

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Verena Kämmerling (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung

Nachfragen zur möglicherweise rechtswidrigen Förderung des Landesbüros für Naturschutz Niedersachsen

Anfrage der Abgeordneten Verena Kämmerling (CDU), eingegangen am 18.11.2025 -
Drs. 19/9098,
an die Staatskanzlei übersandt am 24.11.2025

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 16.12.2025

Vorbemerkung der Abgeordneten

Im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Energie und Klimaschutz vom 19. September 2025 nahmen die Abgeordneten eine Unterrichtung der Landesregierung zu den aktuellen Prüfungen rund um die möglicherweise nicht ordnungsgemäße Förderpraxis des Landesbüros für Naturschutz Niedersachsen (LabüN) entgegen.

Auf Basis dieser Unterrichtung ergeben sich vertiefende Nachfragen zur rechtlichen Bewertung und zur praktischen Umsetzung der laufenden Prüfungen durch das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU):

- 1. Wie viele Fälle eines möglichen Verstoßes gegen das Besserstellungsverbot hat der Landesrechnungshof (LRH) im Falle des LabüN moniert? In wie vielen Fällen (von den insgesamt 25 Beschäftigungsverhältnissen) hat demgegenüber das MU einen möglichen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot festgestellt? Sind die Ergebnisse des MU und des LRH nach Ansicht der Landesregierung gegebenenfalls vollständig deckungsgleich? Wenn nein, in welchen Fällen bestehen unterschiedliche Auffassungen, und wie werden diese begründet?**

In seiner abschließenden Prüfungsmitteilung vom 23.01.2025 (Az.: 22119-2.2-3) stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Beschäftigung

einer Fachreferentin A,

einer Fachreferentin B,

einer Verwaltungskraft C und

einer studentischen Hilfskraft (Minijobberin) D

vermeintlich gegen das Besserstellungsverbot verstoßen hätten. Zwei der geprüften Fälle decken sich mit dem Prüfungsergebnis des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU), wonach gegen das Besserstellungsverbot verstoßen wurde, und zwar in den Fällen der Fachreferentin A und der Minijobberin D.

Für die Fälle B und C hat MU - anders als der Landesrechnungshof - keinen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot festgestellt, weil die gezahlten Entgelte nicht die rechtlich zulässigen Höchstbeträge überschritten haben. Die Begründung dazu ist unten ausführlich dargestellt (für die Personalie C siehe Antwort zu Frage 3; für die Personalie B siehe Antwort zu Frage 4).

Insgesamt hat das MU alle Personalien des LabüN seit der Gründung 2015 geprüft (insgesamt 24 Personen bzw. 25 Personalfälle). Über die beiden vorgenannten Fälle A und D hinaus wurde lediglich bei drei weiteren Personalien ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot identifiziert. Insgesamt ist das Besserstellungsverbot aus Sicht des MU in 20 von 25 Fällen eingehalten worden.

2. **Nach Angaben der Landesregierung liegen drei vom MU festgestellte Verstöße gegen das Besserstellungsverbot aus den Jahren 2015 bis 2017 vor, die insgesamt rund 17 000 Euro betreffen. Nun werde geprüft, „ob und in welchem Umfang die überzahlten Beträge, die wir auch in den anderen Fällen festgestellt haben, zurückgefordert werden können“. Weitere Details wurden nicht genannt. Auf welche konkreten gesetzlichen Grundlagen stützt sich die Landesregierung bei der Prüfung, ob und inwieweit eine Rückforderung dieser Mittel noch möglich ist oder gegebenenfalls bereits eine Verjährung eingetreten sein könnte? Wie lautet die aktuelle rechtliche Einschätzung der Landesregierung hierzu, und welche weiteren Schritte sind gegebenenfalls vorgesehen?**

Im Allgemeinen richtet sich die Rückforderung von Zuwendungen nach § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Nds. VwVfG) i. V. m. §§ 48 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Inwiefern überzahlte Beträge vorliegend zurückgefordert werden können, ist Gegenstand einer internen Prüfung im MU. Eine belastbare Aussage kann erst nach Abschluss dieser Prüfung erfolgen.

