

Unterrichtung

Hannover, den 29.05.2024

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2022

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 97 LHO legen wir den Jahresbericht 2024 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2022 - vor.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden

(Verteilt am 05.06.2024)

Niedersächsischer Landesrechnungshof



Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2022

Jahresbericht 2024



Niedersachsen

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2024
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2022 –

Inhaltsübersicht

I	Allgemeines	1
II	Jahresbericht kompakt.....	3
III	Bemerkungen und Denkschrift.....	12
	Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 des Landes Niedersachsen	12
1	Haushaltsrechnung 2022	12
1.1	Vorlage der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022	12
1.2	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022.....	12
1.3	Ausschöpfung der Kreditermächtigungen	14
1.4	Bildung des Einnahmerestes 2022	16
1.5	Bildung des Ausgaberesstes 2022	16
1.6	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe.....	20
1.7	Belege	23
1.8	Globale Minderausgaben.....	23
1.9	Sondervermögen und Rücklagen.....	26
1.9.1	Entwicklung des Bestands	26
1.9.2	Ausnahmecharakter von Sondervermögen.....	30
2	Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen.....	33
2.1	Vermögensnachweisung.....	33
2.1.1	Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens	33
2.1.2	Vermögensnachweisung nicht mehr angemessen und zeitgemäß.....	34
2.2	Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV	35
2.2.1	Schuldenstand und Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO	35
2.2.2	Einhaltung des Neuverschuldungsverbots	37
2.3	Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen	41
2.4	Verpflichtungsermächtigungen.....	43
3	Personalhaushalt des Landes Niedersachsen: Ein Überblick	46
3.1	Personalmenge	46
3.2	Ausgaben für Personal	48
3.2.1	Kernhaushalt	48
3.2.2	Außerhalb des Kernhaushalts.....	49
3.3	Planstellen	51
3.3.1	Planstellenentwicklung im Kernhaushalt und bei den Landesbetrieben	51
3.3.2	Planstellen in den Ministerialkapiteln – Bilanz der Wahlperioden	53
3.3.3	Verschiebung des Besoldungsgefüges im Kernhaushalt.....	53
3.3.4	Planstellenhebungen im Schulbereich	54

3.4	Versorgung	56
3.5	Verstärkter Steuerungsbedarf aufgrund demografiebedingt hoher Personalabgänge.....	58
	Schwerpunkt: Sanierungs- und Investitionsstau	59
4	Verkehrsinfrastruktur: Wer an der Sanierung spart, zahlt in der Zukunft drauf	63
5	Wasserwirtschaftliche Anlagen: Erhaltung und Anpassung an den Klimawandel brauchen endlich höhere Priorität	69
6	Landesgebäude: Der Werteverzehr muss aufgehalten werden.....	74
7	Fehlende bauliche Entwicklungsplanungen an Hochschulen	82
8	Gebäudesanierung und Klimaschutz – hehre Ziele, schleppendes Tempo	90
9	Unzureichende Investitionsförderung und notwendiger Strukturwandel im Krankenhausbereich.....	98
10	Medizinische Hochschulen: Mehr Investitionen erforderlich	104
	Steuerungsdefizite.....	110
11	Personal außerhalb des Kernhaushalts: Ein Dunkelfeld.....	110
12	Betrieb der Impfzentren – aus der Krise lernen.....	118
13	IT-Dienstleister: Steuerungsdefizite und mangelnde Kontrolle	124
14	IT-Vergaben: Ausnahmen werden zur Regel	129
15	Erneut zahlreiche Rechtsverstöße bei Beschaffungen durch die Landespolizei	133
16	Unzureichende Digitalisierung und mangelnde Sorgfalt führen zu Steuerausfallrisiken von 26 Mio. €	138
	Organisation und Wirtschaftlichkeit.....	144
17	Systemfehler – übermäßiger Einsatz Externer in der IT	144
18	Ambulanter Justizsozialdienst: Nach Reform wieder reformbedürftig.....	150
19	Handel mit Kompensationsdienstleistungen – Wachsendes Geschäft, wachsende Risiken.....	157
20	Viele Wünsche, aber zu wenig Geld: Bleibt der Personennahverkehr auf der Strecke?	162
21	Zusammenlegung von zwei Produktionsküchen: Ressortdenken verhindert Einsparung in Millionenhöhe.....	167
22	Baukostenentwicklung – Prognose und Veranschlagung optimieren	171
23	Betriebsüberwachung stärken und Energieberatung ausbauen	175
	Verschiedenes	178
24	Rückübertragung entbehrllicher Grundstücke der Stiftungshochschulen – das Land hat nichts zu verschenken.....	178
25	Der NDR zahlt zu viel für „ARD-aktuell“	184
26	Einsparvorgaben des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig.....	188
27	Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag	198

IV	Nachgehakt	199
1	Ministerialbürokratie – Aufbau ohne Grenzen	200
2	Mangelhafte Konsolidierung der IT-Fachverfahren	202
3	Vergabe von Schiffbauaufträgen – Keine geeignete fiskalpolitische Maßnahme zur Pandemiebewältigung.....	205
4	Energetische Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen – zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie ungeeignet	207
5	Genehmigungsvoraussetzungen für Schulen in freier Trägerschaft	210
6	Land trennt sich endlich von Schulungseinrichtung für internationale Manager	213
7	Neuausrichtung der Landesbildungszentren für Hörgeschädigte – ein niemals endender Prozess?.....	216

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 seine 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 dem Landesbeauftragten für den Datenschutz obliegt, über deren Entlastung.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2022 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 ggf. 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
Vizepräsidentin	Andrea Schröder-Ehlers
Ministerialdirigent	Michael Markmann
Ministerialdirigent	Dr. Eckart Lantz
Ministerialdirigentin	Susanne Haack
Ministerialdirigent	Dr. Berend Lindner

II Jahresbericht kompakt

Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 des Landes Niedersachsen

1. Haushaltsrechnung 2022

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die für die Entlastung der Landesregierung nach dem Gesetz erforderlich sind. Der LRH sieht allerdings die seit Jahren steigenden Ausgabereste kritisch. Ende 2022 waren es über 2,8 Mrd. €. Ausgabereste erhöhen den Ausgabenspielraum der Landesregierung im folgenden Haushaltsjahr, ohne dass das Parlament als Budgetgeber beteiligt ist. Der LRH fordert das Land auf, die Vorgaben der LHO für die Bildung von Ausgaberesten strikt einzuhalten.

2. Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

Die Haushaltsrechnung des Landes enthält keine Informationen zum beweglichen und unbeweglichen Vermögen. Insbesondere für eine Priorisierung von Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sind diese Informationen jedoch wichtig. Der LRH hält daher den Vermögensnachweis in der Haushaltsrechnung in seiner jetzigen Darstellung für nicht mehr angemessen und zeitgemäß. Gleichwohl entsprechen die Nachweise über das Vermögen und die Schulden sowie die eingegangenen Verpflichtungen den geltenden Vorgaben.

3. Personalhaushalt des Landes Niedersachsen: Ein Überblick

Das Land beschäftigte in den vergangenen Jahren immer mehr Personal. Nicht zuletzt dadurch wuchsen die Personalausgaben immer weiter an. Mitursächlich dafür war allerdings auch der Anstieg höher bezahlter Dienstposten.

Auffällig ist zudem: Das Land kann in den Ministerien aktuell 700 Beamtinnen und Beamte mehr beschäftigen als noch im Jahr 2013. Das

ist ein Aufwuchs von 34 %. Allein seit Beginn der laufenden Wahlperiode kamen 124 Beschäftigungsmöglichkeiten hinzu.

Schwerpunkt: Sanierungs- und Investitionsstau

4. Verkehrsinfrastruktur: Wer an der Sanierung spart, zahlt in der Zukunft drauf

Die jahrelange Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur setzt sich fort. Nach der aktuellen Finanzplanung des Landes fehlen bis zum Jahr 2027 mindestens 158 Mio. €, um Straßen, Radwege und Brücken zu erhalten. Die heute schon sanierungsbedürftige Verkehrsinfrastruktur wird sich dadurch weiter verschlechtern. Besonders Fahrbahnen und Brücken werden aufgrund des zunehmenden Schwerverkehrs betroffen sein. Nach der jüngsten behördlichen Untersuchung im Jahr 2020 waren beinahe 20 % der Landestraßen in einem schlechten Zustand. Bei ungefähr einem Viertel der Brücken reicht die Tragfähigkeit bereits für die heutige Verkehrsbelastung nicht aus.

5. Wasserwirtschaftliche Anlagen: Erhaltung und Anpassung an den Klimawandel brauchen endlich höhere Priorität

Das Land investierte zu wenig in den Erhalt seiner Sperr- und Schöpfwerke, Siele und Kanäle. Viele Anlagen stammen aus den 1960er und 1970er Jahren, manche aus der Kaiserzeit. Rechnerisch sind die Anlagen zu rd. 60 % abgenutzt. Parallel dazu wachsen infolge des Klimawandels die Anforderungen an die Anlagen, wie zuletzt das Hochwasser im Winter 2023/24 zeigte.

6. Landesgebäude: Der Werteverzehr muss aufgehalten werden

Das Land steht im Gebäudesektor vor einer Herkulesaufgabe. Über 1,8 Mrd. € beträgt der Sanierungsstau an den Landesgebäuden. Weitere 1,8 Mrd. € muss das Land in die Gebäude investieren, um – wie vom Niedersächsischen Klimagesetz gefordert – bis zum Jahr 2035 klimaneutral zu werden. Während das Finanzministerium einen

Sanierungsfahrplan für den allgemeinen Landesbau entwickelte, hat das Wissenschaftsministerium keinen Überblick über den Zustand der Hochschulgebäude. Es verteilte die nicht auskömmlichen Haushaltsmittel zum Erhalt der Gebäude nach dem Gießkannenprinzip auf die Hochschulen. Eine Sanierungsstrategie fehlt.

7. Fehlende bauliche Entwicklungsplanungen an Hochschulen

16 von 18 Hochschulen verfügten über keine mit dem Wissenschaftsministerium abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung. Eine solche ist jedoch wichtig für die strategische bauliche Weiterentwicklung einer Hochschule, um Einzelbaumaßnahmen entsprechend zu priorisieren. Zudem hatten nicht alle Hochschulen ein EDV-gestütztes Flächenmanagementsystem – trotz Hinweisen des LRH aus dem Jahr 2017. Dies blieb nicht ohne Konsequenzen: So erkannte die Technische Universität Braunschweig für einen Ersatzneubau ein Flächeneinsparpotenzial von 26 % erst durch Pilotierung eines Flächenmanagementsystems.

8. Gebäudesanierung und Klimaschutz – hehre Ziele, schleppendes Tempo

Die Photovoltaik-Offensive des Landes kommt noch immer nicht in Schwung. Nach mehr als anderthalb Jahren sind weniger als 1 % der geeigneten landeseigenen Dachflächen mit Photovoltaik-Anlagen ausgerüstet. Angestrebt sind 30 % bis zum Jahr 2025. Und auch die Verringerung der Büroflächen um 10 % bis zum Jahr 2030 stockt. Die Landesregierung hat keinen Überblick, wie hoch der Anteil der Büroflächen an der Gesamtfläche der Landesgebäude ist. Damit fehlt ihr bereits eine wesentliche Information.

9. Unzureichende Investitionsförderung und notwendiger Strukturwandel im Krankenhausbereich

Das Land stellte den Krankenhäusern über viele Jahre zu wenig Fördermittel für ihren Investitionsbedarf zur Verfügung. Dadurch wuchs der Investitionsstau an den Krankenhäusern in den Jahren 2018 bis 2023 fast auf das Dreifache an. Nach den gemeldeten Bedarfen der

Krankenhausträger lag er im Jahr 2023 bei über 4 Mrd. €. Auch die aktuell geplanten Erhöhungen der Investitionsmittel des Landes werden den Investitionsstau nicht abbauen. Die enormen Finanzbedarfe erfordern eine Bereinigung der Krankenhausstruktur, und die begrenzten Fördermittel sind ausschließlich für zukunftsfähige Strukturen einzusetzen.

10. Medizinische Hochschulen: Mehr Investitionen erforderlich

Die medizinischen Hochschulen in Hannover und Göttingen müssen in den nächsten Jahren viele veraltete Gebäude weiter nutzen, da das vom Land bereitgestellte Sondervermögen von 2,1 Mrd. € lediglich zu einer baulichen Teilerneuerung der Universitätskliniken reicht. Damit die veralteten Gebäude funktionsfähig bleiben, bedarf es enormer Haushaltsmittel: Die Medizinische Hochschule Hannover bezifferte ihren Bedarf hierfür auf rd. 908 Mio. € für 20 Jahre, die Universitätsmedizin Göttingen für zehn Jahre auf rd. 329 Mio. €. Das Land sollte daher die bauliche Erneuerung der Universitätskliniken beschleunigen, um Kosten zum Erhalt des maroden Bestands zu vermeiden.

Steuerungsdefizite

11. Personal außerhalb des Kernhaushalts: Ein Dunkelfeld

In den vom LRH geprüften Landesbetrieben und Hochschulen stiegen die Personalmengen und die Ausgaben für Personal in den Jahren 2010 bis 2019 deutlich stärker an als im Kernbereich der Landesverwaltung. Kritisch beurteilt der LRH, dass diese Entwicklungen aus dem Haushaltsplan nicht oder nur eingeschränkt erkennbar waren. Er fordert daher, den Haushaltsplan aussagekräftiger zu gestalten.

12. Betrieb der Impfzentren – aus der Krise lernen

Obwohl in der COVID-19-Pandemie die Impffzahlen von Juli 2021 bis September 2021 deutlich abnahmen, hielt das Land an der Anzahl der Impfzentren fest. Rechnerisch blieben dadurch Impfkapazitäten von

über 54 Mio. € ungenutzt. Den Ärztinnen und Ärzten in den Impfzentren zahlte das Land höhere Honorare als ursprünglich geplant. Die Gründe hierfür dokumentierte das Sozialministerium nicht. Mehrausgaben des Landes aufgrund der höheren Honorare: über 10 Mio. €.

13. IT-Dienstleister: Steuerungsdefizite und mangelnde Kontrolle

Die Landesregierung verfehlte ihr Ziel, IT.Niedersachsen als zentralen Dienstleister für die Beratung, Betreuung und Entwicklung der Landes-IT zu etablieren. Die Ressorts nutzten stattdessen unkoordiniert und nach eigenem Ermessen zahlreiche andere IT-Dienstleister. Dies führte zu einem Wildwuchs in der IT-Landschaft. Die neue IT-Strategie der Landesregierung sieht zwar nun ausdrücklich die Zusammenarbeit mit mehreren IT-Dienstleistern vor. Damit diese Strategie aber gelingt, ist insbesondere eine trennungsscharfe Aufgabenabgrenzung zwischen den einzelnen IT-Dienstleistern und ein kontinuierliches Leistungscontrolling erforderlich. Beides fehlt bislang.

14. IT-Vergaben: Ausnahmen werden zur Regel

Weit über 100 Dienststellen hielten sich nicht an die Vorgabe der Landesregierung, Ausrüstung und Dienstleistungen für ihre IT grundsätzlich von IT.Niedersachsen (IT.N) beschaffen zu lassen. Stattdessen kauften diese Dienststellen ihre Hard- und Software überwiegend selbst ein. Sie machten damit nicht nur die Ausnahme zur Regel. Eine stichprobenhafte Überprüfung der Beschaffungen bei neun Dienststellen ergab darüber hinaus, dass diese häufiger als IT.N keine oder ungenügende Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführten und auch andere Anforderungen des Vergaberechts nicht erfüllten.

15. Erneut zahlreiche Rechtsverstöße bei Beschaffungen durch die Landespolizei

Eierkocher, Toaster, Gasgrills – die Polizeidirektion Osnabrück und ihre Dienststellen kauften in zahlreichen Fällen Waren, die für den Dienstbetrieb nicht notwendig waren. Sie verstießen damit gegen die Vorschriften zur Beschaffung. Zudem hielt die Polizeidirektion

Osnabrück – entgegen einer Weisung des aufsichtsführenden Innenministeriums aus dem Jahr 2005 – über 18 Jahre lang an ihrer Tischlerei fest. Das Ministerium hatte hiervon bis zur Prüfung durch den LRH keine Kenntnis.

16. Unzureichende Digitalisierung und mangelnde Sorgfalt führen zu Steuerausfallrisiken von 26 Mio. €

Die Finanzämter schrieben nachversteuerungspflichtige Gewinne nach § 34a Einkommensteuergesetz nicht immer fort. Ein Grund war, dass die EDV in den Finanzämtern, z. B. bei einem Wechsel der Steuernummer, keinen Hinweis auf solche Gewinne gab. Dadurch entstand ein Steuerausfallrisiko von mehr als 26 Mio. €. Für den wesentlichen Teil konnten die Finanzämter nach den Hinweisen des LRH die Steueransprüche noch sichern. Weitere Steuerausfälle ergaben sich, weil Finanzämter Feststellungen aus Geschäftsprüfungen der übergeordneten Behörde zu § 34a Einkommensteuergesetz nicht umsetzten.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

17. Systemfehler – übermäßiger Einsatz Externer in der IT

Das Land macht sich immer mehr von externen IT-Dienstleistern abhängig. In den Jahren 2019 bis 2022 verdreifachte sich deren Einsatz auf umgerechnet mehr als 600 Personen. Behörden griffen teilweise über mehrere Jahre auf denselben Dienstleister für dieselbe Aufgabe zurück. Ein Wissenstransfer auf landeseigenes Personal fand dabei häufig nicht statt. Dem Landtag bleibt diese wachsende Abhängigkeit verborgen, da er über den Einsatz nicht unterrichtet wird und auch der Haushalt diese Ausgaben nicht explizit ausweist.

18. Ambulanter Justizsozialdienst: Nach Reform wieder reformbedürftig

Der LRH hält die 48 Bürostandorte und elf Bezirke des Ambulanten Justizsozialdienstes (AJSD) weder für wirtschaftlich noch für zeitgemäß. Einige Standorte sind nur wenige Kilometer voneinander entfernt, die Standorte Salzgitter und Wolfenbüttel beispielweise nur 13 Kilometer. An anderen Standorten sind nur wenige Beschäftigte tätig. So arbeiten z. B. am Standort Alfeld nur drei Personen, zum Teil in Teilzeit. Obwohl der AJSD die Schlichtung von Konflikten zwischen Täter und Opfer kostengünstiger durchführen kann, ließ er fast die Hälfte der Fälle durch Dritte bearbeiten. Deren Kosten pro Fall waren bis zu dreimal höher als die des AJSD.

19. Handel mit Kompensationsdienstleistungen – Wachsendes Geschäft, wachsende Risiken

Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) kalkulierte ihre Vergütung für Kompensationsleistungen bei Eingriffen Dritter in die Natur unzureichend. Defizite zeigten sich z. B. bei der Berücksichtigung von Preissteigerungsraten. Nachkalkulationen des LRH ergaben, dass während der Vertragsdauer von in der Regel 30 Jahren deutlich höhere Aufwendungen zu erwarten sind, als ursprünglich kalkuliert. Teilweise erscheint bereits heute zweifelhaft, ob die Vergütung die Aufwendungen der NLF deckt.

20. Viele Wünsche, aber zu wenig Geld: Bleibt der Personennahverkehr auf der Strecke?

Um mehr und modernere Züge fahren zu lassen sowie reaktivierte Bahnstrecken zu bedienen, sind umfangreiche Investitionen notwendig. Ausreichend Geld plant das Land hierfür bis zum Jahr 2029 jedoch nicht ein. Auch zwingend notwendige Ausgaben der nächsten Jahre sind in der Finanzplanung des Landes nicht vollständig erfasst. So müssen bis zum Jahr 2029 über 140 Triebzüge ersetzt werden. Von den dafür benötigten rd. 1,5 Mrd. € sind jedoch nur rd. 200 Mio. € verbindlich zugesagt und weitere 840 Mio. € in der Finanzplanung als

„künftige, mögliche“ Ausgaben vorgesehen. Es fehlen daher deutlich über 400 Mio. €.

21. Zusammenlegung von zwei Produktionsküchen: Ressortdenken verhindert Einsparung in Millionenhöhe

Der LRH empfiehlt dringend eine Zusammenlegung der in Planung befindlichen Großküchen für die Universität Hannover und die Justizvollzugsanstalt Sehnde. Mit einer gemeinsamen Küche könnte das Land neben Investitionskosten von rd. 23 Mio. € weitere rd. 32 Mio. € in den nächsten 30 Jahren an Personal- und Betriebskosten einsparen.

22. Baukostenentwicklung – Prognose und Veranschlagung optimieren

Die Berechnungsmethode des Staatlichen Baumanagement Niedersachsen (SBN) zur Berücksichtigung künftiger Baupreisentwicklungen erwies sich bei starken Preisschwankungen und langen Prognosezeiträumen als unscharf. Zudem bezog das SBN in die Berechnung auch Kostenbestandteile ein, die von der Baupreisentwicklung unabhängig sind, wie z. B. eigene Personalkosten. Die Methode ist somit nicht geeignet, eine verlässliche Prognose über die erforderlichen Haushaltsmittel abzugeben und eine aufwändige, nachträgliche Beantragung zusätzlicher Mittel zu vermeiden.

23. Betriebsüberwachung stärken und Energieberatung ausbauen

Die eingesetzten 15 Vollzeitkräfte des Staatlichen Baumanagement Niedersachsen (SBN) reichen nicht, um in über 2.000 Landesgebäuden den energieschonenden und wirtschaftlichen Betrieb gebäudetechnischer Anlagen, wie z. B. Heizungen, zu überwachen. Des Weiteren ist aufgrund der CO₂-Reduktionsziele nach dem Niedersächsischen Klimagesetz eine intensivere Energieberatung durch das SBN erforderlich als bisher. Der LRH hält eine Personalverstärkung in diesem Bereich für sinnvoll.

Verschiedenes

24. Rückübertragung entbehrlicher Grundstücke der Stiftungshochschulen – das Land hat nichts zu verschenken

Stiftungshochschulen bleiben Eigentümer von Grundstücken, auch wenn sie diese für ihren Hochschulbetrieb nicht mehr benötigen. Diese Situation kann sich z. B. bei Ersatzneubauten oder sinkenden Studierendenzahlen ergeben. Die insoweit bestehende Regelungslücke im Hochschulgesetz sollte dahingehend geschlossen werden, dass Stiftungshochschulen entbehrliche Grundstücke an das Land zu übertragen haben, damit die Nutzungsmöglichkeit wieder beim Land liegt.

25. Der NDR zahlt zu viel für „ARD-aktuell“

Entgegen den in der ARD bestehenden Regelungen hat der NDR mehr als 8 Mio. € an Kosten für die zentrale Nachrichtenredaktion „ARD-aktuell“ allein getragen. „ARD-aktuell“ produziert, z. B. die Tageschau. Zukünftig muss der NDR dafür sorgen, dass alle Kosten von „ARD-aktuell“ korrekt auf alle ARD-Anstalten verteilt werden.

26. Einsparvorgaben des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig

Der NDR setzte in den vergangenen Jahren verschiedene Sparmaßnahmen um. Allerdings stellen Kostenverlagerungen in zukünftige Beitragsperioden, zusätzliche Einnahmen und Kostensenkungen, auf die der NDR nur wenig Einfluss hat, keine Sparmaßnahmen im engeren Sinne dar. Der NDR sollte insbesondere seine Kosten transparent darstellen, langfristig planen und dauerhaft sparen. Ein stringentes Monitoring ist dabei zwingend erforderlich.

III Bemerkungen und Denkschrift

Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 des Landes Niedersachsen

1 Haushaltsrechnung 2022

Die Haushaltsrechnung 2022 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

1.1 Vorlage der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022/23 (Haushaltsgesetz 2022/23) vom 16.12.2021¹ und des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2022/23 (Nachtragshaushaltsgesetz 2022/23) vom 30.11.2022². Es legte die Haushaltsrechnung dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 LHO mit Schreiben vom 15.12.2023 (Drs. 19/3135) vor und übersandte sie dem LRH gemäß Artikel 70 Abs. 1 NV zur Prüfung. Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022 gliedert sich in Abschnitt I „Einnahmen und Ausgaben“, in Abschnitt II „Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen“ und in Abschnitt III „Aktivitäten des Landes außerhalb des Kernhaushalts“. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

1.2 Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2022

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2022 ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) aus. Nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und

¹ Nds. GVBl. S. 871.

² Nds. GVBl. S. 725.

Ausgabereste der Jahre 2021 und 2022 ergibt sich folgendes ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO)³:

		Einnahmen €	Ausgaben €
a)	Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2022/23 beträgt das Haushalts-soll 2022	38.772.792.000,00	38.772.792.000,00
b)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2021 übernommenen Haushaltsreste	2.536.566.594,85	2.536.566.594,85
c)	Summe der Soll-Beträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2021 übernommenen Haushaltsreste (b)	41.309.358.594,85	41.309.358.594,85
d)	Nach der Haushaltsrechnung 2022 betragen		
	an) die Ist-Einnahmen	39.009.301.155,39	
	bb) die Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 a und b LHO)		39.009.301.155,39
e)	Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2022 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2023 übertragen wurden	2.824.316.980,22	2.824.316.980,22
f)	Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2022 verbliebenen Haushaltsreste (e)	41.833.618.135,61	41.833.618.135,61
g)	Gegenüber der Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2021 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
	aa) Mehreinnahme	524.259.540,76	
	bb) Mehrausgabe		524.259.540,76
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2022 (§ 83 Nr. 2 d LHO)	0,00	

Tabelle 1: *Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Abschlusses 2022⁴*

³ Die Zahlenangaben im Jahresbericht können Rundungsdifferenzen enthalten. Dies gilt insbesondere für Tabellen und Abbildungen. Beträge in Mio. € bzw. Mrd. € sind gerundet.

⁴ Haushaltsrechnung 2022, Nrn. 3, 4.1.1, 4.1.3 des Abschlussberichts.

Das Gesamtsoll des Jahres 2022 einschließlich der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Jahr 2021 von 2.536,6 Mio. € lag bei 41.309,4 Mio. € (Vorjahr: 41.685,9 Mio. €).

Die Summe der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben einschließlich der aus dem Jahr 2022 in das Jahr 2023 übertragenen Haushaltsreste von 2.824,3 Mio. € betrug jeweils 41.833,6 Mio. € (Vorjahr: 40.833,1 Mio. €). Der Kernhaushalt wurde somit mit Mehreinnahmen und -ausgaben von 524,3 Mio. € (Vorjahr: 147,2 Mio. €) abgeschlossen.

Gegenüber der Haushaltsplanung aus Herbst 2021 sowie der Nachtragshaushaltsplanung aus Herbst 2022 verlief das Haushaltsjahr 2022 besser als erwartet:

- Die Steuereinnahmen 2022 gemäß Kapitel 13 01 lagen um rd. 1,1 Mrd. € über den Ansätzen des Nachtragshaushaltsplans. Im Vergleich zur ursprünglichen Haushaltsplanung für das Jahr 2022 lagen die Steuereinnahmen im Ist um 2,6 Mrd. € höher als erwartet.
- Nachdem für das Haushaltsjahr 2021 noch ein negativer Finanzierungssaldo, also ein strukturelles Defizit, in Höhe von -1.437,4 Mio. € zu verzeichnen war, ist in der Haushaltsrechnung 2022 ein positiver Finanzierungssaldo von 2.525,1 Mio. € ausgewiesen. Er lag damit deutlich oberhalb des im Nachtragshaushaltsplan 2022/23 für das Jahr 2022 ausgewiesenen positiven Finanzierungssaldos von 809,8 Mio. €.

1.3 Ausschöpfung der Kreditermächtigungen

Für den Haushaltsausgleich 2022 standen auf Basis der Haushaltsrechnung Kreditermächtigungen von 7,3 Mrd. € zur Verfügung. Von den Ermächtigungen wurden 6,4 Mrd. € in Anspruch genommen. Zusammensetzung und Ausschöpfung der Kreditermächtigungen stellen sich wie folgt dar:

a) Kreditermächtigungen 2022	€
Einnahmerest aus dem Vorjahr 2021	2.473.723.662,50
Negativbetrag ⁵ gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 b) HG 2022/23	5.528.688.514,82
Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) HG 2022/23 aus dem Vorjahr	0,00
Tilgungsverpflichtung 2022	-698.000.000,00
Summe	7.304.412.177,32
b) Inanspruchnahme der Ermächtigungen	€
Bedarf und Inanspruchnahme für den Ist-Ausgleich (rückgebuchte Kredite)	3.633.371.591,86
Bedarf und Inanspruchnahme für den Soll-Ausgleich (Einnahmerest 2022)	2.769.805.462,63
Summe	6.403.177.054,49
c) Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen	€
Summe zu b) abzüglich Summe zu a)	-901.235.122,83
d) Verwendung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen	€
Übertragung einer Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) HG 2022/23	444.235.122,83
überplanmäßige Tilgung 2022	-457.000.000,00

Tabelle 2: Ausschöpfung der Kreditermächtigungen im Haushaltsjahr 2022⁶

Von den Kreditermächtigungen schöpfte das Land somit 901 Mio. € nicht aus. Neben der veranschlagten Tilgungsverpflichtung von 698 Mio. € tilgte das Land überplanmäßig weitere 457 Mio. €. Darüber hinaus übertrug es eine Kreditermächtigung von rd. 444 Mio. € in das Haushaltsjahr 2023.

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

⁵ Der Negativbetrag ist der Betrag, der von den planmäßig vorgenommenen Tilgungen im Haushaltsjahr 2022 bis zum 31.12.2022 über vorhandene Liquidität unterjährig vorfinanziert wurde.

⁶ Haushaltsrechnung 2022, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

1.4 Bildung des Einnahmerestes 2022

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2022 zur Übertragung in das Haushaltsjahr 2023 von 2.824,3 Mio. € besteht aus den Positionen:

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen 2.769,8 Mio. € und
- sonstige Einnahmereste 54,5 Mio. €.

Der LRH prüfte die Bildung des Einnahmerestes aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen. Da Kreditermächtigungen in entsprechender Höhe nach § 18 Abs. 1 LHO verfügbar waren, ist die Bildung dieses Einnahmerestes nicht zu beanstanden.

1.5 Bildung des Ausgaberestes 2022

Nach dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit dürfen Ausgaben aus dem laufenden Haushalt grundsätzlich nur bis zum Ende eines Haushaltsjahres geleistet werden. Ausnahme von diesem Grundsatz ist die Übertragbarkeit. Gemäß § 19 LHO sind Ausgaben für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Andere Ausgaben können im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche oder sparsame Verwendung fördert.

Bei übertragbaren Ausgaben können mit Einwilligung des Finanzministeriums Ausgabereste gebildet werden. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Abs. 2 LHO).

Die im Jahr 2022 gebildeten Ausgabereste betragen 2.824,32 Mio. € und sind damit gegenüber dem Vorjahresbetrag von 2.536,57 Mio. € erneut signifikant um 288 Mio. € angewachsen.

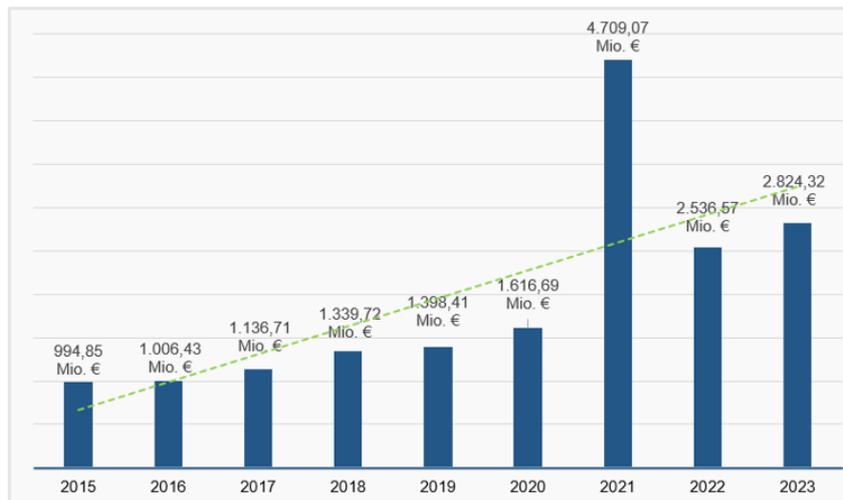


Abbildung 1: Entwicklung der übertragenen Ausgaberreste (Jahre 2015 bis 2023)

Das Gesamtvolumen der Ausgaberreste steigt seit dem Jahr 2015 kontinuierlich an. Bei dieser Betrachtung ist ein Sondereffekt festzustellen, der im Jahr 2021 buchungstechnisch aus einer Zuführung von 2,5 Mrd. € an das COVID-19-Sondervermögen resultierte und in den oben grafisch dargestellten 4,7 Mrd. € enthalten ist.

Diese Entwicklung ist in absoluten Zahlen zu beobachten. Sie ist darüber hinaus auch relativ zu beobachten, d. h. im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des jeweiligen Haushaltsjahres: Standen Ausgaberreste z. B. im Jahr 2015 noch in einer Relation von rd. 3,5 % zu den Ist-Ausgaben, beträgt diese Relation im Jahr 2022 rd. 6,5 %. Das ist ein Zuwachs um drei Prozentpunkte und damit nahezu eine Verdopplung, während die Ist-Ausgaben im Vergleichszeitraum um etwa ein Drittel stiegen. Der überproportionale Anstieg von Ausgaberräten ist in der Gesamtschau folglich kein punktuell, sondern ein strukturelles und seit Jahren bestehendes Phänomen.

Einzelplan	Ausgabereste (in Mio. €)			Veränderung (in Mio. €)		
	Jahresende 2021 (Übertragung ins Folgejahr)	Jahresbeginn 2022 (inkl. Zu-/Abführungen zwischen Einzelplänen)	Jahresende 2022 (Übertragung ins Folgejahr)	Spalte 4 abzgl. Spalte 3	Spalte 3 abzgl. Spalte 2	Spalte 4 abzgl. Spalte 2
Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5	Sp. 6	Sp. 7
LT	0,68	0,68	0,52	-0,16	--	-0,16
StK	4,20	4,20	3,05	-1,15	--	-1,15
MI	242,35	242,35	240,05	-2,29	--	-2,29
MF	94,06	94,06	91,13	-2,93	--	-2,93
MS	168,60	168,60	196,15	27,55	--	27,55
MWK	246,87	246,87	251,38	4,50	--	4,50
MK	798,53	798,53	971,56	173,02	--	173,02
MW	262,34	262,34	228,16	-34,18	--	-34,18
ML	37,43	37,43	25,98	-11,45	--	-11,45
MJ	46,97	47,08	49,57	2,49	0,11	2,60
StGH	--	--	--	--	--	--
AFV ⁷	61,80	61,69	230,89	169,20	-0,11	169,09
LRH	--	--	--	--	--	--
MU	226,73	226,73	258,87	32,15	--	32,15
MB	26,45	26,45	22,77	-3,68	--	-3,68
LfD	0,36	0,36	0,48	0,12	--	0,12
Hochbau	319,20	319,20	253,77	-65,43	--	-65,43
Summe	2.536,57	2.536,57	2.824,32	287,75	0,00	287,75

Tabelle 3: Verteilung der Ausgabereste auf Einzelpläne inkl. Veränderungen sowie haushaltsperiodenübergreifender Umbuchungen

Die Tabelle 3 zeigt, wie sich die Ausgabereste auf die Einzelpläne verteilen. Zu- und Abführungen zwischen Einzelplänen sind in der Spalte 6 aufgeführt.

Eine nähere Betrachtung verdeutlicht, dass dieser Anstieg des Gesamtvolumens maßgeblich durch bestimmte Einzelpläne hervorgerufen ist. Dabei ist auffällig, dass einige Einzelpläne besonders starke Steigerungen aufweisen.

⁷ Die Abkürzung AFV steht für Allgemeine Finanzverwaltung.

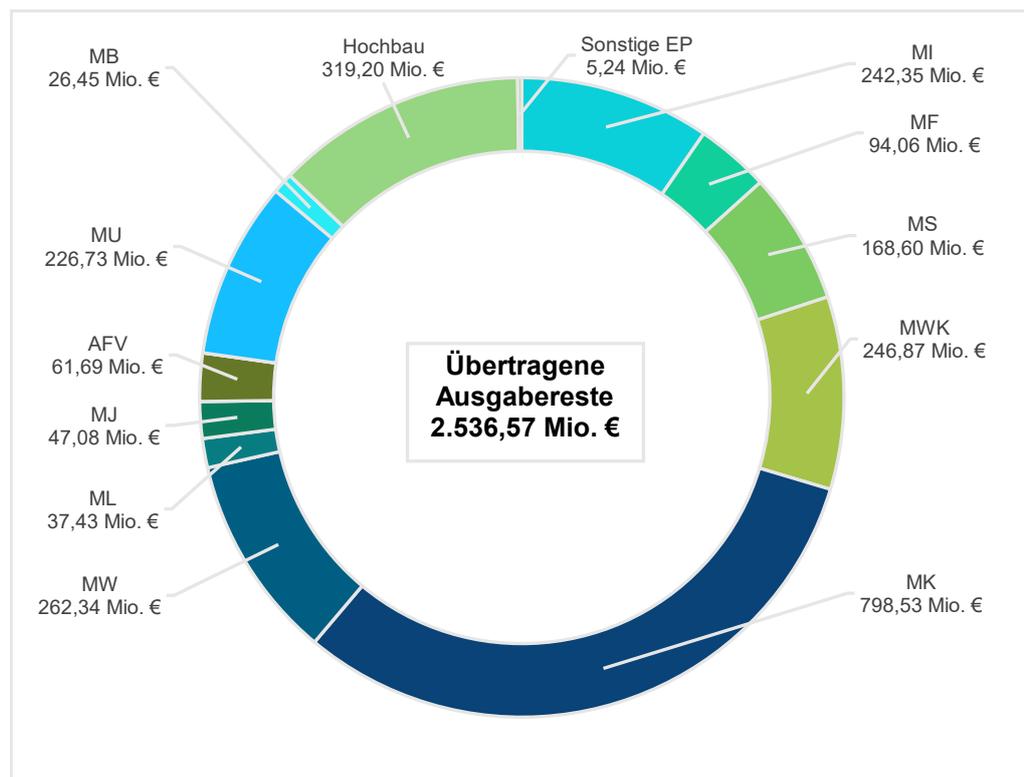


Abbildung 2: Ressortverteilung der in das Jahr 2022 übertragenen Ausgabereste

Ausgabereste bedürfen als fortbestehende Ausgabeermächtigung keiner erneuten Veranschlagung im nächsten Haushalt. Sie erhöhen bei den betreffenden Titeln faktisch die Ausgabeermächtigung, ohne dass dies aus dem neuen Haushaltsplan ersichtlich ist. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgabereste wird erst in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Bei Verabschiedung des Haushaltsplans ist dem Haushaltsgesetzgeber nicht bekannt, in welcher Höhe Ausgabereste für das betreffende Haushaltsjahr als zusätzliche Ausgabeermächtigungen zu den veranschlagten Soll-Ausgaben hinzukommen. Ausgabereste beeinträchtigen damit die Transparenz des Haushalts und die Budgethoheit des Parlaments. In letzter Konsequenz erhöhen hohe Ausgabereste nicht nur das Haushaltsvolumen, sondern beeinflussen mittelbar auch weitere Planungsprozesse, wie z. B. die Kapitalbedarfsplanung des Landes. Sie sind eine absolute Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit und sollten daher nur sehr restriktiv gebildet werden.

In Anbetracht der seit dem Jahr 2015 steigenden Ausgabereise weist der LRH erneut darauf hin, dass die Steigerung ein starkes Indiz dafür ist, dass das Land dem Grundsatz einer bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung trägt. Das Land muss die Anforderungen an die Bedarfsprüfung der Ausgabereise konsequent einhalten. Die Bildung von Ausgabereisen ist auf das zwingend notwendige Maß zu begrenzen, um dem Trend der steigenden Ausgabereise entgegenzuwirken.

1.6 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe

Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Sie darf nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden (§ 37 Abs. 1 LHO). Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der nachträglichen Billigung des Landtages (§ 37 Abs. 4 LHO). Den Antrag auf nachträgliche Billigung stellte das Finanzministerium mit Schreiben vom 15.12.2023.

