Im Frühjahr 2021 hatten rd. 84 % der Krankenhäuser Probleme, offene Pflegestellen auf Allgemeinstationen zu besetzen; DKI-Krankenhausbarometer 2021, S. 28.

⁴⁶ PwC-Studie „Fachkräftemangel im deutschen Gesundheitswesen: Wenn die Pflege selbst zum Pflegefall wird“; PwC GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Juni 2022, S. 10.

tionäre Versorgung⁴⁷ über dem Durchschnitt seiner Nachbarländer⁴⁸ liegt, beurteilt die überwiegende Zahl der Krankenhäuser in Deutschland ihre wirtschaftliche Lage als eher unbefriedigend und die Erwartungen für das laufende Jahr als schlecht.⁴⁹ Die Niedersächsische Krankenhausgesellschaft (NKG) sieht durch aktuelle Umfrageergebnisse sogar einen neuen Tiefpunkt markiert, da sich in Niedersachsen vier von fünf Kliniken in ihrer Existenz bedroht sehen.⁵⁰

Enquetekommission und neues Krankenhausgesetz

Die vielfältigen Herausforderungen bei der Gesundheitsversorgung veranlassten den Landtag im Jahr 2018, eine Enquetekommission einzusetzen.⁵¹ Auch die Enquetekommission konstatierte im Jahr 2021 in ihrem Abschlussbericht, dass für die Sicherung einer qualitativ hochwertigen und flächendeckenden Versorgung ein Strukturwandel erforderlich sei.⁵² Sie empfahl für den Bereich der stationären Versorgung u. a. eine weitere Konzentration und Stärkung größerer leistungsfähiger Einheiten und die Ermöglichung der Umwandlung von gefährdeten Krankenhäusern in andere Gesundheitseinrichtungen.⁵³ Der Landtag novellierte auf Basis der Handlungsempfehlungen im Juni 2022 das NKHG.⁵⁴

⁴⁷ Gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, bezogen auf das Jahr 2020.
⁴⁸ Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung; Dritte Stellungnahme, S. 6, unter Verweis auf OECD-Daten 2022 zu Belgien, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz.
⁴⁹ Krankenhausbarometer 2022; Deutsches Krankenhausinstitut, Dezember 2022.
⁵⁰ NKG-Indikator 2022; NKG, Januar 2023.
⁵¹ Enquetekommission „Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen - für eine qualitativ hochwertige und wohnortnahe medizinische Versorgung“, Beschluss vom 10.12.2018, Drs. 18/2012.
⁵² Drs. 18/8650 vom 22.02.2021, S. 67.
⁵³ Drs. 18/8650 vom 22.02.2021, S. 81 und 248.
⁵⁴ Gesetz zur Neufassung des NKHG, beschlossen in der Sitzung des Landtages vom 28.06.2022 (Nds. GVBl. S. 376).

Notwendiges angehen, Chancen nutzen

Die Herausforderungen im Gesundheitssystem erfordern eine effektive und konsequente Krankenhausplanung, um den Bedarf der Bevölkerung an stationärer Versorgung zu decken. Für Krankenhäuser sind bestimmte Mindestgrößen sowohl für einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb als auch für die Zulässigkeit eines bestimmten Leistungsangebots⁵⁵ notwendig. Kliniken konkurrieren um das knapper werdende Fachpersonal. Auch deshalb sind Strukturanpassungen erforderlich, um eine qualitativ hochwertige medizinische Versorgung zu gewährleisten. Der LRH begrüßt das vom Landtag novellierte NKHG. Er weist darauf hin, dass damit zwar Grundlagen geschaffen wurden, die Struktur der Krankenhauslandschaft jedoch derzeit noch unverändert ist. Diese muss nun im Sinne der medizinischen Versorgungsqualität ausgestaltet werden.

Einer Umsetzung gebotener Strukturanpassungen stehen oft lokale Widerstände entgegen: So führen drohende Krankenhausschließungen häufig zu kategorischer Forderungen nach einem Standorterhalt. Dies wird nicht nur mit allgemeiner Sorge um wohnortnahe Angebote begründet. Oft wird auch die Bedeutung des Krankenhauses als Arbeitgeber und für die örtliche Infrastruktur vorgebracht, teilweise sogar der notwendige Erhalt historischer und ortsprägender Gebäude.

Der LRH betont, dass die Krankenhausplanung strikt auf die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgungsstruktur ausgerichtet sein muss. Nicht jeder medizinische Versorgungsbedarf erfordert zwingend ein stationäres Angebot. Das neue NKHG verstärkt die Gestaltungsmöglichkeiten, um bedarfsgerechte zukunftsfähige Versorgungsstrukturen zu schaffen. Es ermöglicht die gezielte Förderung von Schließungen und die Herausnahme aus dem Krankenhausplan bei Nichterfüllung des Versorgungsauftrags. Zudem schafft es mit den regionalen Gesundheitszentren eine neue sektorenübergreifende wohnortnahe

⁵⁵ Mindestmengenvorgaben des Gemeinsamen Bundesausschusses, Vorgaben zur Strukturqualität wie apparativer und personeller Ausstattung und Vorfahrung.

Versorgungsform. Der LRH erwartet, dass die Landesregierung diese Gestaltungsmöglichkeiten ausschöpft und die Versorgungssicherheit zum alleinigen Maßstab von Entscheidungen in der Krankenhausplanung und -förderung macht.

5 Quo vadis Ganztagsgrundschule?

Die erste Priorität an den Grundschulen muss die Sicherstellung des Pflichtunterrichts sein. Aufgrund des sich verschärfenden Lehrkräftemangels sollten daher grundsätzlich keine Lehrkräfte für außerunterrichtliche Ganztagsangebote in Grundschulen eingesetzt werden.

Die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Betreuung für Grundschulkinder ist kommunale Aufgabe. Für die zukünftige Ausgestaltung der Ganztagsgrundschulen ist eine kurzfristige und belastbare Ermittlung der Bedarfe an ganztägiger Betreuung erforderlich.

Ausgangslage

Für Ganztagsgrundschulen gilt ebenso wie für Halbtagsgrundschulen die geteilte Kostenträgerschaft: Nach § 113 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) tragen die Schulträger die sächlichen Kosten der öffentlichen Schulen – das Land übernimmt die Personalkosten (§ 112 NSchG). Ganztagsgrundschulen eröffnen den Schülerinnen und Schülern ergänzend zum Pflichtunterricht nach Stundentafel die Teilnahme an außerunterrichtlichen Angeboten. Im Schuljahr 2020/21 waren zwei Drittel der allgemeinbildenden Grundschulen in Niedersachsen als Ganztagsgrundschulen gemeldet:

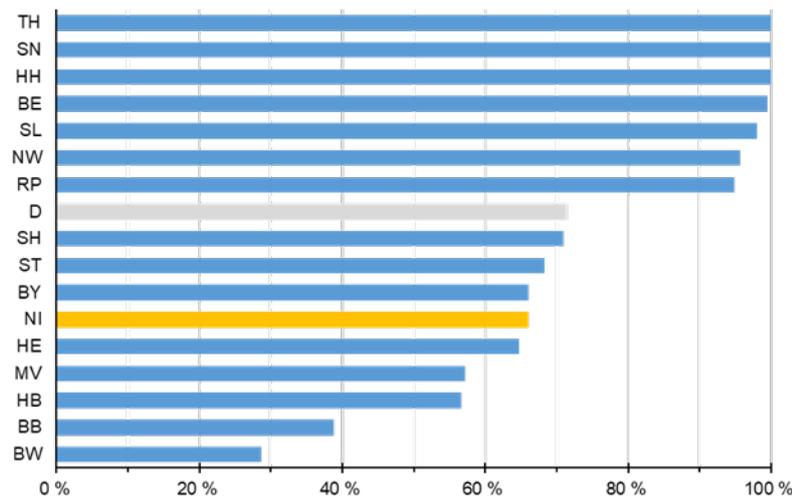


Abbildung 5: Öffentliche Grundschulen in Ganztagsform im Jahr 2020 im Ländervergleich⁵⁶

In diesen 1.085 Ganztagsgrundschulen nutzten mehr als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler den Ganzttag; dies entspricht 40 % aller Grundschülerinnen und Grundschüler.

Ab dem Schuljahr 2026/27 haben alle Erstklässlerinnen und Erstklässler das Recht auf eine ganztägige Betreuung: Am 02.10.2021 beschloss der Bundestag das Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz).

Hierdurch wird § 24 Aches Buch des Sozialgesetzbuchs – Kinder und Jugendhilfe (SGB VIII) ab dem 01.08.2026 neu gefasst und Kindern beginnend mit Klasse 1 eine ganztägige Betreuung zugesichert:



Abbildung 6: Darstellung des Umfangs des Rechtsanspruchs auf ganztägige Betreuung (Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

⁵⁶ Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland – Statistik 2016 bis 2020 – vom 17.12.2021, Tabellenteil, Tabelle 2.2.1.

Hiernach ist ein Betreuungsumfang von acht Stunden an fünf Werktagen vorgesehen, auf den die Unterrichtszeit der Grundschule angerechnet wird. Die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Betreuung kann sowohl in Horten als auch an einer Ganztagschule sichergestellt werden. Der Anspruch ist von den Kinder- und Jugendhilfeträgern, d. h. den Kommunen⁵⁷, umzusetzen.

Nach Aussage des Kultusministeriums habe sich das Land bereits seit vielen Jahren zum Ziel gesetzt, den Aus- und Aufbau des Ganztagschulsystems weiter voranzutreiben und werde auch zukünftig daran festhalten. Diese politische Entscheidung der Landesregierung stelle die Grundlage für die finanzielle Förderung von Ganztagschulen aus dem Kultusetat dar.

Personaleinsatz im Ganztag

Das Land stellte im Schuljahr 2021/22 für die außerunterrichtlichen Angebote der Ganztagsgrundschulen 29.000 Lehrkräftestunden im Umfang von fast 1 Mrd. € zur Verfügung. In diesem Rahmen haben die Schulen nach Klassenbildungserlass auch die Möglichkeit, Lehrerstunden teilweise in ein Mittelkontingent (Budget) umzuwandeln und damit außerschulische Fachkräfte im Ganztagsbereich zu beschäftigen. Grundsätzlich bevorzugte das Land jedoch den Einsatz von Lehrkräften: Nach damaliger Erlasslage sollte der Ganztagsbetrieb zu 60 % von Lehrkräften getragen werden. Diese Quote durfte nicht unterschritten werden.

Der LRH stellte fest, dass die Schulbehörden im Schuljahr 2021/22 entgegen der eigenen Vorgabe fast der Hälfte aller Ganztagsgrundschulen eine Unterschreitung dieser 60 %-Quote genehmigte. Die Schulen begründeten dies vielfach mit der schwierigen Unterrichtsversorgung. Aufgrund der „sich abzeichnenden Bedarfslage“ setzte das

⁵⁷ Nach § 1 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB VIII) sind dies grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Städte.

Kultusministerium für das Schuljahr 2022/23 die Quotenregelung zum Lehrkräfteeinsatz im Ganzttag aus.

Auch die Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz prognostizierte, dass das Problem Lehrkräftemangel in den nächsten 20 Jahren präsent bleiben werde. Nach der derzeitigen Schülerprognose werden sich die Schülerzahlen im Primarbereich von 289.522 im Jahr 2021 um rd. 10 % auf 318.500 im Jahr 2026 erhöhen.⁵⁸ Die Unterrichtsversorgung von 98,8 % an Grundschulen bestätigte „einmal mehr den großen Handlungsbedarf“, so die Kultusministerin.⁵⁹

Vor diesem Hintergrund hält der LRH die Aussetzung der 60 %-Quote zum Einsatz von Lehrkräften in außerunterrichtlichen Ganztagsangeboten für folgerichtig. Eine konsequente Umsetzung würde den Grundschulen Lehrkräfte im Umfang von 665 Vollzeiteinheiten (VZE) entziehen, die nicht für den Pflichtunterricht zur Verfügung stünden. Insbesondere reine Betreuungsaufgaben im Rahmen des nachmittäglichen Angebots oder der Mittagsverpflegung sollten keine Lehrkräfte übernehmen. Der LRH geht davon aus, dass die angekündigte Novellierung des Ganztagschülerlasses zum Schuljahr 2024/25 dies berücksichtigt.

Die neben den Lehrkräften im Ganzttag eingesetzten pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen nach dem Ganztagschülerlass aus dem Jahr 2014 über eine abgeschlossene Ausbildung aus dem Sozial- und Erziehungsdienst verfügen oder aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben können.

Ausweislich der Prüfungsergebnisse hielten die befragten Schulen diese Mindestvoraussetzungen der Qualifikation aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels nicht immer ein. Vielmehr führten u. a. Schülerinnen und Schüler der benachbarten Berufsschule, Mitglieder

⁵⁸ Die niedersächsischen allgemein bildenden Schulen – Zahlen und Grafiken – Schuljahr 2021/22, Tabelle 6.1, Kultusministerium (Hrsg.).

⁵⁹ Pressemitteilung des Kultusministeriums vom 01.02.2023.

der örtlichen Feuerwehr, Hausmeister oder Elternteile das außerunterrichtliche Angebot der Ganztagschule durch.

Der LRH begrüßt, dass das Land für die Qualifizierung pädagogischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Fort- und Weiterbildungsangebot in die Wege geleitet hat, auch wenn dies erst neun Jahre nach der Veröffentlichung des Ganztagschulerlasses erfolgt.

Bedarfsermittlung

Die konkrete Ausgestaltung der Ganztagsbetreuung stellt alle Länder vor die erhebliche Herausforderung, „über genügend Plätze für die Erfüllung des Rechtsanspruchs der Kinder und ausreichend Personal zu verfügen“.⁶⁰

Obwohl die Zuständigkeit für die ganztägige Betreuung bei den Landkreisen und kreisfreien Städten als Trägern der Jugendhilfe liegt, favorisierte Niedersachsen in der bisherigen Diskussion vorrangig Schulen für die Bedarfsdeckung des Rechtsanspruchs. Erste Modellrechnungen im Kultusministerium ergaben einen maximalen Mehrbedarf von annähernd 5.000 Lehrkräften⁶¹, mithin rd. 505 Mio. €⁶² pro Jahr. Ende März 2023 bezifferte die Kultusministerin die „prognostizierten Mehrbedarfe für die Umsetzung des Rechtsanspruchs“ für das Land auf ca. 120 Mio. €.⁶³

Die Errichtung von Ganztagschulen ist für die Kommunen als Schulträger eine freiwillige Aufgabe, für die sie ausschließlich die sächlichen Kosten tragen müssen. Ob sie über die Sachkosten hinaus die Ganztagschule mit Personal unterstützen, liegt allein in ihrer Entscheidungshoheit. Im Ergebnis der Prüfung war das finanzielle und personelle Engagement der Schulträger sehr unterschiedlich. Das Spektrum

⁶⁰ Vgl. Kathrin Bock-Famulla, Antje Girndt und Tim Vetter: Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2022, S. 6., Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).

⁶¹ Nach Aussage des Kultusministeriums aus August 2022 beläuft sich der maximale Mehrbedarf an Grundschulen auf 5.016,4 VZE.

⁶² Berechnung: 5.016,4 VZE × 100.836 € (standardisierter Personalkostensatz einer Lehrkraft A 13 für das Jahr 2021) = 505.833.710,40 €.

⁶³ Vgl. Landtag, stenografischer Bericht der 12. Plenarsitzung am 23.03.2023.

reichte vom Fehlen jeglicher Beteiligung bis zur Übernahme sämtlicher Kosten.

Ziel des Landes ist ein flächendeckendes Angebot an Ganztagsgrundschulen. Angesichts der erwartbaren Nachfrage der Eltern sowie des im Sozialgesetzbuch geregelten Rechtsanspruchs sollte das Land den künftigen Bedarf am Ganzttag gemeinsam mit den Kinder- und Jugendhilfeträgern ermitteln. Dabei drängt die Zeit: Einzelne Schulträger erweitern bereits ihre Ganztagsgrundschulen und treiben die Auflösung der von ihnen finanzierten Horte voran.

Fazit

Die konkrete Umsetzung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Betreuung von Grundschulkindern ist in Niedersachsen noch nicht abschließend geklärt.

Nach Auffassung der Landesregierung werde sich das Land „trotz der Verankerung im SGB VIII und der damit einhergehenden Verantwortlichkeit der Träger der Kinder- und Jugendhilfe [...] auch zukünftig in bedeutendem Maße einbringen und für den weiteren Ausbau der Ganztagsgrundschulen in erheblichem Umfang personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen.“⁶⁴ Die tatsächliche Abgrenzung von Ganztagsbetreuung und Ganztagsgrundschulangebot sei der künftigen Regelung zur Finanzierung der Umsetzung des Rechtsanspruchs vorbehalten, die derzeit gemeinsam von den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe und dem Land erarbeitet werde.

Der LRH empfiehlt, grundsätzlich Lehrkräftestunden in den Ganztagsgrundschulen nur für den Pflichtunterricht einzusetzen. Aus Perspektive der externen Finanzkontrolle ist bei der Ausgestaltung des zukünftigen Anspruchs auf Ganztagsbetreuung darauf hinzuwirken, dass die Jugendhilfeträger nicht aus ihrer finanziellen Verantwortung entlassen werden.

6 Risiko Schulgirokonto

Zum 31.12.2022 bewirtschafteten die Schulen auf den Schulgirokonten rd. 57 Mio. € Landesmittel.

Der LRH stellte bereits in den Jahren 2016 und 2021 Verstöße gegen haushalts- und kassenrechtliche Bestimmungen in den Schulen fest.⁶⁵ Die eigenverantwortliche Führung der Schulgirokonten wies weiterhin zum Teil gravierende Mängel bis hin zu festgestellten unerlaubten Zahlungen auf, sodass die Kassensicherheit erneut nicht gewährleistet war. Unzureichende Kassenprüfungen begünstigten diese Fehlentwicklung.

Rechtsgrundlage und Ausgangssituation

In Niedersachsen werden Zahlungen von Landesmitteln aus Gründen der Kassensicherheit über das Haushaltswirtschaftssystem des Landes gebucht und von der Landeshauptkasse zahlbar gemacht.⁶⁶ Nur den Schulen räumt das Land eine Ausnahme ein: Sie bewirtschaften seit dem Jahr 2004 eigene Schulgirokonten. Das von den allgemeinbildenden Schulen auf diesen Konten verantwortete Gesamtguthaben betrug zum Ende des Jahres 2022 rd. 57 Mio. €⁶⁷. Bei den vor Ort geprüften 23 Schulen⁶⁸ variierten die Kontostände zwischen 412 € an einer Grundschule und 181.000 € an einer Gesamtschule.

Kassensicherheit des bargeldlosen Zahlungsverkehrs

Der LRH prüfte im Rahmen einer Stichprobe 312 Zahlungsposten hinsichtlich vier grundlegender Kriterien einer ordnungsgemäßen Buchführung: 1. Buchungen müssen belegt sein, 2. die Belege müssen

⁶⁵ Jahresberichte 2016, S. 116 „Schwachstellen der Bewirtschaftung des landesseitigen Schulbudgets“ und 2021, S. 299 „Budgetbewirtschaftung an berufsbildenden Schulen – Grenzen der Eigenverantwortung“.

⁶⁶ Vgl. § 70 Satz 1 in Verbindung mit § 79 Abs. 2 LHO.

⁶⁷ Lt. Auskunft des Kultusministeriums 56,52 Mio. €.

⁶⁸ Allgemeinbildende öffentliche Schulen im Prüfungszeitraum der Jahre 2019 bis 2021.

vollständig sein, 3. die Belege müssen ordnungsgemäß entwertet sein und 4. das Vier-Augen-Prinzip für die Zahlungsanordnung muss eingehalten sein. Der LRH beanstandete 91 % der geprüften Buchungsposten:

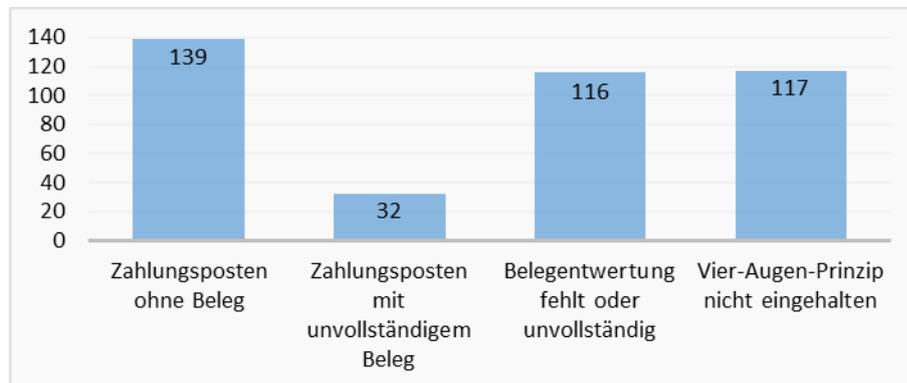


Abbildung 7: Festgestellte Rechtsverstöße bei 312 Zahlungsposten (Mehrfachnennungen möglich)

Hiernach belegten die 23 besuchten Schulen in der Hälfte der geprüften Fälle ihre Zahlungsposten nicht oder nur unvollständig. An 14 Schulen ergab die Stichprobe nicht einen einzigen Zahlungsposten auf den Schulgirokonten ohne Rechtsverstöße. Insofern geht das Land ein Sicherheitsrisiko ein, wenn Landesmittel ohne Einhaltung der grundlegenden kassenrechtlichen Regeln gezahlt und eingenommen werden. Zur Verdeutlichung: Sämtliche allgemeinbildenden Schulen bearbeiten jährlich rd. 2,4 Mio. Buchungsposten⁶⁹ – die Landeshauptkasse verantwortete etwa 3 Mio. Buchungsposten auf den landeseigenen Girokonten für das gesamte Land Niedersachsen, wenn auch mit anderen Volumina.⁷⁰

Buchführung

Für eine ordnungsgemäße Buchführung mangelt es in den Schulen an Fachwissen und entsprechenden Instrumentarien. So stellt das Land den Schulen Haushaltsüberwachungslisten im Excel-Format zur

⁶⁹ Berechnung: 3 Zahlungsfälle je Schülerin und Schüler × 788.037 Schülerinnen und Schüler = 2.364.111 Zahlungsfälle.

⁷⁰ Anzahl der Buchungsposten auf den Landeskonten der Landeshauptkasse im Jahr 2017 ohne Gehaltskonten.

Verfügung, in die die Buchungsposten der Kontoauszüge zeitintensiv händisch zu übertragen sind.⁷¹ Auch die vom Kultusministerium empfohlene, aber nicht verbindlich vorgegebene Online-Banking-Software „StarMoney“ kann kein Buchführungsprogramm ersetzen. Im Ergebnis war die Buchführung in den geprüften Schulen in unterschiedlichem Maße weder vollständig noch richtig oder revisionssicher. Damit konnte der LRH keiner der geprüften Schulen eine ordnungsgemäße Buchführung bestätigen. Auch aus Fürsorgegründen sollte das Land es den Verantwortlichen durch geeignete Instrumente ermöglichen, die bestehenden Vorschriften einzuhalten, um Regressforderungen zu vermeiden.⁷²

Der LRH begrüßt, dass die Regionalen Landesämter für Schule und Bildung (RLSB) seit Januar 2023 eine Schulbudgetdatenbank mit permanentem Einsichtsrecht für die Schulen pilotieren.

Risiken der eigenverantwortlichen Bewirtschaftung

Das Sicherheitsrisiko ist im Barzahlungsverkehr besonders hoch: Daher darf in den Schulen nur „in Ausnahmefällen“ für Lernmittelausleihe und Schulfahrten Bargeld angenommen werden⁷³, „um Missbrauchsmöglichkeiten auszuschließen“.⁷⁴ Barauszahlungen sind grundsätzlich untersagt. Dennoch nahmen die geprüften Schulen aus dem vorhandenen Bargeldbestand auch Auszahlungen vor – meist für Schulträgeraufgaben wie Vorschüsse zum Begleichen von Rechnungen, Auslagen von Kleinbeträgen oder die „Freud- und Leidkasse“ der Schule. Von den 23 Schulen nutzten 14 bewusst Barzahlungen. Die Höhe des gesamten Bargeldbestands war in diesen Schulen nicht bekannt. Erst

⁷¹ Runderlass des Kultusministeriums „Haushaltswirtschaftliche Vorgaben für das Budget der Schule“ vom 31.07.2018 (SVBl. S. 390), geändert durch Runderlass vom 29.11.2020 (SVBl. S. 591), Nr. 3.3.

⁷² Runderlass des Finanzministeriums „Richtlinie zur Haushaltsführung (HFR)“ vom 17.12.2021 (Nds. MBl. S. 1932), Nr. 21 Abs. 5.

⁷³ Runderlass des Kultusministeriums „Führung von Girokonten durch die Schulen/Online-Banking“ (Schulgirokonto-Erlass) vom 01.08.2018 (SVBl. S. 392), geändert durch Runderlass vom 30.11.2020 (SVBl. S. 592), Nrn. 4.3, 4.4.

⁷⁴ Kultusministerium: Aufsatz zur Neufassung der Runderlasse zum Schulbudget und zur Führung von Girokonten durch die Schulen (Online-Banking) (SVBl. 2018 S. 452).

die Prüfungen des LRH ergaben, dass die Schulen Bareinzahlungen von 1.000 € bis 3.000 € ungesichert aufbewahrten oder bis zu 6.000 € einsammelten und dieses Geld monatelang privat verwahrt wurde. Mangels Dokumentation der Zahlungen – teilweise wurden die Geldbeträge in unbeschrifteten Umschlägen aufbewahrt – waren diese im Nachhinein nicht mehr zuzuordnen. Nach eigener Aussage würden Lehrkräfte Belege, Listen oder andere zahlungsbegründende Unterlagen u. a. nicht führen, da „man sich hier ja vertraue“. Lediglich eine der geprüften Schulen quittierte die Zahlungseingänge.

Auch im unbaren Zahlungsverkehr stellte der LRH fest, dass Landesmittel nicht zweckentsprechend verwendet wurden. So übernahmen 16 der geprüften Schulen beispielsweise die Kopierkosten, bezahlten das Schulessen oder legten Kosten für ein Klettergerüst aus. Ein Grund hierfür war der als prüfungsfrei empfundene Raum⁷⁵, da niemand das Schulgirokonto des Landes kontrollieren würde.

Kassenprüfungen

Die Schulgirokonten sind schulintern einmal jährlich angekündigt sowie unvermutet zu prüfen. Darüber hinaus müssen auch die RLSB „im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht“⁷⁶ Prüfungen durchführen. Als Reaktion auf die vormals festgestellten Verstöße gegen haushalts- und kassenrechtliche Bestimmungen in den Schulen⁷⁷ kündigte das Kultusministerium an, dass die RLSB „die Kontrolldichte erhöhen“⁷⁸ sollten. Der LRH stellte in der jetzigen Prüfung fest:

- An 18 der besuchten Schulen fanden im Prüfungszeitraum weder interne noch Prüfungen durch die RLSB statt.

⁷⁵ Nach Feststellungen der Überörtlichen Kommunalprüfung bestehen ebenfalls Defizite bei der Kassenprüfung von Schulgirokonten im kommunalen Bereich. Kommunalbericht 2019, S. 71 „Bewirtschaftung kommunaler Schulbudgets – Größere Freiheit darf nicht größeres Risiko bedeuten“.

⁷⁶ Schulgirokonto-Erlass Nr. 8.1.

⁷⁷ Jahresbericht 2021, S. 299 „Budgetbewirtschaftung an berufsbildenden Schulen – Grenzen der Eigenverantwortung“.

⁷⁸ Vgl. Fn. 77, S. 302.

- Zwölf der befragten 23 Schulleitungen war nicht bewusst, dass sie Kassenprüfungen durchführen müssen.
- Die geforderten unvermuteten Prüfungen⁷⁹ wurden in keiner der besuchten Schulen durchgeführt.
- Seit dem Jahr 2016 führte nur ein RLSB (Osnabrück) nach eigenen Angaben Prüfungen der Kassenunterlagen vor Ort durch. Infolgedessen wurden lediglich 17 der 2.545 Schulen geprüft. Unvermutete Prüfungen fanden in keiner der niedersächsischen Schulen statt.
- Statt der Kassenprüfungen führten die RLSB Braunschweig, Hannover und Lüneburg Beratungen und Fortbildungen zum Thema Schulgirokontenführung durch. Nach eigener Aussage informierte das RLSB Braunschweig seit dem Jahr 2015 acht Schulen zu Arbeitsverträgen, Mittelabfluss und Reisekosten – in Lüneburg waren dies im gleichen Zeitraum 13 Schulen.

Fachfortbildungen sind ein wichtiges Element der Qualitätssicherung, ersetzen jedoch keine Kassenprüfungen. Die RLSB prüften seit dem Jahr 2016 nicht einmal 1 % der Schulgirokonten. Damit ist die Prüfungsquote deutlich zu gering. Insofern ist zu begrüßen, dass das Kultusministerium die RLSB anhalten wird, ihrer Prüfungspflicht in den Schulen nachzukommen. Das Ministerium wies jedoch auf die coronabedingten zusätzlichen Belastungen hin. Zudem sei mit dem aktuellen Personalbestand in den RLSB eine flächendeckende Umsetzung der Prüfungen nicht durchführbar.

Das Schulgirokonto darf kein prüfungsfreier Raum sein. Das Fehlen von Kontrollen und eine unzureichende Prüfungspraxis können Gelegenheit für unlautere Absichten schaffen: Allein das finanzielle

⁷⁹ Schulgirokonto-Erlass, Nr. 8.1 Abs. 1 und 2.

Haushaltsrisiko der dem LRH bekannten acht Veruntreuungs- und Verdachtsfälle beträgt rd. 165.000 €. ⁸⁰

Fazit

Der Gesetzgeber übertrug den Schulen zwar im Rahmen der Eigenverantwortlichkeit auch die Bewirtschaftung des Schulgirokontos, jedoch wurden die Schulen lt. Landesregierung „nicht in die Beliebigkeit“ und das Land „nicht aus seiner Gestaltungs- und Ergebnisverantwortung“ entlassen. ⁸¹

Die Feststellungen verdeutlichen, dass das Kultusministerium die Bewirtschaftungspraxis der Schulgirokonten einer kritischen Bestandsaufnahme unterziehen muss und die Rahmenbedingungen für die Schulen verbessern sollte. Allein ein neuer Schulgirokonto-Erlass reicht hierfür nicht aus, da die Gesamtstruktur von Grund auf reformbedürftig ist. Der sichere Zahlungsverkehr muss künftig gewährleistet sein. Eine landeseinheitliche, praxistaugliche, verbindliche und den rechtlichen Vorgaben entsprechende Buch- und Kassenführungssoftware für die Schulen sollte unter dem Dach der „Smarten Schulverwaltung Niedersachsen“ ⁸² implementiert werden.

Nach eigener Aussage verfolgt das Kultusministerium die Absicht, nach nunmehr vier Jahren die Arbeit der seit dem Jahr 2019 ruhenden interministeriellen Arbeitsgruppe „Führung von Schulgirokonten“ mit dem Finanzministerium wieder aufzunehmen. Zuvor sei jedoch eine Klärung innerhalb des Kultusministeriums erforderlich. Der weitere Fortgang bleibt abzuwarten.

⁸⁰ In den Jahren 2015 bis 2022.

⁸¹ Gesetzesbegründung der Landesregierung zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schule, Drs. 15/2824, S. 8.

⁸² Projekt des Kultusministeriums zur landeseinheitlichen digitalen Schulverwaltung unter Einbeziehung aller schulischen Fachanwendungen.
Vgl. Drs. 18/11518 und Jahresbericht 2022, S. 319 „Smarte Schulverwaltung auch nach acht Jahren noch nicht in Sicht“.

7 **Kassensturz in den Schulen: Lernmittel, Schulfahrten, Reisekosten**

Der Einsatz von Lehrkräften für die Bewirtschaftung der Schulgirokonto ist nicht sachgerecht. Der LRH ermittelte für die geprüften 23 Schulen Personalkosten für die eigenverantwortliche Schulgirokontoführung in Höhe von rd. 410.000 €. Dies entspricht durchschnittlich fast 20.000 € je Schule und hochgerechnet auf alle allgemeinbildenden Schulen über 45 Mio. €.

Die Einnahmen aus der Lernmittelausleihe unterschritten den vom LRH ermittelten Verwaltungsaufwand für die erforderlichen Buchungs- und Kassengeschäfte.

Für Schulfahrten setzten Lehrkräfte vielfach immer noch ihre Privatkonto ein. An keiner der besuchten Schulen lagen die Abrechnungsunterlagen und Belege der Schulfahrten vollständig vor.

Bis heute kam keine der im Jahr 2008 für die elektronische Reisekostenabrechnung der Lehrkräfte für 400.000 € erworbenen Lizenzen zum Einsatz.

Personaleinsatz

Die Bewirtschaftung des Schulgirokonto liegt in der Eigenverantwortlichkeit der Schulen.⁸³ Gemäß § 43 Abs. 4 Nr. 4 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) trägt die Schulleitung die Verantwortung für die Budgetbewirtschaftung im Rahmen der laufenden Verwaltungsgeschäfte. Den Arbeits- und Zeitaufwand für die Verwaltungsaufgaben von Schulen berücksichtigte das Kultusministerium nach eigener Aussage pauschaliert bei der unterrichtlichen Entlastung der Schulleitungen. Zudem erhalten die Schulträger allgemeinbildender Schulen auf Grundlage der Vereinbarung der Landesregierung mit den

⁸³ Vgl. § 32 NSchG.

kommunalen Spitzenverbänden einen finanziellen Ausgleich in Höhe von 8 Mio. €, in dem „auch der Aufwand für das Führen von Schulgirokonten“⁸⁴ enthalten ist.

An den 23 geprüften Schulen⁸⁵ befassten sich 79 Personen, davon 53 Lehrkräfte einschließlich Schulleitungen, mit dieser Aufgabe. Die aufgewendeten Zeitanteile stellten sich nach Angaben der Schulen wie folgt dar:

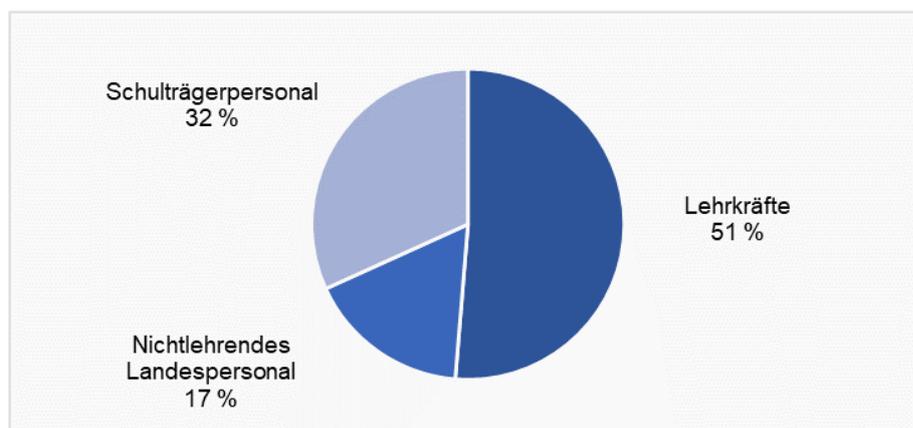


Abbildung 8: Zeitanteile des Personals an den geprüften Schulen

Insgesamt benötigten die geprüften Schulen Personal im Umfang von fünf Vollzeiteinheiten (VZE) für die Bearbeitung des Schulgirokontos – 2,6 VZE hiervon waren Lehrkräfte. Übertragen auf alle 2.545 allgemeinbildenden Schulen stünden rechnerisch Lehrkräfte im Umfang von 286 VZE⁸⁶ nicht vollständig für pädagogische Aufgaben zur Verfügung, sondern verwalten stattdessen das Schulgirokonto. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Aufgaben aus dem Tätigkeitsfeld der Lehrkräfte ausgegliedert werden können. Zu bestimmten pädagogischen Kernaufgaben, wie etwa auch der Durchführung von

⁸⁴ Drs. 17/7575.

⁸⁵ Geprüfte allgemeinbildende Schulen im Prüfungszeitraum der Jahre 2019 bis 2021, die nach den Kriterien „Zugehörigkeit zu den Regionalen Landesämtern für Schule und Bildung (RLSB)“, „Schulform“, „Schulgröße“ und „Stadt-Land-Verhältnis“ ausgewählt wurden.

⁸⁶ Berechnung: 2,6 VZE Lehrkräfte ÷ 23 geprüfte Schulen × 2.545 öffentliche allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2020/21 = 286 VZE.

Klassenfahrten, gehöre ein bestimmtes Maß an Verwaltungstätigkeiten untrennbar dazu.

Der LRH sieht den Verwaltungsaufwand insgesamt kritisch: Die Kosten des gesamten eingesetzten Personals für die Bewirtschaftung der Schulgirokonten (557 VZE⁸⁷) sind ausweislich der Hochrechnung mit umgerechnet mehr als 45 Mio. € anzusetzen.

Die nachfolgenden drei Prozesse waren mit einem unverhältnismäßig hohen zeitlichen Aufwand verbunden:

Entgeltliche Lernmittelausleihe

Seit der im Jahr 2004⁸⁸ in Niedersachsen eingeführten entgeltlichen Lernmittelausleihe müssen die Schulen die damit verbundenen Gelder selbst verwalten. Bereits im Jahr 2018 erteilte der Landtag der Landesregierung den Auftrag, die Einnahmen und Ausgaben der Lernmittelausleihe im Haushalt darzustellen.⁸⁹ Dies ist bis heute immer noch nicht umgesetzt.

Schulen dürfen ihre Lernmittel nach Erlasslage bis zu dreimal gegen Entgelt ausleihen. Aus Gründen der Nachhaltigkeit entschieden sich jedoch 21 der befragten 23 Schulen, ihre Schulbücher häufiger zu verleihen. Der höchste Kontostand einer der Schulen belief sich auf 145.000 €. Insgesamt befanden sich auf den 23 Schulgirokonten über 878.880 €, landesweit waren dies 33 Mio. €. ⁹⁰ Da die so entstandenen Überschüsse nach Erlasslage ausschließlich „für die Beschaffung von Lernmitteln zu verwenden“ sind,⁹¹ ist es den Schulleitungen nach eigener Aussage nicht möglich, die Mittel in dieser Höhe abzubauen.

⁸⁷ Berechnung: 5,04 VZE (Personal für Kontobewirtschaftung je Schule nach eigener Angabe) ÷ 23 geprüfte Schulen × 2.545 öffentliche allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2020/21 = 557 VZE.

⁸⁸ Haushaltsbegleitgesetz 2004 vom 12.12.2003 (Nds. GVBl. S. 446).

⁸⁹ Drs. 18/937.

⁹⁰ Kontostand vom 31.12.2022 nach Angabe des Kultusministeriums.

⁹¹ Runderlass des Kultusministeriums „Entgeltliche Ausleihe von Lernmitteln“ vom 01.01.2013 (SVBl. S. 30), Nr. 5.

Zudem ist der rechnerisch ermittelte Verwaltungsaufwand für die Buchungs- und Kassengeschäfte für die Lernmittelausleihe in den Schulen zu hoch: An sämtlichen allgemeinbildenden Schulen ist Personal im Umfang von 380 VZE (entspricht 26,2 Mio. €) mit dieser Aufgabe befasst. Zur Verdeutlichung: Dieser Betrag liegt über den jährlichen Einnahmen von 24,2 Mio. € aus der Lernmittelausleihe.

Vor diesem Hintergrund und der beträchtlichen Höhe der Kontostände regt der LRH an, die momentan praktizierte entgeltliche Lernmittelausleihe zu hinterfragen: Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist geboten. Hierbei sollte geprüft werden, ob alternativ die Umsetzung einer Lernmittelfreiheit – orientiert an anderen Bundesländern – wirtschaftlicher wäre. In jedem Fall müssen Lehrkräfte von Verwaltungsaufgaben entlastet werden.

Schulfahrten

Seit dem Jahr 2009 sind die Schulen verpflichtet, Zahlungen für Schulfahrten über ihr Schulgirokonto oder ein Schulträgerkonto abzuwickeln.⁹² Nach 14 Jahren nutzten Lehrkräfte an den 23 geprüften Schulen immer noch überwiegend ihre Privatkonten für Schulfahrten; dies birgt kassenrechtliche Risiken und entzieht den Zahlungsverkehr der Kontrolle. Die „historisch verankerte Praxis“ begründeten die Schulen mit dem Fehlen einer geeigneten digitalen Buchungs- und Kassensoftware.

Da allein die jeweilige Lehrkraft die Buch- und Kassenführung ihrer Schulfahrt verantwortete, ließen sich auch für die Fahrten, die über das Schulgirokonto gebucht wurden, weder Abrechnungspraxis noch Durchsetzung des Erstattungsanspruchs nachvollziehen: Mehr als 80 % der befragten Schulleiterinnen und Schulleiter gaben an, dass sich die Abrechnung von Schulfahrten ihrer Kenntnis entziehe.

⁹² Runderlass des Kultusministeriums „Führung von Girokonten durch die Schulen“ vom 01.09.2009 (SVBl. S. 377), Nr. 1.1.2.

Es ist aus Sicht des LRH geboten, dass das Kultusministerium den Abrechnungsprozess von Schulfahrten standardisiert und hierfür digitale Lösungen bereitstellt, sodass keine privaten Konten mehr verwendet werden.

Reisekosten der Lehrkräfte

Bereits im Jahr 2008 erwarb das Land für den Einsatz der elektronischen Reisekostenabrechnung im Lehrkräftebereich 85.000 Lizenzen im Wert von rd. 400.000 €. ⁹³ Keine dieser Lizenzen kam bis heute zum Einsatz.

In Niedersachsen rechnen auch im Jahr 2023 alle Lehrkräfte ihre Reisekosten händisch auf Papierformularen ab, die dann von den Schulleitungen auf sachliche und rechnerische Richtigkeit geprüft werden. Fehlende Routine führt nach Aussage der 23 geprüften Schulen zu einem Zeitaufwand von durchschnittlich einer Dreiviertelstunde je Reisekostenantrag in den Schulen.

Die Abrechnungspraxis sollte dringend einer Evaluation unterzogen werden. Ziel muss eine anwenderfreundliche digitale Lösung sein.

⁹³ Vgl. Jahresbericht 2016, S. 121 „Softwarelizenzen für die elektronische Reisekostenabrechnung im Schulbereich“.

8 Neubeschaffung des Großen Küstenboots der Wasserschutzpolizei

Trotz rechtzeitigen Beginns der Planung zur Neubeschaffung eines Großen Küstenboots im Jahr 2019 ist die zeitgerechte Inbetriebnahme im Jahr 2025 kaum mehr möglich. Das Ministerium für Inneres und Sport steuerte den Planungsprozess nicht hinreichend. Dies betrifft die zeitliche und die inhaltliche Planung des mit mindestens 20 Mio. € teuersten Einsatzmittels der Landespolizei.

So hatte das Ministerium Anfang des Jahres 2023 noch nicht endgültig über die konkreten Anforderungen an das zu beschaffende Boot entschieden. Bisher sind zudem keine Haushaltsmittel für die Beschaffung eingeplant. Das derzeit eingesetzte Große Küstenboot muss so voraussichtlich über das Jahr 2025 hinaus weiterverwendet werden. Die damit verbundenen technischen Risiken erhöhen die Wahrscheinlichkeit längerer Ausfallzeiten und höherer Reparaturkosten.

Ausgangslage für die Neubeschaffung des Großen Küstenboots

Die Wasserschutzpolizei Niedersachsen (WSP) setzt insbesondere im Küstenmeer bis zur zwölf Seemeilenzone ein sogenanntes Großes Küstenboot ein. Das derzeitige Große Küstenboot, Baujahr 2000, ist rd. 30 Meter lang und hat einen Tiefgang von 2,2 Metern. Es soll planmäßig bis zum Jahr 2025 im Küstenmeer in Betrieb sein.



Abbildung 9: Aktuelles Großes Küstenboot, Baujahr 2000 (Quelle: LRH)

Den Investitionsbedarf für eine Neubeschaffung hielten das Ministerium für Inneres und Sport und die WSP zuletzt in ihrem Bootskonzept aus dem Jahr 2018 mit 12,5 Mio. € fest. Auf Nachfrage des LRH im Jahr 2022 schätzte das Ministerium den Investitionsbedarf auf 20 bis 25 Mio. €. Damit handelt es sich bei dem geplanten neuen Großen Küstenboot um das teuerste Einsatzmittel der Landespolizei.

Unzureichende Planung bei der Neubeschaffung

Im Juni 2019 bat das Ministerium die Polizeidirektion (PD) Oldenburg, bis Ende des Jahres die Neubeschaffung des Großen Küstenboots zu konzeptionieren. Die PD beauftragte damit wiederum die Wasserschutzpolizeiinspektion Oldenburg. Diese setzte eine Arbeitsgruppe ein, die ein einziges Mal im September 2019 für 2,5 Stunden tagte. Die PD und das Ministerium hatten keine Vertretungen entsandt. Die Arbeitsgruppe protokollierte, dass das neue Boot auf die wasserschutzpolizeilichen Aufgaben im Zuständigkeitsbereich ausgelegt sein müsse. So solle ein maximaler Tiefgang von 2,5 Metern nicht überschritten werden, um die Inselhäfen weiterhin anlaufen zu können. Darüber hinaus enthielt das Protokoll mit Bezug auf maritime Bedrohungslagen Forderungen, auf dem Boot u. a. eine Hubschrauberplattform sowie eine Stellfläche für den Transport von vier Mehrzweckbooten einzuplanen.

Das Konzept der Wasserschutzpolizeiinspektion, das im Dezember 2019 über die PD dem Ministerium vorgelegt wurde, enthielt demgegenüber abweichende Anforderungen an das neue Boot. U. a. sah es die Transportmöglichkeit nur noch für ein einziges Mehrzweckboot vor. Im Vergleich zu dem bisherigen Großen Küstenboot sollte sich aber die Anzahl an Kabinen und Nasszellen verdoppeln. Dem Konzept zufolge sollte das neue Boot eine Gesamtlänge von 42 Metern nicht überschreiten.