3. **Zum Besserstellungsverbot führte Minister Meyer zudem aus: „Auch die vom LRH beanstandete unzulässige Zulage bei einer Verwaltungskraft bewerten wir anders. (...) Zwar sieht das Tarifrecht eine Zulage in dieser Form nicht vor, jedoch wurde damit nicht gegen das Besserstellungsverbot verstoßen, weil das gezahlte Bruttoentgelt insgesamt - also auch mit der Zulage - nicht über der tariflichen Vergleichsvergütung lag. Entscheidend ist unserer Ansicht nach, dass die Gesamtsumme nicht höher sein darf als bei einer vergleichbaren Stelle. (...) Nach unserer Einschätzung liegt in diesem Fall - anders, als es der LRH behauptet - kein Rechtsverstoß vor“.**

Auf welcher rechtlichen Grundlage beruht die Einschätzung, dass allein maßgeblich sei, dass die Gesamtsumme des Bruttoentgelts nicht höher liegt als bei einer vergleichbaren Stelle (bitte die vom MU durchgeführte Berechnung in diesem Fall unter Angabe beispielsweise der jeweiligen Erfahrungsstufe sowie weiterer berücksichtigter Parameter darstellen)?

Das Besserstellungsverbot ergibt sich aus § 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) i. V. m. Nr. 5.1 der VV-LHO und konkret aus Nr. 1.3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I).

In den Zuwendungsbescheiden an das LabüN wurde ausdrücklich auf die Einhaltung der AN-Best-I verwiesen. Für die Förderjahre 2015 bis 2019 wurde gemäß Nr. 4 der Zuwendungsbescheide die Anwendung von Satz 3 von Nr. 1.3 ANBest-I ausgeschlossen. Satz 1 und 2 von Nr. 1.3 ANBest-I (Besserstellungsverbot) sind nicht ausgenommen und gelten somit. Nach Nr. 1.3 Satz 1 ANBest-I darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbeschäftigte. Der in Nr. 1.3 Satz 2 ANBest-I formulierte Vorbehalt für besondere tarifvertragliche Regelungen greift hier nicht, da entsprechende Regelungen für die Beschäftigten des LabüN nicht vorhanden sind.

Somit ist im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung und in der aktuellen Prüfung zum Besserstellungsverbot gemäß Nr. 1.3 Satz 1 ANBest-I eine Spitzabrechnung der vergleichenden tarifgerechten Eingruppierung vorzunehmen. Die Angemessenheit der Personalkosten lässt sich dabei berechnen, indem zunächst für die Fachreferentinnen und Fachreferenten sowie die Sachbearbeitungen ermittelt wird, in welcher Entgeltgruppe die Aufgaben der jeweiligen Arbeitsplätze nach dem TV-L zu bewerten wären.

Auf dieser Grundlage ist individuell für jede Personalie zusätzlich die zutreffende Stufenzuordnung nach der Entgeltordnung zum TV-L zu ermitteln, damit ein Vergleich zu „vergleichbaren Landesbeschäftigten“ im Sinne von Nr. 1.3 Satz 1 ANBest-I gezogen werden kann. Zudem müssen persönliche

Besonderheiten, wie z. B. Teilzeiten, berücksichtigt werden. Alle Faktoren dienen der Berechnung des Arbeitnehmerbruttobetrag für die jeweiligen Personalien nach dem TV-L als Vergleichsmaßstab und Obergrenze des Besserstellungsverbots. Diesem fiktiven und an den TV-L angelehnten Bruttobetrag wird das tatsächlich vom LabüN gezahlte Bruttoentgelt gegenübergestellt. Auf dieser Basis lässt sich beurteilen, ob die Personalkosten angemessen waren und das Besserstellungsverbot eingehalten wurde.