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe weist die Anlage I des Abschnitts I der Haushaltsrechnung insgesamt 745.041.850,38 € (Vorjahr: 347.000.839,89 €) aus.

	2021 €	2022 €	Veränderung €
Überplanmäßige Ausgaben	218.221.860,30	518.184.484,14	299.962.623,84
Außerplanmäßige Ausgaben	126.952.889,85	226.857.066,07	99.904.176,22
Vorgriffe	1.826.089,74	300,17	-1.825.789,57
Summe	347.000.839,89	745.041.850,38	398.041.010,49

Tabelle 4: Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Haushaltsvorgriffen

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben haben sich im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr insgesamt mehr als verdoppelt.

Sie verteilen sich wie folgt auf die Einzelpläne:

Einzelplan		Überplan- mäßige Ausgaben €	Vor- griffe €	Außerplan- mäßige Ausgaben €	zusammen €	davon unzulässig €
02	Staatskanzlei	594.033,77	0,00	0,00	594.033,77	0,00
03	Innen- ministerium	309.310.374,20	0,00	21.821.216,05	331.131.590,25	5.396.452,97
04	Finanz- ministerium	220.675,82	0,00	31.894.395,57	32.115.071,39	0,00
05	Sozial- ministerium	12.442.455,48	0,00	49.462.395,00	61.904.850,48	1.921.076,79
06	Wissenschafts- ministerium	2.126.712,34	0,00	8.337.306,61	10.464.018,95	107.321,92
07	Kultus- ministerium	20.155.157,24	0,00	260.124,48	20.415.281,72	7.661.822,71
08	Wirtschafts- ministerium	9.942.010,65	3,39	2.139.821,07	12.081.835,11	3,39
09	Landwirtschafts- ministerium	9.519.991,95	0,00	5.573.385,82	15.093.377,77	0,00
11	Justiz- ministerium	6.579.304,99	0,00	7.444,85	6.586.749,84	0,00
13	Allgemeine Finanzver- waltung	105.546.942,78	0,00	20.159.953,85	125.706.896,63	3.208.631,99
14	Landesrech- nungshof	22.950,73	0,00	154,82	23.105,55	0,00
15	Umwelt- ministerium	41.685.588,25	296,78	87.041.992,95	128.727.877,98	19.886.675,90
16	Ministerium für Bundes- und Europaange- legenheiten	38.207,94	0,00	158.875,00	197.082,94	0,00
17	Landesbeauf- tragter für den Datenschutz	78,00	0,00	0,00	78,00	78,00
Gesamt		518.184.484,14	300,17	226.857.066,07	745.041.850,38	38.182.063,67

Tabelle 5: Ressortverteilung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich Haushaltsvorgriffen

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen im Ministerium für Inneres und Sport (Einzelplan 03) und in der Allgemeinen Finanzverwaltung (Einzelplan 13) an:

- 72,5 Mio. € für Erstattungen an Gemeinden/Gemeindeverbände für Aufnahme, Unterbringung, Versorgung von Kriegsvertriebenen aus der Ukraine (Kapitel 03 26 Titel 633 11),
- 137,5 Mio. € als Abschlags- und Vorauszahlungen an Gemeinden/Gemeindeverbände für die Aufnahme von Kriegsvertriebenen aus der Ukraine für das Jahr 2023 (Kapitel 03 26 Titel 633 13),
- 74,2 Mio. € zur Deckung der laufenden Ausgaben der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (Kapitel 03 28 Titel 547 10),
- 51,4 Mio. € zur Erfüllung des Anspruchs der Volkswagen Stiftung auf den Dividendengegenwert (Kapitel 13 20 Titel 686 12) sowie
- 50,3 Mio. € im Bereich Beteiligungen, insbesondere im Zusammenhang mit Stammkapitalerhöhung NORD/LB (Kapitel 13 20 Titel 831 61).

Die höchsten außerplanmäßigen Ausgaben fielen im Finanzministerium (Einzelplan 04), im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (Einzelplan 05) und im Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (Einzelplan 15) an:

- 31,9 Mio. € für Rückzahlung nicht verbrauchter Baunebenkosten an den Bund (Kapitel 04 10 Titel 631 11),
- 46,3 Mio. € an kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Ausgleich für flüchtlingsbedingte Mehraufwendungen; Kapitel 05 36 Titel 633 14) sowie
- 50,5 Mio. € Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen im Bereich Energie, Klimaschutz und Nachhaltigkeit (Weiterleitung von Bundesmitteln; Kapitel 15 03 Titel 891 11).

Die Steigerungen bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben sind zum Teil auf krisenbedingte Ausnahmesituationen zurückzuführen. Der LRH geht insofern davon aus, dass die über- und außerplanmäßigen Ausgaben künftig wieder deutlich reduziert werden.

Für 28 Fälle (Vorjahr: 19 Fälle) mit Ausgaben von 38.182.063,67 € (Vorjahr: 37.282.121,07 €) 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.

1.7 Belege

Der LRH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2022 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 und 2.187 Anordnungen. Sie beinhaltete sowohl die einzelnen Auszahlungs- bzw. Annahmeanordnungen als auch jeweils die zugehörigen begründenden Unterlagen. Die beiden Beanstandungsarten „Fälligkeit fehlerhaft“ und „Belegentwertung unvollständig/fehlend“ bildeten die größten Anteile. Sie umfassten 91 % aller Beanstandungen.

Die auf diese Weise gewonnenen Ergebnisse ließen eine repräsentative Bewertung der gesamten Belegführung des Haushaltsjahres zu. Der LRH kommt auf Basis einer Gesamtbetrachtung zu dem Ergebnis, dass die Belegführung des Landes trotz einiger Beanstandungen insgesamt geordnet ist.

1.8 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben (GMA) sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Haushaltsvollzug auszugleichen sind. Es

handelt sich 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 2022 veranschlagte das Land Globale Minderausgaben in Höhe von 170,7 Mio. € (Vorjahr: 228,8 Mio. €) einschließlich sogenannter „Ressortspezifischer Zuschussminderungen“ (RZM). Dabei handelt es sich ebenfalls um Globale Minderausgaben. Die im Jahr 2020 begonnene Veranschlagung der Ressortspezifischen Zuschussminderungen in verschiedenen Einzelplänen setzte das Land auch im Haushaltsjahr 2022 fort.

Das Land veranschlagte die Globalen Minderausgaben in den Jahren 2021 und 2022 wie folgt:

Einzelplan		GMA 2022 €	RZM 2022 €	Gesamt 2022 €	Gesamt 2021 €	Ver- änderung €
02	Staatskanzlei	0	91.000	91.000	91.000	0
03	Innen- ministerium	1.750.000	6.296.000	8.046.000	8.046.000	0
04	Finanz- ministerium	0	1.851.000	1.851.000	1.851.000	0
05	Sozial- ministerium	11.598.000	9.078.000	20.676.000	25.189.000	-4.513.000
06	Wissenschafts- ministerium	2.423.000	0	2.423.000	2.423.000	0
07	Kultus- ministerium	5.980.000	18.420.000	24.400.000	24.400.000	0
08	Wirtschafts- ministerium	7.000.000	1.594.000	8.594.000	9.894.000	-1.300.000
09	Landwirtschafts- ministerium	2.646.000	854.000	3.500.000	989.000	2.511.000
11	Justiz- ministerium	0	0	0	4.030.000	-4.030.000
13	Allgemeine Finanzver- waltung	100.000.000	0	100.000.000	150.000.000	-50.000.000
15	Umwelt- ministerium	0	1.040.000	1.040.000	1.819.000	-779.000
16	Ministerium für Bundes- und Europaangele- genheiten	0	89.000	89.000	89.000	0
Gesamt		131.397.000	39.313.000	170.710.000	228.821.000	-58.111.000

Tabelle 6: Veranschlagung der Globalen Minderausgaben 2021/22

Die Globalen Minderausgaben wurden im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 58,1 Mio. €, d. h. um rd. 25 % reduziert. Wie bereits im Jahr 2021 wurden auch im Jahr 2022 in fast allen Einzelplänen Globale Minderausgaben bzw. Ressortspezifische Zuschussminderungen ausgebracht. Die Globalen Minderausgaben und Ressortspezifischen Zuschussminderungen wurden im Haushaltsjahr 2022 jeweils in den Einzelplänen erwirtschaftet, in denen sie ausgebracht waren.

Der LRH stellte im Jahresbericht 2020 anlässlich der Prüfung der Haushaltsrechnung 2018 dar, dass er es zur Förderung der Transparenz – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – für geboten hält, anstelle der veranschlagten Globalen Minderausgaben Ansatzreduzierungen bei den einzelnen Haushaltsstellen vorzunehmen.⁸ Im Haushaltsplan 2018 veranschlagte das Land Globale Minderausgaben in Höhe von 66,5 Mio. € bei insgesamt vier Einzelplänen (05, 06, 13, 15). Der Landtag folgte der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen, in dem dieser die Auffassung des LRH teilte, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung von Haushaltsmitteln nur bedingt Rechnung getragen wird. Der Landtag forderte die Landesregierung auf, weitgehend auf die Ausbringung von Globalen Minderausgaben zu verzichten.⁹

Der LRH stellte fest, dass die Globalen Minderausgaben in den vergangenen Jahren insgesamt deutlich gestiegen sind. Im Jahr 2022 betrugen sie etwa das 2,6-fache des Jahres 2018. Die Haushaltsansätze der Jahre 2023 und 2024 liegen bei 181,4 Mio. € bzw. 183,1 Mio. € und steigen damit im Vergleich zum Jahr 2022 erneut leicht an.

Die Landesregierung ist der Forderung des Landtages, auf die Ausbringung der Globalen Minderausgaben weitgehend zu verzichten, bisher nicht nachgekommen. Der LRH weist daher erneut darauf hin, dass es zur Förderung der Transparenz – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – sinnvoll ist, anstelle der

⁸ Jahresbericht 2020, 1. Teil, S. 10 „Globale Minderausgaben“.

⁹ Nr. 2 der Anlage zu Drs. 18/7601.

veranschlagten Globalen Minderausgaben Ansatzreduzierungen bei den einzelnen Haushaltsstellen vorzunehmen. Der LRH erwartet, dass das Land die Ansätze für die Globalen Minderausgaben im nächsten Haushalt deutlich zurückfährt.

1.9 Sondervermögen und Rücklagen

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

1.9.1 Entwicklung des Bestands

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

¹⁰ Haushaltsrechnung 2022, Abschnitt III, S. 7.

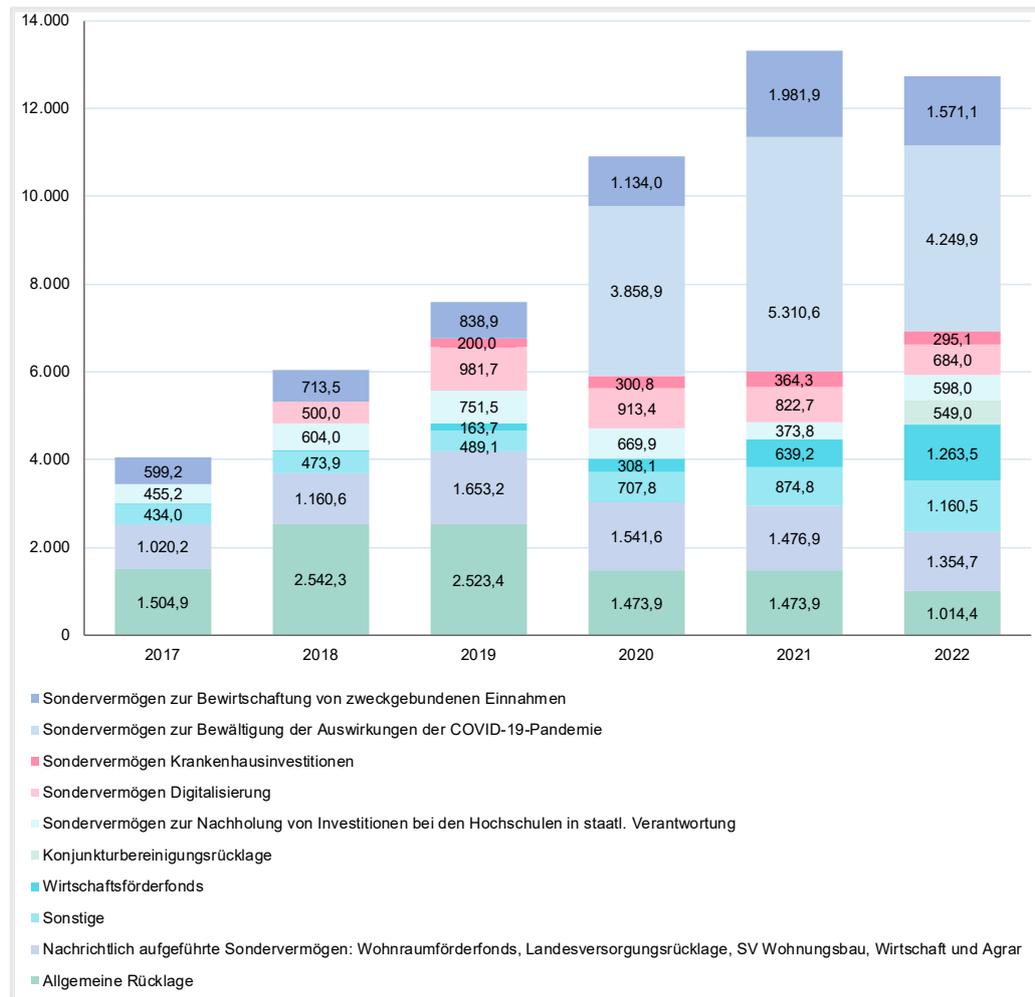


Abbildung 3: Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen (in Mio. €)¹¹

Der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen stieg in den Jahren 2017 bis 2021 von 4.050,0 Mio. € auf 13.318,2 Mio. € und verringerte sich im Jahr 2022 um 577,9 Mio. € auf 12.740,3 Mio. €. Er stieg damit im Vergleich zum Jahr 2017 auf mehr als das Dreifache an.

Die Steigerung bis zum Jahr 2021 ist insbesondere auf das im Jahr 2020 neu errichtete „Sondervermögen zur Bewältigung der

¹¹ Der Gesamtbetrag des Sondervermögens zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung lag zum 31.12.2022 um 732 Mio. € (31.12.2021 = 928 Mio. €, 31.12.2020 = 626 Mio. €, 31.12.2019 = 538 Mio. €) über dem ausgewiesenen Betrag. Die Mittel wurden der Hannoverische 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.

Auswirkungen der COVID-19-Pandemie¹² zurückzuführen. Der Anteil des COVID-19-Sondervermögens betrug im Jahr 2021 5.310,6 Mio. € und verringerte sich zum 31.12.2022 um 1.060,7 Mio. € auf 4.249,9 Mio. €.

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 fortgeschrieben. Das Gesamtvolumen erhöhte sich danach auf 7.979,4 Mio. €. Infolge einer weiteren Fortschreibung des Finanzierungsplans im Jahr 2023, im Wesentlichen bedingt durch Einnahmen aus Erstattungen des Bundes, stieg das Gesamtvolumen auf 8.134,3 Mio. €. Zugleich beinhaltete die Fortschreibung eine Sondertilgung notsituationsbedingter Kredite in Höhe von 2.145 Mio. €. Im Jahr 2024 legte das Finanzministerium die fünfte Fortschreibung des COVID-19-Sondervermögens vor, die eine weitere Tilgung von 254 Mio. € für das Jahr 2024 ausweist.

Der Bestand der übrigen Sondervermögen und Rücklagen (ohne COVID-19-Sondervermögen) stieg im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 482,9 Mio. € auf insgesamt 8.490,4 Mio. €. Ein wesentlicher Grund war die Aufstockung der Mittel für den Wirtschaftsförderfonds.

¹² 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 –).

Der Bestand der Allgemeinen Rücklage entwickelte sich wie folgt:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stand: 01.01.	1.728,4	1.504,9	2.542,3	2.523,4	1.473,9	1.473,9
Zuführung	526,5	1.837,4	1.431,1	0,0	0,0	0,0
Entnahme	750,0	800,0	1.450,0	1.049,5	0,0	459,5
Stand: 31.12.	1.504,9	2.542,3	2.523,4	1.473,9	1.473,9	1.014,4

Tabelle 7: Entwicklung der Allgemeinen Rücklage (in Mio. €)

Im Haushaltsplan 2021 veranschlagte das Land eine Rücklagenentnahme von 459,5 Mio. €. In Anbetracht des Jahresergebnisses verzichtete das Land im Jahr 2021 auf diese Rücklagenentnahme.

Im Jahr 2022 ergänzte das Land § 4 Abs. 1 des Gesetzes über ein Sonderprogramm zur Wirtschaftsförderung des Landes Niedersachsen¹³ um folgenden Satz 6:

„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.“

Diese Umbuchung wurde im Jahr 2022 durchgeführt. Dadurch verringerte sich der Bestand der Allgemeinen Rücklage auf 1.014,4 Mio. €. Die Mittel der Allgemeinen Rücklage wurden somit nicht für den Haushaltsausgleich, sondern zur Aufstockung von Sondervermögen verwendet.

Die im Haushaltsplan 2022 vorgesehene Rücklagenentnahme von 395,0 Mio. € nahm das Land in Anbetracht des Jahresergebnisses 2022 nicht vor.

¹³ Gesetz vom 29.06.2022 (Nds. GVBl. S. 418).

1.9.2 Ausnahmecharakter von Sondervermögen

Wegen ihrer Ausgliederung aus dem Haushaltsplan und ihrer überjährigen Bewirtschaftung beeinträchtigen Sondervermögen wesentliche Haushaltsgrundsätze. Hierzu gehören die Grundsätze der Vollständigkeit, Einheit, Jährlichkeit und Klarheit des Haushaltsplans. Diese Grundsätze schützen vor allem das Budgetrecht des Parlaments. Sondervermögen müssen daher aus Sicht des LRH die Ausnahme bleiben. Benötigte Mittel als Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen sind grundsätzlich im Kernhaushalt zu veranschlagen.¹⁴ Für die Errichtung von Sondervermögen bedarf es daher eines besonderen Grundes. Wegen ihres Ausnahmecharakters ist hierbei nach Auffassung des LRH grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen.

Gemäß der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁵ sind bei Sondervermögen, denen unter Inanspruchnahme von Ausnahmen von der Schuldenbremse kreditfinanzierte Mittel zugeführt werden, Besonderheiten zu beachten. Hierzu gehört insbesondere, dass für solche Sondervermögen die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit anwendbar bleiben.¹⁶

Bislang einziger Anwendungsfall in Niedersachsen ist das im Jahr 2020 errichtete COVID-19-Sondervermögen. In der Rückbetrachtung ist festzustellen, dass das Land mit der Ausgestaltung des COVID-19-Sondervermögens die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit, wie aktuell vom Bundesverfassungsgericht zur Geltung gebracht, nicht erfüllt hat. Die Landesregierung trug hierzu vor, dass sie mit dem niedersächsischen Weg des zeitlich befristeten COVID-19-Sondervermögens in gleicher Weise das Ziel erreicht habe, die kreditfinanzierten Mittel ausschließlich zur Bewältigung der Pandemie einzusetzen und die Neuverschuldung zu begrenzen. Ob dieser

¹⁴ § 11 LHO.

¹⁵ Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 –.

¹⁶ Das Prinzip der Jährlichkeit sagt aus, dass der Haushaltsplan nach Jahren getrennt festzustellen ist. Das Prinzip der Jährigkeit des Haushaltsvollzugs betrifft die Begrenzung des beplanten Zeitraums in materieller Hinsicht, also eine Beschränkung der Ausgaben- und Kreditermächtigungen auf das Haushaltsjahr.

niedersächsische Weg des COVID-19-Sondervermögens einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhielte, bliebe einer Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vorbehalten.

Als Konsequenz aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts überprüfte die Landesregierung, ob im Sondervermögen mit Stand 01.01.2023 noch kreditfinanzierte Mittel enthalten waren. Die Prüfung ergab, dass dies in Höhe von mindestens 98 Mio. € der Fall sein könnte. Mit der fünften Fortschreibung des Finanzierungsplans des COVID-19-Sondervermögens stellte die Landesregierung fest, dass 254 Mio. € nicht mehr für Zwecke des Sondervermögens benötigt werden. Sie teilte mit, dass dieser Betrag einer vorzeitigen Tilgung zugeführt werde.

Das Land nahm zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie notsituationsbedingte Kredite von insgesamt 6.719,8 Mio. € auf. Sofern die Landesregierung alle bereits beschlossenen Pläne zur vorzeitigen Tilgung von notsituationsbedingt aufgenommenen Krediten umsetzt, werden von diesen ursprünglich veranschlagten Kreditmitteln unter Einbeziehung der fünften Fortschreibung des COVID-19-Sondervermögens 2.907,7 Mio. € vorzeitig zurückgeführt. Annähernd die Hälfte der aufgenommenen Kredite wurde somit im Ergebnis nicht zur Bewältigung der Pandemie benötigt.

Der LRH sieht durch diese Entwicklung seine Zweifel an einer vollständig bedarfsgerechten Veranschlagung der Mittel des Sondervermögens bestätigt, die er bereits im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtrag zum Haushaltsplan 2020 dargelegt hatte. Zum Zeitpunkt der Errichtung des Sondervermögens und der Zuführung der Mittel waren die konkreten Auswirkungen der Pandemie und der Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen zwar nicht vollständig erkennbar. Rückblickend war die Kreditaufnahme trotz des Einsatzes auch weiterer Mittel jedoch deutlich überhöht. Sie wäre bei regulärer jährlicher Veranschlagung der Haushaltsmittel vermeidbar gewesen.

Im Ergebnis hält es der LRH für erforderlich, dass das Land in Zukunft deutlich kritischer prüft, ob ein hinreichender sachlicher Grund für die Errichtung eines Sondervermögens vorliegt. Er weist erneut darauf hin, dass die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze von entscheidender Bedeutung für die Landesfinanzen ist. Diese Grundsätze haben eine wichtige Schutzfunktion. In dem Fall, in dem notsituationsbedingt aufgenommene Kredite in ein Sondervermögen überführt werden, sind zusätzlich die jüngst vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze zu beachten.

2 Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

Der LRH prüfte die Nachweise über das Vermögen und die Schulden sowie die eingegangenen Verpflichtungen. Die Haushaltsrechnung enthielt die erforderlichen Angaben.

Die Vermögensnachweisung in der Haushaltsrechnung beschränkt sich auf die Abbildung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens. Der Bestand betrug am Ende des Haushaltsjahres 2022 rd. 2,2 Mrd. € und weist damit lediglich einen Bruchteil des Vermögens des Landes aus. Der LRH hält diese verkürzte Abbildung des Vermögens nicht mehr für angemessen und zeitgemäß. Die in der Haushaltsrechnung enthaltenen Informationen bieten keine ausreichende Grundlage für den Haushaltsgesetzgeber, sich einen umfassenden Überblick über die Vermögenslage des Landes zu verschaffen und Entwicklungen zu bewerten. Der LRH hält es für erforderlich, dass das Land eine neue Zielvorstellung für die Vermögensnachweisung in der Haushaltsrechnung entwickelt und eine Gesamtkonzeption erarbeitet, um dieses Ziel mittelfristig zu erreichen.

Die Übersicht über die eingegangenen Verpflichtungen ist teilweise fehlerhaft. Der LRH fordert die Landesregierung auf, die Fehler in der Haushaltsrechnung 2022 unverzüglich zu korrigieren.

2.1 Vermögensnachweisung

2.1.1 Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens

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. Sie schließt mit einem Bestand von 2.177.393.648,01 € ab.

2.1.2 Vermögensnachweisung nicht mehr angemessen und zeitgemäß

Das Land entschied sich vor rd. 40 Jahren, einen „anderen Nachweis“ gemäß Artikel 69 NV zu führen. Die Vermögensnachweisung beschränkt sich seitdem auf die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“. Der Bestand betrug am Ende des Haushaltsjahres 2022 rd. 2,2 Mrd. € und weist damit lediglich einen Bruchteil des Vermögens des Landes in der Haushaltsrechnung aus. Insbesondere fehlen in der Haushaltsrechnung Informationen zum unbeweglichen und beweglichen Vermögen des Landes wie etwa Grundstücke, Gebäude, Straßen, Kraftfahrzeuge und Schiffe.

Der LRH empfiehlt dem Land vor diesem Hintergrund, die Form der aktuellen Vermögensnachweisung kritisch zu hinterfragen.

Das Land steht bereits seit mehreren Jahren vor großen Herausforderungen wegen unterlassener Instandhaltungsmaßnahmen und vielfältiger Investitions- und Modernisierungsbedarfe mit Blick auf Digitalisierung und Klimaschutz. Die Folge ist, dass insbesondere im Bereich der Infrastruktur und der Liegenschaften des Landes ein höherer Steuerungsbedarf besteht.

Ein Gesamtüberblick über das Landesvermögen und seine Entwicklung spielt hierbei eine wesentliche Rolle, u. a. für die Frage der

Priorisierung von Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen, aber auch für eine Gesamtbetrachtung von Kosten und Wirkungen dieser Maßnahmen.

Die nur sehr eingeschränkte Darstellung des Vermögens in der Haushaltsrechnung wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Aus Sicht des LRH ist es erforderlich, dass der Haushaltsgesetzgeber künftig eine verlässliche Übersicht zur Entwicklung und zur Struktur des Landesvermögens erhält. Dies ist derzeit nicht der Fall.

Der LRH fordert das Land daher auf, für die Vermögensnachweisung eine dementsprechende Zielvorstellung zu entwickeln. Die Zielvorstellung ist mit einer Gesamtkonzeption einschließlich einer mittelfristigen Umsetzungsplanung zu verbinden. Hierbei ist wesentlich, den Aspekt einer passgenauen IT-Unterstützung zu berücksichtigen. Insbesondere zur Unterstützung der erforderlichen Bestandsaufnahme des beweglichen und unbeweglichen Anlagevermögens sollte das Land für ein ressortunabhängiges, einheitliches, integriertes IT-System mit Schnittstelle zum Haushaltswirtschaftssystem des Landes sorgen.

2.2 Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV

2.2.1 Schuldenstand und Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO

Die Darstellung des Schuldenstands in der Haushaltsrechnung erfolgt in Abgrenzung des Stabilitätsrates. Der Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2022 betrug 66.843 Mio. € (Vorjahr: 67.998 Mio. €).

Schulden	Zu Beginn des HH-Jahres 2022 €	Zum Ende des HH-Jahres 2022 €	Veränderung €
1. Wertpapierschulden	48.985.000.000	48.360.000.000	-625.000.000
davon Landesschatzanweisungen	48.985.000.000	48.360.000.000	-625.000.000
2. Kredite	12.540.263.191	11.635.112.052	-905.151.139
bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	69.000.000	69.000.000	0
davon bei Kreditinstituten	8.150.718.475	7.593.745.332	-556.973.143
beim sonstigen inländischen Bereich	4.320.544.716	3.972.366.720	-348.177.996
Kreditmarktschulden nach SFK 4	61.525.263.191	59.995.112.052	-1.530.151.139
3. Rückgebuchte Kreditmarktschulden	3.998.537.376	3.633.371.592	-365.165.784
4. Übertragene Kreditermächtigungen	2.473.723.663	3.214.040.586	740.316.923
davon zum Ausgleich des Haushalts übertragen	2.473.723.663	2.769.805.463	296.081.800
nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) HG 2022/23 übertragen	0	444.235.123	444.235.123
Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrates	67.997.524.230	66.842.524.230	-1.155.000.000

Tabelle 8: Darstellung des Schuldenstands und der Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO

Die Kassenkredite betragen am Ende des Haushaltsjahres 2022 1.588 Mio. € (Vorjahr: 1.749 Mio. €). Die Wohnungsbaudarlehen beim Bund beliefen sich auf 416 Mio. € (Vorjahr: 440 Mio. €).

Die Entwicklung des Schuldenstands in Abgrenzung des Stabilitätsrates für die Jahre 2019 bis 2025 stellt sich wie folgt dar:

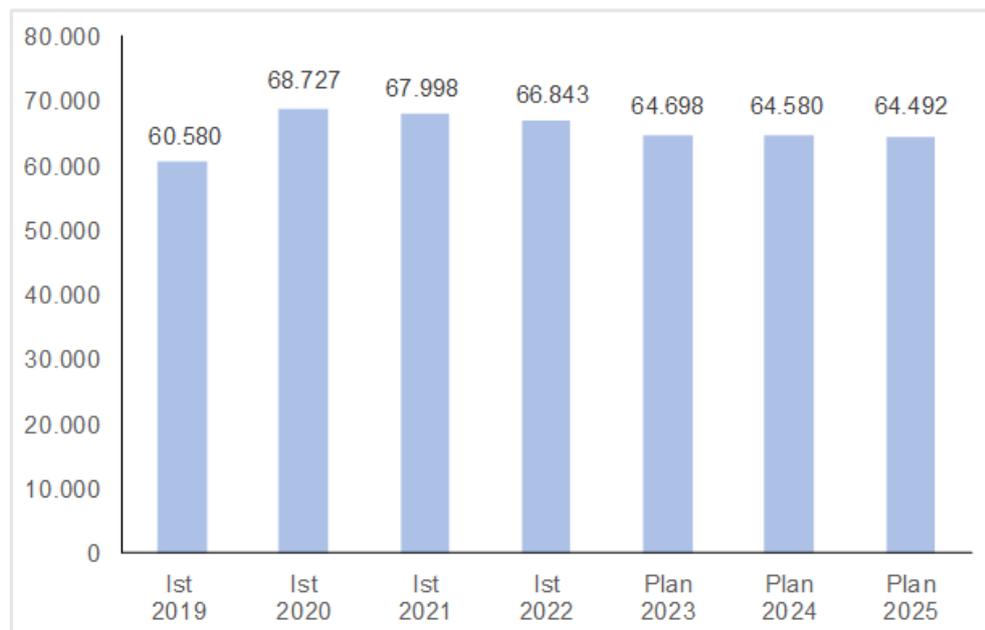


Abbildung 4: *Entwicklung der Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrates (in Mio. €)*

Der Schuldenstand verringerte sich zum 31.12.2022 gegenüber dem Vorjahr um 1.155 Mio. €. Die vorzeitige Tilgung eines Teilbetrags von 2.145 Mio. € der zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie aufgenommenen notsituationsbedingten Kredite im Haushaltsjahr 2023 wirkt sich auf die Schuldenstände der Jahre 2023, 2024 und 2025 im Plan aus. Mit der fünften Fortschreibung des Finanzierungsplans des COVID-19-Sondervermögens beschloss die Landesregierung eine weitere vorzeitige Tilgung notsituationsbedingter Kredite von 254 Mio. € für das Haushaltsjahr 2024. Diese ist in der Abbildung 4 nicht berücksichtigt.

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.

Für bestimmte finanzielle Transaktionen (§ 18 a Abs. 2 LHO) und zum Ausgleich konjunkturbedingter Schwankungen (§ 18 b LHO) können

neue Kredite zulässig sein. Weitere Ausnahmen 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.¹⁷ 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 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 Kreditaufnahme von der nach der Ex-post-Betrachtung ermittelten zulässigen Kreditaufnahme ab, wird der Differenzbetrag auf ein Kontrollkonto gebucht.

Die Konjunkturkomponenten, die sich im Abschluss der einzelnen Haushaltsjahre ergeben, sind in der Haushaltsrechnung nachzuweisen.¹⁸ Dieser „Symmetrienachweis“ soll es ermöglichen, nachlaufend zu bewerten, ob sich die konjunkturbedingten Kreditaufnahmen dem

¹⁷ 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.

¹⁸ § 3 Abs. 2 der Verordnung zur Ausführung der §§ 18 a, 18 b und 18 d LHO.

Konzept des Neuverschuldungsverbots entsprechend innerhalb eines Konjunkturzyklus ausgleichen.

Die im Zuge des Haushaltsplanentwurfs 2022 ermittelte Konjunkturkomponente betrug -227 Mio. €. Im Haushaltsabschluss 2022 ergab sich nach Fortschreibung der Konjunkturkomponente durch die Steuerabweichungskomponente von 1.471 Mio. € eine positive Konjunkturkomponente von 1.244 Mio. €.

Ohne Berücksichtigung der Abschneidegrenze¹⁹ von 5 % hätte die Steuerabweichungskomponente 3.727 Mio. € betragen und zu einer Konjunkturkomponente von 3.500 Mio. € geführt. Im Haushaltsabschluss 2022 wirkte sich die Abschneidegrenze somit auf die Konjunkturkomponente um 2.256 Mio. € mindernd aus. In dieser Höhe hätte die Landesregierung ohne die Regelung einer Abschneidegrenze der Konjunkturbereinigungsrücklage zusätzlich Mittel zuführen müssen. Wie sich die Konjunkturkomponente im Haushaltsplanentwurf über die jeweiligen Fortschreibungen im Haushaltsplan, im Nachtragshaushalt 2022 sowie im Haushaltsabschluss entwickelte, zeigt folgende Tabelle:

Bericht Haushalt 2022	Konjunkturkomponente HPE	Steuerabweichungskomponente	Fortgeschriebene Konjunkturkomponente
Haushaltsplanentwurf (HPE)	-227 Mio. €	-	-
Haushaltsplan		925 Mio. €	698 Mio. €
Nachtragshaushaltsplan 2022		1.471 Mio. €	1.244 Mio. €
Haushaltsrechnung		1.471 Mio. €	1.244 Mio. €

Tabelle 9: Entwicklung der fortgeschriebenen Konjunkturkomponente

In Höhe der in der Haushaltsrechnung fortgeschriebenen Konjunkturkomponente (1.244 Mio. €) entstand somit gemäß § 18 b LHO für das Haushaltsjahr 2022 eine Verpflichtung zur Tilgung konjunktureller Schulden (695 Mio. €) und im Übrigen eine verpflichtende Zuführung

¹⁹ Abschneidegrenze: Der absolute Betrag der Steuerabweichungskomponente ist auf höchstens 5 vom Hundert des Ansatzes der Steuereinnahmen im Entwurf des Haushaltsplans begrenzt (§ 18 b Abs. 3 LHO).

zur Konjunkturbereinigungsrücklage (549 Mio. €). Den Saldo der konjunkturellen Verschuldung und den Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage wies das Finanzministerium in der Haushaltsrechnung aus.²⁰

Gleiches gilt für das Konto, das dem Symmetrienachweis dient.²¹ Die im Haushaltsjahr 2021 ausgewiesene konjunkturelle Verschuldung von 695 Mio. € wurde vollständig getilgt, sodass sich der Saldo konjunktureller Verschuldung im Abschluss des Haushaltsjahres 2022 auf 0 € belief.

Die Konjunkturbereinigungsrücklage wies zum 31.12.2022 einen Bestand von 549 Mio. € aus. Dieser Bestand ist auf den Teil der fortgeschriebenen Konjunkturkomponente zurückzuführen, der über die verpflichtende Tilgung der konjunkturellen Verschuldung hinausging.

Notsituationsbedingte Kredite

Im Haushaltsjahr 2020 nahm das Finanzministerium 6.719,8 Mio. € notsituationsbedingte Kredite zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Anspruch.

Im Haushaltsjahr 2021 wurden keine weiteren notsituationsbedingten Kredite in Anspruch genommen und auch keine notsituationsbedingten Kredite getilgt. Im Haushaltsjahr 2022 wurden ebenfalls keine weiteren notsituationsbedingten Kredite aufgenommen, durch das Mehrergebnis aus dem Abschluss 2022 aber in Höhe von rd. 509 Mio. € vorzeitig getilgt.

²⁰ Haushaltsrechnung 2022, Abschnitt II, S. 10, Nr. 4.2.3.

²¹ Haushaltsrechnung 2022, Abschnitt II, S. 10, Nr. 4.2.4.

Haushaltsjahr	Inanspruchnahme Kredite	Tilgung im Haushaltsjahr	Gesamtbestand zum Jahresende
2020	6.719,8 Mio. €	-	6.719,8 Mio. €
2021	-	-	6.719,8 Mio. €
2022	-	508,7 Mio. €	6.211,1 Mio. €

Tabelle 10: Inanspruchnahme und Tilgung notsituationsbedingter Kredite

Die Landesregierung teilte mit, dass für das Haushaltsjahr 2023 eine vorzeitige Tilgung von nicht mehr für Zwecke des COVID-19-Sondervermögens benötigten notsituationsbedingten Krediten von 2,145 Mrd. € vorgenommen wurde. Im Haushaltsjahr 2024 plant die Landesregierung eine weitere vorzeitige Tilgung notsituationsbedingter Kredite von 254 Mio. €.

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).

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 2022 erfasste das Finanzministerium verschiedene finanzielle Transaktionen im Sinne von § 18 a Abs. 2 LHO. Der ausgewiesene Saldo der finanziellen Transaktionen betrug 48.673.818,48 €.

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 2022 übernommenen Verpflichtungen aus „Bürgschafts-, Garantie- oder ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen“ betragen nach der Haushaltsrechnung²² unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 5.504.744.543,12 € (Vorjahr: 6.397.670.379,70 €). Zum 31.12.2022 ergab sich aus diesen Verpflichtungen ein Restobligo, d. h. ein verbleibendes finanzielles Risiko, von 4.942.677.031,62 €. Die für das Haushaltsjahr 2022 nachgewiesene Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug nach Berücksichtigung von Ausgabeabsetzungen (= Einnahmen) -1.732.698,48 €. Unter Berücksichtigung einer Ausfallzahlung aus dem COVID-19-Sondervermögen von 2.214.835,83 € betrug der vom Land zu tragende Nettoausfall 482.137,35 €²³ (Vorjahr: -304.268,57 €).

Nach Berücksichtigung weiterer Einnahmen²⁴ – wie Zinsen und Tilgungen auf Forderungen aus vom Land anerkannten und abgerechneten Bürgschaftsausfällen – ergab sich für das Jahr 2022 eine Netto-Inanspruchnahme von 57.806,49 €.

Das Finanzministerium war gemäß § 4 Abs. 1 des HG 2022/23 ermächtigt, für das Haushaltsjahr 2022 Garantien und Bürgschaften zu lasten des Landes bis zur Höhe von 2.032.000.000 € einzugehen. Weitere Ermächtigungen zur Übernahme von Bürgschaften und Garantien ergeben sich aus § 4 Abs. 4 und 5 des HG 2022/23 und §§ 1 und 5 NORD/LB-Gesetz.²⁵

Ausweislich der sogenannten Veränderungsnachweisung zum Hauptbuch der Landesschulden über die noch laufenden Bürgschaften und Garantien des Landes mit Stand vom 31.12.2022 übernahm das Land im Jahr 2022 Bürgschaften von 224.382.766,34 €. Unter

²² Haushaltsrechnung 2022, Abschnitt II, S. 14, Nr. 1.

²³ Fn. 22, S. 15, Nr. 2.

²⁴ Kapitel 13 25 Titel 141 70 und 141 71.

²⁵ Vgl. auch Nrn. 1 b) bis e) der vorgenannten Nachweisung.

Hinzurechnung der Bürgschaften und Garantien für den Wohnungsbau (über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank) von 28.000.000 € ergibt sich ein Gesamtbetrag von 252.382.766,34 €.

2.4 Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es dem Land, Verpflichtungen (z. B. für Investitionen) einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Sie müssen im Haushaltsplan gemäß § 38 LHO ausgebracht werden.

Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2022 enthält eine Übersicht über die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen.²⁶

Der LRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass die „Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2022 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen“ fehlerhaft ist. Die fehlerhaften Werte der Nachweisung sind in der folgenden Tabelle in roter Schrift dargestellt:

VE belegt	2023	2024	2025	2026	2027 ff.	Summe
bis 31.12.2021	645,4	364,4	263,9	210,1	2.555,7	4.039,4
Korrekturbetrag	-1,3	-2,0	-0,7	-3,6	-2.381,0	-2.388,6
in 2022	397,6	264,1	161,4	95,1	106,2	1.024,4
bis 31.12.2022	1.041,6	626,6	424,7	301,5	280,9	2.675,2

Tabelle 11: *Eingegangene Verpflichtungen – vor Korrektur (in Mio. €)*

Das Finanzministerium teilte mit, dass durch eine fehlerhafte Formel in der Spalte für die Belegung 2027 ff. falsche Bestände übernommen worden seien. Darüber hinaus sei eine in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigung im Kapitel 04 06 vom Ressort versehentlich nicht zur Haushaltsrechnung 2022 gemeldet worden.