Im März 2021 berichtete die PD erneut an das Ministerium und wies auf die kritische Zeitlage hin. Sie halte eine baldige Neubeschaffung für notwendig, da sich bei dem im Einsatz befindlichen, mittlerweile über 20 Jahre alten Großen Küstenboot die Reparaturkosten und Ausfallzeiten häufen würden. Ihrem Bericht fügte die PD den Entwurf einer Leistungsbeschreibung für eine Ausschreibung bei. Danach sollte das neue Große Küstenboot eine Länge von ca. 40 bis 42 Metern und einen Tiefgang von maximal 3,5 Metern haben. Insgesamt waren in der Leistungsbeschreibung die konkreten einsatztaktischen Anforderungen beschrieben. Das Ministerium folgte dem Vorschlag der PD. Es stellte im Oktober 2021 der Zentralen Polizeidirektion (ZPD) Haushaltsmittel für die Vergabe der Planungsleistung zur Verfügung. Die ZPD beauftragte im August 2022 ein Ingenieurbüro mit der Planung dieses Boots.

Im März 2023 teilte das Ministerium dem LRH mit, dass es für dieses Boot mittlerweile von einer Länge von 45 bis 46 Metern ausgehe. Das Ingenieurbüro sei zwischenzeitlich gebeten worden, zwei parallele Konzepte zu entwickeln: Das eine Konzept solle Bedarfe berücksichtigen, die sich aus maritimen Bedrohungslagen ergeben, das andere nicht. Die Ergebnisse beider Planungen sollen im Frühsommer 2023 vorliegen.

Wie dargestellt, legte das Ministerium zunächst die konkrete Leistungsbeschreibung der PD Oldenburg zugrunde. Der LRH kritisiert, dass das Ministerium die einsatztaktischen Anforderungen an das Boot vor der ersten Auftragsvergabe nicht erkennbar bewertete.

Warum beispielsweise durch die Verdopplung der Unterbringungsmöglichkeiten und Nasszellen die Standards deutlich erhöht werden sollten, war nicht nachvollziehbar dokumentiert. Zudem sieht der LRH es als Einschränkung der Einsatzfähigkeit der Wasserschutzpolizei an, wenn die Inselhäfen wegen eines zu großen Tiefgangs nicht mehr mit dem Großen Küstenboot erreicht werden könnten. Die Argumentation des Ministeriums, die Besatzung könne bei Bedarf mit einem Beiboot übersetzen, greift aus Sicht des LRH beispielsweise für Einsätze wie bei einem Schiffsunfall in einem Inselhafen zu kurz. Der LRH bemängelt weiterhin, dass die Landespolizei das Ingenieurbüro nach einer zunächst eindeutigen Planungsgrundlage in einem zweiten Schritt mit zweigleisigen Planungen beauftragte. Hieraus ergibt sich aus Sicht des LRH, dass die vorherige Planung unzureichend war.

Verzögerungen im Beschaffungsverfahren

Der LRH konnte für den Zeitraum vom Juni 2019 bis Oktober 2021 den Akten keinerlei Aktivitäten des Ministeriums entnehmen.

Bereits im Jahr 2015 empfahl die seinerzeit für die WSP zuständige ZPD, die Laufzeit des Großen Küstenboots aus Gründen der Sicherheit nicht zu verlängern.

Im Jahr 2018 sahen das Ministerium und die dann zuständige PD Oldenburg die Neubeschaffung in dem Bootskonzept vor.

Das im Dezember 2019 dem Ministerium von der PD vorgelegte Konzept der Wasserschutzpolizeiinspektion zur Neubeschaffung berücksichtigte die Laufzeit des bisherigen Großen Küstenboots bis in das Jahr 2025. Es forderte, dass bereits im Jahr 2020, spätestens im Jahr 2021, die entsprechenden Haushaltsmittel für den Bau des neuen Boots bereitgestellt werden müssten. Anderenfalls „wäre die erforderliche fristgerechte Bereitstellung eines großen Küstenboots gefährdet“.

Bewertbare Ergebnisse der aktuellen Doppelplanung sollen nunmehr erst im Frühsommer 2023 vorliegen.

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium das Verfahren nunmehr vorantreibt. Er sieht aber in dem Umstand, dass das Ministerium über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren keine erkennbaren Aktivitäten entfaltet, den wesentlichen Grund für die Verzögerungen.

Fehlende Finanzierung und ihre Folgen

Erschwerend kommt hinzu, dass der Haushaltsplan bis heute keine Mittel für die Beschaffung des neuen Großen Küstenboots ausweist. Bei der Beschaffung des neuen Boots sind zudem die notwendige Vorlaufzeit für das Vergabeverfahren und den Bau zu beachten. Der LRH hält die planmäßige Ablösung des bisherigen Boots im Jahr 2025 deswegen nicht für realisierbar. Besonders problematisch ist dies angesichts der internen Empfehlung der Polizei aus dem Jahr 2015, die Laufzeit des bisherigen Boots „aus Gründen der Schiffssicherheit“ nicht zu verlängern. Das Ministerium räumt hierzu ein, dass der Betrieb des vorhandenen Großen Küstenboots nach dem Jahr 2025 zwar möglich, aber mit technischen Risiken verbunden sei. Die Wahrscheinlichkeit längerer Ausfallzeiten steige. Zudem schmälere die technische Veralterung den einsatztaktischen Wert.

Mangelhafte Vergabe der Planungsleistungen

Wie dargelegt, erteilte die ZPD im August 2022 den Auftrag für die Ausführung der Planungsleistungen an ein Ingenieurbüro. Gegenstand des Auftrags war auch die Begleitung des Vergabeverfahrens für den Bau des Boots.

Das Ministerium begründete dies mit einer reibungslosen Projektdurchführung von der Planung bis zur Bootsübergabe.

Der LRH hält es für problematisch, dass die ZPD das Ingenieurbüro nicht nur mit der Planung der Bauunterlagen beauftragt hat. Ob eine über die Planung hinausgehende Leistung überhaupt benötigt wird, ist derzeit offen, weil – wie dargestellt – noch keine Haushaltsmittel für

den Neubau eingeplant sind. Allein deshalb ist aus Sicht des LRH nicht absehbar, ob und ggf. wann der Bau des Boots in Auftrag gegeben werden kann. Eine reibungslose Projektdurchführung ist zudem schon wegen der zeitlichen Verzögerungen nicht mehr gegeben. Das Ministerium räumte nunmehr ein, dass das abgeschlossene zusätzliche Leistungspaket nicht hätte vereinbart werden sollen. Aktuell werde angestrebt, sich aus dieser Verpflichtung zu lösen.

Gesamtwürdigung

Das bisherige Verfahren zur Neubeschaffung eines Großen Küstenboots ist geprägt durch eine unzureichende Steuerung des Ministeriums für Inneres und Sport. Für deutlich mehr als zwei Jahre konnte der LRH keine zielgerichteten Aktivitäten des Ministeriums feststellen. Es wäre geboten gewesen, das Ministerium als Entscheidungsträger enger mit den fachlichen, haushalterischen und vergaberechtlichen Kompetenzen anderer Stellen, wie der WSP und der ZPD, zu verknüpfen. Eine einzige Arbeitsgruppensitzung auf Inspektionsebene – ohne Beteiligung des Ministeriums und der PD – ist in Anbetracht der hohen Investitionssumme und der komplexen Vergabe unzureichend. Eine sachgerechte Steuerung hätte vielmehr eine vom Ministerium zu leitende Projektorganisation erfordert. Im Ergebnis wird das neue Große Küstenboot nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen, obwohl die ersten Schritte rechtzeitig eingeleitet worden waren. Längere Ausfallzeiten und höhere Reparaturkosten des vorhandenen Großen Küstenboots können die Folge sein.

9 Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei den Landesforsten beim Betrieb von Bestattungswäldern

Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten betreibt zusammen mit einer privaten Gesellschaft in Niedersachsen Bestattungswälder. Die mehr als 20 Jahre bestehende Geschäftsbeziehung wurde bislang nicht hinterfragt. Nach möglicherweise wirtschaftlicheren Alternativen wurde nicht gesucht.

Die Steuerung des Geschäftsfeldes Bestattungswälder ist zu optimieren. Es fehlt ein kontinuierlicher Prozess, um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.

Ausgangssituation

Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) unterhält seit dem Jahr 2002 Geschäftsbeziehungen mit einer privaten Gesellschaft, die bundesweit an 79 Standorten Bestattungswälder betreibt.

Bestattungswälder sind Waldgrundstücke, die zur Beisetzung von Totenasche von einem öffentlich-rechtlichen Friedhofsträger oder einem privaten Rechtsträger errichtet, betrieben und genutzt werden.⁹⁴

In einer exklusiven Zusammenarbeit betreiben die NLF und die private Gesellschaft in Niedersachsen gegenwärtig 14 Bestattungswälder. Seit der Errichtung des ersten Bestattungswaldes im Jahr 2003 führte die NLF zuletzt jährlich im Schnitt 3.500 Bestattungen durch. Sie überließ insgesamt rd. 14.000 Bäume zur Nutzung als Begräbnisstätten.

⁹⁴ Barthel in Praxis der Kommunalverwaltung Nds. K-13, BeStattG § 10, Nr. 1.2.5.



Abbildung 10: Bestattungswald in der Nähe von Wolfenbüttel (Quelle: LRH)

Die 14 Bestattungswälder nehmen 207 ha der insgesamt rd. 330.000 ha Landeswaldfläche ein. Das Geschäftsfeld der Bestattungswälder ist bei der Niedersächsischen Landesforsten Services GmbH (NLF Services GmbH), einer 100%igen Tochtergesellschaft der NLF, angesiedelt. Die NLF Services GmbH übernimmt Dienstleistungen für Dritte auf Flächen der NLF. Das Geschäftsfeld Bestattungswälder erwirtschaftete in den vergangenen Jahren mehr als 50 % der Umsätze der NLF Services GmbH⁹⁵:

Geschäftsfelder	Umsatzerlöse	
	€	%
Bestattungswälder	3.328.568	55,3
Forsteinrichtungen	1.826.611	30,4
Holzlogistik, Dienstleistungen	490.778	8,2
Garten- und Landschaftsbau	225.149	3,7
Naturdienstleistungen	49.492	0,8
Sonstige	98.591	1,6
Summe	6.019.189	100

Tabelle 8: Umsatzerlöse der NLF Services GmbH im Jahr 2021
(Quelle: Jahresabschluss NLF Services GmbH, Bundesanzeiger)

⁹⁵ Die Umsatzerlöse der NLF betragen im Jahr 2021 knapp über 164 Mio. € (Quelle: Jahresabschluss und Lagebericht der Niedersächsischen Landesforsten (AöR)).

Obwohl der Flächenanteil der Bestattungswälder im Verhältnis zu der Fläche des Landeswaldes gering ist, stellt das Geschäftsfeld innerhalb der Betätigungen der NLF Services GmbH das umsatz- und gewinnstärkste Geschäftsfeld dar.

Dem Geschäftsfeld liegt ein komplexes Vertragswerk zugrunde. An diesem sind neben der NLF, der NLF Services GmbH und der privaten Gesellschaft auch die Friedhofsträger⁹⁶ – in der Regel eine Kommune – und die Bestattungswald-Kunden beteiligt.

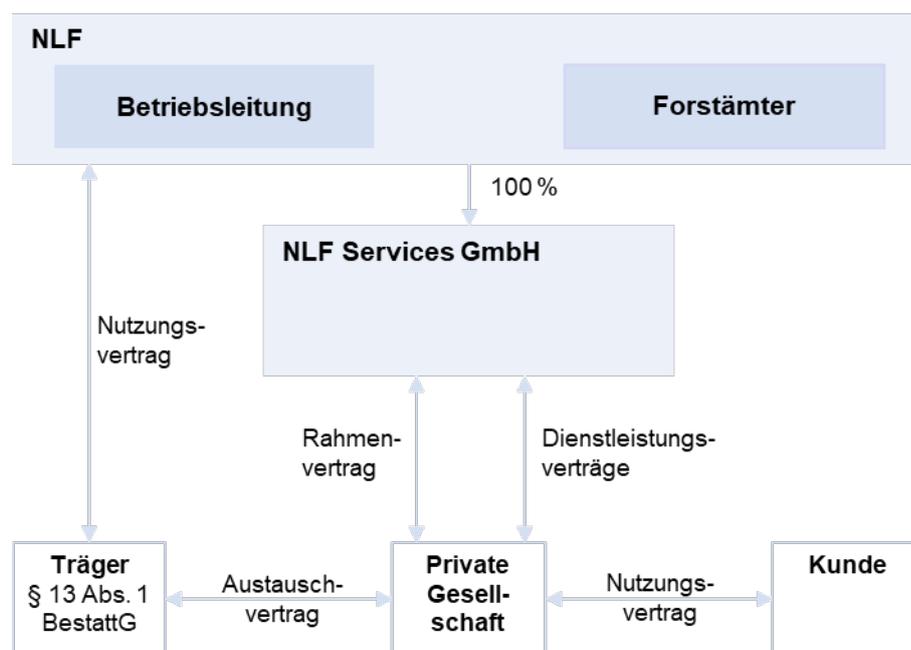


Abbildung 11: Vertragliche Beziehungen der Beteiligten

Der Rahmenvertrag und die Dienstleistungsverträge zwischen der NLF und der privaten Gesellschaft regeln insbesondere die Leistungen und die Vergütung. Für umfangreiche Leistungen erhielt die NLF ein Nutzungs- bzw. Dienstleistungsentgelt. Dienstleistungen sind insbesondere die Einräumung von Nutzungsrechten an den Bestattungswaldflächen, die Übernahme der Verkehrssicherungspflichten, die Errichtung benötigter Infrastrukturen, die Betreuung der Bestattungswald-Kunden vor Ort und die Durchführung der Bestattungen. Dazu kommen Provisionen z. B. für die Vermittlung von Bestattungswald-

⁹⁶ § 13 Abs. 1 Satz 1 BestattG.

Kunden. Im Ergebnis erhält die NLF noch nicht einmal die Hälfte der Erlöse. Die private Gesellschaft trägt u. a. ihre Bekanntheit bei, übernimmt die Schulung der Bediensteten der NLF und die vertragliche Betreuung der Bestattungswald-Kunden.

Seit mehr als 20 Jahren exklusive Zusammenarbeit mit der privaten Gesellschaft ohne Handlungsalternativen

Die seit mehr als 20 Jahren andauernde exklusive Zusammenarbeit mit der privaten Gesellschaft genügt nach Auffassung des LRH nicht dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit: Die NLF führte während der Zusammenarbeit keine begleitende Erfolgskontrolle durch, die den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügte.

Die NLF, eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts, ist zur Wirtschaftlichkeit verpflichtet.⁹⁷ Dazu gehört, langjährige Geschäftsbeziehungen regelmäßig und umfassend zu überprüfen, indem eine begleitende Erfolgskontrolle durchgeführt wird.

Nach eigenen Angaben beobachte die NLF seit Jahren den Waldbestattungsmarkt. Im Rahmen eines mitlaufenden Controllings überprüfe sie immer wieder Handlungsalternativen. Bisher habe diese Marktbeobachtung keine profitableren Alternativen ergeben. Konkrete Angebote von Wettbewerbern der privaten Gesellschaft holte die NLF allerdings nicht ein. Auch die Möglichkeit, eigene Bestattungswälder zu betreiben, untersuchte die NLF nicht ausreichend.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.⁹⁸ Eine laufende Beobachtung, wie sie die NLF mit der Beobachtung des Waldbestattungsmarkts und des Controllings des Geschäftsfeldes Bestattungswälder

⁹⁷ § 7 LHO in Verbindung mit § 105 LHO und §§ 1 und 12 Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Landesforsten.

⁹⁸ Verwaltungsvorschrift Nr. 2.3.2 zu § 7 LHO.

betreibt, kann die Beurteilung der Entwicklung der Maßnahme ergänzen, die geforderte Erfolgskontrolle aber nicht ersetzen.⁹⁹

Nach Ansicht des LRH sollte die NLF vor der Eröffnung weiterer Bestattungswälder Handlungsalternativen prüfen, um die Ertragssituation weiter zu verbessern. Folgende Ansatzpunkte sind denkbar:

- Verbesserung der Erlösverteilung mit dem bisherigen Partner zugunsten der NLF,
- Einholung von Vergleichsangeboten anderer Anbieter,
- Kalkulation der Eigenvermarktung von Bestattungsflächen mit Chancen und Risiken.

Steuerung des Geschäftsfeldes Bestattungswälder optimieren

Wesentliches Instrument für die Steuerung des Geschäftsfeldes Bestattungswälder sind nach Angaben der NLF sogenannte Ergebnisübersichten. Die Ergebnisübersichten sind Kalkulationstabellen, die Analysen im Quervergleich der Bestattungswälder ermöglichen und quartalsweise aktualisiert werden. Auffällig ist, dass die Aufwendungen der Bestattungswälder in den Ergebnisübersichten nur summarisch betrachtet werden. Die Erträge hingegen lassen sich anhand mehrerer Unterkategorien differenzierter analysieren.

Weder in den Ergebnisübersichten noch in den übrigen dem LRH vorgelegten Dateien wurden zudem finanzielle Daten (Erträge, Aufwendungen, Ergebnisse) mit allgemeinen Daten ins Verhältnis gesetzt. Allgemeine Daten sind etwa die Anzahl der in den jeweiligen Bestattungswäldern jährlich durchgeführten Bestattungen, die Größe der Bestattungswälder oder die Anzahl überlassener Bäume. Verhältniszahlen können strukturelle Probleme und Fehler im Datenbestand aufdecken.

⁹⁹ Verwaltungsvorschrift Nr. 2.3.3 zu § 7 LHO.

Demnach ist die Steuerung des Geschäftsfeldes Bestattungswälder zu optimieren. Der eigene Aufwand ist durch die NLF direkt beeinflussbar. Die Erträge hingegen werden vor allem durch die Erlöse der privaten Gesellschaft bestimmt. Dabei kann eine differenzierte Betrachtung der Aufwendungen der Bestattungswälder Fehlentwicklungen und Einsparpotenziale aufdecken. Der LRH empfiehlt daher, die bereits vorhandenen Daten zu den Aufwendungen der Bestattungswälder in das Steuerungsinstrument zu integrieren, und um geeignete Verhältniszahlen zu ergänzen.

Kein kontinuierlicher Verbesserungsprozess im Geschäftsfeld Bestattungswälder

Die NLF hat nach § 6 Abs. 6 ihrer Satzung kontinuierliche Verbesserungsprozesse einzusetzen, um eine stetige und nachhaltige Weiterentwicklung zu fördern. Im Geschäftsfeld der Bestattungswälder gab es bislang keinen kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Begründet wurde dies damit, dass sich das Geschäftsfeld stetig weiterentwickelte.

Der LRH stellte jedoch fest, dass Verbesserungsbedarfe bestehen, die sich unabhängig von der Weiterentwicklung des Bereichs ergeben. Bislang fand z. B. kein regelmäßiger Austausch zwischen den einzelnen Forstämtern und der Betriebsleitung statt. Als Folge unterblieb die Weitergabe von Erfahrungswerten. Die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Standorte könnte aus Sicht des LRH gesteigert werden, wenn gute Ansätze in allen Forstämtern adaptiert würden. In einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess könnten diese und andere Optimierungsbedarfe umgesetzt werden.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

10 Reformbedarf bei der Struktur der Finanzämter

Die Digitalisierungsmaßnahmen der Steuerverwaltung bewirken einen tiefgreifenden Wandel der Arbeitsabläufe in den Finanzämtern. Um die hieraus resultierenden Effizienzpotenziale zu realisieren, ist eine organisatorische Reform der Steuerverwaltung notwendig. Die Fusion von einzelnen Finanzämtern unter Erhalt aller Standorte, wie sie in den Jahren 2019 bis 2023 erfolgt ist, reicht nicht aus, um zukunftsfeste Strukturen zu schaffen.

Digitalisierung verändert die Steuerverwaltung

Die Steuerverwaltung hat bereits umfangreiche Digitalisierungsmaßnahmen umgesetzt und entwickelt diese laufend weiter. Die Arbeit in den Finanzämtern ist mit vielen integrierten Verfahren stark automatisiert. Ziel ist, die Masse der Steuerbescheide automatisch, d. h. von der elektronischen Erklärung über die maschinelle Prüfung bis zum digitalen Steuerbescheid, ohne jegliche personelle Bearbeitung zu erstellen. Damit nimmt die Steuerverwaltung schon jetzt eine Vorreiterrolle für andere Teile der Verwaltung ein.

Die Digitalisierung führt damit zu erheblichen Veränderungen der Tätigkeiten, verbunden mit Einsparpotenzialen bei Personal und Gebäudekapazitäten.

Forderungen des LRH im Jahresbericht 2015

Bereits im Jahr 2015 wies der LRH auf einen erheblichen Reformbedarf in der Organisation der Finanzämter hin.¹⁰⁰ In Niedersachsen war seinerzeit die Entwicklung der Wirtschaftskraft und der Bevölkerung

¹⁰⁰ Jahresbericht 2015, S. 49 „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“.

regional sehr unterschiedlich. Dennoch hatten sich die Standorte der Finanzämter seit Jahrzehnten praktisch nicht geändert.

Der LRH forderte im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung u. a.

- eine Mindestgröße für die Veranlagungsfinanzämter, um den wirtschaftlichen Einsatz des Personals und eine sachgerechte Aufgabenerfüllung sicherzustellen,
- eine zeitnahe Schließung von acht Veranlagungsfinanzämtern durch Zusammenlegung und die Schließung von neun weiteren Veranlagungsfinanzämtern bis zum Jahr 2020,
- eine Zentralisierung von Dienststellen, um kleinere Veranlagungsfinanzämter aufzuwerten und einzelne Regionen des Landes gezielt zu stärken,
- vorhandene Gebäuderessourcen zu nutzen sowie
- vermehrt Telearbeit zu ermöglichen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern und soziale Härten aufzufangen.

Die vorgeschlagenen Strukturoptimierungen setzte die Steuerverwaltung nur in sehr begrenztem Umfang um.

Umgesetzte Reform

Die Landesregierung beschloss im Sommer 2018 eine Strukturreform der Finanzverwaltung. Kernstück der Reform war die Zusammenlegung einzelner Finanzamtsbezirke unter Beibehaltung aller bisherigen Standorte. Dazu wurden in acht Fällen jeweils zwei Veranlagungsfinanzämter unter Berücksichtigung ihrer regionalen Beziehungen

fusioniert. Die große Mehrheit der vormals 57 Veranlagungsfinanzämter blieb unverändert, ebenso die zehn Sonderfinanzämter¹⁰¹.

Als Ziel der Reform gab das Finanzministerium an, die Steuerverwaltung „auf die kommenden demografischen Herausforderungen und die sich durch die Digitalisierung ändernden Kommunikationswege der Bürgerinnen und Bürger“ vorzubereiten und „zu gewährleisten, dass die Finanzämter auch künftig in allen ihren fachlichen Einheiten die ihnen obliegenden Aufgaben effektiv und effizient erfüllen können.“¹⁰²

Als Entscheidungsgrundlage legte das Finanzministerium im Juli 2018 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor.¹⁰³ Diese umfasste zwar die Jahre bis 2030. Dennoch rechnete das Finanzministerium mögliche „Digitalisierungsgewinne“, wie einen voraussichtlichen Rückgang der personellen Bearbeitung durch die fortschreitende Digitalisierung, ausdrücklich nicht ein.

Prüfung des LRH

Im Jahr 2021 prüfte der LRH die Finanzamtsstruktur hinsichtlich ihrer ehemals 57 und nach den Fusionen 49 Veranlagungsfinanzämter mit weiterhin 57 Standorten¹⁰⁴ erneut. Mit Blick auf zukunftsfeste Strukturen betrachtete der LRH bei der Aufbau- und Ablauforganisation die Potenziale der Digitalisierung, neue Arbeitsformen, die demografische Entwicklung, Standortfragen, Bau- und Raumbedarfe sowie generell die Vorgaben des § 7 LHO zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Dabei kommt der LRH zu dem Ergebnis, dass in den Reformbemühungen des Finanzministeriums keine Gesamtstrategie zu erkennen ist. Die acht Fusionspaare sind nicht Teil einer umfassenden Strukturreform, sondern stehen als separate Maßnahme für sich. Das

¹⁰¹ Sechs Finanzämter für Großbetriebsprüfung und vier Finanzämter für Fehndung und Strafsachen.

¹⁰² Strukturreform für eine zukunftsfeste und weiterhin bürgernahe Finanzverwaltung, Link zum Finanzministerium (Abruf am 15.12.2022).

¹⁰³ Vgl. Link Fn. 102 „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Struktur der Finanzämter“, (Abruf am 18.12.2022).

¹⁰⁴ Zuzüglich einer bereits bestehenden Außenstelle an einem weiteren Standort.

Finanzministerium evaluierte den Prozess nicht fortlaufend engmaschig und erstellte keine Anschlussplanung. Auch sämtliche Planungen für die Zentralisierung von Arbeitsbereichen vertagte es auf die Zeit nach den Fusionen.

Das Finanzministerium verwendete so einen Zeitraum von mehr als sieben Jahren seit dem Jahr 2015, um lediglich acht Fusionen zu planen und durchzuführen. Damit verpasste das Finanzministerium Chancen, um vorausschauend eine wesentliche Strukturreform einzuleiten.

Potenziale der Digitalisierung

Das Finanzministerium stellte in seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zunächst mehrere Handlungsalternativen zur Verlagerung oder Zentralisierung von Bestimmungsaufgaben dar, verwarf diese dann aber.¹⁰⁵ Die weitere Betrachtung konzentrierte sich allein auf die beschriebene Fusion jeweils zweier benachbarter Finanzämter in acht Fällen.

Für die Ermittlung des Reformbedarfs verwendete das Finanzministerium sogenannte Entwicklungsbögen mit Stand Kalenderjahr 2016. Hierin hatte es zahlreiche Daten je Finanzamt zusammengestellt. Diese Entwicklungsbögen waren aus Sicht des LRH für perspektivische Betrachtungen nur begrenzt geeignet, zumal sie nicht zu allen Themenfeldern aktuelle Werte enthielten. Insbesondere gingen die Entwicklungsbögen nicht von der Annahme eines zukünftig geringeren Personalbedarfs aufgrund des demografischen und fortschreitenden digitalen Wandels aus. Schon zur Zeit der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung waren maßgebliche Änderungen bei der digitalen Unterstützung in Umsetzung oder absehbar. So z. B. durch das Gesetz zur Modernisierung des Bestenungsverfahrens vom 18.07.2016¹⁰⁶, mit dem u. a. ein verstärkter Einsatz der Informationstechnologie im

¹⁰⁵ Vgl. Link Fn. 102 „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Struktur der Finanzämter“, Abschnitt 3.

¹⁰⁶ BGBl. I S. 1679.

Besteuerungsverfahren sowie der Verzicht auf Papiervorgänge beschleunigt wurden.

Weitere wesentliche Meilensteine der Digitalisierung sind

- diverse zum Verfahren KONSENS¹⁰⁷ gehörende Projekte, auf dem Weg zu einer vollständig elektronischen Steuerakte,
- die Pflicht zur Abgabe von elektronischen Steuererklärungen,¹⁰⁸
- das ELSTER-Onlineportal für die Abgabe von Steuererklärungen und die Kommunikation mit der Steuerverwaltung,
- der vollautomatisierte Erlass von Steuerbescheiden,
- die Pflicht zur elektronischen Übermittlung von Bilanzen,
- die Bekanntgabe von Verwaltungsakten durch Bereitstellung zum Datenabruf sowie
- die digitale Außenprüfung.

Der mittlerweile sehr hohe Digitalisierungsgrad schafft bereits jetzt Einsparpotenziale bei Verwaltungs-, Personal- und Raumkosten.

Weitere Digitalisierungsfortschritte werden folgen. Auch wenn die Auswirkungen nicht für jedes Einzelprojekt belastbar vorliegen, haben die Digitalisierungsprojekte in ihrer Gesamtheit signifikante Auswirkungen, die bei langfristigen Entscheidungen zur Struktur der Finanzämter nicht hätten vernachlässigt werden dürfen.

¹⁰⁷ Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.
¹⁰⁸ Die Einkommensteuererklärung ist nach § 25 Abs. 4 Satz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) grundsätzlich elektronisch zu übermitteln, wenn Gewinneinkünfte erzielt werden. Gewinneinkünfte sind Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft (§§ 13, 13 a, 14 EStG), Gewerbebetrieb (§§ 15, 16, 17 EStG) und selbstständiger Arbeit (§ 18 EStG).

Begrenzter Erfolg der Reform

Auch das Reformziel, die effektive und effiziente Aufgabenerfüllung in allen fachlichen Einheiten der Finanzämter dauerhaft zu gewährleisten, erreichte das Finanzministerium nicht.

Finanzämter sind in teilweise sehr kleine Arbeitsbereiche gegliedert. Einer dieser Bereiche ist die Veranlagung Land- und Forstwirtschaft. Auch bei den fusionierten Ämtern ist in diesem Aufgabengebiet die Vertretung im Urlaubs- und Krankheitsfall nicht sichergestellt. Dies gilt ebenso für die meisten der nicht von der Reform betroffenen Finanzämter. Dieser Effekt wird noch verstärkt durch den Rückgang der Zahl land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und entsprechend sinkender Personalzuweisung für diesen Arbeitsbereich.

Acht bisher nicht fusionierte Veranlagungsfinanzämter unterschritten bereits im Jahr 2016 bei der Untersuchung einer internen Arbeitsgruppe der Steuerverwaltung die selbst festgelegten Mindestgrößen in mehreren Aufgabenbereichen.

Auf Grundlage der Personalzuweisung für das Jahr 2020 galt dies neben der Veranlagung Land- und Forstwirtschaft bei diesen acht Finanzämtern auch für die Grundbesitzstelle. Drei dieser acht Finanzämter unterschritten zusätzlich auch die Mindestgröße für die Erhebungsstelle.

Um arbeitsfähige Einheiten zu schaffen, befürwortet der LRH die Zentralisierung der Veranlagungstätigkeit für Land- und Forstwirtschaft an wenigen Standorten und regt eine Zusammenlegung mit den Dienststellen der land- und forstwirtschaftlichen Außenprüfung an. Solche bestehen bei elf Finanzämtern.

Auch für die Grundbesitzstellen hält der LRH es für sinnvoll, diese nach Abschluss der Grundsteuerreform bei mehreren Finanzämtern zu zentralisieren, zumal dann von einem sinkenden Personalbedarf auszugehen ist.

Insgesamt sieht der LRH grundlegenden organisatorischen Handlungsbedarf, dem selbst weitere Finanzamtsfusionen in der bisherigen Vorgehensweise nicht genügen würden.

Unterlassene Nutzung von Raumreserven

Der Forderung des LRH im Jahresbericht 2015, die vorhandenen Gebäuderessourcen zu nutzen, kam das Finanzministerium bis ins Jahr 2022 nicht nach. Dies gilt sowohl bei der Durchführung der Fusionen als auch für die Frage zusätzlichen Raumbedarfs bei anstehenden Baumaßnahmen. Das Finanzministerium verzichtete trotz der Forderung des LRH ausdrücklich darauf, Überkapazitäten bei den Finanzämtern systematisch zu erheben.

Das Raumeinsparpotenzial ist zwischenzeitlich weiter gestiegen und wird noch weiter steigen, u. a. durch

- die generell zunehmende Digitalisierung,
- den Wegfall der Kontingentierung der Telearbeitsplätze in den Finanzämtern und die grundsätzliche Möglichkeit der Beschäftigten, ohne gesondertes Genehmigungsverfahren bis zu 30 % ihrer Arbeitszeit im Kalenderhalbjahr mobil zu arbeiten,¹⁰⁹
- Akteneinsparpotenzial bei den bisherigen Einheitswertakten nach der Grundsteuerreform sowie
- elektronische Prüferakten im Bereich der Prüfdienste.

Die Ermittlung und der Abbau von Überkapazitäten sind schon unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zwingend. Hinzu kommen Aspekte des Klimaschutzes und steigende Energiekosten.

¹⁰⁹ Vereinbarung vom 30.11.2022 gemäß § 81 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz über Telearbeit und mobile Arbeit in den Finanzämtern.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium widerspricht in seiner Stellungnahme der zentralen Folgerung des LRH, die Digitalisierung erfordere zeitnah eine umfassende Strukturanalyse der Steuerverwaltung.

Es verweist auf zusätzliche Aufgaben der Steuerverwaltung, wie z. B. den sich ständig erweiternden Datenaustausch mit dem Ausland und die Registermodernisierung. Diese würden – neben ständigen Veränderungen des Steuerrechts – durch digitalisierte Arbeitsabläufe entstehende Einsparpotenziale regelmäßig kompensieren.

Die Personalausstattung in den Finanzämtern liege in nahezu allen Ländern deutlich unterhalb des errechneten Bedarfs, bei dessen Berechnung die Digitalisierung bereits berücksichtigt werde. Das Finanzministerium verweist dazu auf sinkende Beschäftigtenzahlen bei steigenden Fallzahlen mit erhöhter Komplexität. Eine Tendenz zu einem sinkenden Personalbedarf sei derzeit nicht zu erkennen.

Der Steuerverwaltung sei es weiterhin ein Anliegen, auch vor Ort in der Fläche ansprechbar zu sein. Vor allem sei eine Präsenz in allen Landesteilen weiterhin dringend notwendig, um auch zukünftig Nachwuchskräfte in ausreichender Quantität und Qualität zu gewinnen. Die Nachwuchsgewinnung solle nicht durch Standortreduzierungen geschwächt werden. Zudem werde die Digitalisierung künftig weitergehende dezentrale Arbeitsmöglichkeiten eröffnen, sodass Organisationsveränderungen eher ohne Aufgabe von Standorten in der Fläche stattfinden dürften. Gegenwärtig überprüfe das Finanzministerium die Auslastung des Gebäudebestands.

Der LRH bleibt bei seiner Einschätzung, dass die mit der Digitalisierung einhergehenden Veränderungen nicht auf Personalminder- bzw. -mehrbedarfe beschränkbar sind. Sie ermöglichen und erfordern, die Ablauf- und Aufbauorganisation umfassend zu optimieren. Auch nach einer Strukturreform können die Finanzämter flächendeckend in Niedersachsen verteilt bleiben. Für Nachwuchskräfte wird die Entfernung

zum Ausbildungsfinanzamt im Vergleich zu anderen Ausbildungsangeboten wettbewerbsfähig bleiben. Dies kann die Steuerverwaltung darüber hinaus auch durch die Ausgestaltung der neuen Arbeitsformen beeinflussen.

Fazit

Die voranschreitende Digitalisierung der Steuerverwaltung erfordert, ihre Struktur umfassend zu überprüfen. Die bisherigen Fusionen einzelner Finanzämter bei Beibehaltung aller Standorte reichen nicht aus, um zukunftsfeste Strukturen zu schaffen.

Mit der zunehmenden Digitalisierung treten regionale Bezüge in der Fallbearbeitung in den Hintergrund. Der gesetzliche Auftrag der Steuerverwaltung besteht vorrangig darin, die Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben.¹¹⁰ Die Beibehaltung aller Finanzamtsstandorte begründet dies nicht.

Zudem erfordern der Ausbau mobiler Arbeitsformen und die anstehende energetische Sanierung der Gebäudesubstanz die Analyse der Standorte. Aus Sicht des LRH sollten nur die Gebäude saniert werden, die mittelfristig auch benötigt werden. Dazu bedarf es einer umfassenden Betrachtung, die auch Aufgabenverlagerungen einbezieht, die z. B. Finanzämter im ländlichen Raum stärken könnten.

Eine generelle Linie der Steuerverwaltung, an den seit Jahrzehnten bestehenden Standorten unbeirrt festzuhalten, darf Überlegungen zur Optimierung nicht verhindern.

¹¹⁰ § 85 Abgabenordnung.

11 Auflösung des Landesbetriebs für Landesvermessung und Geobasisinformation?

Die Konstruktion des Landesbetriebs für Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen innerhalb des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen sollte überprüft werden. Sie führt zu Doppelstrukturen. Während der Landesbetrieb insbesondere gegründet wurde, um Geobasisdaten und Serviceleistungen am Markt anzubieten, betreibt er mittlerweile überwiegend Verfahrensentwicklung und IT-Koordination für das Landesamt. Aufgaben und Personal des Landesbetriebs könnten in das Landesamt integriert werden.

Die Bilanzen des Landesbetriebs wurden durch Drohverlustrückstellungen für IT-Projekte in Millionenhöhe dominiert, von denen 90 % dem Landesamt zuzurechnen gewesen wären. Hierin sieht der LRH einen Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung.

Ausgangssituation

Für die Aufgaben der Vermessungs- und Katasterverwaltung ist das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) zuständig. Zum LGLN gehören der Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (LGN) sowie neun Regionaldirektionen mit 53 Katasterämtern. Der Landesbetrieb wurde im Jahr 1997 errichtet. Er wird durch Haushaltsmittel des Landes mitfinanziert. Im Jahr 2021 lag die Zuführung für laufende Zwecke bei rd. 25 Mio. €¹¹¹. In dem Jahr beschäftigte er rd. 280 Personen.¹¹²

¹¹¹ Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts des LGN für das Geschäftsjahr 2021, Anlage 3, S. 2.

¹¹² Fn. 111, S. 4.

Rückgang der Fachaufgaben des LGN

Seit der Gründung des LGN reduzierten sich seine Fachaufgaben. Im Jahr 1997 wurde der Landesbetrieb mit dem Schwerpunkt gegründet, Geobasisdaten für die Landesverwaltung, Kommunen und Wirtschaft bereitzustellen. Des Weiteren sollte er u. a. Serviceleistungen am Markt anbieten, wie die Bearbeitung von Geodaten nach Kundenwünschen.

Mit der Betriebsanweisung 2011 entfielen zwischenzeitlich Aufgaben wie die Aufsicht über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieurinnen und Vermessungsingenieure und über andere behördliche Vermessungsstellen, die Mitwirkung bei Grundsatzangelegenheiten der Fachaufsicht sowie diverse Zuständigkeiten bei der Ausbildung.

Auch die Umsätze für die Fachaufgaben gingen bei den Marktamtsleistungen in den Jahren 2015 bis 2021 deutlich zurück. Unter dem Begriff Marktamtsleistungen fasst der Landesbetrieb bestimmte Produkte zusammen, die er an Kunden vertreibt.¹¹³ Ihr Anteil an den Erlösen für eigene Erzeugnisse und Leistungen¹¹⁴ sank in diesem Zeitraum von rd. 64 % auf rd. 29 %.¹¹⁵

Aufgrund veränderter Nutzungsanforderungen, technischer Entwicklungen und mehrfacher Organisationsänderungen verlagerte sich der Tätigkeitsschwerpunkt des LGN in die Bereiche Verfahrensentwicklung und IT-Koordinierung für das Landesamt. Im Jahr 2021 entfielen hierauf rd. 55 % seiner Umsatzerlöse.¹¹⁶

¹¹³ Vgl. Haushaltsplan 2022/23, Erläuterungen zu Einzelplan 03, Kapitel 03 17.
¹¹⁴ Erlöse für eigene Erzeugnisse und Leistungen = Umsatzerlöse – Zuführungen des Landes für laufende Zwecke.
¹¹⁵ Vgl. Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse und der Lageberichte des LGN für die Geschäftsjahre 2015 Anlage II, S. 9; 2016 Anlage 3, S. 4; 2017 Anlage 3, S. 3 bis 4; 2018 Anlage 3, S. 3; 2019 Anlage 3, S. 3; 2021 Anlage 3, S. 2.
¹¹⁶ Für eigene Erzeugnisse und Leistungen. Weitere Umsätze entfielen u. a. auf Sonderaufgaben, Service- und Innenleistungen.

Abnehmende Eigenständigkeit des LGN

Anders als andere Landesbetriebe ist der LGN Bestandteil eines Landesamts. Seine Eigenständigkeit nahm seit der Gründung zudem kontinuierlich ab:

	ab 1997	ab 2009	ab 2011	ab 2014
Rechtsnorm	Betriebs-satzung	Betriebsan-weisung	Betriebsan-weisung	Betriebsan-weisung
darin Ausnahmen LHO, VV möglich	ja	ja	nein	nein
Geschäftsordnung	LGN	LGN	vom LGLN	vom LGLN
LGN darf Außenstellen einrichten	ja	ja	nein	nein
Gremienstrukturen LGN	Aufsichtsrat, Direktor	Aufsichtsrat, Vorstand	Direktor	Direktor
Zielvereinbarung Ministerium, LGN	ja	ja	nein	nein
Aufsicht	Ministerium	Ministerium	Ministerium über LGLN	Ministerium über LGLN

Tabelle 9: Vergleich der Betriebssatzung und Betriebsanweisungen

Wie die Tabelle verdeutlicht, entfiel insbesondere ab dem Jahr 2011 die Befugnis des LGN, in seiner Betriebsanweisung Ausnahmen von der Landeshaushaltsordnung (LHO) zuzulassen. Zudem übernahm er die Geschäftsordnung des LGLN und durfte keine Außenstellen mehr errichten. Das Ministerium schließt seitdem nur noch eine Zielvereinbarung mit dem Landesamt, die dann auch für den Landesbetrieb gilt.

Geringe Kostendeckungsgrade des LGN

Im geprüften Zeitraum 2015 bis 2021 arbeitete der Landesbetrieb in keinem Jahr annähernd kostendeckend. Seine Kostendeckungsgrade lagen in den Jahren 2015 bis 2018 bei unter 17 %. In den Jahren 2019 bis 2021 lagen sie bei rd. 25 %, 32 % bzw. 26 %. Diese leicht höheren Kostendeckungsgrade ergaben sich durch Erstattungen für IT-Projekte vom Landesamt.

Mit der Gründung des LGN wollte die Landesregierung „in der Privatwirtschaft erprobte betriebswirtschaftliche Elemente“ einsetzen, wie ein kaufmännisches Rechnungswesen sowie eine Kosten- und Leistungsrechnung, „um bei der Leistungserbringung effizienter zu werden“.

Wenngleich der LGN seiner Betriebsanweisung zufolge nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist: Mit einem Kostendeckungsgrad von bis zu 32 % lag sein Kostendeckungsgrad stets unter dem des Landesamts¹¹⁷, der im Zeitraum von 2015 bis 2021 durchschnittlich bei rd. 50 % lag.¹¹⁸

Auch aus Sicht des Ministeriums werden die Möglichkeiten des LGN, sich aus Datenvertrieb und Geodaten-Serviceleistungen zu refinanzieren, auch zukünftig begrenzt sein, zumal Nutzende zunehmend die Verfügbarkeit offener Daten einfordern. Selbst mit den Erstattungen, die der Landesbetrieb für die Verfahrensentwicklung und IT-Koordinierung vom Landesamt erhielt, blieb er insgesamt weit von einer Kostendeckung entfernt. Unter den bestehenden Rahmenbedingungen kann der Landesbetrieb im Landesamt seine Leistungen nicht effizienter erbringen.

Unrechtmäßige Drohverlustrückstellungen beim LGN

Als Landesbetrieb hat der LGN einen Jahresabschluss sowie einen Lagebericht nach § 264 Abs. 1 Handelsgesetzbuch aufzustellen.¹¹⁹ Der LRH stellte fest, dass er in seinen Bilanzen Drohverlustrückstellungen in Millionenhöhe auswies, die ihm nicht zuzurechnen waren. Drohverlustrückstellungen sind Ausdruck des kaufmännischen Vorsichtsprinzips. Sie sind für künftige Geschäfte zu bilden, wenn die zu erwartenden Aufwendungen die Erträge übersteigen.

¹¹⁷ D. h. dem im Einzelplan 03, Kapitel 03 18 zusammengefassten Teil der Vermessungs- und Katasterverwaltung.

¹¹⁸ Vgl. Haushaltsrechnungen des Landes Niedersachsen, Einzelplan 03, Kapitel 03 18.

¹¹⁹ § 87 Abs. 1 LHO.

Innerhalb der Vermessungs- und Katasterverwaltung ist der LGN u. a. für die Verfahrensentwicklung und die IT-Koordinierung der Fachaufgaben verantwortlich.¹²⁰ Das Landesamt entschied, die Kosten für zwei langjährige IT-Projekte, die Übertragung der Arbeitsplatzcomputer und weiterer Endgeräte (Clients) der Vermessungs- und Katasterverwaltung auf den Niedersachsen-Client¹²¹ sowie die Übertragung der Fachverfahren zum Landesbetrieb IT.Niedersachsen (IT.N), in voller Höhe beim LGN zu erfassen. In der Folge stiegen die Drohverlustrückstellungen von 2,7 Mio. € im Jahr 2017 auf knapp 12 Mio. € im Jahr 2021 an:

Jahr	Drohverlustrückstellungen (in Mio. €)	Veränderung zum Jahr 2017 (in %)	Bilanzsumme (in Mio. €)	Anteil Bilanzsumme (in %)
2017	2,70	-	9,07	30
2018	3,71	37	9,37	40
2019	9,11	237	16,35	56
2020	10,89	303	18,91	58
2021	11,91	441	18,10	66

Tabelle 10: Drohverlustrückstellungen des LGN in den Jahren 2017 bis 2021

Diese entfielen im Wesentlichen auf die Übertragung zum Niedersachsen-Client¹²², weil das zweite Projekt erst später begann.

Da nur ca. 10 % der Drohverlustrückstellungen dem Landesbetrieb selbst zuzurechnen waren, liegt aus Sicht des LRH u. a. ein Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung vor. In der Bilanz des LGN hätten nur sachlich seiner Leistung zurechenbare Aufwendungen erfasst werden dürfen. Die übrigen zu erwartenden Aufwendungen waren dem Landesamt zuzurechnen.

¹²⁰ § 2 Nr. 6 der Betriebsanweisung.

¹²¹ Der Niedersachsen-Client besteht aus einer einheitlichen Hardware und Basissoftware für Mitarbeitende der Landesverwaltung.

¹²² Vgl. Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses des LGN zum 31.12.2021 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2021, Anlage 3, S. 2.

Das Ministerium teilte dem LRH nach der Prüfung mit, dass es die Bildung der Drohverlustrückstellungen in dieser Höhe rückblickend ebenfalls als nicht zulässig erachte.

Fazit

Aus Sicht des LRH bringt die Konstruktion des Landesbetriebs innerhalb des Landesamts Doppelstrukturen mit sich: Das Landesamt und der Landesbetrieb halten beispielsweise jeweils ein Personalmanagement und eine interne Revision vor. Beide betreiben z. B. eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Controlling. Daneben fallen zusätzliche Kosten wie für die Bilanzbuchhaltung und Wirtschaftsprüfung beim Landesbetrieb an.

Zudem liegt der Schwerpunkt des Landesbetriebs nicht mehr darin, Geobasisdaten und Serviceleistungen am Markt anzubieten. Seine Hauptaufgabe besteht mittlerweile vielmehr in der Verfahrensentwicklung und IT-Koordinierung für das Landesamt. Wie dargestellt, steht auch die mit der Gründung beabsichtigte höhere Effizienz dieser Konstruktion infrage.