Das MU stellte für die vom Landesrechnungshof benannte Verwaltungskraft C fest, dass das Besserstellungsverbot eingehalten wurde. Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung lediglich auf eine vermeintliche Eingruppierung sowie die Zahlung etwaiger (tarifrechtlich gegebenenfalls unzulässiger) Zulagen abgestellt. Allerdings kommt es gerade nicht darauf an, ob eine Zulagenzahlung tarifrechtlich zulässig gewesen wäre. Maßgeblich für die Einhaltung des Besserstellungsverbot ist nach Nr. 1.3 Satz 1 ANBest-I vielmehr, dass die vergleichbare (Gesamt-)Obergrenze des Bruttobetrag eingehalten ist.

Das ist für die Personalie C der Fall. Wie ausgeführt ist das konkret gezahlte Entgelt, in der Vergleichsberechnung bestehend aus Eingruppierung und Stufenzuordnung, in die Prüfung einzubeziehen. Bei den Beschäftigten des LabüN erfolgt, im Gegensatz zum Anwendungsbereich des TV-L, keine automatische Anpassung des Entgelts im Zuge von Tarifverhandlungen. Stattdessen müssen jeweils individuelle Änderungsverträge abgeschlossen werden, um das Entgelt entsprechend anzupassen. Solange die zulässige Obergrenze im Sinne von Nr. 1.3 Satz 1 ANBest-I - wie hier - eingehalten ist, ist die Zusammensetzung des Entgeltes (Festbetrag oder Betrag mit Zulage) unerheblich.

Aus Gründen des Datenschutzes kann die konkrete Berechnung für die Personalie C, einschließlich aller Beträge, hier nicht dargestellt werden. Dies könnte in einer vertraulichen Unterrichtung oder in anderer geschützter Form erfolgen.

4. Im Rahmen der besagten Unterrichtung erklärte Christian Meyer: „Insgesamt ist zu den Ergebnissen des LRH festzuhalten, dass von vier Personalien mit behaupteten Verstößen gegen das Besserstellungsverbot nach unserer Einschätzung nur zwei tatsächliche Verstöße vorliegen, mit einer vorläufigen Schadenshöhe von 388 Euro. Bei diesen beiden haben sowohl der LRH als auch wir einen Verstoß festgestellt“.

a) Warum liegt nach Auffassung der Landesregierung im zweiten Fall kein Rechtsverstoß vor, obwohl dieselben Berechnungen und Annahmen wie bei der Verwaltungskraft zugrunde gelegt wurden?

Ausgehend davon, dass mit „zweiter Fall“ Fachreferentin B gemeint ist, ergibt sich die Einhaltung des Besserstellungsverbot wie folgt:

Die vergleichenden Eingruppierungen der Fachreferentinnen und Fachreferenten sowie der Verwaltungskräfte orientieren sich am TV-L (siehe Antwort zu Frage 3). Die Tätigkeiten der Referentinnen und Referenten im LabüN entsprechen denen der EG 13 TV-L, während die der Verwaltungskräfte einer Eingruppierung nach EG 10 TV-L entsprechen würden. Damit unterscheiden sich sowohl die zugrunde liegenden Tätigkeitsmerkmale als auch die Berechnungsgrundlagen, sodass im Fall der Fachreferentin B kein vergleichbarer Sachverhalt zur Verwaltungskraft D vorliegt.

Die beiden Fachreferentinnen A und B waren zu unterschiedlichen Zeiten beim LabüN beschäftigt: Die Fachreferentin B von September 2017 bis September 2019, die andere Fachreferentin A von Oktober 2019 bis Ende 2022. Sie bezogen unterschiedliche Bruttogehälter. Bei der Referentin A kam es im Zeitraum Oktober bis Dezember 2019 zu einer Überzahlung. Durch die Tarifierhöhung des TV-L zum 01.01.2020 (+3,12 %, mindestens 90 €) lag das Bruttoentgelt dieser Referentin A ab Januar 2020 wieder unterhalb der Obergrenze des Besserstellungsverbot (siehe Antwort zu Frage 3).