²⁶ Haushaltsrechnung 2022, Abschnitt II, S. 20.

Das Finanzministerium übersandte dem LRH eine korrigierte Liste der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen. Danach stellen sich die eingegangenen Verpflichtungen wie folgt dar:

VE belegt	2023	2024	2025	2026	2027 ff.	Summe
bis 31.12.2021	645,4	364,4	263,9	210,1	1.287,1	2.770,9
Korrekturbetrag	-1,3	-2,0	-0,7	-5,2	6,4	-2,8
in 2022	397,8	264,4	161,7	95,3	154,4	1.073,5
bis 31.12.2022	1.041,8	626,8	424,9	300,1	1.447,9	3.841,6

Tabelle 12: Eingegangene Verpflichtungen – nach Korrektur (in Mio. €)

Der korrigierte Betrag der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen mit Stand 31.12.2022 beträgt 3,8 Mrd. € und liegt damit um 1,2 Mrd. € über dem in der Haushaltsrechnung 2022 ausgewiesenen Betrag (Tabelle 11, letzte Spalte). Die Abweichung der Verpflichtungsermächtigungen mit Stand 31.12.2021 liegt ebenfalls im Milliardenbereich. Der LRH fordert die Landesregierung auf, diesen Fehler in der Haushaltsrechnung 2022 unverzüglich zu korrigieren.

Über die benannten Verpflichtungsermächtigungen hinaus ging das Land im Haushaltsjahr 2022 zudem Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigungen) von 7,4 Mio. € ein, die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können.²⁷ Die Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen betrug damit 3.849 Mio. €.

Die Summe der im Haushaltsplan 2022 ausgebrachten Ermächtigungen, über das Haushaltsjahr 2022 hinaus Verpflichtungen zulasten des Landes einzugehen, wurde auf 1.597.212.000 € festgesetzt.²⁸ Hiervon nahm das Land Verpflichtungsermächtigungen von 1.073.517.200 € in Anspruch.

Es wurden damit etwa zwei Drittel der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen genutzt. Die Ressorts sind aufgefordert,

²⁷ Haushaltsrechnung 2022, Abschnitt II, S. 26.
²⁸ § 1 Satz 2 HG 2022/23 vom 16.12.2021.

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 Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig von den Ressorts zu prüfen ist.

3 Personalhaushalt des Landes Niedersachsen: Ein Überblick

Das Personal ist eine der wichtigsten Ressourcen des Landes. Die Entwicklungen der Personalausgaben, Personalmengen und Planstellen zeigten über viele Jahre einen stetig steigenden Trend. Aufgrund ihrer Höhe und der langfristigen Folgewirkungen sind die Personalausgaben eine wesentliche Steuerungsgröße, insbesondere bei Konsolidierungsbestrebungen. Sie begrenzen die Handlungsspielräume des Landes auch für neue politische Prioritäten und Herausforderungen.

In Anbetracht der demografiebedingt hohen Personalabgänge in den kommenden Jahren muss das Land die Personalplanung und den Personaleinsatz intensiver steuern.

3.1 Personalmenge

Die Personalmenge, also beamtetes und tarifbeschäftigtes Personal zusammen, wird im Kernhaushalt durch das Beschäftigungsvolumen in Vollzeiteinheiten²⁹ (VZE) abgebildet und begrenzt.

Eine entsprechende Größe für das Personal außerhalb des Kernhaushalts ist aus dem Haushalt nur bei wenigen Landesbetrieben ablesbar, für die Hochschulen grundsätzlich gar nicht. Entwicklungen in diesem Bereich sind somit aus dem Haushalt nur in wenigen Fällen und in der Gesamtheit gar nicht ablesbar.

Im Kernhaushalt beschäftigte das Land im Jahr 2022 Personal im Umfang von 135.229 VZE.

In den Jahren 2013 bis 2022, also in der 17. und 18. Wahlperiode des Landtages, kam es dabei zu einer Steigerung von 4.733 VZE. Betrachtet man die Entwicklungen der Jahre seit 2013, zeigt sich sowohl im Haushaltsplan als auch bei der tatsächlichen Besetzung gemäß

²⁹ Beschäftigungsvolumen ist ein feststehender Begriff im Rahmen der Personalkostenbudgetierung, die nur im Kernhaushalt gilt.

Haushaltsrechnung – mit wenigen Ausnahmen – ein kontinuierlicher Anstieg.

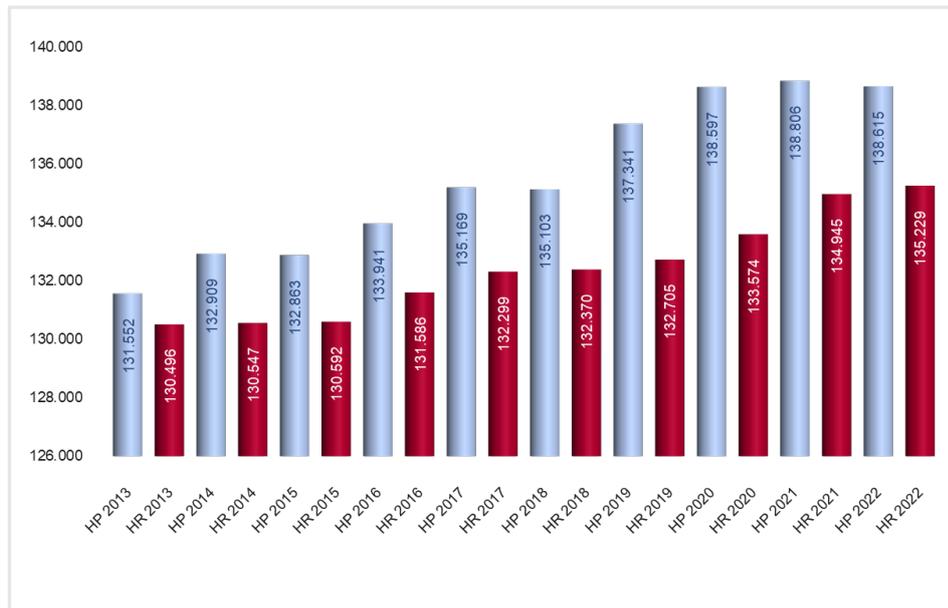


Abbildung 5: Beschäftigungsvolumen – alle Einzelpläne – Plan- und Ist-Entwicklung nach Haushaltsplan (HP) und Haushaltsrechnung (HR)

Auffällig ist, dass sich das planerische Beschäftigungsvolumen vom Jahr 2021 zum Jahr 2022 um 191 VZE reduzierte. Ursächlich hierfür dürften die vom Land bei der Aufstellung des Haushalts 2022/23 umgesetzte Einsparmaßnahmen sein.³⁰ Die Landesregierung hatte u. a. den Abbau von 50 % des nicht ausgeschöpften Beschäftigungsvolumens vorgesehen. Rechnerisch führte das zu einer Kürzung bei der Aufstellung des Haushalts 2022 um 808 VZE. Trotz dieser Einsparvorgabe sank aber das Beschäftigungsvolumen nur in erheblich geringem Umfang, nämlich um 191 VZE. Letztlich schränkte die Einsparmaßnahme nur potenzielle Handlungsspielräume der Ressorts ein – und das auch nur im Umfang von 50 % des nicht ausgeschöpften Beschäftigungsvolumens. Es handelte sich aus Sicht des LRH damit um eine formale, weiterhin zu kurz greifende Korrektur bisher zu großer Spielräume.

³⁰ Diese Maßnahmen hatte der LRH bereits untersucht: Jahresbericht 2022, S. 148 „Nachhaltige Entwicklung des Personalhaushalts trotz gezielter Einsparmaßnahmen fraglich“.

Die Gesamtbetrachtung zeigt außerdem, dass die Einsparungen teilweise durch Aufwüchse wieder aufgezehrt wurden. Zudem stieg die tatsächliche Besetzung vom Jahr 2021 zum Jahr 2022 sogar an. Auch in der Planung entfaltete die Maßnahme keine nachhaltige Wirkung: Schon im Jahr 2023 folgte direkt wieder ein Anstieg des Beschäftigungsvolumens um 135 VZE.

3.2 Ausgaben für Personal

Die Darstellung der Ausgaben für Personal innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts variiert stark. Im Kernhaushalt sind die Personalausgaben in der Hauptgruppe 4 veranschlagt.

Für das Personal außerhalb des Kernhaushalts fehlt eine vergleichbare Darstellung. Für die Landesbetriebe und Hochschulen dokumentieren Haushaltsplan und Haushaltsrechnung den dort entstandenen Personalaufwand³¹. Im Unterschied zu den kameral ermittelten Personalausgaben der Hauptgruppe 4 umfasst der Personalaufwand auch Rückstellungen oder Drittmittel als Finanzierungsquelle für die anfallenden Ausgaben.³² Insbesondere im Hochschulbereich machen Drittmittel als Finanzierungsquelle für den Personalaufwand einen erheblichen Teil des gesamten Personalaufwands aus. Dieser Teil wird nicht aus dem Landeshaushalt finanziert.

Einen vollständigen Überblick der Ausgaben für Personal, die das Land insgesamt finanziert, liefert der Haushalt demnach nicht.

3.2.1 Kernhaushalt

Die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 entwickelten sich in der Zeit von 2013 bis 2022 stetig steigend.

³¹ § 275 Abs. 2 Nr. 6 Handelsgesetzbuch.

³² Das gilt gleichermaßen für den ebenfalls enthaltenen Personalaufwand für Krankenversorgung der Universitätskliniken.

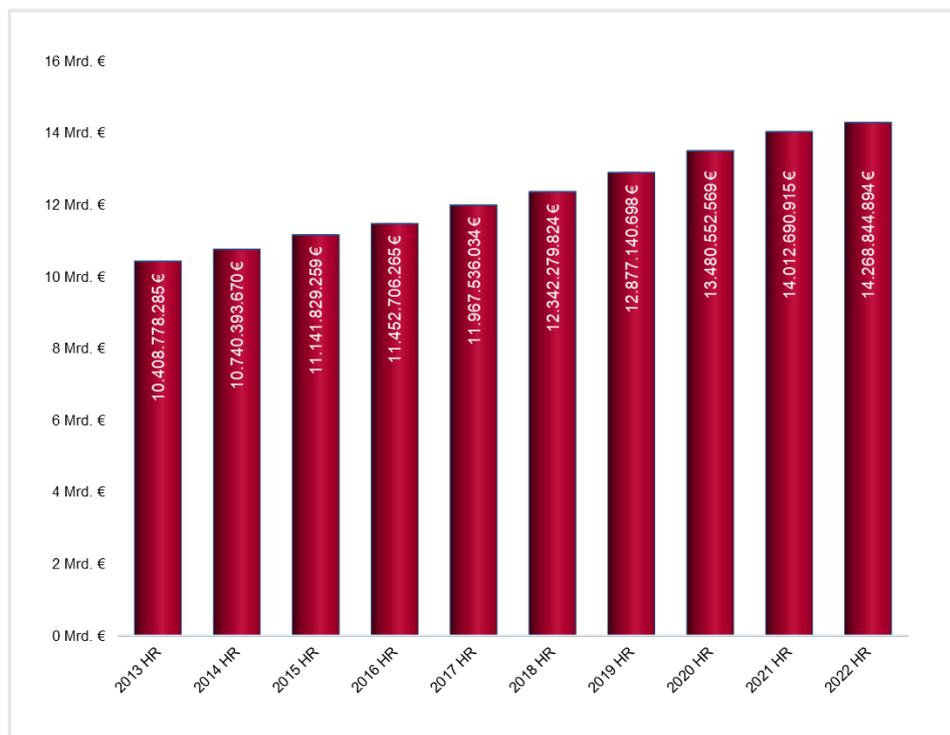


Abbildung 6: Entwicklung der Personalausgaben der Hauptgruppe ⁴³³

Zu berücksichtigen ist bei der Steigerung, dass sich hier regelmäßige Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifsteigerungen erhöhend auswirken. Auch die Veränderung der Besoldungsstruktur hin zu immer mehr höherwertigen Dienstposten³⁴ trägt zum Anstieg bei.

Neben diesen erhöhenden Effekten kommt ein kontinuierlicher Aufwuchs der Personalmenge hinzu. Inwieweit sich diese Entwicklung durch den demografischen Wandel und den Fachkräftemangel abflacht oder gar umkehrt, wird anhand der tatsächlichen Besetzung in den kommenden Jahren zu beobachten sein.

3.2.2 Außerhalb des Kernhaushalts

Das Land finanziert Personal weit über den Kernhaushalt hinaus. Ein wesentlicher Teil entfällt auf Landesbetriebe und Hochschulen. Der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung weisen für diese Einrichtungen den Personalaufwand aus, der – wie aufgezeigt – u. a. auch das

³³ 2013 bis 2022 Daten der Haushaltsrechnung.

³⁴ Abschnitt 3.3.

Personal umfasst, das nicht vom Land, sondern durch Drittmittel finanziert wird.³⁵

In der Zeit von 2013 bis 2022 zeigte sich auch bei dem Personalaufwand³⁶ von 15 Landesbetrieben und 19 Hochschulen ein deutlicher Anstieg.

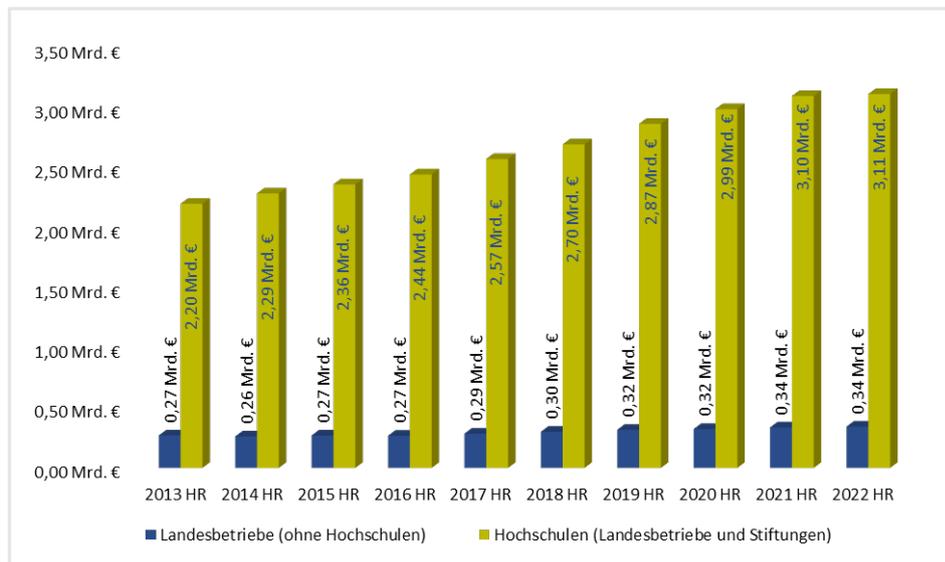


Abbildung 7: Personalaufwand der Landesbetriebe und Hochschulen

Selbst unter Berücksichtigung dieses Personalaufwands sind noch nicht sämtliche Ausgaben für Personal erfasst, die das Land tatsächlich finanziert: Es gibt weitere Ausgliederungen, wie beispielsweise die Anstalt Niedersächsische Landesforsten, die Landwirtschaftskammer Niedersachsen, die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank sowie die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG, deren Aufgaben früher im Kernhaushalt verortet waren. Ausgaben des Landes für

³⁵ Das gilt gleichermaßen für den ebenfalls enthaltenen Personalaufwand für Krankenversorgung der Universitätskliniken.

³⁶ Entnommen aus der jeweiligen „Übersicht über die Ergebnisse der Wirtschaftspläne der Landesbetriebe (ohne Hochschulen)“ und der „Übersicht über die Ergebnisse der Gewinn- und Verlustrechnungen der Hochschulen (Landesbetriebe und Stiftungen)“; jeweils Abschnitt III der Haushaltsrechnung „Aktivitäten des Landes außerhalb des Kernhaushaltes“.

das Personal, das in diesen Einrichtungen heute noch Landesaufgaben wahrnimmt, sind aus dem Haushalt nicht erkennbar.³⁷

3.3 Planstellen

Für das beamtete Personal muss eine besetzbare Planstelle verfügbar sein.³⁸

3.3.1 Planstellenentwicklung im Kernhaushalt und bei den Landesbetrieben

Die Zahl der besetzbaren Planstellen des Kernhaushalts stieg seit dem Jahr 2013 fast durchgehend an.

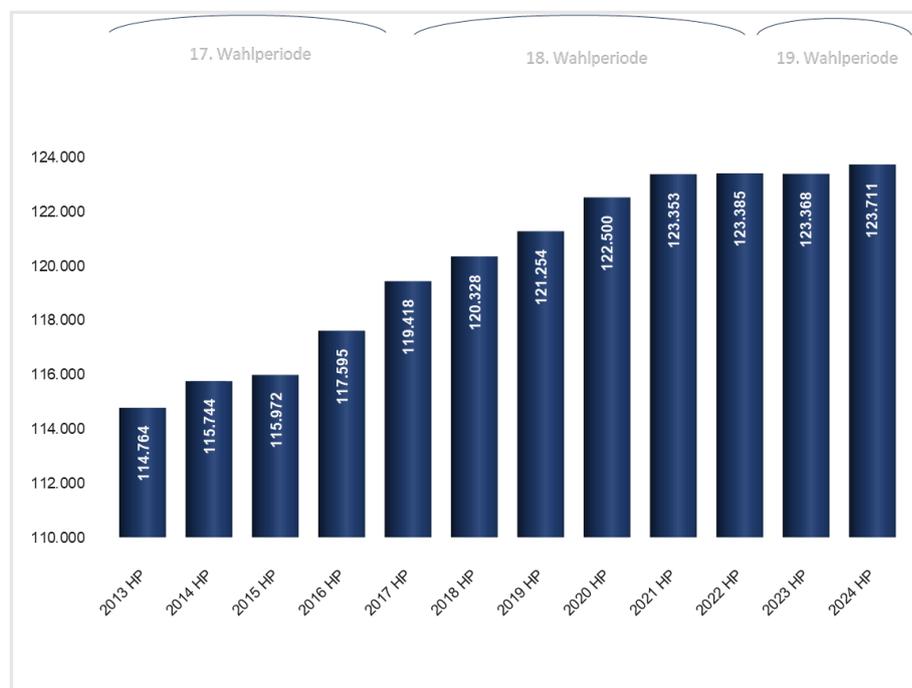


Abbildung 8: Entwicklung Planstellen im Kernhaushalt

³⁷ Lediglich für die Anstalt Niedersächsische Landesforsten enthalten die Erläuterungen zu Kapitel 09 80 u. a. den Erfolgsplan mit Angaben zum Personalaufwand in Summe und nach Produktbereichen aufgeteilt.

³⁸ Planstellen sind Stellen für planmäßige Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter im Sinne des § 17 Abs. 5 LHO in Verbindung mit § 49 Abs. 1 LHO.

Für die Landesbetriebe, also außerhalb des Kernhaushalts, zeigte sich in diesem Zeitraum folgende Entwicklung:



Abbildung 9: Entwicklung der Planstellen der Landesbetriebe

Vom Jahr 2023 zum Jahr 2024 reduzierten sich die Planstellen der Landesbetriebe gemäß Haushaltsplan um 739 erheblich. Dieser Rückgang ist fast ausschließlich darauf zurückzuführen, dass die Universität Hannover zum 01.01.2024 von einem Landesbetrieb zu einer Stiftungshochschule umgewandelt wurde. So wies der Stellenplan im Jahr 2023 für diesen Landesbetrieb noch 737 Planstellen³⁹ aus. Da die Planstellen der Stiftungshochschulen im Haushalt nicht abgebildet werden, ergibt sich insoweit kein vollständiges Bild.

Hinter der Reduzierung der Planstellen verbirgt sich daher keine echte Einsparung für den Landeshaushalt. Denn letztlich finanziert das Land das beamtete Personal dieser Planstellen über Finanzhilfen an die Stiftungshochschule weiter.⁴⁰ Ferner leistet das Land die Versorgungs-

³⁹ Einschließlich undotierter Planstellen.

⁴⁰ Einschließlich Beihilfeleistungen, § 6 Verordnung über die „Stiftung Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover“ (StiftVO-LUH).

bezüge für dieses beamtete Personal, wenn es in den Ruhestand getreten ist.⁴¹

3.3.2 Planstellen in den Ministerialkapiteln – Bilanz der Wahlperioden

In den Ministerien⁴² stiegen die Planstellen im Zeitraum 2013 bis 2024 erheblich an und zwar um fast 700. Das entspricht 34,2 %. Zum Vergleich: Der Anstieg im Kernhaushalt ohne Ministerialkapitel lag im gleichen Zeitraum bei 7,3 %.

Von den fast 700 zusätzlichen Planstellen in den Ministerialkapiteln entfielen 83 auf die höherwertige und ausgabenintensive B-Besoldung. Ordnet man die Planstellenentwicklung in den Ministerien den Wahlperioden zu, ergibt sich ein Anstieg

- in der 17. Wahlperiode (Jahre 2013 bis 2017) um 387, davon 26 Planstellen in der Besoldungsgruppe A 16 sowie 19 Planstellen in der B-Besoldung,
- in der 18. Wahlperiode (Jahre 2017 bis 2022) um 187, davon 24 Planstellen in der Besoldungsgruppe A 16 sowie 40 Planstellen in der B-Besoldung und
- in der laufenden 19. Wahlperiode seit November 2022 bereits um 124 Planstellen, davon acht in der Besoldungsgruppe A 16 sowie 24 in der B-Besoldung.

Der Anstieg für die Ministerien in der laufenden Wahlperiode um 124 Planstellen in nur zwei Haushaltsjahren ist bemerkenswert hoch.

3.3.3 Verschiebung des Besoldungsgefüges im Kernhaushalt

Anhand der besoldungsgruppenbezogenen Auswertungen der Planstellen des Kernhaushalts (ohne Schulkapitel) zeigt sich außerdem,

⁴¹ § 5 StiftVO-LUH.

⁴² Alle #01-Kapitel, ohne 01 01 (Landtag), 14 01 (LRH) und 17 01 (Landesbeauftragter für den Datenschutz).

wie sich das Besoldungsgefüge prozentual im Zeitraum der Jahre 2013 bis 2024 entwickelte.

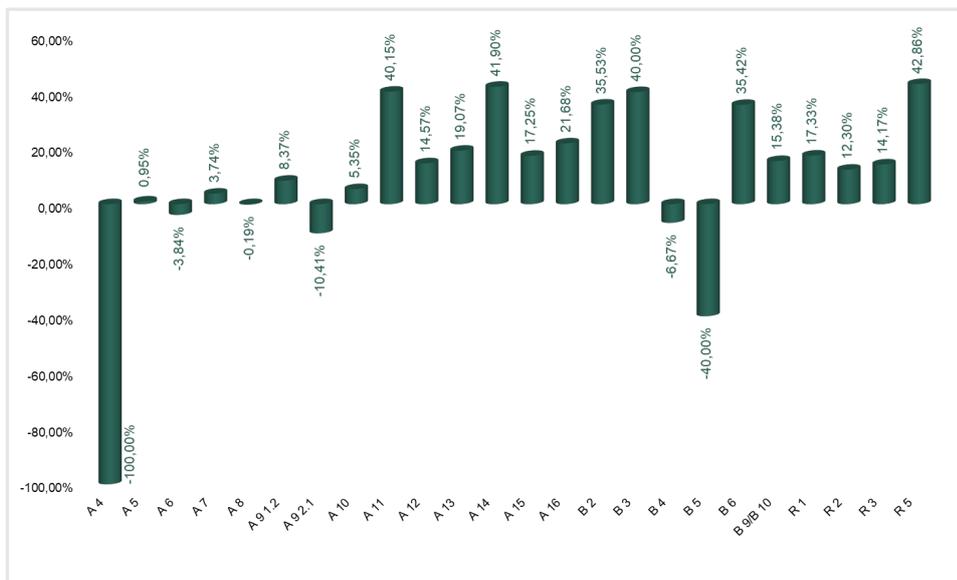


Abbildung 10: *Prozentuale Veränderungen zwischen den Jahren 2013 und 2024 nach Besoldungsgruppen (ohne Schulkapitel 07 10 bis 07 20); Besoldungsgruppen ohne Veränderungen sind nicht ausgewiesen*

Das Besoldungsgefüge hat sich im Kernhaushalt hin zu den höherwertigen Besoldungsgruppen verschoben und damit auch dazu beigetragen, die Personalausgaben weiter zu erhöhen.

3.3.4 Planstellenhebungen im Schulbereich

Für den Bereich der Grund-, Haupt- und Realschul-Lehrkräfte (GHR-Lehrkräfte)⁴³ sowie der Lehrkräfte für Fachpraxis vollzog das Land mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2024 Hebungen der Einstiegsämter und in der Folge notwendige Hebungen bei Funktions- und Beförderungsämtern.

⁴³ Lehrkräfte mit einer Lehrbefähigung für das Lehramt an Grundschulen, das Lehramt an Grund- und Hauptschulen, das Lehramt an Grund-, Haupt- und Realschulen, das Lehramt an Realschulen und das Lehramt an Haupt- und Realschulen.

Die Grafik veranschaulicht die umfangreichen Planstellenhebungen, vor allem die über 20.000 Hebungen von der Besoldungsgruppe A 12 zu A 13, vom Jahr 2023 zum Jahr 2024 in den Schulkapiteln⁴⁴:

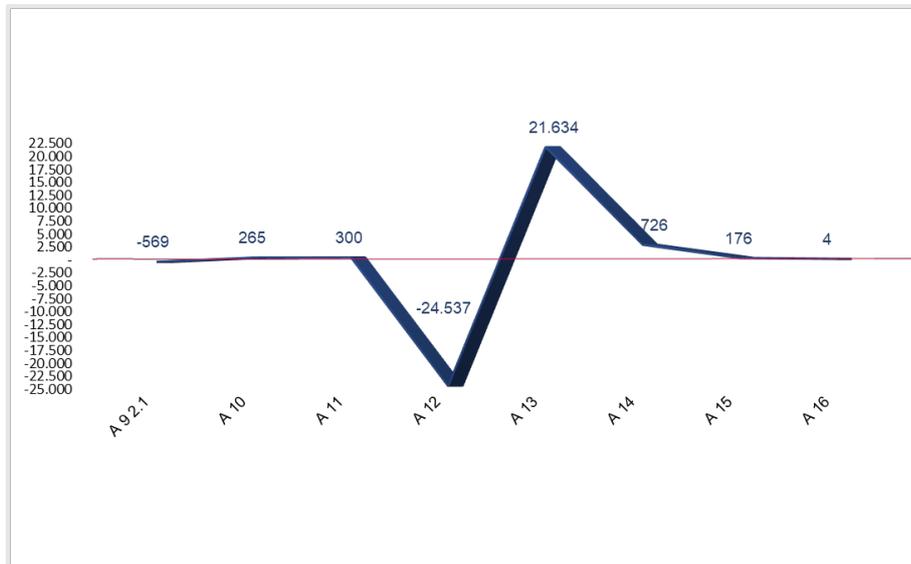


Abbildung 11: Entwicklung vom Jahr 2023 zum Jahr 2024 nach Besoldungsgruppen – A 9 Laufbahngruppe 2 bis A 16 –, Kapitel 07 10 bis 07 20

Die finanziellen Auswirkungen ergeben sich aus der Begründung zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2024 und bestehen im Wesentlichen aus einem jährlichen Mehraufwand von rd. 152,8 Mio. €.⁴⁵ Zudem erhöhen die Hebungen langfristig die Versorgungsausgaben.

⁴⁴ Kapitel 07 10 bis 07 20.

⁴⁵ Drs. 19/2229, Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2024, S. 31.

3.4 Versorgung

Die Versorgungsausgaben des Landes entwickelten sich in den Jahren 2013 bis 2022 wie folgt:

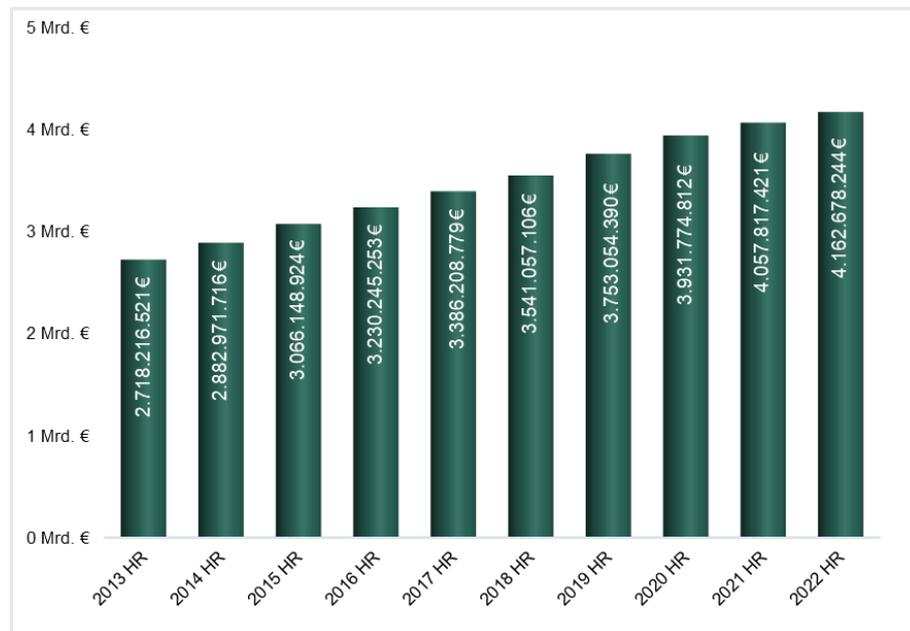


Abbildung 12: Entwicklung der Versorgungsbezüge⁴⁶

Die regelmäßigen Versorgungsanpassungen wirkten sich ebenso erhöhend aus wie die anwachsende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Allein in den Jahren 2013 bis 2022 stieg die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger von 83.306 auf 107.365.⁴⁷ Die Entwicklung stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

⁴⁶ Obergruppe 43.

⁴⁷ Daten aus der Versorgungsempfängerstatistik des Landesamts für Statistik Niedersachsen (LSN).

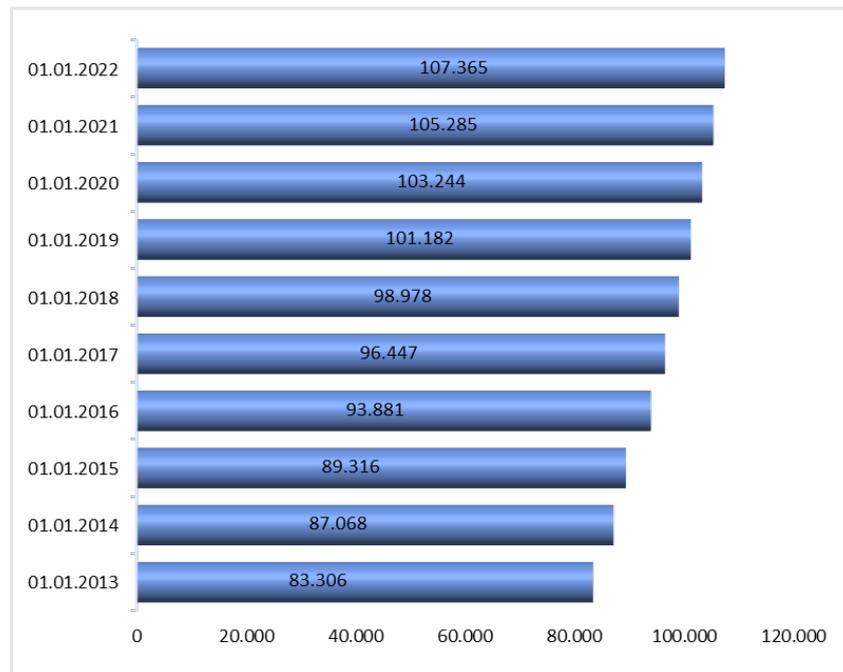


Abbildung 13: *Entwicklung Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger⁴⁸*

Auch die Veränderungen der Besoldungsstruktur hin zu höherwertigen Dienstposten⁴⁹ trugen zum Anstieg bei. Langfristig werden auch die Planstellenhebungen im Schulbereich die Versorgungsausgaben erhöhen.

Perspektivisch entwickeln sich die Versorgungsausgaben nach der aktuellen Prognose des LSN voraussichtlich wie folgt:

⁴⁸ Vgl. Fn. 47.

⁴⁹ Abschnitt III, Beitrag 3, Nr. 3.3.3.

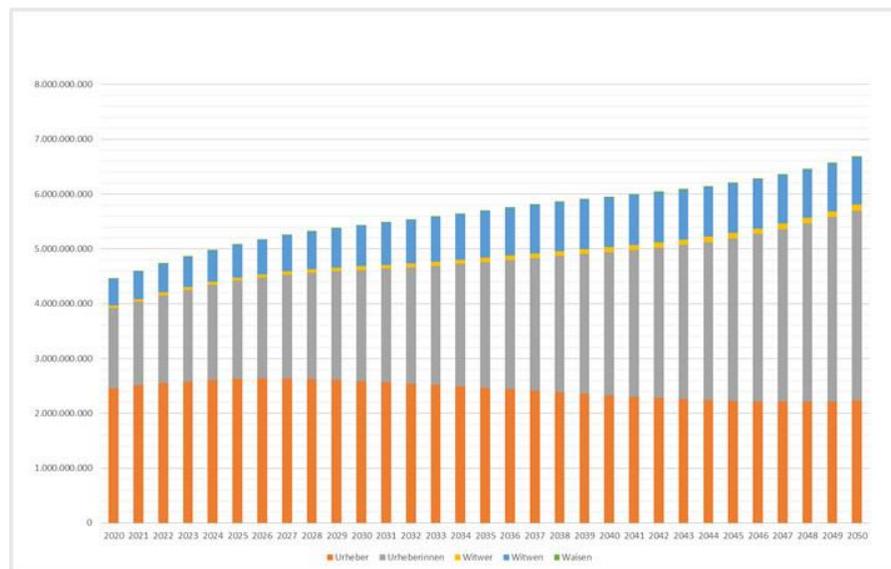


Abbildung 14: Vorausberechnete Entwicklung der Versorgungsausgaben – jährliche Erhöhung der Bezüge um 2 %.⁵⁰

3.5 Verstärkter Steuerungsbedarf aufgrund demografiebedingt hoher Personalabgänge

Ausweislich des aktuellen Personalstrukturberichts waren 251.245 Beschäftigte zum Stichtag 30.06.2021 beim Land tätig, davon gehörten 211.210 Personen zum Stammpersonal.⁵¹

Aufgrund des Berichts ist davon auszugehen, dass beim Stammpersonal die Altersabgänge in fünf Jahren bei 11 % (absolut 23.185) und in zehn Jahren bei 24 % (absolut 50.770) liegen werden. Durch die jeweilige Altersstruktur ist dabei in den Ressorts eine unterschiedliche Belastung zu erwarten.⁵²

In Anbetracht dieser demografiebedingt hohen Personalabgänge in den kommenden Jahren wird sich der Bedarf für eine zielgerichtete Steuerung der Personalplanung und des Personaleinsatzes deutlich verstärken.

⁵⁰ Quelle: Datenmaterial und Abbildung des LSN aus dem Jahr 2024.

⁵¹ Personalstrukturbericht des Landes Niedersachsen 2021, S. 16. Zum Stammpersonal gehören die dauerhaft und befristet Beschäftigten.

⁵² Personalstrukturbericht des Landes Niedersachsen 2021, S. 17.

Schwerpunkt: Sanierungs- und Investitionsstau

Verschlechterung der Infrastruktur gefährdet das Landesvermögen

Deutschland, eine der führenden Volkswirtschaften der Welt, steht vor einer Herausforderung von enormem Ausmaß – dem Sanierungs- und Investitionsstau. Über Jahre hinweg vernachlässigte der Staat die Instandsetzung und Modernisierung von wichtiger Infrastruktur wie Straßen- und Schienennetz, Brücken, Schulen und anderen öffentlichen Gebäuden. Dies beeinträchtigt nicht nur deren Nutzbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger, sondern gefährdet auch die wirtschaftliche Entwicklung des Landes.

Im europäischen Durchschnitt wurden in den Jahren 2000 bis 2020 jährlich etwa 3,7 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Straßen, Schulbau und andere staatliche Investitionen aufgewendet. Deutschland lag mit durchschnittlich 2,1 % des BIP deutlich darunter.⁵³ Diese Lücke lässt sich weder durch ökonomische, fiskalische, demografische noch institutionelle Faktoren allein erklären.

Erosion des öffentlichen Vermögens

Eine nur auf den offensichtlichen oder dringendsten Erhaltungsbedarf ausgerichtete Beseitigung von Schäden kommt in vielen Bereichen der Infrastruktur einem „Fahren-auf-Sicht“ gleich. Dies vernachlässigt den nutzungs- und alterungsbedingten Substanzverlust und hat unverhältnismäßig hohe und damit unwirtschaftliche Sanierungskosten zur Folge.

Für Niedersachsen stellt der Wert der landeseigenen Gebäude und der Infrastruktur einen wesentlichen Teil des Landesvermögens dar. Wenn das Land Ersatzinvestitionen vernachlässigt und notwendige Instandhaltungen unterlässt, findet ein Werteverzehr statt. Das Vermögen

⁵³ Vgl. Felix Rösel, Julia Wolffson; Chronischer Investitionsmangel – eine deutsche Krankheit; in: Wirtschaftsdienst, 2022, Heft 7, S. 529 bis 533.

sinkt. Dies stellt neben der Verschuldung eine zusätzliche Belastung späterer Generationen dar.

Bestandteile des Schwerpunkts

Der LRH hat für diesen Jahresbericht daher den öffentlichen Sanierungs- und Investitionsstau als Schwerpunktthema gewählt. Er beschäftigt sich in den folgenden Beiträgen mit wesentlichen Bereichen der Infrastruktur des Landes:

- Landesstraßen, Brücken und Radwege,
- Wasserwirtschaftliche Anlagen,
- Staatlicher Hochbau,
- Landesweite Entwicklung der Kliniken und der Hochschulmedizin.

Aus den Beiträgen ist ablesbar, dass im Tief- und Wasserbau Erkenntnisse über den Zustand der Infrastruktur, auch durch Informationen zu Abschreibungen und durch bilanzielle Kennwerte, durchaus vorhanden sind. Das Land weiß dort, welche Mittel es allein für den Substanzerhalt jährlich bereitzustellen hätte. Gleichwohl wird durch eine dauernde Unterausstattung mit Mitteln ein fortschreitender Substanzverlust und damit ein Werteverzehr sehenden Auges hingenommen. Im Hochbau mangelt es allerdings bereits an der durchgängigen Kenntnis aller Schäden. Eine komplette Erhebung wird als zu aufwendig abgelehnt. Die enorme Dimension der Finanzbedarfe für alle Ebenen der Krankenhausstruktur ist zwar erkennbar, bei Weitem aber nicht in einer Finanzplanung abgebildet.

In einer Gesamtsicht auf alle Beiträge wird deutlich, dass das immobile Vermögen des Landes häufig nachrangig berücksichtigt wird. Wertverluste und der Verschleiß werden in Kauf genommen, das Vermögen schmilzt. Gebäude, Straßen und Bauwerke der öffentlichen Hand

stellen erhebliche Vermögenswerte dar. Sie dienen der Erfüllung zentraler öffentlicher Aufgaben. Mit diesen Werten muss nachhaltiger umgegangen werden.

Fehlende Übersicht über die Vermögensentwicklung

In der Haushaltsrechnung beschränkt sich die Vermögensnachweisung des Landes auf die Abbildung der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens. Wesentliche Teile des Landesvermögens finden somit weder Eingang in die Vermögensnachweisung noch kann die Entwicklung im Zeitablauf analysiert werden. Der LRH hält diese verkürzte Abbildung des Vermögens des Landes insbesondere auch angesichts des immensen Sanierungs- und Investitionsstaus nicht mehr für angemessen und zeitgemäß. Die in der Haushaltsrechnung enthaltenen Informationen bieten keine ausreichende Grundlage für den Haushaltsgesetzgeber, sich einen umfassenden Überblick über die Vermögenslage des Landes zu verschaffen. Auf den Abschnitt III, Nr. 2.1 dieses Jahresberichts wird hingewiesen.