Nachdem die beiden langjährigen IT-Projekte voraussichtlich im Jahr 2024 abgeschlossen sein werden, sollte das Ministerium in Abstimmung mit dem Landesamt die Konstruktion des Landesbetriebs innerhalb des Landesamts prüfen. Die Aufgaben und das Personal des LGN könnten in das Landesamt integriert werden. Auch das Ministerium hält eine Prüfung über die zukünftige Ausrichtung des LGN für angezeigt, nachdem die Übertragung der Fachverfahren zum Landesbetrieb IT.N erfolgt sein wird.

12 Reduzierung der Standorte des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung

Die Struktur der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung mit 53 Standorten ist weder wirtschaftlich noch zeitgemäß.

Die fortschreitende Digitalisierung, die Möglichkeiten des mobilen Arbeitens sowie die Ziele der Landesregierung, Verwaltungsflächen zu reduzieren, bestärken die Forderung nach einem zukunftsfähigen Konzept mit weniger Standorten.

Anzahl der Standorte seit dem Jahr 2000 unverändert

Die niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung verfügt landesweit über 53 Standorte.

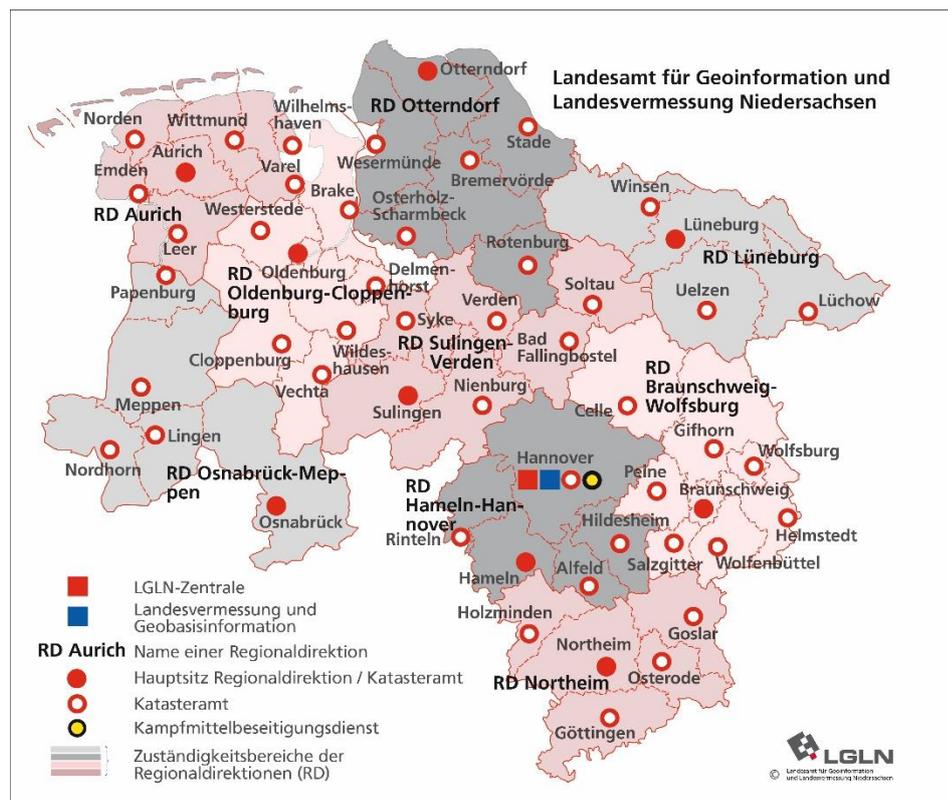


Abbildung 12: Standorte des LGLN

An allen Standorten befinden sich Katasterämter, d. h. die Dezernate 3 des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN). An 40 der 53 Standorte sind auch andere Dezernate vertreten, wenngleich teilweise nur mit einer Person.

Die Standorte weisen zum Teil nur geringe Entfernungen zueinander auf: Die Standorte Braunschweig und Wolfenbüttel sind nur 13 Kilometer voneinander entfernt, die in Soltau und Fallingb. 18 Kilometer, die in Meppen und Lingen 21 Kilometer sowie die in Papenburg und Leer 22 Kilometer. Insgesamt beträgt bei über 16 Standorten die Entfernung weniger als 30 Kilometer.

Trotz mehrerer Umorganisationen und eines erheblichen Personalabbaus hielt das Landesamt seit dem Jahr 2000 unverändert an allen Standorten fest. Allein im Zeitraum 2002 bis 2020 sank das Beschäftigungsvolumen um rd. 39 %.¹²³

Andere Länder reduzierten in diesem Zeitraum die Standorte ihrer Vermessungs- und Katasterverwaltungen. Das Land Mecklenburg-Vorpommern verringerte beispielsweise die Anzahl seiner Standorte seit dem Jahr 2015 von 15 auf sieben, das Land Rheinland-Pfalz von zwölf auf sechs.

Aus Sicht des LRH ist die Struktur in Niedersachsen weder wirtschaftlich noch zeitgemäß.

Einsparmöglichkeiten

Durch die Reduzierung von Standorten könnten Personal-, Verwaltungs- und Gebäudekosten eingespart werden.

Der LRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass an den Standorten teilweise nur wenige Beschäftigte tätig sind: An 18 Standorten waren bis zu 20 Personen beschäftigt, an weiteren 15 Standorten bis zu 30

¹²³ Von rd. 2.341 VZE im Jahr 2002 auf rd. 1.430 im Jahr 2020.

Personen. Somit hatten mehr als 60 % der Standorte lediglich bis zu 30 Beschäftigte. Die Zahl der Beschäftigten schwankte zwischen 10 in Emden und 104 in Hannover. Unabhängig von der Größe des Standorts billigt das Landesamt seinen Regionaldirektionen 0,5 Vollzeiteinheiten (VZE) pro Dienststelle für standortbezogenen Verwaltungsaufwand zu. Für jede Dezernatsleitung sieht das Personalverteilungsmodell des Landesamts einen Anteil von Leitungsaufgaben im Umfang von 0,7 VZE vor. Da an jedem Standort zumindest eine „Dezernatsleitung 3“ tätig ist, würden somit mindestens 1,2 VZE pro eingespartem Standort entfallen.

Zudem steigt der Druck auf das Land, sich von Gebäuden zu trennen bzw. sie zu sanieren. Das Niedersächsische Klimagesetz fordert eine Strategie für eine klimaneutrale Landesverwaltung.¹²⁴ Der Kabinettsbeschluss „Klimaschutz jetzt!“ aus dem Jahr 2022 sieht in seinem Vier-Punkte-Plan vor, den Bestand an landeseigenen und angemieteten Büroflächen bis zum Jahr 2030 um 10 % zu reduzieren. Mit der Verringerung von Büroflächen spart das Land zudem Unterhaltungs- und Betriebskosten. Aus Sicht des LRH muss das Landesamt daher vor jeder größeren Investition in einen Standort sowie vor dem Abschluss oder der Verlängerung eines Mietvertrages mithilfe einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen, ob es den betreffenden Standort beibehält.

Sichtweise des LGLN

Das Landesamt beruft sich darauf, dass seine Organisationsstruktur durch einen Kabinettsbeschluss im Jahr 2014¹²⁵ festgelegt worden sei. Es liege daher außerhalb seiner Zuständigkeit, deren Anzahl oder räumliche Verteilung zu verändern. Unstreitig werden in einer Anlage zum Kabinettsbeschluss die derzeitigen Standorte benannt.

¹²⁴ § 5 Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.06.2022 (Nds. GVBl. S. 388).

¹²⁵ Beschluss der Landesregierung vom 17.06.2014 (Nds. MBl. S. 516).

Die Standorte seien zudem wichtig für die Personalgewinnung in Zeiten des Fachkräftemangels. Dies betreffe insbesondere IT-Fachpersonal sowie Auszubildende zur Vermessungstechnikerin bzw. zum Vermessungstechniker, denen so wohnortnahe Arbeitsplätze geboten werden könnten. Eine Verringerung der Flächenpräsenz berge zudem das Risiko, zukünftig lange Anfahrtswege für Aufträge hinnehmen zu müssen, wenn sich auf dem freien Markt hierfür kein Vermessungsbüro finde.

Fazit

Aus Sicht des LRH treten in Zeiten der fortschreitenden Digitalisierung die vom Landesamt angeführten regionalen Bezüge stärker in den Hintergrund. Die nicht zuletzt durch die COVID-19-Pandemie forcierte Nutzung des mobilen Arbeitens hat nicht nur Einfluss auf den Raumbedarf der Vermessungs- und Katasterverwaltung, sondern erweitert auch die Möglichkeiten der Personalgewinnung.

Beispielweise legte das Landesamt in seinem organisatorischen und personalwirtschaftlichen Konzept VKV 2025 selbst dar, dass in Zukunft zahlreiche Tätigkeiten automatisiert und durch intelligente Software erledigt werden könnten. Die ohnehin bereits stark digitalisierte Vermessungs- und Katasterverwaltung wird zudem auch mit ihren Kundinnen und Kunden zunehmend elektronisch verkehren. Bis zum Jahr 2029 wird mehr als 40 % des Personals des Landesamts altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden.¹²⁶ Damit hat es die Möglichkeit, bei Standort-schließungen Personal sozialverträglich abbauen zu können. Dass die Standorte in der Anlage zu einem mittlerweile fast zehn Jahre alten Kabinettsbeschluss aufgeführt sind, befreit das Landesamt nicht davon, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns zu überprüfen. Wie dargestellt, liegen zahlreiche Standorte nah beieinander. Selbst bei einer Reduzierung wäre weiterhin ein flächendeckendes Netz an Standorten möglich.

¹²⁶ Personalstrukturbericht des Landes Niedersachsen 2019, Landesamt für Statistik Niedersachsen, S. 48.

Der LRH hält es für geboten, dass das Ministerium für Inneres und Sport unter Einbeziehung des Landesamts eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Standorte durchführt.

13 Mangelnde Steuerung und Einnahmeausfälle durch Open Data beim Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung

Das Ministerium für Inneres und Sport konnte das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen in den Jahren 2020 und 2021 nicht effizient steuern, weil es Zielvereinbarungen nicht bzw. zu spät abschloss. Mangels Vereinbarungen forderte das Ministerium zahlreiche Einzelberichte an, was zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führte.

Das Ministerium forderte das Landesamt durch Erlass auf, digitale Daten und Dienste als Open Data zur Verfügung zu stellen. Zuvor hatte es die Rechtslage nicht nachvollziehbar geprüft. Anders als das Ministerium sieht der LRH keine rechtliche Verpflichtung, Daten im Bereich Geotopografie kostenfrei bereitzustellen.

Fehlende Steuerung des Landesamts in den Jahren 2020 und 2021

Entgegen den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹²⁷ schlossen das Ministerium für Inneres und Sport und das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) keine Zielvereinbarung für das Jahr 2020. Die Zielvereinbarung für das Jahr 2021 kam erst im Dezember des Jahres zustande.

Ohne die Zielvereinbarungen war eine effiziente Steuerung des Landesamts nicht möglich. Zielvereinbarungen sollen die eigenverantwortliche Zielerreichung und Aufgabenerledigung durch Delegation fördern. Entsprechend sieht auch die Geschäftsordnung des Landesamts eine Steuerung durch Zielvereinbarungen vor.¹²⁸ In den Zielvereinbarungen hätten die Beteiligten u. a. die fachlichen Schwerpunkte, die Menge der zu erbringenden Markt- und Amtsleistungen¹²⁹, den

¹²⁷ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.4 in Verbindung mit Nr. 3.1 zu § 17 a LHO.

¹²⁸ Nr. 3 der Geschäftsordnung.

¹²⁹ Vgl. Haushaltsplan 2022/23, Erläuterungen zu Einzelplan 03, Kapitel 03 17: Marktleistungen sind bestimmte Produkte, die der LGN an Kundinnen und Kunden vertreibt, z. B. Karten. Amtsleistungen sind Produkte, die nicht das Ziel haben, Erlöse zu erwirtschaften, z. B. Auskünfte.

Personalbedarf sowie die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der IT regeln sollen. Ohne diese Rahmenbedingungen und Anforderungen fehlten dem Landesamt die entsprechenden Vorgaben für das Jahr 2020. Dass die Zielvereinbarung für das Jahr 2021 erst am Jahresende geschlossen wurde, kommt aus Sicht des LRH einer fehlenden Vereinbarung gleich.

Zudem sollen Zielvereinbarungen unterjährige Einzelfallanweisungen entbehrlich machen. Mangels Vereinbarungen forderte das Ministerium kontinuierlich Einzelberichte vom Landesamt an. Insgesamt hatte das Landesamt in den beiden Jahren eine dreistellige Anzahl von Einzelberichten vorzulegen. Die Berichte verursachten einen vermeidbaren Verwaltungsaufwand.

Da für die Zielvereinbarungen zwischen dem Landesamt und seinen Regionaldirektionen die fachlichen Vorgaben aus der Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium und dem Landesamt gelten, fehlten zwangsläufig auch die Steuerungsgrundlagen für die Regionaldirektionen.

Das Ministerium räumte dem LRH gegenüber ein, dass die fehlenden Zielvereinbarungen zu einem höheren Berichtsaufwand für das Landesamt führten. Dass die Zielvereinbarungen nicht bzw. erst am Ende des Jahres 2021 geschlossen worden waren, begründete es mit unterschiedlichen Auffassungen zwischen dem Ministerium und dem Landesamt. Es stellte in Aussicht, dass sich die Verzögerungen der Jahre 2020 und 2021 nicht wiederholen würden.

Die Meinungsverschiedenheiten betrafen insbesondere den Umgang mit Open Data, d. h. der offenen und gebührenfreien Bereitstellung von Daten und Diensten des LGLN. Während das Landesamt diese auf ein Minimum beschränken wollte, forderte das Ministerium deutlich mehr Produkte als Open Data ein.

Einführung von Open Data beim LGLN

Das Ministerium forderte das Landesamt im Jahr 2021 durch zwei Erlasse auf, bestimmte digitale Daten und Dienste als Open Data zur Verfügung zu stellen. Das Ministerium stellte in den Erlassen klar, dass die Erhebung von Gebühren für die dort benannten Daten und Dienste dem öffentlichen Interesse widerspreche. Das LGLN stellte sodann u. a. Daten im Bereich Geotopografie, beispielsweise 3D-Gebäudemodelle, als Open Data bereit.

Keine rechtliche Verpflichtung zur Gebührenfreiheit

Auf Nachfrage erklärte das Ministerium dem LRH, dass das Land Niedersachsen rechtlich verpflichtet sei, u. a. die Daten im Bereich Geotopografie als Open Data bereitzustellen. Zur Begründung verwies es auf die Regelungen der PSI-Richtlinie der EU¹³⁰ und im Datennutzungsgesetz (DNG) in Verbindung mit den §§ 1 und 5 Niedersächsisches Gesetz über das amtliche Vermessungswesen (NVerMG). Dokumentiert hatte das Ministerium seine Rechtsauffassung und deren Konsequenzen nicht. Dem LRH gegenüber berief es sich insoweit auf interne Gespräche.

Der LRH bemängelt sowohl diese Vorgehensweise als auch das Ergebnis:

Die PSI-Richtlinie der EU ist kein in Niedersachsen unmittelbar geltendes Recht. In der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten zudem lediglich ermutigt, die Erzeugung von Daten nach dem Grundsatz „konzeptionell und standardmäßig offen“ zu fördern.¹³¹

¹³⁰ Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.06.2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung) (PSI-Richtlinie), L 172/58.

¹³¹ Vgl. PSI-Richtlinie, Nr. (16).

Das DNG als mögliche Rechtsgrundlage trat zum 23.07.2021 in Kraft und somit erst nach der mit Open Data einhergehenden Gebührenbefreiung in Niedersachsen ab dem 01.07.2021.

Aber auch für die Zeit nach dem Inkrafttreten des DNG sieht der LRH keine rechtliche Verpflichtung für eine kostenfreie Bereitstellung der Daten im Bereich Geotopografie. Das DNG gilt nicht für Daten, die nicht oder nur eingeschränkt zugänglich sind.¹³² § 5 Abs. 1 NVerMG enthält die Formulierung, dass öffentliche oder offensichtlich überwiegende schutzwürdige Interessen Betroffener nicht entgegenstehen dürfen. Nach Ansicht des LRH wird der Bereitstellungsgrundsatz damit eingeschränkt.¹³³

Einnahmeausfälle für das Land

Die Bereitstellung der Daten im Bereich Geotopografie als Open Data führt zu Einnahmeausfällen für das Land. Im Jahr 2020, also vor der Einführung von Open Data, hatte das Land hierfür noch Gebühren in Höhe von rd. 750.000 € erzielt.

Aus Sicht des Ministeriums werden die Einnahmeausfälle durch positive wirtschaftliche Effekte mehr als kompensiert. Auf Nachfrage des LRH bezeichnete es die ökonomischen Effekte als nicht bezifferbar. Zudem berief es sich dem LRH gegenüber darauf, dass es im Ermessen der Verwaltung stehe, auf Gebühren zu verzichten. Dies gilt nach Auffassung des LRH jedoch nicht für den Bereich der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung, wo ein Verzicht auf Gebühren für Amtshandlungen rechtlich unzulässig ist.¹³⁴ Das gilt nach derzeitiger Rechtslage auch dann, wenn ein öffentliches Interesse an einem Gebührenverzicht bestehen sollte.

¹³² § 2 Abs. 3 Nr. 1 a) DNG.

¹³³ So auch Gomille in Praxis der Kommunalverwaltung Nds. F-18, NVerMG § 5, Nrn. 3 und 4.

¹³⁴ § 2 Abs. 3 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz.

Fazit

Bis zur Einführung der Open Data im Jahr 2021 erhob das Land Gebühren für die Daten im Bereich Geotopografie aufgrund einer Kostenordnung. Seitdem das Ministerium die Gebührentatbestände ab dem 01.07.2021 strich, verzichtet das Land aus Sicht des LRH entgegen der Rechtslage auf die entsprechenden Einnahmen.

Während die Mehrheit der Bundesländer Open Data in einem Landesgesetz regelte, gibt es in Niedersachsen bis jetzt weder ein Open Data-Gesetz noch spezialgesetzliche Regelungen zur offenen und gebührenfreien Bereitstellung von Daten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung.

Aus Sicht des LRH besteht daher dringender Handlungsbedarf: Sofern das Land weiterhin die Daten der Vermessungs- und Katasterverwaltung im Bereich Geotopografie als Open Data zur Verfügung stellen will, muss es eine entsprechende rechtliche Grundlage schaffen. Bis dahin muss es die Gebührentatbestände unverzüglich wieder einführen.

14 Justiz – effizienter verwalten

Die geringen Aufsichtsspannen im richterlichen Dienst kleiner Gerichte sind unwirtschaftlich. Der LRH kritisiert überdies die uneinheitliche und auf alle Justizbehörden verteilte Organisation der Personalverwaltung. Die Justizbehörden sollten zunehmend Verwaltungsfachpersonal für ihre Verwaltungsaufgaben einsetzen. Der LRH sieht zudem Nachteile durch den Verzicht auf eine eigene Ausbildung von Tarifbeschäftigten im Justizdienst.

Allgemeines

Personalressourcen sind begrenzt und daher möglichst wirtschaftlich einzusetzen. Der LRH untersuchte bei Gerichten und Staatsanwaltschaften den Personaleinsatz für allgemeine Verwaltungsaufgaben, die sogenannten Querschnittsaufgaben und Unterstützungsleistungen. Hierzu zählen z. B. Leitungs- und Sachbearbeitungsaufgaben in den Bereichen Haushalt, Organisation, Personal und Informationstechnik.

Zu viele Richterinnen und Richter verwalten

Die Dienstaufsicht über das Personal obliegt an Gerichten den Behördenleitungen, ihren Vertretungen und ggf. weiteren aufsichtführenden Richterinnen und Richtern. Diese Personen übernehmen damit neben ihren richterlichen Aufgaben auch allgemeine Verwaltungsaufgaben. Eine geringe Aufsichtsspanne¹³⁵ führt dazu, dass mehr Richterinnen und Richter neben der Rechtsprechung auch Verwaltungsaufgaben wahrnehmen müssen. Grundsätzlich gilt für alle Aufgaben, dass größere Aufgabenbündelungen Spezialisierung und Routine fördern und

¹³⁵ Aufsichtsspanne: Die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die einer übergeordneten Instanz (Führungskraft) zugeordnet sind.

dadurch die Aufgabenwahrnehmung effizienter wird.¹³⁶ Die unnötige Zersplitterung von Aufgaben sollte daher vermieden werden.

Nach Ansicht des LRH werden die Verwaltungsaufgaben im richterlichen Dienst auf mehr Personen verteilt, als dies sachgerecht notwendig ist. Der LRH stellte zudem fest, dass das Besoldungsgesetz in Niedersachsen im Gegensatz zu den Nachbarbundesländern z. B. für ständige Vertretungen der Amtsgerichtsleitungen bereits Dienstposten mit sehr kleinen Aufsichtsspannen einem Beförderungsamte der Besoldungsgruppe R 2 zuordnet.¹³⁷ Das führt dazu, dass im Vergleich zu Regelungen in anderen Ländern vergleichsweise mehr Beförderungsdienstposten im Bereich der Verwaltungsaufgaben in Niedersachsen vorhanden sind. Der LRH hält größere Aufsichtsspannen mit stärkerer Bündelung der damit verbundenen Verwaltungsaufgaben für sachgerechter und wirtschaftlich vorteilhaft. Er sieht die vergleichsweise geringeren Aufsichtsspannen außerdem kritisch, weil in Niedersachsen durch viele kleine Amtsgerichte die beförderungsrelevanten Aufsichtsspannen strukturbedingt häufiger erreicht werden.

Der LRH empfiehlt dem Justizministerium, größere Aufsichtsspannen zu organisieren. Er geht davon aus, dass sich dadurch die Anzahl höher bewerteter Planstellen und damit die Personalkosten reduzieren.

Das Justizministerium teilte hierzu mit, dass das Stellenhebungskonzept der R-Besoldung aus dem Jahr 2014 insbesondere an Amtsgerichten wesentlich mehr Bediensteten leistungs- und motivationsfördernde Beförderungen ermögliche. Gestiegene Anforderungen sowie das Spektrum der allgemeinen Verwaltungsaufgaben rechtfertigten die aktuelle Regelung.

Nach Ansicht des LRH bestehen in der Justiz keine grundsätzlich höheren Anforderungen an die Wahrnehmung von allgemeinen Verwaltungsaufgaben gegenüber anderen Ressorts. Überdies sind die

¹³⁶ Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation vom 05.12.2016, Abschnitt 10, S. 9.

¹³⁷ Diesbezüglich ist eine Planstelle der BesGr. R 2 in Niedersachsen ab sechs und in den Nachbarbundesländern ab acht Richterplanstellen vorgesehen.

betreffenden Aufgaben in nachgeordneten Behörden anderer Ressorts nach Kenntnis des LRH regelmäßig niedrigeren Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen zugeordnet, als bei kleinen nachgeordneten Gerichten (Besoldungsgruppe R 2). Seines Erachtens sind die kleinteilige Aufgabenverteilung und die aus einer großen Zahl von Beförderungsdienstposten entstehenden höheren Personalausgaben nicht gerechtfertigt. Außerdem senkt dies die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung.

Unwirtschaftliche Organisation der Personalverwaltung

Querschnittsaufgaben sollten möglichst weitgehend gebündelt werden, da größere Mengengerüste fallzahlenbezogene Bearbeitungskosten senken (Skaleneffekte) und z. B. eine Spezialisierung erleichtern.¹³⁸ Dementsprechend werden die Personalangelegenheiten der Beamtinnen und Beamten in der Justiz überwiegend zentral bei den Mittelbehörden wie den Oberlandesgerichten bearbeitet. Der LRH stellte fest, dass demgegenüber die Angelegenheiten der Tarifbeschäftigten dezentral und damit überwiegend durch nachgeordnete Behörden (z. B. durch alle 80 Amtsgerichte) bearbeitet werden.

Der LRH hält es weder für sachgerecht noch für wirtschaftlich, dass je nach Beschäftigungsverhältnis unterschiedliche Behörden zuständig sind. Er empfiehlt dem Justizministerium, die Personalverwaltung durch eine stärkere Zentralisierung zu vereinheitlichen und möglichst viele Behörden vollständig von diesen Aufgaben zu entlasten.

Das Justizministerium entgegnete, die Personalverwaltung für Angelegenheiten der Tarifbeschäftigten in allen Justizbehörden habe sich bewährt und solle beibehalten werden. Erforderlich seien etwa Kenntnisse über die Ortsverhältnisse. Überdies sei die örtliche Nähe z. B. bei Auswahlverfahren vorteilhaft. Schwierige tarifrechtliche Fragen könnten an übergeordnete Behörden gerichtet werden. Eine Zentralisierung sei nicht zielführend, da sonst Mittelbehörden behörden-

¹³⁸ Siehe Fn. 136.

übergreifend personalverwaltend für Tarifbeschäftigte tätig wären. Dieser zusätzliche Aufwand sei nachteilig.

Nach Auffassung des LRH benötigen Tarifbeschäftigte keine andere Personalverwaltungsorganisation als verbeamtete Beschäftigte. Überdies sind die ggf. notwendigen tarifrechtlichen Kenntnisse gerade nicht in allen Justizbehörden vorhanden, da diese oft vergleichsweise wenige Tarifbeschäftigte haben.¹³⁹ Der Anteil der Tarifbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl ist generell kleiner als der Anteil der verbeamteten Beschäftigten. Aus Sicht des LRH sind die Mittelbehörden fachlich und personell befähigt, die Personalverwaltung für tariflich Beschäftigte ihres Bezirks mit zu übernehmen. Dies hält er hinsichtlich des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit, entgegen der Auffassung des Justizministeriums, sogar für geboten. Die Verteilung der betreffenden Verwaltungsaufgaben auf alle Justizbehörden verhindert eine Spezialisierung und erhöht die Bearbeitungszeiten. Dies führt zu höheren Personalkosten und gefährdet die Qualität der Aufgabenwahrnehmung. Mängel wurden beispielsweise in einer Umfrage des LRH deutlich, da lediglich 41 von 121 Justizbehörden angaben, dass für jeden Arbeitsplatz bzw. Dienstposten aktuelle Bewertungen vorliegen.

Nachteiliger Verzicht auf Verwaltungsfachpersonal

Bei steigender Übereinstimmung von Aufgabenanforderung und Personalqualifikation steigen Effektivität und Effizienz in der Aufgabenwahrnehmung. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit sollten Aufgaben und Personalqualifikation daher möglichst zueinander passen.¹⁴⁰ Für Verwaltungsaufgaben qualifizieren in Niedersachsen verschiedene Studiengänge mit überwiegend verwaltungswissenschaftlichen Inhalten. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften nutzen die entsprechend qualifizierten Verwaltungsfachkräfte nicht. Für allgemeine Verwaltungsaufgaben in der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt (gehobene Beschäftigungsebene) setzten sie stattdessen fast ausschließlich fachjuristisch

¹³⁹ In einem Amtsgericht beispielsweise lediglich 1,38 Vollzeiteinheiten.

¹⁴⁰ Vgl. Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation vom 05.12.2016, Abschnitt 6.7, S. 7.

ausgebildete Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger ein. Da diesen notwendiges Verwaltungsfachwissen und entsprechende Praxiserfahrung weitgehend fehlen, ist der Nachqualifizierungsaufwand sehr hoch. Die Justiz bildet zudem gezielt mehr Personen für die Rechtspflege aus, um damit den Bedarf für Verwaltungsaufgaben decken zu können. Der LRH ist der Auffassung, dass Verwaltungsfachkräfte allgemeine Verwaltungsaufgaben auch in der Justiz effektiver und effizienter erledigen können als Fachkräfte aus dem Bereich der Rechtspflege. Er empfiehlt dem Justizministerium, für Verwaltungsaufgaben mehr Verwaltungsfachpersonal einzusetzen.

Das Justizministerium entgegnete, die zusätzliche Qualifizierung von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern bringe „Allrounder“ hervor, die in Rechtspflege und Verwaltung einsetzbar seien. Es treffe zwar zu, dass dies einen „verwaltungsfremden Quereinstieg“ darstelle. Dies stelle jedoch ein Instrument der Personalentwicklung und -steuerung dar, das bei verstärktem Einsatz von Verwaltungsfachpersonal entfiere. Der Aufwand sei daher gerechtfertigt.

Das Ziel des Justizministeriums, für Verwaltungsaufgaben grundsätzlich Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger als „Allrounder“ einzusetzen, ist aus Sicht des LRH weder qualitätsorientiert noch wirtschaftlich sinnvoll. Er empfiehlt daher, für Verwaltungsaufgaben vorrangig Verwaltungsfachpersonal einzusetzen. Das Justizministerium sollte die Verwaltungsaufgaben so organisieren, ggf. auch behördenübergreifend, dass diese nicht mehr kleinteilig in allen Behörden wahrgenommen werden müssen. Durch Bündelung von Aufgaben stiege die Zahl der reinen Verwaltungsdienstposten. Demgegenüber müssten deutlich weniger Beschäftigte parallel zu ihren Aufgaben in der Rechtspflege auch Verwaltungsaufgaben übernehmen. Bereits jetzt existieren z. B. bei Mittelbehörden reine Verwaltungsdienstposten.

Keine Ausbildung von Tarifbeschäftigten – trotz Bedarf

In der Beschäftigungsebene des ehemals mittleren Dienstes der Gerichte sind fast 50 % Tarifbeschäftigte tätig. Der Einsatz von

Tarifbeschäftigten kann gegenüber verbeamteten Beschäftigten z. B. aus kosten- oder haushaltstechnischen Gründen, da beispielsweise für Tarifbeschäftigte im Haushalt ein Budget ausreicht und keine Stellen ausgewiesen sein müssen, vorteilhaft sein. Die Justizbehörden schreiben regelmäßig freie Arbeitsplätze aus und suchen dabei oft Justizfachangestellte. Diese bildet die niedersächsische Justiz allerdings seit dem Jahr 2005 selbst nicht mehr aus. In der Folge nimmt die Anzahl entsprechend qualifizierter Personen stetig ab und die Justiz muss häufiger Personen einstellen, die nicht speziell für die Justiz ausgebildet sind.

Das Justizministerium teilte mit, dass die Ausübung derselben Tätigkeiten durch Angehörige unterschiedlicher Berufsgruppen seinerzeit in vielerlei Hinsicht zu Konflikten führte. Der Kosten- und Zeitaufwand für die Betreuung zweier unterschiedlicher Ausbildungsgänge sei erheblich gewesen. Die parallelen Ausbildungsgänge seien daher in den Jahren 2003 bis 2005 geprüft worden. Überwiegend seien es ökonomische Gründe gewesen, die Ausbildung von Tarifbeschäftigten zu beenden. Diese Beweggründe griffen noch heute.

Parallelstrukturen durch unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse sind auch in Teilen der übrigen Landes- und der Kommunalverwaltungen anhaltende Realität. Die damaligen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des Justizministeriums haben aus Sicht des LRH inzwischen an Belastbarkeit verloren. Seitdem änderten sich z. B. die Besoldungsregelungen und das Stellengefüge deutlich. Mit Blick auf den demografischen Wandel und dem damit zunehmenden Fachkräftemangel geht der LRH davon aus, dass die Ausbildung von Justizfachangestellten notwendig ist, um den Bedarf an justizspezifisch ausgebildeten Tarifbeschäftigten dauerhaft zu decken. Überdies könnte die Ausbildung die Flexibilität des Personalmanagements der Justizbehörden stärken, Abhängigkeiten vom Arbeitsmarkt reduzieren, Qualität sichern und ggf. Personalkosten einsparen. Der LRH empfiehlt dem Justizministerium, die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausbildung von Tarifbeschäftigten erneut zu untersuchen.

Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz

15 Digitalisierung – aber alles bleibt wie es schon immer war?

Die Weiterentwicklung der Verwaltung von analog, papierbasiert und präsenzorientiert hin zu digital, medienbruchfrei und ortsun- gebunden erfordert eine umfassende Modernisierung.

Bisher sind die Konzepte der Landesregierung nicht ausrei- chend, um im Zuge der Verwaltungsdigitalisierung wirtschaftliche Strukturen und Abläufe zu schaffen.

Der Weg zu einer digitalen Verwaltung

Die Verwaltungsdigitalisierung bindet Ressourcen. Zugleich bietet sie neben den Vorteilen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen auch große Potenziale für die Landesverwaltung, einen Mehrwert in Form einer Digitalisierungsrendite zu erzielen. Neben Personaleinspa- rungen, die den zunehmenden Fachkräftemangel abfedern können, rechnet der LRH mit sinkendem Raumbedarf. Die Rendite wird mit dem Grad der Digitalisierung infolge steigender Effizienz, Effektivität und Qualität der öffentlichen Verwaltungsleistungen anwachsen. Wirt- schaftlich handelt eine Verwaltung, wenn sie die Potenziale der Digita- lisierung umfassend ausschöpft (§ 7 LHO).¹⁴¹

Für die Transformation zu einer digitalen Verwaltung sind alle Aufga- ben, Strukturen und Prozesse der analogen Welt zu überprüfen, um sie effizienter und effektiver zu gestalten. Eine erfolgreiche und wirt- schaftliche Digitalisierung von Aufgaben und Prozessen kann nur ge- lingen, wenn die Landesverwaltung sie strukturiert und systematisch durchführt.

¹⁴¹ Vgl. Beratende Äußerungen gemäß § 88 Abs. 2 LHO: „Verwaltungsdigitalisie- rung“ vom 25.02.2021, Drs. 18/8635, und „IT in Niedersachsen – Denn sie tun nicht, was sie wissen...“ vom 04.05.2023, Drs. 19/1315.

Der LRH prüfte, inwieweit die Landesregierung diese Notwendigkeiten bei der Verwaltungsdigitalisierung berücksichtigt. Er bewertete dabei die Ankündigungen der Landesregierung, wonach die einzelnen Ressorts infolge der Digitalisierung der Verwaltung „ihre Aufbau- und Ablauforganisation sowie die entsprechenden personellen Ressourcen bereits angepasst“ hätten bzw. entsprechende Schritte prüften.¹⁴²

Aktueller Stand

Hierzu befragte der LRH alle Ressorts nach ihren konkreten Maßnahmen und Planungen. Dabei erbat er auch entsprechende Auskünfte für die nachgeordneten Bereiche.

Für die eigene Organisation konnten die Ministerien und die Staatskanzlei dem LRH keine Konzepte vorlegen, in denen sie die ablauf- und aufbauorganisatorischen Konsequenzen der Digitalisierung darstellten. Die Ressorts verwiesen lediglich auf grundsätzliche Anforderungen aus der Einführung der elektronischen Akte oder allgemein auf kontinuierlich stattfindende Verbesserungsprozesse. Auch für den nachgeordneten Bereich konnten die Ressorts nur vereinzelt auf konkrete Planungen verweisen.

Im Weiteren befragte der LRH die Ressorts, ob sie bereits ihre Aufbauorganisation angepasst hätten. Die wenigen Veränderungen betrafen mit einer Ausnahme ausschließlich den Querschnittsbereich IT, beispielsweise durch die Einrichtung von Referaten für Digitalisierung oder die Zusammenführung von Zuständigkeiten für Organisation und IT. Mit Blick auf den aktuellen Aufgabenzuwachs und die Aufgabendynamik in diesem Bereich waren hier aufbauorganisatorische Änderungen zu erwarten. Von besonderem Interesse waren daher vor allem die Änderungen, die außerhalb der unmittelbaren IT-Aufgaben im Digitalisierungszusammenhang bereits eingetreten oder geplant waren.

¹⁴² Drs. 18/6126, S. 2.

Nur ein Ressort teilte dem LRH Überlegungen mit, die nicht vorrangig oder ausschließlich IT-Aufgaben betrafen. Demnach sollen in einem großen Verwaltungsbereich mittelfristig mögliche Strukturveränderungen geprüft und dann ggf. aktiv vorangetrieben werden. Hierbei handelt es sich bisher nur um eine Absichtserklärung. Vier Ressorts teilten mit, dass sie bislang keine aufbauorganisatorischen Änderungen als Konsequenz der Digitalisierung vornahmen bzw. gaben an, zunächst die Digitalisierungsprojekte abzuschließen. Hinsichtlich des nachgeordneten Bereichs erwähnten die befragten Stellen lediglich einzelne Maßnahmen. Systematische Entwicklungen konnte der LRH in keinem Bereich feststellen.

Vielmehr konzentrierten sich die Verwaltungen im bisherigen Prozess auf die technische Umsetzung der Digitalisierung. Konzeptionelle Überlegungen, um in Folge der Digitalisierung Aufgaben besser wahrnehmen und Strukturen optimieren zu können, kamen dabei häufig zu kurz. Die bestehenden Möglichkeiten, Effektivität und Effizienz der Landesverwaltung zu steigern, werden somit nicht genutzt. Das Denken in herkömmlichen Strukturen wird den Anforderungen der Verwaltungsdigitalisierung nicht gerecht; der historisch gewachsene Aufbau der Organisationseinheiten ist zu hinterfragen. In nicht oder nicht ausreichend optimierten Organisationsstrukturen wird es der Landesverwaltung nicht gelingen, die Potenziale der Digitalisierung voll auszuschöpfen.

Empfehlung

Die Digitalisierung in der Landesverwaltung ist eine Daueraufgabe. Digital gestützte Kommunikationsformen wie Videokonferenzen und mobile Arbeitsformen haben, beschleunigt durch die COVID-19-Pandemie, deutlich an Bedeutung und Akzeptanz gewonnen. Demgegenüber verlieren Ort und Zeitpunkt der Aufgabenerledigungen zunehmend an Bedeutung. Dies wirkt sich auf die Bedarfe nach ortsnahen Dienstleistungen und ortsnahen Arbeitsplätzen aus.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, Verbesserungsziele für den organisatorischen Aufbau der Verwaltung festzulegen und diese mit ihrer IT-Strategie zu verknüpfen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist, konkrete Ziele hinsichtlich der erwarteten Digitalisierungsrendite für die Ressorts zu formulieren.¹⁴³

¹⁴³ Vgl. Jahresbericht 2019, S. 37 „Reform der Landesverwaltung“; Jahresbericht 2021, S. 85 „Erheblicher Zeitverzug beim Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ und S. 106 „Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung“; Jahresbericht 2022, S. 89 „Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz“; Beratende Äußerung zur Verwaltungsdigitalisierung vom 25.02.2021, Drs. 18/8635, S. 53.

16 Zahlungsfähigkeit des Landes auch in Notfallsituationen sicherstellen

Das Haushaltswirtschaftssystem ist für die Zahlungsfähigkeit des Landes von zentraler Bedeutung. Trotzdem hat das Finanzministerium für einen längerfristigen Ausfall des Haushaltswirtschaftssystems keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen. Das Finanzministerium sollte umgehend mit dem Aufbau eines Notfallmanagements für das Haushaltswirtschaftssystem und die Zahlungsprozesse beginnen.

Einführung

Der seit Jahren ständig zunehmende IT-Einsatz und die Bestrebungen zur Verwaltungsdigitalisierung sorgen dafür, dass für die öffentlichen Verwaltungen der unterbrechungsfreie IT-Betrieb in einer sicheren Infrastruktur essenziell geworden ist. Aktuelle Berichterstattungen über Cyber-Kriminalität zeigen, dass auch die öffentliche Verwaltung dabei vielfältigen Gefährdungslagen ausgesetzt ist, die ihre Handlungsfähigkeit bedrohen.

Immer mehr Verwaltungsprozesse werden elektronisch mithilfe von Fachsoftware bearbeitet. Dadurch ist für die Dauer eines Ausfalls der IT-Systeme in der Regel keine oder nur eine sehr eingeschränkte Verwaltungstätigkeit möglich. Das Haushaltswirtschaftssystem (HWS) ist das zentrale Buchhaltungssystem der Landesverwaltung Niedersachsen. Das erste Modul des HWS, das sogenannte Haushaltsvollzugssystem (HVS), wurde zum Haushaltsjahr 2000 in Betrieb genommen. Seit diesem Zeitpunkt laufen alle Transaktionen, bei denen Haushaltsmittel eingenommen, ausgegeben und umgebucht werden, IT-gestützt ab. Es handelt sich um eine Kernanwendung der Landesverwaltung. Sollte es hier zu einer längeren Unterbrechung der Geschäftsprozesse kommen, wären die Auswirkungen für alle Dienststellen des Landes erheblich. Darüber hinaus wären auch weitere wirtschaftliche Schäden denkbar, wenn das Land seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann.

Durch die Einführung von Notfallmanagementprozessen lassen sich sowohl die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Notfällen¹⁴⁴ als auch deren Auswirkungen reduzieren. Für die Umsetzung des Notfallmanagements hat das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) den Standard 100-4¹⁴⁵ entwickelt. Der Fokus des Notfallmanagements liegt darauf, die kritischen Geschäftsprozesse verfügbar zu halten oder in einem definierten Notbetrieb zur Verfügung zu stellen.¹⁴⁶

Mögliche Szenarien sind aus Sicht des LRH:

- Ausfall der IT,
- Ausfall eines Dienstleisters,
- Ausfall der Gebäude (z. B. durch Brand-, Wasser- und Sturmschäden),
- Ausfall der Arbeitsplätze oder der technischen Einrichtungen sowie
- Ausfall des Personals.

Es ist im Falle dieser Szenarien denkbar, dass die Abwicklung des Zahlungsverkehrs längerfristig unterbrochen ist und alternative Arbeitsweisen genutzt werden müssten. Der LRH prüfte daher, inwieweit das Land auf den Eintritt der geschilderten Szenarien im Hinblick auf die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit vorbereitet ist. Hierzu zählen Vorkehrungen zur Erkennung von Risiken, aber auch die Konzepte für das Verhalten im Schadensfall und deren Erprobung.

Zahlungsfähigkeit in Notfallsituationen

Das Finanzministerium richtete im Dezember 2022 eine Projektgruppe zur Einführung eines Notfallmanagements ein. Ziel des Projekts ist es nach Angabe des Finanzministeriums, eine Prozessbeschreibung zu

¹⁴⁴ BSI-Standard 100-4, S. 5, Kapitel 2.2.

¹⁴⁵ BSI-Standard 100-4 Notfallmanagement, BSI 2008. Die Weiterentwicklung dieses Standards, der BSI-Standard 200-4 Business Continuity Management (BCM) steht als Community Draft zur Verfügung, wurde aber noch nicht final veröffentlicht.

¹⁴⁶ BSI-Standard 100-4, S. 4, 2.1 Einordnung in die BSI-Standards.

erstellen, in der die Abläufe sowie die betroffenen Stellen aufgeführt würden. Weiterhin solle die Projektgruppe eine Themensammlung erstellen, in der alle relevanten Informationen gesammelt werden. Weiteres Ziel sei die Erhebung von Erreichbarkeiten und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit einem Notfallereignis. Ein Zeitplan für die Durchführung des Projekts sowie ein schriftlicher Projektauftrag lagen zum Zeitpunkt der Prüfung im ersten Halbjahr 2022 nicht vor.

Weiterhin legte das Finanzministerium im Prüfverfahren einen Erlassentwurf zur „Funktionsfähigkeit des Dienstbetriebes für die Erfassung und Freigabe von Anordnungen im Haushaltsvollzugssystem im Zuge der Coronapandemie“ vor. In dem Erlassentwurf traf das Finanzministerium Regelungen zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit bei personellen Ausfällen in Behörden, die das HWS nutzen. Weitere Szenarien behandelte der Entwurf nicht. Bereiche wie beispielsweise den Ausfall von Personal im Finanzministerium oder beim HWS-Betreiber IT.Niedersachsen thematisierte das Finanzministerium nicht. Auch das Szenario eines längerfristigen Ausfalls der IT-Infrastruktur regelte das Finanzministerium bisher nicht. Der LRH empfiehlt, den Erlassentwurf zu überprüfen und im Hinblick auf die Einführung eines Notfallmanagementprozesses anzupassen.

Das Finanzministerium teilte mit, dass es bei einem Ausfall der Zahlungsfunktion des HWS einen alternativen Zahlungsweg mit manueller Erfassung von einzelnen Zahlungsaufträgen gebe, die dann elektronisch übertragen würden. Dieser sei aber sehr personalintensiv. Bei einem Ausfall des HWS könne daher nur eine geringe Anzahl von Zahlungen geleistet werden. Offen sei auch, wie die entsprechenden Informationen, beispielsweise bei einem Ausfall der IT-Infrastruktur, durch andere Behörden an die Landeshauptkasse, die sämtliche Zahlungen ausführt, übersandt werden könnten. Eine Priorisierung der Zahlungsvorgänge sowie eine Präzisierung der alternativen Vorgehensweise wären dann notwendig. Entsprechende Regelungen gäbe es aber bisher nicht.

Insgesamt stellte der LRH fest, dass das Finanzministerium die Risiken eines längeren Ausfalls des HWS und die möglichen Folgen für die Landesverwaltung bisher nicht systematisch aufarbeitete. Der LRH empfiehlt daher dringend, eine Risikoanalyse mit dem Schwerpunkt Kontinuitätsmanagement durchzuführen, um zu untersuchen, in welchem Umfang der Geschäftsbetrieb gegen längere Ausfälle abgesichert werden muss. In dem anschließend zu erstellenden Business Continuity Management (BCM) sollten alle zeitkritischen Prozesse, die vorher in einer Analyse identifiziert wurden, bearbeitet und mit Lösungsmöglichkeiten versehen werden. Zudem hält es der LRH für erforderlich, dass die Projektgruppe im Finanzministerium mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet und im Projektauftrag ein verbindlicher Zeitplan vereinbart wird sowie die Zuständigkeiten klar festgelegt werden.

Das Finanzministerium vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass ein Notfallkonzept nur für das HWS bezüglich der Zahlungsfähigkeit des Landes ins Leere greife, da Abhängigkeiten zu anderen Stellen bestünden, die durch das Finanzministerium nicht geregelt werden könnten. Aus Sicht des LRH fällt es in die Zuständigkeit des Finanzministeriums, einen definierten Notbetrieb zur Verfügung zu stellen, um mindestens nicht aufschiebbare Zahlungen leisten zu können. Hier sollte das Finanzministerium entsprechende Partner einbinden, um praktikable Lösungen zu erarbeiten.