Bei der Fachreferentin B gab es keine Überzahlung; das Besserstellungsverbot wurde durchgängig eingehalten.

- b) Inwiefern unterscheidet sich die rechtliche Bewertung dieses zweiten Falles gegebenenfalls von derjenigen der Verwaltungskraft, und welche rechtlichen Grundlagen liegen der Entscheidung der Landesregierung möglicherweise zugrunde?

Siehe Antwort zu Frage 4 a).

5. Der Umweltminister erklärte im Zusammenhang mit möglicherweise fehlerhaften Zuwendungsbescheiden: „Im Ergebnis konnte im Rahmen der Prüfung nicht festgestellt werden, dass das LabüN seinerzeit von einer möglichen Rechtswidrigkeit der Bescheide ausgehen musste. Deshalb ist unser Ergebnis, dass damit für die Jahre 2015 bis 2022 aus mehreren rechtlichen Gründen ein Widerruf oder eine Rücknahme weder möglich noch geboten ist. Dazu könnten wir noch weiter ausführen; das ist aber der zentrale Punkt“. Welche vertiefenden Aspekte können hierzu mit Blick auf eine mögliche Rechtswidrigkeit ausgeführt werden?

Klarstellend wird zunächst darauf hingewiesen, dass sich die in Frage 5 genannten Aussagen von Herrn Minister ausschließlich auf die Weiterleitung der Mittel an die Gesellschafterverbände auf Grundlage der Zuwendungsbescheide bis 2022 bezogen. Die Aussagen stehen in keinem Zusammenhang mit etwaigen Verstößen gegen das Besserstellungsverbot.

Folgende vertiefende rechtliche Aspekte können zu dem im Ausschuss dargestellten Prüfergebnis mitgeteilt werden:

Die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf nach § 1 Nds. VwVfG i. V. m. § 48 bzw. § 49 VwVfG sind nicht gegeben.

1. Einer Rücknahme gemäß § 48 VwVfG der Zuwendungsbescheide der Jahre 2015 – 2022 steht insbesondere § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG entgegen. Hiernach darf ein Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung gewährt, nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Gemäß § 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG ist das Vertrauen i. d. R. schutzwürdig, wenn der Begünstigte gewährte Leistungen verbraucht hat. Das LabüN hat in Vertrauen auf die Bestandskraft der Zuwendungsbescheide Vermögensdispositionen getroffen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Fehlerhaftigkeit der Zuwendungsbescheide bzgl. der Weiterleitungen nicht der Sphäre des LabüN zuzurechnen ist. Auch spricht der zeitliche Umfang für einen Vertrauensschutz des LabüN.
 2. Ein Widerruf der Zuwendungsbescheide gemäß § 49 VwVfG scheitert insbesondere an der Regelung in § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwVfG. Hiernach kann ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden, wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird. Da die Bescheide als Zweck u. a. eine entsprechende Weiterleitung an die Gesellschafterverbände vorsahen, lag hier nicht die für einen Widerruf erforderliche Zweckverfehlung vor.
6. Zur Weiterleitung der Fördermittel sagte Umweltminister Meyer, dass die in den Jahren 2015 bis 2022 weitergeleiteten Mittel, die zwar „formal falsch“ vergeben wurden, aber „dem Zweck entsprechend“ verwendet worden seien, aus Sicht des MU nicht widerrufen werden könnten, „zumal diese Gelder bereits ausgegeben sind; die Mitarbeitenden haben damit bereits gearbeitet“. Auf welche rechtlichen Grundlagen stützt sich die Landesregierung bei ihrer Einschätzung, dass in diesen Fällen ein Widerruf ausgeschlossen sei?

Zur Beantwortung der Frage wird auf die Ausführungen zu Frage 5 (unter 2.) verwiesen.