Befunde auf kommunaler Ebene Niedersachsens

Auch die überörtliche Kommunalprüfung hat Erkenntnisse zum Sanierungs- und Investitionsstau gewonnen. So wurden zuletzt im Zeitraum 2022/23 die Städte und Gemeinden mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern betrachtet. Bei den 96 untersuchten Städten und Gemeinden lag nach deren Angaben der durchschnittliche Investitionsrückstand bei 3.053 € je Einwohnerin und Einwohner, was eine Steigerung von 28,5 % gegenüber einer ersten Erhebung aus den Jahren 2020/21 bedeutet. Weit über die Hälfte (61 %) der Investitionsrückstände entfallen auf die Infrastrukturbereiche „Schulen“ (37 %) sowie „Straßen“ (24 %). Diese Anteile entsprechen etwa den Werten der ersten Erhebung und zeigen, dass sich die großen Blöcke der Investitionsrückstände in den niedersächsischen Kommunen verfestigten. Als Hauptursachen gaben die Kommunen fehlende

Finanzierungsmöglichkeiten, Personalmangel in der Bauverwaltung sowie fehlende Baukapazitäten an.

Insgesamt zeigt sich, dass nicht durchgeführte, notwendige Investitionen erhebliche Risiken sowohl für den Landeshaushalt als auch für die kommunalen Haushalte bergen.

4 Verkehrsinfrastruktur: Wer an der Sanierung spart, zahlt in der Zukunft drauf

Das Land stellt der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr zu wenig Geld zur Verfügung. Sie kann damit die sanierungsbedürftige Verkehrsinfrastruktur nicht vor einer weiteren Verschlechterung bewahren. Besonders die Fahrbahnen und Brücken werden aufgrund des zunehmenden Schwerverkehrs betroffen sein. Das Land wird durch den beschleunigten Verfall und steigende Kosten zukünftig finanziell übermäßig belastet.

Zustand der Verkehrsinfrastruktur hat sich verschlechtert

Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) ist dafür zuständig, die Verkehrsinfrastruktur dauerhaft zu erhalten. Dazu gehören ca. 8.000 km Landesstraßen mit ca. 5.100 km Radwegen sowie rd. 2.100 Brücken. Eine aktuelle Prognose des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr sagt für Deutschland bis zum Jahr 2051 einen Anstieg des Verkehrsaufkommens im Straßengüterverkehr von 34 % vorher.

Die NLStBV erfasst und bewertet den Zustand der Landesstraßen alle fünf Jahre. Damit ist es möglich, eine Zustandsveränderung darzustellen. Auf Basis der festgestellten Schäden teilt sie die Straßen in drei verschiedene Zustandsklassen ein. Dabei bedeutet ein schlechter Zustand, dass bauliche oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen erforderlich sind. Beim mittleren Zustand ist eine intensive Beobachtung der Straße notwendig. Zudem sind erste Planungen für die Sanierungsmaßnahmen angezeigt. Bei gutem Straßenzustand sind keine Maßnahmen erforderlich. Die letzten drei Messkampagnen der NLStBV ergaben folgende Straßenzustände:

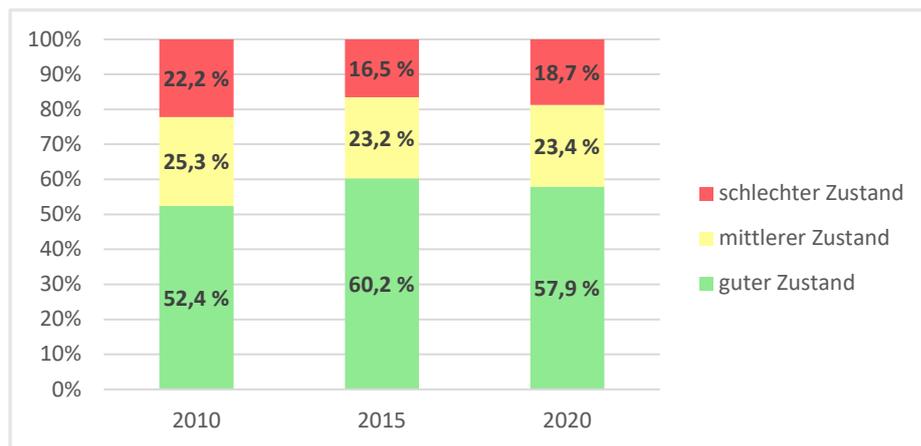


Abbildung 15: Straßenzustände in den Jahren 2010, 2015 und 2020

Die Abbildung verdeutlicht, dass sich der Straßenzustand im Zeitraum von 2010 bis 2015 verbesserte. Dieser Trend kehrte sich zwischen den Jahren 2015 bis 2020 wieder um. Insgesamt waren nach der letzten Messkampagne im Jahr 2020 ca. 42 % der Straßen in einem mittleren und schlechten Zustand, was einer Länge von ca. 3.400 km entspricht.

Die NLStBV erfasst und kategorisiert den Zustand der Radwege ebenfalls alle fünf Jahre. Im Jahr 2020 befanden sich rd. 20 % der Radwege (1.015 km) in einem mittleren und schlechten Zustand.

Das Durchschnittsalter der Brücken liegt bei ca. 60 Jahren. Bei ungefähr einem Viertel der rd. 2.100 Brücken reicht die Tragfähigkeit für die heutige Verkehrsbelastung nicht aus. Dies führt zu einer dauerhaften Überlastung der Brücken und damit zu einer verkürzten Nutzungsdauer. Die NLStBV überprüft die Brücken regelmäßig und überwacht deren Zustand. Die Ergebnisse der Brückenprüfungen fließen direkt in das Erhaltungsmanagement der NLStBV ein. Dabei priorisiert sie die festgestellten Schäden insbesondere nach der Wichtigkeit der Brücke und der Art des Schadens.

Der LRH stellte fest, dass die NLStBV kleinere Schäden (Abbildung 16) ohne großen Aufwand hätte beseitigen können. Durch rechtzeitiges Eingreifen können oftmals größere Schäden und die Verkürzung der Nutzungsdauer verhindert werden. Dies führt insgesamt zu

geringeren Erhaltungskosten und weniger Verkehrsbeeinträchtigungen.



Abbildung 16: *Schadhaftes Mauerwerk und fehlendes Abdeckblech an Übergangskonstruktion (Quelle: LRH)*

Der LRH wies auf das Problem fehlender Haushaltsmittel und der damit einhergehenden Verschlechterung der Verkehrsinfrastruktur bereits wiederholt in Prüfungsmitteilungen und in den Jahresberichten aus den Jahren 2011 und 2016 hin.

Die NLStBV beschränkte sich im Bereich der Straßen überwiegend auf oberflächliche und punktuelle Erhaltungsmaßnahmen. Diese erzielten oftmals keine dauerhafte Substanzverbesserung und waren unwirtschaftlich. Der NLStBV war eine durchgängige Verbesserung der Radwege ebenfalls nicht möglich. Im Bereich der Brücken führte die bisherige Vorgehensweise zu einer Erhöhung der Verkehrsbeschränkungen.

Die Erhaltungsmittel sind nicht bedarfsgerecht

Das Land stellte der NLStBV bisher weniger Mittel zur Verfügung, als diese für die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur benötigte. Im Haushaltsjahr 2024 sind dies entgegen des gemeldeten Bedarfs von 100 Mio. € nur rd. 89 Mio. €. Im Haushaltsplan sind die Erhaltungsmittel für Straßen und Brücken gemeinsam ausgewiesen. Es ist daher nicht erkennbar, welcher Anteil davon für die Erhaltung der Brücken vorgesehen ist.

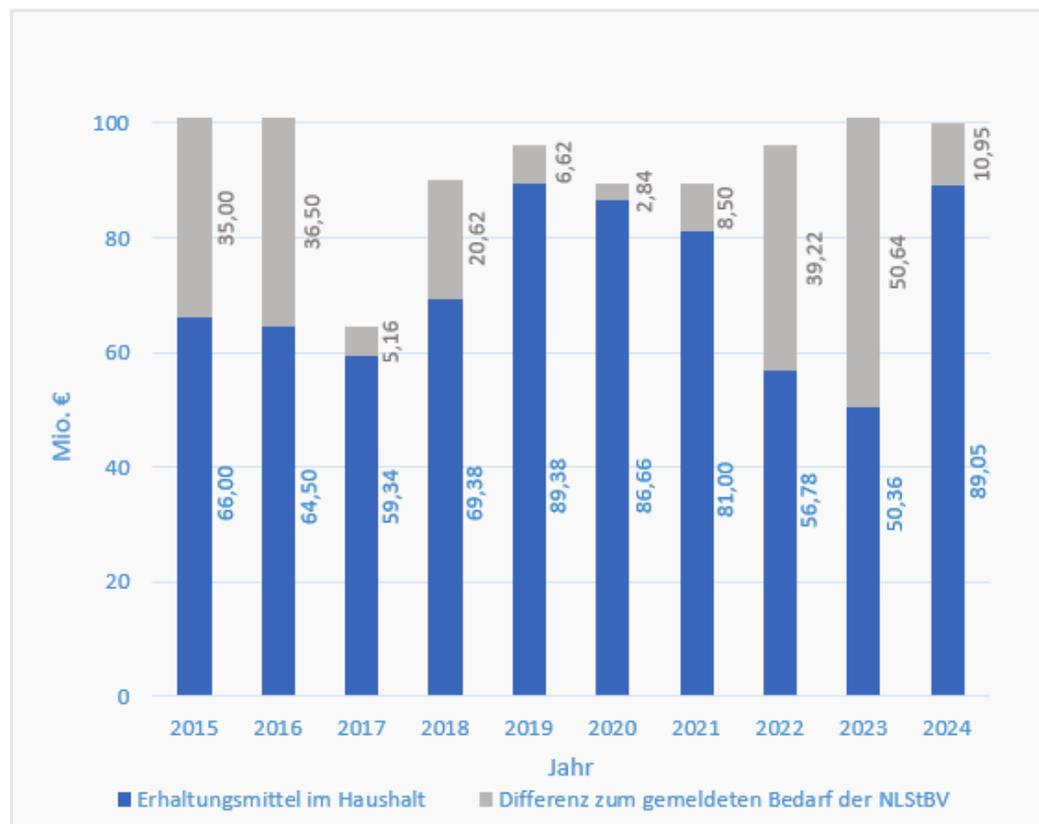


Abbildung 17: Angemeldete Erhaltungsmittel der NLStBV gegenüber den bereitgestellten Mitteln in den Haushaltsplänen der Jahre 2015 bis 2024 (Daten: Wirtschaftsministerium)

Der LRH beanstandet, dass das Land die Haushaltsmittel nicht bedarfsgerecht bereitstellt und dass diese bezüglich der Brücken nicht transparent im Haushaltsplan dargestellt werden.

Die Unterdeckung der Erhaltungsmittel setzt sich in der Finanzplanung fort

Der LRH ermittelte, dass für den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur für das Jahr 2024 mindestens 117 Mio. € anzusetzen sind. Dieser Bedarf teilt sich in 81 Mio. € für Straßen, 26 Mio. € für Brücken und 10 Mio. € für Radwege auf. Mit diesem Mitteleinsatz ließe sich der Zustand der Straßen, Radwege und Brücken allerdings nur auf dem derzeitigen Niveau erhalten. Eine Verbesserung des gesamten Landesstraßennetzes wäre damit noch nicht zu erzielen. Die vom Land im Jahr 2024 zur Verfügung gestellten Erhaltungsmittel unterschreiten jedoch die 117 Mio. € um rd. 28 Mio. €.

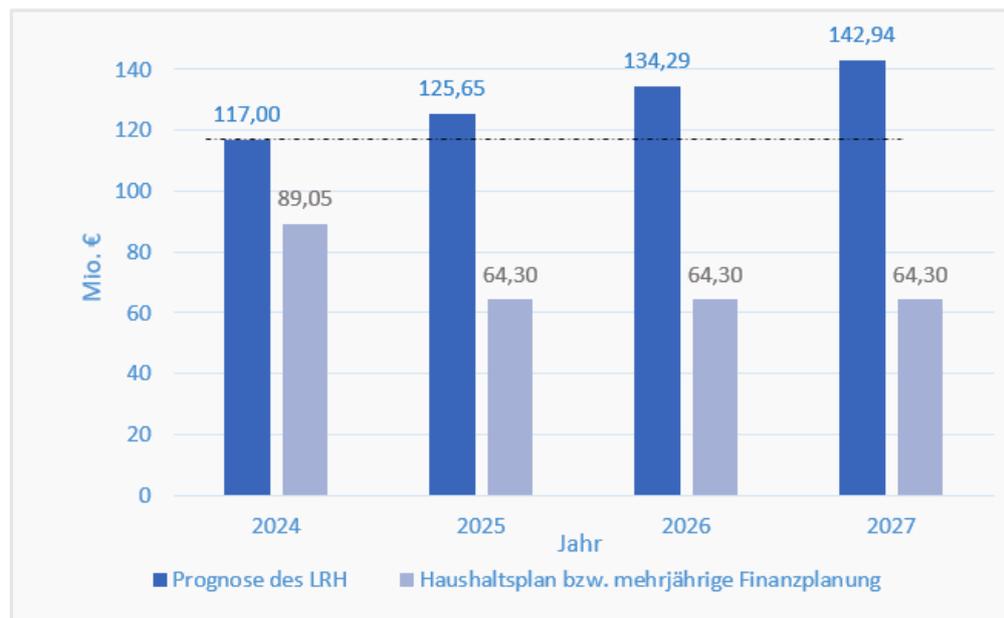


Abbildung 18: Prognostizierter Mittelbedarf und eingeplante Haushaltsmittel (Quelle: LRH), Berechnung ohne Zinseszinsen

Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass auch die mehrjährige Finanzplanung eine deutliche Unterdeckung aufweist. Der LRH ermittelte aus Daten des Landesamts für Statistik Niedersachsen für die vergangenen zehn Jahre eine durchschnittliche jährliche Preissteigerung von ca. 7,4 %. Unter Berücksichtigung dieser Preissteigerungsrate prognostiziert der LRH für den Zeitraum von 2025 bis 2027 einen Fehlbetrag von rd. 210 Mio. €.

Selbst ohne Berücksichtigung künftiger Preissteigerungen besteht zu der Prognose des LRH von 117 Mio. € eine Differenz von jährlich fast 53 Mio. € zur mehrjährigen Finanzplanung. Hieraus würde sich eine Fehlbetragssumme von rd. 158 Mio. € ergeben. Unterlassene bzw. aufgeschobene Erhaltungsmaßnahmen werden den Verschlechterungsprozess beschleunigen und den Mittelbedarf damit weiter erhöhen.

Fazit

Der Erhalt der Verkehrsinfrastruktur ist eine dauerhafte Pflichtaufgabe des Landes. Um diese bewältigen zu können, benötigt die NLStBV eine bedarfsgerechte und verlässliche Finanzierung. Die Entscheidung

des Landes, die Erhaltungsmittel deutlich zu reduzieren, wird in der Zukunft unweigerlich zu einer weiteren Zustandsverschlechterung bei der Verkehrsinfrastruktur führen. Die Landesfinanzen werden infolge des beschleunigten Verfalls künftig übermäßig belastet.

5 Wasserwirtschaftliche Anlagen: Erhaltung und Anpassung an den Klimawandel brauchen endlich höhere Priorität

Das Land investierte über viele Jahre zu wenig in seine wasserwirtschaftlichen Anlagen. Parallel wachsen mit dem Klimawandel die Anforderungen an die Anlagen.

Um den Investitionsstau abzubauen, sollte das Land beim Einsatz seiner finanziellen und personellen Ressourcen dem Erhalt und der Anpassung seiner wasserwirtschaftlichen Anlagen eine deutlich höhere Priorität einräumen.

Wasserwirtschaftliche Anlagen haben vielfältige Funktionen

Angesichts der zunehmenden Häufigkeit schwerer Hochwasserereignisse in Niedersachsen sind der Erhalt und die Anpassung wasserwirtschaftlicher Anlagen von hohem gesellschaftlichen Interesse:

Sie schützen die niedersächsische Küste und die ostfriesischen Inseln. Bauwerke, wie das Emssperrwerk oder das Hochwasserrückhaltebecken Salzderhelden, verringern die Gefahr der Überflutung besiedelter Flächen. Kanäle und Schleusen, wie der Ems-Jade-Kanal und die Kesselschleuse Emden, sind von großer Bedeutung für die Transport- und Tourismuswirtschaft.

Der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) betreibt und unterhält die landeseigenen wasserwirtschaftlichen Anlagen. Ihr Umfang und ihr Wert sind erheblich. In seinem Jahresabschluss zum 31.12.2021 wies der NLWKN bei einer Bilanzsumme von 838,5 Mio. € unter dem Posten Wasserwirtschaftliche Anlagen mehr als 6.000 Vermögensgegenstände mit einem Buchwert von insgesamt 598,6 Mio. € aus.

Steigende Abnutzung der Anlagen weist auf einen Investitionsstau hin

Der LRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass die landeseigenen wasserwirtschaftlichen Anlagen überaltern.

Die meisten Anlagen sind älter als 40 Jahre: Knapp die Hälfte der Anlagen errichtete das Land in den 1960er- und 1970er-Jahren. Einige Anlagen stammen noch aus der Kaiserzeit.

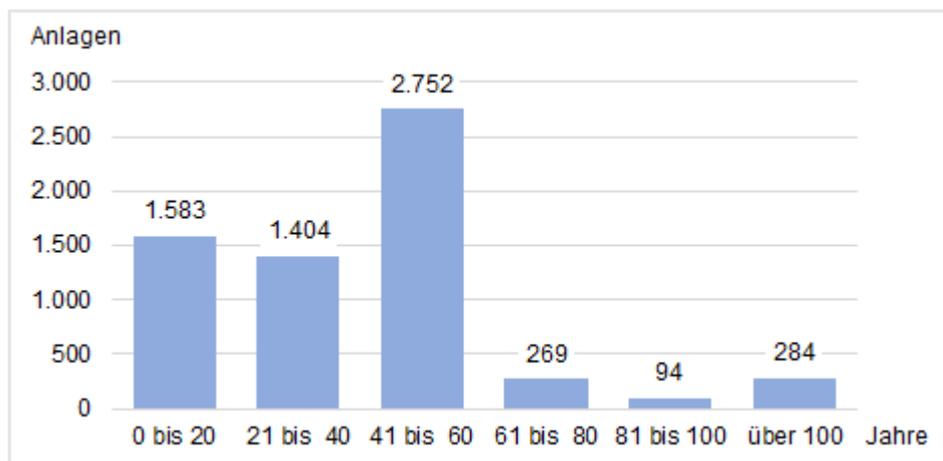


Abbildung 19: Altersstruktur der Anlagen

Der bilanzielle Werteverzehr der wasserwirtschaftlichen Anlagen gibt Anlass zur Sorge. Eine Analyse der Jahresabschlüsse des NLWKN der Jahre 2005 bis 2021 zeigt, dass der Anlagenabnutzungsgrad⁵⁴ von 47,8 % im Jahr 2005 nahezu stetig auf 59,5 % im Jahr 2021 stieg:

⁵⁴ Für die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades setzte der LRH für das Ende eines jeden Geschäftsjahres die kumulierten Abschreibungen ins Verhältnis zu den historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten der wasserwirtschaftlichen Anlagen.

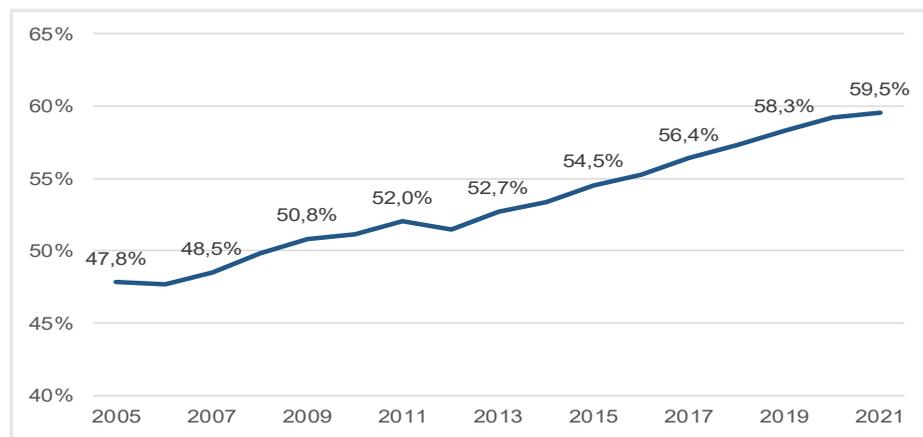


Abbildung 20: Anlagenabnutzungsgrade für die Jahre 2005 bis 2021

Bedeutendster Posten innerhalb der wasserwirtschaftlichen Anlagen ist das im Jahr 2002 fertiggestellte Emssperrwerk. Ende des Jahres 2021 betrug der Buchwert des Emssperrwerks 142,7 Mio. €. Der Abschreibungsgrad dieser noch vergleichsweise neuen Anlage ist gering. Ihr geringer Abschreibungsgrad hat Einfluss auf die Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad. Klammert man das Emssperrwerk bei der Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades aus, ergibt sich zum 31.12.2021 sogar ein Anlagenabnutzungsgrad von 64 %.

Die Entwicklung der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad für die Jahre 2005 bis 2021 belegt ein Überaltern der wasserwirtschaftlichen Anlagen.⁵⁵ Sie zeigt, dass zu wenig in die wasserwirtschaftlichen Anlagen investiert wurde.

Hohe Investitionsbedarfe in den nächsten Jahren

Die Entwicklung ist dem Land bekannt. Der NLWKN erstellt jährlich sogenannte Defizitlisten. Sie listen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen auf, die nach Einschätzung des NLWKN hätten durchgeführt werden müssen, mangels personeller Ressourcen oder finanzieller Mittel aber nicht durchgeführt werden konnten. In den vergangenen

⁵⁵ Bilanzkennzahlen sind vergangenheitsorientierte, komplexe Sachverhalte stark komprimierende Kennzahlen. Rückschlüsse auf Bauwerkszustände einzelner wasserwirtschaftlicher Anlagen sind nicht möglich. Bauwerkszustände einzelner Anlagen sind stets vor Ort zu erheben.

zehn Jahren wuchs die Zahl der in diesen Listen aufgeführten Defizite stetig an. In seinen Jahresabschlüssen wies der NLWKN wiederholt auf dringlich erforderliche Investitionen hin.

Ein Großteil der wasserwirtschaftlichen Anlagen wurde in den 1950er- bis 1970er-Jahren infolge der verheerenden Sturmfluten der Jahre 1953 und 1962 errichtet. Das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz ist sich deshalb bewusst, dass diese Bauwerke das Ende ihrer Nutzungsdauer erreichen.

Im Herbst des Jahres 2023 schätzte die Landesregierung die Investitionsbedarfe im Küstenschutz für die nächsten zehn und 20 Jahre auf 822 Mio. € bzw. 2.085 Mio. €. Für den Hochwasserschutz schätzte sie die Investitionsbedarfe für die nächsten zehn und 20 Jahre auf 481 Mio. € bzw. 1.221 Mio. €. ⁵⁶

Die Bedarfe aufgrund des bereits bestehenden Investitions- und Sanierungsstaus blieben bei dieser Schätzung allerdings ebenso unberücksichtigt wie die Anpassungen an den Klimawandel. Dieser wird aller Voraussicht nach erhebliche Investitionen im Bereich wasserwirtschaftlicher Anlagen erfordern.

Erhalt und Anpassung wasserwirtschaftlicher Anlagen sind deutlich höher zu priorisieren

Der LRH empfiehlt nachdrücklich, zukünftig deutlich stärker der zunehmenden Abnutzung wasserwirtschaftlicher Anlagen entgegenzuwirken und die vorhandenen Defizite zu reduzieren. Die Entwicklung einschlägiger Kennzahlen und Listen sollte effektiver zur Steuerung genutzt werden, um negativen Entwicklungen schneller zu begegnen. Das Hochwasser Ende 2023 hat erneut gezeigt, dass das Vorsorgeprinzip

⁵⁶ Für den Küsten- und Hochwasserschutz schätzte die Landesregierung die Bedarfe auf Basis der Ist-Ausgaben des Jahres 2019 von 63,6 Mio. € bzw. auf Basis des für die Jahre 2019 bis 2021 gemittelten Bedarfs von Hochwasserschutzmaßnahmen von jährlich 41 Mio. € und unter der Annahme durchschnittlicher Baupreissteigerungsraten von jeweils jährlich 4,8 %, vgl. Drs. 18/10092, S. 7.

in der Wasserwirtschaft elementar ist. Dieses gebietet es, Belastungen und Schäden für die Umwelt und die menschliche Gesundheit im Voraus zu vermeiden oder weitestgehend zu verringern.⁵⁷ Ferner ist es auch ein Gebot der Generationengerechtigkeit, notwendige wasserwirtschaftliche Anlagen für künftige Generationen bereitzustellen und zu erhalten.

57 Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (Hrsg.), Niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels 2021, S. 58.

6 Landesgebäude: Der Werteverzehr muss aufgehalten werden

In den vergangenen zehn Jahren hat sich der Sanierungsstau bei Landesgebäuden bemessen an den festgestellten Schäden mehr als verdreifacht. Um dieser Entwicklung wirkungsvoll entgegenzutreten, bedarf es zielgerichteter Erhaltungskonzepte und daran ausgerichteter Haushaltsmittel. Das vom Finanzministerium entwickelte Erhaltungskonzept ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hingegen verteilt die knappen Haushaltsmittel weiterhin nach dem Gießkannenprinzip auf die Hochschulen, ohne deren tatsächlichen Bedarf zu kennen.

Ausgangslage

Obwohl die Landesregierung aktuell Schulden tilgt, wachsen die finanziellen Belastungen indirekt weiter an. Unterlassene Sanierungen der landeseigenen Gebäude sowie der übrigen Infrastruktur führen zu einem Werteverzehr und zu weiteren monetären Verpflichtungen des Landes.

Niedersachsen fasste zum 01.01.2001 sämtliche Landesgrundstücke im Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen (LFN) zusammen. Das Land bezweckte damit u. a., sein Grundvermögen in seinem Wert zu erhalten.⁵⁸ Aktuell beinhaltet der LFN mehr als 3.000 bebaute Liegenschaften, die sich aus rd. 2,84 Mio. m² Gebäudegrundflächen und 14,16 Mio. m² Freiflächen zusammensetzen. Seit Jahren ist dieser Flächenbestand nahezu konstant. Die festgestellten Schäden an den Gebäuden haben sich in den letzten zehn Jahren mehr als verdreifacht.

⁵⁸ § 64 LHO sowie Verwaltungsvorschrift zu § 64.

Sanierungsbedarf bei Landesgebäuden (ohne Hochschulen) übersteigt Haushaltsmittel deutlich

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) nimmt in der Regel einmal im Jahr die Landesliegenschaften (ohne Hochschulen) in Augenschein, um den Sanierungsbedarf – insbesondere der Gebäude – festzustellen und zu dokumentieren.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Sanierungsbedarfs im Verhältnis zu den Bauunterhaltungsmitteln:

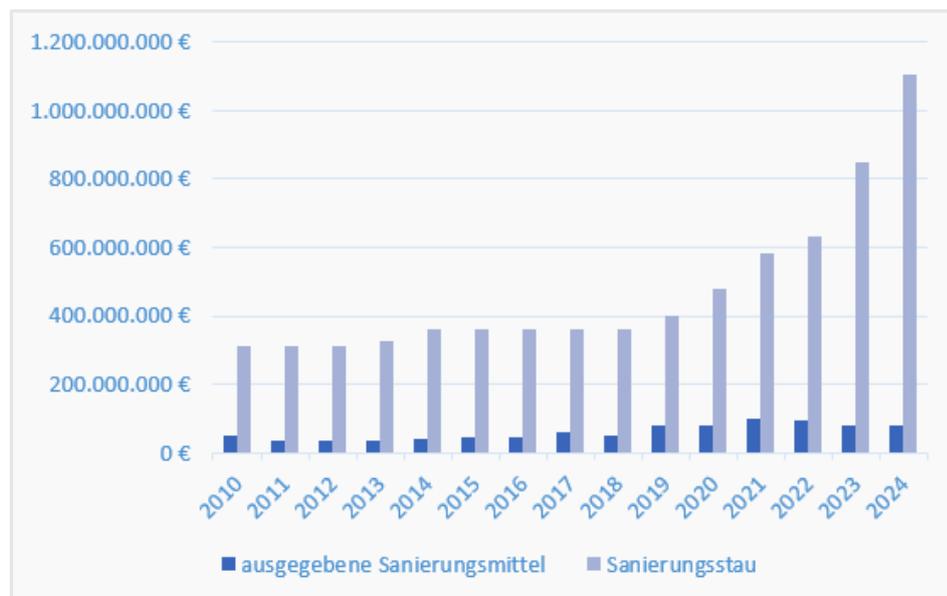


Abbildung 21: Sanierungsbedarf und ausgegebene Sanierungsmittel bei Landesgebäuden (ohne Hochschulen), im Jahr 2024 Sanierungsmittel lt. Haushaltsplan (Quelle: Diagramm LRH)

Die Grafik verdeutlicht: Die Bauunterhaltungsmittel decken nicht annähernd den Sanierungsbedarf.

Das SBN schätzte den Sanierungsbedarf zuletzt auf 1,1 Mrd. €. Allein für Sanierungen der Dringlichkeitsstufe 1 – hierzu gehören insbesondere Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, wie z. B. der Brandschutz – wurden 830 Mio. € ausgewiesen. Verschärft wird die Situation durch die stark gestiegenen Baupreise.

Bei einem derartigen Missverhältnis zwischen Bedarfen und eingesetzten Mitteln kann es nicht gelingen, den immer schnelleren Werteverzehr der Gebäude aufzuhalten.

Sanierungsbedarf bei den Hochschulen

Die Hochschulgebäude machen etwa 40 % des landeseigenen Gebäudebestands aus. Belastbare Aussagen zu deren Sanierungsbedarf liegen nicht vor, da die Hochschulen keine jährlichen Begehungen veranlassen und diese auch nicht selber durchführen. Der LRH beanstandete dies bereits.⁵⁹ Ausgehend von einem in etwa gleichen Gebäudezustand ermittelte er hilfsweise über das Flächenverhältnis zu den übrigen Landesgebäuden für die Hochschulen einen Sanierungsbedarf von weiteren 750 Mio. €. ⁶⁰ Für diesen Sanierungsbedarf stehen dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur jährlich Haushaltsmittel von rd. 35,5 Mio. €⁶¹ zur Verfügung. Somit decken auch hier die Bauunterhaltungsmittel nicht annähernd den Bedarf. Zudem verteilt das Wissenschaftsministerium die knappen Mittel an die Hochschulen anteilig nach deren Flächengröße. Nicht der Bedarf ist ausschlaggebend, sondern die Größe der Hochschule.

Zusätzlich erhielten die Hochschulen aus einem im Mai 2017 errichteten Sondervermögen⁶² 150 Mio. € und aus dem im Mai 2020 errichteten COVID-19-Sondervermögen⁶³ 120 Mio. €.

Trotz des hohen Sanierungsbedarfs riefen die Hochschulen von diesen Mitteln erst rd. 41 Mio. € ab. Das macht deutlich, dass es dringend tragfähiger Strategien und konsequenter Steuerung bedarf.

⁵⁹ Jahresbericht 2021, S. 134 „Sanierungsstau nur Spitze des Eisbergs – Bauunterhaltungsmanagement verbessern“.

⁶⁰ $\text{Fläche Hochschulbau (1,48 Mio. m}^2\text{)} \times \text{Sanierungsstau allgemeiner Landesbau (1,1 Mrd. €)} \div \text{Fläche allgemeiner Landesbau (2,17 Mio. m}^2\text{)} = \text{Sanierungsbedarf Hochschulbau (751 Mio. €)}$.

⁶¹ Bis zum Jahr 2021 waren es 28 Mio. € jährlich.

⁶² „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“, Einzelplan 06, Kapitel 50 62.

⁶³ „Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“, Einzelplan 13, Kapitel 51 35.

Außenanlagen

Auch die Außenanlagen von Landesliegenschaften sind Teil des öffentlichen Infrastrukturvermögens. Diese befinden sich zum Teil in einem kritischen Zustand.



Abbildung 22:
Universität Hannover
(Quelle: Foto LRH)



Abbildung 23:
Materialprüfanstalt Hannover
(Quelle: Foto LRH)

Bei den Liegenschaften der allgemeinen Landesgebäude ergibt sich nach dem aktuellen Stand der Zustandsdokumentation – soweit ausgewiesen – ein Sanierungsbedarf für die Außenanlagen von geschätzt rd. 51 Mio. €. Die Hochschulen dokumentieren den Sanierungsbedarf ihrer Außenanlagen nicht. Der LRH stellte zum Teil gravierende, auch sicherheitsrelevante Schäden – wie marode Außentreppen und Verkehrsflächen – fest. Zudem verstößt der Zustand der Außenanlagen oft gegen die Bestimmungen der Niedersächsischen Bauordnung, da große Teile versiegelt bzw. als Schotterflächen angelegt sind. Perspektivisch bedarf es hier einer kostenintensiven Umgestaltung der Flächen.

Klimaschutz erfordert zusätzliche Investitionen

Seit dem Jahr 2020 ist der Klimaschutz als Staatsziel in der Niedersächsischen Verfassung verankert. Damit hat die Landesregierung hohe Ziele verknüpft. Gesetzlich ist festgeschrieben, die Landesverwaltung bis zum Jahr 2035 treibhausgasneutral zu organisieren. Folglich müssen allein im Gebäudesektor rd. 9.000 Tonnen CO₂-Emissionen pro Jahr eingespart werden. Ein durch das Umweltministerium beauftragtes Gutachten⁶⁴ kam im Dezember 2016 zu dem Ergebnis, dass baupreisbereinigt rd. 23.000 € Vermeidungskosten je eingesparter Tonne CO₂ benötigt würden. Auf den gesamten Gebäudebestand bezogen, inkl. der Hochschulen, wären bei gleichbleibendem Gebäudebestand bis zum Jahr 2035 zusätzlich geschätzt rd. 1,8 Mrd. € notwendig, um das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen.

Um die energetische und sonstige Sanierung von Landesgebäuden voranzubringen, reaktivierte die Landesregierung ein Sondervermögen.⁶⁵ Mit Stand Januar 2024 stehen im Sondervermögen rd. 321 Mio. €⁶⁶ für energetische und infrastrukturelle Maßnahmen zur Verfügung. Das Sondervermögen wird ab dem Jahr 2025 bis zum Jahr 2049 jährlich um 21 Mio. € aufgestockt. Bis zum Zeitpunkt der zu erreichenden Klimaneutralität im Jahr 2035 stünden damit rd. 531 Mio. € zur Verfügung.

Fazit

Der Landesregierung ist es in den vergangenen Jahren nicht gelungen, den Wert des Landesliegenschaftsvermögens zu erhalten. Marode Gebäude und vernachlässigte Außenanlagen zeugen davon. Um dem immer schnelleren Verfall wirkungsvoll entgegen zu treten, bedarf es

⁶⁴ „Gutachten für eine klimafreundliche Landesverwaltung Niedersachsen“, Dezember 2016.

⁶⁵ „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen zur energetischen Sanierung sowie zur Unterbringung von Geflüchteten in Landesgebäuden“, Kapitel 51 34

⁶⁶ Davon 94 Mio. € für Hochschulen, aber ohne 45,5 Mio. € für Flüchtlingsunterkünfte.

sowohl einer deutlichen Aufstockung der Haushaltsmittel als auch zielgerichteter Erhaltungskonzepte. Bis zum Jahr 2035 werden bei gleichbleibendem Haushaltsansatz rd. 1,9 Mrd. € an Baumitteln für Sanierungen und Klimaneutralität zur Verfügung stehen. Mindestens benötigt werden allerdings 3,6 Mrd. €. ⁶⁷ Damit wird es nicht gelingen, bis zum Jahr 2035 einen sanierten und klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen.

Auch wenn die Außenanlagen nicht in die CO₂-Bilanz des Landes einbezogen werden, steckt hier nach Einschätzung des LRH hohes Potenzial, Treibhausgase zu vermeiden bzw. diese zu binden. Wenn das Land von nachhaltigen und effizienten Gebäuden spricht, darf dieses Credo nicht an den Gebäudegrenzen aufhören.

Das Finanzministerium hat zur Verwendung des Sondervermögens einen Sanierungsfahrplan entwickelt. Die Bauverwaltung ist nach den Erkenntnissen des LRH durchaus in der Lage, ein jährliches Sanierungsvolumen von 90 Mio. € bis 100 Mio. € abzuwickeln. Voraussetzung dafür ist jedoch eine über mehrere Jahre gleichbleibende Bereitstellung von Haushaltsmitteln in dieser Höhe.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hingegen hat für die Hochschulen keine erkennbare Strategie, dem Sanierungsstau zu begegnen. Die pauschale Verteilung der Haushaltsmittel nach Flächenanteilen geht am Ziel vorbei, die Hochschulgebäude effektiv zu sanieren und klimaneutral umzugestalten. Der LRH sieht deshalb dringenden Handlungsbedarf, den baulichen Zustand der Hochschulen zu erfassen und Erhaltungsbedarfe zu ermitteln. Auf dieser im Zusammenwirken mit den Hochschulen zu erhebenden Grundlage muss das Wissenschaftsministerium zielgerichtete Erhaltungskonzepte entwickeln, die als fachliche Grundlage für die Entscheidungen über die Bewilligung von Haushaltsmitteln dienen. Solange dies nicht vorliegt, sollte das Wissenschaftsministerium nach Auffassung des LRH keine weiteren Sanierungsmittel aus dem Kapitel 51 34 erhalten. Diese kann das

⁶⁷ Energetische Sanierung 1,8 Mrd. € + Sanierungsstau für allgemeinen Landesbau und Hochschulen 1,8 Mrd. €.

Finanzministerium an anderer Stelle wirkungsvoller einsetzen, um den Werteverfall aufzuhalten.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium wies darauf hin, dass der Sanierungs- und Baubedarf an den Landesgebäuden zwar erheblich, die Verdreifachung der Bedarfe jedoch der verbesserten Dokumentation der Schäden durch die Bauverwaltung geschuldet sei. Zudem ergreife die Landesregierung bereits seit dem Jahr 2022 wirksame Maßnahmen und Strategien, um wirkungsvolle Lösungen aufzuzeigen.

Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Für das Wissenschaftsministerium wäre es zwar durchaus wünschenswert, den Sanierungsbedarf an den Gebäuden zu kennen, jedoch sei der Aufwand zur Erfassung der Schäden zu hoch. Auch würden die Hochschulen aufgrund der Hochschulautonomie selbst über die Priorisierung der Baumaßnahmen entscheiden dürfen. Das Wissenschaftsministerium begründete den schleppenden Abruf der vorhandenen Mittel mit der Komplexität der Baumaßnahmen.

Die Verteilung der Mittel aus dem Sondervermögen zur energetischen Sanierung erfolge sehr wohl nach dem Prinzip „Worst-First“ und die Hochschulen hätten hierüber jährlich dem Wissenschaftsministerium zu berichten.

Schlussbemerkung des LRH

Der LRH stimmt dem Finanzministerium insoweit zu, dass sich die Dokumentation der Baubedarfe in den vergangenen Jahren erheblich verbesserte. Dies begründet seines Erachtens jedoch nicht die Verdreifachung der Sanierungsbedarfe. Vielmehr vergrößerten sich in den vergangenen Jahren aufgrund fehlender Finanzmittel die Gebäudeschäden.

Der LRH teilt nicht die Auffassung des Wissenschaftsministeriums, dass sich die Hochschulautonomie über Forschung und Lehre hinaus auch auf den Gebäudebestand erstreckt. Die Verantwortung zum Erhalt von Gebäuden liegt bei den Eigentümern.