Strategische Ausrichtung des Notfallmanagements

Die niedersächsische Landesregierung beschloss am 23.11.2021 den Aufbau eines strategischen Notfallmanagements in der Landesverwaltung und bildete hierzu einen interministeriellen Arbeitskreis (IMAK). Das Ziel des IMAK war es, dass Leitlinien zum strategischen Notfallmanagement erarbeitet werden, ähnlich der Informationssicherheitsleitlinie¹⁴⁷. Inzwischen löste die Landesregierung den IMAK auf und

¹⁴⁷ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 09.11.2016 (Nds. MBl. S. 1193).

verfolgt die ursprünglichen Planungen im Rahmen der Ressortarbeitsgruppe BCM weiter.

Unbeschadet dieser Entwicklungen hält es der LRH in Anbetracht der Auswirkungen, die ein längerfristiger Ausfall des HWS auf die Zahlungsfähigkeit des Landes hat, für dringend geboten, dass das Finanzministerium im Vorgriff auf landesweite Regelungen eigene mindestens vorbereitende Schritte für die Erarbeitung eines Notfallmanagements unternimmt und so das Risiko eines Zahlungsausfalls verringert. Ein Notfallmanagement im Finanzministerium kann nach Erstellung der Leitlinien auf Landesebene entsprechend abgestimmt und angepasst werden. Der LRH erwartet lediglich einen geringen Anpassungsbedarf, sofern bei der Erarbeitung des Notfallmanagements die zentralen Standards z. B. des BSI beachtet werden.

Tests und Übungen

Nur durch die regelmäßige Überprüfung der Sicherheitsmaßnahmen und des Notfallmanagements können Aussagen über deren Umsetzung, Wirksamkeit, Aktualität, Vollständigkeit sowie Angemessenheit und damit über den aktuellen Zustand getroffen werden.

Da im Finanzministerium kein BCM vorliegt, wurden dort bisher keine entsprechenden Übungen durchgeführt. Nötig wären aus Sicht des LRH, nach der Erstellung eines erforderlichen Plans, beispielsweise Tests von Umgehungslösungen im Fall eines längerfristigen Ausfalls der IT sowie der Test von Vertretungs- und Zugriffsregelungen. Weiterhin muss auch die Erreichbarkeit von Entscheidungsträgern und Dienstleistern überprüft werden. In Krisenfällen wird eine zuverlässige und sichere Kommunikation benötigt. Daher sollten die Verfahren zur Meldung von Ausfällen und Alarmierung von Entscheidungsträgern regelmäßig überprüft werden.

Fazit

Das HWS und die Aufgabenwahrnehmung durch die Landeshauptkasse sind unverzichtbar, um die anfallenden Haushaltsbuchungen durchzuführen und letztlich die Handlungsfähigkeit des Landes aufrechtzuerhalten. Die Gefahr des Eintritts eines Ausfallsszenarios, beispielsweise durch einen Cyberangriff, ist zugleich so hoch wie nie zuvor. Daher sollte das Finanzministerium nach Ansicht des LRH mit sehr hoher Priorität den Aufbau eines Notfallmanagements für das HWS und die Zahlungsprozesse angehen.

17 Ablösung der zentralen Rechenzentren – spät, unzulänglich vorbereitet und letztlich unvollständig

Angesichts erheblicher Betriebsrisiken beschloss die Landesregierung im Jahr 2018, die beiden zentralen Rechenzentren abzulösen. Die Planung des Ministeriums für Inneres und Sport erwies sich in Teilen als fehlerhaft. Dadurch stiegen die Migrationskosten um etwa 400 %.

Die Verlagerung des Rechenzentrumsbetriebs ist entgegen der Ankündigung des Innenministeriums bisher nicht abgeschlossen. Der Weiterbetrieb und die Ertüchtigung der abzulösenden Rechenzentren kosten das Land zusätzlich 6,5 Mio. €.

Rechenzentrumsbetrieb dringend abzulösen

Die Landesregierung beschloss im Oktober 2018 auf Empfehlung des Ministeriums für Inneres und Sport sowie auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die beiden zentralen Rechenzentren des Landes bei IT.Niedersachsen (IT.N) abzulösen und neue Rechenzentrumsflächen anzumieten. Das Ministerium sah das Vorhaben als hochgradig dringlich an. Es begründete dies mit „erheblichen Betriebsrisiken“ sowie nicht mehr erfüllten Anforderungen hinsichtlich der Stromversorgung sowie des Brand- und Einbruchschutzes. Zudem führte das Ressort in Anbetracht der fortschreitenden Digitalisierung unzureichende Kapazitäten der Rechenzentren an. Eine Ertüchtigung der bestehenden Infrastruktur zugunsten eines Fortbetriebs verwarf es mit Hinweis auf bautechnische Gründe. Stattdessen hätte sich die Anmietung von sicherheitszertifizierten Rechenzentrumsflächen bei der Dataport AöR als wirtschaftlich und zielführend erwiesen. Die Ablösung der beiden Rechenzentren kündigte das Ressort für Ende 2021 an.

Unzulänglich geklärte Ausgangssituation

Das Ministerium für Inneres und Sport betraute IT.N mit der operativen Umsetzung der Rechenzentrumsverlagerung. Statt eines reinen Umzugs der vorhandenen Technik entschieden sich die Projektverantwortlichen bei IT.N für einen technischen Neuaufbau unter Migration aller rd. 300 Verfahren. Zu diesem Zeitpunkt kannte weder das Ressort noch IT.N die technischen Stände und Anforderungen sowie etwaige Modernisierungsbedarfe der zu verlagernden Fachverfahren. Ein Verfahrenskataster für die zu verlagernden Fachverfahren mit entsprechenden Angaben existierte nicht.

Der LRH kritisiert, dass das Ministerium die Verlagerung der Rechenzentren unzureichend vorbereitete, obwohl die Betriebsrisiken der abzulösenden Rechenzentren dem Ressort seit Jahren bekannt waren. Insbesondere unterblieben die Einrichtung und stetige Fortschreibung eines qualifizierten und für die Migration nutzbaren Verfahrenskatasters. Damit fehlte dem Ministerium für Inneres und Sport eine wesentliche Grundlage für die Einschätzung, ob die beabsichtigte Verlagerung der Verfahren technisch möglich war und welchen Aufwand dies voraussichtlich erforderte. Dies wirkte sich in mehrfacher Hinsicht negativ auf das Vorhaben aus.

Das Ministerium bestreitet, dass ein fehlendes Kataster der Fachverfahren eine Hauptursache für die Probleme bei der Projektumsetzung gewesen sei. Die Fachverfahren seien historisch gewachsen und erforderten daher eine spezifische Einzelbetrachtung.

Letzteres bezweifelt der LRH nicht. Er sieht aber im Verfahrenskataster generell einen entscheidenden Digitalisierungsbaustein. Ohne ein entsprechendes Kataster fehlen notwendige Informationen und damit eine wesentliche Grundlage für die Abschätzung des Aufwands und der technischen Machbarkeit der Verfahrensmigration. Dies hätte eine wirtschaftliche und insgesamt erfolgreichere Projektumsetzung unterstützt.

Unzulängliche Projektstrukturen

Das Ministerium für Inneres und Sport überantwortete IT.N die organisatorische, technische und rechtliche Ausgestaltung der Rechenzentrumsverlagerung. Um die Umsetzung zu kontrollieren, ließ es sich von IT.N mittels regelmäßiger Berichte informieren.

Der LRH kritisiert, dass das Ministerium für Inneres und Sport für das Großprojekt keine angemessenen Umsetzungs- und Steuerungsstrukturen einrichtete. Mit Blick auf die Gesamtverantwortung für den IT-Betrieb des Landes und die Notwendigkeit der Verlagerung von etwa 300 Verfahren wäre dies geboten gewesen. Nach Bewertung des LRH hätten die nachfolgend aufgeführten Kritikpunkte durch einen permanenten Dialog zwischen dem Ressort und IT.N vermieden werden können.

Unzulängliche Zeitplanung

In der Kabinettsvorlage kündigte das Ministerium für Inneres und Sport an, die Rechenzentrumsverlagerung sei bis Ende 2021 im Wesentlichen abgeschlossen.

Im April 2019, ein halbes Jahr nach dem Start, teilte IT.N dem Ministerium mit, die vorgegebene Zeitplanung sei nicht einzuhalten. Die Verlagerung werde bis Ende 2022 dauern. Dies begründete IT.N damit, Fachverfahren verlagern zu müssen, die ihm zunächst unbekannt waren. Erschwerend wirke, dass auch die Dienststellen teils über eine nur unzureichende Kenntnis ihrer Fachverfahren verfügten. Zudem seien einige Fachverfahren komplexer als erwartet. Die jeweilige technische Ausgangssituation und die daraus resultierenden Anforderungen der Verfahrensverlagerung zu ergründen, sei ein zeitintensives Unterfangen.

Im Herbst 2022 war die Verlagerung der Rechenzentren noch nicht abgeschlossen. Weitere zeitliche Verzögerungen konnte das Ministerium für Inneres und Sport nicht ausschließen. So wiesen zu diesem

Zeitpunkt 41 der 71 von IT.N als komplex eingestuften Fachverfahren einen Umsetzungsstand von weniger als 25 % auf.

Der LRH kritisiert, dass die Zeitplanung auf einer nicht ausreichenden Datenbasis erfolgte. So fehlte dem Ressort eine zentrale Grundlage, um den Entwicklungsstand und die technischen Anforderungen der zu verlagernden Fachverfahren einschätzen zu können. Der LRH sieht darin eine wesentliche Ursache dafür, dass die Verlagerung der Rechenzentren zum Zeitpunkt der Prüfung einen deutlichen Zeitverzug und einen ungewissen Abschlusstermin aufwies.

Unzulänglich geschätzte Migrationskosten

Die Kosten für die Verlagerung der Rechenzentren bezifferte das Ministerium für Inneres und Sport in der Kabinettsvorlage im Oktober 2018 auf etwa 10 Mio. €. Da das Ministerium über keine Erfahrungswerte für die Verlagerung von Rechenzentren verfügte, nahm es eine grobe Kostenschätzung vor. Im Juni 2021 erwartete das Ressort um etwa 400 % von 10,2 Mio. € auf 46,1 Mio. € gestiegene Migrationskosten.

IT.N begründete den Anstieg damit, dass das Ministerium für Inneres und Sport eine reine Verlagerung der Fachverfahren ohne zusätzliche Migrationsaufwände plante. Stattdessen gehe die Migration nun mit einer Modernisierung des Rechenzentrumsbetriebs einher. Dies reduziere zukünftig die Flächenbedarfe und ermögliche Betriebskosteneinsparungen. Das Ministerium weist zudem darauf hin, dass es eine Verbesserung der IT-Sicherheit und Fortschritte in der Energieeffizienz gebe.

Der LRH begrüßt, dass IT.N im Zuge der Rechenzentrumsverlagerung die Modernisierung des Betriebs und damit einhergehende Betriebskosteneinsparungen verfolgt. Er kritisiert jedoch, dass die Kabinettsvorlage des Ministeriums für Inneres und Sport keine belastbare Kostenprognose enthielt. Offenkundig waren die zugrunde liegenden Überlegungen zur angestrebten Ablösung der bestehenden

Rechenzentrumsinfrastruktur nicht hinreichend vorbereitet. Dies belegen die massiv gestiegenen Migrationskosten und die zusätzlichen Kosten in Höhe von 6,5 Mio. € für den Weiterbetrieb der veralteten Rechenzentren trotz der bekannten Betriebsrisiken.

Zeitnahe Ablösung der Rechenzentren gescheitert

Im Verlauf des Jahres 2021 teilte die Zentrale Polizeidirektion mit, dass massive technische Anpassungen erforderlich seien, um die polizeilichen Fachverfahren verlagerbar zu machen. Von der Polizei hinzugezogene externe Berater hatten veraltete Technologien, einen erheblichen Innovationsstau, diverses nicht dokumentiertes und auf wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verteiltes Wissen, sogenannte Kopfmopole und eine stark veraltete IT-Sicherheit festgestellt. Der von den Beratern ermittelte Ertüchtigungsaufwand umfasst etwa 51 Personenjahre¹⁴⁸. Mit Blick auf die bestehenden Möglichkeiten und Risiken kam aus Sicht der Polizei ausschließlich der Weiterbetrieb in den alten Rechenzentren in Betracht. Das Ministerium für Inneres und Sport grenzte die Polizeiverfahren daraufhin im August 2021 aus der Verlagerung der Rechenzentren aus.

Ende 2021 teilte die Polizei mit, dass der Betrieb der polizeilichen Fachverfahren zukünftig nicht mehr bei IT.N erfolge. Das bisher genutzte elektronische Niedersächsische Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informationssystem (NIVADIS) werde mittelfristig durch das System eines anderen Landes abgelöst. Dies sei allerdings frühestens Ende 2025 möglich.

Im März 2022 informierte das Ministerium für Inneres und Sport den LRH, dass vor diesem Hintergrund von der Ertüchtigung der polizeilichen Fachverfahren abgesehen werde. Daher erfolge der Weiterbetrieb der alten Rechenzentren bis zum Wechsel der Polizei in den besagten Fachverbund.

¹⁴⁸ Maßeinheit für die Zeit, die eine Person für die Ertüchtigung aufwenden müsste.

Das vom Ressort mit hoher Dringlichkeit angestrebte Ziel verschiebt sich damit mindestens bis zum Ende des Jahres 2025. Dies wiederum bedingt eine teilweise Ertüchtigung der bisherigen Rechenzentren, deren Ablösung das Ministerium für Inneres und Sport für Ende 2021 angekündigt hatte.

Fazit

Aus Sicht des LRH ist die dem Kabinett mit hoher Dringlichkeit empfohlene Ablösung der bestehenden Rechenzentren gescheitert – zumindest bis zum Ende des Jahres 2025. Die Folgen sind ein jahrelanger Parallelbetrieb sowie die Ertüchtigung einer Infrastruktur, deren Ablösung das Ministerium für Inneres und Sport aufgrund erheblicher Betriebsrisiken dringend empfohlen hatte. Neben zu beklagenden Mehrkosten in Millionenhöhe sind aus der Sicht des LRH fortwährende Einschränkungen der IT-Sicherheit nicht auszuschließen.

Eine wesentliche Ursache sieht der LRH darin, dass die Landesregierung bisher nicht über einen systematischen Überblick über die in der Landesverwaltung im Betrieb befindlichen Verfahren verfügt. Auf die Notwendigkeit eines aussagefähigen Verfahrenskatasters wies der LRH bereits mehrfach hin.

Der LRH sieht ein Verfahrenskataster nicht nur für das geprüfte Migrationsprojekt, sondern generell als entscheidende Grundlage für die Fortentwicklung der Landes-IT und zur erfolgreichen Digitalisierung der Verwaltung an. Dies wäre eine Daueraufgabe mit stetigem Aktualisierungsbedarf. Die Verwaltungsdigitalisierung wird ohne einen Überblick über die Fachverfahren und deren Bedarf für Ertüchtigung, Erneuerung und Einbindung nicht gelingen.

18 Kein Finanzcontrolling bei Einführung des Polizei-Clients – Personal steht für andere Polizeiaufgaben nicht zur Verfügung

Zu Beginn des Jahres 2019 übernahm IT.Niedersachsen von den Polizeibehörden den Betrieb und die Betreuung der Computer-Arbeitsplätze der Polizei.

Ziel der Landesregierung war es, die IT-Landschaft zu modernisieren sowie bis zu 300 Beschäftigte aus der Polizei-IT für andere Aufgaben im Polizeidienst einsetzen zu können.

Bei der Umsetzung dieses Projekts fehlten aktualisierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und hinreichende Controllingmaßnahmen. Die Ankündigungen zur künftigen Personalverwendung wurden nicht eingehalten.

Allgemeines

Im November 2014 entschied das Ministerium für Inneres und Sport, die IT-Infrastruktur für die Polizei Niedersachsen zu modernisieren und neu zu gestalten. Erklärtes Ziel war zudem, bisher im Bereich der IT beschäftigtes Polizeipersonal wieder für ursprüngliche Polizeitätigkeiten einzusetzen. Nach dem vollständigen Abschluss des Projekts sollten bis zu 300 Beschäftigte (Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte, Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte sowie tarifliches Fachpersonal) in ihren bisherigen Verwendungen freigesetzt werden können.¹⁴⁹ Das Projekt endete planmäßig zum 01.01.2019.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht fortgeschrieben

Auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) im Jahr 2014 zentralisierte die Polizei die vormals intern und dezentral

¹⁴⁹ Drs. 17/8755, S. 72.

betreuten Computerarbeitsplätze im Projekt Polizei-Client¹⁵⁰ bei IT.Niedersachsen (IT.N) und führte damit Windows als alleiniges Betriebssystem ein. Diese WiBe¹⁵¹ sollte im Verlauf des Projekts mehrfach aktualisiert werden. Ziel des Innenministeriums war es, den wirtschaftlichen Fortgang zu überprüfen und während der Projektlaufzeit steuernd eingreifen zu können. Im Jahr 2016 erklärte das Ministerium dann aber, dass auch die Erstellung einer WiBe selbst den Grundsätzen des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns unterläge. Bei dem Projekt hätten sich lediglich zu vernachlässigende Preissteigerungsraten durch Tarifierhöhungen ohne Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit ergeben. Änderungen oder neue Erkenntnisse im Vergleich zur ursprünglichen WiBe lägen nicht vor. Daher verzichte das Ministerium auf eine Aktualisierung.

Dieses Vorgehen kritisiert der LRH. Nach seinen Feststellungen hatten sich im Produktkatalog von IT.N im Jahr 2016 deutliche Änderungen gegenüber der Vorversion ergeben. Darüber hinaus geht der LRH davon aus, dass sich innerhalb von zwei Jahren die Annahmen von der Vorkalkulation bis zur Projektplanungsphase weiter konkretisiert hatten. Daher hätte eine Aktualisierung im Jahr 2016 deutlich veränderte Werte gegenüber der ursprünglichen WiBe ergeben.

Nach Abschluss des Projekts legte die Zentrale Polizeidirektion Niedersachsen (ZPD) im Dezember 2019 lediglich einen Bericht ohne umfassend ermittelte Kostenpositionen vor. Das Ministerium hat es nach eigener Auskunft unterlassen, eine differenzierte Übersicht auf Vollkostenbasis für die Migration der Polizei-Computerarbeitsplätze zu erstellen. Diese hätte aus Sicht des LRH zwingend erfolgen müssen. Nur so hätte im Detail festgestellt werden können, an welchen Punkten und in welchem Umfang Abweichungen von den ursprünglichen Planungen vorlagen. Dies wäre für eine Erfolgskontrolle und eine ggf. notwendige Nachsteuerung erforderlich gewesen.

¹⁵⁰ Der Polizei-Client ist der von IT.N betreute Standard-Büroarbeitsplatz in der Landespolizei.

¹⁵¹ Erstellt nach dem Fachkonzept WiBe der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung.

Das Innenministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, künftig eine fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung heranzuziehen.

Der LRH begrüßt dieses Vorgehen und erwartet, dass dies regelmäßig und strukturiert geschieht und die Landespolizei die gewonnenen Erkenntnisse umsetzt.

Fehlendes Finanzcontrolling

In der WiBe aus dem Jahr 2014 stellte das Innenministerium fest, dass noch ein Finanzierungskonzept zu erarbeiten sei, das die im Bereich der Polizei vorhandenen Haushaltsmittel einbeziehe sowie weitere Finanzierungsbestandteile erschließen solle. Die Vorlage dieses Finanzierungskonzepts sagte das Ministerium im Rahmen der Kabinettsbefassung mit der Umstellung auf den Polizei-Client bei IT.N zu.

Im Jahr 2016 teilte das Innenministerium dem Kabinett mit, dass man auf ein Finanzierungskonzept verzichte, da bilaterale Finanzierungsabreden mit dem Finanzministerium in den Haushaltsberatungen für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 erfolgt seien.

Für ein IT-Vorhaben dieser Größenordnung ist es unumgänglich, ein Finanzierungskonzept zu erstellen und dieses an die aktuellen Entwicklungen anzupassen. Die WiBe des Jahres 2014 ging von Kosten in Höhe von 193,8 Mio. € für acht Jahre aus. Deren Finanzierung war abzusichern. Als Ergebnis der Gespräche zwischen dem Innen- und dem Finanzministerium wurden lediglich für die ersten fünf Jahre (2017 bis 2021) Haushaltsmittel von 95,4 Mio. € bereitgestellt. Mit weiteren Mitteln von jährlich 26 Mio. € ergibt sich bis zum Jahr 2024 ein Finanzvolumen von 173,4 Mio. €. ¹⁵² Es drohte somit eine Unterfinanzierung von 20,4 Mio. €. Regelmäßige überplanmäßige Ausgaben für Datenverarbeitung bei der Landespolizei sind ebenfalls ein Indiz für die

¹⁵² Basis der Berechnung ist die Annahme des LRH, dass dieser Betrag aus den Jahren 2019 bis 2021 auch in den Folgejahren (2022 bis 2024) bereitgestellt wird.

bestehende Unterfinanzierung. So beantragte das Innenministerium im Jahr 2021 die Einwilligung des Finanzministeriums zu einer überplanmäßigen Ausgabe von über 5 Mio. €. Als Zweck wurden Ausgaben für Datenverarbeitung und auch explizit die monatlichen Kosten für den Polizei-Client genannt.

Ein wirtschaftliches Handeln gemäß § 7 LHO ist nur mit einem belastbaren Finanzierungskonzept und einem regelmäßig aktualisierten Budgetplan möglich. Es muss bekannt sein, welche Ausgaben zu welchen Zeitpunkten innerhalb des Projekts anfallen, entsprechende Haushaltsmittel müssen zur Verfügung stehen. Diese Anforderungen erfüllte das Innenministerium nicht.

Das Ministerium stellte dar, dass es durch verschiedene Umstände und Krisen auch bei weiteren Haushaltstiteln zu Mehrausgaben gekommen sei. Durch ein neu eingeführtes monatliches IT-Investitionscontrolling solle sichergestellt werden, dass die Haushaltsplanungen seriös und auskömmlich durchgeführt werden.

Der LRH begrüßt ein solches Controllinginstrument. Inwieweit Haushaltsplanungen in den kommenden Jahren dadurch verlässlicher gelingen, bleibt abzuwarten.

Personalfreisetzung nicht in vollem Umfang gelungen

Ein zentraler Wirtschaftlichkeitsfaktor für die Einführung des Polizei-Clients war eine neue Arbeitsteilung: Der Betrieb der Arbeitsplatzcomputer sollte von der Landespolizei an IT.N abgegeben werden, die Verantwortung für die polizeilichen Fachverfahren bei der Polizei verbleiben und bei der ZPD zentralisiert werden. Mit dieser Aufgabenverlagerung sollte aus dem IT-Bereich der Landespolizei Personal im Umfang von etwa 300 Vollzeiteinheiten (VZE) in anderen Aufgabenbereichen der Polizei eingesetzt werden.

Im Jahr 2017 betrachtete die Landespolizei die durch die Umstellung neu entstehenden und wegfallenden Aufgaben. In der Summe ergab

sich bei den Polizeidirektionen, der ZPD, dem Landeskriminalamt Niedersachsen und der Polizeiakademie die Möglichkeit zur Personalreduzierung im Umfang von 144,15 VZE. Mit dem Haushalt 2019 verlagerte der Haushaltsgesetzgeber 165 VZE von der Landespolizei zu IT.N.¹⁵³

Jedoch wechselten im Zuge dieser Verlagerung nur 40 Personen von der Polizei zu IT.N. Ob und inwieweit weitere Personen mit bisheriger Verwendung in der Polizei-IT freigesetzt wurden, konnte das Innenministerium nicht darlegen. Im Gegenteil: Statt der angestrebten Reduzierung um 144,15 VZE im Bereich der Polizei-IT setzte die Polizei in den Jahren 2017 bis 2021 insgesamt 125 Personen zusätzlich ein.¹⁵⁴ Das Innenministerium begründete diesen Aufwuchs mit der fortschreitenden Digitalisierung und unbestimmten zusätzlichen Aufgaben in der IT.

Das Innenministerium führte aus, dass 135 VZE nach der Aufgabenverlagerung zu IT.N für „polizeitaktische Aufgaben“ zur Verfügung stünden. Zusammen mit den 165 VZE, die mit dem Haushalt 2019 von der Landespolizei zu IT.N verlagert worden sind, entspräche dies rechnerisch der o. g. Zahl von 300. Ob diese Annahmen jedoch vollständig eingetreten sind, konnte der LRH anhand der vorgelegten Unterlagen nur teilweise nachvollziehen. Für die zusätzlichen 125 Beschäftigten führten das Ministerium und die ZPD keine detaillierten Begründungen an. Das Innenministerium konnte sein Ziel, 300 Personen für andere Aufgaben im Polizeidienst freizusetzen, somit nicht erreichen.

Der LRH hält es für geboten, dass die Landespolizei ihren Personalbedarf für IT- und Digitalisierungsaufgaben mithilfe angemessener Methoden der Personalbedarfsbemessung ermittelt. Nur so lässt sich ein dauerhafter Einsatz des zusätzlichen Personals begründen. Außerdem geht der LRH davon aus, dass eine fortschreitende Digitalisierung mittelfristig zu Einsparungen im Personalbereich führen wird.

¹⁵³ Übersicht über das Beschäftigungsvolumen, das Budget und die Stellen (BBS) für das Haushaltsjahr 2019, Einzelplan 03, Kapitel 03 20, S. 29.

¹⁵⁴ Drs. 18/10976, S. 8.

Auch das Innenministerium bestätigte, dass die angestrebte Personalfreisetzung nicht gelungen sei und begründete dies mit allgemeinen Entwicklungen in der IT. Die ZPD sei beauftragt worden, ein landesweites Ressourcenmanagement aufzubauen. Eine der Zielsetzungen sei hierbei der effektive und effiziente Personaleinsatz in IT-Projekten.

Der LRH begrüßt diesen Ansatz. Der weitere Fortgang bleibt abzuwarten.

19 Mängel im IT-Einsatz beim Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie

Das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie sollte die vertraglichen Grundlagen für seinen ausgelagerten IT-Betrieb neu verhandeln, die Kosten nachvollziehbar darstellen und die Wirtschaftlichkeit nachweisen. Daneben hat das Landesamt den eigenen IT-Betrieb durch sachgerechte Regelungen zu Verantwortung und Zuständigkeiten sicherzustellen. Um den eigenen IT-Betrieb rechtssicher und wirtschaftlich zu gestalten, sollte das Landesamt ein Software-Lizenzmanagement einführen.

Zudem sind bestehende Defizite im Datenschutz und bei der Informationssicherheit zu beseitigen.

Hintergrund

Der IT-Betrieb beim Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) wird im Wesentlichen durch die Bundesanstalt für Geologie und Rohstoffe (BGR) erbracht. Der LRH prüfte die IT-Aufgabenwahrnehmung, die vertraglichen Grundlagen für ausgelagerte IT-Aufgaben sowie die Serviceleistungen durch die BGR.

Verwaltungsvereinbarung IT

Das LBEG und die BGR schlossen am 25.01.2022 eine Verwaltungsvereinbarung zur Neuregelung der Zusammenarbeit für die Zentrale Informationstechnik (VV-IT) ab. Inhalt der Vereinbarung ist die Leistungserbringung für die zentrale IT des LBEG durch die BGR.¹⁵⁵

Nach der VV-IT stellt die BGR die IT-Infrastruktur, Rechenzentrumsleistungen sowie den Betrieb von Anwendungen bereit. Darüber

¹⁵⁵ Historisch entstanden auf Grundlage eines Staatsvertrags aus dem Jahr 1958, der die Zusammenarbeit zwischen BGR und LBEG im Verwaltungsbe-
reich regelte.

hinaus löst die BGR technische Probleme der Arbeitsplatzcomputer des LBEG.

Die VV-IT enthält lediglich beispielhafte Aufzählungen in den Bereichen Bereitstellung und Betrieb von vorgehaltenen Anwendungen. Es existiert jedoch keine abschließende Übersicht der durch die BGR zur Verfügung gestellten Dienste. Tatsächlich stellt die BGR eine hohe Zahl an weiteren Services zur Verfügung. Für den LRH und auch das LBEG selbst war der Leistungsumfang unklar.

Darüber hinaus vereinbarten das LBEG und die BGR keine Leistungsqualität. Dies ist jedoch erforderlich, um die Qualität der erbrachten Services messen und ggf. optimieren zu können. Zusätzlich enthält die Vereinbarung die Möglichkeit der einseitigen Kündigung durch die BGR. Der LRH kritisiert, dass das LBEG sich dadurch in eine einseitige Abhängigkeit begeben hat.

Weiterhin kritisiert der LRH die fehlende Kostentransparenz. In der Vereinbarung ist als Erstattung für die Leistungen der BGR ein jährlicher Betrag von rd. 2,1 Mio. € festgelegt. Nach Angaben des LBEG legte die BGR ihre Kostenkalkulation nicht offen. Eine Überprüfung der Kalkulation und damit der Höhe der Kosten war somit weder für das LBEG noch durch den LRH möglich.

Der LRH erkennt den Vorteil der fachlichen Zusammenarbeit, um Synergien zu nutzen. Allerdings muss die Wirtschaftlichkeit nach dem Haushaltsrecht nachgewiesen sein. Dies ist hier nicht der Fall. Die vertragliche Ausgestaltung birgt erhebliche Nachteile und Unsicherheiten für das LBEG.

In seiner Stellungnahme stimmte das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung den Feststellungen des LRH zu. Es ist bestrebt, die aktuelle Vereinbarung mit der BGR aus dem Jahr 2022 nach Ablauf im Jahr 2024 zu konkretisieren und damit Kostentransparenz herzustellen.

Unzureichendes Software-Lizenzmanagement

Für ihre Aufgabenerledigung setzen Behörden eine Vielzahl von Softwareprodukten ein. Unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und der IT-Sicherheit müssen die Software-Lizenzen dokumentiert und effizient verwaltet werden. Hierfür ist ein Software-Lizenzmanagement erforderlich, das Informationen über die vorhandenen und die tatsächlich genutzten Software-Lizenzen liefert. Wenn eine Behörde installierte Software ohne gültige Lizenz verwendet, birgt dies erhebliche rechtliche und auch finanzielle Risiken. Weiterhin informiert das Software-Lizenzmanagement über nicht genutzte oder zu viel installierte Software. Die Prüfung des LRH ergab, dass das LBEG kein Software-Lizenzmanagement betreibt.

Aufgrund der rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken empfiehlt der LRH, ein Software-Lizenzmanagement im LBEG aufzubauen und die Lizenzdokumentation regelmäßig zu aktualisieren.

Das Ministerium stimmte den Feststellungen des LRH zu. Es teilte mit, dass ein bedarfsgerechtes Software-Lizenzmanagement zeitnah eingeführt werden soll.

Reifegrad des Informationssicherheitsmanagements ist niedrig

Um die Aufgaben des LBEG zu erfüllen, ist ein sicherer und zuverlässiger Betrieb der Informationssysteme erforderlich. Öffentliche Einrichtungen, wie das LBEG, sind besonderen Gefährdungslagen ausgesetzt. Sicherheitslücken können die unberechtigte Kenntnisnahme durch Offenlegung, Veränderung und Löschung von Daten zur Folge haben. Dies kann neben möglichen finanziellen Schäden einen erheblichen Reputationsverlust bedeuten.

Verantwortlich für die Gewährleistung der Informationssicherheit ist die Behördenleitung des LBEG. Die Funktion des Informationssicherheitsbeauftragten für das LBEG nimmt ein Beschäftigter der BGR wahr. In internen Berichten stellte der Informationssicherheitsbeauftragte einen

niedrigen Umsetzungsgrad der allgemeinverbindlichen IT-Sicherheitsstandards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik fest.

Diese Versäumnisse kritisiert der LRH.

Zudem war die Behördenleitung des LBEG als Gesamtverantwortliche für die Informationssicherheit nicht kontinuierlich in die Informationssicherheitsprozesse eingebunden. Das LBEG verbesserte die Informationssicherheit nicht zielgerichtet.

Die Anregungen des LRH nahm das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung zur Kenntnis. Es sieht die Anforderungen zur Informationssicherheit weitgehend erfüllt. Das Ministerium teilt mit, dass die Behördenleitungen der BGR und des LBEG mit dem Informationssicherheitsbeauftragten derzeit die Informationssicherheitsprozesse überarbeiten. Ziel ist es, die erforderlichen IT-Sicherheitsanforderungen zeitnah zu erfüllen. Dies begrüßt der LRH.

Die Behördenleitung muss Prioritäten setzen, um wesentliche Anforderungen des Datenschutzes umzusetzen

Die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)¹⁵⁶ und das Bundesdatenschutzgesetz¹⁵⁷ verpflichten Unternehmen und öffentliche Stellen dazu, personenbezogene Daten zu schützen und angemessen zu verarbeiten.

Bei der Prüfung des LBEG stellte der LRH Mängel fest. So hatte das LBEG beispielsweise das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten, welches es seit dem Jahr 2018 erstellen wollte, immer noch nicht fertiggestellt. Die Behördenleitung sollte für die Umsetzung eines

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Bundesdatenschutzgesetz vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 23.06.2021 (BGBl. I S. 1858; 2022 S. 1045).

angemessenen Datenschutzes Prioritäten setzen, um das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten zu erstellen. Damit stellt das LBEG sicher, dass wirtschaftliche Risiken vermieden werden.

Die BGR verarbeitet die Personaldaten des LBEG als IT-Dienstleister. Es handelt sich somit um eine Auftragsverarbeitung gemäß Artikel 28 DSGVO. Für diese Verarbeitung ist nach Artikel 28 Abs. 3 DSGVO ein Vertrag notwendig. Eine vertragliche Vereinbarung liegt jedoch nicht vor. Das LBEG verfügt damit über kein rechtskonformes Vertragsverhältnis, das die datenschutzrechtlichen Anforderungen erfüllt.

Das Ministerium bestätigte die Feststellungen des LRH. Weiterhin teilt es in seiner Stellungnahme mit, dass derzeit eine vertragliche Vereinbarung erstellt werde.

Der LRH bewertet dies positiv. Der Fortgang bleibt abzuwarten.

20 Zu hohe Erstattungsinsen festgesetzt und zu wenige versteuert

Allein aufgrund langer Liegezeiten von Steuererklärungen leisteten die Finanzämter in den Jahren 2015 bis 2020 mehr als 24 Mio. € Erstattungsinsen. Die Finanzämter unternahmen keine organisatorischen Maßnahmen, um die Festsetzung dieser Zinsen zu minimieren.

Bearbeitungsmängel und unzureichende digitale Unterstützung bei der Versteuerung von Erstattungsinsen führten zu Steuerausfällen. Der LRH geht landesweit von knapp 5 Mio. € aus.

Rahmenbedingungen

Steuererstattungen und -nachzahlungen werden bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach § 233 a Abgabenordnung (AO) verzinst. Mit der Verzinsung wollte der Gesetzgeber einen Ausgleich für entstehende Zinsvorteile oder Zinsnachteile schaffen, wenn Finanzämter Steuern erst lange Zeit nach ihrer Entstehung festsetzen.¹⁵⁸ Der Zinslauf beginnt im Regelfall 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist (Karenzzeit). Der Zinssatz betrug bis einschließlich des Jahres 2018 jährlich 6 %. Ab dem Jahr 2019 beträgt er jährlich 1,8 %.¹⁵⁹

Die Finanzämter sind nicht in der Lage, alle eingegangenen Steuererklärungen innerhalb der Karenzzeit zu bearbeiten. So kommt es regelmäßig zu Zinsfestsetzungen nach § 233 a AO.

¹⁵⁸ BT-Drs. 11/2157, S. 194.

¹⁵⁹ Mit Beschluss vom 08.07.2021 (1 BvR 2237/14 u. a.) erklärte das Bundesverfassungsgericht die Zinssätze des § 233 a AO für verfassungswidrig. Der Zinssatz von jährlich 6 % ist danach ab dem Jahr 2019 nicht mehr anwendbar. Daraufhin setzte der Gesetzgeber in § 238 Abs. 1 a AO die Zinsen nach § 233 a AO für Verzinsungszeiträume ab dem 01.01.2019 rückwirkend auf 1,8 % pro Jahr fest. (Zinsanpassungsgesetz vom 12.07.2022, BGBl. I S. 1142).

Die niedersächsischen Finanzämter leisteten in den Jahren 2015 bis 2020 insgesamt 612 Mio. € Erstattungszinsen:

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe
Erstattungszinsen (Mio. €)	58,6	82,3	93,5	141,4	120,9	115,7	612,4

Tabelle 11: Festgesetzte Erstattungszinsen

Technische Voraussetzungen

Steuerpflichtige, die sich beraten lassen, sind regelmäßig vorab informiert, ob sich bei antragsgemäßer Veranlagung Erstattungen oder Nachzahlungen ergeben werden. Auch nicht beratene Steuerpflichtige können dieses Ergebnis bei Abgabe der elektronischen Steuererklärung über ELSTER¹⁶⁰ bereits kennen. Die Finanzämter können hingegen bei Eingang der Steuererklärung nicht beurteilen, ob die Erklärung zu einer Steuernachzahlung oder -erstattung führen wird.

Die Steuerpflichtigen können gezielt steuern, wann sie ihre Steuererklärung abgeben. So können sie bei erwartet hohen Erstattungen ihre Steuererklärung erst sehr spät einreichen, um Erstattungszinsen zu erhalten.

Bei erwartet hohen Nachzahlungen können die Steuerpflichtigen hingegen die Steuererklärung zeitnah abgeben oder auch gezielt einen Antrag auf Festsetzung einer nachträglichen Vorauszahlung stellen. Nachzahlungszinsen fallen dann auch für höhere Beträge nicht an.

Vorgehensweise des LRH und Erstattungszinsen bei Liegezeiten

Der LRH prüfte bei sechs Finanzämtern, in welcher Höhe Erstattungszinsen vom Eingang der Steuererklärung bis zur Steuerfestsetzung

¹⁶⁰ ELSTER (Elektronische Steuererklärung) ist ein im Jahr 1996 gestartetes Projekt der Steuerverwaltung zur Übermittlung von Steueranmeldungen und Steuerklärungen über das Internet.

(Liegezeit) entstanden. Dabei betrachtete der LRH die Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen.

Die Stichprobe des LRH umfasste rd. 38,4 Mio. € von landesweit 612 Mio. € gezahlten Erstattungszinsen in den Jahren 2015 bis 2020.¹⁶¹ Die Finanzämter können nicht alle eingehenden Steuererklärungen umgehend bearbeiten. Deshalb sind Erstattungszinsen nie vollständig vermeidbar. Trotzdem ist es geboten, die bestehenden Möglichkeiten für eine Begrenzung zu nutzen.

In einem Fall gewährte das Finanzamt einer Steuerpflichtigen Fristverlängerung für die Abgabe der Körperschaftsteuererklärung für das Jahr 2014 bis zum 28.02.2016. Die Steuerpflichtige reichte die Steuererklärung ohne elektronische Bilanz am 26.02.2016 ein. Diese reichte sie am 16.12.2016 nach. Das Finanzamt veranlagte die Körperschaftsteuer erst am 04.05.2017, obwohl es bereits mit Eingang der Körperschaftsteuererklärung die erforderlichen Kenntnisse für die Steuerfestsetzungen hatte. Nach der Liegezeit von insgesamt mehr als 14 Monaten setzte das Finanzamt zugunsten der Steuerpflichtigen Erstattungszinsen zur Körperschaftsteuer von rd. 45.000 € fest. Bei einer Steuerfestsetzung bis zum 31.03.2016 wären keine Erstattungszinsen angefallen.

Bei den sechs geprüften Finanzämtern entfielen 1,9 Mio. € Erstattungszinsen auf die Liegezeiten der Steuererklärungen. Landesweit ist bei vergleichbaren Verhältnissen von mehr als 24 Mio. € Erstattungszinsen auszugehen, die auf Liegezeiten entfielen.¹⁶²

Da die Steuerverwaltung das Ergebnis der Steuererklärungen nicht kennt, ist sie nicht in der Lage, wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Bearbeitung von Steuererklärungen mit hohen Erstattungs- oder

¹⁶¹ Die Stichprobe macht damit rd. 6,3 % bzw. knapp 1/16 der gesamten Erstattungszinsen aus. Der LRH setzt deshalb im Folgenden für eine Abschätzung landesweiter Auswirkungen den Faktor 15 an.

¹⁶² $1,9 \text{ Mio. €} \times 15 = 28,5 \text{ Mio. €}$. Hiervon setzt der LRH noch einen Abschlag von 15 % ab. Dies berücksichtigt die Unterschiede zwischen Altregelung (6 % Zinssatz bis 2018) und Neuregelung (1,8 % Zinssatz ab 2019), wobei der weit überwiegende Teil der Feststellungen den Zeitraum vor dem Jahr 2019 betraf: $28,5 \text{ Mio. €} \times 0,85 = 24,2 \text{ Mio. €}$.

Nachzahlungsbeträgen zu berücksichtigen. Bei entsprechend früherer Bearbeitung hätten die Finanzämter die Erstattungszinsen – in Fällen wie dem Beispielsfall – minimieren können.

Forderung des LRH

Das Finanzministerium sollte die digitalen Voraussetzungen schaffen, damit die Finanzämter bei Eingang der Steuererklärung erkennen können, ob und in welcher Höhe diese bei antragsgemäßer Veranlagung zu einer Erstattung oder Nachzahlung führt. Die Steuerverwaltung wäre dann in der Lage, die Bearbeitung der Steuererklärungen besser zu steuern.

Versteuerung von Erstattungszinsen

Erstattungszinsen zur Einkommensteuer sind als Einkünfte aus Kapitalvermögen zu versteuern.¹⁶³ Nachzahlungszinsen gehören hingegen zu den nicht abziehbaren Ausgaben der privaten Lebensführung.¹⁶⁴

Der LRH untersuchte, ob die sechs geprüften Finanzämter die in den Jahren 2015 bis 2020 ausgezahlten Erstattungszinsen zur Einkommensteuer in zutreffender Höhe versteuerten.

Die Ermittlung der zu versteuernden Erstattungszinsen ist kompliziert und fehleranfällig. Nicht bei allen ausgezahlten Erstattungszinsen handelt es sich um „echte“ zu versteuernde Erstattungszinsen. Insbesondere bei mehrmaligen Änderungen von Steuerbescheiden sind die Erstattungszinsen jeweils neu festzusetzen.

Das eingesetzte EDV-Programm weist die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Prüfhinweise lediglich auf ein Prüfbedürfnis bei den erstatteten Zinsen hin. Die Höhe der steuerpflichtigen Erstattungszinsen

¹⁶³ § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Einkommensteuergesetz (EStG).

¹⁶⁴ § 12 Nr. 3 EStG.

geben die Prüfhinweise nicht aus. So ließen die Finanzämter trotz Prüfhinweisen Erstattungszinsen von mehr als 1 Mio. € unversteuert.

Die Bearbeitungsvermerke zu den Prüfhinweisen gaben nur zum Teil Aufschluss über die konkreten Fehlerquellen. Oft waren die Vermerke nur sehr knapp formuliert oder fehlten vollständig. Nach Erkenntnissen des LRH bestanden Schwierigkeiten, die Erstattungszinsen zu ermitteln. Dies betraf selbst Fälle, in denen die Bearbeitenden ergänzend die Steuerbescheide einsahen.

Die Steuerverwaltung passte Ende des Jahres 2021 die Arbeitsanleitung zur Ermittlung der steuerpflichtigen Erstattungszinsen an. Diese Anleitung stellt an einem einfachen Beispielfall die Ermittlung der Zinsen dar. Auf Besonderheiten, wie die Verrechnung von negativen Erstattungszinsen oder nähere Ausführungen zu einer bestehenden Billigkeitsregelung, geht sie nicht ein.

Eine hohe Fehlerquote stellte der LRH insbesondere fest, wenn die Finanzämter zutreffend für einzelne Steuerpflichtige mehrere Steuernummern vergaben. Dies ist bei einem Wechsel zwischen Zusammen- und Einzelveranlagung sowie bei Rechtsnachfolgen der Fall. Sind Erstattungszinsen unter einer anderen Steuernummer zu versteuern als derjenigen, unter der sie festgesetzt wurden, erhalten die Bearbeitenden vom Automationssystem keinen Hinweis zur Prüfung.

So verstarb ein verheirateter Steuerpflichtiger im Jahr 2011. Das Finanzamt änderte im Jahr 2016 den Einkommensteuerbescheid der Eheleute für den Veranlagungszeitraum 2008. Es setzte steuerpflichtige Erstattungszinsen von 54.396 € fest. Die seit dem Veranlagungszeitraum 2012 unter einer anderen Steuernummer geführte Ehefrau erklärte diese Einkünfte als Rechtsnachfolgerin nicht. Das Automationssystem wies nicht darauf hin. Auf Hinweis des LRH änderte das Finanzamt den Einkommensteuerbescheid für den Veranlagungszeitraum 2016. Es setzte steuerpflichtige Erstattungszinsen von 54.396 € an, die zu einer Nachzahlung von insgesamt 15.823 € führten.

Bereits bei der Prüfung „Sonderausgaben in Spezialfällen“¹⁶⁵ stellte der LRH hohe Steuerausfälle bei Fällen mit mehreren Steuernummern fest. Bereits damals forderte er, die Hinweisausgabe nicht an die Steuernummer, sondern an die jedem Steuerpflichtigen nur einmal erteilte Identifikationsnummer zu koppeln. Dieser Forderung kam die Steuerverwaltung aus technischen Gründen bisher nicht nach.

Insgesamt stellte der LRH bei Fällen mit mehreren Steuernummern unversteuerte Erstattungszinsen von knapp 1 Mio. € bei den geprüften Finanzämtern fest. Zusammen mit den trotz Prüfhinweis unversteuerten Zinsen stellte der LRH insgesamt unversteuerte Zinsen von mehr als 2 Mio. € fest. Der LRH geht für die niedersächsischen Finanzämter von einem Steuerausfall von mindestens 4,8 Mio. €¹⁶⁶ aus.

Forderungen des LRH

Aufgrund der hohen Fallzahl von unzutreffend ermittelten Erstattungszinsen sieht der LRH einen Schulungsbedarf hinsichtlich der Ermittlung der steuerpflichtigen Erstattungszinsen und hält es für notwendig, die diesbezügliche Arbeitsanleitung zu ergänzen.

Das Automationssystem sollte dahingehend verbessert werden, dass es die Bediensteten nicht nur auf ein Prüfbedürfnis hinweist, sondern – soweit möglich – die steuerpflichtigen Erstattungszinsen betragsmäßig benennt.

Für Fälle mit mehreren Steuernummern wiederholt der LRH seine Forderung an das Finanzministerium, die Hinweisausgabe nicht mehr an die Steuernummer, sondern an die Identifikationsnummer zu knüpfen.