- 7. Ebenfalls erklärte der Landesumweltminister: „Wir sind die Lebensläufe durchgegangen und haben nach § 16 TV-L die einschlägige Berufserfahrung sowie gegebenenfalls förderliche Zeiten berücksichtigt“. Auf welche rechtliche Grundlage stützt sich die implizite Prämisse, dass die Berücksichtigung förderlicher Zeiten erlaubt sei?**

Siehe Antwort zu Frage 3. Die Zulässigkeit der Berücksichtigung förderlicher Zeiten ergibt sich aus dem hier vorzunehmenden Vergleich mit der Entgeltberechnung nach TV-L (Entgeltgruppe und Stufenzuordnung); im TV-L ist die Anrechnung förderlicher Zeiten ausdrücklich vorgesehen. Die Anerkennung förderlicher Zeiten im tarifrechtlich zulässigen Rahmen entspricht auch der Praxis des MU.

- 8. Hat das LabÜN dem LRH nach Auskunft des MU gegebenenfalls Unterlagen vorgelegt, aus denen geschlossen werden könnte, dass LabÜN-Mitarbeitende ohne Masterabschluss entsprechend Entgeltgruppe 13 TV-L vergütet wurden?**

Dem MU ist nicht bekannt, welche konkreten Unterlagen das LabÜN dem Landesrechnungshof im Rahmen der Prüfung vorgelegt hat; insbesondere liegen dem MU keine Informationen darüber vor, ob dem LRH vom LabÜN gegebenenfalls missverständliche Unterlagen übermittelt wurden, aus denen ein Rückschluss möglich gewesen wäre, dass eine Vergütung von LabÜN-Mitarbeitenden ohne Masterabschluss vergleichbar nach Entgeltgruppe 13 TV-L angestrebt wurde.

- 9. Haben die vorläufigen Ergebnisse der vom MU bislang durchgeführten Prüfungen gegebenenfalls ergeben, dass die Weiterleitung der Mittel an die acht Mitgliedsverbände mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben im Einklang stand? Falls ja, warum? Falls nein, warum nicht?**

Die vorläufigen Ergebnisse der vom MU bislang durchgeführten Prüfungen haben ergeben, dass die Zuwendungsbescheide für die Jahre 2015 bis 2022 nicht vollumfänglich den in Ziff. 12 VV zu § 44 LHO zur Weiterleitung von Zuwendungen vorgesehenen Anforderungen entsprechen. Erforderliche Regelungen der Ziff. 12 VV zu § 44 LHO zu den Weiterleitungsvoraussetzungen sind in den jeweiligen Zuwendungsbescheiden nicht enthalten.

- 10. Hat das MU bislang (abseits der Weiterleitung der Mittel an Verbände und möglicher Verstöße gegen das Besserstellungsverbot) möglicherweise weitere Fälle festgestellt, in denen Mittel für das LabÜN gegebenenfalls rechts- oder zweckwidrig bzw. formal inkorrekt eingesetzt wurden? Wenn ja, bitte diese Fälle darstellen.**

Abseits der Weiterleitung der Mittel und möglicher Verstöße gegen das Besserstellungsverbot wurden seitens des MU folgende weitere Fälle festgestellt, in denen eine nicht vollumfängliche den zuwendungsrechtlichen Anforderungen entsprechende Mittelverwendung erfolgt ist:

- Anschaffung von Büro(erst)ausstattung in Form von Dekoration (Wandbilder, Pflanzen)
- Gebühren für die Teilnahmen an nicht zweckdienlichen Fortbildungsmaßnahmen und Veranstaltungen
- Geschäftsbedarf in Form von Gruß- und Glückwunschkarten
- Säumniszuschläge und Überzahlungsgebühren (Lohn- und Kirchensteuer, Kontoüberziehung)
- Beiträge für gesetzlich nicht erforderliche Versicherungen gemäß Ziff. 1.4 ANBest-I

Festgestellt wurden diese im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfungen 2015 bis 2019. Zusammengefasst belaufen sich die festgestellten Beträge gerundet auf 814 Euro für 2015, 330 Euro für 2016, 786 Euro für 2017, 858 Euro für 2018 und 61 Euro für 2019.