Ob und inwieweit die einzelnen Hochschulen die Mittel tatsächlich zweckentsprechend einsetzen, kann das Wissenschaftsministerium nicht prüfen. Ihm sind der Zustand der Gebäude und deren Energieverbräuche ebenso wenig bekannt, wie die tatsächlich benötigten Flächen. Eine Berichterstattung, wofür die Hochschulen die jeweiligen Mittel einsetzen, ersetzt keine Steuerung.

7 Fehlende bauliche Entwicklungsplanungen an Hochschulen

Lediglich zwei von 18 Hochschulen verfügen für ihre Standorte über eine mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung. Damit fehlt es insbesondere dem Ministerium an einer Grundvoraussetzung, um die Notwendigkeit und die Reihenfolge der zu realisierenden Baumaßnahmen mit den Hochschulen abzustimmen und festzulegen.

Rechtsgrundlagen einer baulichen Entwicklungsplanung

Nach den Regelungen der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau)⁶⁸ ist eine bauliche Entwicklungsplanung Grundlage für die Bedarfsplanung der Hochschulen. Sie wird von den Hochschulen aufgestellt und fortgeschrieben. Auf Basis der baulichen Entwicklungsplanung stimmt das Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit der jeweiligen Hochschule die Notwendigkeit und die konkrete Reihenfolge der zu realisierenden Baumaßnahmen ab.⁶⁹

Sofern für die Hochschule noch keine mit dem Wissenschaftsministerium abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung vorliegt oder eine geplante Maßnahme darin nicht enthalten ist, verlangt die RLBau, dass die jeweilige Hochschule den Bedarf einzelfallbezogen mit dem Ministerium abstimmt.⁷⁰

Eine Definition des Begriffs „Bauliche Entwicklungsplanung“ enthalten die Regelungen der RLBau nicht. Auch fehlt eine Frist, innerhalb derer

⁶⁸ Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Niedersachsen (RLBau) vom 24.06.2013 (Nds. MBl. S. 526), zuletzt geändert am 05.10.2020 (Nds. MBl. S. 1332).

⁶⁹ Abschnitt B2 Nr. 2 RLBau in Verbindung mit L1 bis L3 Ausführungen zu B2: Regelungen zur Bedarfs- und Unterbringungsplanung finden sich in Abschnitt L1, L2 bzw. L3, Ausführungen zu Abschnitt D Nr. 2.3 und Ausführungen zu Abschnitt E Nrn. 2 und 3; hier Abschnitt E Nr. 2.1.

⁷⁰ Fn. 69, Abschnitt E Nr. 2.2.

eine mit dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung einer Hochschule vorliegen muss.

Eine bauliche Entwicklungsplanung sollte die notwendigen Informationen und Rahmenbedingungen zur mittel- und langfristigen Gesamtplanung der baulichen Entwicklung der Hochschule bereitstellen. Ihr liegt regelmäßig eine Analyse der Flächenversorgung sämtlicher Hochschuleinrichtungen mittels einer Gegenüberstellung von Flächenbedarf und -bestand zugrunde. Wesentliche Parameter der Flächenbedarfsermittlung sind die Personal- und die Studierendenzahlen.

Bauvorhaben ohne abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung

Eine mit dem Wissenschaftsministerium abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung existiert lediglich bei zwei⁷¹ von 18 Hochschulen. Besonders auffällig ist, dass alle Stiftungshochschulen, die Technische Universität Braunschweig als größere Universität und die seit dem Jahr 2024 ebenfalls zu den Stiftungsuniversitäten gehörige Universität Hannover keine mit dem Ministerium abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung vorweisen konnten. Damit stimmen gegenwärtig 16 Hochschulen ihre Bedarfe einzelfallbezogen mit dem Ministerium ab.

Existenz von Flächenmanagementsystemen

Das Flächenmanagement umfasst im Wesentlichen die Planung und Organisation sowie die Kontrolle der in der Hochschule verfügbaren Räumlichkeiten. Nach einer Ende 2020 vom Wissenschaftsministerium durchgeführten Abfrage hatte die Mehrzahl der Hochschulen zwar Flächenmanagementsysteme etabliert; deren Qualität war nach Einschätzung des Ministeriums allerdings sehr unterschiedlich. An der Technischen Universität Braunschweig und der Technischen Universität Clausthal befinden sich EDV-gestützte Flächenmanagementsysteme noch immer im Aufbau. Beide Hochschulen hatte der LRH bereits

⁷¹ Universität Vechta und Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel.

im Jahr 2017 anlässlich einer Prüfung auf das Erfordernis eines Flächenmanagementsystems hingewiesen.

Konsequenzen am Beispiel des Ersatzneubauvorhabens der Physik an der Technischen Universität Braunschweig

Für den Ersatzneubau der Physik, der ein Teil der Ersatzneubauten für Pharmazie, Physik und Chemie (sogenannte PPC-Kette) ist, genehmigte das Wissenschaftsministerium im März 2022 zunächst einen Flächenbedarf von 6.531 m² mit einem Kostenvolumen von rd. 75 Mio. €. Finanziert werden sollte das Vorhaben aus drei verschiedenen Quellen: Den für Bauangelegenheiten der Hochschulen im Landeshaushalt bereitgestellten Mitteln, anteilig aus dem COVID-19-Sondervermögen sowie einem Eigenanteil der Hochschule. Nachdem Baukostensteigerungen zu Verzögerungen führten, konnte die Hochschule die aus dem Sondervermögen bereitgestellten Mittel wegen Fristablaufs nicht mehr in Anspruch nehmen. Kurz darauf ließ sie den Flächenbedarf durch einen externen Gutachter überprüfen. Dies führte bei unveränderter Nutzeranforderung zu einer Einsparung von 26 % der Fläche.

Darüber hinaus schob die Technische Universität Braunschweig zum finanziellen Ausgleich notwendige Sanierungen anderer Bauten auf.⁷² Überdies nahm das Wissenschaftsministerium die Genehmigung des Neubaus des Instituts für Partikeltechnik mit Kosten in Höhe von 17,9 Mio. € zurück. Diese Liegenschaft muss jetzt notdürftig in Betrieb gehalten werden.

Fehlende Flächenkonsolidierung an der Technischen Universität Clausthal

Bereits im Jahr 2008 erstellte die Hochschul-Informationssystem GmbH für die Technische Universität Clausthal erstmals eine bauliche

⁷² Sanierung Elektrohochhaus und Sanierung des Gebäudes Leichtweißinstitut im Umfang von jeweils 10 Mio. €.

Entwicklungsplanung. Als nennenswerte Flächenkonsolidierungen ausblieben, beauftragte das Ministerium im Jahr 2018 den HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V. mit der erneuten Erstellung einer baulichen Entwicklungsplanung für die Technische Universität Clausthal. Das Gutachten vom März 2022 erkannte ein mittel- bis langfristiges Einsparpotenzial an Flächen von 5.000 m² bis 10.000 m².

Nach wie vor befindet sich die bauliche Entwicklungsplanung der Technischen Universität Clausthal im Abstimmungsprozess mit dem Wissenschaftsministerium. Auch liegt bis heute kein mit dem Ministerium abgestimmtes Konzept zur Flächenkonsolidierung vor. Eine Umsetzungsstrategie zur Fortentwicklung der baulichen Entwicklungsplanung, die die Technische Universität Clausthal nach der Zielvereinbarung⁷³ sechs Monate nach Vorliegen des Abschlussberichts der Gutachter vorlegen sollte, fehlt ebenfalls bis heute. Gleiches gilt für ein Flächenmanagementsystem, das bis zum 31.07.2021 hätte eingeführt werden sollen.

Bewertung des LRH

Für den Abbau des Sanierungsstaus an den Hochschulen reichen die für die einzelnen Haushaltsjahre abgegebenen Prioritätenlisten der Hochschulen allein nicht aus. Vielmehr bedarf es einer mit dem Ministerium abgestimmten baulichen Entwicklungsplanung, um den Hochschulcampus nicht in Einzelmaßnahmen, sondern ganzheitlich betrachten zu können. Diese ist aus Sicht des LRH die Grundvoraussetzung für eine mittel- bis langfristige strategische bauliche Weiterentwicklung der jeweiligen Hochschule, um auf dieser Grundlage Einzelbaumaßnahmen zu begründen und zu priorisieren. Auch die Landeshochschulkonferenz empfahl im Jahr 2020, dass die Hochschulen ihre Planungen über ihre eigenen Prioritäten hinaus mit Partnerhochschulen oder Hochschulen am gleichen Standort abstimmen sollten. Dabei

⁷³ Zielvereinbarung für die Jahre 2019 bis 2021 gemäß § 1 Abs. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz zwischen dem Ministerium für Wissenschaft und Kultur und der Technischen Universität Clausthal vom 07.03.2019, Abschnitt Nr. 11 „Bauliche Infrastruktur“ (abrufbar auf der Homepage des Wissenschaftsministeriums).

müssten die Bedarfsbegründungen nicht nur für die jeweils einzelne Baumaßnahme fundiert sein, sondern auch mit der übrigen niedersächsischen Wissenschaftslandschaft im Einklang stehen.⁷⁴

Um einen einheitlichen Qualitätsanspruch zu gewährleisten, regt der LRH an, dass in der RLBau neben einer Präzisierung des Begriffs der baulichen Entwicklungsplanung für Hochschulen auch einheitliche Standards festgelegt werden.

Entgegen einer Empfehlung des LRH aus dem Jahr 2017 verfügen sowohl die Technische Universität Braunschweig als auch die Technische Universität Clausthal nach wie vor nicht über ein EDV-gestütztes Flächenmanagementsystem. Zur Vermeidung von Fehlinvestitionen sollten alle Hochschulen zur Fortschreibung der baulichen Entwicklungsplanung ein funktionsfähiges Flächenmanagementsystem etablieren.⁷⁵ Das Beispiel des Ersatzneubaus der Physik an der Technischen Universität Braunschweig verdeutlicht, dass die Flächeneinsparung im Umfang von 26 % ohne den entstandenen Kostendruck ausgeblieben wäre.

Ein mit dem Wissenschaftsministerium abgestimmtes Konzept zur Flächenkonsolidierung der Technischen Universität Clausthal liegt bis heute nicht vor, obwohl dies seit langem überfällig ist und auch in den Zielvereinbarungen festgelegt war. Nach Auffassung des LRH sollte das Ministerium nunmehr aufsichtsrechtlich tätig werden, um die Erhaltung der Liegenschaften und den wirtschaftlichen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln sicherzustellen.

Insbesondere bei der Überführung von Hochschulen in die Trägerschaft einer Stiftung öffentlichen Rechts besteht ohne eine bauliche Entwicklungsplanung die Gefahr, dass vom Land mehr Grundstücke und Gebäude übertragen werden, als die Stiftung für den Betrieb der

⁷⁴ Vgl. „Bericht und Empfehlungen zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen“ einer von der Landeshochschulkonferenz beauftragten Expertenkommission, Stand: März 2020, S. 13.

⁷⁵ Die Notwendigkeit eines Flächenmanagements an Hochschulen betont auch das Gutachten der Expertenkommission (Fn. 74), S. 19.

Hochschule tatsächlich benötigt. Folge wäre eine sachlich nicht begründete Schmälerung des Landesvermögens.⁷⁶ Dies hätte aufgrund des Verstoßes gegen Artikel 63 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung die Nichtigkeit der Errichtungsverordnung zur Folge.⁷⁷ Aus diesem Grund regt der LRH an, die Übertragung der Bauherreneigenschaft sowie die Überführung von Hochschulen in die Trägerschaft einer Stiftung öffentlichen Rechts künftig an das Vorliegen einer baulichen Entwicklungsplanung und eines funktionierenden Flächenmanagementsystems zu knüpfen.⁷⁸

Angesichts des erheblichen Sanierungsbedarfs der Hochschulen und der angespannten Finanzlage muss das Land alles unternehmen, um Fehlallokationen der begrenzten Ressourcen bei Baumaßnahmen zu vermeiden. Hierzu gehört auch, dass das Wissenschaftsministerium bei der Priorisierung von Baumaßnahmen die derzeit rückläufige Entwicklung der Studierendenzahlen an einzelnen Hochschulen bzw. Hochschulstandorten berücksichtigt. So reduzierten sich die Studierendenzahlen an den 19 staatlichen Hochschulen einschließlich der Hochschulmedizin zwischen den Wintersemestern 2016/17 und 2023/24 (vorläufiges Ergebnis) von 197.252 auf 180.103. An den geprüften Hochschulen zeigte sich im gleichen Zeitraum folgende Entwicklung: Technische Universität Braunschweig: Rückgang von 20.029 auf 16.155 Studierende, Technische Universität Clausthal: Rückgang von 4.719 auf 2.753 Studierende, Stiftung Universität Lüneburg: Rückgang von 9.610 auf 9.268 Studierende, Universität Vechta: Rückgang von 5.350 auf 3.714 Studierende.

Stellungnahmen des Wissenschafts- und des Finanzministeriums

⁷⁶ Abschnitt III, Beitrag 24 „Rückübertragung entbehrlicher Grundstücke der Stiftungshochschulen – das Land hat nichts zu verschenken“.

⁷⁷ Pautsch, in: BeckOK HochschulR Nds, 30. Ed. (01.09.2023), § 55 NHG Rn. 23.

⁷⁸ Vgl. dazu auch § 17 Abs. 2 Ausführungsverordnung zum Bayerischen Hochschulinnovationsgesetz (AVBayHIG). Nach dieser Regelung soll eine bauliche Entwicklungsplanung von jeder Hochschule, die eine Übertragung der Wahrnehmung der Bauherreneigenschaft anstrebt, spätestens im Jahr vor der Antragstellung [...] vorgenommen werden.

Das Finanzministerium vertritt die Ansicht, dass die Festlegung von Mindeststandards und Fristen für eine bauliche Entwicklungsplanung strukturell nicht in der RLBau zu verankern sei. Geeignet seien aus seiner Sicht vielmehr der Hochschulentwicklungsvertrag und die Zielvereinbarungen mit den Hochschulen. Das Wissenschaftsministerium hält entsprechende Präzisierungen in der RLBau nicht für erforderlich, weil sie den vorliegenden Grundlagenpapieren sowie der Erlasslage zu entnehmen seien.

Das Wissenschaftsministerium teilt die Auffassung des LRH, dass das Vorliegen einer baulichen Entwicklungsplanung die Abstimmung der Bedarfsplanung mit den Hochschulen erheblich beschleunigt. Indes liege die Entscheidung über die Erstellung der baulichen Entwicklungsplanung aufgrund der Hochschulautonomie bei den Hochschulen. Im Ergebnis hält das Ministerium für Wissenschaft und Kultur die bisherige Vorlage von Prioritätenlisten für alle geplanten, aber noch nicht genehmigten Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten für ausreichend. Auch hätten weder eine bauliche Entwicklungsplanung noch das geforderte Flächenmanagementsystem die Prioritätenlisten beeinflusst. Im Zusammenhang mit der erforderlichen Flächenkonsolidierung an der Technischen Universität Clausthal hält das Wissenschaftsministerium aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht für notwendig.

Der Anregung des LRH, die Übertragung der Bauherreneigenschaft sowie die Überführung von Hochschulen in die Trägerschaft einer Stiftung öffentlichen Rechts künftig an das Vorliegen einer baulichen Entwicklungsplanung und eines Flächenmanagementsystems zu knüpfen, will das Fachministerium nicht folgen.

Erwiderung des LRH

Dem LRH ist bewusst, dass die allgemeinen und finanziellen Rahmenbedingungen das Land beim Abbau des Sanierungsstaus vor große Herausforderungen stellen. Umso wichtiger ist, dass Baumaßnahmen auf der Grundlage einer Gesamtstrategie begründet und priorisiert werden. Dafür bilden eine bauliche Entwicklungsplanung und ein

Flächenmanagementsystem die Grundlage und führen, wie das Wissenschaftsministerium selbst einräumt, zu einer Beschleunigung der einzelnen Baumaßnahmen.

Da es sich bei der RLBau um eine rechtsverbindliche Richtlinie des Finanzministeriums handelt, ist es nicht zuletzt aus rechtsstaatlichen Grundsätzen erforderlich, dass die behandelte Rechtsmaterie in der Norm schlüssig, nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich dargestellt wird. Insofern erschließt sich dem LRH die Haltung sowohl des Finanz- als auch des Wissenschaftsministeriums nicht, dass in der RLBau für die Festlegung verbindlicher Standards und Fristen für eine bauliche Entwicklungsplanung kein Raum sei.

Der Hinweis des Wissenschaftsministeriums, dass die Erstellung einer baulichen Entwicklungsplanung aufgrund der Hochschulautonomie im Ermessen der Hochschulen liege, verfängt bereits deshalb nicht, weil die Baumaßnahmen überwiegend aus dem Landeshaushalt und nicht aus den Globalhaushalten der einzelnen Hochschulen finanziert werden.

An seiner Empfehlung, die Übertragung der Bauherreneigenschaft sowie die Stiftungsgründung von der Existenz einer baulichen Entwicklungsplanung sowie eines Flächenmanagementsystems abhängig zu machen, hält der LRH aus den genannten Gründen fest. Gleiches gilt für seine Erwartung, dass das Wissenschaftsministerium die Flächenkonsolidierung an der Technischen Universität Clausthal wegen der Zögerlichkeit der Hochschule mit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen durchsetzt.

8 Gebäudesanierung und Klimaschutz – hehre Ziele, schleppendes Tempo

Die Umsetzung der ambitionierten Klimaschutzziele des Landes im Gebäudesektor stockt: Die Photovoltaik-Offensive kommt nicht in Schwung. Für eine messbare Reduzierung von Gebäudeflächen fehlt es an den nötigen Grundlagen. Neubauten werden noch immer einer möglichen Sanierung vorgezogen. Während das Finanzministerium inzwischen für den allgemeinen Landesbau einen zielgerichteten Sanierungsfahrplan erarbeitete, fehlt es hieran im Hochschulbau.

4-Punkte-Plan zum Klimaschutz

Der Klimawandel, wachsender Sanierungsbedarf und knappe Haushaltsmittel veranlassten die Landesregierung im August 2022, einen 4-Punkte-Plan mit folgenden Themen zu beschließen:

- Photovoltaik-Offensive: Erschließung landeseigener Dachflächen mit externen Partnern.
- Optimierte Flächennutzung: Reduzierung des Flächenbedarfs um 10 % bis zum Jahr 2030.
- Logischer Sanierungsfahrplan: Vorrangig in Gebäude mit geringer Energieeffizienz und hohem Sanierungsbedarf investieren („Worst-First“).
- Vorrang für den Klimaschutz: Zukunftsfähige Bauprojekte bevorzugt im Bestand realisieren.

Dieser Plan soll einen effektiven Beitrag zum Abbau der Treibhausgasemissionen sowie des Sanierungsstaus leisten. Der LRH befasste sich bereits in seinem Jahresbericht 2023 mit den einzelnen Punkten dieses Plans, stellte aber erneut fest, dass die Umsetzung nur sehr schleppend vorankommt.

Photovoltaik-Offensive kommt noch immer nicht in Schwung

Das Kabinett beschloss, 30 % der geeigneten Dachflächen von Landesgebäuden bis zum Jahr 2025 mit Photovoltaik-Anlagen zu belegen. Bei der Umsetzung dieses Beschlusses setzt die Landesregierung jedoch weiterhin – zumindest im allgemeinen Landesbau – ausschließlich auf die Installation von Photovoltaik-Anlagen durch Dritte. Selbst bei Neubaumaßnahmen, bei denen das Staatliche Baumanagement Niedersachsen die erforderlichen Mittel für eine Photovoltaik-Anlage bei der Haushaltsveranschlagung bereits einberechnet hatte, sollen diese nach einem Erlass des Finanzministeriums durch Dritte errichtet werden. In den vergangenen zwölf Monaten sind erst weitere 2.000 m² und damit insgesamt 0,8 % der geeigneten Dachflächen belegt worden. Bis Juni 2024 wird der Vertragspartner für den Raum Hannover von den vertraglich geschuldeten 25.000 m² Photovoltaik-Fläche lediglich rd. 2.500 m² installiert haben. Weitere bereits im vergangenen Jahr angekündigte Ausschreibungen für Drittanbieter veröffentlichte das Finanzministerium bislang nicht. Um das vorgegebene 30%-Ziel noch erreichen zu können, müssten innerhalb der nächsten Monate noch 430.000 m² Dachfläche belegt werden. Der LRH hält ein Erreichen dieses Ziels nach wie vor für unrealistisch.

Verringerung der Büroflächen nur schwer umsetzbar

Des Weiteren setzte sich die Landesregierung zum Ziel, die Büroflächen bis zum Jahr 2030 um 10 % zu reduzieren. Bislang hat sie jedoch weder für den Flächen- noch den Personalbestand einen Bezugszeitpunkt festgesetzt. Zudem hat die Landesregierung aufgrund mangelnder Datengrundlagen keinen Überblick, wie hoch der Anteil der Büroflächen an der Gesamtfläche tatsächlich ist.

Die Flächenreduktion in den Bestandsliegenschaften liegt in der Verantwortung der Ressorts. Der LRH stellte fest, dass die einzelnen Ressorts einen sehr unterschiedlichen Ansatz verfolgen und hinsichtlich ihrer Konzepte einen unterschiedlichen Verfahrensstand haben.

„Worst-First“ – Hochschulbauten sind im Sanierungsfahrplan nicht enthalten!

In Anbetracht eines Sanierungsbedarfs im allgemeinen Landesbau und im Hochschulbau von rd. 3,6 Mrd. €⁷⁹ wies der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2021⁸⁰ darauf hin, dass es dringend einer Sanierungsstrategie bedarf.

Für den allgemeinen Landesbau entwickelte das Finanzministerium daraufhin einen Sanierungsfahrplan unter dem Schlagwort „Worst-First“. Danach sollen Gebäude mit schlechter Energieeffizienzklasse und hohem Sanierungsbedarf zuerst saniert werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein dauerhafter Bedarf an diesen Gebäuden. Bei Beachtung dieser Voraussetzung versetzt dieser Fahrplan die Bauverwaltung durchaus in die Lage, Gebäude in den kommenden Jahren entsprechend ihrer Dringlichkeit und mit hohem Klimanutzen zu sanieren. Die benötigten Finanzmittel müssen allerdings dafür bereitstehen.

Nach den Feststellungen des LRH hat das Wissenschaftsministerium bislang kein Sanierungskonzept. Stattdessen verteilt es die Mittel aus dem Sondervermögen zur energetischen Sanierung⁸¹ nach Flächenanteilen und ohne Zweckbindung an die Hochschulen. Allein die Technische Universität Braunschweig und die Medizinische Hochschule Hannover erhalten aufgrund ihrer Größe zusammen rd. 45 % der Mittel. Für beide Hochschulen sind bereits in großem Umfang Ersatzneubauten projektiert.

Sanierungen den Vorrang geben – nur bedarfsgerecht bauen

In Gebäuden und deren Ausstattung ist sogenannte graue Energie gebunden. Hierunter wird die Energiemenge verstanden, die für

⁷⁹ Vgl. Abschnitt III, Beitrag 6 „Sanierungsstau bei Landesgebäuden: Der Werteverzehr muss aufgehoben werden“.

⁸⁰ Jahresbericht 2021, S. 134 „Sanierungsstau nur Spitze des Eisbergs – Bauunterhaltungsmanagement verbessern“.

⁸¹ „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen zur energetischen Sanierung sowie zur Unterbringung von Geflüchteten in Landesgebäuden“, Kapitel 51 34.

Herstellung, Betrieb und Entsorgung eines Gebäudes aufgewendet werden muss. Um diese graue Energie möglichst dauerhaft zu erhalten, ordnete das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) für die allgemeinen Landesgebäude an, dass ein Abbruch und Neubau erst dann in Betracht kommen, wenn die vorhandene Bausubstanz funktional und technisch nicht mehr verwendbar ist und wenn die Kosten einer Sanierung die Kosten eines Neubaus deutlich überschreiten.

Der LRH stellte bei seinen jüngsten Prüfungen fest, dass das Wissenschaftsministerium sich diesem Ansatz nicht anschloss. Nach seinen Erkenntnissen bevorzugten die Hochschulen und das Wissenschaftsministerium auch weiterhin Neubauten. Zudem prüfte das Wissenschaftsministerium die tatsächliche, objektive Notwendigkeit der von den Hochschulen gemeldeten Flächenbedarfe nicht hinreichend. Es beschränkte sich im Wesentlichen darauf, die Raumbedarfsmeldungen mit geltenden Richtwerten abzugleichen. Nachfolgend einige Beispiele:

- Die Technische Universität Clausthal legte dem Haushaltsausschuss des Landtages im Jahr 2023 die Haushaltsunterlage für einen Ersatzneubau der Fakultät Chemie vor. In den letzten sechs Jahren ging die Zahl der Studierenden der Technischen Universität Clausthal um rd. 36 % zurück, sodass der Bedarf fragwürdig ist. Aufgrund der allgemeinen demografischen Entwicklung in Deutschland ist zu befürchten, dass die Studierendenzahl bis zur Fertigstellung des Gebäudes noch weiter abnehmen wird und der Neubau somit nicht mehr notwendig, zumindest jedoch überdimensioniert sein wird.
- Die Technische Universität Braunschweig legte im Jahr 2022 eine Bauanmeldung für einen Neubau der Fakultät Physik mit einer Nutzfläche von rd. 6.500 m² vor. Das Wissenschaftsministerium genehmigte diese Flächenanforderung. Aufgrund eines Finanzierungsengpasses ließ die Hochschule den Flächenbedarf

später durch einen externen Gutachter überprüfen und konnte bei gleicher Nutzungsanforderung 26 % Fläche einsparen.

- Die Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst beabsichtigt, am Standort Holzminden einen Neubau für den Studiengang „Soziale Arbeit“ zu errichten. Bereits zur Bauanmeldung konnte die Hochschule den Bedarf nach Auffassung des LRH nicht schlüssig nachweisen. Dennoch genehmigte das Wissenschaftsministerium die Bauanmeldung. Eine spätere, vertiefte Prüfung durch den LRH ergab, dass die vorhandenen Seminarräume und Hörsäle nicht ausgelastet waren und der Bedarf für einen Neubau nicht gegeben war. Ein externes, vom Wissenschaftsministerium beauftragtes Gutachten bestätigte die Analyse des LRH.

Insgesamt ist festzustellen, dass das Wissenschaftsministerium Neubauten zustimmte, die bei eingehender Prüfung – zumindest in der jeweiligen Größe – hätten vermieden werden können. Dadurch entstanden zusätzliche Flächen, die sowohl Investitions- und Betriebskosten binden als auch zusätzliche CO₂-Emissionen produzieren.

Empfehlungen des LRH

Um eine klimaneutrale Landesverwaltung bis zum Jahr 2035 erreichen zu können, bedarf es dringend weiterer Anstrengungen. Der LRH empfiehlt Folgendes:

Photovoltaik-Offensive auf mehrere Säulen stellen

Das Finanzministerium sollte zügig Drittanbieter beauftragen. Die Bauverwaltung sollte bei Neubauvorhaben bereits genehmigte Photovoltaik-Anlagen schnellstmöglich selbst installieren. Auch Photovoltaik-Anlagen bei Liegenschaften mit einem hohen Strom-Eigenverbrauch sollte die Bauverwaltung selbst installieren. Hier kann von einer hohen Wirtschaftlichkeit durch schnelle Amortisation ausgegangen werden.

Grundlagen für eine messbare Flächenreduzierung schaffen

Die Verwaltung des Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen sollte umgehend den Bestand aller Gebäudeflächen (Verwaltungsflächen, Verkehrsflächen etc.) zu einem bestimmten Stichtag feststellen. Dies ist die Basis für die angestrebte Flächenreduzierung, die nach Auffassung des LRH nicht nur auf Büroflächen und Verwaltungsflächen beschränkt sein sollte. Für eine Erfolgskontrolle ist eine Erfassung aller Flächenarten unverzichtbar. 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.

Für Hochschulbauten ist ein Sanierungsfahrplan erforderlich

Das Wissenschaftsministerium sollte dringend die Sanierungsstrategie des Finanzministeriums auch für die Hochschulgebäude einführen. Als Grundlage für einen nachhaltigen Sanierungsfahrplan müsste das Wissenschaftsministerium zunächst den tatsächlichen Sanierungsbedarf an den einzelnen Hochschulen ermitteln.

Bedarfe fachtechnisch prüfen – Sanierungen voranstellen

Das Wissenschaftsministerium sollte die Regelung für die allgemeinen Landesgebäude, dass Sanierungen künftig grundsätzlich Vorrang vor Neubauten haben, umgehend auf die Hochschulen übertragen. Zudem sollte das Wissenschaftsministerium zukünftig die von den Hochschulen formulierten Bedarfe kritischer prüfen.

Fazit

Die vorgenannten Handlungsfelder greifen wie Zahnräder ineinander und beeinflussen sich gegenseitig. Das gesetzliche Ziel, die Landesverwaltung bis zum Jahr 2035 klimaneutral auszurichten, kann nur

durch ein eng aufeinander abgestimmtes und ressortübergreifendes Verwaltungshandeln auch unter Berücksichtigung der Empfehlungen des LRH erreicht werden.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium gab an, für das 2. Quartal 2024 die Veröffentlichung einer weiteren Photovoltaik-Ausschreibung zu planen. Zudem habe sich bei der Kooperationsvereinbarung im Raum Hannover gezeigt, dass hier lediglich rd. 8 % der Dachflächen momentan uneingeschränkt für Photovoltaik geeignet seien. Auf das ganze Land gerechnet wäre somit eine Zielerreichung bereits bei einer Belegung von 115.000 m² Dachfläche⁸² erreicht.

Das Finanzministerium wies darauf hin, dass die Verantwortung zur Flächenreduktion bei den Ressorts liege. Zudem werde aktuell die Datenlage überarbeitet und in Kürze sei eine vollständige Ausweisung der landeseigenen Büroflächen möglich.

Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Wissenschaftsministerium erläuterte, dass die Hochschulen die Mittel aus dem Sondervermögen zweckentsprechend und im Sinne von „Worst-First“ einsetzen würden und ihm jährlich darüber zu berichten hätten. Zudem favorisiere das Wissenschaftsministerium Neubauten nicht, sondern diese seien aus technischen Gründen zum Teil unvermeidbar. Eine Erfassung des Sanierungsstaus sei zwar erstrebenswert, jedoch nicht wirtschaftlich umsetzbar.

⁸² Das Photovoltaik-Kataster weist 1,444 Mio. m² potenziell geeignete Dachfläche aus.

Schlussbemerkung des LRH

Die Annahme des Finanzministeriums, dass nur aktuell uneingeschränkt geeignete Dachflächen in die Berechnung zur Photovoltaik-Belegung einfließen dürften und somit das Ziel von 30 % bis zum Jahr 2025 erreicht werden könne, entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels. Im Hinblick auf die angestrebte Büroflächenreduzierung bleibt abzuwarten, ob das Finanzministerium kurzfristig eine Datengrundlage schaffen kann, auf der die geforderte Zielerreichung nachvollziehbar geprüft werden kann.

Der LRH fordert auch weiterhin, dass das Wissenschaftsministerium die Mittel aus dem Sondervermögen nicht ausschließlich nach Flächengröße an die Hochschulen verteilt, sondern nach dem baulichen Zustand der Gebäude, dem Alter sowie nach den eingesetzten Energieträgern. Die vom Wissenschaftsministerium als unwirtschaftlich erachtete Erfassung des Sanierungsbedarfs ist nach den Bauvorschriften des Landes durch jährliche Gebäudebegehungen verpflichtend vorgesehen.

9 Unzureichende Investitionsförderung und notwendiger Strukturwandel im Krankenhausbereich

Die Fördermittel des Landes reichten in den vergangenen Jahren nicht aus, um die Investitionsbedarfe der Krankenhäuser zu decken. Dies führte zu einem erheblichen Investitionsstau. Der von den Krankenhäusern angemeldete Investitionsbedarf wuchs im Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2018 auf fast das Dreifache an.

Auch die aktuell geplanten Erhöhungen der Fördervolumina werden weder den Bedarf decken noch den Investitionsstau abbauen können.

Die bedarfsgerechte Aufstockung von Fördermitteln muss zwingend mit einer Bereinigung der Krankenhausstrukturen einhergehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Fördermitteleinsatz auch langfristig der Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit dient.

Investitionsförderungen

Die 165 niedersächsischen Krankenhäuser sollen eine bedarfsgerechte, qualitativ hochwertige medizinische Versorgung anbieten und dabei wirtschaftlich arbeiten.⁸³ Die notwendigen Investitionskosten der Krankenhäuser sind durch öffentliche Förderung zu übernehmen.⁸⁴ Das Land stellt jedes Jahr ein Investitionsprogramm zur Finanzierung der Baumaßnahmen auf.

⁸³ § 1 Abs. 1 Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausesfinanzierungsgesetz (KHG)).

⁸⁴ § 4 Nr. 1 KHG, § 9 KHG. Die Mittel dafür sind nach § 8 Abs. 1 Niedersächsisches Krankenhausgesetz (NKHG) zu 40 % von den kommunalen Gebietskörperschaften und zu 60 % vom Land aufzubringen.

Unzureichende Investitionsförderungen

Die Fördermittel für Baumaßnahmen an Krankenhäusern beliefen sich seit dem Jahr 2002 über zwei Jahrzehnte unverändert auf jährlich 120 Mio. €. Zuzüglich der Mittel aus den Krankenhausstrukturfonds (KHSF)⁸⁵ ergaben sich folgende Fördermittel für Einzelförderungen von Krankenhausinvestitionen:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Summe in Mio. €	153,967	353,095	189,319	184,608	225,896	271,316

Tabelle 13: Entwicklung der Fördermittel⁸⁶

Eine vom Landtag eingesetzte Enquetekommission⁸⁷ stellte in ihrem Abschlussbericht Anfang des Jahres 2021 fest, dass die Investitionsfinanzierung des stationären Sektors unzureichend und zu wenig auf Strukturwandel ausgerichtet sei.⁸⁸ Daraufhin forderte der Landtag die Landesregierung auf, die Investitionsfinanzierung der Krankenhäuser bis zum Jahr 2030 stufenweise auf 8 % der Gesamterlöse anzuheben.⁸⁹ Nach Angaben der Niedersächsischen Krankenhausgesellschaft (NKG) wäre damit schon im Jahr 2021 eine jährliche Investitionsförderung von mindestens 520 Mio. € notwendig gewesen. Tatsächlich standen mit rd. 185 Mio. € nicht einmal die Hälfte der benötigten Fördermittel zur Verfügung.

⁸⁵ KHSF I und II werden je zur Hälfte von Bund und Land finanziert. § 12 a KHG in der Fassung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), § 12 a KHG eingefügt durch Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 11.12.2018 (BGBl. I S. 2394). Mittel aus dem KHSF I sind letztmalig vom Ministerium für 2022 veranschlagt worden (1,25 Mio. €).

⁸⁶ Im Jahr 2019 ist eine Sonderförderung mit einem Landesanteil von 200 Mio. €, die durch das sogenannte „VW-Bußgeld“ finanziert wurde, enthalten. Hinzu kommt der Anteil der kommunalen Gebietskörperschaften von 133 Mio. €. Dieser wurde allerdings auf vier gleich hohe Beträge in den Jahren 2020 bis 2023 verteilt und ist in den in der Tabelle ausgewiesenen Beträgen enthalten.

⁸⁷ Enquetekommission „Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen - für eine qualitativ hochwertige und wohnortnahe medizinische Versorgung“.

⁸⁸ Drs. 18/8650, S. 86.

⁸⁹ Drs. 18/9653, S. 3.

Der LRH vollzog den von der NKG angegebenen jährlichen Investitionsbedarf in einer überschlägigen Berechnung nach. Er ermittelte einen aktuellen Bedarf von jährlich mindestens rd. 560 Mio. €, allein um den Bestand zu erhalten. Kosten für erforderliche strukturelle Maßnahmen, wie z. B. Zentralisierungen, sind darin nicht berücksichtigt.

Auch die Berechnungen des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V. bestätigen diesen Wert. Es ermittelte für das Jahr 2023 einen bundesweiten jährlichen Investitionsbedarf von mindestens 5,7 Mrd. €, auf Niedersachsen bezogen 570 Mio. €.

Für die Jahre 2022 und 2023 erhöhte der Landtag den Haushaltsansatz für die jährliche Einzelförderung der Krankenhäuser von 120 Mio. € auf jeweils 150 Mio. €. Außerdem stellte er im Jahr 2023 einmalig weitere rd. 62 Mio. € für die Finanzierung von Baukostensteigerungen zur Verfügung. Gleichwohl erreichte die Investitionsförderung damit im Jahr 2023 gerade einmal die Hälfte der geforderten über 500 Mio. €.

Das Krankenhausinvestitionsprogramm soll ab dem Jahr 2025 auf 230 Mio. € pro Jahr festgeschrieben werden. Zuzüglich weiterer Mittel, die sich durch Zinsersparnisse aufgrund vorzeitiger Darlehensstilgungen ergeben, stünden nach Aussage der Landesregierung jährlich 305 Mio. € für Investitionen in Krankenhäuser zur Verfügung. Auch dieses Fördervolumen wird weder die Investitionsbedarfe decken noch den entstandenen Investitionsstau abbauen können.

Steigende Investitionsbedarfe der Krankenhäuser

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung erfasst die von den Krankenhausträgern für Baumaßnahmen angemeldeten Investitionsbedarfe.

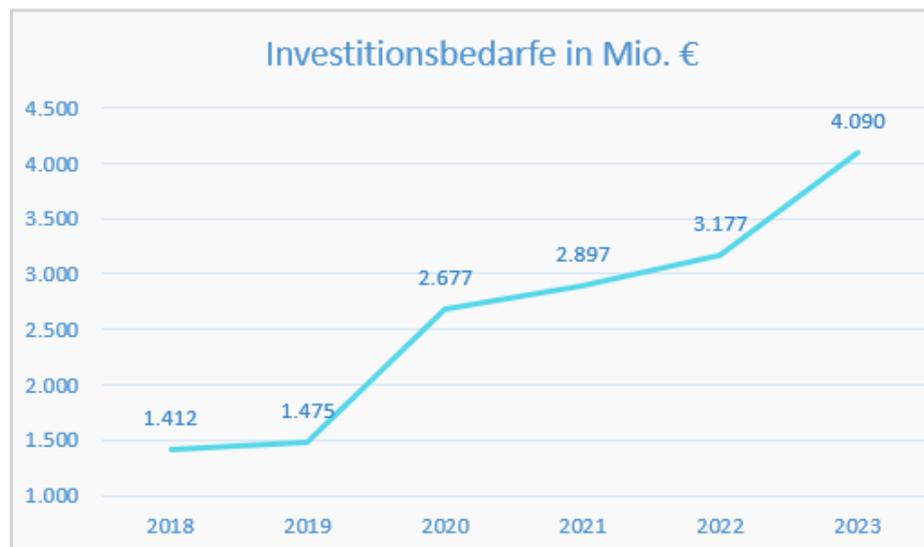


Abbildung 24: *Investitionsbedarfe der Krankenhäuser in den Jahren 2018 bis 2023⁹⁰*

Die Bedarfe stiegen in den vergangenen Jahren stetig an. Lag der gemeldete Investitionsbedarf im Jahr 2018 noch knapp über 1,4 Mrd. €, erreichte er im Jahr 2023 bereits einen Stand von annähernd 4,1 Mrd. €. Damit wuchs er innerhalb von fünf Jahren fast auf das Dreifache an.

Die NKG bezifferte im Juli 2023 den Investitionsstau im Krankenhausbau auf 3 Mrd. €. Mitglieder des Krankenhausplanungsausschusses⁹¹ vertraten zuletzt die Ansicht, dass sogar 6 Mrd. € erforderlich seien, um die Krankenhäuser „vernünftig auszustatten“.

Zusätzliche Finanzbedarfe zur Umsetzung von Standortkonzentrationen

Über die enormen Finanzierungsherausforderungen für Bestandskrankenhäuser hinaus werden für Zentralisierungsvorhaben weitere Landesmittel erforderlich. Die Enquetekommission betonte in ihrem

⁹⁰ In den Jahren 2020 und 2023 wurden jeweils mehrere kostenintensive (Zentralisierungs-)Vorhaben in die Liste des Sozialministeriums über die Bedarfe aufgenommen.