¹⁶⁵ Jahresbericht 2021, S. 274 „Millionenausfälle bei der Einkommensteuer aufgrund unzureichender digitaler Unterstützung beim Kirchensteuerabzug“.

¹⁶⁶ $2,02 \text{ Mio. €} \times 57/6$ (damalige Anzahl der Veranlagungsfinanzämter/geprüfte Finanzämter) $\times 25 \%$ (Steuersatz) = 4,8 Mio. €. Eine Hochrechnung mit dem Anteil der in den geprüften Finanzämtern festgesetzten Erstattungszinsen (Hochrechnungsfaktor 15) würde zu einem deutlich höheren Wert führen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Nach Auffassung des Finanzministeriums würde eine bevorzugte Bearbeitung von Steuerfällen mit hohen Erstattungen gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verstoßen. Fälle mit Nachzahlungszinsen hätten dann entsprechend längere Liegezeiten.

Generell gehe das Finanzministerium davon aus, dass ein zukünftig weitgehend marktgerechter Zins einen angemessenen Ausgleich für entstehende Liquiditätsvorteile bzw. -nachteile schaffe. Auch dies spreche gegen Maßnahmen zur Reduzierung der Liegezeiten bei Erstattungsfällen.

Bezüglich der Versteuerung von Erstattungszinsen erkennt das Finanzministerium keine konzeptionelle Fehlerfassung aufgrund fehlender Fachkenntnisse. Es geht von Einzelfehlern aus und bezweifelt die Übertragbarkeit auf alle Finanzämter, kündigte aber an, den Schulungsbedarf hinsichtlich der Ermittlung der steuerpflichtigen Erstattungszinsen zu prüfen. Für eine vollautomatische Ermittlung der Erstattungszinsen stehe das entsprechende Verfahren noch nicht zur Verfügung, dies werde jedoch angestrebt. Gleiches gelte für die steuerkon-
tenübergreifende Nutzung der Identifikationsnummer.

Fazit

Der LRH stimmt der Auffassung des Finanzministeriums zu, dass bei den aktuellen Zinssätzen Maßnahmen zur Vermeidung von Erstattungszinsen eine geringere Dringlichkeit besitzen als in den vergangenen Jahren. Dennoch hält er es für geboten, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um im Bedarfsfall steuernd eingreifen zu können. Einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung erkennt der LRH in organisatorischen Maßnahmen zur Vermeidung von Erstattungszinsen nicht. Bereits jetzt macht die Steuerverwaltung Ausnahmen vom Grundsatz, dass die Steuererklärungen nach ihrem Eingangsdatum bearbeitet

werden. Sie zieht beispielsweise einfache Fälle vor, allein um die Durchlaufzeiten zu verringern.

Angesichts der Feststellungen in sechs geprüften Finanzämtern geht der LRH weiterhin von strukturellen Problemen bei der Ermittlung der steuerpflichtigen Erstattungszinsen aus. Er begrüßt die angekündigte Prüfung des diesbezüglichen Schulungsbedarfs, hält aber auch die geforderten weitergehenden Maßnahmen für notwendig.

Landesbau

21 Reform der Bauverwaltung – Zeit für Veränderungen

Sinkende Umsätze bei großen Baumaßnahmen trotz steigender Baupreise, Haushaltsreste in beträchtlicher Höhe und zeitaufwendige Verfahrensabläufe – die Strukturen und Prozesse des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen sind nicht geeignet, Bauvorhaben schnell und wirtschaftlich zu realisieren. Bisherige Organisationsanalysen führte das Staatliche Baumanagement ohne Aufgabenkritik durch und nutzte daher Potenziale zur Prozessverschlinkung nicht.

Der LRH empfiehlt der Bauverwaltung, ihre Aufgabenwahrnehmung umfassend zu hinterfragen. Dabei sollte das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften eine die örtlichen Bauämter mehr unterstützende als prüfende Rolle einnehmen und für diese bei übergeordneten Themen wie Nachhaltigkeit, Energieeffizienz und Digitalisierung Leitplanken entwickeln.

Das Finanzministerium sollte im Interesse eines verbesserten Überblicks für den Haushaltsgesetzgeber die Veranschlagungspraxis für die Baumaßnahmen des Landes überprüfen.

Strukturelle und verfahrensmäßige Probleme beim Staatlichen Baumanagement Niedersachsen

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) gehört mit seinen rd. 1.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie einem jährlichen Baumittelumsatz von rd. 500 Mio. €¹⁶⁷ zu den größeren Einheiten der Landesverwaltung. Es steht seit Jahren in der Kritik, Bauvorhaben nicht schnell und wirtschaftlich genug zu realisieren. Planungs- und Bauzeiten von acht bis zehn Jahren sind keine Seltenheit. Dies führt zu hohen Kosten und oftmals zur Unzufriedenheit bei den Nutzenden.

¹⁶⁷ Die Zahlen beziehen sich auf den Bundes- und Landesbau.

Ursache sind intensive Abstimmungs- und Prüfprozesse. In den letzten Jahren haben sich einzelne Nutzergruppen¹⁶⁸ deshalb von der Landesregierung die Bauherreneigenschaft für ihre Bauvorhaben übertragen lassen. Dadurch sind Parallelstrukturen entstanden, bei denen verschiedene öffentliche Bauherren um die Fachkräfte aus den Bereichen Architektur, Bauingenieurwesen und Betriebstechnik konkurrieren. Die in der Privatwirtschaft attraktiveren Gehaltsstrukturen verschärfen den Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst.

Die strukturellen und verfahrensmäßigen Probleme werden an folgenden Kenngrößen deutlich:

- Im Bereich der großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (GNUE)¹⁶⁹ verdoppelte sich das Verhältnis zwischen Planungskosten und Bauausgaben (Baunebenkostenquote¹⁷⁰) in den Jahren 2016 bis 2020 nahezu: Das SBN setzte für diese Maßnahmen im Jahr 2020 bei annähernd konstanten jährlichen Planungskosten (für Eigen- und Fremdleistungen¹⁷¹) mit rd. 57 Mio. € nur noch etwa halb so viele Baumittel für GNUE-Maßnahmen um wie noch im Jahr 2016. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung:

¹⁶⁸ Z. B. Technische Universität Braunschweig, Leibniz Universität Hannover.
¹⁶⁹ Große Baumaßnahmen über 5 Mio. €.
¹⁷⁰ BNK-Quote.
¹⁷¹ Eigenes Personal und freiberuflich Tätige (FbT).

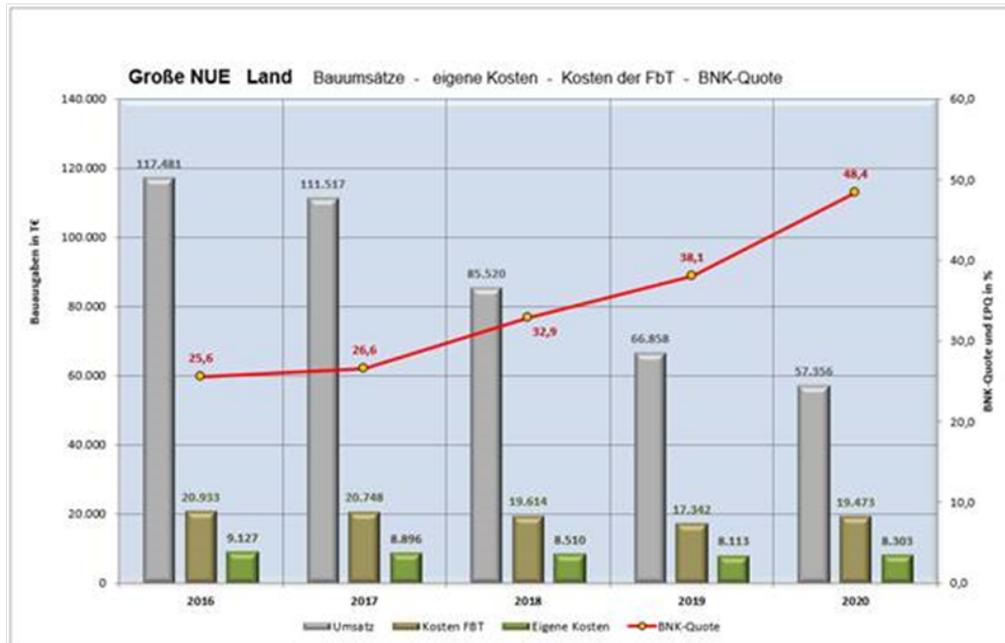


Abbildung 13: Entwicklung der Baunebenkostenquote
(Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Bau und Liegenschaften)

Berücksichtigt man zudem die stark gestiegenen Baupreise, verschlechtert sich das Verhältnis noch weiter.

- Die Haushaltsreste in der Hauptgruppe 7 (Baumaßnahmen) des Einzelplans 20 stiegen in den Jahren von 2012 bis 2021 von rd. 42,2 Mio.€ auf rd. 303 Mio. €. Haushaltsreste sind für Baumaßnahmen im Haushaltsplan zur Verfügung gestelltes, aber bisher nicht in Anspruch genommenes Geld. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste:

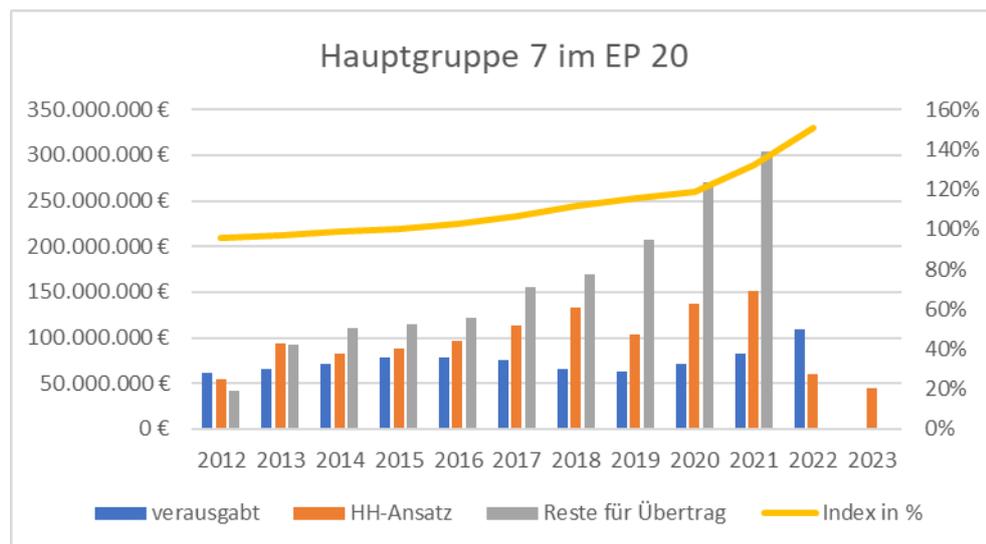


Abbildung 14: Entwicklung der Haushaltsreste¹⁷²

- Baumaßnahmen des Landes durchlaufen eine zeitaufwendige verwaltungsinterne Prüf- und Genehmigungskaskade, die sich nicht nach der Komplexität der Baumaßnahme richtet, sondern ausschließlich nach den Baukosten.¹⁷³ Dabei müssen die Bauämter dem Niedersächsischen Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) die Genehmigungsunterlagen, z. B. die sogenannte Haushaltsunterlage-Bau, teilweise in mehreren Stadien vorlegen. Große Bauvorhaben ab 5 Mio. € errechneter Baukosten unterliegen überdies der Prüfung des Finanzministeriums und dem Genehmigungsvorbehalt des Haushaltsausschusses.

Unzureichende Organisationsanalyse

Vor diesem Hintergrund führte das SBN im Jahr 2019 im Auftrag der Landesregierung eine Organisationsanalyse durch und entwickelte einen 10-Punkte-Plan für Sofortmaßnahmen sowie ein strategisches Handlungskonzept.

¹⁷² Index der Baupreissteigerungen gemäß Statistischem Bundesamt (Destatis), Bezugsjahr 2015.

¹⁷³ Vgl. Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) zugleich für Baumaßnahmen des Landes (RLBAU), Abschnitte C, D, E.

Der LRH beanstandet, dass die Organisationsanalyse keine umfassende Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung beinhaltet und im Ergebnis zu keinerlei Verfahrensverschlinkungen führt, um die Effektivität der Bauverwaltung zu steigern. Bei den Sofortmaßnahmen handelt es sich um kleinere Stellschrauben, die nicht dazu geeignet sind, die strukturellen und verfahrensmäßigen Probleme dauerhaft zu beseitigen. Hierzu zählt beispielsweise der Beschluss, mit öffentlichen Mitteln geförderte Baumaßnahmen Dritter nur noch dann zu prüfen, wenn die Förderhöhe über 5 Mio. € liegt; bislang galt hierfür ein Schwellenwert von 1 Mio. €.

Empfehlungen des LRH

Um wirksame Veränderungen im SBN zu erreichen, müssen die Aufgaben, die Strukturen und die Genehmigungsprozesse auf den Prüfstand gestellt werden. Das SBN sollte seinen weiteren Überlegungen daher in allen drei Verwaltungsebenen eine umfassende Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung voranstellen, bei der nicht die Frage „Tue ich die Dinge richtig?“, sondern vielmehr die Frage „Tue ich die richtigen Dinge?“ im Vordergrund stehen muss.

Der LRH empfiehlt, die Schwerpunkte der Aufgaben, die das NLBL wahrzunehmen hat, zu verändern. Die bisher enge Begleitung jeder Maßnahme der örtlichen Bauämter ist ineffektiv und zeitaufwendig. Eine stichprobenartige Überprüfung einzelner Baumaßnahmen wäre aus Sicht des LRH ausreichend. Das NLBL könnte sich so auf die Prüfung komplexer Bauvorhaben konzentrieren und zudem stärker unterstützend für die Bauämter tätig sein. Ein Umdenken wäre für das eigenverantwortliche Arbeiten der Ämter förderlich. Zudem könnten beim NLBL Personalressourcen freigesetzt werden, um für die Bauämter Grundsatzthemen aufzubereiten und Arbeitshilfen zu erstellen.

Für eine deutliche Verfahrensverschlinkung empfiehlt der LRH einen Mehrjahres-Investitionsplan zu den Bauvorhaben des Landes, der im Zuge der jährlichen Haushaltsberatung im Parlament beraten und verabschiedet wird. Durch die Fortschreibungen des Investitionsplans und

die regelmäßige Unterrichtung hierüber würde eine höhere Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber entstehen. Dieser hätte damit einen Gesamtüberblick über die Kostenentwicklung und die Baufortschritte aller parallel laufenden Baumaßnahmen des Landes. Auf der operativen Ebene könnten dagegen im Sinne einer effektiven und effizienten Aufgabenerledigung Aufwand und Zeit eingespart werden, beispielsweise durch eine Verschlankung des aufwendigen Verfahrens zur Erstellung der Haushaltsunterlagen-Bau.

Das Finanzministerium begrüßt die Empfehlung des LRH zur Verschlankung der Prüf- und Genehmigungsverfahren.

22 BIM im Landesbau – den Anschluss nicht verlieren

Building Information Modeling steckt bei Bauprojekten des Landes noch in den Kinderschuhen. Das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften setzte den Auftrag der Landesregierung, Pilotprojekte durchzuführen, seit dem Jahr 2019 nur unzureichend um. Es initiierte zwei wenig aussagekräftige Pilotvorhaben als Basis für die Einführung. Durch eine weiter zögerliche Umsetzung könnte Niedersachsen den Anschluss beim digitalen Bauen verlieren.

Building Information Modeling

Mit der Methode Building Information Modeling (BIM) erreichte die Digitalisierung im Bauwesen vor mehr als 20 Jahren eine neue Entwicklungsstufe. Es handelt sich um eine softwarebasierte, ganzheitliche Methode für die Planung, den Bau und den Betrieb von Gebäuden bei gleichzeitiger Vernetzung aller Projektbeteiligten. An einem „digitalen Zwilling“¹⁷⁴ können Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und korrigiert werden. Durch das Prinzip „erst digital, dann real bauen“ soll eine wesentlich höhere Termin- und Kostenstabilität bei Bauvorhaben erzielt werden.

Die Einführung der Methode nahm in Deutschland im öffentlichen Sektor im Jahr 2015 mit dem Stufenplan „Digitales Planen und Bauen“ des damaligen Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur Fahrt auf. Gestützt auf einen Beschluss des Landtages¹⁷⁵ beauftragte die Landesregierung das Finanzministerium im Jahr 2020, die Planungsmethodik verstärkt zu etablieren und durch geeignete Pilotvorhaben mögliche Einsatzbereiche für Landesbaumaßnahmen zu identifizieren.

¹⁷⁴ Computergestütztes Modell, welches reale Bauvorhaben im Prozess virtuell abbildet.

¹⁷⁵ Drs. 18/4023.

Pilotprojekte

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) schlug daraufhin fünf Pilotprojekte¹⁷⁶ vor und initiierte anschließend zwei davon als Teil seines strategischen Handlungskonzepts. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH im Jahr 2022 befand sich eines der beiden Projekte¹⁷⁷ – ein Bundesbauprojekt – noch in der Vorplanung. Das SBN hatte entsprechend des damaligen Projektstands kaum Erfahrungen sammeln können, bewertete die Methodik auf dieser Basis aber bereits als vorteilhaft.

Mit dem zweiten Pilotprojekt¹⁷⁸ erprobte das SBN an einem bestehenden Landesgebäude die digitale Bestandsaufnahme mittels Laserscan und Fotogrammetrie¹⁷⁹. Es wollte damit der Fragestellung nachgehen, ob und inwieweit sich der Einsatz der Methode im Bestand für die bauliche Entwicklung und den Gebäudebetrieb wirtschaftlich darstellen lässt. Das SBN verwendete die digitalen Bestandsdaten im Anschluss weder für ein Bauprojekt noch im Gebäudebetrieb.

Nach Ansicht des Niedersächsischen Landesamts für Bau- und Liegenschaften (NLBL) sind fachliche und strategische Grundsteine inzwischen gelegt, um die Einführung von BIM im SBN zu realisieren. Man warte jedoch noch auf eine konkrete Aufforderung dazu.

BIM auf Bundesebene

Für Neubaumaßnahmen plante der Bund, BIM in einer ersten Stufe ab dem Jahr 2022 verbindlich anzuwenden. Bis zum Jahr 2027 soll BIM bei allen Abschnitten im Lebenszyklus von Bundesbauten umgesetzt

¹⁷⁶ Interner Abschlussbericht des NLBL, Version 1.6 vom 17.05.2019 (Anhang 1: Vorschläge für BIM-Projekte Nrn. 1 - 5).

¹⁷⁷ „Neubau Wäscherei und Materiallogistik“ der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt Braunschweig.

¹⁷⁸ Digitale Bestandsaufnahme Schloss Bad Iburg.

¹⁷⁹ Bildmessung, bei der die Hüllfläche eines Objekts dargestellt wird.

werden. Der Bund will die BIM-Methode auch bei komplexen und umfangreichen Projekten im Bereich des Bauunterhalts anwenden.

Würdigung und Empfehlung des LRH

Das SBN pilotierte die BIM-Methode unzureichend und gewann im Rahmen seiner Strategieentwicklung nur wenige Erfahrungen daraus. Es leitete aus dem einen Pilotprojekt verfrüht Erkenntnisse ab und beschränkte sich bei dem anderen Projekt auf eine reine Bestandsaufnahme, ohne die BIM-Anwendung zu erproben. Statt einer schrittweisen Einführung durch Projekte verharrt das SBN in der Ausarbeitung von Standards zur Vorbereitung eines späteren flächendeckenden Roll-outs. Das SBN sieht den Einsatz der Methode bei Landesbaumaßnahmen unverständlicherweise bislang nicht vor.

Aufgrund der zwischenzeitlich fortgeschrittenen Entwicklung auf Bundesebene empfahl der LRH dem SBN, sich am geplanten zeitlichen Vorgehen des Bundes zu orientieren und BIM auch für Baumaßnahmen des Landes anzuwenden. Andernfalls könnte das Land den Anschluss beim digitalen Bauen verlieren.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Ministerium betrachtet die Bestandsaufnahme des Landesgebäudes als Gegenstück zu dem vom Bundesministerium ausgewählten Pilotprojekt. Durch die beiden Maßnahmen habe man Einblicke in nahezu allen Phasen der BIM-Methode erhalten und sehr breite Erkenntnisse gewinnen können. Diese seien in die landeseigenen BIM-Arbeitshilfen und BIM-Standards eingeflossen. Die Festlegung auf eine „überschaubare Anzahl von Projekten“ sei gängige Praxis.

Die Einführung von BIM bei Bund und Land sieht das Ministerium als Symbiose mit zeitlichen und inhaltlichen Abhängigkeiten. So habe das SBN beispielsweise für Landesbaumaßnahmen entwickelte Vertragsunterlagen bereits für Bundesbauvorhaben verwendet, weil Vorgaben

für diese fehlten. Das Ministerium sieht die Implementierung von BIM in Niedersachsen im Vergleich zum Bund daher als sehr gut im Zeitplan.

Schlussbemerkungen

Der LRH erachtet die Auswahl von nur zwei Projekten im Hinblick auf die allgemeingültige Verwendbarkeit der Ergebnisse als zu gering, zumal eines dieser Projekte lediglich eine Vorarbeit für die Anwendung der BIM-Methode darstellte. Den Beschluss des Landtages, Mehrwerte aus Pilotprojekten zu sammeln, setzte das SBN nicht hinreichend um. Um auftragsgemäß die Planungsmethodik schrittweise zu etablieren, umfassende Standards abzuleiten und Einsatzbereiche für den Landesbau zu identifizieren, hätte der LRH die Durchführung mehrerer Landesvorhaben als sinnvoll erachtet.

Da das Ministerium die Voraussetzungen für eine landesweite Einführung von BIM dennoch als geschaffen ansieht und das SBN seine Arbeitshilfen bereits bei einer Bundesmaßnahme einsetzt, sollte es nicht zögern, die BIM-Methode nunmehr auch für Projekte im Landesbau umgehend anzuwenden.

23 Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Landesbau

Beim Klimaschutz im Gebäudesektor sind die Themen Nachhaltigkeit, Energieeinsparung, Flächenbedarf, Sanierung und Wirtschaftlichkeit untrennbar miteinander verbunden. Die Landesverwaltung muss sich dieser Aufgabe in ressortübergreifender Gesamtverantwortung widmen.

Klimaschutz und Anforderungen an Gebäude

Der LRH prüfte im Jahr 2022, inwieweit sich das Land im Sinne seiner Vorbildfunktion¹⁸⁰ aktiv am Klimaschutz beteiligt und seine Gebäude den gesetzlichen Vorgaben entsprechend nachhaltig baut und betreibt. Er betrachtete die Aspekte Nachhaltigkeit, Energieeinsparung, Flächenbedarf, Gebäudesanierung und Wirtschaftlichkeit.

Bereits im Dezember 2020 räumte der Landtag dem Klimaschutz mit dem Niedersächsischen Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (NKlimaG) eine sehr hohe Priorität ein und erklärte ihn mit der Verankerung in der Niedersächsischen Verfassung (NV)¹⁸¹ zum Staatsziel. Mit der Novellierung des NKlimaG im Juli 2022 verschärfte das Land die Ziele noch einmal deutlich: Um die Vorbildfunktion des Landes zu verdeutlichen, führte die Landesregierung für die landeseigenen Gebäude hohe energetische Anforderungen ein. Zurzeit plant das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz eine weitere Novellierung mit noch höheren Anforderungen.

¹⁸⁰ Gemäß Gebäudeenergiegesetz § 3, sowie Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels.

¹⁸¹ Artikel 6 c NV vom 01.06.1993, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464).

Vorgaben zur Verringerung des Flächenbestands

Im August 2022 fasste die Landesregierung den Beschluss, den Flächenbestand des Landes sowie die angemieteten Flächen zu verringern. Dafür sollen alle Ressorts ihre Verwaltungsflächen bis zum Jahr 2030 um 10 % reduzieren. Dies würde zu einer Flächeneinsparung von rd. 265.000 m² und damit zu einer durchschnittlichen Energieeinsparung von 41 Gigawattstunden¹⁸² pro Jahr führen. Zum Vergleich: Dies entspricht dem jährlichen durchschnittlichen Stromverbrauch von ca. 10.000 Haushalten. Im Gebäudesektor ist eine Flächenreduzierung nur durch flankierende organisatorische Maßnahmen möglich. Diese liegen primär im Verantwortungsbereich der Nutzerinnen und Nutzer bzw. der Nutzerressorts.

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) berät die Nutzenden bei Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten auf der Grundlage des vom Nutzerressort jeweils anerkannten Raumbedarfs. Ein vom Nutzerressort genehmigter Raumbedarf wird vom SBN bei der Planung und Ausführung der Baumaßnahme nicht mehr infrage gestellt. Diese Verfahrensweise ergibt sich aus den Richtlinien für die Durchführung von Baumaßnahmen des Landes.¹⁸³

Vorgaben für nachhaltiges Bauen

Zur Beurteilung von Gebäuden entwickelte der Bund das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen. Hierzu veröffentlichte er im Jahr 2009 einen umfassenden Leitfaden und Bewertungsmaßstäbe für einzelne Kriterien. Danach vereinbarten Nutzende und Bauverwaltung schriftlich messbare Ziele zu Art, Umfang und Qualität der Ausführung.¹⁸⁴

Im Sommer 2018 erhielt das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) vom Finanzministerium den Projektauftrag zu

¹⁸² Durchschnittlich 156 kWh/a/m².

¹⁸³ Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) zugleich für Baumaßnahmen des Landes (RLBAU), Abschnitt E.

¹⁸⁴ Der Leitfaden verwendet für den Nutzer den Begriff „Bauherr“ und für Bauverwaltung den Begriff „Planer“.

untersuchen, wie nachhaltig das Land baut. Eine hierfür eingerichtete Projektgruppe kam zu zwei Ergebnissen: Die energetische Qualität der landeseigenen Baumaßnahmen sei bereits hoch und das Bewertungssystem des Bundes für das Land nur eingeschränkt geeignet. Im Ergebnis einigten sich das Finanzministerium und das NLBL im Mai 2019 darauf, dass das NLBL eigene, vom Bewertungssystem des Bundes abgeleitete Kriterien für den Landesbau entwickeln sollte. Im Januar 2021 legte das Projektteam daraufhin ein Leitbild „Nachhaltigkeit und Klimaschutz im Landesbau“ vor, das vom Finanzministerium jedoch bislang nicht eingeführt wurde. Insofern existieren in der Bauverwaltung bis heute keine konkreten baufachlichen Vorgaben zum Thema Nachhaltigkeit.

Vorgaben für wirtschaftliches Bauen

Der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit¹⁸⁵ kommt bei Baumaßnahmen in Form des Minimalprinzips zur Anwendung. Das SBN ist bestrebt, den formulierten Bedarf mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu decken und konzentriert sich dabei auf die Planungs- und Baukosten. Des Weiteren verpflichtet die RLBAu das SBN zur Einhaltung einer für die jeweilige Baumaßnahme angestrebten Kostenobergrenze. Zur Einhaltung dieser beiden Maßgaben richtet das SBN seinen Fokus bei Baumaßnahmen hauptsächlich auf die Investitionskosten. Lebenszyklusbetrachtungen und Einsparungen von Treibhausgasen spielen eine untergeordnete Rolle. Aufgrund höherer Investitionskosten und längerer Amortisationszeiten der regenerativen Energiekonzepte entscheidet sich das SBN vorwiegend für fossile Energieträger und betrachtet erneuerbare Energien meist als Teil einer Hybridlösung.

Die Landesregierung legte mit Beschluss vom August 2022 fest, dass Sanierungen von Gebäuden Neubauten grundsätzlich vorzuziehen sind. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass in den

¹⁸⁵ § 7 LHO.

Altgebäuden erhebliche sogenannte graue Energie¹⁸⁶ gebunden ist. Das NLBL legte fest, dass Abbruch und Neubau erst dann in Betracht kommen, wenn die vorhandene Bausubstanz funktional und technisch nicht mehr verwendbar ist und die Kosten einer Sanierung die Kosten eines Neubaus erheblich überschreiten.¹⁸⁷

Würdigung und Empfehlungen des LRH

Um einen energetisch nachhaltigen und für die Aufgaben des Landes notwendigen Gebäudebestand zu erreichen, ist Folgendes zu beachten:

- *Flächen- und Gebäudebestand verringern*

Die Reduzierung aller Verwaltungsflächen in eigenen Gebäuden und Anmietungen um 10 % kann nur ein Anfang sein. Weitere Reduzierungen der Verwaltungsflächen sind ebenso zu prüfen wie die Reduzierung und Komprimierung anderer Flächennutzungsarten, z. B. Verkehrs-, Lager- und Archivflächen. Die Ressorts sollten darüber hinaus belastbare Prognosen zum zukünftigen Flächenbedarf unter Berücksichtigung der Personalentwicklung, der Digitalisierung und der Veränderung von Arbeitsprozessen erstellen.¹⁸⁸ In jedem Fall bedarf es hier fachlicher Unterstützung durch die Bauverwaltung.

Für vergleichende Betrachtungen der verfügbaren Flächen sollte vom SBN eine entsprechende Datengrundlage im Liegenschaftsinformationssystem (LINFOS) geschaffen werden. Auf dieser Grundlage könnten Flächen reduziert werden und ggf. auch Verwaltungseinheiten – beispielsweise nach dem Modell der Behördenhäuser – zusammengezogen und dadurch freiwerdende Liegenschaften veräußert werden.

¹⁸⁶ Graue Energie ist die in Gebäuden gebundene Energie, die für Bau, Herstellung und Transport aufgewendet wurde.

¹⁸⁷ Vgl. Arbeitshilfe des NLBL vom 14.07.2022.

¹⁸⁸ Jahresbericht 2021, S. 134 „Sanierungsstau nur Spitze des Eisbergs – Bauunterhaltungsmanagement verbessern“.

Auch unter dem Sanierungsaspekt ergibt sich die Notwendigkeit, den künftigen Flächenbedarf festzustellen und in der Folge den Gebäudebestand schrittweise zu reduzieren. Es ist weder wirtschaftlich noch nachhaltig, Gebäude zu sanieren, für die auf Dauer kein Bedarf besteht.

- *Beratung zum Raumbedarf intensivieren*

Die Beratung der Nutzenden durch das SBN sollte unter Anwendung eines etablierten und standardisierten Verfahrens intensiviert werden. Einen entsprechenden Standard gibt die DIN 18205 „Bedarfsberatung im Hochbau“ vor. Danach beschreiben die Nutzenden ihre Arbeitsabläufe einschließlich der Funktionszusammenhänge, während die Bauverwaltung anschließend daraus eine Planung einschließlich der Flächengrößen entwickelt. Erst eine intensive Auseinandersetzung zwischen Funktion und Ausführungsform nach dem Prinzip „Form folgt Funktion“ schafft die Grundlage für eine gleichermaßen bedarfsgerechte wie wirtschaftliche und nachhaltige Entwicklung des Gebäudebestands.

- *Nachhaltiges Bauen: Leitplanken setzen – Qualitäten sichern*

Im Juni 2022 gab das NLBL mit einer Arbeitshilfe den Bauämtern erste Hinweise zum nachhaltigen Bauen. Diese müssen jedoch noch weiter konkretisiert werden. Das Finanzministerium sollte deshalb – auch aus Zeit- und Kostengründen – auf den Leitfaden „Nachhaltiges Bauen“ des Bundes zurückgreifen, ihn an die Aufbau- und Ablauforganisation des Landes anpassen und verbindlich einführen.

Des Weiteren sollten Nutzende und Bauverwaltung in Anlehnung an das Verfahren des Bundes vor dem Beginn von Baumaßnahmen Zielvereinbarungen schließen. Darin sind für die Kriterien Lebenszykluskosten, Primärenergiebedarf und schadstoffarme Baumaterialien verpflichtend messbare Ziele zu definieren. Ziele für weitere Kriterien sollten maßnahmenspezifisch ergänzt werden.

- *Weitere Verschärfungen der Gebäudeanforderungen vermeiden*

Eine weitere Verschärfung der Anforderungen für landeseigene Gebäude wäre wenig zielführend. So sind die Überlegungen des Umweltministeriums, Landesgebäude in Passivbauweise zu errichten, unzweckmäßig, da nicht jede Gebäudeart – z. B. Straßenmeistereien – mit ihrer Nutzung dafür geeignet ist. Die allgemeinen gesetzlichen Anforderungen wie z. B. das Gebäudeenergiegesetz führen bereits zu einer hohen energetischen Qualität von Gebäuden. Das Land leistet mit seiner Vorgabe, diese Anforderungen noch einmal deutlich zu unterschreiten, bereits einen erheblichen Beitrag, den Energieverbrauch bei landeseigenen Gebäuden zu verringern.¹⁸⁹ Um dieses hohe Niveau noch weiter zu steigern, wären unverhältnismäßig hohe Investitionen notwendig. Diese könnten für den Klimaschutz deutlich effizienter in der Bestandssanierung eingesetzt werden.

- *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen erleichtern*

Zukünftig sind bei allen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die CO₂-Emissionen im gesamten Lebenszyklus zu betrachten.¹⁹⁰ Um diese zügig identifizieren zu können, sollte das NLBL für die gängigen Bauteile, wie z. B. Fassaden- und Dachkonstruktionen, Ökobilanzen erstellen und diese den Bauämtern zur Verfügung stellen. Diese könnten daraus für das jeweilige Bauvorhaben und unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten eine entsprechende Auswahl treffen. Aufwendige Gesamtbilanzen für jede einzelne Baumaßnahme könnten im Sinne einer Verfahrensverschlinkung entfallen.

Aufgrund der Zielsetzung der Landesregierung, funktional geeignete und sanierbare Bestandsbauten anderen Unterbringungsvarianten vorzuziehen, ist es fraglich, ob im Falle einer Sanierung andere Unterbringungsvarianten noch vergleichend betrachtet werden müssen.

¹⁸⁹ § 11 NKlimaG.

¹⁹⁰ § 9 NKlimaG.

Stellungnahme der Ministerien

Das Finanzministerium teilt weitgehend die Auffassung des LRH. Es vertritt jedoch bezüglich der Einführung der DIN „Bedarfsberatung im Hochbau“ die Auffassung, dass diese nur eine Hilfestellung sein könne, aber aufgrund der Besonderheiten des Landesbaus als standardisiertes Verfahren nicht zielgenau sei. Das Finanzministerium beabsichtige zudem die Überprüfung der RLBau hinsichtlich der statischen Raumgrößen und der Anerkennung des Raumbedarfs. Im Hinblick auf das geforderte Setzen von Leitplanken und Qualitäten durch das NLBL werde auskömmlich gehandelt. Durch Workshops und Fortbildungen würden die Bauämter hinreichend für den Klimaschutz und die Nachhaltigkeit sensibilisiert. Zudem beabsichtige das NLBL, anhand von Pilotprojekten einen praxisnahen Handlungskatalog mit angepassten Maßstäben für den Landesbau zu entwickeln.

Das Umweltministerium begrüßt die Anregungen und Vorschläge des LRH vollumfänglich.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur schließt sich der Stellungnahme des Finanzministeriums an.

Schlussbemerkungen

Der LRH begrüßt das in weiten Teilen erzielte Einvernehmen mit den Ministerien. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass die Bedarfsberatung durch das standardisierte Verfahren der DIN 18205 eine gleichbleibend hohe Qualität erhalten würde und mit dem Leitfaden „Nachhaltiges Bauen“ bewährte Maßstäbe zur Verfügung stehen, die die Entwicklung eigener Nachhaltigkeitsstandards entbehrlich machen.

Der LRH erwartet ressortübergreifende Schritte zur weiteren Verringerung des Flächen- und Gebäudebestands.

24 Photovoltaik-Offensive – Mehr Dynamik erforderlich

Der vom Finanzministerium entwickelten Photovoltaik-Offensive fehlt es an Dynamik. Zurzeit sind auf gerade einmal 0,7 % der geeigneten Dachflächen der Landesliegenschaften Photovoltaik-Anlagen installiert.

Um das im Niedersächsischen Klimagesetz formulierte Ziel eines Belegungsgrads von 30 % bis zum Jahr 2025 zu erreichen, müsste das Land innerhalb der nächsten zweieinhalb Jahre 432.000 m² Dachfläche mit Photovoltaik-Modulen ausstatten. Das erscheint mit der jetzigen Vorgehensweise aussichtslos.

Sachverhalt

Im Juli 2022 hat sich das Land im Niedersächsischen Klimaschutzgesetz dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2025 30 % und bis zum Jahr 2040 100 % aller geeigneten Dachflächen von Landesgebäuden mit Photovoltaik-Anlagen auszustatten. Dazu kann das Land seine Dachflächen auch Dritten – unter Umständen auch unentgeltlich – überlassen. In den Jahren 1998 bis 2019 installierte das Land rd. 20 Photovoltaik-Anlagen auf einer Fläche von knapp 9.500 m². Bei einer Gesamtfläche¹⁹¹ von 1,444 Mio. m² sind dieses nicht einmal 0,7 % der Möglichkeiten. Weitere Photovoltaik-Anlagen errichtete das Land nicht.

Um sich einen Überblick über gängige Marktmodelle zu verschaffen, beauftragte das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) in Abstimmung mit dem Finanzministerium einen externen Berater. Beim sogenannten Kick-off-Termin im März 2022 gab das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) diesem vor, dass ein zukünftiges Modell möglichst haushaltsneutral und ohne eigenes Personal realisierbar sein solle.

¹⁹¹ Siehe Photovoltaik-Kataster des Landes.

Der externe Berater stellte die sechs nachfolgenden Modelle gegenüber und bewertete hierbei überschlägig die Punkte Ausbaugeschwindigkeit, Marktfähigkeit, Erschließungsmöglichkeiten, Belastung des Haushalts, Personalaufwand für das Land und Vertragskonstellationen.

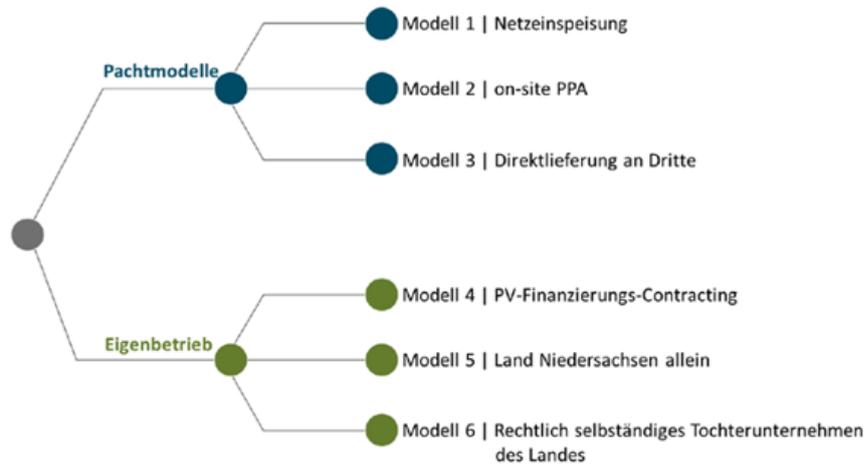


Abbildung 15: Schematische Darstellung der betrachteten Modelle
(Quelle: Abschlussbericht „Photovoltaik-Anlagen auf Bestandsliegenschaften des Landes Niedersachsen“ vom 16.12.2022, S. 7)

In seinem Zwischenbericht vom Mai 2022 kam der Berater zu dem Ergebnis, dass mit dem Modell 1 „Verpachtung der Dachfläche und Netzeinspeisung“ das Ziel des Landes am schnellsten erreicht werden könne. Im Juni 2022 schloss das Land daraufhin mit einem Energieversorger einen Rahmenvertrag über insgesamt rd. 225.000 m² Dachfläche im Raum Hannover.

Aufgrund der geänderten geopolitischen Lage und Energiepreisentwicklung empfahl der Berater im Abschlussbericht vom Dezember 2022 mit dem Modell 2 (on-site-ppa¹⁹²) eine Dachverpachtung in Kombination mit dem Eigenverbrauch des erzeugten Stroms in der

¹⁹² PPA: Power Purchase Agreement (Stromkaufvereinbarung). Beim on-site-ppa-Modell plant, baut und betreibt ein Investor die Photovoltaik-Anlage auf der vom Land (hier: unentgeltlich) verpachteten Dachfläche. Der Gebäudenutzer bezieht primär den Strom entgeltlich direkt aus der Photovoltaik-Anlage. Überschüssiger Strom der Photovoltaik-Anlage wird zugunsten des Investors in das öffentliche Netz eingespeist. Der Gebäudenutzer bezieht fehlenden Strom aus dem öffentlichen Netz.

jeweiligen Liegenschaft als aktuell geeignetste und voraussichtlich wirtschaftlichste Variante für das Land.

Hierzu initiierte das SBN bereits ein Pilotverfahren für den Raum Oldenburg und fasste rd. 326.000 m² Dachfläche in einem Ausschreibungspaket zusammen. Der Abschluss des Vergabeverfahrens ist für Mitte 2023 geplant.

Seit April 2022 dürfen Drittüberlassungen zur Nutzung für Photovoltaik-Anlagen ausschließlich durch das Finanzministerium erfolgen.¹⁹³ Zudem stellte das Finanzministerium Photovoltaik-Anlagen bei bereits in Planung befindlichen und genehmigten Bauvorhaben bis auf Weiteres zurück.¹⁹⁴ Es wies seine nachgeordneten Dienststellen zudem an, ohne vorherige Zustimmung keine Photovoltaik-Anlagen auf Bestandsgebäuden zu errichten und bis auf Weiteres Nutzende, die die Photovoltaik-Anlage aus ihrem eigenen Budget finanzieren, bei ihren Planungen für landeseigene Photovoltaik-Objekte auf Bestandsgebäuden nicht baufachlich zu beraten.¹⁹⁵

Würdigung und Empfehlungen des LRH

Der LRH verkennt nicht die Absicht des Finanzministeriums, der Ausbaugeschwindigkeit hohe Priorität einzuräumen.

Dennoch bleibt festzustellen, dass

- das Finanzministerium durch den externen Berater lediglich ein Punktbewertungssystem, jedoch keine monetäre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der einzelnen Varianten erstellen ließ und damit den Aspekt der Amortisation nicht berücksichtigte,

¹⁹³ Erlass des Finanzministeriums vom 06.04.2022 zur Drittüberlassung von Teilen der Grundstücke des Landes zur Nutzung durch Photovoltaik (Nds. MBl. S. 572).

¹⁹⁴ Erlass vom 20.09.2022.

¹⁹⁵ Erlass vom 05.10.2022.

- in der Region Hannover bislang von insgesamt 226.888 m² möglicher Fläche nach achtmonatiger Vertragszeit lediglich rd. 0,05 % (120 m²) mit Photovoltaik belegt sind,
- nach Abschluss des Vergabeverfahrens für den Raum Oldenburg lediglich rd. 38 % (552.888 m²) der nutzbaren landeseigenen Dächer vertraglich gebunden sind und
- auf der Grundlage der bisherigen Vertragswerke bis zum Jahr 2025 nur rd. 6 % (90.200 m²) der landeseigenen Dachflächen mit Photovoltaik-Anlagen ausgestattet werden müssen.

Unter diesen Voraussetzungen wird es mit Blick auf das gesteckte Zwischenziel kaum gelingen, bis zum Jahr 2025 30 % (rd. 432.000 m²) Dachflächen mit Photovoltaik-Anlagen auszurüsten.

Der LRH empfiehlt daher dem Finanzministerium die Prüfung des folgenden Maßnahmenbündels:

- Zumindest die Photovoltaik-Anlagen, die Bestandteil in der Ausführung befindlicher Neubaumaßnahmen sind, sollten durch das SBN realisiert werden,¹⁹⁶
- Nutzende, wie z. B. Hochschulen, die Photovoltaik-Anlagen mit Eigenmitteln und in Eigenregie auf ihren Bestandsgebäuden errichten möchten, sollten in ihrem Vorhaben unterstützt werden,
- in geeigneten Fällen sollten Photovoltaik-Anlagen auch in Eigenregie geplant, gebaut und betrieben werden,
- parallel zu der aktuellen Ausschreibung sollte eine Photovoltaik-Taskforce eingerichtet werden, die sich ausschließlich und in

¹⁹⁶ Z. B. Leitstelle der Polizeidirektion Hannover, Finanzamt Stade, Straßenmeisterei Goslar, Straßenmeisterei Friesoythe. Die Baumaßnahmen sind bereits inkl. der Photovoltaikanlagen durch den Haushaltsausschuss genehmigt.

landesweiter Zuständigkeit mit der Planung und Realisierung von Photovoltaik-Anlagen beschäftigt.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hält zur Errichtung von Photovoltaik-Anlagen nur etwa 1,1 Mio. m² der Dachflächen für geeignet. Auch sei eine lineare Fortschreibung der Umsetzungsgeschwindigkeit in der Region Hannover unredlich, da bereits weitere Photovoltaik-Anlagen in Vorbereitung seien. Da sich das aktuelle Ausschreibungspaket erfreulich entwickle, sei es nicht völlig aussichtslos, dass das Zwischenziel bis zum Jahr 2025 erreicht werden könne. Aufgrund der positiven Entwicklung beabsichtige das Finanzministerium, unmittelbar im Anschluss an die jetzige Ausschreibung ein Ausschreibungspaket für Neubaumaßnahmen und Überdachungen von Einstellplätzen zu vergeben. Dabei geht das Ministerium von einer signifikanten Beschleunigung des bisherigen Ausbautempos aus.

Die eigenständige Ausstattung mit Photovoltaik-Anlagen durch einzelne Nutzende erachtet das Finanzministerium hingegen nicht für zielführend. Es begrüßt jedoch den Vorschlag des LRH zur Einrichtung einer Photovoltaik-Taskforce. Das NLBL plane bereits, ein Referat „Nachhaltiges Bauen und Klimaschutz“ mit zusätzlichem Personal einzurichten.

Schlussbemerkungen

Der LRH begrüßt die Absicht, den Ansatz einer Photovoltaik-Taskforce aufzugreifen und einen Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit und Klimaschutz zu legen. Ob hierfür zusätzliches Personal erforderlich sein wird, bleibt abzuwarten.