⁹¹ Der Planungsausschuss besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der NKG und der Krankenkassen. Er berät das Ministerium u. a. in Fragen der Krankenhausplanung und bei der Aufstellung des Investitionsprogramms (§ 4 NKHG).

Abschlussbericht 2021 die Notwendigkeit von Strukturveränderungen und Standortkonzentrationen. Das Land plant aktuell drei große Zentralisierungsvorhaben in Georgsheil, Diepholz und dem Heidekreis. Allein dafür sind derzeit 932 Mio. € veranschlagt.⁹²

Hinzu kommen hohe Investitionskosten für weitere große Baumaßnahmen. So ist eine Zusammenlegung der Kliniken in Vechta und Lohne beabsichtigt, für die Kosten von 220 Mio. € angegeben werden. Zudem werden umfangreiche Baumaßnahmen zur Umsetzung der Medizinstrategie 2030 des Klinikums Region Hannover erforderlich, deren Kosten auf 743 Mio. € beziffert werden.

Notwendige Bereinigung der Krankenhausstruktur

Ziel des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser ist es, eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten. Dies wird nur mit einer auskömmlichen Investitionsfinanzierung gelingen. Die jahrelange Unterfinanzierung hat zu einem Investitionsstau geführt, der auch mit den aktuell geplanten Erhöhungen der Fördermittel nicht abgebaut werden kann.

Die enormen Finanzbedarfe für die Investitionsvorhaben erfordern eine Bereinigung der Krankenhausstruktur. Die begrenzten Fördermittel dürfen ausschließlich dafür eingesetzt werden, zukunftsfähige Strukturen zu schaffen bzw. zu erhalten. Ziel muss sein, eine angemessene Versorgungssicherheit und -qualität langfristig zu gewährleisten.⁹³

Der LRH begrüßt deshalb die beabsichtigten Konzentrationsvorhaben im Krankenhausbereich. Er weist darauf hin, dass die Förderung von

⁹² Liste des Ministeriums über die Bedarfe vom 20.09.2023. Für diese Maßnahmen sollen zusätzlich 350 Mio. € aus dem KHSF II des Bundes beantragt werden.

⁹³ Vertiefend dazu Jahresbericht 2023, S. 47 „Krankenhauslandschaft: Versorgungssicherheit statt Standortbewahrung“.

Standortkonzentrationen dann effizient ist, wenn im Gegenzug Investitionen an anderen Standorten eingespart werden können.⁹⁴

Die Landesregierung muss ein langfristiges Gesamtkonzept erstellen, das sich an definierten Zielen für die stationäre Versorgung orientiert. Die Investitionsförderung ist vorrangig auf eine strukturelle Bereinigung auszurichten.

⁹⁴ Jahresbericht 2010, S. 61 „Strukturelle Mängel in der niedersächsischen Krankenhausplanung“.

10 Medizinische Hochschulen: Mehr Investitionen erforderlich

Der Gebäudebestand der medizinischen Hochschulen ist marode. Es besteht ein hoher Nachholbedarf an Investitionen. Auch nach der begonnenen Teilerneuerung wird der überwiegende Teil der medizinischen Fachgebiete weiterhin in den alten Räumlichkeiten untergebracht sein.

Die enormen Mittelbedarfe für die Betriebssicherung des veralteten Gebäudebestands werden den Haushalt weiter belasten.

Die Erneuerung der baulichen Substanz an den medizinischen Hochschulen muss im Sinne der Gesamtwirtschaftlichkeit beschleunigt werden. Hierfür müssen die haushalterischen Möglichkeiten ausgeschöpft werden.

Verbrauchte Bausubstanz der medizinischen Hochschulen

Die Medizinische Hochschule Hannover (MHH) und die Universitätsmedizin Göttingen (UMG) erfüllen einerseits Aufgaben der medizinischen Forschung und Lehre und erbringen andererseits Dienstleistungen der Krankenversorgung.⁹⁵

Ein Großteil der Gebäude beider Hochschulkliniken ist beinahe 50 Jahre alt und in einem maroden Zustand. Dies liegt vor allem daran, dass das Land seit Jahren keine ausreichenden Haushaltsmittel für Baumaßnahmen zur Verfügung stellte, um den umfangreichen Gebäudebestand für die medizinische Spitzenversorgung und -forschung zu erhalten und weiterzuentwickeln. Der jährliche Bedarf geht alleine für die Instandhaltung weit über die jeweiligen Budgets hinaus. Die seit Jahren verschobenen, aber aus fachlicher Sicht erforderlichen Maßnahmen führen zu massiven Nachholbedarfen.

⁹⁵ § 3 Abs. 5 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

Insgesamt besteht an beiden Hochschulkliniken ein sehr hoher Instandhaltungs- bzw. Sanierungsstau.

Sondervermögen für Krankenversorgung

Im Jahr 2017 stellte die Landesregierung fest, dass die gravierenden Mängel des überalterten Bestands „nur durch eine gezielte Erneuerung der gesamten baulich-technischen Infrastruktur ... beseitigt werden“ können.⁹⁶

Das Land richtete deshalb im Jahr 2017 ein Sondervermögen⁹⁷ ein mit der Absicht, es zunächst mit 2,1 Mrd. € auszustatten. Damit soll die bauliche Erneuerung der Krankenversorgung finanziert werden. Im Jahr 2021 begannen die hierfür gegründeten Baugesellschaften der Hochschulkliniken mit der vorbereitenden Planung für die Gebäude der Krankenversorgung.

Allerdings kann mit der Ausstattung des Sondervermögens nur ein Teil der Krankenversorgungsgebäude an MHH und UMG erneuert werden. So können an beiden Standorten zunächst lediglich die vordringlichsten Versorgungsbereiche errichtet werden. Hierzu gehören die Zentrale Notaufnahme und der Zentral-OP sowie die Intensivpflegebereiche.

Nach aktuellem Planungsstand sollen an der UMG die ersten Bauabschnitte ab dem Jahr 2029 in Betrieb genommen werden. Die Eröffnung des ersten Bauabschnitts der MHH ist für das Jahr 2032 geplant.

⁹⁶ Begründung vom 04.04.2017 zum Entwurf eines Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“, Drs. 17/7772 neu, S. 4.

⁹⁷ Gesetz über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ vom 16.05.2017 (Nds. GVBl. S. 153).

Weiterbetrieb der Bestandsgebäude der Krankenversorgung

Bis zur Fertigstellung der Ersatzneubauten sind die entsprechenden Bestandsgebäude an MHH und UMG weiter zu betreiben. Für deren Instandhaltung werden weiterhin erhebliche Haushaltsmittel benötigt.

Zudem wird der überwiegende Teil der medizinischen Fachgebiete weiterhin in den Bestandsgebäuden für die Krankenversorgung untergebracht sein. So werden an der MHH über das Jahr 2032 hinaus noch zwei Drittel der Klinik-Betten – auch die gesamte Kinderheilkunde – in den Bestandsgebäuden betrieben werden müssen. Auch an der UMG ist der Zeithorizont für die Erneuerung vieler Fachgebiete, z. B. der Onkologie, noch unbestimmt.

Anforderungen an die Gebäude für Forschung und Lehre

Die bauliche Erneuerung der Gebäude für Forschung, Lehre und Administration ist rechtlich nicht aus dem bestehenden Sondervermögen finanzierbar. Auch in diesen Bereichen ist die Bau- und Techniksубstanz an beiden Standorten zum Großteil überaltert. Sie genügt damit in weiten Bereichen nicht mehr den aktuellen Anforderungen eines modernen universitären Wissenschaftsbetriebs.

Entsprechend der Weiterentwicklung der Medizin in den vergangenen Jahrzehnten hat sich auch die medizinische Forschung und Lehre gewandelt. Zusätzlich verändern sich die Anforderungen, z. B. durch die Erhöhung der Anzahl an Studienplätzen. Die Neustrukturierung des Studiums erfordert zusätzliche Investitionen in Räumlichkeiten (z. B. Büroflächen, Seminar- und Kleingruppenräume) und technische Infrastrukturen, insbesondere zur Durchführung neuer Lehr- und Prüfungsformate.⁹⁸ Die Flächenbedarfe sind hierfür noch nicht konkretisiert. Sie

⁹⁸ Wissenschaftsrat: Neustrukturierung des Medizinstudiums und Änderung der Approbationsordnung für Ärzte, Empfehlungen der Expertenkommission zum Masterplan Medizinstudium 2020, Köln 21.09.2018, Drs. 7271-18, S. 106.

werden die Finanzen des Landes aber vor eine weitere Herausforderung stellen.

Betriebssicherung des Bestands

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur beauftragte die MHH und die UMG im Jahr 2021 damit, jeweils für ihre gesamte Liegenschaft – sowohl für die Krankenversorgung als auch für die Forschung und Lehre – anzugeben, welche baulichen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Betriebs in den nächsten zehn Jahren erforderlich werden. Diese Maßnahmen sollten priorisiert und mit Kosten hinterlegt werden. Gleichzeitig verlangte das Ministerium, die jährlichen Haushaltsmittel als künftige Obergrenze zu beachten.

Die Hochschulkliniken beschrieben erstmals detailliert den Zustand aller Gebäude und der technischen Infrastruktur. Sie zeigten die Sanierungsbedarfe auf und bewerteten den jeweils erforderlichen Aufwand zur Aufrechterhaltung des Betriebs.

Die jährlichen Haushaltsmittel für Baumaßnahmen der Hochschulkliniken sind begrenzt. Nach Aussage des Ministeriums stünden beispielsweise für die MHH jährlich rd. 30,4 Mio. € für die Betriebssicherung des Bestands zur Verfügung – und das für sämtliche Baumaßnahmen.

Demgegenüber betonte die MHH, dass die vorgegebenen Haushaltsmittel den ermittelten jährlichen Finanzierungsbedarf nicht deckten. Die UMG teilte für ihre Bedarfe diese Erkenntnis.

Finanzbedarfe für die Bestandsliegenschaften

Aufgrund der Altersstruktur der weiterhin zu nutzenden Bestandsgebäude entsteht fortwährend neuer Sanierungsbedarf. So summierte die MHH die für laufende Baumaßnahmen bereits belegten Haushaltsvolumina und ergänzte diese um die Kosten weiterer prioritärer Maßnahmen. Die Gesamtkosten dieser Maßnahmen belaufen sich auf

rd. 210 Mio. €. Würde die Höhe des aktuellen Haushaltsansatzes beibehalten werden, erstreckt sich die Finanzierung dieser Maßnahmen auf rd. sechs Jahre.

Die von den Hochschulkliniken benannten Mittelbedarfe für die Betriebssicherung des Bestands sind erschreckend hoch: So bezifferte die MHH den Mittelbedarf für 20 Jahre auf rd. 908 Mio. €. Die UMG ermittelte ihre Instandhaltungskosten für zehn Jahre und bezifferte diese auf rd. 329 Mio. €.

Das Ministerium konstatierte, dass sich für die Sicherung des Betriebs im Bestand an beiden Hochschulkliniken Finanzmittelbedarfe von zusätzlich 800 Mio. € allein für die nächsten zehn Jahre ergeben würden.

Der Haushaltsplan 2024 sieht jedoch keine zusätzlichen Mittel für Maßnahmen im Bestand vor. Somit kann derzeit noch nicht mit einer systematischen Sicherung des Bestands begonnen werden.

Finanzierungslücken schließen

Bis zur vollständigen Erneuerung der Standorte sind erhebliche Mittel für die Betriebssicherung des Bestands erforderlich. Zur Auffüllung des Sondervermögens auf 2,1 Mrd. € sind in den kommenden zehn Jahren Zuführungen von jährlich 105 Mio. € eingeplant. Zusätzlich sind jährliche Haushaltsmittel von mindestens 80 Mio. € allein zum Erhalt der Bestandsgebäude für Krankenversorgung, Forschung und Lehre notwendig.

Der Mittelbedarf für den Bestandsunterhalt könnte verringert werden, wenn Neubauvorhaben für die Krankenversorgung beschleunigt umgesetzt werden. Auch der Wissenschaftsminister betonte Anfang des Jahres 2023, dass es bei der baulichen Erneuerung der Krankenversorgung keine Abbruchkante⁹⁹ geben dürfe. Die Baugesellschaften der

⁹⁹ Für eine zügige bauliche Erneuerung der gesamten Krankenversorgung ist ein kontinuierlicher Planungs- und Bauprozess ohne Unterbrechungen notwendig.

Hochschulkliniken erhielten im November 2023 den Auftrag, bauliche Realisierungsvarianten für die nächste Investitionsphase des Landes schon jetzt zu erarbeiten. Ziel sei es, durch eine Verkürzung der Nutzungsdauer die Ausgaben für den Bestand zu reduzieren.

Der LRH begrüßt die vorgezogenen Planungen, die – wenn sie unverzüglich umgesetzt werden – einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts leisten. Allerdings beziehen sich die bisherigen Überlegungen zur beschleunigten Erneuerung lediglich auf die Gebäude der Krankenversorgung.

Gleichzeitig muss das Land frühzeitig die Finanzierung sicherstellen, um strategisch geplante Standorterneuerungen zu gewährleisten. Die haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten für die Vollendung der Vorhaben müssen schon jetzt ausgelotet werden. Andernfalls wird das Land die anstehenden Finanzierungsbedarfe nicht zeitgerecht erfüllen können. Nur mit einer frühzeitigen und auskömmlichen Finanzierungsverpflichtung gewährleistet das Land, dass die Hochschulkliniken ihre Leistungsfähigkeit und ihr Renommee erhalten und gleichzeitig ihre Aufgabe in der Daseinsvorsorge erfüllen können.

Steuerungsdefizite

11 Personal außerhalb des Kernhaushalts: Ein Dunkelfeld

In den vom LRH geprüften Landesbetrieben und Hochschulen stiegen die Personalmengen und die Ausgaben für Personal in den Jahren 2010 bis 2019 deutlich stärker an als die vergleichbaren Größen im Kernhaushalt. Das Land sollte den Ursachen nachgehen. Die Entwicklungen bei den Landesbetrieben und Hochschulen waren aus dem Haushaltsplan für den Landtag als Budgetgeber nicht oder nur eingeschränkt erkennbar. Der Haushaltsplan sollte insoweit aussagekräftiger werden.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur muss sicherstellen, dass sich die Landesfinanzierung am tatsächlichen Bedarf der Hochschulen orientiert. Dafür ist das veraltete Personaltableau, das der Finanzierung bisher zugrunde liegt, an die aktuellen Bedarfe anzupassen und regelmäßig zu überprüfen.

Die Versorgungsbezüge für das beamtete Personal der ausgegliederten Einheiten leistet das Land aus dem Kernhaushalt. Die dafür gezahlten Erstattungen passte das Land seit Jahrzehnten nicht an. Die Landesregierung muss die Höhe dieser Erstattungen überprüfen und ggf. anpassen.

Ausgangslage

Das Land gliederte im Zuge der Verwaltungsreform Mitte der 1990er-Jahre zahlreiche Landesaufgaben aus dem Kernhaushalt aus. Ziel der Reform war, diese Aufgaben künftig wirtschaftlicher zu erfüllen und u. a. Personalausgaben zu sparen. In der Folge änderte sich auch die Darstellung dieser Ausgliederungen im Landeshaushalt: Globalere, weniger ausdifferenzierte Veranschlagungen verringerten den Informationsumfang für den Landtag.

Mit einer Querschnittsbetrachtung prüfte der LRH bei 35 ausgegliederten Einheiten¹⁰⁰ – insbesondere bei Landesbetrieben und Hochschulen –, wie sich dort die Personalmengen und -ausgaben in den Jahren 2010 bis 2019 entwickelten. Die Erkenntnisse veröffentlichte der LRH im Dezember 2023 in einem Sonderbericht.¹⁰¹

Erhebliche Steigerungen der Personalmengen und -ausgaben

Der LRH stellte fest, dass die Beschäftigungsmöglichkeiten, also die gesamte Personalmenge¹⁰², in den Jahren 2010 bis 2019 an den Hochschulen um 13,8 % und bei den Landesbetrieben um 6 % anstiegen. Sie erhöhten sich damit deutlich stärker als das vergleichbare Beschäftigungsvolumen im Kernhaushalt. Hier lag der Anstieg bei 3,3 %.

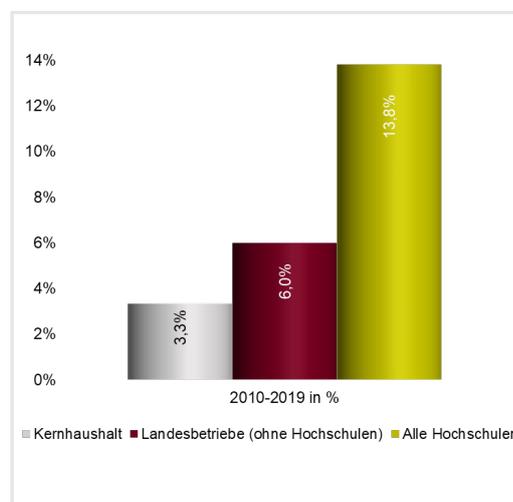


Abbildung 25: Anstieg der Beschäftigungsmöglichkeiten in den Jahren 2010 bis 2019 in Hochschulen, Landesbetrieben und im Kernhaushalt¹⁰³

Betrachtet man zusätzlich die Personalausgaben¹⁰⁴, so zeigt sich folgendes Bild: Bei den Hochschulen stiegen die Ausgaben im Prüfungs-

¹⁰⁰ Dabei handelte es sich um die Landesbetriebe einschließlich der als Landesbetrieb geführten Hochschulen, Stiftungshochschulen, Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG sowie die Anstalt Niedersächsische Landesforsten, die von der Übersicht über die „Ermächtigungen für Personalausgaben“ im Vorbericht des Haushaltsplans erfasst werden.

¹⁰¹ Drs. 19/2999, Sonderbericht gemäß § 99 Abs. 1 LHO „Personalhaushalt des Landes: Nicht alles auf einen Blick“.

¹⁰² In Vollzeitäquivalenten.

¹⁰³ Daten lt. Haushaltsrechnung gemäß eigener Zusammenstellung.

¹⁰⁴ Personalausgaben für die Landesbetriebe und Hochschulen gemäß Erhebungen des LRH, vgl. Drs. 19/2999, Abschnitt 5.1.

zeitraum um über 50 %. Die Landesbetriebe ohne Hochschulen verzeichneten eine Steigerung um rd. 38 %. Die vergleichbaren Ausgaben des Kernhaushalts erhöhten sich in dieser Zeit lediglich um 36 %.

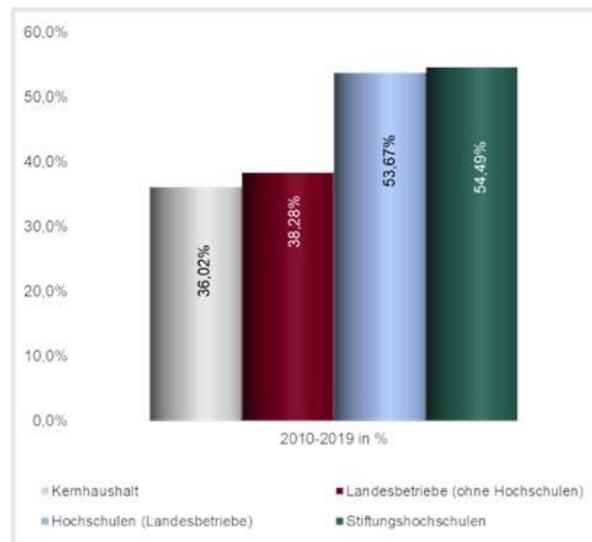


Abbildung 26: Anstieg der Personalausgaben im Zeitraum 2010 bis 2019 in Hochschulen, Stiftungshochschulen, Landesbetrieben und Kernhaushalt¹⁰⁵

Im Ergebnis stellte der LRH außerhalb des Kernhaushalts – vor allem bei den Hochschulen – erheblich höhere Steigerungsraten fest. Er hält es für erforderlich, dass das Land den Ursachen dieser Entwicklung nachgeht. Bei den ausgegliederten Einheiten sollte das Land kritisch hinterfragen, ob dem Anstieg der Personalmengen und der Personalausgaben entgegengewirkt werden muss. Aufgabenentwicklungen sowie sonstige (neue) Herausforderungen oder Priorisierungen sind dabei zu berücksichtigen.

Informationsgrundlagen für den Landtag unzureichend – Transparenzdefizite im Haushalt beheben

Der vom LRH aufgezeigte Anstieg der Personalmengen und -ausgaben in den ausgegliederten Einheiten ist aus dem Landeshaushalt nicht oder nur sehr eingeschränkt erkennbar. Zuweisungen bzw. Zuschüsse oder „Finanzhilfen“ an ausgegliederte Einheiten werden global und nicht getrennt nach Sach- und Personalausgaben

¹⁰⁵ Daten lt. Haushaltsrechnung gemäß eigener Zusammenstellung.

veranschlagt.¹⁰⁶ Planstellen für das beamtete Personal bildet der Haushalt beispielsweise für die Stiftungshochschulen gar nicht ab. Welche Auswirkungen das nach sich zieht, wird anhand der jüngsten Umwandlung der Universität Hannover von einem Landesbetrieb zu einer Stiftungshochschule deutlich: Gemäß Haushaltsplan reduzierten sich die Planstellen der Landesbetriebe in den Jahren 2023 zu 2024 um 739 erheblich.

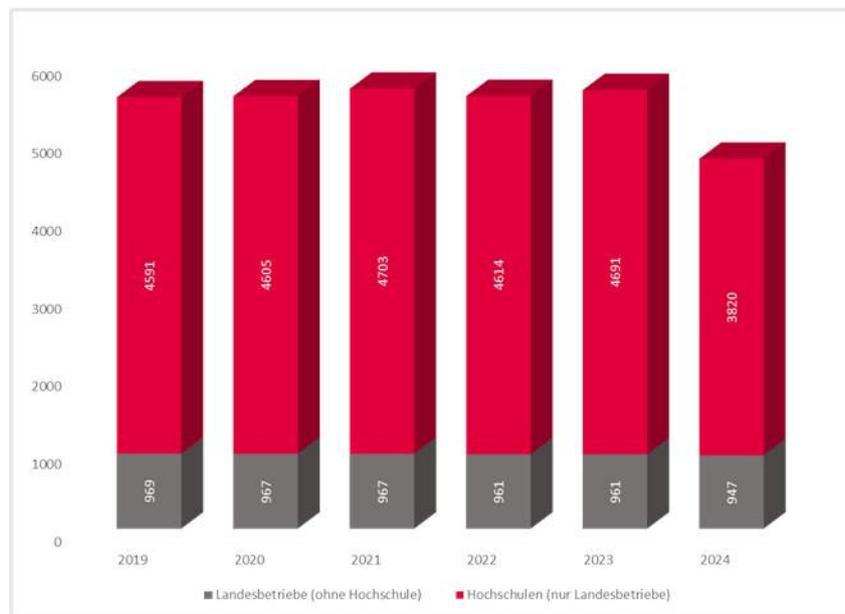


Abbildung 27: Entwicklung der Planstellen der Landesbetriebe

Dieser Rückgang ist fast ausschließlich auf die Umwandlung der Universität Hannover mit Wirkung zum 01.01.2024 zurückzuführen. So wies der Stellenplan im Jahr 2023 für diesen Landesbetrieb noch 737 Planstellen aus. Hinter der Reduzierung dieser 737 Planstellen gemäß Haushaltsplan verbirgt sich keine echte Einsparung für den Landeshaushalt. Denn letztlich wird das beamtete Personal dieser Planstellen über Finanzhilfen an die Stiftungshochschule vom Land weiterfinanziert. Ferner leistet das Land die Versorgungsbezüge für dieses beamtete Personal, wenn es in den Ruhestand getreten ist. Da die Planstellen der Stiftungshochschulen im Haushalt nicht abgebildet werden, ergibt sich insoweit kein vollständiges Bild.

¹⁰⁶ Zu den Besonderheiten einzelner ausgegliederter Einheiten bei der Finanzierung des Personals siehe auch Drs. 19/2999, Abschnitt 5.2.1.

Der Haushalt liefert damit nur eingeschränkt die Informationen, die für den Landtag als Budgetgeber erforderlich sind. Diese Informations- und Transparenzdefizite können derzeit nur mit einer aufwendigen Datenermittlung¹⁰⁷ ausgeglichen werden. Der LRH kritisiert die verringerten Kontrollmöglichkeiten des Landtages.

Bereits mit folgenden Ergänzungen könnte der Haushalt erheblich aussagekräftiger werden:¹⁰⁸

- Die Planstellen sollten für alle ausgegliederten Einheiten im Haushalt dargestellt werden. Das gilt besonders für die Stiftungshochschulen, für die der Haushalt weder die verfügbaren noch die besetzten Planstellen abbildet. Denn das Land hat den Stiftungshochschulen die Entscheidungskompetenz über die Planstellen übertragen. Eine erläuternde Darstellung der Planstellen hält der LRH gleichwohl für zielführend und zwar im Soll und im Ist. Nur ein Soll-Ist-Abgleich ermöglicht ein vollständiges Bild, inwieweit die Planungen realitätsnah erfolgen.
- Auch die Beschäftigungsmöglichkeiten, also der Umfang des beamteten und tarifbeschäftigten Personals zusammen, sollten für alle Ausgliederungen im Soll und Ist ausgewiesen werden, für die Stiftungshochschulen lediglich in erläuternder Form. Bisher sind diese Informationen aus dem Haushalt nur bei wenigen Ausgliederungen ablesbar, bei den Hochschulen grundsätzlich gar nicht. Angaben zur tatsächlichen Besetzung der Beschäftigungsmöglichkeiten liegen nicht vor. Der Landtag kann daher aus dem Haushalt keinen vollständigen Überblick über die gesamte Menge des Ausgliederungspersonals erhalten. Auch insoweit fehlt eine wichtige Entscheidungsgrundlage, um die Höhe der Zuführungen bzw. Finanzhilfen auf Plausibilität zu überprüfen.
- In den Haushaltsplan sollte eine Übersicht über den tatsächlichen Bestand und die Wertigkeiten des Tarifpersonals

¹⁰⁷ Vgl. Drs. 19/2999, Abschnitt 5.1.

¹⁰⁸ Ausführlich auch Drs. 19/2999, Abschnitt 5.2.

aufgenommen werden. Seit dem Wegfall der Stellenübersichten im Tarifbereich enthält der Haushalt dazu keine Informationen mehr.

- Für die Hochschulen gilt außerdem: Durch betragsmäßige Ermächtigungsrahmen gibt der Haushalt eine monetäre Begrenzung für die Beschäftigung von Personal vor. Ohne die erforderlichen Informationen über die konkrete Personalausstattung fehlt jedoch die Grundlage, um den Ermächtigungsrahmen auf Plausibilität überprüfen zu können. Zudem enthält der Haushalt keine Angaben, ob der Rahmen unter- oder überschritten worden ist. Es sollte daher künftig im Haushalt dokumentiert werden, wie der jeweilige Ermächtigungsrahmen durch die Hochschule ausgeschöpft wird.
- Die im Vorbericht des Haushaltsplans enthaltene Übersicht über die „Ermächtigungen für Personalausgaben“ bündelt Informationen zu Personalmengen, Personalausgaben und Planstellen. Diese sind aktuell nur eingeschränkt aussagekräftig. Der LRH empfiehlt daher, die Übersicht anzupassen.¹⁰⁹ Sie sollte vor allem für die Ausgliederungen die entscheidungsrelevanten Haushaltsgrößen darstellen, eindeutige Begriffe verwenden und die tatsächliche Verteilung der Beihilfe- und Versorgungsausgaben verdeutlichen. Für mehr Klarheit hält der LRH zudem eine Aufteilung in zwei Übersichten für zielführend, eine für den Kernhaushalt und eine für die Ausgliederungen.

Intensivere Aufsicht und Steuerung notwendig¹¹⁰

Die Aufsicht des Landes über seine ausgegliederten Einheiten ist eine wichtige Stellschraube für die Steuerung und Kontrolle der Personalmengen und -ausgaben.

¹⁰⁹ Ergänzend Drs. 19/2999, Abschnitt 5.2.2.2.

¹¹⁰ Ergänzend Drs. 19/2999, Abschnitt 5.3.

Zu den Aufgaben des Wissenschaftsministeriums als Aufsichtsbehörde gehört, die Landesfinanzierung der Hochschulen zu bemessen, die sich nach den Vorgaben des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) an den Aufgaben und den Leistungen der Hochschulen zu orientieren hat. Sie ist folglich am tatsächlichen Bedarf auszurichten. Hierfür müssen dem Ministerium für den Personalbereich aktuelle Kenntnisse über Personalausgaben, Personalmengen, Planstellen sowie die jeweilige tatsächliche Besetzung vorliegen. Zur Ermittlung der betragsmäßigen Ermächtigungsrahmen und Stellenpläne legt das Ministerium jedoch ein jahrzehntealtes Personaltableau zugrunde. Das Ministerium hatte zudem keinen aktuellen Überblick, inwieweit die Hochschulen die durch das Land finanzierten Personalressourcen tatsächlich ausschöpften. Der LRH bezweifelt daher, dass die finanziellen Leistungen des Landes den Vorgaben des NHG, d. h. dem tatsächlichen Bedarf der Hochschulen entsprechen.

Das Ministerium hat sicherzustellen, dass die gesetzlichen Vorgaben des NHG bei der Finanzierungsbemessung eingehalten werden und dabei auch ein aktuelles Personaltableau herangezogen wird. Der tatsächliche Bedarf ist künftig vom Wissenschaftsministerium in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

Nachsteuerung bei Versorgung notwendig

Die Versorgungsbezüge für das beamtete Personal der ausgegliederten Einheiten leistet das Land vollumfänglich aus dem Kernhaushalt. Dafür zahlen die ausgegliederten Einheiten in der aktiven Zeit ihres Personals pauschale Beträge an das Land. Diese belaufen sich bei fast allen Ausgliederungen auf 30 % der Dienstbezüge der dort beschäftigten Beamtinnen und Beamten.

Das Land passte die Höhe dieser pauschalen Beträge seit Jahrzehnten nicht an, obwohl sich die Rahmenbedingungen, wie z. B. die durchschnittliche Lebenserwartung nach Ruhestandseintritt, veränderten.

Andere Bundesländer reagierten dagegen bereits mit Anpassungen.¹¹¹ Im Bereich der Professorinnen und Professoren, für die die rechtlichen Rahmenbedingungen in bestimmten Fällen eine sehr kurze aktive Dienstzeit ermöglichen, kann sich dies besonders stark zum Nachteil des Landes auswirken. Der LRH hält es daher für erforderlich, dass das Land die Angemessenheit der bisherigen Erstattungshöhe überprüft.¹¹²

Fazit

Für den Landtag als Budgetgeber sind im Haushalt mehr und übersichtlichere Informationen über das Personal notwendig. Entscheidungen im Personalbereich ziehen im Regelfall langfristige finanzielle Folgen nach sich. Ein aussagekräftiger Überblick über die tatsächlichen Entwicklungen bei den Personalmengen und -ausgaben ist daher von besonderer Steuerungsrelevanz.

Eine aufgabengerechte Planung und Steuerung im Personalbereich ist mit Blick auf die Wirkungen des demografischen Wandels von großer Bedeutung. Das beinhaltet insbesondere eine ressortübergreifende Aufgabenkritik sowie eine intensivere ressortübergreifende Gesamtkoordinierung der Personalmengen und -ausgaben innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts.

¹¹¹ Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt. In Rheinland-Pfalz hat der dortige Rechnungshof eine Überprüfung gefordert, ergänzend Drs. 19/2999, Abschnitt 5.4.

¹¹² Ergänzend Drs. 19/2999, Abschnitt 5.4.

12 Betrieb der Impfzentren – aus der Krise lernen

Das Land verfügte über keine vollständige und differenzierte Übersicht zu den tatsächlichen Gesamtkosten der Impfzentren. Nach den Berechnungen des LRH lagen diese bei 332,3 Mio. €.

Hiervon entfielen allein 67,5 Mio. € auf die Vergütung der ärztlichen Leistungen in den Impfzentren – ein nicht unbeträchtlicher Kostenfaktor. Weder das Land noch die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen überprüften die Abrechnungen der Ärztinnen und Ärzte wenigstens stichprobenhaft.

Überdies war auch die zum Teil geringe Auslastung der Impfzentren mitursächlich für die hohen Kosten: Obwohl die Imp fzahlen ab Juli 2021 signifikant zurückgingen, hielt das Land ausnahmslos an seinem bisherigen Angebot in den Impfzentren fest. Durch die fehlende übergeordnete Steuerung blieben Impfkapazitäten ungenutzt. Dies entspricht rechnerisch einem Finanzvolumen von über 54 Mio. € – ohne die Kosten der ärztlichen Vergütungen.

Die COVID-19-Pandemie erforderte gemeinsame Anstrengungen

Die Bewältigung der COVID-19-Pandemie stellte alle staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – vor große Herausforderungen:

Mit Ankündigung eines geeigneten Impfstoffs gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 zum Ende des Jahres 2020 forderte der Bund die Länder am 03.11.2020 auf, bis zum 15.12.2020 Impfzentren aufzubauen. Er sicherte ihnen zu, die Hälfte der notwendigen Kosten der Impfzentren zu erstatten. Um eine hohe Impfquote zu erreichen, war das Land gefordert, innerhalb kürzester Zeit landesweit effektive Impfstrukturen zu schaffen.

Das Ministerium für Inneres und Sport beauftragte am 24.11.2020 die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutz-

behörden, Impfzentren zu errichten. Den Kommunen verblieb hierfür ein Zeitkorridor von lediglich drei Wochen.

Am 15.12.2020 nahmen in Niedersachsen 50 Impfzentren ihren Betrieb auf. Ab April 2021 führten neben den Impfzentren auch niedergelassene Ärztinnen und Ärzte Impfungen durch. Das Land entschied im Juni 2021, bis Ende September 2021 alle Impfzentren aufzulösen. Danach sollte es vorrangig Aufgabe der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte, der Krankenhäuser sowie der betriebsärztlichen Dienste sein, Schutzimpfungen durchzuführen. Begründung: Das Impfen gehört zu den Kernkompetenzen der Ärztinnen und Ärzte.

Bereits im Jahresbericht 2023 veröffentlichte der LRH das Ergebnis seiner Prüfung zu den „Mobilen Impfteams“.¹¹³ Eine geringe Auslastung und hohe Kosten war die Bilanz seiner damaligen Prüfung.

Die aktuelle Prüfung ergibt ein vergleichbares Bild:

Kosten der Impfzentren und der Impfungen

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung verfügte auch mehr als zwei Jahre nach Auflösung der Impfzentren über keine vollständige und differenzierte Übersicht zu den tatsächlichen Gesamtkosten der Impfzentren.

Der LRH ermittelte daher hilfsweise auf Basis der Quartalsabrechnungen mit dem Bund die Gesamtkosten der Impfzentren. Danach lagen diese bei insgesamt 332,3 Mio. € – hiervon entfielen 80,3 % auf Personal- und 19,7 % auf Sachkosten.

Ausgehend von diesen Gesamtkosten sowie der Impfleistung der Impfzentren kostete eine Impfung 56,58 €. Zum Vergleich: niedergelassene

¹¹³ Jahresbericht 2023, S. 39 „Mobile Impfteams – geringe Auslastung und hohe Kosten“.

Ärztinnen und Ärzte erhielten während der Impfkampagne für die entsprechende Schutzimpfung 28 € als Vergütung.

Große Spannweite der kommunalen Kosten je Impfung

Zum Vergleich der Kosten der Impfzentren führte der LRH eine Umfrage bei den Kommunen durch.¹¹⁴ Die Gesamtkosten für die Errichtung, den Betrieb und den Rückbau der Impfzentren setzte er ins Verhältnis zu den durchgeführten Impfungen. Die Kosten für den Betrieb beinhalten nicht die ärztlichen Vergütungen. Je Impfung bewegten sich die Kosten zwischen 14,33 € und 77,67 €. Der Landesdurchschnitt betrug 36,68 € pro Impfung.

Dem LRH ist bewusst, dass Niedersachsen als Flächenland unterschiedliche regionale und strukturelle Gegebenheiten aufweist. Die Kosten sind daher nicht vollständig vergleichbar. Angesichts der erheblichen regionalen Unterschiede sollte das Land aber in einer Evaluation die Kostenstruktur der Impfzentren analysieren.

Kosten der ärztlichen Leistungen in den Impfzentren

Die Kosten der ärztlichen Leistungen rechnete das Land direkt mit der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen ab. Es vereinbarte hierfür mit dieser eine Vergütung von 37,50 € je angefangene 15 Minuten – mithin einen Stundensatz von 150 €. Zur Verdeutlichung: Bei einem Einsatz von 40 Stunden pro Woche sowie nach Abzug der Verwaltungsgebühr der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen ergibt dies rechnerisch eine Brutto-Monatsvergütung von 23.400 €. ¹¹⁵

Bemerkenswert ist, dass das Sozialministerium für die ärztlichen Leistungen zunächst eine Vergütung von 120 € pro Stunde vereinbaren wollte. Das Ministerium dokumentierte nicht, aus welchen Gründen

¹¹⁴ Von allen befragten Kommunen beantworteten 35 Kommunen die Umfrage.

¹¹⁵ Berechnung: 150 € x 40 Stunden x 4 Wochen = 24.000 €, abzüglich Verwaltungsgebühr 2,5 % = 23.400 €.

es von seiner ursprünglichen Planung abwich. Es konnte dem LRH zudem auch nicht nachweisen, dass eine geringere Vergütung das Interesse der Ärzteschaft am Einsatz in den Impfzentren geschmälert hätte. Nach den Berechnungen des LRH führte dies im Ergebnis zu Mehrausgaben von über 10 Mio. € für das Land.

Insgesamt entfielen auf die ärztlichen Leistungen in den Impfzentren Kosten von 67,5 Mio. € – im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Impfzentren ein erhebliches Finanzvolumen.

Weder das Ministerium noch die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen überprüften wenigstens stichprobenhaft, ob die Ärztinnen und Ärzte die eingetragenen Zeiten auch tatsächlich erbrachten – so die Feststellung des LRH.

Zweifellos leisteten die Ärztinnen und Ärzte einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der Pandemie. Der LRH teilt die Auffassung des Sozialministeriums vollumfänglich. Angesichts des erheblichen Finanzvolumens hätte er dennoch eine Überprüfung der Abrechnungen erwartet.

Unzureichende Steuerung der landesweiten Impfkapazitäten

Das Land verpflichtete die Kommunen, täglich für jedes der insgesamt 50 Impfzentren die Impfkapazitäten zu melden. Diese Meldungen sollten dem Land ermöglichen, die Impfkapazitäten landesweit zeitnah und ressourcengerecht zu steuern. Das war aus Sicht des LRH eine wichtige Vorgabe. Umso kritikwürdiger ist, dass das Land die von den Kommunen gemeldeten Daten nicht auswertete. Es hatte somit keinen Überblick über die von den Kommunen tatsächlich aufgebauten Kapazitäten.

Die Impfleistung der Impfzentren entwickelte sich ab Juli 2021 rückläufig:

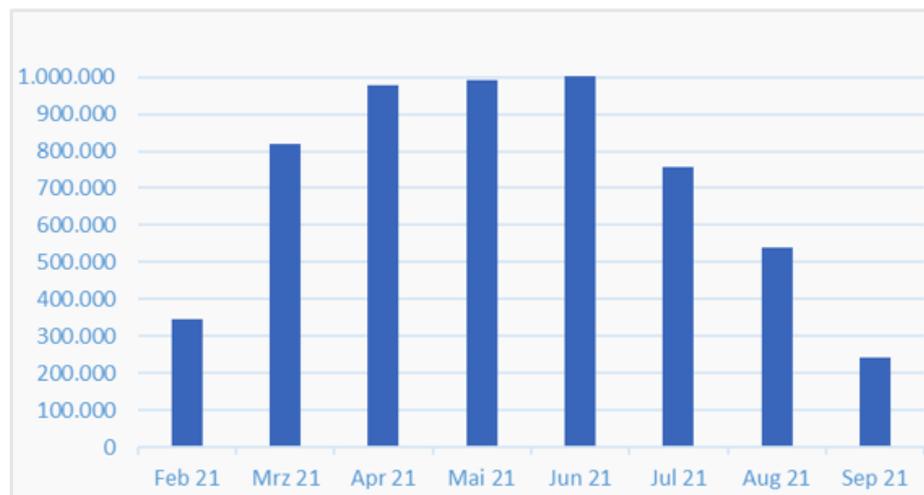


Abbildung 28: Durchgeführte Impfungen

Ihren Höhepunkt erreichte die Impfleistung im Juni 2021, fiel dann aber massiv ab. Im Vergleich dazu halbierte sie sich im August und nochmals im September. Dennoch hielt das Land ausnahmslos in allen Impfzentren an seinem bisherigen Angebot fest.

Um die finanzielle Dimension einschätzen zu können, wertete der LRH aus, wie viele Impfungen die Impfzentren durchführten. Nach einer vorsichtigen Schätzung des LRH hätten die Impfzentren allein in den Monaten Juli 2021 bis September 2021 rd. 1,5 Mio. Impfungen zusätzlich vornehmen können. Dies entspricht rechnerisch einem Finanzvolumen von über 54 Mio. € – ohne die Kosten der ärztlichen Vergütungen.

Das Ministerium räumte in seiner Stellungnahme selbst ein, dass es die Kapazitätsplanungen für die Impfzentren „sehr großzügig vorgenommen“ habe, sodass es zu Überkapazitäten gekommen sei.

Die Zahlen belegen, dass eine bessere übergeordnete Steuerung des Landes notwendig war und das Land dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht hinreichend Rechnung trug.

Umfassende Evaluation angezeigt

Mit Blick auf die Feststellungen des LRH sollte das Land den Betrieb sowie die Abrechnung der Impfzentren umfassend evaluieren und

hieraus konkrete Empfehlungen für künftige vergleichbare Krisen ableiten. Hierbei sollte es insbesondere auch mögliche Kostentreiber identifizieren. Auch in Krisensituationen – wie der COVID-19-Pandemie – gilt der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.

13 IT-Dienstleister: Steuerungsdefizite und mangelnde Kontrolle

Die Landesregierung verfehlte ihr Ziel, IT.Niedersachsen als zentralen Dienstleister für IT-Bedarfe der Landesverwaltung zu etablieren. Stattdessen nutzten die Ressorts über viele Jahren ungesteuert und unkoordiniert zahlreiche eigene und externe IT-Dienstleister.

In ihrer neuen IT-Strategie sieht die Landesregierung nun ausdrücklich vor, eine Vielzahl von IT-Dienstleistern und Partnerschaften nutzen zu wollen. Der LRH mahnt, dass diese Vorgehensweise nur erfolgreich sein kann, wenn die Landesregierung die bisherigen Steuerungsdefizite behebt. Sie muss verbindliche Regelungen für eine wirtschaftliche Aufgabenverteilung treffen, mit allen Ressorts abstimmen und die Umsetzung stringent sicherstellen.

Bisherige Landes-IT-Strategie – Papier ist geduldig

In der bisherigen IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2025“¹¹⁶ legte die Landesregierung IT.Niedersachsen (IT.N) als zentralen IT-Dienstleister fest. Sie beabsichtigte damit,

- eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erreichen und
- den Bedarf an IT-Fachkräften zu minimieren.

Die Rolle von IT.N als zentraler IT-Dienstleister schrieb die Landesregierung auch in dem Runderlass „Betriebsanweisung für IT.N“¹¹⁷ fest.

Trotzdem beteiligte sich das Land an zwei weiteren IT-Dienstleistern, der Dataport AöR (Dataport) und der GovConnect GmbH

¹¹⁶ Link zum Download der abgelösten IT-Strategie des Landes Niedersachsen vom 02.09.2016, (Abruf am 16.01.2024).

¹¹⁷ Betriebsanweisung für IT.N, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10.09.2019 (Nds. MBl. S. 1342).
Betriebsanweisung für den Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 30.07.2008 (Nds. MBl. S. 836).

(GovConnect). Die Landesregierung begründete dies damit, diese Anbieter für spezielle Fachaufgaben zu nutzen. Darüber hinaus hielt sie sich in den zugrunde liegenden Verträgen die Möglichkeit weitergehender Beauftragungen offen.¹¹⁸

Hinzu kommt, dass von insgesamt 77.000 IT-Arbeitsplätzen in der Landesverwaltung

- rd. 17.500 IT-Arbeitsplätze durch das Landesamt für Steuern Niedersachsen und fortan durch Dataport,
- rd. 18.000 IT-Arbeitsplätze durch den Zentralen IT-Betrieb Niedersächsischer Justiz und
- rd. 11.500 IT-Arbeitsplätze durch etwa 25 weitere landesinterne IT-Dienstleister betreut werden.

Eine trennungsscharfe Verteilung sämtlicher IT-Aufgaben der Landesverwaltung zwischen allen IT-Dienstleistern nahm die Landesregierung nicht vor. Über Stärken-Schwächen-Analysen, die Grundlage dafür sein könnten, verfügt sie bisher nicht.

Eine zentrale Stelle zur Koordination der Auftragsvergabe etablierte die Landesregierung ebenfalls nicht. Die Dienststellen beauftragten IT.N und alle anderen IT-Dienstleister bisher nach eigenem Ermessen. Entsprechend fehlte dem für den IT-Einsatz zuständigen Ministerium für Inneres und Sport der Überblick, aus welchem Grund, zu welchem Zweck und in welchem Maße die Ressorts welche IT-Dienstleister beauftragten.

¹¹⁸ § 21 Dataport-Staatsvertrag vom 27.08.2003, zuletzt geändert durch Artikel 1 Dataport-Staatsvertrag-ÄndStV vom 29.11.2019.

Fehlende Steuerung durch die Landesregierung

Die ungeklärten Zuständigkeiten und die unterbliebene Koordination der IT-Dienstleister wirkten sich in mehrfacher Hinsicht negativ aus:

- Heterogenität der IT-Landschaft, statt eines reduzierten Betreuungsaufwands,
- Konkurrenzsituationen zwischen den IT-Dienstleistern, statt erfolgreicher Kooperationen,
- Redundanzen im Leistungsangebot, statt realisierbarer Skaleneffekte.

Die Landesregierung erreichte somit nicht ihr Ziel, IT.N als zentralen IT-Dienstleister zu etablieren. Das zuständige Innenministerium nahm seine Steuerungsaufgabe insoweit nicht ausreichend wahr.

„Multi-Sourcing“ – neue Strategie, neues Glück?

Im Herbst 2023 beschloss das Kabinett eine sogenannte „Multi-Sourcing-Strategie“.¹¹⁹ Danach beabsichtigt die Landesregierung, neben IT.N künftig auch die in den Ressorts sowie die außerhalb der Landesverwaltung angesiedelten IT-Dienstleister koordiniert einzubinden. Zudem strebt sie den Ausbau strategischer Partnerschaften und Kooperationen mit anderen Ländern, IT-Dienstleistern und Kommunen an.

Diesen Ansatz begründete die Landesregierung – wie auch schon bei der nun abgelösten IT-Strategie – mit begrenzten Finanz- und Personalressourcen. Als weiteren Grund führte sie an, die Dienststellen nicht mehr zur Inanspruchnahme von IT.N als zentralen IT-Dienstleister zwingen zu wollen.

¹¹⁹ Link zum Innenministerium „Digitale Verwaltung 2030 – Strategie zur digitalen Transformation der Verwaltung des Landes Niedersachsen“, Stand: 17.10.2023, (Abruf am 16.01.2024).

In ihrer neuen IT-Strategie weist die Landesregierung selbst darauf hin, dass sie die Zusammenarbeit mit mehreren IT-Dienstleistern konzentriert führen muss, um Konkurrenzsituationen bzw. Mehrfachfinanzierungen zu vermeiden. Auch aus Sicht des LRH kann es ihr nur so gelingen, den IT-Einsatz der Landesverwaltung sachgerecht und wirtschaftlich umzusetzen. In Anbetracht des vom LRH festgestellten Steuerungsdefizits gegenüber dem bisher „einzigem“ IT-Dienstleister ist eine erfolgreiche Umsetzung der sogenannten „Multi-Sourcing-Strategie“ höchst fraglich.

Besonders kritisch ist aus Sicht des LRH, dass die Landesregierung ihre neue IT-Strategie ohne eine entsprechende Datengrundlage oder Evaluation beschloss. Inzwischen beauftragte sie zwar eine Stärken-Schwächen-Analyse für zwölf ihrer etwa 25 IT-Dienstleister. Auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des neuen Ansatzes verzichtete sie jedoch bisher.

Es zeigt sich bereits jetzt, dass der angestrebte Wettbewerb zwischen IT.N und allen anderen IT-Dienstleistern ein Konkurrenzkampf unter ungleichen Teilnehmern ist. So unterliegt IT.N, insbesondere bei dem Leistungsangebot, der Preisbildung und der Personalausstattung, einschränkenden Vorgaben, die sich aus der Organisation als Landesbetrieb ergeben. Die Landesregierung plant derzeit nicht, dies zu ändern und lässt zur Zukunft von IT.N kein Konzept erkennen.

Die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von IT-Dienstleistern kann der Landesregierung nur dann gelingen, wenn sie eine konsequente Aufgabenverteilung verbindlich vorgibt und durchsetzt. Dazu bedarf es einer übergreifenden Abstimmung mit den Ressorts und klarer Regeln für die IT-Dienstleister.

Der LRH erwartet daher von der Landesregierung, dass sie

- den künftigen IT-Einsatz wirtschaftlich und zweckmäßig ausgestaltet,
- dazu verbindliche Regeln vorgibt und durchsetzt,
- die von ihr geplante „konzertierte Steuerung“ der IT-Dienstleister umsetzt,
- eine transparente und trennungsscharfe Abgrenzung der Aufgaben aller beteiligten IT-Dienstleister gewährleistet,
- diese unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten stetig fortschreibt sowie
- ein kontinuierliches Leistungscontrolling und eine regelmäßige Evaluation der Zielerreichung durchführt.

14 IT-Vergaben: Ausnahmen werden zur Regel

Der Gesamtwert der Beschaffungen für IT-Sach- und Dienstleistungen der geprüften Stellen belief sich in den Jahren 2019 bis 2021 auf rd. eine halbe Milliarde Euro. Mehr als 50 % dieser Vorgänge erfolgten dezentral, obwohl sie grundsätzlich über den zentralen Dienstleister IT.Niedersachsen durchgeführt werden sollen. Ausnahmen dürfen nicht zum Standard werden. Die Landesregierung sollte sie reduzieren, um konsolidierte und wirtschaftliche Beschaffungen sicherzustellen.

Der LRH erwartet, dass die Landesverwaltung die Regeln der LHO und des Vergaberechts einhält. Um Fehler bei der IT-Beschaffung zu minimieren, sollte die zentrale Rolle von IT.Niedersachsen gestärkt werden.

IT.Niedersachsen als zentraler Einkäufer für IT

Das Land forciert die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung. Dies führt zu einer Vielzahl von Beschaffungen für Hardware, Software und IT-Dienstleistungen. Die Entwicklung spiegelt sich auch im Haushalt wider. In den vom LRH betrachteten Jahren 2019 bis 2021 realisierten die befragten Dienststellen der Landesverwaltung etwa 45.000 Beschaffungen von IT-Sach- und Dienstleistungen. Der Gesamtwert belief sich auf rd. eine halbe Milliarde Euro.

IT.Niedersachsen (IT.N) ist der zentrale IT-Dienstleister der Landesverwaltung. Der Landesbetrieb hat u. a. die Aufgabe der zentralen Beschaffung von Waren und Dienstleistungen der Informationstechnik und der Telekommunikationstechnologie.¹²⁰ Die Benutzungs- und Beschaffungsordnung für IT.N¹²¹ verpflichtet die Dienststellen der Landesverwaltung grundsätzlich, Waren und Dienstleistungen der

¹²⁰ § 2 Abs. 3 Betriebsanweisung für IT.N, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10.09.2019 (Nds. MBl. S. 1342).

¹²¹ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 31.01.2014 (Nds. MBl. S. 244).

Informationstechnik und Telekommunikationstechnologie über IT.N zu beschaffen (Kontrahierungsverpflichtung). Davon sind verschiedene Ausnahmen vorgesehen, z. B. pauschal für bestimmte Dienststellen oder für einige hochspezifische Waren und Dienstleistungen.

Mehrheitlich dezentrale Beschaffungen

Der LRH führte eine Erhebung bei 128 beschaffenden Stellen der Landesverwaltung durch. Die Prüfung ergab, dass weniger als die Hälfte der IT-Beschaffungen im Betrachtungszeitraum über IT.N erfolgte. Mehr als 50 % der IT-Beschaffungen führten die Dienststellen selbstständig durch. Dies betraf nicht nur die Beschaffung von speziellen Bedarfsartikeln, wie Labor- oder Messtechnik, sondern auch die von Standardprodukten, wie Hardware und Peripheriegeräte für die IT-Arbeitsplatzausstattung. Der hohe Anteil an dezentralen Beschaffungen belegt aus Sicht des LRH, dass die Behörden die Vorgaben der Kontrahierungsverpflichtung vielfach nicht einhielten oder die genannten Ausnahmen zu weit auslegten.

Die Kontrahierungsverpflichtung soll eine zentrale Beschaffung sicherstellen. Diese ermöglicht Einsparpotenziale durch größere Abnahmemengen. Zudem dient sie dem Ziel der Standardisierung, Konsolidierung und Harmonisierung der IT-Landschaft und unterstützt, die Einhaltung des Vergaberechts sicherzustellen. Der LRH empfiehlt daher, die Kontrahierungsverpflichtung mit dem Ziel durchzusetzen, künftig eine gemeinsame Beschaffung von gleichartigen Produkten und Leistungen sicherzustellen. Der LRH begrüßt, dass das Ministerium für Inneres und Sport diese Einschätzungen teilt und plant, entsprechende Anpassungen zu prüfen.

Mängel im Vergabeprozess

Der LRH prüfte zudem stichprobenartig bei IT.N sowie in neun Dienststellen die durchgeführten IT-Beschaffungen. Dabei stellte er verschiedene Mängel fest, beispielsweise:

- 29 % der Beschaffungsvorgänge waren unzureichend dokumentiert.
- In rd. 59 % der Vorgänge lag keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor.
- Lose (erforderliche Auftragspakete) bildeten sowohl die Zentrale Vergabestelle IT als auch die ausgewählten Dienststellen nur in Ausnahmefällen. Mehrheitlich lagen keine oder keine hinreichenden Begründungen für die fehlende Losbildung vor.
- In 41 % aller geprüften Vorgänge lag eine Abweichung vom Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung vor, sodass Unternehmen oder Produkte begünstigt oder ausgeschlossen wurden. Eine hinreichende Begründung dafür gab es bei fast der Hälfte dieser Vorgänge nicht.

Der LRH erwartet, dass die Landesverwaltung die bestehenden Regelungen des Vergaberechts und der LHO zukünftig beachtet. Beschaffungsvorgänge sind angemessen zu dokumentieren. Abweichungen sind zu begründen. Die Wirtschaftlichkeit der IT-Beschaffungen ist nachzuweisen.

Expertise von IT.N nutzen

Durch die Digitalisierung wurde und wird viel Geld für IT-Bedarfe verwendet. Diese Mittel sind wirtschaftlich einzusetzen.

Bei der stichprobenartigen Überprüfung gab es bei den ausgewählten Dienststellen höhere Fehlerquoten als bei der Zentralen Vergabestelle IT. Das Spezialwissen der Zentralen Vergabestelle IT senkt das Risiko für Fehler im Vergabeverfahren. Der LRH stellte zudem fest, dass die Einführung eines Vergabemanagementsystems zu einer Steigerung der Qualität der Dokumentation bei IT.N führte. Der LRH empfiehlt daher, die Rolle der Zentralen Vergabestelle IT zu stärken.

Der LRH sieht zudem in der Zentralisierung der IT-Beschaffung sowie der frühzeitigen Beratung durch IT.N bei Beschaffungsverfahren weitere Vorteile. Folgeprobleme, wie

- eine heterogene IT-Landschaft,
- vermeidbare Abhängigkeiten zu einzelnen Anbietern sowie
- unnötige Produktbindungen

können so frühzeitig erkannt und diesen entgegengewirkt werden. Das für eine umfassende Beratungsleistung notwendige Spezialwissen und die notwendige Marktkenntnis könnten zentral bei IT.N weiter aufgebaut und vorgehalten werden.

Hierzu sollten die seit dem Jahr 2022 laufende Einrichtung des Bereichs „Strategischer Einkauf“ bei IT.N beschleunigt und Personal fachlich qualifiziert werden.

Der LRH verkennt nicht, dass der Ausbau eines frühzeitigen Beratungsangebots für die Dienststellen zu einem höheren Personalbedarf bei IT.N führen kann. Die Gewinnung von Fachpersonal stellt eine andauernde Herausforderung für die Landesverwaltung dar. Außerdem entstehen bei den Dienststellen Kosten, wenn sie die Beratung nutzen. Dem steht jedoch die Ersparnis durch eine niedrigere Fehlerquote und einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz gegenüber. Hinzu kommt, dass eine Beratung bei den Vorüberlegungen einer Beschaffung zu einer Entlastung der Dienststellen führt. Der Prozess der Beschaffung wird beschleunigt. Insgesamt dürften sich die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der IT-Beschaffungen verbessern.

15 Erneut zahlreiche Rechtsverstöße bei Beschaffungen durch die Landespolizei

Die Polizeidirektion Osnabrück und ihre Dienststellen verstießen in zahlreichen Fällen gegen die Vorschriften zur Beschaffung. So kauften sie häufig Waren, die für den Dienstbetrieb nicht notwendig waren. Der LRH stellte mehrfach sogar bewusste Zuwiderhandlungen fest.

Das Ministerium für Inneres und Sport als Aufsichtsbehörde steuerte diesen Aufgabenbereich unzureichend. Es hatte vergeblich versucht, mit konkreten Vorgaben ein vorschriftsmäßiges Beschaffungsverhalten herbeizuführen.

Schon früher Verstöße im Beschaffungswesen

Bei einer früheren Prüfung hatte der LRH zahlreiche Verstöße bei der Bewirtschaftung von Sachmitteln durch das Landeskriminalamt Niedersachsen (LKA) festgestellt.¹²² Das LKA hatte in den Jahren 2017 bis 2019 bei der Beschaffung von Waren u. a. das Gebot eines sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns missachtet. Der LRH hatte hierzu auch Steuerungsdefizite aufgezeigt.

Das Ministerium für Inneres und Sport wusste aufgrund der Prüfungsfeststellungen spätestens seit Dezember 2020 von diesen Verstößen. Die Kritikpunkte hatte es angenommen, sie im März 2021 gegenüber allen Polizeibehörden thematisiert und schriftlich eine konsequente Einhaltung der rechtlichen Regelungen angemahnt.

Nunmehr prüfte der LRH die Bewirtschaftung von Sachmitteln durch die Polizeidirektion Osnabrück (PD OS) in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022. Der Großteil dieses Prüfungszeitraums betraf also die Zeit, nachdem das Ministerium von den Verstößen im LKA Kenntnis erlangt und die nachgeordneten Behörden entsprechend informiert hatte. In

¹²² Jahresbericht 2021, S. 202 „Sachmittelbewirtschaftung im Landeskriminalamt“.

der aktuellen Prüfung ging es erneut auch um die Frage der Rechtmäßigkeit der Beschaffungen.

Beschaffungspraxis in der Polizeidirektion Osnabrück

Der LRH fand Verstöße in allen drei geprüften Haushaltsjahren und in allen Dienststellen der PD OS. Die entsprechenden Beschaffungen waren somit rechtswidrig. In mehreren Fällen stellte der LRH fest, dass die Verantwortlichen bewusst und gezielt gegen Regeln verstoßen hatten.

Die PD OS und ihre Dienststellen kauften Waren, die nicht zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig waren. Sie missachteten damit das Gebot eines sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns. Zudem verstießen sie in vielen Fällen gegen die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung. In dieser Phase dürfen Behörden nur die Ausgaben leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind oder die zur Erfüllung ihrer Aufgaben unaufschiebbar notwendig sind.

Die PD OS und ihre Dienststellen missachteten aber auch weitere Beschaffungsregeln, wie die Verpflichtung, Preisvergleiche einzuholen und zu dokumentieren oder Waren über das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) zu beschaffen. Landesbehörden sind über die Beschaffungsordnung für das LZN verpflichtet, Waren grundsätzlich über das LZN zu beschaffen.¹²³ Die PD OS und ihre Dienststellen übergingen diese Verpflichtung mehrfach bewusst.

¹²³ § 1 der Beschaffungsordnung für das LZN vom 01.07.2021.

Beispiele:

- Im Februar 2021 kaufte eine Dienststelle der PD OS in der Phase der vorläufigen Haushaltsführung für rd. 3.400 € mehrere Elektrogroßgeräte für eine Einbauküche. Unaufschiebbar notwendig für die Dienststerfüllung waren diese Geräte nicht. Gleiches gilt für Geschirrspülmaschinen, die von mehreren Dienststellen in dieser Haushaltsphase beschafft wurden. Der LRH stellte in allen drei geprüften Haushaltsjahren entsprechende Verstöße fest.
- Im April 2021 beschaffte die PD OS in der Phase der regulären Haushaltsführung für rd. 13.500 € einen leichteren Akku für ein E-Quad. Das E-Quad hatte sie erst zwei Jahre zuvor gekauft. Die Kosten für den neuen Akku machten mehr als die Hälfte des Neuwerts des E-Quads aus. Selbst wenn mit dem neuen Akku der Ladevorgang erleichtert und die Reichweite des Fahrzeugs von 50 km auf 70 km erhöht wird, hält der LRH dessen Beschaffung für nicht notwendig.¹²⁴ Indem die PD OS bei der Beschaffung des neuen Akkus das LZN außen vorließ, verstieß sie zudem gegen die Beschaffungsordnung.
- Auch für den Kauf von Eierkochern, Toastern, Gasgrills und anderen Haushaltsgeräten für insgesamt viele Tausend Euro hätten die PD OS und ihre Dienststellen keine Haushaltsmittel einsetzen dürfen. Solche Gegenstände übersteigen den sogenannten Landesstandard, d. h. die für notwendig erachtete Ausstattung von Teeküchen in Dienstgebäuden. Der LRH hält auch die Beschaffungen eines Lautsprechersystems für rd. 3.400 € und von fünf handgefertigten Handpuppen für die Puppenbühne des Präventionsteams für rd. 3.900 € in dieser Größenordnung für nicht notwendig.

¹²⁴ § 6 LHO.

- In zahlreichen Fällen kauften Bedienstete für ihre Dienststelle Elektrogeräte, wie Fernseher, im eigenen Namen und ließen sich den Kaufpreis anschließend von der Dienststelle auf ihr Privatkonto erstatten. Dabei wurde nicht nur das LZN übergangen. Darüber hinaus verstieß diese Praxis gegen eine ausdrückliche Anweisung des Ministeriums.

Betrieb einer Tischlerei

Der LRH kritisiert zudem, dass die PD OS eine eigene Tischlerei mit zwei Tischlern betrieb. In den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 verausgabte sie hierfür Beträge im sechsstelligen Bereich, überwiegend für Material und Werkzeuge.¹²⁵ Allein mehr als 13.000 € kostete das Schärfen von Sägeblättern für ein Präzisionswerkzeug. Zu den größten Aufträgen der Tischlerei zählte eine hochwertige Einbauküche für eine Polizeidienststelle. Mit dem Einbau einer Küche dieser Qualität überzog die PD OS den Landesstandard als Grenze notwendiger Ausgaben deutlich.

Das Ministerium hatte schon im Jahr 2005 festgestellt, dass polizeiinterne Tischlereien unwirtschaftlich sind, und landesweit angeordnet, diese aufzulösen. Auf Nachfrage des LRH erklärte das Ministerium, es sei ihm nicht bekannt gewesen, dass die PD OS gleichwohl ihre Tischlerei weiterbetrieben habe. Es habe erst anlässlich der Prüfung des LRH davon erfahren. Die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung¹²⁶ konnte die PD OS nicht vorlegen. Die Kostenübersichten enthielten lediglich einen 10%igen Allgemeinkostenzuschlag auf die Materialien, z. B. für Kleinteile. Personal-, Gebäude- und Betriebskosten fehlten ganz. Mit Erlass vom 06.03.2024 wies das Ministerium die PD OS an, die Tischlerei aufzulösen. Der LRH begrüßt dies.

¹²⁵ Die genaue Höhe der Ausgaben ließ sich nicht ermitteln, weil die PD OS innerhalb der Buchungsstruktur Zahlungen auf verschiedenen Annexkonten buchte und der LRH nicht alle Annexkonten prüfte. Allein auf einem Annexkonto fanden sich Buchungen über mehr als 140.000 €.

¹²⁶ § 7 LHO.

Unzureichende Steuerung durch das Ministerium für Inneres und Sport

Die PD OS und ihre Dienststellen verstießen nicht nur gegen gesetzliche Vorschriften der LHO. Sie missachteten auch Vorgaben, mit denen das Ministerium für Inneres und Sport im März 2021 die Beschaffungspraxis in den Polizeibehörden zu regeln und konkret in eine rechtskonforme Richtung zu steuern versucht hatte. So hatte das Ministerium alle Polizeibehörden auf die Beschaffungsordnung für das LZN hingewiesen. Bereits im Jahr 2005 hatte es angeordnet, Tischlereien zu schließen.

Dass diese Steuerung durch das Ministerium unzureichend war, zeigt sich in besonderem Maße am Betrieb der Tischlerei in der PD OS. Entgegen der Weisung des Ministeriums hielt die PD OS über 18 Jahre lang an ihrer Tischlerei fest. Bis zu der Prüfung durch den LRH hatte das Ministerium hiervon keine Kenntnis. Durch den Weiterbetrieb entstanden jährlich Personal- und Sachausgaben in sechsstelliger Höhe.

Aus Sicht des LRH ist dies ein markantes Negativbeispiel. Es besteht ein deutlicher Widerspruch zur Vorbildfunktion des Ministeriums und der Polizei, die sich in besonderem Maße der Einhaltung von Vorschriften verpflichtet sehen müssten.

Ausweislich der zahlreich festgestellten Verstöße ist das Ministerium nunmehr gefordert, unverzüglich für eine rechtmäßige Beschaffungspraxis in den Polizeibehörden zu sorgen. Das Ministerium kündigte an, bei zukünftigen Geschäftsprüfungen innerhalb der Polizei die Beschaffungspraxis in der jeweiligen Dienststelle als wesentlichen Bestandteil kritisch betrachten zu wollen. Der LRH begrüßt diesen Schritt.

16 Unzureichende Digitalisierung und mangelnde Sorgfalt führen zu Steuerausfallrisiken von 26 Mio. €

In Unternehmen verbleibende Gewinne können auf Antrag zunächst mit einem geringeren Steuersatz versteuert werden. Bei späterer Entnahme erfolgt eine Nachversteuerung. Um dies zu sichern, sind vom Finanzamt Fortschreibungen der begünstigten Beträge vorzunehmen. Unzureichende digitale Unterstützung und Bearbeitungsmängel führten zu unterlassenen Fortschreibungen im Volumen von rd. 107 Mio. €. Die Steuerverwaltung unternahm keine gezielten Maßnahmen, um das Steuerausfallrisiko von mehr als 26 Mio. € zu minimieren.

Die Finanzämter setzten Feststellungen des Landesamts für Steuern Niedersachsen zu der Thematik nicht um. Hierdurch traten weitere Steuerausfälle ein.

Ausgangslage

§ 34a Einkommensteuergesetz (EStG) begünstigt nicht entnommene Gewinne aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit.¹²⁷ Die mit dem regulären Einkommensteuersatz relativ hohe Belastung nicht entnommener Gewinne erschwert die Eigenkapitalbildung und damit die Investitionsfähigkeit. Ziel der genannten Regelung ist es daher, Nachteile für Personenunternehmen zu vermeiden, die häufig im internationalen Wettbewerb mit ausländischen Kapitalgesellschaften stehen.

Auf Antrag können im Unternehmen verbleibende Gewinne so besteuert werden, dass sich die Belastung für diese Gewinne durch Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer im Regelfall auf 29,77 % reduziert.¹²⁸ Entnehmen Steuerpflichtige jedoch später die begünstigten Gewinne, erfolgt eine Nachversteuerung mit 25 %.

¹²⁷ § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 EStG.

¹²⁸ Dies gilt unabhängig vom persönlichen Steuersatz der betroffenen natürlichen Person.

§ 34a EStG bewirkt im Ergebnis lediglich einen unverzinslichen Steueraufschub und damit einen Finanzierungsvorteil.

Mitte Juli 2022 gab es für die Veranlagungszeiträume (VZ) 2014 bis 2020 landesweit 2.177 Steuerfälle zu § 34a EStG.

Fortschreibung der begünstigten Beträge unterlassen

Um eine spätere Nachversteuerung abzusichern, stellen die Finanzämter gleichzeitig mit der Festsetzung der Einkommensteuer den sogenannten nachversteuerungspflichtigen Betrag fest, für den die Begünstigung nach § 34a EStG in Anspruch genommen wird. Dieser Betrag wird in den Folgejahren bis zur vollständigen Nachversteuerung fortgeschrieben.

Das EDV-Verfahren stellt durch eine Hinweisausgabe an die Bearbeitenden regelmäßig sicher, dass der nachversteuerungspflichtige Betrag für den folgenden VZ fortgeschrieben wird. Dieser Hinweis unterbleibt jedoch, wenn ein Wechsel der Steuernummer bei Ehegatten¹²⁹ oder Erbfällen vorliegt. In der Folge nahmen die Finanzämter niedersachsenweit Fortschreibungen von mehr als 99 Mio. € nicht vor. Dadurch bestand die Gefahr eines endgültigen Steuerausfalls von knapp 25 Mio. €. Für den wesentlichen Teil konnten die Finanzämter durch die Hinweise des LRH die Steueransprüche noch sichern.

So schrieb ein Finanzamt in einem Fall den nachversteuerungspflichtigen Betrag zum 31.12.2016 von 1.439.024 € nicht auf die neue Steuernummer der Zusammenveranlagung fort. Nach Hinweis des LRH fertigte das Finanzamt für die VZ 2017 bis 2020 erstmalige Bescheide für die gesonderte Feststellung nach § 34a EStG. Die für den VZ 2017 resultierende Einkommensteuer von 62.446 € durfte das Finanzamt nicht mehr festsetzen. In dieser Höhe trat ein endgültiger Steuerausfall

¹²⁹ Erstmalige Zusammenveranlagung nach Heirat, Wechsel der Veranlagungsart (Einzel- zur Zusammenveranlagung oder umgekehrt – in nacheinander liegenden VZ – während der Ehe bzw. Wegfall der Zusammenveranlagung nach Wegfall der Ehe).

ein. Für den VZ 2018 setzte das Finanzamt 122.134 € Einkommensteuer fest, die gezahlt wurde. Den verbleibenden Betrag von 700.699 € schrieb das Finanzamt zum 31.12.2020 fort.

In seiner Stellungnahme wies das Finanzministerium darauf hin, dass ein Großteil der § 34a EStG-Fälle einer Betriebs- oder Großbetriebsprüfung unterliege und erst im Rahmen der Außenprüfung abschließend geprüft werde. Aus arbeitsökonomischen Gründen prüfe daher der Innendienst lediglich in eingeschränktem Umfang.

Es mag in Einzelfällen zutreffen, dass die Außenprüfung die Fälle aufgreift. Allerdings ist die Übertragung des nachversteuerungspflichtigen Betrags auf die neue Steuernummer ein rein technischer Vorgang, der vom Innendienst vorzunehmen ist. Die Außenprüfung prüft zudem nicht umfassend, sondern nur punktuell. Der LRH stellte fest, dass die Außenprüfung Sachverhalte zu § 34a EStG nicht in jedem Fall aufgriff. Der LRH bezweifelt daher, dass die Außenprüfung die fehlenden Bestandsübertragungen auf die neuen Steuernummern überwiegend erkannt hätte.

Das Finanzministerium machte zudem darauf aufmerksam, dass ab dem VZ 2020 die Steuerpflichtigen zusätzlich den nachversteuerungspflichtigen Betrag mitteilen müssen. Dies soll die Nachvollziehbarkeit auch bei Steuernummernwechsel erleichtern. Das Finanzministerium geht davon aus, dass dadurch bereits eine Verbesserung erreicht sei.

Der LRH kann allerdings nicht erkennen, dass sich die Zahl der Beanstandungen hierdurch bereits minderte. Die festgestellte Fehlerquote blieb für den VZ 2020 im Vergleich zu den Vorjahren gleich.

Um das hohe Steuerausfallrisiko beim Wechsel der Steuernummer in den Griff zu bekommen¹³⁰, forderte der LRH, die Umsetzung einer

¹³⁰ Der LRH hatte hierzu bereits wiederholt Feststellungen getroffen: Jahresbericht 2023, S. 144 „Zu hohe Erstattungszinsen festgesetzt und zu wenige versteuert“ sowie Jahresbericht 2021, S. 274 „Millionenausfälle bei der Einkommensteuer aufgrund unzureichender digitaler Unterstützung beim Kirchensteuerabzug“.

technischen Lösung mit Nachdruck zu verfolgen. Dies gilt umso mehr, als das kürzlich beschlossene Wachstumschancengesetz zum Ziel hat, die Attraktivität der Begünstigung gemäß § 34a EStG zu erhöhen. Dann ist nach Auffassung des Finanzministeriums mit deutlich höheren Fallzahlen zu rechnen.

Bis zu einer bundesweiten technischen Lösung sollten nach Auffassung des LRH Steuerausfälle durch ein gezieltes landesweites Revisionsinstrument minimiert werden. Hierzu sollte das Landesamt in einem grundsätzlich vierjährigen Rhythmus alle Anwendungsfälle des § 34a EStG mit fehlender Fortschreibung unter derselben Steuernummer analysieren und den Finanzämtern prüfungswürdige Fälle zuleiten. Das Finanzministerium teilte hierzu mit, dass das Landesamt diesen Vorschlag derzeit prüfe.

Anders gelagerte Fehler unterliefen den Finanzämtern wiederholt auch bei Folgeänderungen der Fortschreibung innerhalb derselben Steuernummer. Dadurch bestand aufgrund unterlassener Fortschreibungen im Volumen von rd. 8 Mio. € die Gefahr eines endgültigen Steuerausfalls von mehr als 1,9 Mio. €. Für den wesentlichen Teil dieser Summe konnten die Finanzämter durch die Hinweise des LRH die Steueransprüche noch sichern.

Zusammenfassend interpretiert das Finanzministerium das Ergebnis der Prüfung des LRH so, dass lediglich in Ausnahmefällen noch Verbesserungspotenzial festgestellt worden sei. Hingegen hält der LRH eine Beanstandungsquote von mehr als 20 %¹³¹ der geprüften Fälle für zu hoch. Daher schlägt er vor, diese Steuerausfälle durch ein zusätzliches landesweites Revisionsinstrument zu minimieren.

¹³¹ Der LRH stellte bei 96 näher geprüften Fällen 20 Fehler bei Fortschreibungen innerhalb derselben Steuernummer fest. Für die Fälle mit Wechsel der Steuernummer war die Beanstandungsquote höher.

Hinweise der Geschäftsprüfung nicht beachtet

Das Landesamt für Steuern Niedersachsen führt zur Qualitätssicherung der Arbeit der Finanzämter turnusmäßig Geschäftsprüfungen durch. Diese hatten regelmäßig auch die Anwendung des § 34a EStG zum Inhalt. Soweit das Landesamt Feststellungen traf, gab es Fall-Listen an die Finanzämter heraus.

Das Landesamt ging davon aus, dass die geprüften Finanzämter die Feststellungen der Geschäftsprüfungen in Eigenregie umsetzen würden. Eine Überprüfung, ob dies tatsächlich der Fall war, fand jedoch nicht statt.

Die Prüfung des LRH ergab insgesamt 18 Fälle¹³², in denen die Finanzämter Feststellungen der Geschäftsprüfung des Landesamts nicht umsetzten. Nach Auskunft der Finanzämter konnten diese die fehlenden Umsetzungen nicht mehr nachvollziehen oder sie begründeten dies mit Personalwechseln. Hierdurch traten Steuerausfälle von mehr als 60.000 € ein. Weitere Ausfälle von mehr als 100.000 € konnten durch die Hinweise des LRH verhindert werden.

Vier der in den Jahren 2016 bis 2020 vom Landesamt geprüften 18 Veranlagungsfinanzämter konnten die Einzelaufstellungen nicht (mehr) vorlegen. Als Begründung trugen sie u. a. vor, die Listen seien in die (persönlichen) Arbeitsunterlagen von Sachgebietsleitungen gelangt. Nach deren Ausscheiden seien sie im Finanzamt nicht mehr auffindbar. Ein Finanzamt teilte mit, dass das Landesamt die Fälle nicht bekanntgegeben habe.

Die Prüfung zeigt erheblichen Verbesserungsbedarf bei der Abarbeitung der Feststellungen aus den Geschäftsprüfungen des Landesamts: Es ist nicht hinnehmbar, dass die Finanzämter noch mögliche Änderungen der Steuerbescheide unterlassen, nachdem das Landesamt sie auf Mängel mit steuerlichen Auswirkungen hingewiesen hatte. Ebenso ist es nicht nachvollziehbar, dass einige Finanzämter die

¹³² Dies ist rd. ein Drittel der Beanstandungen.

übergebenen Listen mit den Feststellungen der Geschäftsprüfung nicht mehr vorlegen konnten.

Das Landesamt sollte den Finanzämtern die beanstandeten Fälle mit dem Prüfungsbericht zur Geschäftsprüfung übersenden. Sofern beispielsweise Bescheidänderungen noch möglich sind, sollte das Landesamt hierauf ausdrücklich hinweisen und die Finanzämter verpflichten, über die durchgeführten Maßnahmen zu berichten. Alternativ sollte das Landesamt die Umsetzung selbst überwachen.

Nach Erhalt der Vorläufigen Prüfungsmitteilung des LRH hat das Landesamt für den Bereich von § 34a EStG nunmehr eine vorläufige Berichtspflicht für bedeutende Einzelfälle vorgesehen. Ob es noch weitere Maßnahmen ergreifen wird, wird es nach der Evaluation weiterer Geschäftsprüfungen entscheiden.

Fazit

Zusammenfassend empfiehlt der LRH, möglichen weiteren Steuerausfallrisiken durch ein gezieltes landesweites Revisionsinstrument wirksam zu begegnen. Soweit die Steuerverwaltung eine vollständige Revisionsstätigkeit aufgrund zukünftig stark erhöhter Fallzahlen organisatorisch nicht sicherstellen kann, sollte eine Konzentration auf Fälle mit hoher steuerlicher Auswirkung erfolgen.

Der LRH empfiehlt weiter, die bei den Geschäftsprüfungen des Landesamts vorgesehene Berichtspflicht für bedeutende Einzelfälle bei allen steuerlichen Themen dauerhaft verbindlich einzuführen.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

17 Systemfehler – übermäßiger Einsatz Externer in der IT

Der Einsatz externer Fachkräfte in der IT ist für das Land zu einem Problem geworden. Das Auftragsvolumen hierfür verdreifachte sich in den Jahren 2019 bis 2022 annähernd. Es lag im Jahr 2022 bei rd. 124 Mio. €.

Behörden setzten Externe ein, ohne die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Hiermit verstießen sie gegen das Haushaltsrecht.

Neben dem Umfang ist insbesondere die wachsende Abhängigkeit von Externen kritisch. Landeseigenes Personal ist in der Folge nicht mehr in der Lage, den notwendigen Wissensübergang sicherzustellen. Dies führt zu Folgebeauftragungen und stetigem Wissensverlust.

Der Einsatz Externer in der IT bleibt dem Haushaltsgesetzgeber in der Regel verborgen. Der Haushalt weist diese externe Tätigkeit nicht besonders aus, und eine Berichterstattung darüber erfolgt nicht.