Auf der Grundlage der bereits abgeschlossenen Kooperationsverträge sowie der Ausschreibungsunterlagen für weitere Verträge hält es der LRH weiterhin für unrealistisch, bis zum Jahr 2025 einen Photovoltaik-

Belegungsgrad von 30 % zu erreichen, selbst wenn ein geringerer Umfang an geeigneten Dachflächen zugrunde gelegt wird. Eine signifikante Beschleunigung des Ausbautempos ist weder aufgrund der bestehenden noch durch die geplanten Verträge zu erwarten. Danach kann bis zum Jahr 2025 bestenfalls ein Belegungsgrad von 10 % erreicht werden. Diese Zahlen entnahm der LRH nicht einer linearen Hochrechnung, sondern dem bereits geschlossenen Rahmenvertrag bzw. den Ausschreibungsunterlagen.

Hochschulen

25 Unzureichende Maßnahmen des Landes zum Abbau des Sanierungsstaus an den Hochschulen

Die bisher vom Land ergriffenen Maßnahmen reichen nicht aus, um den Sanierungsstau an den Hochschulen zu beheben.

Das Land versäumte es, gegenüber den Hochschulen darauf hinzuwirken, dass diese ihre Rücklagen in erster Linie zum Abbau des Sanierungsstaus verwenden.

Um die begrenzten Finanzmittel vorrangig für die dringendsten Sanierungsmaßnahmen einsetzen zu können, muss das Land zunächst den tatsächlichen Sanierungsbedarf jeder Hochschule detailliert ermitteln.

Allgemeines

Bei der Sanierung und Modernisierung der Hochschulgebäude besteht dringender Handlungsbedarf. Ein Gutachten aus dem Jahr 2020 beziffert das erforderliche Finanzvolumen¹⁹⁷ auf 3,1 Mrd. €. ¹⁹⁸ Angesichts dieser Größenordnung sind die vom Land für den Bereich Hochschulbau jährlich zur Verfügung gestellten Mittel nicht ansatzweise ausreichend. So sah der Haushaltsplan für das Jahr 2022 hierfür Haushaltsmittel von lediglich rd. 89 Mio. €¹⁹⁹ vor.

¹⁹⁷ Ohne die Medizinische Hochschule Hannover und die Universitätsmedizin Göttingen.

¹⁹⁸ Gutachten „Bericht und Empfehlungen zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen“ (Mai 2020), erstellt im Auftrag der Landeshochschulkonferenz unter Mitwirkung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Darin gehen die Hochschulen auf Basis eigener Berechnungen allein für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen von einem Gesamtbedarf in Höhe von 3,1 Mrd. € aus. Zuzüglich Bestandserweiterungen ergibt sich ein Gesamtbedarf von 4,3 Mrd. €. Diese Summe fußt auf Selbsteinschätzungen der Hochschulen ohne einheitliche Bewertungsmaßstäbe.

¹⁹⁹ Kapitel 06 04, Titel 891 70 und Titel 894 70.

Diesen Missstand konnte das Land bisher nicht beseitigen. Maßnahmen zur Generierung zusätzlicher Finanzmittel, wie z. B. ein geplantes Hochschulinvestitionsprogramm 2030²⁰⁰, wurden bisher nicht umgesetzt. Indes reifte die Überlegung, die Hochschulen in die Finanzierung von Bauvorhaben anteilig einzubeziehen.

Einbeziehung der Hochschulen in die Finanzierung

Im Jahr 2017 vereinbarte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit den Hochschulen, dass diese ihre Rücklagen verstärkt für Bauvorhaben einsetzen sollten.²⁰¹ Rücklagenmittel generieren die Hochschulen grundsätzlich aus den nicht verbrauchten Haushaltsmitteln, die sie jährlich vom Land zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten.²⁰² Nach Auskunft des Wissenschaftsministeriums ermöglichten die Eigenanteile der Hochschulen²⁰³ als zusätzlicher Finanzierungsbaustein die Realisierung vieler Bauvorhaben.

Allerdings verzichtete das Ministerium gegenüber den Hochschulen auf die Vorgabe, ihre Rücklagen vorrangig zum Abbau des bestehenden Sanierungsstaus zu verwenden. Stattdessen entschieden die Hochschulen eigenständig, für welche Zwecke sie ihre Rücklagen bildeten oder verwendeten. In der Praxis verplanten sie ihre Rücklagen zu großen Teilen für Zusagen bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen mit Professorinnen und Professoren. Dies führte dazu, dass vielfach nur ein geringer Anteil an ungebundenen Rücklagen zum Abbau des Sanierungsstaus zur Verfügung stand.

²⁰⁰ Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage, Drs. 18/6109, S. 4 (zu Frage 7).

²⁰¹ Artikel 4 Abs. 4 des Vertrags zur Fortschreibung des Hochschulentwicklungsvertrags bis Ende des Jahres 2021 vom 06.06.2017. Dieser Vertrag wurde bis zum 31.12.2023 fortgeschrieben.

²⁰² §§ 49, 57 Niedersächsisches Hochschulgesetz. Im Jahr 2020 betrug die Gesamtsumme der Rücklagen (ohne die medizinischen Hochschulen) rd. 287 Mio. €. Bei den Stiftungshochschulen kommen noch weitere rd. 110 Mio. € hinzu, die dem Stiftungsvermögen aus den Rücklagen zugeführt wurden.

²⁰³ Die Hochschulen, die ihre Rücklagen für den Hochschulbau einsetzten, beteiligten sich insgesamt mit rd. 155 Mio. € an aktuell laufenden oder vor kurzer Zeit abgeschlossenen Baumaßnahmen.

Sofern sich eine Hochschule dennoch bereit erklärte, für die Finanzierung eine Eigenbeteiligung zu leisten, wurde der Anteil regelmäßig formlos in einer Besprechung zwischen dem Ministerium und der Hochschule für das jeweilige Einzelvorhaben individuell festgelegt. Ein standardisiertes Verfahren zur Festlegung der Eigenanteile der Hochschulen existierte nicht.

Der LRH erachtet das bisherige Verfahren zur Einbeziehung der Rücklagen der Hochschulen in die Mitfinanzierung von Bauvorhaben für unsystematisch und wenig nachvollziehbar. Aus seiner Sicht müssen die Hochschulen ihre Rücklagen in den nächsten Jahren vorrangig für Sanierungsmaßnahmen aufbauen und einsetzen. Dazu sollte sich das Wissenschaftsministerium eingehend mit der Rücklagenverwendungsplanung der Hochschulen auseinandersetzen und über eine Prioritätensetzung steuernd eingreifen. Der Mitfinanzierungsanteil einer Hochschule an den Sanierungsmaßnahmen sollte sich dabei an ihrer finanziellen Leistungsstärke orientieren. Zudem sollte er nicht bei jedem Bauvorhaben gesondert, sondern anhand eines an objektiven Kriterien ausgerichteten nachvollziehbaren Systems festgelegt werden.

Zusätzliche Finanzmittel erfordern vorherige Bedarfserhebung

Die Eigenanteile der Hochschulen stellen aufgrund des Milliardenvolumens an benötigten Finanzmitteln lediglich einen ergänzenden Finanzierungsbaustein dar. Gleichwohl besteht die Notwendigkeit, das Verfahren der Mitfinanzierung der Hochschulen beim Abbau des Sanierungsstaus zu optimieren. Neben der Einbeziehung der Rücklagen der Hochschulen muss das Land auch eigene Lösungsansätze zum Abbau des Sanierungsstaus entwickeln und umsetzen.

Hierfür muss zunächst der Sanierungsbedarf jeder einzelnen Hochschule detailliert ermittelt werden, um Fehlallokationen von Mitteln zu vermeiden. Daran anschließend muss das Land steuernd eingreifen und die weiterhin begrenzten Mittel prioritär für die dringendsten Sanierungsmaßnahmen einsetzen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur bestätigt den an den Hochschulen bestehenden Sanierungsstau. Stellung bezieht es lediglich zur Verwendung der Rücklagen für Bauvorhaben.

Dem Vorschlag des LRH, den Hochschulen aufzugeben, ihre Rücklagen vorrangig für den Abbau des Sanierungsstaus einzusetzen, tritt das Ministerium mit Hinweis auf die Hochschulautonomie entgegen. Die Hochschulleitungen trafen die strategischen Entscheidungen, wie sie ihre Mittel einsetzen und die Zukunft der Hochschule sichern, in eigener Verantwortung. Eine inhaltliche Detailsteuerung der Hochschulen durch das Wissenschaftsministerium sei auch zukünftig nicht geplant.

Erwiderung des LRH

Den pauschalen Hinweis auf die Hochschulautonomie kann der LRH nicht nachvollziehen. Das Ministerium vereinbarte im laufenden Hochschulentwicklungsvertrag den verstärkten Einsatz von Rücklagen für Baumaßnahmen und verständigte sich in entsprechenden Zielvereinbarungen mit einigen Hochschulen sogar auf die Beteiligung an bestimmten Baumaßnahmen mit konkreten Beträgen. Daher ist eine Steuerung der Rücklagenverwendung der Hochschulen durch das Ministerium aus Sicht des LRH ohne Weiteres möglich.

Allerdings versäumte das Ministerium in der Vergangenheit, sich mit den Hochschulen auf eine entsprechende Prioritätensetzung zu verständigen. Diese ist wegen des erforderlichen Finanzvolumens, der dafür nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel und der nur beschränkt vorhandenen Planungs- und Ausführungskapazitäten unerlässlich.

26 Erhebliche Missstände in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften weist zahlreiche Fehler auf. Die Hochschulpräsidien kamen ihren gesetzlichen Verpflichtungen im Hinblick auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften nur unzureichend nach. Zu dieser Entwicklung trug auch eine fehlende bzw. zögerliche Rechtsaufsicht der Hochschulpräsidien und des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur bei.

Rechtsrahmen

Die Gesamtheit der Studierenden einer Hochschule bildet die Studierendenschaft. Zu ihren Aufgaben gehört nach dem Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG), hochschulpolitische, soziale und kulturelle Belange für die Studierenden in Hochschule und Gesellschaft wahrzunehmen. Organe der Studierendenschaft sind das Studierendenparlament und der Allgemeine Studierendenausschuss (AStA). Die Studierendenschaft hat das Recht zur Beitragserhebung und verfügt über ein eigenes Vermögen, mit dem sie für ihre Verbindlichkeiten haftet.²⁰⁴

Die Studierendenschaft untersteht der Rechtsaufsicht des Hochschulpräsidiums.²⁰⁵ Eine Rechtsaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur gegenüber der Studierendenschaft besteht insofern, als es aufgrund seiner aufsichtsrechtlichen Befugnisse gegenüber dem Hochschulpräsidium tätig werden und auf diesem Weg mittelbar auf die Studierendenschaften einwirken kann.²⁰⁶ Bei Hochschulen in Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts obliegt diese mittelbare Rechtsaufsicht gegenüber den Studierendenschaften sowohl dem Stiftungsrat als auch dem Wissenschaftsministerium.²⁰⁷

²⁰⁴ § 20 NHG in der Fassung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 23.03.2022 (Nds. GVBl. S. 218).

²⁰⁵ § 37 Abs. 3 Satz 2 NHG.

²⁰⁶ § 51 Abs. 1 NHG.

²⁰⁷ § 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7, § 62 Abs. 1 NHG.

Fehlende Rahmenvorgaben

Das Finanzwesen der Studierendenschaften richtet sich nach einer von ihr zu beschließenden Finanzordnung. Bei deren Ausgestaltung haben die Studierendenschaften die Landeshaushaltsordnung (LHO) und die Rahmenvorgaben des Hochschulpräsidiums zu beachten.²⁰⁸

Bis zur Hochschulreform im Jahr 2002 war für das Finanzwesen der Studierendenschaften eine vom Wissenschaftsministerium erlassene Muster-Finanzordnung²⁰⁹ maßgeblich. Diese Ordnung enthielt Hinweise zur Umsetzung der einschlägigen Regelungen der LHO und darüber hinaus diverse Muster und Vordrucke als Arbeitshilfen.

Seit der Novelle des NHG aus dem Jahr 2006 sind die Hochschulpräsidien verpflichtet, für die Finanzordnung ihrer Studierendenschaften Rahmenvorgaben zu erlassen und deren Einhaltung mindestens einmal jährlich zu überprüfen.²¹⁰ Die Rahmenvorgaben enthalten in unterschiedlicher Ausprägung Bestimmungen zur Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, zur Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben und zur Erstellung der Jahresrechnung.

Entgegen der gesetzlichen Vorgabe haben die Präsidien der Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover, der Stiftung Hochschule Osnabrück sowie der Universitäten Osnabrück und Vechta keine Rahmenvorgaben erlassen.²¹¹

Die weitere Verpflichtung der Hochschulen, die Einhaltung der Rahmenvorgaben durch die Studierendenschaften jährlich zu überprüfen, nahmen von den sieben vom LRH untersuchten Hochschulverwaltungen in den Haushaltsjahren 2015/16 bis 2020/21 lediglich die Stiftung Universität Göttingen und die Universität Oldenburg vor. In einigen

²⁰⁸ § 20 Abs. 4 Sätze 3 und 4 NHG.

²⁰⁹ Muster-Finanzordnung für die Studentenschaften der Hochschulen des Landes Niedersachsen, Bekanntgabe des Wissenschaftsministeriums vom 29.04.1996 (Nds. MBl. S. 896).

²¹⁰ § 20 Abs. 4 Satz 4 NHG.

²¹¹ Ergebnis einer Abfrage bei allen Hochschulen (mit Ausnahme der Medizinischen Hochschule Hannover und der Universitätsmedizin Göttingen).

Jahren unterblieben die Überprüfungen allerdings auch an diesen beiden Hochschulen. Bei den übrigen fünf Studierendenschaften bzw. Hochschulen²¹² fanden entweder keine entsprechenden Prüfungen statt oder sie waren mangels Existenz von Rahmenvorgaben zum Zeitpunkt der Prüfung gar nicht möglich.

Fehlerhafte Finanzordnungen

Alle Studierendenschaften verfügten zur Regelung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung über eine Finanzordnung. Diese waren allerdings insofern rechtsfehlerhaft, als einige Hochschulen bisher keine Rahmenvorgaben erlassen²¹³ hatten. Andere Studierendenschaften hatten ihre Finanzordnungen nicht an die Rahmenvorgaben der Hochschulpräsidien angepasst.²¹⁴

Zudem wichen die Finanzordnungen der Studierendenschaften in folgenden Fällen von Rechtsvorschriften der LHO, aber auch von den Rahmenvorgaben der Präsidien ab:

- In den Finanzordnungen der Studierendenschaften der Hochschule Hildesheim/Holzminden/Göttingen und der Universität Oldenburg fehlte eine Regelung zur Genehmigung des Haushaltsplans der Studierendenschaft und zur Entlastung des AstA durch das Studierendenparlament.
- Die Finanzordnung der Studierendenschaft der Technischen Universität Braunschweig ließ die Aufnahme von Kassenkrediten zu, obwohl die Rahmenvorgaben des Präsidiums die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung der Studierendenschaften ausschlossen.

²¹² Hochschule Hildesheim/Holzminden/Göttingen, Stiftung Hochschule Osnabrück, Technische Universität Braunschweig und die Universitäten Hannover und Vechta.

²¹³ Tierärztliche Hochschule Hannover, Stiftung Hochschule Osnabrück, Universität Osnabrück und Universität Vechta.

²¹⁴ Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover und Hochschule für Bildende Künste Braunschweig.

- Die Finanzordnung der Studierendenschaft der Stiftung Universität Göttingen setzte für den Beschluss des Studierendenparlaments über den Haushaltsplan eine Frist bis zum 30.04. des Jahres, obwohl das Haushaltsjahr nach der Finanzordnung bereits am 01.04. beginnt. Sofern dieser Fristsetzung Folge geleistet wird, gelten für den AStA im Monat April regelmäßig die Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung. Dies bedeutet, dass die Studierendenschaft nur solche Ausgaben leisten darf, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die zur Erhaltung ihrer Handlungsfähigkeit unbedingt erforderlich sind.²¹⁵

Fehler in der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Im Rahmen der Prüfung stellte der LRH bei den geprüften Studierendenschaften und Hochschulpräsidien folgende haushaltsrechtliche Verstöße fest:

- Bei sechs²¹⁶ der sieben geprüften Studierendenschaften lagen die erforderlichen Genehmigungen der Haushaltspläne²¹⁷ durch die Hochschulpräsidien im Prüfungszeitraum nahezu durchgehend nicht vor. Der AStA der Studierendenschaft der Universität Vechta²¹⁸ war entgegen seiner Finanzordnung der irrigen Ansicht, dass das Haushaltsjahr erst beginnt, wenn das Studierendenparlament den Haushaltsplan beschlossen hat. Hiermit verletzte der AStA das Prinzip der Jährlichkeit und setzte zudem die vorläufige Haushaltsführung außer Kraft, weil er seine Ausgaben nicht auf die unabweisbar notwendigen Aufgaben beschränkte.
- Die Studierendenschaft der Hochschule Hildesheim/Holzmin-den/Göttingen verausgabte allein im Haushaltsjahr 2019/20

²¹⁵ § 106 Abs. 3 LHO in Verbindung mit Artikel 66 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung.

²¹⁶ Technische Universität Braunschweig, Hochschule Hildesheim/Holzmin-den/Göttingen, die Stiftungshochschulen Universität Göttingen und Hochschule Osnabrück sowie die Universitäten Hannover und Vechta.

²¹⁷ § 20 Abs. 4 NHG in Verbindung mit § 108 LHO.

²¹⁸ Nach § 5 der geltenden Finanzordnung der Universität Vechta ist das Haushaltsjahr der Zeitraum vom 01.04. bis zum 31.03. des folgenden Jahres.

rd. 47.000 € für verschiedene Veranstaltungen, ohne dass sie daraus Einnahmerückflüsse verbuchte. Der Verbleib der Einnahmen, die beispielsweise bei kostenpflichtigen Semesterpartys mit Eintrittsgeldern und dem Ausschank von Getränken erzielt wurden, war dem AStA nicht bekannt.

- Beim AStA der Studierendenschaft der Universität Vechta fehlten seit Beginn des Haushaltsjahres 2020/21 für sämtliche Rechnungen schriftliche Anordnungen, was bereits aus formellen Gründen²¹⁹ zur Fehlerhaftigkeit sämtlicher Buchungsvorgänge führte. Der AStA verstieß zudem bei allen Buchungsvorgängen, bei denen er allein tätig wurde, gegen das Vier-Augen-Prinzip. Auch war bei der Zahlungsabwicklung nicht ausreichend sichergestellt, dass Mitglieder des AStA nicht in eigener Sache tätig wurden. Fehlerhafte Buchungen führten in der abgelaufenen Haushaltsperiode zu unkorrekten Abschlüssen. Dies hatte zur Folge, dass die Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2020/21 in keiner Weise nachvollziehbar war.
- Der Verpflichtung, in der Regel einen Monat nach Ende des Haushaltsjahres eine Jahresrechnung aufzustellen, kamen die ASten der Studierendenschaften in den Haushaltsjahren 2019/20 bis 2021/22 teilweise gar nicht oder nicht fristgerecht nach. Auch fanden die nach den Rahmenvorgaben der Präsidien bzw. den Finanzordnungen der Studierendenschaften vorgesehenen Prüfungen der Jahresrechnungen im Prüfungszeitraum nur teilweise oder verspätet statt. Darüber hinaus fehlte es bei einigen der geprüften Studierendenschaften an den Entlastungen des AStA durch das Studierendenparlament. Auch lagen die Genehmigungen der Präsidien zu den Entlastungen der ASten überwiegend nicht vor.
- Die Studierendenschaft der Technischen Universität Braunschweig gewährte besonders bedürftigen Studierenden neben Darlehen eine Unterstützung in Form eines „verlorenen

²¹⁹ Verwaltungsvorschrift Nr. 2 zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO.

Zuschusses“.²²⁰ Nach Auffassung des LRH steht die Vergabe von „verlorenen Zuschüssen“ anstelle von Darlehen mit der LHO nicht im Einklang, da eine fortgesetzte Bedürftigkeit bei künftigen Studienabsolventinnen und -absolventen nicht von vornherein unterstellt werden kann.

Handlungsnotwendigkeiten und -empfehlungen

Aus Sicht des LRH besteht in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften dringender Handlungsbedarf.

- *Missstände abstellen*

Zunächst sind die Studierendenschaften durch die Hochschulpräsidien anzuhalten, die bestehenden Missstände unverzüglich abzustellen. Zugleich müssen die Hochschulpräsidien umgehend ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen und Rahmenvorgaben erlassen. Des Weiteren haben sie zu überprüfen, ob ihre Rahmenvorgaben sowie die Finanzordnungen der Studierendenschaften mit den gesetzlichen Regelungen des NHG und der LHO übereinstimmen.

- *Mitwirkung sicherstellen*

Auch die gesetzlich vorgesehene Mitwirkung der Hochschulpräsidien bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften ist umzusetzen. So unterblieben bisher ganz überwiegend die gesetzlich vorgeschriebene Genehmigung der Haushaltspläne der Studierendenschaften und die Genehmigung der Entlastung des AStA durch das Studierendenparlament. Ebenso unterblieb die mindestens einmal jährlich durchzuführende Prüfung durch das Hochschulpräsidium, ob die Rahmenvorgaben eingehalten wurden.

²²⁰ Besonderheit eines verlorenen Zuschusses ist, dass im Gegensatz zu einem Darlehen kein Rechtsanspruch der Studierendenschaft auf Rückzahlung besteht.

- *Rechtsaufsicht wahrnehmen*

Nicht nur die unterbliebene bzw. zögerliche Rechtsaufsicht der Hochschulpräsidien ist zu kritisieren. Auch das Wissenschaftsministerium, das im Wege seiner Rechtsaufsicht gegenüber der Hochschule²²¹ im Falle der Untätigkeit des Hochschulpräsidiums zu rechtsaufsichtlichen Maßnahmen verpflichtet ist, schritt in einigen Fällen nicht ein, obwohl hierzu Anlass bestanden hätte.

Das Ministerium teilt die Sichtweise des LRH, dass rechtsaufsichtliche Maßnahmen des Ministeriums (bzw. bei Stiftungshochschulen des Stiftungsrates) erst „subsidiär“ und lediglich dann in Betracht kämen, wenn es erkennbare Defizite bei der gesetzlich vorgesehenen Rechtsaufsicht des Hochschulpräsidiums über die Studierendenschaft gebe. Ihm hätten allerdings keine Hinweise vorgelegen, die Aufsichtsmaßnahmen bzw. die Notwendigkeit einer Beschränkung der Hochschulautonomie gerechtfertigt hätten. Ohnehin ist das Ministerium der Auffassung, dass die Eingriffsintensität gegenüber den Hochschulen aufgrund der Hochschulautonomie auf das Nötigste zu beschränken sei.

Die Prüfung des LRH ergab, dass das Ministerium zumindest in zwei Fällen auch Kenntnis erlangte. So hatte es im Jahr 2021 von Vorwürfen eines AStA gegen ein Hochschulpräsidium erfahren, die gegen dessen Aufgabenerledigung gerichtet waren. In diesem Fall fehlten Genehmigungen der Haushaltspläne und der Entlastungen des AStA durch das Studierendenparlament sowie die Prüfung der Einhaltung der Rahmenvorgaben durch das Hochschulpräsidium. Ebenfalls im Jahr 2021 erhielt das Ministerium Kenntnis von der Presseberichterstattung im Zusammenhang mit Fehlern einer Studierendenschaft bei der Abrechnung des Semestertickets.

Daher erwartet der LRH, dass das Ministerium künftig seine Rechtsaufsicht gegenüber den Hochschulpräsidien durch Wahrnehmung der

²²¹ Bei Stiftungshochschulen obliegt die Rechtsaufsicht gegenüber der Hochschule zunächst dem Stiftungsrat und nachrangig ebenfalls dem Ministerium (vgl. § 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7, § 62 Abs. 1 NHG).

ihm insoweit zustehenden gesetzlichen Einwirkungsmöglichkeiten²²² ausübt. In diesem Zusammenhang weist der LRH auf die Selbstverständlichkeit hin, dass die Hochschulautonomie die Bindung an Recht und Gesetz nicht relativieren oder gar aufheben darf.

Bei aller Kritik verkennt der LRH nicht, dass die Änderungen des NHG aus den Jahren 2002 und 2006 für die Organe der Studierendenschaften und insbesondere für die Hochschulpräsidien mit zusätzlichen Aufgaben und Kosten einhergingen. Während für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften bis dahin eine verbindliche Muster-Finanzordnung galt, sind die Hochschulpräsidien seit dem Jahr 2006 verpflichtet, Rahmenvorgaben zu erlassen. Diese sind anschließend von den in finanziellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten häufig unerfahrenen Studierenden in eine Finanzordnung zu überführen. Der LRH empfiehlt, die Praxis der Vergangenheit aufzugreifen und den Studierendenschaften eine allgemein verbindliche Muster-Finanzordnung vorzugeben. Diese schafft Rechtssicherheit und vermeidet bürokratischen Aufwand für die Studierendenschaften und die Hochschulpräsidien.

²²² § 51 Abs. 1 Sätze 2 bis 7, § 61 Abs. 1 NHG.

27 Erhebung von Beiträgen durch Studierendenschaften: teilweise überhöht, teilweise ohne Rechtsgrundlage

Die Studierendenschaften erhoben von ihren Studierenden aufgrund mangelhafter Kalkulationen teilweise überhöhte Beiträge. Dies führte innerhalb kurzer Zeit zu hohen Rücklagen. Zudem erhoben einige Studierendenschaften die Beiträge ohne wirksame Beitragsordnungen. Sie setzten sich dadurch der Gefahr von Erstattungsansprüchen ihrer Studierenden aus.

Viele Studierendenschaften müssen Beitragssenkungen in Erwägung ziehen, um ihre Rücklagen auf ein angemessenes Maß zurückzuführen. Nach Auffassung des LRH sollten die Beitragsordnungen der Studierendenschaften einem Genehmigungsvorbehalt der Hochschulpräsidien unterstellt werden.

Allgemeines

Nach dem Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG) haben die Studierendenschaften insbesondere die Aufgabe, die hochschulpolitischen, sozialen und kulturellen Belange der Studierenden in Hochschule und Gesellschaft wahrzunehmen.²²³ Zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben erheben sie von den Studierenden semesterweise Beiträge. Diese müssen die Studierendenschaften in einer Beitragsordnung festsetzen,²²⁴ die mit ihrer ordnungsgemäßen Bekanntmachung wirksam wird.²²⁵

Im Sommersemester 2022 variierte die Höhe der Beiträge²²⁶ der Studierendenschaften zwischen 10 € und 28,82 € pro Semester (ohne Semesterticket).

²²³ § 20 Abs. 1 Satz 4 NHG.

²²⁴ § 20 Abs. 3 Satz 2 NHG.

²²⁵ Griefingholt, in: Epping (Hrsg.), Kommentar zum NHG, 1. Auflage 2016, § 20 Rn. 11 sowie BeckOK HochschulR Nds/Colditz, 24. Ed. (01.03.2022), NHG, § 20 Rn. 14 in Anlehnung an § 71 a NHG (Transparenzgebot).

²²⁶ Einbezogen wurden alle niedersächsischen Hochschulen (mit Ausnahme der Medizinischen Hochschule Hannover und der Universitätsmedizin Göttingen).

Hohe Rücklagenbildung wegen mangelhafter Beitragskalkulation

Die Studierendenschaft hat die Höhe der Beiträge in der Weise zu kalkulieren, dass sie die ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann. Begrenzt wird die Beitragshöhe durch das sogenannte Äquivalenzprinzip. Danach darf die Höhe des Beitrags nicht im Missverhältnis zu dem mit der Beitragserhebung abzugeltenden Vorteil stehen. Hiermit soll einer übermäßigen Belastung der Studierenden entgegengewirkt werden.²²⁷

Diese Vorgaben ließen die Studierendenschaften teilweise unbeachtet. So basierte die Festsetzung der Beitragshöhe vielfach nicht auf validen Kalkulationen, sondern auf historisch gewachsenen oder sogar frei gegriffenen Größen.

Auch berücksichtigten die Studierendenschaften ihre wirtschaftliche Situation sowie den Rücklagenbestand bei der Festsetzung der Beitragshöhe nicht ausreichend. Dies belegt der teilweise erhebliche Rücklagenanstieg bei einigen Studierendenschaften in nur vier Haushaltsjahren (Haushaltsjahre 2016/17 bis 2020/21). In diesem Zeitraum wuchsen die Rücklagen der Studierendenschaften der Stiftung Universität Hildesheim um 110.000 €, der Universität Osnabrück um 355.000 € und der Universität Oldenburg sogar um 372.000 € an. Die Studierendenschaft der Universität Oldenburg, die den umfangreichsten Rücklagenzuwachs verzeichnete, erhob mit 28,82 € auch den höchsten Beitrag aller Studierendenschaften.

Der Anstieg der Rücklagen in nur vier Haushaltsjahren verdeutlicht, dass die Beitragseinnahmen die für die Aufgabenerledigung anfallenden Ausgaben häufig beträchtlich überstiegen und sie zudem nicht zeitnah verwendet wurden. Insofern ist die Höhe der Beiträge dieser Studierendenschaften als unangemessen hoch zu bewerten.

²²⁷ Griefingholt, in: Epping (Hrsg.), Kommentar zum NHG, 1. Auflage 2016, § 20 Rn. 43; BVerwG, Urteil vom 12.05.1999 – 6 C 14/98 – (Münster).

Beitragserhebung ohne wirksame Beitragsordnung

Bei der Studierendenschaft der Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover existierte bis zum Ende der Prüfung des LRH im Jahr 2022 keine Beitragsordnung. Ungeachtet dessen erhob sie von ihren Studierenden Beiträge. Die Studierendenschaften der Universität Oldenburg und der Universität Vechta hatten ihre Beitragsordnungen nicht veröffentlicht. Die Studierendenschaft der Universität Hannover nahm die Veröffentlichung verspätet vor. Dies sollte dazu dienen, die fehlende Veröffentlichung durch rückwirkendes Inkrafttreten zu heilen.

In Ermangelung einer Beitragsordnung vereinnahmte die Studierendenschaft der Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover die Beiträge der Studierenden ohne Rechtsgrund. Allein in den Haushaltsjahren 2018/19 bis 2020/21 beliefen sich die unrechtmäßig erhobenen Beträge auf nahezu 1,5 Mio. €.

Für die Studierendenschaft besteht die Gefahr, den Studierenden die ohne Rechtsgrundlage erhobenen Beiträge erstatten zu müssen.²²⁸ Gleiches gilt für die Studierendenschaften der Universitäten Oldenburg und Vechta, die trotz fehlender Bekanntmachungen Beiträge von ihren Studierenden erhoben. Ob die rückwirkende Bekanntmachung der Beitragsordnung durch die Universität Hannover die fehlende rechtzeitige Veröffentlichung heilt, ist aus Sicht des LRH zweifelhaft.

Erwartungen und Empfehlungen des LRH

Die Studierendenschaften haben unverzüglich Beitragsordnungen zu beschließen und diese ordnungsgemäß bekanntzumachen. Sofern sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, haben die Träger der Rechtsaufsicht, in erster Linie also die Hochschulpräsidien²²⁹, nachrangig aber auch die Stiftungsräte sowie das Ministerium für Wissenschaft

²²⁸ In Betracht käme der allgemeine Erstattungsanspruch, ein gewohnheitsrechtlich anerkanntes Rechtsinstitut des öffentlichen Rechts.

²²⁹ § 37 Abs. 3 Satz 2 NHG.

und Kultur²³⁰, dafür Sorge zu tragen, dass künftig rechtsgrundlose Beitragserhebungen durch die Studierendenschaften unterbleiben.

Des Weiteren haben die Hochschulpräsidien darauf zu achten, dass die Studierendenschaften ihre Beiträge schlüssig und nachvollziehbar kalkulieren. Dabei muss sich die Beitragshöhe vorrangig am Liquiditätsbedarf für die gegenwärtigen Aufgaben orientieren; Ansparungen für zukünftige Aufgaben haben zu unterbleiben. Für den Abbau der Rücklagen sind zudem entsprechende Beitragssenkungen in Erwägung zu ziehen.

Angesichts der oftmals unerfahrenen und jährlich wechselnden Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger innerhalb der Studierendenschaften und aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt der LRH, das NHG um eine Regelung zu ergänzen. Die Beitragsordnungen der Studierendenschaften sollten ausdrücklich einem Genehmigungsvorbehalt des Hochschulpräsidiums unterstellt werden.²³¹ Ein derartiger Genehmigungsvorbehalt findet sich auch in den Hochschulgesetzen anderer Länder.²³²

Stellungnahme des Ministeriums

Unter Berufung auf die Regelung des § 37 Abs. 3 Satz 2 NHG vertritt das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die Auffassung, dass die Zuständigkeit für die Rechtsaufsicht nicht bei ihm, sondern bei den Hochschulpräsidien liege. Deshalb hätten die Hochschulpräsidien dafür Sorge zu tragen, dass die Studierendenschaften rechtzeitig

²³⁰ § 51 Abs. 1 NHG (für Landesbetriebe) sowie § 60 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 in Verbindung mit § 62 Abs. 1 NHG (für Stiftungshochschulen).

²³¹ In der Frage, ob die studentischen Ordnungen einem allgemeinen Genehmigungsvorbehalt des Hochschulpräsidiums unterliegen, bestehen Unsicherheiten. Während einige Studierendenschaften in ihren Beitragsordnungen regeln, dass diese nur nach Genehmigung durch das Präsidium der Hochschule in Kraft treten, enthielten Beitragsordnungen anderer Studierendenschaften keine entsprechenden Bestimmungen.

²³² U. a. Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Beitragsordnungen beschließen und diese ordnungsgemäß bekannt machen. Hierüber sollte sich das Ministerium berichten lassen.

Erwiderung des LRH

Unter Bezugnahme auf seine vorstehenden Ausführungen teilt der LRH diese Sichtweise insoweit, als vorrangig das Hochschulpräsidium für die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaften zuständig ist. Nachrangig kommt indes auch eine Aufsichtspflicht des Ministeriums in Betracht. Dies scheint auch das Ministerium nicht in Abrede zu stellen, denn bei der von ihm befürworteten Berichtspflicht des Hochschulpräsidiums handelt es sich bereits um eine Maßnahme der ministeriellen Rechtsaufsicht.²³³

²³³ Gemäß § 51 Abs. 1 Satz 2 NHG ist das Ministerium befugt, von den Hochschulen jederzeit Auskunft zu verlangen.

Fördermaßnahmen des Landes

28 Wirkung von Förderungen kaum bekannt – Erheblicher Verbesserungsbedarf bei der Konzeption von Zuwendungsrichtlinien

Bei der Konzeption, Durchführung und Begleitung von Zuwendungsrichtlinien im Bereich des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung²³⁴ besteht erheblicher Verbesserungsbedarf.

Die Förderziele der geprüften Richtlinien waren häufig unbestimmt und nicht messbar, was eine spätere Kontrolle der Wirkungen erschwerte oder sogar unmöglich machte.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellte das Wirtschaftsministerium nicht. So fehlten ihm wesentliche Grundlagen, um mit belastbaren Daten die Förderrichtlinien bestmöglich auszugestalten.

Auch Erfolgskontrollen fanden nur in unzureichendem Maße statt. Die konkreten Wirkungen der eingesetzten öffentlichen Mittel blieben damit vielfach unklar.

Bedeutung von Zuwendungen

Gewährte das Land im Jahr 2018 noch 1,01 Mrd. € Zuwendungen, veranschlagte es im Jahr 2020 1,54 Mrd. € und im Jahr 2022 1,48 Mrd. € für Zuwendungen.²³⁵ Weitere Mittel stellte das Land insbesondere in der Zeit der COVID-19-Pandemie über Sondervermögen zur Verfügung.

²³⁴ Bis zum 07.11.2022 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung.

²³⁵ Gemäß den Berichten über Subventionen und Zuwendungen, Nr. 3.

Angesichts dieser hohen finanziellen Bedeutung prüfte der LRH bei 17 Richtlinien des Wirtschaftsministeriums die Konzeptionen und die Umsetzung von Zuwendungsrichtlinien der Jahre 2015 bis 2021.

Mangelhafte Förderzielbestimmung

Die Vorgaben der §§ 23 und 44 LHO sowie der §§ 6 und 7 LHO erfordern für jede Förderrichtlinie die Definition eines konkreten Förderziels. Um Haushaltsmittel wirtschaftlich zu verwenden, ist durch das Ministerium zunächst der Handlungsbedarf festzustellen. Vom Istzustand ausgehend muss es festlegen, welcher Sollzustand mit den einsetzbaren Mitteln erreicht werden soll. Dafür ist es erforderlich, dass das Ministerium konkrete und überprüfbare Förderziele definiert. Das Ministerium sollte die Förderziele daher nach den SMART-Kriterien formulieren:

S	Spezifisch	Ziele sollen konkret, klar, präzise und eindeutig sein.
M	Messbar	Ziele müssen Kriterien enthalten, die überprüfbar sind.
A	Angemessen	Ziele müssen aus Sicht des Empfängers angemessen sein.
R	Realistisch	Ziele müssen erreichbar sein.
T	Terminbezogen	Ziele bedürfen einer klaren Terminvorgabe.

Tabelle 12: Kriterien gemäß „SMART-Konzept“²³⁶

Sind Förderziele nicht hinreichend messbar, erhöht sich das Risiko, dass Förderungen fehlgerichtet erfolgen und mangels Überprüfbarkeit nicht rechtzeitig nachgesteuert werden kann. Im Ergebnis bewilligt das Ministerium dann Fördermittel, ohne dass es die Wirkungen seiner Förderung genau kennt.

²³⁶ Der Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, „Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich“, Nr. 2.4, Kohlhammer, 2. Überarbeitete Auflage, Stand: 2016.

Der LRH stellte fest, dass das Wirtschaftsministerium die mit den Zuwendungsrichtlinien verfolgten Ziele oftmals nicht hinreichend bestimmte: Um die Zielerreichung zu messen, griff das Wirtschaftsministerium vornehmlich auf Antragszahlen und Bewilligungssummen zurück. Erfolge von Fördermaßnahmen können jedoch nicht allein anhand der Höhe der gezahlten Fördermittel gemessen werden, denn jegliche Förderziele wären damit bereits durch eine möglichst hohe Mittelgewährung erreicht. Eine derartige Auslegung der Zielbestimmungen widerspricht den Anforderungen des § 7 LHO.

Zugleich steigt das Risiko, dass eine inhaltlich aussagekräftige Kontrolle unterbleibt, weil Indikatoren, die für eine substantiierte Erfolgsmessung notwendig sind, gar nicht erst bestimmt und somit auch nicht analysiert werden.

Der LRH mahnt daher an, Förderziele zu konkretisieren und bereits in der Planungsphase anhand der SMART-Kriterien zu bestimmen. Denn erst eine konkrete Zielbestimmung ermöglicht es, Zielerreichung und Wirkungen von Zuwendungsrichtlinien festzustellen.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das Verwaltungshandeln ist immer auch am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 LHO auszurichten. Danach hat das richtlinienerstellende Ministerium angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen vorzunehmen. Als Instrument der Erfolgskontrolle sind sie auch während der Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen vorgeschrieben. Neben dem Handlungsbedarf und den Zielen muss die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung alternative Wege zur Zielerreichung betrachten. Zudem sind die Eignung dieser unterschiedlichen Wege, deren Kosten und Nutzen einschließlich nachhaltiger Wirkungen, sowie Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen zu benennen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen betrachten also sowohl, welches Instrument optimal ist, um das gewünschte Ziel zu erreichen

(Förderrichtlinie, Rechtsänderung etc.), als auch, wie dieses Instrument ausgestaltet werden soll (Zielgruppe der Förderung, Fördersatz etc.).

Der LRH stellte fest, dass das Wirtschaftsministerium vor der Konzeptionierung der geprüften Richtlinien in keinem Fall Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführte.

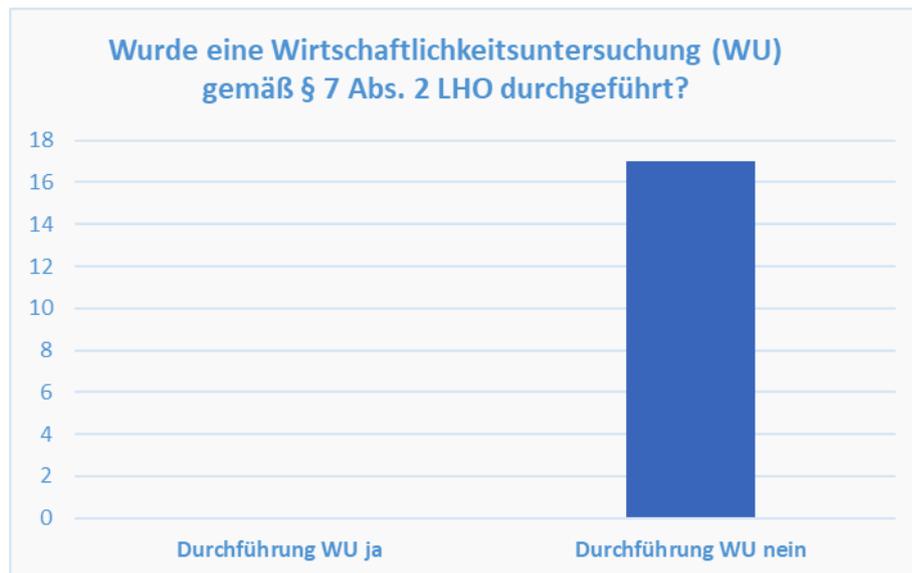


Abbildung 16: Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lt. Wirtschaftsministerium

Die rechtlichen Anforderungen werden durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert, die für die Landesverwaltung bindend sind. Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO schreiben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung neuer Maßnahmen zwingend vor. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können in unterschiedlicher Tiefe durchgeführt werden. Auf sie jedoch komplett zu verzichten, steht den haushaltsrechtlichen Vorgaben entgegen.

Unzureichende Erfolgskontrollen – Wirkungen der Förderungen bleiben unklar

Abschließende Erfolgskontrollen von Förderrichtlinien sind zwingend durchzuführen.²³⁷ Sie dienen dazu, festzustellen, ob und in welchem Ausmaß das Ministerium die angestrebten Ziele erreichte und ob die Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich war. Bei Maßnahmen, die sich über zwei Jahre erstrecken, sind zusätzlich begleitende Erfolgskontrollen vorzunehmen. Die Erfolgskontrollen gliedern sich dabei in drei Bestandteile:

Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlichen Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad gegeben ist.

Die Wirkungskontrolle ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war.

Die Wirtschaftlichkeitskontrolle untersucht, ob der Ressourcenverbrauch für den Vollzug der Maßnahmen wirtschaftlich war und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war.

Der LRH stellte fest, dass bei mehr als einem Drittel der geprüften Richtlinien die begleitenden Erfolgskontrollen fehlten.

Wie das nachfolgende Säulendiagramm ausweist, umfassten die durchgeführten begleitenden Erfolgskontrollen zumeist die Zielerreichungskontrolle, jedoch nur in geringerer Anzahl die Wirkungskontrolle und in keinem Fall die Wirtschaftlichkeitskontrolle.

²³⁷ Vgl. Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO.

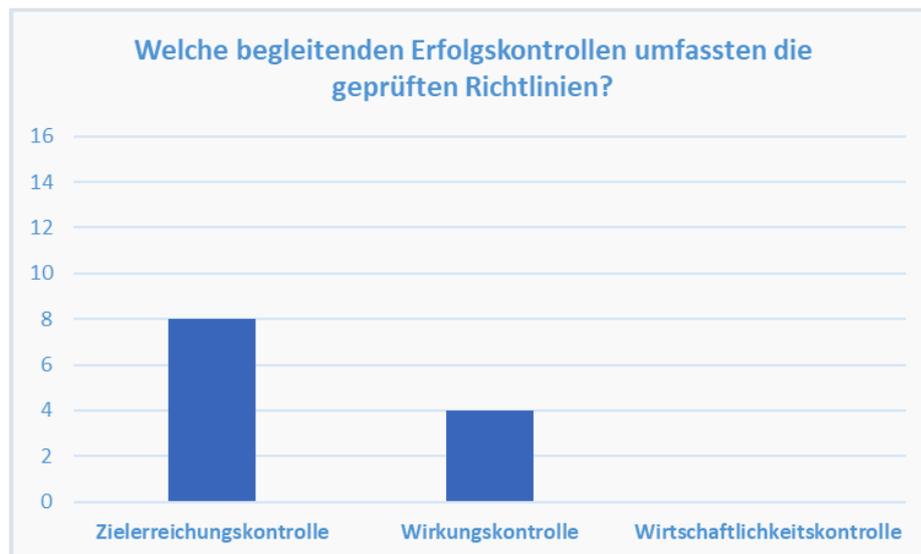


Abbildung 17: Umfang der begleitenden Erfolgskontrollen lt. Wirtschaftsministerium

Der LRH beanstandet, dass es den begleitenden Erfolgskontrollen deutlich an Aussagekraft mangelte, weil die Aspekte der Wirkung und Wirtschaftlichkeit weitgehend unberücksichtigt blieben. Eine Ursache hierfür liegt bereits in den nicht konkreten Förderzielen und den fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase.

Abschließende Erfolgskontrollen waren für den überwiegenden Teil der Richtlinien zwar geplant. Ihre Konzeption war nach Art und Umfang aber ebenfalls unzureichend: Vorgesehen waren zumeist nur Zielerreichungskontrollen. Die Wirkungskontrolle plante das Wirtschaftsministerium für die geprüften Zuwendungsrichtlinien nur eingeschränkt, die Wirtschaftlichkeitskontrolle in keinem Fall.

Ein Verzicht auf Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen führt zwangsläufig dazu, dass keine belastbaren Aussagen möglich sind, ob und wie stark die Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich war. Damit lässt das Wirtschaftsministerium die Chance ungenutzt, aus Praxiserfahrungen zu lernen.

Es ist daher dringend geboten, künftig umfassende Erfolgskontrollen vorzunehmen.

Wirtschaftsministerium richtet Projektgruppe ein

Das Wirtschaftsministerium initiierte im 1. Quartal des Jahres 2022 eine Projektgruppe unter Beteiligung des Finanzministeriums, der Investitions- und Förderbank Niedersachsen - NBank und des LRH. Diese Projektgruppe prüft Konzeptionierungen und Verfahren zur Erstellung von Zuwendungsrichtlinien einschließlich der Erfolgskontrollen auf Verbesserungspotenziale. Dies begrüßt der LRH ausdrücklich.

29 Nicht öffentliche Elektroladeinfrastruktur – Chance zu wirksamerer Förderung vertan

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung²³⁸ förderte den Ausbau nicht öffentlicher Elektroladeinfrastruktur in Unternehmen ohne vorher die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Der Fördersatz war gemäß einer Erhebung des LRH höher als erforderlich, sodass es zu einer Übersubventionierung kam. Zudem kamen Branchen in den Genuss der Förderung, für die kein Bedarf der staatlichen Unterstützung erkennbar war. Dieses Vorgehen steht im Widerspruch zu haushaltsrechtlichen Vorgaben.

25,4 Mio. € Förderung für Elektroladeinfrastruktur

Das Land gewährte aufgrund der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Ausbaus von nicht öffentlicher Elektroladeinfrastruktur für Unternehmen in Niedersachsen“ Zuwendungen von bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben für den Ausbau der Elektroladeinfrastruktur. Die Förderrichtlinie des Wirtschaftsministeriums trat am 02.12.2020 in und mit Ablauf des 31.12.2022 außer Kraft. Als Bewilligungsstelle bestimmte das Ministerium die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV). Das ursprüngliche Budget für die Richtlinie betrug 10 Mio. € aus Mitteln des Sondervermögens zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Nachdem der erste Förderaufruf schnell überzeichnet war, stellte das Land für das Förderprogramm insgesamt Mittel in Höhe von 25,4 Mio. € zur Verfügung.

²³⁸ Bis zum 07.11.2022 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung.

Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der LRH stellte fest, dass das Ministerium vor der Konzeptionierung der Richtlinie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hatte.

Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO schreiben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung neuer Maßnahmen zwingend vor. Sie bilden die Grundlage, um das optimale Instrument (z. B. eine Förderrichtlinie) zur Erreichung eines Ziels (z. B. CO₂-Verringerung im Verkehr) zu finden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können in unterschiedlicher Tiefe durchgeführt werden. Auf sie in Gänze zu verzichten, steht den haushaltsrechtlichen Vorgaben entgegen.

Übersubventionierung und ungenutzte Potenziale bei der Förderung

Da das Wirtschaftsministerium auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet hatte, lagen keine belastbaren Daten vor, welche Förderhöhe notwendig war, um Antragstellerinnen und Antragsteller zu motivieren, in Ladeinfrastruktur zu investieren. Das Ministerium wählte im ersten Förderaufruf einen überaus hohen Subventionssatz von bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die offenbar unerwartet hohe Nachfrage nach Fördermitteln war Anlass für den LRH zu prüfen, ob Mitnahmeeffekte vorlagen, weil Unternehmen die Förderung in Anspruch nahmen, obwohl sie ohnehin in Elektroladeinfrastruktur investiert hätten.

Der LRH erhob daher in einer Befragung bei zufällig ausgewählten abschließend geförderten Unternehmen, ob sie die geförderte Maßnahme auch mit einer niedrigeren Förderhöhe durchgeführt hätten. Er fragte die geförderten Unternehmen auch, wie hoch die Förderung mindestens hätte sein müssen, um tätig zu werden.

106 Unternehmen gaben eine Rückmeldung, das bedeutete eine Beteiligungsquote von 80 %. Von diesen 106 Unternehmen teilten 65 % mit, dass sie auch mit einer niedrigeren Förderhöhe bzw. ohne

Förderung tätig geworden wären. Lediglich 33 % der antwortenden Unternehmen erklärten, dass sie bei einer niedrigeren Förderquote als 80 % nicht investiert hätten.

Das nachfolgende Diagramm zeigt, wie viel Prozent der befragten Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger ohne Förderung oder mit einer niedrigeren Förderung als 80 % auch tätig geworden wären.

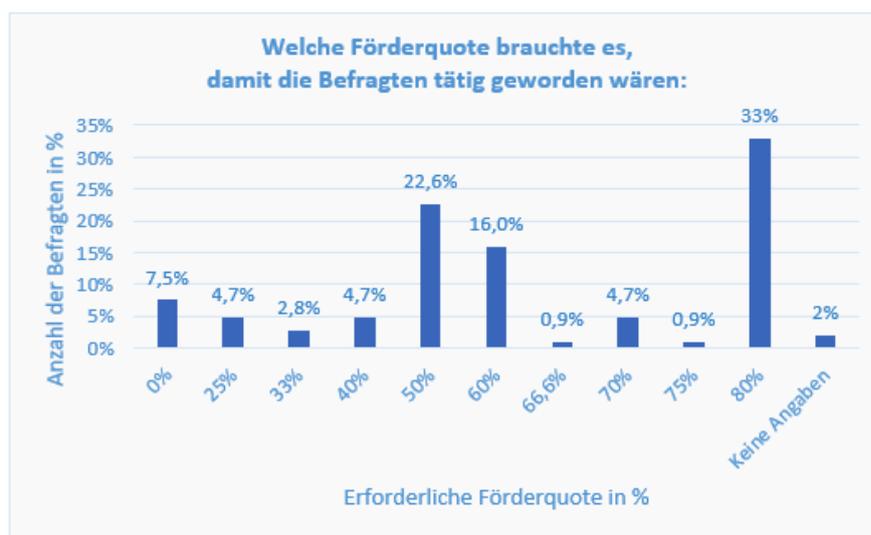


Abbildung 18: Erforderliche Förderquote der Befragten in %

Somit hätten rechnerisch 7 Mio. € der insgesamt ausgezahlten 25,4 Mio. € eingespart werden können, ohne dass sich dies negativ auf die Investitionen in Ladeinfrastruktur ausgewirkt hätte. Die Förderung führte zu einer erheblichen Übersubventionierung und damit zu Mitnahmeeffekten.

Die Richtlinie sah vor, dass die Antragstellenden in mehreren Förderaufrufen zu Stichtagen ihre Anträge einreichen konnten. Dahinter stand die Absicht, jeweils gezielt Gruppen von Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern anzusprechen bzw. bestimmte technische Voraussetzungen definieren zu können. Wegen der beschriebenen unerwartet hohen Nachfrage nach Fördermitteln blieb es aber im Ergebnis bei einem Förderaufruf ohne inhaltliche oder branchenmäßige Einschränkungen.

Der LRH beanstandet, dass das Ministerium den ersten Förderaufruf nicht mit einer wesentlich niedrigeren Förderhöhe startete. Bei schlechter Nachfrage wäre eine Nachsteuerung und Anpassung der Förderhöhe möglich gewesen. So hätte mehr Elektroladeinfrastruktur gefördert werden können. Die Möglichkeiten, durch niedrigere Fördersätze eine größere Wirkung zu erzielen oder inhaltliche Schwerpunkte zu setzen, blieben ungenutzt.

Aufgabenzuweisung ohne Grundlage

Die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) ist das zentrale Förderinstitut des Landes. Das Ministerium wies jedoch der NLStBV die Aufgabe der Bewilligungsstelle zu. Die Kosten für die Umsetzung des Förderprogramms durch die NLStBV waren weder dem Ressort noch der Landesbehörde bekannt. Das Ressort war nicht in der Lage, einen Vergleich zur NBank zu ziehen.

Das Ministerium handelte, ohne einen Kostenvergleich anzustellen. Ein solches Vorgehen widerspricht dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung des § 7 LHO.

Fördermittel an Branchen ohne Unterstützungsbedarf

Wie bereits im Jahresbericht 2022²³⁹ dargelegt, kann der LRH keinen sachlichen Bezug dieser Förderrichtlinie zur COVID-19-Pandemie erkennen. Die Richtlinie zielt auf langfristige wirtschafts- und klimapolitische Ziele ab, die von der COVID-19-Pandemie unabhängig sind. Für die Finanzierung aus dem COVID-19-Sondervermögen gibt es somit keine Rechtfertigung.

Der LRH stellte zudem fest, dass das Ministerium die bewilligende Stelle auch nicht anwies, sich den Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie im Einzelfall nachweisen zu lassen. Außerdem

²³⁹ Jahresbericht 2022, S. 52 „Förderung von nicht öffentlicher Elektroladeinfrastruktur“.

führte das Ministerium vor Beginn der Fördermaßnahmen keine Untersuchungen durch, welche Branchen besonders förderungswürdig waren. So konnten im Ergebnis Angehörige aller Branchen von der Förderung profitieren. Begünstigte des Förderprogramms waren u. a. auch Stadtwerke, Baumärkte, Finanzdienstleistungsunternehmen, Photovoltaik-Anlagenbauer sowie -verkäufer und Autohändler. Sie erhielten Zuwendungen, obwohl bei ihnen von einem hohen Eigeninteresse auszugehen war, ohne Förderung tätig zu werden. Die durchgeführten Maßnahmen dienten u. a. der Werbung für das eigene Unternehmen. Für diese Begünstigten bestand kein Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie und insgesamt keine Notwendigkeit zur Förderung.

Fazit

Der LRH beanstandet, dass zur Konzeption der Förderrichtlinie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt wurde und ohne Datengrundlage ein sehr hoher Fördersatz von bis zu 80 % der förderfähigen Ausgaben gewählt wurde. Die Förderung führte zu erheblichen Mitnahmeeffekten.

Er empfiehlt, über die Höhe des Fördersatzes zukünftig aufgrund belastbarer und dokumentierter Daten zu entscheiden und dabei Übersubventionierungen möglichst zu vermeiden.

Der LRH begrüßt ausdrücklich, dass das Wirtschaftsministerium die Hinweise des LRH sowie die gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse bei künftigen Förderungen nutzen möchte.

30 digitalbonus.niedersachsen – Förderung nach dem Gießkannenprinzip

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung²⁴⁰ konzipierte die Richtlinie „digitalbonus.niedersachsen“ ohne ein messbares Förderziel, sodass aussagekräftige Erfolgskontrollen nicht möglich waren. Es ist daher unbekannt, inwieweit der mit der Richtlinie angestrebte Digitalisierungsfortschritt eintrat. Das Wirtschaftsministerium förderte im Ergebnis nach dem Gießkannenprinzip.

Überdies kontrollierte das Ministerium nicht in gebotenem Umfang, wie die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) die Richtlinie umsetzte. Es erkannte deshalb nicht, dass die NBank wesentliche Fördervoraussetzungen nicht prüfte und Fördermittel ohne Grundlage auszahlte.

Das Wirtschaftsministerium gestaltete das Programm so niedrigschwellig, dass in vielen Fällen Mitnahmeeffekte entstanden: Ein großer Teil der geförderten Unternehmen hätte die Investition nach einer Umfrage des LRH auch ohne die Förderung getätigt.

80 Mio. € Fördergelder für Investitionen in Digitalisierung

Das Wirtschaftsministerium konzipierte die Förderrichtlinie digitalbonus.niedersachsen²⁴¹ als Baustein zum „Masterplan Digitalisierung“ und finanzierte das Zuwendungsprogramm aus dem „Sondervermögen Digitalisierung“. Die ursprünglich veranschlagten 15 Mio. € stockte das Ministerium mehrmals auf insgesamt 80 Mio. € auf.

²⁴⁰ Bis zum 07.11.2022 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung.

²⁴¹ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Digitalisierung sowie der Verbesserung der IT-Sicherheit von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, der Life Sciences, aus dem Bereich eHealth, des Handwerks und von kleinen freiberuflichen Planungsbüros im Bereich des digitalen Bauens (RL digitalbonus.niedersachsen).

Förderfähig waren „Investitionen für die Einführung oder Verbesserung von Hard- und Software sowie der IT-Sicherheit zur digitalen Transformation von kleinen und mittleren Unternehmen“²⁴² ausgewählter Branchen. Die Anschaffung oder der Ersatz von IT-Grundausstattung war hingegen nicht förderfähig. Die Fördersumme war auf maximal 10.000 € begrenzt.

*„Erfolgreichstes Programm der niedersächsischen Wirtschaft“? –
Förderung ohne konkretes Ziel*

Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO schreiben begleitende Erfolgskontrollen für Zuwendungsrichtlinien zwingend vor. Diese Kontrolle sichert die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel.

Der LRH stellte fest, dass das Wirtschaftsministerium trotz des hohen Fördervolumens darauf verzichtete, den Förderbedarf bei der Konzeption des Programms angemessen zu analysieren. Daher war ein „Ist-Stand“ der Digitalisierung der kleinen und mittleren Unternehmen nicht bekannt. Das Wirtschaftsministerium legte zudem keinen Maßstab für den geforderten Digitalisierungsfortschritt fest. Dementsprechend fragte auch die NBank, die die Förderung abwickelte, weder im Antrags- noch im Verwendungsnachweisformular Daten zum Stand der Digitalisierung in den Unternehmen ab. Überdies legte das Wirtschaftsministerium keine konkret messbaren Ziele für die Förderung fest. Aussagekräftige Erfolgskontrollen konnte es daher nicht vornehmen, obwohl das Haushaltsrecht dies erfordert.

Folglich konnte das Wirtschaftsministerium auch keine fundierten Aussagen über die Wirkung des Förderprogramms treffen. Stattdessen maß es den Erfolg des Programms ausschließlich an der hohen Zahl der Anträge und am hohen Mittelabfluss. Obwohl dem Wirtschaftsministerium keine Belege über die Wirkung vorlagen, bezeichnete es das

²⁴² Nrn. 1.1 und 2 der RL digitalbonus.niedersachsen.

Förderprogramm medienwirksam als das „erfolgreichste Förderprogramm der niedersächsischen Wirtschaft“²⁴³.

Im Ergebnis legte das Wirtschaftsministerium weder konkret messbare Ziele für die Förderung fest noch war ihm der Umfang der tatsächlichen Wirkungen bekannt. Ohne Steuerung und konkretes Ziel bewilligte es nach dem Gießkannenprinzip.

Der LRH erwartet, dass das Wirtschaftsministerium von der Planung bis zur abschließenden Erfolgskontrolle zukünftig die Verwaltungsvorschriften zur LHO hinreichend beachtet. Deren Beachtung bildet die wesentliche Grundlage für zielgerichtete und messbare Förderung im Landesinteresse.

Einzelne Fördervoraussetzungen blieben systematisch ungeprüft

Voraussetzung für die Förderung nach der Richtlinie digitalbonus.niedersachsen war, dass durch die beantragte Investition ein Digitalisierungsfortschritt erzielt wird. Zudem waren haushaltsrechtliche Vorgaben zu beachten: Investitionen waren jeweils einzeln voneinander abzugrenzen und der Kaufpreis musste je Investition mindestens 5.000 € inkl. MwSt. betragen.²⁴⁴ Einen Digitalisierungsfortschritt sah das Wirtschaftsministerium nur, wenn die Investition über die übliche Anschaffung oder den Ersatz von IT-Grundausstattung hinausging.

Der LRH stellte fest, dass die NBank diese grundlegenden Fördervoraussetzungen nicht in die standardisierte Prüfung der Anträge und Verwendungsnachweise aufnahm. Entsprechend prüfte die NBank nicht systematisch, ob eine Investition im Sinne der Richtlinie vorlag. Ob und in welcher Qualität ein Digitalisierungsfortschritt erreicht wurde, blieb oft im Ermessen der NBank. Eine nachvollziehbare Begründung hierzu fehlte jedoch regelmäßig. Das Wirtschaftsministerium unterließ

²⁴³ Pressemeldung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung vom 22.06.2022.

²⁴⁴ § 4 Satz 1 Nr. 3 des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Finanzierung des Ausbaus von Gigabitnetzen und der Beschleunigung von Digitalisierungsmaßnahmen“ sowie Nr. 2 der RL digitalbonus.niedersachsen.

es, die NBank bei der Abwicklung des Förderprogramms angemessen zu begleiten.

Als Folge förderte die NBank in vielen Fällen in fehlerhafter oder unzulässiger Weise. So bewilligte die NBank zum Beispiel den Erwerb von Mobilfunktelefonen oder Software-Updates. Es fehlten jedoch Erläuterungen, warum diese Maßnahme einen Digitalisierungsfortschritt ausgelöst haben sollten. In beiden Fällen ignorierte die NBank zudem, dass die Ausgaben jeweils unter 5.000 € inkl. MwSt. lagen und auch deshalb nicht förderfähig waren.

Der LRH fordert, dass das Wirtschaftsministerium seine Kontrollaufgabe gegenüber der NBank künftig umfassender wahrnimmt. Dies gilt insbesondere für Programme mit hohem Fördervolumen, weil hier systematische Fehler großen finanziellen Schaden verursachen können.

Positiv erkennt der LRH an, dass das Wirtschaftsministerium bereits während der Prüfung des LRH reagierte. So forderte es die NBank schriftlich auf, geeignete Maßnahmen zu treffen, um den ordnungsgemäßen Vollzug von Förderrichtlinien zu gewährleisten.

Mitnahmeeffekte führten zu hohem Mittelabfluss

Das Wirtschaftsministerium wollte einen möglichst niedragschweligen Zugang zur Förderung, d. h. möglichst wenige bürokratische Hürden für die antragstellenden Unternehmen. Der LRH äußerte frühzeitig Bedenken, dass durch die Programmausgestaltung vermehrt Investitionen gefördert werden könnten, die die Unternehmen auch ohne die Förderung vorgenommen hätten. Eine diesbezügliche Prüfung auf Mitnahmeeffekte führte das Wirtschaftsministerium aber nicht durch. Es argumentierte vielmehr, hohe Investitionen ausgelöst zu haben. Diese Argumentation räumt die geäußerten Bedenken in keiner Weise aus. Eine hohe Investitionssumme allein spricht nicht gegen vermehrte Mitnahmeeffekte.

Um zu prüfen, ob vermehrt Mitnahmeeffekte vorliegen, führte der LRH eine digitale Umfrage unter Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern durch. Er fragte, ob das Unternehmen die Investition auch ohne die Förderung getätigt hätte. Rd. 46 % der antwortenden kleinen und mittleren Unternehmen gaben an, dass sie die geförderte Investition auch ohne die Förderung in identischem Umfang durchgeführt hätten. Bezogen allein auf die mittleren Unternehmen – mit einem Jahresumsatz zwischen 10 Mio. € und 50 Mio. € – zeigte sich, dass sogar 80 % die Investition in identischem Umfang auch ohne Förderung vorgenommen hätten.

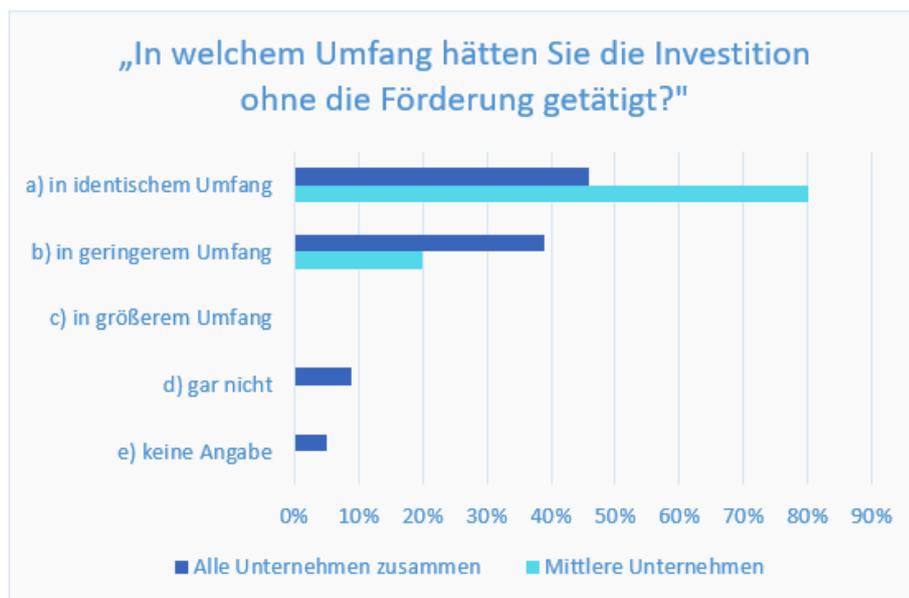


Abbildung 19: Ergebnis zur Frage „In welchem Umfang hätten Sie die Investition ohne die Förderung getätigt?“

Bei rd. 46 % der Unternehmen ist somit von einem vollständigen Mitnahmeeffekt auszugehen. Insbesondere bei mittleren Unternehmen entfaltete die Förderung von maximal 10.000 € keinen entscheidungsrelevanten Investitionsanreiz. Die Umfrage zeigt deutlich, dass die Förderung oftmals nicht ausschlaggebend für die Investitionsentscheidung war.

Das niedrigschwellige Verfahren begünstigte Mitnahmeeffekte und verursachte dadurch einen hohen Mittelabfluss. Das Wirtschaftsministerium nahm die Vielzahl von Anträgen und den hohen Mittelabfluss

zum Anlass, die Mittel der Förderrichtlinie auf insgesamt 80 Mio. € aufzustocken. Mangels substantiierter Erfolgskontrollen erkannte es dabei nicht, dass die NBank die Zuwendungen bewilligte, ohne dass die Wirkung der Förderung bekannt war.

Mitnahmeeffekte erkennen und reduzieren

Mitnahmeeffekte bei Zuwendungen können nicht vollständig verhindert werden, die Landesregierung sollte aber Strategien entwickeln mit dem Ziel, Mitnahmeeffekte zu minimieren. Der LRH erwartet, dass das Wirtschaftsministerium sowohl in der Planungs- als auch in der Umsetzungsphase angemessen prüft, ob die Ausgestaltung einer Richtlinie Mitnahmeeffekte begünstigt und diese ggf. begrenzt. Als mögliche Schritte kommen hier unter anderem die Wahl des Fördersatzes und die Auswahl der möglichen Förderempfängerinnen und -empfänger (Unternehmensgröße, Branchenzugehörigkeit) in Betracht.

31 Kulturförderung in der Pandemie: Ungleichbehandlungen und Koordinationsdefizite

Bei der Erstellung und Abwicklung der unterschiedlichen COVID-19-Kulturförderungen wurden Konzeptions- und Koordinationsdefizite deutlich.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur wickelte das Programm „Niedersachsen dreht auf“ dezentral ohne ausreichende Abstimmung ab. Es kam zu Ungleichbehandlungen der Antragstellenden.

Zudem zog das Ministerium keine Grenzen, sodass einzelne Antragstellende die Fördermöglichkeiten höher als notwendig nutzen konnten.

Allgemeines

Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie errichtete das Land ein Sondervermögen, um die Finanzierung der Maßnahmen zu ihrer Bewältigung zu bündeln. Dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur standen aus diesem Sondervermögen 34 Mio. € zur Verfügung, um Hilfsmöglichkeiten für die von den Auswirkungen der Pandemie betroffenen nichtstaatlichen Kultureinrichtungen und Kulturschaffenden bereitzustellen. Zu diesem Zweck legte es verschiedene Förderprogramme auf, aus denen das Ministerium bis zum 31.12.2022 knapp 19 Mio. € Förderungen auszahlte. Die Abwicklung dieser Programme oblag dem Ministerium sowie den Trägern der regionalen Kulturförderung²⁴⁵. Der Schwerpunkt dieser Prüfung lag auf der Konzeption und der Durchführung der Förderprogramme.

²⁴⁵ Landschaften, Landschaftsverbände, Regionalverband Harz, Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz, Region Hannover.

Koordination und Steuerung der Förderprogramme

Neben Liquiditätshilfen als Billigkeitsleistungen stellte das Ministerium den Kultureinrichtungen und Kulturschaffenden Zuwendungen zur Projektfinanzierung zur Verfügung. Hierfür entwickelte das Ministerium das Programm „Niedersachsen dreht auf“ mit vier Programmlinien und einem Stipendienprogramm sowie Kriterien zur Kofinanzierung der Bundesmittel „Neustart Kultur“. Für das Programm „Niedersachsen dreht auf“ beschränkte das Ministerium die Fördermöglichkeiten, so zum Beispiel bei der Programmlinie „Innovative Projekte“ sowie bei den Stipendien auf einen Fall pro Antragstellerin und Antragsteller. Die Förderlinien „Kulturelle Veranstaltungen“ und „Kulturelle Bildung“ waren begrenzt auf maximal drei Anträge pro Antragstellerin und Antragsteller mit einer Gesamtförderung von höchstens 30.000 €. Für die Kofinanzierungen „Neustart Kultur“ regelte das Ministerium hingegen keine Obergrenze.

Die Verwendung staatlicher Mittel unterliegt dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, § 7 LHO. Die Förderung jedes einzelnen Projekts muss im Landesinteresse stehen. Dies gilt auch in der Gesamtschau, wenn Personen oder Einrichtungen eine Vielzahl von Zuschussanträgen stellen. Ein Anspruch auf Förderung besteht nach den jeweiligen Förderkriterien des Landes nicht. Somit hat das Land auch komplexe Förderkulissen zu koordinieren und zu steuern, um Auswüchse in der Nutzung der Fördermöglichkeiten zu vermeiden.

Für einzelne Kulturschaffende bewilligte das Land Förderungen, die den Antragstellenden während der Pandemie größere finanzielle Möglichkeiten verschafften als vor der Pandemie. Beispielsweise stellte eine Kultureinrichtung in den Jahren 2020 bis 2022 über 20 Anträge bei Land und Bund und erhielt COVID-19-Förderungen von rd. 1,4 Mio. €. ²⁴⁶ Zum Vergleich: Die Einrichtung erhielt in den Jahren 2018 und 2019 im Durchschnitt Förderungen insbesondere des

²⁴⁶ 15 COVID-19-Förderungen des Landes von über 224.000 €, 252.000 € reguläre Spielstätten- und Konzeptionsförderungen vom Land sowie COVID-19-Fördermittel des Bundes in Höhe von über 970.000 €.

Landes von rd. 94.000 € pro Jahr. In einem anderen Fall bekam eine kulturschaffende Person für ihre künstlerischen Aktivitäten in den Jahren 2020 bis 2022 von Land und Bund COVID-19-Förderungen von knapp 400.000 €. ²⁴⁷ In beiden Fällen flossen weitere jährlich wiederkehrende Grundförderungen der jeweiligen Kommune.

Insgesamt fehlte dem Ministerium in Bezug auf die einzelnen Antragstellenden und Projekte der koordinierende Gesamtüberblick. Damit hatte es keine Möglichkeit, die Förderungen programmübergreifend auf ein notwendiges Maß zu begrenzen.

In seinem Jahresbericht 2022²⁴⁸ hatte der LRH bereits moniert, dass Defizite bei der Digitalisierung von Zuwendungsverfahren in der Landesverwaltung bestehen. Den notwendigen Überblick über die unterschiedlichen COVID-19-Förderungen hätte das Ministerium durch eine Förderdatenbank herstellen können.

Das Ministerium wies darauf hin, dass eine erhöhte Anzahl an Förderungen pandemiebedingt logisch sei. Es hält eine Deckelung nicht für sachgerecht. Hinsichtlich der Digitalisierung zur besseren Koordination teilt das Ministerium die Sichtweise des LRH und kündigt die Einrichtung einer Förderdatenbank an.

Der LRH erkennt an, dass das Land mit den Förderungen unterschiedliche Projekte und Zielrichtungen verfolgte. Es gilt jedoch stets der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel. Der LRH bleibt bei seiner Ansicht, dass das Ministerium bei den Förderungen einzelner Antragstellender in Bezug auf Anzahl und Höhe steuernd eingreifen sollte.

²⁴⁷ Acht COVID-19-Förderungen des Landes in Höhe von 102.000 €, 60.000 € reguläre Projekt- und Konzeptionsförderungen vom Land sowie COVID-19-Fördermittel des Bundes in Höhe von über 237.300 €.

²⁴⁸ Jahresbericht 2022, S. 112 „Digitalisierung von Zuwendungsverfahren vorantreiben“.

Ungleichbehandlung bei Honoraren

Kulturveranstaltungen konnten pandemiebedingt nur unter großen Einschränkungen stattfinden. Um Kultur dennoch vital zu erhalten, übernahm das Land die künstlerischen Honorare. Es zahlte sie indirekt über die Veranstalter oder direkt an die Kulturschaffenden aus. Das Land ermöglichte somit Kulturveranstaltungen, die ohne eine Landesförderung wirtschaftlich nicht realisierbar gewesen wären.

Innovative Projekte z. B. einer Band oder Theatergruppe konnten mit Honorarzahlungen an die beteiligten Künstlerinnen und Künstler gefördert werden, das innovative Projekt einer Einzelperson hingegen nicht. Ähnlich verhielt es sich bei Stipendien, bei denen nur die Sachausstattung förderfähig war oder das Engagement Dritter, um ein Projekt mit deren Hilfe zu verwirklichen. Ihre eigene künstlerische Arbeit im Projekt konnten die Stipendiatinnen und Stipendiaten dabei nicht abrechnen, die eines mitwirkenden Dritten hingegen schon.

Diese Ungleichbehandlung ist aus Sicht des LRH nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium erklärte, es habe mit den verschiedenen Fördermaßnahmen das Ziel verfolgt, die Kulturszene zu vitalisieren. Dies sollte vor allem durch Honorarzahlungen an die Beteiligten für die von ihnen erbrachten künstlerischen Leistungen gewährleistet werden. Dieses Prinzip habe das Ministerium beim Stipendienprogramm für Einzelkünstlerinnen und -künstler nicht realisieren können. Zukünftig werde man bei solchen Honorar-Förderungen möglichst auf eine Gleichbehandlung hinwirken. Der LRH begrüßt diese Absicht des Ministeriums.

Ungleichbehandlung bei der Programmabwicklung

Für die Abwicklung bestimmter COVID-19-Förderungen für Solo-Selbstständige beauftragte das Ministerium die 14 Träger der regionalen Kulturförderung. Diese waren selbstständig für die Umsetzung zuständig.

Nach den Vorgaben der Förderkriterien war die Zahl der Anträge auf höchstens drei und die Gesamtförderung pro Antragstellerin oder Antragsteller auf 30.000 € begrenzt. Das Ministerium regelte nicht, wie mit dieser Deckelung bei einer Laufzeitverlängerung des Förderprogramms bzw. bei zusätzlichen Fördertranchen umzugehen war. In der Folge wendete ein Träger der regionalen Kulturförderung die Begrenzungen für die gesamte Laufzeit des Förderprogramms an. Dagegen förderten andere Träger einzelne Antragsteller mehr als dreifach und mit einer Gesamtsumme von teilweise über 60.000 €. Sie beriefen sich dabei auf jeweils bis zu drei Anträge pro Fördertranche oder Haushaltsjahr.

In den Förderkriterien war keine Regelung zu der Frage enthalten, ob die indirekt geförderten Solo-Selbstständigen aus Niedersachsen stammen mussten. Im Ergebnis differenzierten neun von 14 Trägern der regionalen Kulturförderung ihre Förderentscheidungen nicht nach der Herkunft der Solo-Selbstständigen. Die anderen fünf Träger trafen individuelle Förderentscheidungen und lehnten Anträge teilweise ab bzw. kürzten den Förderbetrag, wenn die Künstlerinnen und Künstler nicht aus Niedersachsen oder Deutschland kamen.

Vom Ministerium vorgegebene Musterverträge wendeten die Träger nicht immer oder abgewandelt an. Auch dies konnte zu einer Ungleichbehandlung führen.

Ursächlich für die dargestellten Unterschiede waren unpräzise Formulierungen in den Förderkriterien, fehlende Steuerung seitens des Ministeriums, nicht konsequent vorgenommene Abstimmung zwischen dem Ministerium und den Trägern sowie Alleingänge einzelner Träger. Die Ungleichbehandlung der Antragstellenden anhand der aufgezeigten Beispiele war sachlich nicht gerechtfertigt.

Das Ministerium sagte zu, solche Entwicklungen künftig zu vermeiden. Der LRH begrüßt dies.

32 Verbesserungsbedarf bei der Förderung der Soziokultur

Kleinere soziokulturelle Einrichtungen verfügen nicht immer über eine stabile Grundfinanzierung. Die zu ihrer Unterstützung geförderten Strukturprojekte verstießen gegen das Zuwendungsrecht, sofern sie den Charakter institutioneller Förderungen besaßen.

Förderprogramme des Landes bedürfen einer Zielsetzung und anschließender Steuerung. Beides war im Bereich der Soziokultur nicht ausreichend gegeben.

Allgemeines

Das Land fördert seit Jahrzehnten die Arbeit soziokultureller Zentren. Waren dies in den 90er-Jahren nur wenige Einrichtungen in größeren Städten, so unterstützt das Land inzwischen auch viele kleinere Vereine im ländlichen Raum.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur gewährt Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen wie z. B. Bau- oder Beschaffungsvorhaben. Soziokulturelle Projekte hingegen werden vom Landesverband Soziokultur als Dachverband der soziokulturellen Einrichtungen und von den Trägern der regionalen Kulturförderung²⁴⁹ gefördert.

Problematische Strukturförderungen

Der Landesverband bewilligt aus Landesmitteln nicht nur Zuschüsse für Projekte wie z. B. Musik- oder Theaterproduktionen. Er fördert soziokulturelle Einrichtungen auch im Wege der sogenannten Strukturförderungen. Hierfür gewährte er im Prüfungszeitraum 2018 bis 2020 durchschnittlich ca. 215.000 € pro Jahr.

²⁴⁹ Landschaften und Landschaftsverbände, Regionalverband Harz, Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz und Region Hannover.

Strukturförderungen richten sich vor allem an kleine, zumeist ehrenamtlich geleitete soziokulturelle Einrichtungen. Diese Mittel dienen als Anschubfinanzierung, um Veränderungsprozesse zu unterstützen und Arbeitsweisen zu verbessern.

Es bestand seit Jahren ein hoher Bedarf an Strukturförderung. Nach Aussage des Landesverbands sei dieser so hoch wie nie zuvor: Die Einnahmesituation sei durch die COVID-19-Pandemie prekär, so dass die Mittel fehlten, aus eigener Kraft Personal für die Weiterentwicklung ihrer Einrichtungen zu finanzieren. Insbesondere kleine Vereine im ländlichen Raum befänden sich in einer schwierigen Situation.

Der LRH stellte fest, dass einige dieser kleineren Einrichtungen die Mittel des Landes zweckwidrig verwendeten: Einige finanzierten aus den Projekt-Fördermitteln ihr Personal, teilweise über mehrere Jahre hinweg. Andere Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger legten als Grundlage der Förderung ihre Jahres-Wirtschaftspläne vor. Diese beinhalteten ebenso nicht förderfähige Ausgaben für Mieten und Nebenkosten, Versicherungen etc. Der Fachbeirat Soziokultur, der Förderanträge fachlich begutachtet, erkannte insbesondere beim Personaleinsatz Probleme mit längerfristigen Beschäftigungen. Er beanstandete dies gegenüber dem Landesverband mit dem Hinweis, dass derartige Anträge zukünftig abgelehnt würden. Dennoch setzte dieser die Strukturförderungen in einigen Fällen fort.

Durch die vorstehenden Handlungsweisen ergaben sich „quasi-institutionelle“ Landesförderungen. Das eigene Personal einer geförderten Einrichtung darf zuwendungsrechtlich nur im Rahmen institutioneller Förderungen bezuschusst werden. Entsprechendes gilt für Fixkosten wie Mieten oder Versicherungen, die ohnehin nicht einem Projekt zugeschlagen werden dürfen. Bei einer Projektförderung können hingegen nur zusätzlich eingestellte Kräfte bzw. zusätzlich anfallende Sachausgaben gefördert werden.

Die Problematik „quasi-institutioneller“ Landesförderungen hatte das Ministerium bereits vor zehn Jahren erkannt²⁵⁰: Seinerzeit sollten sogenannte „Kontinuitätsförderungen“ für soziokulturelle Zentren eingeführt werden, die man jedoch als unzulässig verwarf. An deren Stelle legte man das Strukturförderprogramm auf, das mit „echten“ Projektförderungen umgesetzt werden sollte. Diese Absicht wurde nach den Erkenntnissen des LRH jedoch nicht durchgängig eingehalten.

Der LRH erwartet daher, dass das Land und der Landesverband die monierte Bewilligungspraxis beenden. Mit einer Strukturförderung können nur strukturelle Veränderungen als zusätzlicher, abgegrenzter Zweck gefördert werden. Es ist zuwendungsrechtlich unzulässig, dauerhaft unterfinanzierte Einrichtungen über das Instrument der Strukturförderung aufrecht zu erhalten.

Das Ministerium beabsichtigt, die Regelungen zur Strukturförderung zu überarbeiten. Der Landesverband lasse sich inzwischen von Antragstellenden nur noch projektbezogene Ausgaben- und Finanzierungspläne vorlegen.

Zielvorgaben und Steuerung verbessern

Neben der Investitionsförderung des Ministeriums fördert der Landesverband Strukturmaßnahmen sowie Projekte ab 10.000 € Fördersumme. Die Träger der regionalen Kulturförderung unterstützen Projekte bis 10.000 € Fördersumme aus Landesmitteln und sind zudem für Investitionsförderungen an kleine Kulturträger zuständig. Zum anderen fördert die Stiftung Niedersachsen aus Finanzhilfemitteln des Landes und legt dazu eigene Programme auf.

Mit dem Landesverband bzw. seinem Rechtsvorgänger²⁵¹ hatte das Land mehrjährige Zielvereinbarungen geschlossen, um die gemeinsamen Ziele und die zu ihrer Erreichung vorgesehenen Maßnahmen festzuhalten. Der letzte entsprechende Vertrag lief Ende des Jahres 2020

²⁵⁰ Drs. 17/3328, S. 5.

²⁵¹ Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultureller Zentren (LAGS).

aus. Neue Zielvereinbarungen sind landesseitig nicht mehr vorgesehen. Stattdessen gibt das Ministerium einige Förderziele in seinen Bewilligungsbescheiden vor. Mit den Trägern der regionalen Kulturförderung und der Stiftung Niedersachsen gab es keine konkreten Zielabreden. Diese Zuwendungsgebenden entscheiden vielmehr eigenständig, welche Förderbereiche bzw. Projekte sie unterstützen wollen.

Zum Zwecke der Kontrolle und Steuerung erhielt das Ministerium Förderübersichten sowohl des Landesverbands als auch der Träger der regionalen Kulturförderung. Es wertete diese allerdings nicht weitergehend aus, um sich einen Überblick über die erfolgten Förderungen zu verschaffen und daraus Folgerungen für zukünftige Fördermaßnahmen zu ziehen. Mit der Stiftung Niedersachsen gab es keinen Kontakt über die Ausrichtung der Förderprogramme und somit auch keine Abstimmung ihrer jeweiligen Förderpolitik.

Im Ergebnis hält der LRH die Vorgabe von Förderzielen im Bereich Soziokultur für ebenso wenig ausreichend wie die Auswertung der Zielerreichung. Der LRH erwartet, dass das Land den Förderbereich Soziokultur regelmäßig ergebnisorientiert auswertet und auf dieser Datenbasis für eine effektive Steuerung sorgt.

Das Ministerium sieht ebenfalls die Notwendigkeit einer gezielteren Steuerung der Fördermaßnahmen und eines verbesserten Überblicks über Zuschüsse der verschiedenen Geldgeber. Der LRH begrüßt dies.

33 Fehlerhafte Förderung von Pflegeeinrichtungen – und dies seit Jahren

Der LRH stellte bei der Förderung der Investitionskosten von Pflegeeinrichtungen erneut eine uneinheitliche und fehlerhafte Förderpraxis fest.

Obwohl der LRH seit dem Jahr 2005 mehrfach auf die notwendigen Verbesserungen hingewiesen hatte, setzte das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung bislang nur wenige der angekündigten Maßnahmen um – und dies bei einem Fördervolumen von 58 Mio. €.

Ausgangssituation

Das Pflegeversicherungsgesetz²⁵² stellt die Planung und Förderung der Pflegeeinrichtungen in die Verantwortung der Länder. Niedersachsen konzentriert sich bei der Förderung der Investitionskosten auf eine Stärkung der häuslichen Versorgung der pflegebedürftigen Menschen. Bei einer Förderung der Pflegeeinrichtung müssen die von dieser Einrichtung versorgten Pflegebedürftigen keine oder nur geringe Investitionskosten zahlen.

Das Land fördert die Investitionskosten der ambulanten Pflegedienste, der teilstationären Einrichtungen der Tages- oder Nachtpflege sowie der Einrichtungen der Kurzzeitpflege nach dem Niedersächsischen Pflegegesetz (NPflegeG). Die Verordnung zur Durchführung der Förderung von Pflegeeinrichtungen (PflegeEFördVO)²⁵³ regelt Näheres, u. a. zur Höhe der Förderung der ambulanten Pflegeeinrichtungen sowie zur Berechnung des Investitionsbetrags der übrigen förderfähigen Pflegeeinrichtungen.

²⁵² § 9 SGB XI – Soziale Pflegeversicherung.

²⁵³ PflegeEFördVO in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.03.2005 (Nds. GVBl. S. 104), zuletzt geändert durch Verordnung vom 17.11.2014 (Nds. GVBl. S. 310).

Im Jahr 2020 lag das Fördervolumen des Landes bei mehr als 58 Mio. €. Der größte Anteil entfiel auf die ambulanten Pflegedienste mit über 35 Mio. €. Die teilstationären Pflegeeinrichtungen förderte das Land mit annähernd 22 Mio. €.

Niedersachsen wies im Ländervergleich die zweithöchste Förder-summe auf. Hingegen lag in zwölf Ländern das Fördervolumen jeweils unterhalb von 4,1 Mio. €. ²⁵⁴ Auch einwohnerbezogen waren die Förderungen deutlich geringer. Für das Jahr 2023 stockte das Land die Haushaltsmittel deutlich auf und etatisierte Mittel in Höhe von fast 69 Mio. €. ²⁵⁵

Die Landkreise und kreisfreien Städte gewähren den Trägern der Pflegeeinrichtungen die Förderung, mit Ausnahme der Einrichtungen in eigener Trägerschaft. Für diese Einrichtungen ist das Land zuständig. ²⁵⁶ Die Fachaufsicht obliegt dem Ministerium.

Feststellungen des LRH

Der LRH stellte in der Vergangenheit ²⁵⁷ bereits mehrfach erhebliche Schwachstellen bei der Investitionskostenförderung fest und zeigte konkrete Handlungsbedarfe auf. Das Ministerium räumte die Defizite ein, setzte jedoch zwischenzeitlich nur einige der vom ihm beabsichtigten und vom LRH geforderten Maßnahmen um – so das Ergebnis der aktuellen Prüfung. Weiterhin stellte der LRH eine fehlerhafte und uneinheitliche Förderpraxis fest:

²⁵⁴ Vgl. Ergebnisbericht für das Bundesministerium für Gesundheit „Berichtspflicht der Länder zu Förderung und Investitionskosten von Pflegeeinrichtungen“, Berichtsjahr 2020.

²⁵⁵ Einzelplan 05, Kapitel 05 36, Titelgruppe 86 bis 88.

²⁵⁶ § 12 Abs. 1 NPflegeG.

²⁵⁷ Jahresbericht 2006, S. 128 „Großzügige und zum Teil unnötige Landesförderung von Kurzzeitpflegeplätzen“; Jahresbericht 2009, S. 68 „Überhöhte Zahlungen des Landes an ambulante Pflegedienste für Investitionsfolgeaufwendungen“; Jahresbericht 2012, S. 72 „Überhöhte Förderbeträge für teilstationäre Pflegeeinrichtungen“.

Mängel bei der Förderung der ambulanten Pflegedienste

Die Förderung der Investitionskosten ambulanter Pflegedienste ist eine schwierige Materie:

Für die Ermittlung der Höhe der Zuschüsse ist es maßgeblich, ob die Pflegeeinsätze mit den Pflegekassen bzw. Pflegebedürftigen entweder nach Komplexleistungen oder nach der zeitlichen Dauer abgerechnet werden. Zur Erläuterung: Komplexleistungen sind die Zusammenfassung einzelner pflegerischer Tätigkeiten, die mit Punktwerten versehen werden. So beinhaltet beispielsweise der Leistungskomplex 3 „Kleine Pflege“ die Tätigkeiten An- und Auskleiden, Teilwaschen und Mund-/Zahnpflege. Alternativ können Pflegebedürftige aber auch individuelle Zeitkontingente für die Pflege vereinbaren.

Bei einer Abrechnung nach Komplexleistungen beträgt der Zuschuss für die Investitionskosten 0,00245 € je Bewertungspunkt. Bei einer Abrechnung nach der zeitlichen Dauer wird ein Zuschuss von 1,51 € je Zeitstunde gewährt.²⁵⁸ Die Fördersumme errechnet sich letztlich anhand einer Vielzahl einzelner Pflegeleistungen.

Das Ministerium gab den Trägern zur Vereinfachung einen standardisierten Antragsvordruck einschließlich Anlage zur Berechnung des Förderbetrags vor. Nach den Feststellungen des LRH waren jedoch zum einen Antragsvordruck und Anlage veraltet, zum anderen fehlte es an erläuternden Hinweisen zu den Vordrucken. So war oftmals weder den Kommunen noch den Trägern bekannt, für welche erbrachten Leistungen Stunden und für welche Leistungen Bewertungspunkte angegeben werden mussten. Folge: Die Träger ordneten die abgerechneten Leistungen unterschiedlich und falsch zu. Bereits im Jahr 2009 kündigte das Ministerium an, entsprechend dem Vorschlag des LRH, für die ambulanten Pflegedienste ein spezielles Merkblatt mit relevanten Vorschriften und erläuternden Hinweisen herauszugeben. Das Ministerium setzte dies jedoch nicht um. Aufgrund der erneuten Feststellungen des LRH aktualisierte und vereinfachte das Ministerium

²⁵⁸ § 2 PflegeEFördVO.

den Antragsvordruck. Es beabsichtigt, nach Neufassung der Verordnung den Vordruck nochmals zu überarbeiten und Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Die Umsetzung der Verordnung plant das Ministerium zum Juli 2023.

Überhöhte Pauschale für Hausbesuche

Im Hinblick auf die Investitionskosten für Fahrzeuge bei Pflegeeinsätzen legte das Ministerium die Anzahl der geförderten Bewertungspunkte für die sogenannte „Hausbesuchspauschale“²⁵⁹ konkret fest. Bei bestimmten Fallkonstellationen führt dies zu einer zu hohen Förderung. Zur Veranschaulichung: Ein Pflegedienst betreute ausschließlich Bewohnerinnen und Bewohner in einer Wohnanlage. In nur einem Monat entfielen bei diesem Pflegedienst von den insgesamt 9,7 Mio. geltend gemachten Punkten mehr als 1 Mio. Punkte auf die Hausbesuchspauschale. Dies entsprach einem Förderbetrag von mehr als 2.650 € für Investitionsaufwendungen der Fahrzeuge. Für zeitlich zusammenhängende Pflegeeinsätze, wie in einer Wohnanlage, sollte das Ministerium eine deutlich geringere Punktzahl festlegen. Begründung: Im Vergleich zu Pflegeeinsätzen an verschiedenen räumlich weit voneinander entfernten Einsatzorten sind weniger Fahrzeuge erforderlich und die Investitionskosten dementsprechend geringer. Das Ministerium stimmte dem Vorschlag zu und kündigte eine entsprechende Regelung per Erlass an.

Fehlerhafte Antragsbearbeitung durch Förderbehörden

Nach Sichtung der Förderunterlagen stellte der LRH fest, dass die Förderbehörden die Anträge oftmals – trotz offenkundiger Fehler – positiv beschieden. Zur Verdeutlichung: Ein Träger beantragte Fördermittel für eindeutig nicht förderfähige Pflegeeinsätze, die Förderbehörde bewilligte dennoch die beantragten Mittel. Lediglich einige Kommunen

²⁵⁹ Die Hausbesuchspauschale ist insbesondere für Abschreibungen bzw. Leasingkosten der Fahrzeuge vorgesehen. Bei einem Pflegeeinsatz können bis zu 100 Punkte abgerechnet werden.

überprüften die Antragsunterlagen intensiver, deckten Fehler auf und korrigierten überhöht beantragte Förderbeträge.

Mängel bei der Prüfung der Anträge stellte der LRH bereits in der Vergangenheit fest. Das Ministerium kündigte daher schon im Jahr 2009 an, ein Verfahren für eine kursorische und stichprobenhafte Prüfung der Abrechnungsunterlagen durch die Förderbehörden zu entwickeln. Die konkreten Verfahrensschritte wollte es in den neu zu erlassenden Ausführungsbestimmungen abbilden. Bis heute setzte das Ministerium dies nicht um; es beabsichtigt jedoch nunmehr, zeitnah entsprechende Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Fehlerhafte Förderung bei Einrichtungen der Tagespflege

Die Träger von Einrichtungen der Tagespflege erhalten Zuschüsse auf Grundlage des für jede Einrichtung individuell berechneten förderfähigen Investitionsbetrags.²⁶⁰ Die Auswertung der Förderunterlagen ergab, dass die Träger bei den zu berücksichtigenden Tagen die Abwesenheitstage unterschiedlich geltend machten. Dies wirkte sich auf die Höhe des Förderbetrags aus.

Wie bei der Förderung der ambulanten Pflegedienste stellte der LRH auch hier eine fehlerhafte Förderung fest: So beschieden Förderbehörden Anträge positiv, obwohl die Fördervoraussetzungen offenkundig nicht vorlagen. Beispielsweise förderte eine Kommune Tage von mehreren Besucherinnen und Besuchern, die tatsächlich nicht pflegebedürftig waren.

Das Ministerium räumte auch diese vom LRH festgestellten Defizite ein. Es kündigte an, die Vordrucke neu zu fassen und detaillierte Hinweise zum Antragsverfahren, zu den berücksichtigungsfähigen Belegungstagen sowie zur Überprüfung der Anträge zu erarbeiten.

²⁶⁰ § 10 Abs. 1 Satz 2 NPflegeG.

Fehler bei der Berechnung und Festsetzung des Investitionsbetrags

Der förderfähige Investitionsbetrag ist in der Regel alle zwölf Monate neu festzusetzen.²⁶¹ Nach dem Ergebnis der aktuellen Prüfung setzten hingegen einige Kommunen den Investitionsbetrag nicht alle zwölf Monate, sondern im Extremfall zuletzt vor mehr als sechs Jahren fest. Das Ministerium kündigte an, eine jährliche Berichtspflicht zu den Investitionsbeträgen einzuführen.

Bereits im Jahr 2012 stellte der LRH Fehler bei der Berechnung der Investitionsbeträge fest. Das Ministerium räumte diese ein und kündigte an, Ausführungsbestimmungen mit konkreten Berechnungshinweisen herauszugeben. Diese liegen bis heute nicht vor. Umso gravierender ist, dass der LRH wiederum bei etlichen Kommunen vergleichbare und darüber hinaus weitere Mängel feststellte. So wurden die berücksichtigungsfähigen Höchstbeträge für die Anschaffungs- und Herstellungskosten²⁶² häufig überschritten. Die Vergleichsberechnungen bei Mietobjekten²⁶³ beinhalteten u. a. zu hohe Zinsen. Dies führte nicht selten zu überhöhten Investitionsbeträgen und damit zu überhöhten Förderungen. Das Ministerium räumte die Mängel und den offenkundigen Handlungsbedarf ein. Es griff zudem den Vorschlag des LRH auf, ein mit Rechenformeln hinterlegtes digitales Formular für die Förderbehörden zu erarbeiten.

Intensivierung der Fachaufsicht

Das Ministerium informierte die Förderbehörden anlassbezogen in Form von Erlassen und beantwortete einzelfallbezogene Fragen der Förderbehörden. Angesichts der erneut festgestellten fehlerhaften und uneinheitlichen Förderpraxis räumte das Ministerium jedoch ein, dass die Fachaufsicht intensiviert werden müsse und zusätzliche Maßnahmen notwendig seien, um eine einheitliche Rechtsanwendung und die Einhaltung geltenden Rechts sicherzustellen. Dies setze eine

²⁶¹ § 10 Abs. 3 PflegeEFördVO.

²⁶² § 1 PflegeEFördVO.

²⁶³ § 7 PflegeEFördVO.

intensivere Begleitung der Förderbehörden voraus. Aktuell baue es zudem ein regelmäßiges Schulungs- und Netzwerkangebot auf.

Nach dem Umfrageergebnis des LRH in der aktuellen Prüfung erachteten ausnahmslos alle Kommunen den Erlass von Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung des NPflegeG – einschließlich differenzierter Berechnungshinweise mit Berechnungsbeispielen zu den Investitionsbeträgen – für dringend erforderlich. Diese eindeutige Aussage der Kommunen unterstreicht den offenkundigen Regelungsbedarf. Daher begrüßt der LRH ausdrücklich, dass das Ministerium nunmehr beabsichtigt, die seit Jahren vom LRH geforderten und vom Ministerium angekündigten Ausführungsbestimmungen zeitnah zu erlassen.

34 **Beträchtliche Mängel bei der Förderung des Bürgerrundfunks**

Die Niedersächsische Landesmedienanstalt ist mit der Prüfung von Förderungen des Bürgerrundfunks seit Jahren im Rückstand, befindet sich aktuell aber in einem Aufholprozess.

Trotz langjähriger Praxis bestehen bei den Bürgerrundfunksendern erhebliche Mängel beim zweckentsprechenden Nachweis ihrer Förderungen. Vielfach übermittelten die Sender Unterlagen nicht vollständig und fristgerecht. Die Niedersächsische Landesmedienanstalt muss eine ordnungsgemäße Geschäfts- und Buchführung bei den Sendern stringenter einfordern.

Die Niedersächsische Landesmedienanstalt beließ den Zuwendungsempfängern über Jahre Förderanteile, die sie bei sachgerechter Anwendung der Förderrichtlinie Bürgerrundfunk hätte zurückfordern müssen. Sie muss die Abschlussbescheide der vergangenen Jahre überprüfen und ggf. Rückforderungen einleiten.

Grundlagen der Förderung

Die Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie unterliegt der Rechtsaufsicht der Staatskanzlei.

Aufgabe der NLM ist neben der Zulassung von Rundfunkveranstaltern und der Zuweisung von Übertragungskapazitäten die im Niedersächsischen Mediengesetz vorgesehene Förderung des Bürgerrundfunks. Die NLM fördert die aktuell 14 Bürgerrundfunksender bereits seit den 90er-Jahren. Die Gesamtsumme der jährlichen Förderungen beträgt ca. 4,2 Mio. €. Die Bürgerrundfunksender sollen die lokalen und regionalen Berichterstattungen sowie das kulturelle Angebot der öffentlichen und privat werbefinanzierten Sender publizistisch ergänzen und die aktive Mitarbeit einzelner Bürgerinnen und Bürger am Programm ermöglichen. Mit der institutionellen Förderung der Sender unterstützt die NLM auch die Ausbildung und die Vermittlung von

Medienkompetenz für Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten in den Sendern.

Die NLM finanziert sich im Wesentlichen aus einem Anteil des Rundfunkbeitrags. Sie hat daher den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einen hohen Stellenwert beizumessen. Dies gilt sowohl für die eingesetzten Fördermittel als auch für die Kosten des Personals, das die Förderungen bearbeitet.

Der LRH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der NLM bereits in den Jahren 2018 und 2019. Nach den Ergebnissen dieser Prüfung erschien eine baldige Prüfung der Förderung des Bürgerrundfunks bei der NLM geboten. Der LRH erhob im Wesentlichen Daten aus den Jahren 2018 bis 2020.

Aufgabenwahrnehmung in der NLM effizient gestalten

Die NLM ist verpflichtet, die Abläufe ihrer Förderverfahren wirksam zu planen, zu steuern und zu kontrollieren.

Der LRH stellte bereits bei der vorherigen Prüfung erhebliche Arbeitsrückstände und Handlungsbedarfe bei der institutionellen Förderung der Bürgerrundfunksender fest. Die NLM begründete die Defizite sowohl mit Personalwechsel im Förder- und Verwaltungsbereich als auch mit der Zuarbeit durch die Bürgerrundfunksender. Der LRH forderte, die Rückstände zeitnah abzubauen.

Der LRH stellte in der aktuellen Prüfung fest, dass die Arbeitsrückstände zwar reduziert, jedoch zu wesentlichen Teilen immer noch nicht aufgearbeitet waren. Die NLM erkennt die Notwendigkeit an, die Rückstände mit hoher Priorität abzubauen. Allerdings habe sie dies wegen personeller Veränderungen und pandemiebedingter Ausfälle in ihrer Haushaltsabteilung noch nicht umsetzen können. Sie habe einen Zeitplan erarbeitet, der eine Aufarbeitung aller Vorgänge bis April 2024 vorsehe. Diese Absicht begrüßt der LRH. Der weitere Fortgang bleibt abzuwarten.

Unzureichende Transparenz über Kosten und Leistungen

Die NLM konnte keine verbindliche Aussage treffen, wie hoch die Gesamtkosten des Personals in ihrer Abteilung Bürgerrundfunk und Medienkompetenz sind. Die NLM verfügt nicht über eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Kostenangaben beruhen bisher lediglich auf groben Schätzungen. Organisatorisch befindet sich die NLM gegenwärtig in einem Veränderungsprozess. Die Verwaltungsabteilung beabsichtigt künftig, auch zur Personalbemessung im Fördergeschäft in gewissem Maße Aufzeichnungen zu führen.

Der LRH begrüßt dies, sieht derartige Aufzeichnungen jedoch nicht als Ersatz für eine aussagefähige KLR. Er empfiehlt, den laufenden Veränderungsprozess zu nutzen, um eine kennzahlenbasierte KLR aufzubauen. Die KLR dient der Klarheit zu Kosten und erbrachten Leistungen bei allen Abläufen und bildet den Aufwand für die Bearbeitung der Förderungen realistisch ab. Sie ist damit ein wichtiges Instrument, um die Aufgabenwahrnehmung insgesamt und insbesondere im Förderbereich angemessen zu steuern.

Ordnungsgemäße Mittelverwendung bei den Bürgersendern sicherstellen

Die NLM darf Zuwendungen nur Empfängern bewilligen, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nachzuweisen.²⁶⁴ Des Weiteren muss die NLM prüfen, ob Zuwendungsbescheide widerrufen und Fördermittel zurückgefordert werden müssen. Das ist der Fall, wenn die Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis nicht wie vorgeschrieben führen oder nicht rechtzeitig vorlegen und Mitteilungspflichten nicht einhalten.²⁶⁵

Der LRH hatte die NLM bereits im Jahr 2019 zu einer deutlich stringenteren Vorgehensweise im Fördergeschäft aufgefordert. Er kam nun bei

²⁶⁴ Verwaltungsvorschrift Nr. 1.2 zu § 44 LHO.

²⁶⁵ Verwaltungsvorschrift Nr. 8.2.5 zu § 44 LHO.

erneuter stichprobenweiser Prüfung der institutionellen Förderakten zu weiteren Feststellungen:

Beispielsweise mangelte es bei den von den Sendern eingereichten Verwendungsnachweisen an den begründenden Unterlagen oder der Fertigstellung des Sachberichts. Vereinzelt mussten Verwendungsnachweise unter Mithilfe der NLM bei Vor-Ort-Prüfungen mit den Geschäftsführungen komplett überarbeitet werden. Auch konnten Zuwendungsempfänger zum Teil mehr als 10%ige Abweichungen von einzelnen Haushaltsansätzen nicht belegen. Durch mehrfach aufeinanderfolgende Fristsetzungen für fehlende Unterlagen verzögerten sich Prüfungen teilweise um mehr als ein Jahr.

Unvollständige und nicht fristgerecht vorgelegte Verwendungsnachweise belasten die Arbeit der NLM. Sie können (zumindest zeitweise) ein Versagungsgrund für weitere Zuwendungen und Anschlussförderungen sein, da in solchen Fällen regelmäßig keine ordnungsgemäße Geschäftsführung anzunehmen ist. Der LRH wies die NLM darauf hin, dass sie als bewilligende Stelle entsprechenden Hinweisen bei einer erneuten Antragstellung und -prüfung nachgehen muss. Zuwendungsempfänger, die wiederholt gegen ihre Pflichten verstoßen, wären als unzuverlässig von einer weiteren Förderung auszuschließen.

Der LRH stellte fest, dass auch nach rd. 30-jähriger Förderdauer teils gravierende Mängel in der Buch- und Verwendungsnachweisführung festzustellen waren. Die NLM hat daraus bisher keine hinreichenden Konsequenzen gezogen. Es ist nicht Aufgabe der NLM, die Mängel bei Bürgerrundfunksendern dauerhaft durch eigenen Personaleinsatz zu kompensieren.

Die NLM teilte hierzu mit, dass sie die korrekte Vorlage der Verwendungsnachweise mit Vertreterinnen und Vertretern einzelner Sender inzwischen in einem Workshop kommuniziert und insbesondere auf die Notwendigkeit der Fristwahrung hingewiesen habe.

Der LRH begrüßt dieses Vorgehen ausdrücklich. Allerdings können Workshops und umfangreiche Serviceleistungen für die Förderempfänger keine Daueraufgabe sein. Kernaufgabe der NLM sollte die Bewilligung der Förderungen und deren Kontrolle bleiben. Der LRH forderte die NLM erneut auf, die Zuwendungsempfänger verstärkt in die Pflicht zu nehmen. Diesen muss verdeutlicht werden, dass die Mängel im Zweifel zum Versagen weiterer Förderungen führen können.

Verzicht auf Rückforderungen entgegen dem Wortlaut der Richtlinie

Die NLM regelte in ihrer Förderrichtlinie Bürgerrundfunk zur Verwendungsnachweisprüfung:

„Soweit es bei der Haushaltsabwicklung des Zuwendungsempfängers zu Minderausgaben gekommen ist, verbleiben diese Beträge beim Zuwendungsempfänger, wenn sie weniger als 0,5 Prozent des Haushaltsvolumens ausmachen.“²⁶⁶

Der Wortlaut regelt eindeutig, dass Minderausgaben, wenn sie 0,5 % des Haushaltsvolumens erreichen oder überschreiten, dem Zuwendungsempfänger nicht belassen werden dürfen.

Die NLM hatte beim entsprechenden Abgleich in zahlreichen Fällen beträchtliche Überzahlungen ermittelt. Für die endgültige Festsetzung der Förderbeträge kürzte die NLM dann aber den ermittelten Überzahlungsbetrag zunächst um 0,5 % des Haushaltsvolumens des Senders. Nur den verbleibenden Rest der Überzahlung forderte sie zurück. Damit beließ die NLM den betroffenen Zuwendungsempfängern regelmäßig 0,5 % ihres Haushaltsvolumens als zusätzlichen „Bonus“, obwohl der Wortlaut der Richtlinie dies nicht zulässt. Die Zuwendungsempfänger erhielten damit über Jahre zu hohe Förderanteile, die die NLM hätte zurückfordern müssen.

²⁶⁶ Nr. 7.1.4 Satz 4 der Richtlinie der NLM über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Bürgerrundfunk (FöRi-Bürgerrundfunk).

Die NLM teilte in ihrer Stellungnahme mit, es sei beabsichtigt, dass vom Überschuss zunächst immer 0,5 % des Haushaltsvolumens der Sender bei den Zuwendungsempfängern verbleiben. Ziel sei es, diese zum sparsamen Haushalten zu motivieren. Auch wenn die NLM die Sicht des LRH nicht teilt, beabsichtigt sie, die Formulierung in der Förderrichtlinie klarstellend zu modifizieren. Sie sieht allerdings keinen Änderungsbedarf für ihre Vorgehensweise.

Der LRH stellte fest, dass den Sendern durch die bisherige Vorgehensweise Ausgaben erstattet werden, die gar nicht entstanden sind. Dies ist vom Wortlaut der Richtlinie nicht gedeckt. Die NLM muss den Wortlaut ihrer Richtlinie zum Maßstab ihres Handelns machen. Der LRH hat die NLM aufgefordert, die Schlussbescheide der vergangenen Jahre zu prüfen, die Höhe der Gesamtüberzahlung zu ermitteln und ggf. zurückzufordern.

Verschiedenes

35 Besondere Prüfungen gemäß Medienstaatsvertrag

Der LRH kommt mit der Aufnahme der Hinweise auf Prüfungen anderer Rechnungshöfe seiner Berichtspflicht nach § 37 des Medienstaatsvertrags nach. Danach wird das Ergebnis der Prüfung einer Rundfunkanstalt einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch einen Rechnungshof in Form eines abschließenden Berichts mitgeteilt und veröffentlicht.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (bbp) für die Geschäftsjahre 2013 bis 2018

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Rechnungshof Baden-Württemberg in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag.

Der Bericht ist im Internet abrufbar:

[Link zum Abschließenden Bericht auf der Homepage des Rechnungshofs Baden-Württemberg.](#)

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 Klimaneutrale Landesverwaltung – Raumreserven der Finanzämter seit Jahren ungenutzt

Jahresbericht 2015 „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“, S. 49

Empfehlungen des LRH zur Nutzung von Raumreserven

Im Jahresbericht 2015 empfahl der LRH verschiedene organisatorische Maßnahmen mit Auswirkungen auf den Raumbedarf der Finanzämter. Insbesondere forderte er, bereits vorhandene Gebäuderessourcen zu nutzen.

Der Landtag forderte die Landesregierung auf, die Vorschläge des LRH in ihre Untersuchungen zur Fortentwicklung der Finanzamtsstrukturen einzubeziehen.²⁶⁷

Raumreserven als „Randaspekt“

Die Landesregierung setzte ab dem Jahr 2019 eine Strukturreform um, bei der in (lediglich) acht Fällen jeweils zwei Finanzämter fusioniert wurden. Allerdings hielt sie dabei an allen bisherigen Standorten fest.²⁶⁸ Zu den Entscheidungsgrundlagen führte das Finanzministerium mit Bezug auf den Jahresberichtsbeitrag des LRH aus:

²⁶⁷ Nr. 13 der Anlage zu Drs. 17/4192.

²⁶⁸ Vgl. auch Abschnitt III, Beitrag 10 „Reformbedarf bei der Struktur der Finanzämter“.

„Die Aussicht, in nennenswertem Umfang etwa monetäre Einsparungen durch Ausschöpfung vermeintlich bestehender Raumreserven zu erzielen, war allenfalls – wenn überhaupt – ein Randaspekt.“²⁶⁹

Diesem Leitgedanken entsprechend betrachtete das Finanzministerium weder Einsparpotenziale bei den Gebäuden als wesentlichen Aspekt für die künftige Organisation noch setzte es bestehende Einsparpotenziale um.

Das Finanzministerium nahm für seine Organisationsuntersuchung zwar Daten zu Raumbedarfen auf, allerdings nicht flächendeckend für alle Veranlagungsfinanzämter. Zudem waren die Angaben regelmäßig veraltet, selbst für über die Hälfte der direkt von den Fusionen betroffenen Finanzämter. Soweit die Untersuchung Raumreserven aufzeigte, nutzte die Steuerverwaltung diese bei den Fusionen nicht. Auch die in der Untersuchung getroffene Annahme, dass langfristig der Bedarf an Büroräumen um 5 % und der an Aktenräumen um 20 % zurückgehen werde, floss nicht in die Planung der Fusionen ein.

Auch bei der Prüfung des LRH im Jahr 2020²⁷⁰ konnte das Finanzministerium keine abschließende Liste der Raumbedarfspläne vorlegen. Finanzämter stellen nur dann Raumbedarfspläne auf, wenn sie einen konkreten Unterbringungsbedarf haben. Auf eine turnusmäßige Aktualisierung der Raumbedarfspläne verzichtete das Finanzministerium. Freie Raumkapazitäten wurden so nicht ermittelt.

Für sämtliche Baumaßnahmen und Bauunterhaltungsmaßnahmen galt die bestehende Organisationsstruktur der Steuerverwaltung als einziger Abgrenzungsmaßstab. Die Möglichkeit, durch organisatorische Maßnahmen – wie z. B. die Verlagerung von Zuständigkeiten – die Raumnutzung und damit die Unterbringungskosten zu reduzieren, nutzte das Finanzministerium nicht. Es verzichtete so auf mögliche Einsparungen und kam der Forderung des LRH im Jahresbericht 2015,

²⁶⁹ Strukturreform für eine zukunftsfeste und weiterhin bürgernahe Finanzverwaltung, Link zum Finanzministerium „Entscheidungsgrundlagen Teil I Ausgangslage – Alternativen – Wirtschaftlichkeit“, S. 3 (Abruf am 24.02.2023).

²⁷⁰ Vgl. auch Abschnitt III, Beitrag 10 „Reformbedarf bei der Struktur der Finanzämter“.

die vorhandenen Gebäuderessourcen zu nutzen, bis ins Jahr 2022 nicht nach.

Energetische Sanierungen – Klimaneutrale Landesverwaltung

In seiner Prüfung im Jahr 2020 wies der LRH auf dringenden Handlungsbedarf angesichts absehbar hoher Folgekosten für energetische Sanierungen hin.

Mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)²⁷¹ hatte der Bundestag im Jahr 2019 Klimaschutzziele vorgegeben. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁷² verschärfte der Bundestag die Emissionsziele. Für den Teilbereich Gebäude gilt nun die Vorgabe, die Emissionsmenge bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 2020 um 43 % (vorher 40 %) zu verringern. Im Juni 2022 setzte der Niedersächsische Landtag das Jahr 2040 als Ziel für eine klimaneutrale Landesverwaltung fest.

Etwa 85 % der von der Steuerverwaltung genutzten Gebäude stehen im Landeseigentum. Hierfür muss das Land als Eigentümer die Verpflichtungen aus gesetzlichen Maßnahmen umsetzen. Der wesentliche Teil der bis zum Jahr 2030 notwendigen Emissionsreduzierung resultierte bereits aus dem im Jahr 2019 beschlossenen KSG. Schon damals war ein erheblicher Mehraufwand für energetische Sanierung im Gebäudebestand absehbar, der sich durch die Verschärfung des KSG im Jahr 2021 noch erhöhte. Das Finanzministerium sah allerdings auch dies – wie den erneuten Hinweis des LRH – nicht als Anlass, grundlegend auf eine Reduzierung des Raumbedarfs hinzuwirken.

Im Dezember 2021 beschloss die Landesregierung die „Strategie 2021 – Klimaneutrale Landesverwaltung Niedersachsen“. Zu deren Umsetzung erließ das Landesamt für Steuern im Oktober 2022 eine Verfügung, um „den Flächenbedarf (auch) in der Steuerverwaltung kritisch zu hinterfragen“. Dafür sei die Aufstellung aktueller und

²⁷¹ KSG vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513).

²⁷² BVerfGE vom 24.03.2021 – I 1720 - 1 BvR 2656/18 –.

objektunabhängiger Raumbedarfspläne nach der aktuellen Personalzuweisung vorrangig für die Finanzämter erforderlich. Lediglich ein Finanzamt war von der Aufgabe ausgenommen, da bereits ein aktueller Plan vorlag.

Fazit

Der LRH hat seit dem Jahr 2015 auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Raumbedarf der Steuerverwaltung zu reduzieren. Das Finanzministerium hat diesen Ansatz trotz hoher Baukosten, Bauunterhaltungskosten und Energiekosten viele Jahre nicht aufgegriffen.

Erst die Vorgaben der Landesregierung zur Umsetzung der „Strategie 2021 – Klimaneutrale Landesverwaltung Niedersachsen“ veranlassten die Steuerverwaltung im Jahr 2022, ihren Flächenbedarf kritisch zu hinterfragen.²⁷³

Der LRH begrüßt die aktuelle Maßnahme als einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Er sieht sich aber auch bestätigt, dass ein effizientes Flächenmanagement eine Daueraufgabe ist, die nicht nur anlassbezogen aufgegriffen werden darf.

²⁷³ Vgl. auch Abschnitt III, Beitrag 23 „Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Landesbau“.

2 Niedersachsen hat schon zu lange zu viele Amtsgerichte

Jahresbericht 2016 „Amtsgerichte in Niedersachsen – weniger wäre besser“, S. 151

29 Amtsgerichte schließen oder zusammenlegen

In Niedersachsen gibt es 80 Amtsgerichte, die in unterschiedlicher Größe und Dichte über das Land verteilt sind. Der LRH prüfte diese Amtsgerichtsstruktur im Jahr 2015. Er stellte fest, dass kleinere Gerichte für ihre Aufgaben vergleichsweise höhere Personalkosten verursachen als größere Gerichte. Kleinen Gerichten fiel es zudem schwerer, die baulichen und personellen Sicherheitsanforderungen zu erfüllen oder Abwesenheitsvertretungen zu organisieren. Weiter ermittelte der LRH, dass die Unterbringung kleiner Gerichte mit geringen Beschäftigtenzahlen in historischen Gebäuden wegen hoher Sanierungs- bzw. Unterhaltungskosten besonders unwirtschaftlich war. Mit Blick auf die Digitalisierung sah der LRH die Anzahl an Gerichten auch größenunabhängig kritisch, da jeder Standort hohe IT-Investitions- und Betriebskosten verursachte.

Nach Auffassung des LRH sollte die personelle Mindestausstattung im richterlichen Dienst eines Amtsgerichts bei sechs Vollzeiteinheiten liegen. Dieses Mindestmaß erfüllten 29 Amtsgerichte im Jahr 2015 nicht. Er empfahl, diese zu schließen oder zusammenzulegen.

Im Beschluss des Landtages vom 27.10.2016²⁷⁴ und der Antwort der Landesregierung vom 10.03.2017²⁷⁵ wurde deutlich, dass die aus Sicht des LRH notwendige Optimierung der Amtsgerichtsstruktur in Niedersachsen politisch nicht gewollt war. Eine Strukturreform blieb aus.

²⁷⁴ Nr. 35 der Anlage zu Drs. 17/6664.

²⁷⁵ Drs. 17/7595.

Weitere Entwicklung

Die Regierungsparteien der 18. Wahlperiode schlossen eine Standortreform für die Gerichte aus.²⁷⁶ Damit wurde die Absicht erneut festgeschrieben, die bestehenden Strukturen zu erhalten.

Der LRH stellte im Jahr 2019 fest, dass hohe Personalzuwächse im Justizwachtmeisterdienst die Unwirtschaftlichkeit kleiner Gerichte noch weiter vergrößert hatten. Er empfahl dem Justizministerium erneut, den Bestand kleiner Gerichte zu reduzieren, um Personal- und Sachkosten zu senken sowie Ressourcen zu nutzen, um die Sicherheit an anderen Standorten zu erhöhen.²⁷⁷

Der Landtag schloss sich den Empfehlungen des LRH nicht an.

Im Jahr 2020 stellte der LRH in einer weiteren Prüfung fest, dass kleine Amtsgerichte bei der Berechnung ihres Personalbedarfs für Verwaltungsaufgaben Zuschläge von bis zu 25 % erhalten. Große Gerichte kommen ohne Zuschläge aus. Darin sah der LRH bestätigt, dass größere Mengengerüste eine effizientere Bearbeitung ermöglichen und damit Kosteneinsparungen, Spezialisierung und Standardisierung erleichtern. Seines Erachtens wären in optimierten Gerichtsstrukturen keine Zuschläge erforderlich. Er wies darauf hin, dass eine Strukturreform durch die fortgeschrittene Digitalisierung zunehmend dringlicher, aber auch einfacher umsetzbar sei.²⁷⁸

Die COVID-19-Pandemie beschleunigte die Digitalisierung auch in der Justiz, die seitdem verstärkt z. B. Videoverhandlungen einsetzt. Der LRH empfahl angesichts der landesweiten Digitalisierungsfortschritte,

²⁷⁶ Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Landtages 2017 bis 2022, Tz. 1038 bis 1040, S. 42.

²⁷⁷ Jahresbericht 2021, S. 232 „Justiz – effizienter sichern“.

²⁷⁸ Jahresbericht 2022, S. 213 „Personal für allgemeine Verwaltungsaufgaben in der Justiz – effizienter einsetzen und ausbilden“.

standortunabhängig Strukturen zu analysieren. Seines Erachtens müssten Garantien für Standorte überprüft werden.²⁷⁹

Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 19. Wahlperiode sind strukturelle Veränderungen nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen. Die Gerichtsstruktur soll jedoch in der Fläche erhalten und kleine Amtsgerichte gestärkt werden.²⁸⁰

Fazit

Eine Reform der Amtsgerichtsstruktur ist aus Sicht des LRH überfällig. Er ist überzeugt, dass die Landesregierung ihr Ziel, die Funktionsfähigkeit der Justiz zu verbessern,²⁸¹ auf eine gebotene wirtschaftliche Weise nur durch Reduzierung der Amtsgerichte erreichen kann.

²⁷⁹ LRH Positionspapier „Niedersachsen 2022-2027: Handlungsempfehlungen des Niedersächsischen Landesrechnungshofs für einen grundlegenden Wandel“, Abschnitt 3, Link zur Internetseite des LRH.

²⁸⁰ Koalitionsvereinbarung für die 19. Wahlperiode des Landtages 2022 bis 2027, S. 110.

²⁸¹ Siehe Fn. 280.

3 Weiterhin Mängel im Projektmanagement in der Landesverwaltung

Jahresbericht 2008 „Projektmanagement in der Landesverwaltung“, S. 23

Mängel beim Projektmanagement in der Landesverwaltung

Zum Projektmanagement zählen das Initiieren, die Planung und Steuerung sowie der zielgerichtete Abschluss von Projekten. Bereits im Jahresbericht 2008 empfahl der LRH der Landesregierung, ihr Projektmanagement strukturell zu verbessern. Hierfür sollte die Landesverwaltung Projekte von vornherein mit den nötigen personellen und finanziellen Ressourcen ausstatten sowie für Querschnitts- und Infrastrukturprojekte einen besonderen Stellenpool oder ein Personalbudget vorhalten.

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen schloss sich den Empfehlungen an. Er forderte die Landesregierung auf, das Projektmanagement unter Berücksichtigung der Empfehlungen des LRH zu verbessern.²⁸²

Weitere Entwicklung

Die Landesregierung stellte mit dem Haushalt 2009 vier Stellen für Projektmanagerinnen und Projektmanager bereit. Diese Stellen ordnete sie der Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung im Ministerium für Inneres und Sport zu. Damit wollte die Landesregierung die Ressorts erüchtigen, Projekte mit hoher Termintreue, sehr hoher Qualität und mit kurzen Laufzeiten durchzuführen.²⁸³ Nach wenigen Jahren baute sie die Stellen jedoch wieder ab.

²⁸² Nr. 4 der Anlage zu Drs. 16/611.

²⁸³ Drs. 16/1005.

Für den Bereich der IT erstellte die Landesregierung darüber hinaus im Jahr 2016 einen IT-Projektleitfaden²⁸⁴, den sie allerdings als unverbindlich einstufte und bei eigenen Projekten nicht konsequent anwendete.

Im Verlauf der vergangenen Jahre stellte der LRH wiederholt fest, dass das Projektmanagement in der Landesverwaltung weiterhin fehlerbehaftet ist. Dies führte in vielen Fällen zu Zeitverzögerungen, negativen Entwicklungen und Unwirtschaftlichkeiten. So kritisierte der LRH beispielsweise im Jahresbericht 2019²⁸⁵ das Management im Projekt „IT2020“ des Kultusministeriums.

Auch in seiner Beratenden Äußerung zur Verwaltungsdigitalisierung²⁸⁶ stellte der LRH fest, dass die Projekte im Programm Digitale Verwaltung Niedersachsen u. a. stockten, weil in Teilen Leitungsfunktionen in den Projekten nicht besetzt waren. Diesen Mangel glich das Innenministerium durch externe Beratungsleistungen aus, wodurch sich das Land dauerhaft in Abhängigkeit gegenüber externen Dienstleistern begab. Zudem fehlte es anfangs an einer Projektmanagementsoftware. In der Folge musste das Projektmanagement mit einer ungeeigneten Bürokommunikationssoftware abgebildet werden – mit zusätzlichem Aufwand bei verringerter Funktionalität.

Auch die Mängel im Projektmanagement im IT-Bereich bestehen nach wie vor. In einer Befragung im Jahr 2021 stellte der LRH fest, dass verschiedene Ressorts bei „IT-Projekten“ in vielen Fällen kein angemessenes Projektmanagement durchführten. So konnten sie nur für 191 der mitgeteilten 303 IT-Projekte Angaben zu den Kosten machen. Demnach fehlte für ca. 37 % der betreffenden IT-Projekte eine wesentliche Planungsgrundlage.

²⁸⁴ Behörden-Leitfaden: Management von IT-Projekten in der Niedersächsischen Landesverwaltung (IT-Projektleitfaden), Ministerium für Inneres und Sport, 23.03.2016.

²⁸⁵ Jahresbericht 2019, S. 147 „Projektmanagement sollte Schule machen“.

²⁸⁶ Drs. 18/8635.

Fazit

Die Landesregierung stellt bis heute nicht sicher, dass in allen Projekten der Landesverwaltung ein angemessenes Projektmanagement implementiert wird. Sie hat weder gemeinsame Standards geschaffen, wie es in anderen Ländern und beim Bund üblich ist, noch hat sie – wie gegenüber dem Landtag zugesagt – die erforderlichen Ressourcen für die Durchführung von Projekten zur Unterstützung der Landesverwaltung dauerhaft bereitgestellt. Zugleich steigt durch die Dynamik der Veränderungsprozesse in der Landesverwaltung der Bedarf an einem wirksamen Projektmanagement. Daher sieht der LRH die Landesregierung in der Pflicht, die Voraussetzungen zu schaffen, um Projekte künftig professioneller zu managen.

Die Empfehlung, personelle und finanzielle Ressourcen sowie Knowhow für das Projektmanagement vorzuhalten, ist damit heute ebenso aktuell wie im Jahr 2008. Ebenso fordert der LRH Empfehlungen und Vorgaben zum agilen Projektmanagement, das gerade bei IT-Projekten eine immer größere Rolle spielt. Der IT-Projektleitfaden sollte daher aus Sicht des LRH aktualisiert und z. B. um Aspekte zu agilen Projekten ergänzt werden.

4 Abrechnungspraxis im Beihilfebereich – Einsatz einer umfassenden eBeihilfe derzeit nicht absehbar

Jahresbericht 2017 „Abrechnung stationärer Krankenhauskosten“, S. 72

Jahresbericht 2020 - Teil 2 „Beihilfebearbeitung in Niedersachsen“, S. 59

Prüfungen zur Beihilfebearbeitung

Da viele stationäre Krankenhausabrechnungen unvollständig oder fehlerhaft waren und die Beihilfestelle dies nicht bemerkte, empfahl der LRH in seinem Jahresbericht 2017, die Prüfpraxis zu verschärfen. Er schlug dazu vor, die Beihilfestelle durch Externe zu unterstützen, um Rechnungen über stationäre Krankenhausaufenthalte fachgerecht prüfen zu können.

Zum Zeitpunkt dieser Prüfung beliefen sich die Ausgaben für Beihilfen auf rd. 738 Mio. €. Sie stiegen in den letzten Jahren stetig an, auf bis rd. 1,15 Mrd. € aktuell.²⁸⁷

Im Jahresbericht 2020 forderte der LRH außerdem, der Beihilfestelle externen medizinischen Sachverstand zur Verfügung zu stellen, da das für eine ordnungsgemäße Abrechnung erforderliche medizinische Fachwissen innerhalb der Beihilfestelle nicht in ausreichendem Maß vorhanden war. Weiter empfahl er, die zur Beihilfebearbeitung eingesetzten IT-Verfahren durch Prüfmodule zu erweitern, die eine automatisierte Kontrolle der Angemessenheit und Rechtmäßigkeit der abzurechnenden Leistungen ermöglichen sollten. Im Hinblick auf das im Jahr 2018 neu gestartete Projekt eBeihilfe im Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) sah der LRH die

²⁸⁷ Vorbericht zum Haushaltsplan für das Jahr 2023, Gruppierungsübersicht Obergruppe 44, S. 42.

elektronische Integration der intensivierten Prüfung in die Beihilfebearbeitungsprozesse als zielführend an.

Der Landtag schloss sich den Empfehlungen an. Er äußerte die Erwartung, dass die Landesregierung im Rahmen des Projekts eBeihilfe Maßnahmen ergreift, um die Prüfpraxis für Krankenhausabrechnungen in der Beihilfestelle des NLBV zu verschärfen. Ebenfalls hielt der Ausschuss eine externe Unterstützung der Beihilfestelle für die Prüfung der Abrechnungen für erforderlich.

Im Jahr 2020²⁸⁸ forderte der Landtag die Landesregierung auf, eine angemessene Qualität der Beihilfebearbeitung sicherzustellen. Die Maßnahmen sollten eine rechtssichere Beihilfebearbeitung sowie eine verlässliche und wirtschaftliche Lösung für die Klärung von medizinischen Zweifelsfragen gewährleisten.

Weitere Entwicklung

In ihrer Antwort vom 02.03.2022²⁸⁹ an den Landtag teilte die Landesregierung mit, dass das NLBV versuchen würde, innerhalb einer Erprobungsphase eine gangbare und finanzschonende interne Lösung zur Einbindung externen medizinischen Sachverständigen zu finden. Das weitere Vorgehen solle dann auf der Basis der Erfahrungen und Ergebnisse der Erprobungsphase festgelegt werden.

Weiterhin teilte die Landesregierung mit, dass das derzeitige Abrechnungsverfahren SAMBA zu einem ganzheitlichen Beihilfebearbeitungssystem weiterentwickelt werde, in dem eine medienbruchfreie Aufgabenerledigung von der Antragstellung bis zur Ablage möglich sei. Durch die Einführung der geforderten automatisierten Prüfmodule für die Beihilfen solle eine deutliche Effizienzsteigerung bei den Plausibilitätsprüfungen und damit auch eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität erreicht werden. Die Landesregierung ging davon aus, dass

²⁸⁸ Nr. 13 der Anlage zu Drs. 18/7601.

²⁸⁹ Drs. 18/10869.

die Maßnahmen und das Projekt eBeihilfe insgesamt bis Ende des Jahres 2022 abgeschlossen sein würden.

Als wesentlichen Baustein der künftigen eBeihilfe implementierte IT.Niedersachsen zwischenzeitlich den elektronischen Eingang über eine zentrale Scanstelle. Hier werden alle eingehenden Papieranträge gescannt und digital an die Beihilfestelle übermittelt. Als weiterer Weg zur Übermittlung von Beihilfeanträgen steht seit Dezember 2022 eine Smartphone-App zur Verfügung, mit der Antragstellerinnen und Antragsteller Belege direkt an die Beihilfestelle senden können.

Fazit

Mit der Digitalisierung der Eingänge und der Verknüpfung zum bestehenden Beihilfeabrechnungsverfahren realisierte das Projekt eBeihilfe die Basis für eine elektronische Beihilfeabrechnung termingerecht. Für die anderen genannten Teilvorhaben verfehlte das Projekt das Zeitziel Ende 2022 jedoch. Auch nach vier Jahren hat das NLBV die eBeihilfe nicht vollständig eingeführt und insbesondere die angekündigte Qualitätsverbesserung bei der Abrechnungsbearbeitung nicht umgesetzt. Auch eine regelmäßige Unterstützung der Beihilfestelle durch einen medizinischen Dienst wurde bisher nicht erreicht. Derzeit geht das NLBV von weiteren Umsetzungsschritten in den Jahren 2023 und 2024 aus. Das Projekt „eBeihilfe“ besteht fort.

5 Asylbewerberleistungsstatistik als Grundlage für die Kostenabgeltung

Jahresbericht 2019 „Kostenabgeltung nach dem Aufnahmegesetz sachgerecht?“, S. 57

Asylbewerberleistungsstatistik bildete Kosten nicht realistisch ab

Das Land zahlt den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Abgeltung der Kosten, die ihnen durch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstehen, eine jährliche Pauschale nach dem Aufnahmegesetz.²⁹⁰ Im Jahr 2022 betrug sie 11.871 € pro Leistungsberechtigtem. Grundlage für die Berechnung der Kostenabgeltung ist die Asylbewerberleistungsstatistik, die vom Statistischen Bundesamt erstellt wird.²⁹¹

In seinem Jahresbericht 2019 bemängelte der LRH, dass die Asylbewerberleistungsstatistik als Grundlage für die Kostenabgeltung – auch bei der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/16 – nur eingeschränkt geeignet war: Kommunen, die Wohnungen zur Unterbringung von Leistungsberechtigten anmieteten, konnten die Ausgaben dafür voll in die Statistik einfließen lassen. Demgegenüber durften Kommunen, die eigene Immobilien zur Unterbringung nutzten, Kosten wie kalkulatorische Mieten oder für die notwendige Bewachung größerer Gemeinschaftsunterkünfte nicht zur Statistik melden. Zudem hatten einige Kommunen in beträchtlichem Umfang Ausgaben zu der Statistik gemeldet, die nach den bundesrechtlichen Vorgaben nicht hätten einfließen dürfen, z. B. Herrichtungskosten der Unterkünfte in Höhe von 6,2 Mio. € oder Tagespauschalen einschließlich Verpflegung. Der LRH empfahl dem Ministerium für Inneres und Sport, auf eine Änderung der Asylbewerberleistungsstatistik hinzuwirken sowie die Geschäfts-

²⁹⁰ Vgl. § 4 Abs. 1 Aufnahmegesetz. Hinzu kommt ein pauschalierter Kostenanteil in Höhe von 1.500 € pro Person.

²⁹¹ Vgl. § 12 Asylbewerberleistungsgesetz.

prüfungen bei den Kommunen mit dem Ziel einer verbesserten Datenlieferung auszuweiten.

Wegen der heterogenen Verhältnisse in Niedersachsen forderte der LRH in seinem Jahresbericht zudem, eine Abkehr von der landesweit einheitlichen Pauschale zu prüfen: Während fast drei Viertel der Kommunen eine Überkompensation ihrer Kosten erhalten hatten, war für andere Kommunen die Erstattung über die Pauschale deutlich zu niedrig.

Der Landtag schloss sich den Empfehlungen des LRH an.²⁹²

Weitere Entwicklung

In ihrer Antwort vom 14.02.2020²⁹³ erklärte die Landesregierung, die Asylbewerberleistungsstatistik als geeignete Grundlage für die Kostenabgeltung anzusehen. U. a. passe der Ansatz kalkulatorischer Mieten nicht zur ausgaben- und personenbezogenen Asylbewerberleistungsstatistik.

Das Ministerium für Inneres und Sport habe jedoch mit konzeptionellen Überlegungen zu einer Ausweitung der Geschäftsprüfungen auf die Bereiche Leistungserbringung und Datenlieferung begonnen. Um die Datenqualität zu verbessern, beabsichtige es zudem, den Kommunen – ergänzend zu den bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben – Hinweise zum Umfang der Leistungserbringung sowie zur Datenmeldung zur Asylbewerberleistungsstatistik zu erteilen. Darüber hinaus wolle es Fort- und Informationsveranstaltungen zu Buchungen und Abrechnungen anbieten. Zum zeitlichen Rahmen könne es angesichts der Personalsituation in dem Aufgabenbereich keine Aussage treffen.

Während der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/16 wurden im Jahr 2015 rd. 34.200 und im Jahr 2016 rd. 83.000 Asylstanträge in

²⁹² Nr. 5 der Anlage zu Drs. 18/4949.

²⁹³ Drs. 18/5849.

Niedersachsen gestellt.²⁹⁴ Nachdem die Anzahl der Asylerstanträge während der COVID-19-Pandemie zurückging, stieg sie ab dem Jahr 2022.²⁹⁵ Im Januar und Februar 2023 erreichten die Asylantragszahlen den höchsten Wert seit dem Jahr 2016.²⁹⁶ Deshalb hakte der LRH beim Ministerium nach.

Im März 2023 teilte das Ministerium dem LRH den aktuellen Stand mit: Aufgrund personeller Vakanzen habe es das Konzept zu den Geschäftsprüfungen nicht weiterentwickelt. Auch habe es zwischenzeitlich keine Hinweise für die Kommunen veröffentlicht. Informationsveranstaltungen für die Kommunen zur Asylbewerberleistungsstatistik hätten aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht stattfinden können. Aber es habe bilateral Fragen kommunaler Träger beantwortet.

Fazit

Obwohl seit dem Jahresbericht 2019 mittlerweile vier Jahre vergangen sind, setzte das Ministerium die Empfehlungen und Aufforderungen des LRH im Ergebnis nicht um. Es hält an der Asylbewerberleistungsstatistik als Grundlage für die Berechnung der Kostenabgeltung fest. Bis heute trug es jedoch nicht zu einer Verbesserung der Datenqualität bei. Auch weitete es seine Geschäftsprüfungen nicht auf die Bereiche Leistungserbringung und Datenlieferung aus. Somit sorgt es weiterhin nicht dafür, dass die Kommunen nur die vorgegebenen Ausgaben zur Statistik melden. Trotz der Feststellung des LRH, dass fast drei Viertel der Kommunen eine Überkompensation ihrer Kosten erhalten hatten, hält das Ministerium auch an der einheitlichen Pauschale fest. Die seinerzeitigen Empfehlungen des LRH sind weiterhin aktuell.

²⁹⁴ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Das Bundesamt in Zahlen Asyl, Migration und Integration“ der Jahre 2015 und 2016.

²⁹⁵ Anzahl der Asylerstanträge im Jahr 2020 rd. 11.000, im Jahr 2021 rd. 15.300, im Jahr 2022 rd. 22.300; vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Das Bundesamt in Zahlen Asyl, Migration und Integration“ der Jahre 2020, 2021 und 2022.

²⁹⁶ Vgl. Ministerium für Inneres und Sport, „Statistische Daten zur Flüchtlingssituation (Stand: Februar 2023)“, Folie 9.

Hildesheim, 25.04.2023

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. von Klaeden

Senftleben

Markmann

Dr. Lantz

Haack

Dr. Lindner