Erheblicher Umfang – erhebliche Ausgaben

Der LRH prüfte den Einsatz externer Dienstleister in der IT. Seit dem Jahr 2016 bestehen Rahmenverträge, aus denen Behörden Dienstleistungen abrufen können. Hierfür beschreiben die Behörden die zu erledigenden Aufgaben, die Art der Dienstleistung, z. B. Softwareentwicklung, Softwaretests oder Projektmanagement, und legen eine von fünf Leistungsstufen¹³³ fest. Den Umfang des Einsatzes geben sie in „Personentagen“ an.

¹³³ Die Leistungsstufe ist abhängig von der Berufserfahrung der Externen und hat unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der Tagessätze.

Der LRH stellte fest, dass sich die Zahl der beauftragten Personentage im Untersuchungszeitraum von 39.522 im Jahr 2019 auf 111.360 im Jahr 2022 erhöhte. Die Personentage rechnet der LRH zur besseren Verdeutlichung der Größenordnung in Vollzeiteneinheiten (VZE) um:¹³⁴

Jahr	Personentage	VZE
2019	39.522	214
2020	60.073	326
2021	86.205	468
2022	111.360	604
Gesamt	297.160	

Tabelle 14: Einsatz Externer in Personentagen und Vollzeiteneinheiten

Die Daten verdeutlichen, dass sich der Einsatz externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den vier Jahren bis 2022 annähernd verdreifachte und im letzten Jahr des Betrachtungszeitraums auf ein Äquivalent von über 600 VZE anstieg. Damit verbunden war folgendes Auftragsvolumen:¹³⁵

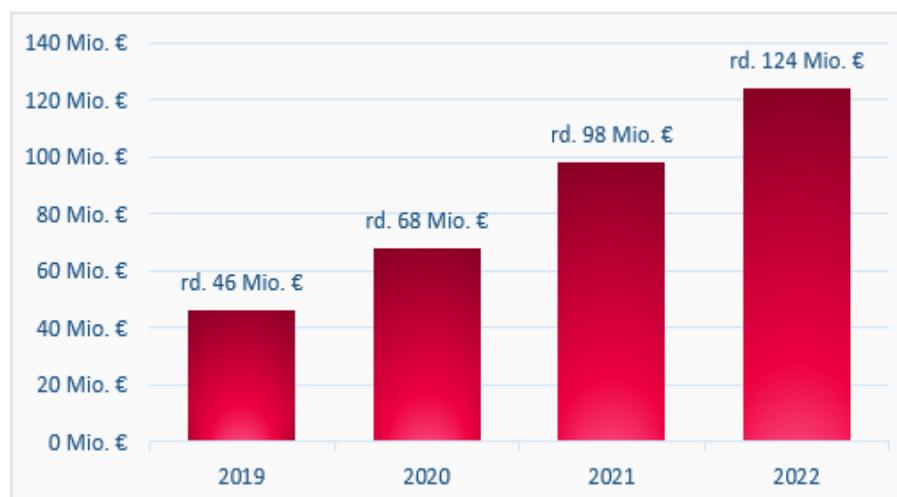


Abbildung 29: Entwicklung des Auftragsvolumens

¹³⁴ Bei der vereinfachenden Berechnung legte der LRH eine durchschnittliche Arbeitszeit von 184,34 Tagen pro Jahr zugrunde. Hieraus errechnen sich die dargestellten VZE.

¹³⁵ Auftragsvolumen auf der Basis der verbindlichen Bestellungen der Behörden bei IT.N.

Die Schwierigkeiten der Behörden

Der LRH erkennt an, dass die Beauftragung externer Fachkräfte sinnvoll sein kann, wenn z. B. für eine abgrenzbare, temporäre Aufgabe Spezialwissen benötigt wird.¹³⁶ Hierfür haben die beauftragenden Behörden nachzuweisen, dass der Einsatz Externer notwendig und wirtschaftlich ist.

Demgegenüber stellte der LRH in verschiedenen Fällen den Einsatz Externer für Daueraufgaben fest. Drei Beispiele:

- In einem großen Digitalisierungsprojekt einer Behörde, die regelmäßig derartige Projekte durchführt, wurden 42 externe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt.¹³⁷ Acht davon waren länger als zwei Jahre, sechs länger als drei Jahre und neun länger als vier Jahre beschäftigt.
- Seit dem Jahr 2017 betreibt eine andere Behörde im Auftrag eines Entwicklungsverbands eine IT-Umgebung für bundesweit genutzte IT-Fachverfahren. Hierfür sind umfangreiche Spezialkenntnisse notwendig. Für den ursprünglich als vorübergehend eingeschätzten Bedarf beauftragte die Behörde ein Dienstleistungsunternehmen. Nachdem die Behörde die Aufgaben als Daueraufgabe einstufte, bemühte sie sich, internes Personal heranzuziehen und zusätzlich Personal auf dem Arbeitsmarkt zu gewinnen. Hierfür schrieb die Behörde mehrfach verschiedene Beschäftigungsmöglichkeiten aus. So versuchte sie z. B. im Frühjahr 2023, einen unbefristeten Arbeitsplatz der Entgeltgruppe 11 nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder für die Qualifikation „Hochschulabschluss oder vergleichbar“ mit der Möglichkeit der Verbeamtung zu besetzen. Die Behörde konnte allerdings kein Personal mit dem erforderlichen

¹³⁶ Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“ vom 12.01.2021, Drs. 18/8635.

¹³⁷ Stand: 01/2024.

Fachwissen zu den von der Behörde anbietbaren Konditionen gewinnen.

Bis Juli 2024 wird die Behörde voraussichtlich 5.800 Personentage für insgesamt 7,15 Mio. € abrufen. Der LRH errechnete fiktive Kosten bei Einsatz internen Personals im Umfang von vier VZE von rd. 3,16 Mio. €. Weil die Stellenbesetzungen scheiterten, konnte die Behörde über den gesamten Zeitraum annähernd 4 Mio. € nicht einsparen.

- Seit dem Jahr 1992 entwickelte ein Unternehmen für eine weitere Behörde eine Softwarelösung zur Administration von Hardware- und Netzwerkstrukturen. Die Software befindet sich seit dem Jahr 1995 im Produktivbetrieb. Seitdem setzt die Behörde externe Mitarbeiter für die Fehlerbehebungen im Betrieb, die Anpassung an den aktuellen Bedarf sowie für die Weiterentwicklung ein.

Einen ausreichenden Wissenstransfer an eigenes Personal stellte die Behörde nicht sicher. Sie begründete dies damit, dass eigenes Personal hierfür nicht zur Verfügung gestanden habe. Folge ist, dass das Produkt nach wie vor nur von diesem Unternehmen gepflegt werden kann. Seit über 32 Jahren erhalten vier externe Mitarbeiter bis zum absehbaren Übergang auf andere Produkte somit immer wieder Folgeaufträge.

Aussagekräftige Unterlagen, die das Verwaltungshandeln nachvollziehbar begründeten und die die Wirtschaftlichkeit nachwiesen, legte die Behörde nicht vor. Der LRH schätzte den Einsatz für diese Daueraufgabe auf insgesamt rd. 31.500 Personentage¹³⁸ mit Ausgaben von mehr als 40 Mio. €. Dabei blieb der erhöhte Aufwand während der Erstellungsphase des Produkts außer Acht.

¹³⁸ Ursprünglich 1.100 Personentage pro Jahr, vom Jahr 2014 bis zum 2017 reduziert auf 660 Personentage pro Jahr.

Wachsende Abhängigkeiten

Der LRH hält den Einsatz externen Personals für sinnvoll, wenn dieser notwendig und wirtschaftlich ist. Dies kann bei temporären und speziellen Aufgaben der Fall sein. Die dargestellten Beispiele belegen jedoch, dass der Einsatz externer Dienstleister erheblich über temporäre Notwendigkeiten hinausgeht. Im letzten Beispiel führte er sogar zu einer jahrzehntelangen Abhängigkeit. Ohne ein Gegensteuern droht diese Abhängigkeit auch in anderen Bereichen.

Zudem ist, wie im vorstehenden Beispiel 2 dargestellt, der Einsatz Externer gegenüber der Beschäftigung internen Personals für Daueraufgaben teurer und damit unwirtschaftlich. Eine externe Beschäftigung ohne den Nachweis der Wirtschaftlichkeit ist ein Verstoß gegen das Haushaltsrecht.

Die Behörden machten geltend, dass sie aufgrund des generellen Fachkräftemangels und der im Vergleich geringeren Bezahlung im Landesdienst interne Stellen nicht oder nur zeitverzögert besetzen könnten. Vor dem Hintergrund kontinuierlich anwachsender IT-Aufgaben hätten sie mittlerweile keine Handlungsalternative mehr, als externes Personal einzusetzen. Die Situation habe sich so zugespitzt, dass sogar externe Dienstleisterinnen und Dienstleister den Behörden teilweise kein geeignetes IT-Personal mehr zur Verfügung stellen könnten. Dies führe dazu, dass notwendige Aufgaben nicht, nicht qualitativ hinreichend oder nur über einen gestreckten Zeitplan erledigt werden könnten.

Der LRH befürchtet vor diesem Hintergrund, dass der Einsatz externer Fachkräfte insgesamt noch weiter zunimmt. Der LRH empfiehlt daher den Behörden trotz schwieriger Besetzungsverfahren für internes Personal, den Einsatz externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beschränken und nur in begründeten Ausnahmefällen zu nutzen. Dabei sind immer gemäß § 6 LHO die Notwendigkeit und nach § 7 LHO die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes nachzuweisen. Der LRH betont, dass diese Grundsätze auch bei dringendem Personalbedarf zu beachten

sind, um Systemfehler zu vermeiden. Zudem ist der Wissenstransfer an internes Personal sicherzustellen.

Der Landtag stellte mit den Haushalten 2022 bis 2024 insgesamt zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im Umfang von 366,6 VZE bereit. Es ist jedoch fraglich, ob diese Maßnahme allein ausreicht, weil die Beschäftigungsmöglichkeiten teilweise nicht oder nur schwer besetzbar sind. Der LRH empfiehlt daher der Landesregierung, alle Maßnahmen zu prüfen, um die Attraktivität der Landesbehörden als Arbeitgeber für IT-Fachkräfte zu erhöhen.

Transparenz für den Landtag

Das Finanzministerium hat den Landtag über Aufträge an Sachverständige zu unterrichten.¹³⁹ Allerdings gilt das Meldeverfahren u. a. nicht für die geprüften Sachverständigenleistungen in der IT, weil Inanspruchnahmen aus Rahmenverträgen generell von der Anwendung der Vergabegrundsätze ausgeschlossen sind.¹⁴⁰

Für das Jahr 2021 teilte das Finanzministerium dem Landtag insgesamt 158 Sachverständigenleistungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 10,4 Mio. € mit. Daneben riefen die Behörden allerdings im selben Jahr insgesamt 922 Einzelaufträge aus den Dienstleistungsrahmenverträgen von IT.N ab. Die Aufträge hatten ein Volumen von annähernd 100 Mio. €, ohne dass der Landtag darüber informiert wurde.

Ausgaben für Externe in der IT sind im Haushalt nicht separat veranschlagt. Der Haushalt schafft somit keine Transparenz über die externe Beschäftigung. Diese hat jedoch ein großes finanzielles Volumen und ist hinsichtlich bereits eingetretener und drohender Abhängigkeiten risikobehaftet. Der LRH sieht es daher als erforderlich an, dass die Landesregierung dem Landtag gegenüber auch die Abrufe aus Dienstleistungsrahmenverträgen für IT-Aufgaben systematisch offenlegt.

¹³⁹ Nr. 6 der Anlage zu Verwaltungsvorschrift Nr. 3.1 zu § 55 LHO.

¹⁴⁰ Fn. 139, Nr. 1, Spiegelpunkt 10.

18 **Ambulanter Justizsozialdienst: Nach Reform wieder reformbedürftig**

Der Ambulante Justizsozialdienst Niedersachsen sollte seine 48 Bürostandorte und elf Bezirke reduzieren.

Obwohl der Ambulante Justizsozialdienst die Schlichtung von Konflikten zwischen Täter und Opfer kostengünstiger durchführen kann, ließ er fast die Hälfte der Fälle durch externe Zuwendungsempfänger bearbeiten. Damit verstieß er zugleich gegen Vorgaben der LHO.

Der Ambulante Justizsozialdienst Niedersachsen

Nach einer Strukturreform der ambulanten sozialen Dienste in der niedersächsischen Justiz entstand am 01.01.2009 der Ambulante Justizsozialdienst Niedersachsen (AJSD). Mit rd. 450 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern leistet er ambulante Sozialarbeit in den Bereichen Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, Gerichtshilfe sowie Täter-Opfer-Ausgleich.

Die fachliche Steuerung des AJSD obliegt der Leitenden Abteilung beim Oberlandesgericht Oldenburg in Kooperation mit elf Bezirksleitungen.

Bezirksstruktur, Bürostandorte und Außensprechstellen

Der AJSD gliedert sich in elf Bezirke mit 48 Bürostandorten in 46 Städten.¹⁴¹

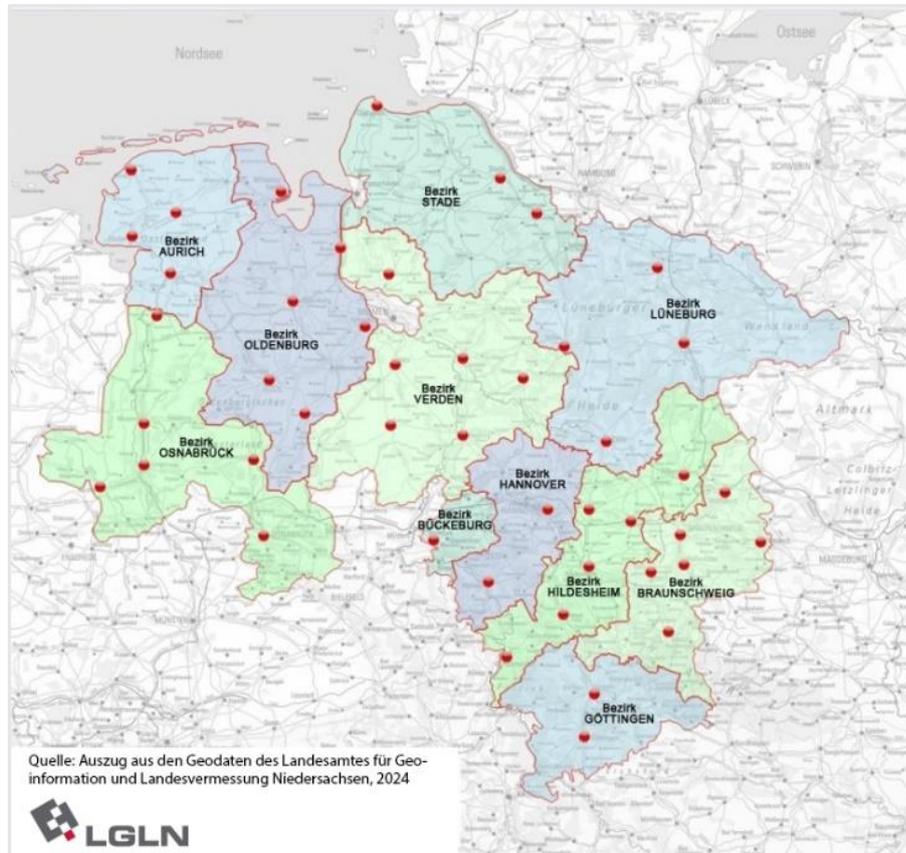


Abbildung 30: Bezirke und Bürostandorte des AJSD

Der Zuschnitt der Bezirke sowie die Verteilung und Größe der Bürostandorte unterscheiden sich erheblich voneinander: Während z. B. der Bezirk Stade über drei Bürostandorte verfügt, sind in den Bezirken Hildesheim und Braunschweig jeweils sechs Bürostandorte eingerichtet. Diese liegen teilweise nahe beieinander, z. B. sind die Standorte Salzgitter und Wolfenbüttel nur 13 km voneinander entfernt.

Neben den Bürostandorten unterhält der AJSD in neun der elf Bezirke¹⁴² zusätzlich Außensprechstellen. Dabei handelt es sich um Räumlichkeiten, die dem AJSD für Gesprächstermine mit Klientinnen

¹⁴¹ An den Standorten Oldenburg und Osnabrück gibt es jeweils zwei Büros.

¹⁴² Außer den Bezirken Hildesheim und Braunschweig.

und Klienten zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise von Kommunen oder Vereinen. Insgesamt bestehen 46 Außensprechstellen.

Neustrukturierung der Bürostandorte

Aus Sicht des LRH ist die Struktur der Bürostandorte weder wirtschaftlich noch zeitgemäß. Trotz der Strukturreform der sozialen Dienste der Justiz vor 15 Jahren hielt der AJSD an allen Standorten fest. Im Dezember 2018 legte er lediglich die drei Büros in Hannover an einem neuen Bürostandort zusammen. An den Standorten Oldenburg und Osnabrück mit jeweils zwei Büros prüfte der AJSD zwar eine vergleichbare Zentralisierung. Im Ergebnis unterblieb diese jedoch.

An anderen Standorten sind teilweise nur wenige Beschäftigte tätig: So arbeiten am Standort Alfeld nur drei, zum Teil in Teilzeit beschäftigte Personen. Der Standort Wolfenbüttel kommt auf vier Vollzeiteinheiten (VZE). Allein aufgrund der Nähe zu Salzgitter könnte der AJSD das Büro in Wolfenbüttel aufgeben oder durch eine Außensprechstelle ersetzen. Größere Organisationseinheiten sind grundsätzlich wirtschaftlicher, da sie Standardisierung, Spezialisierung und Kosteneinsparungen erleichtern. Der AJSD könnte z. B. mit Doppelstrukturen verbundene Ausgaben, wie die für Sicherheitstechnik, senken. Bei größeren Organisationseinheiten können Personalengpässe besser kompensiert und Vertretungen leichter organisiert werden. Durch Teilzeitbeschäftigung, Außentermine und krankheitsbedingte Fehlzeiten kann es bei den kleinen Standorten vorkommen, dass diese zeitweise nur mit einer Person besetzt sind. Besonders beim AJSD kann dies ein erhöhtes Sicherheitsrisiko für die Beschäftigten mit sich bringen.

Durch den Klimawandel und die gestiegenen Energiepreise wächst zudem der Druck auf das Land, sich von Gebäuden zu trennen bzw. sie entsprechend zu sanieren. Daher sieht der Kabinettsbeschluss „Klimaschutz jetzt!“ vor, den Bestand an landeseigenen und angemieteten Büroflächen bis zum Jahr 2030 um 10 % zu reduzieren. Zudem hat die fortschreitende Digitalisierung einen erheblichen Einfluss auf den

zukünftigen Raumbedarf. Auch der AJSD bietet seinen Beschäftigten Homeoffice an.

Der LRH empfiehlt daher, die Anzahl der Bürostandorte zu verringern und Zentralisierungsmöglichkeiten zu nutzen. Trotz Reduzierung der Bürostandorte wäre weiterhin ein flächendeckendes Netz an Standorten möglich, ggf. durch Einrichtung weiterer Außensprechstellen. Nach Ansicht des LRH könnte so das Prinzip der Bürgernähe durch Präsenz in der Fläche bei einer höheren Wirtschaftlichkeit gewahrt werden.

Neustrukturierung der Bezirke

Aus Sicht des LRH sollte auch die Aufteilung in elf Bezirke überarbeitet werden. Vor der Einrichtung des AJSD im Jahr 2009 war diese Struktur mit Blick auf die Bewährungshilfe sinnvoll, weil sie organisatorisch an die elf Landgerichte und deren Bezirke angebunden war. Mit der Zusammenführung aller sozialen Dienste beim AJSD sowie der Zentralisierung der Dienst- und Fachaufsicht beim Oberlandesgericht Oldenburg hat dieser historische Hintergrund für die bisherige Bezirksstruktur inzwischen seine Bedeutung verloren.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH setzte der AJSD rd. 17,4 VZE für die Bezirksleitungen und deren Stellvertretungen ein. Deren Leitungsspannen¹⁴³ lagen zwischen 1:17 im Bezirk Stade und 1:59 im Bezirk Hannover.¹⁴⁴ Zuvor hatte das Justizministerium im Jahr 2021 erfolgreich die Bezirksleitungsaufgaben des kleinsten Bezirks Bückeburg auf die Bezirksleitung des Bezirks Verden übertragen. Die Leitungsspanne hatte im Bezirk Bückeburg 1:8 betragen, nach der Aufgabenübertragung lag sie für die Bezirke Verden und Bückeburg zusammen bei 1:36. Der LRH begrüßt diese Übertragung der Bezirksleitungsaufgaben als einen ersten Schritt. Nach seiner Ansicht sollte das

¹⁴³ Die Leitungsspanne beziffert die Anzahl der einer oder einem Vorgesetzten direkt unterstellten Beschäftigten, die ihren oder seinen Weisungen unterliegen.

¹⁴⁴ Stand: 31.05.2022.

Ministerium die Bezirksstruktur jedoch grundlegend reformieren. Es sollte den AJSD nach regionalen und praktischen Erfordernissen in sechs bis acht etwa gleich große Bezirke aufteilen. Dies hatte zuvor auch schon eine im Jahr 2007 für die Strukturreform eingerichtete Projektgruppe des Justizministeriums empfohlen. Das Ministerium könnte so die Anzahl der Bezirksleitungen weiter reduzieren und die Leitungs- und Verwaltungsaufgaben gleichmäßiger verteilen. Dadurch ließen sich Abstimmungsprozesse vereinfachen, Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung steigern sowie Personalkosten senken.

Beim Täter-Opfer-Ausgleich Fördergrundsätze missachtet

Der Täter-Opfer-Ausgleich dient der außergerichtlichen Konfliktbewältigung, d. h. einem – auch ideellen – Ausgleich von Unrecht durch Übernahme von Verantwortung durch den Täter bzw. die Täterin und der Bereitschaft zu einem derartigen Ausgleich durch das Opfer.¹⁴⁵

Der LRH kritisiert, dass der AJSD fast jeden zweiten Fall durch sogenannte freie Träger bearbeiten ließ.¹⁴⁶ Im Jahr 2021 erhielten dafür fünf eingetragene Vereine Zuwendungen von insgesamt rd. 536.000 €. Zuwendungen sind nach dem Subsidiaritätsgrundsatz der LHO unzulässig, wenn das Landesinteresse auch ohne Zuwendungen gewahrt ist. Dementsprechend regelte das Justizministerium in seinen Fördergrundsätzen, dass eine Förderung Externer durch den AJSD nur dann in Betracht kommt, wenn der AJSD einen Bedarf für weitere Täter-Opfer-Ausgleichsverfahren in dem betreffenden Bezirk feststellt. Dies setzt voraus, dass diese Fälle nicht vom zuständigen AJSD-Büro erledigt werden können.¹⁴⁷

Der LRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass der AJSD sich nicht an diese Regelungen hielt: Er prüfte vor der Beauftragung der Vereine nicht, ob er den Täter-Opfer-Ausgleich in diesen Fällen selbst hätte

¹⁴⁵ Link zum Bundesministerium der Justiz: Täter-Opfer-Ausgleich (Abruf am 15.02.2024).

¹⁴⁶ Rd. 46 % der Fälle bezogen auf das Jahr 2021.

¹⁴⁷ Ziffer 4.4 der Fördergrundsätze für die Durchführung des Täter-Opfer-Ausgleichs im Erwachsenen Strafrecht, Stand: September 2017.

durchführen können. Dabei verfügt er über mehr als 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die erforderliche Mediatorenausbildung besitzen. Zur Begründung berief sich der AJSD darauf, dass die Tätigkeit der freien Träger historisch gewachsen und politisch gewollt sei.

Der LRH kritisiert, dass der AJSD sich bei der Förderung der freien Träger über die Vorschriften der LHO und die Vorgaben des Ministeriums hinwegsetzte.

Selber machen – Kosten senken

Hinzu kommt, dass der AJSD den Personalaufwand der freien Träger hätte hinterfragen müssen, bevor er die Zuwendungen gewährte. Der LRH stellte fest, dass im Jahr 2021 die Kosten pro Fall bei den Vereinen bis zu dreimal so hoch waren wie beim AJSD. Im Durchschnitt war ein Fall bei den freien Trägern mehr als doppelt so teuer wie beim AJSD:



Abbildung 31: *Kosten für den Täter-Opfer-Ausgleich je Fall auf Grundlage der Jahresstatistik 2021¹⁴⁸*

¹⁴⁸ Für den AJSD wegen fehlender Statistik errechnet mit 779 Täter-Opfer-Ausgleich-Fällen des Jahres 2021 und dem Mittelwert von 175 Fällen je Arbeitskraftanteil lt. Drs. 16/2321, S. 3.

Nach den Fördergrundsätzen des Justizministeriums erhielten die Vereine bis zu 90 % ihrer Personalkosten vom AJSD erstattet.¹⁴⁹ Obwohl die Fallzahlen im Zeitraum 2017 bis 2021 rückläufig waren, blieb der Personaleinsatz der freien Träger nahezu unverändert. Parallel dazu erhöhte das Land in dem genannten Zeitraum die Fördersumme für die freien Träger von rd. 385.000 € auf rd. 536.000 €.

Aus Sicht des LRH hätte der AJSD diese Entwicklung hinterfragen müssen. Hinzu kommt, dass das Justizministerium im Jahr 2010 noch einen Mittelwert von 175 Fällen pro Person und Jahr für realistisch gehalten hatte.¹⁵⁰ Wie der LRH bei seiner Prüfung feststellte, bearbeitete eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter eines freien Trägers im Jahr 2021 im Durchschnitt noch nicht einmal die Hälfte der Fälle.¹⁵¹

Nach der Reform ist vor der Reform: Das Justizministerium sollte in Zusammenarbeit mit dem AJSD die Struktur der Standorte und Bezirke sowie die Förderpraxis des Täter-Opfer-Ausgleichs reformieren. Es teilte zwischenzeitlich mit, dass es eine entsprechende Prüfung eingeleitet habe. Der LRH begrüßt dies.

¹⁴⁹ Ziffer 5.2 der Fördergrundsätze für die Durchführung des Täter-Opfer-Ausgleichs im Erwachsenen Strafrecht, Stand: September 2017.

¹⁵⁰ Drs. 16/2321, S. 3.

¹⁵¹ 83,6 Fälle pro Person.

19 Handel mit Kompensationsdienstleistungen – Wachsendes Geschäft, wachsende Risiken

Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten übernimmt für Dritte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Naturschutz. Die entsprechenden Dienstleistungsverträge laufen regelmäßig über 30 Jahre.

Verpflichtungen über lange Zeiträume bergen hohe finanzielle Risiken. Die Kalkulationen der Niedersächsischen Landesforsten sind dem Umfang und den Risiken des Geschäftsfelds Kompensationsdienstleistungen nicht angemessen.

Ohne kurzfristige Fortentwicklung der Kalkulations- und Steuerungsinstrumente besteht ein erhebliches Risiko, dass etwaige Verlustgeschäfte zu spät erkannt werden, um frühzeitig gegensteuern zu können.

Das Geschäftsmodell: Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz gegen Entgelt

Nicht vermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft, die Natur oder Landschaft erheblich beeinträchtigen, sind gemäß § 13 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) zu kompensieren. Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) bietet Verursachern, die beispielsweise aufgrund von Baumaßnahmen Eingriffe ausgleichen oder ersetzen müssen, zur Kompensation Flächen gegen Entgelt an. Dazu sichert und unterhält die NLF seit dem Jahr 2009 sogenannte Kompensationsflächen (Flächenpools).

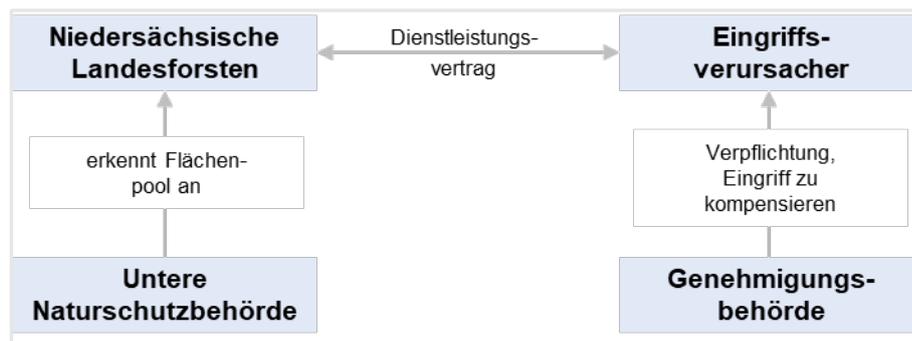


Abbildung 32: Verfahrensbeteiligte

Die NLF schließt hierfür einen Dienstleistungsvertrag mit dem Eingriffsverursacher. Die NLF verpflichtet sich darin, die Kompensationsverpflichtung des Verursachers zu erfüllen. Konkret setzt die NLF die Fläche instand, indem sie diese ökologisch aufwertet, und sichert sie, indem sie diese für einen Zeitraum von in der Regel 30 Jahren im zugesicherten Zustand erhält. Der Eingriffsverursacher zahlt der NLF hierfür ein Entgelt.

Das Entgelt wird überwiegend als Einmalzahlung bei Vertragsschluss gezahlt. Abhängig von Art und Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme wird ein Teil des Geldes zu Beginn der Vertragslaufzeit für die Erstinstandsetzung eingesetzt. Der verbleibende Teil finanziert die Erhaltungspflege während der Laufzeit des Vertrags.

Überlange Vertragslaufzeiten künftig vermeiden

Die NLF ging davon aus, dass eine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme so lange bestehen müsse, wie der Eingriff in die Natur dauere. Da dies in den meisten Fällen unbestimmt sei, leitete die NLF für sich aus dem allgemeinen Vertragsrecht eine maximal 30-jährige Erhaltungsgarantie ab.

Eine Vertragslaufzeit von 30 Jahren ist nach Auffassung des LRH nicht erforderlich. Sie bindet die NLF länger als gesetzlich vorgegeben.

Nach § 15 Abs. 4 BNatSchG muss die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme in dem jeweils erforderlichen Zeitraum unterhalten werden. Den

Zeitraum bestimmt die den Eingriff genehmigende Behörde unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls. Sie legt den Zeitraum im Bescheid fest.

Der LRH empfiehlt, bei Neuabschlüssen die Vertragslaufzeiten an die in den Bescheiden bestimmten Zeiträume anzupassen. Regelmäßig ist eine überlange Vertragslaufzeit nachteilig für die NLF. Je länger die Vertragslaufzeit, desto schwieriger ist es, Kosten und Risiken zu kalkulieren und zu bepreisen. Je kürzer die Vertragslaufzeit ist, desto eher werden vertraglich gebundene Waldflächen frei und können anderweitig genutzt werden.

Kalkulation der Entgelte nur bedingt belastbar

Die NLF hat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO zu beachten. Dementsprechend sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei finanziell bedeutsamen, mehrjährigen Maßnahmen bei Planung, Durchführung und Abschluss vorzunehmen. Die Untersuchungen sind sachgerecht und sorgfältig durchzuführen, da unzureichende Methoden und Kalkulationen erhebliche negative finanzielle Folgen haben können.

Die NLF kalkulierte die Entgelte für die jeweiligen Kompensationsdienstleistungen mithilfe eines Rechenmodells. Dieses berücksichtigte die Personal- und Sachkosten für die Instandsetzung und Unterhaltung der Poolfläche sowie die Minderung des Wirtschaftswerts, die mit der Bereitstellung der Fläche einhergeht.

Der LRH stellte fest, dass die Entgeltkalkulationen nur bedingt belastbar waren. Defizite zeigten sich u. a. bei

- der Berücksichtigung von Preissteigerungsraten,
- der Verwendung von Diskontierungzinssätzen und
- der Nachvollziehbarkeit der Risikozuschläge.

Ferner kalkulierte die NLF die Entgelte stets bei Ersteinrichtung eines Flächenpools. Verstrich zwischen Ersteinrichtung eines Pools und Abschluss eines Kompensationsvertrags längere Zeit, erfolgte vor Vertragsabschluss keine erneute Prüfung, ob sich Rahmenbedingungen oder Kostensätze verändert hatten.

Um die Berechnungen nachvollziehen und Szenarioanalysen durchführen zu können, entwickelte der LRH auf Basis der Annahmen und Berechnungen der NLF ein eigenes Rechenmodell.

Angewandt auf zwei Flächenpools zeigt das Modell des LRH bei beiden Pools, dass während der Vertragslaufzeit deutlich höhere Aufwendungen zu erwarten sind, als von der NLF kalkuliert. Bei einem Pool erscheint bereits heute zweifelhaft, ob der Pool über die 30-jährige Vertragslaufzeit wirtschaftlich betreut werden kann.

Die Kalkulations- und Steuerungsinstrumente sind kurzfristig fortzuentwickeln

Obwohl das Geschäftsfeld „Kompensationsdienstleistungen“ noch ein relativ junges Geschäftsfeld ist, hat es bereits einen erheblichen Umfang.

Die gegenwärtig eingesetzten Kalkulations- und Steuerungsinstrumente entsprechen nach Auffassung des LRH nicht mehr den Anforderungen, die angesichts des Umfangs und der Risiken des Geschäftsfelds Kompensationsdienstleistungen an solche Instrumente zu stellen sind.

Der LRH sieht die Gefahr, dass ohne eine Fortentwicklung des Kalkulations- und Steuerungsinstrumentariums dieses zunächst lukrativ erscheinende Geschäftsfeld in Schieflage geraten kann.

Aus Sicht des LRH hat die NLF ihre bestehenden Kalkulations- und Steuerungsinstrumente dringend zu hinterfragen und kurzfristig

fortzuentwickeln oder neu aufzusetzen, um einen langfristigen wirtschaftlichen Erfolg zu sichern.

Die NLF teilte bereits mit, dass die Feststellungen des LRH künftig beachtet würden. Der LRH begrüßt das.

20 Viele Wünsche, aber zu wenig Geld: Bleibt der Personennahverkehr auf der Strecke?

Um mehr und modernere Züge fahren zu lassen sowie reaktivierte Bahnstrecken zu bedienen, sind umfangreiche Investitionen notwendig. Ausreichend Geld hierfür plant das Land bis zum Jahr 2029 jedoch nicht ein. Noch nicht einmal zum Erhalt der Funktionsfähigkeit des Fahrzeugpools reichen die derzeit eingeplanten Mittel aus.

Das Ziel, die Fahrgastzahlen im öffentlichen Personennahverkehr bis zum Jahr 2030 zu verdoppeln, kann mit den vorhandenen finanziellen Mitteln nicht erreicht werden.

Aufgaben der Landesnahverkehrsgesellschaft

Die Länder sind grundsätzlich für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zuständig. Der Bund unterstützt die Länder bei der Finanzierung mit den sogenannten Regionalisierungsmitteln.

Für das Land nimmt die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) Aufgaben im Schienenpersonennahverkehr wahr, soweit nicht die Region Hannover oder der Regionalverband Großraum Braunschweig zuständig ist. Dazu unterhält die LNVG einen eigenen Fahrzeugpool (Lokomotiven, Waggons und Triebzüge), der den Eisenbahnverkehrsunternehmen gegen ein Nutzungsentgelt überlassen wird. Weiterhin setzt die LNVG Verkehrsverträge mit Eisenbahnverkehrsunternehmen um und verwaltet Haushaltsmittel für das Land.

Fehlende Mittel in der Finanzplanung führen zu Haushaltsrisiken

Die LNVG stimmt mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung regelmäßig eine Finanzplanung zu den Einnahmen und Ausgaben des Landes für den ÖPNV ab. Als Einnahmen

berücksichtigt die LNVG neben Landesmitteln den Anteil der vom Bund gezahlten Regionalisierungsmittel, der nach Abzug der Beträge für Aufgabenträger beim Land verbleibt. Die in der Finanzplanung berücksichtigten Ausgaben umfassen sowohl fest zugesagte als auch von der LNVG als „künftige, mögliche“ bezeichnete Ausgaben.

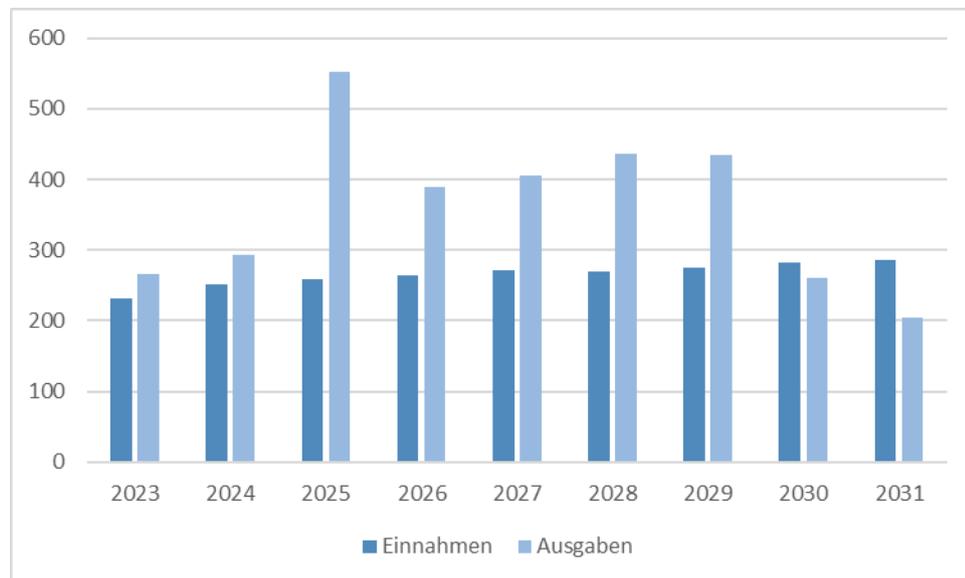


Abbildung 33: Entwicklung der Landeseinnahmen/-ausgaben bis 2031 in Mio. €

Zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH im Jahr 2023 ging aus der Finanzplanung ein Ausgabenüberschuss für die Jahre 2023 bis 2029 hervor: In all diesen Jahren übersteigen – unter Berücksichtigung aller „künftigen, möglichen“ Ausgaben – die geplanten Ausgaben des Landes die geplanten Einnahmen. Insbesondere im Jahr 2025 sind mit 551,9 Mio. € deutlich höhere Ausgaben im Vergleich zu Einnahmen von 258,6 Mio. € vorgesehen. Von diesen Ausgaben sind bereits 251,1 Mio. € fest zugesagt. Es stehen folglich nur 7,5 Mio. € freie Haushaltsmittel für weitere vom Land in Aussicht gestellte Vorhaben zur Verfügung.

Tatsächlich schätzte die LNVG bereits zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH die „künftigen, möglichen“ Ausgaben sogar noch höher ein als in der Finanzplanung angegeben.

Erhalt der Funktionsfähigkeit des Fahrzeugpools erfordert zwingende Sanierungsmaßnahmen

Der von der LNVG prognostizierte Ausgabenüberschuss entsteht insbesondere aufgrund der vielen vom Land vorgesehenen Vorhaben. Dazu gehören Ersatzbeschaffungen für den Fahrzeugpool, die Verbesserung der Infrastruktur, die Reaktivierung stillgelegter Bahnstrecken oder der Einbau des Europäischen Zugbeeinflussungssystems (European Train Control System, ETCS). In der Finanzplanung sind diese Vorhaben teilweise lediglich als „künftige, mögliche“ Ausgaben enthalten. Zur Umsetzung des Ziels, das ÖPNV-Angebot auszubauen, sowie zum Erhalt des Fahrzeugpools sind einige dieser Vorhaben jedoch zwingend durchzuführen.

Ab dem Jahr 2025 sind z. B. nicht aufschiebbare Ersatzbeschaffungen für den Erhalt des Fahrzeugpools notwendig. Diese werden u. a. nach Erreichen der üblichen Nutzungsdauer eines Triebzuges von 30 Jahren und zum Austausch der Dieseltriebzüge durch emissionsfreie Fahrzeuge erforderlich. Nach Auskunft der LNVG müssen bis zum Jahr 2029 mindestens 146 Triebzüge ersetzt werden. Wegen des etwa 6,5 Jahre dauernden Anschaffungsprozesses müssen zeitnah Entscheidungen getroffen und die Finanzmittel verbindlich eingeplant werden. Die dafür notwendigen Ausgaben bezifferte die LNVG zum Zeitpunkt der Prüfung auf rd. 1,477 Mrd. €.

Diese bis zum Jahr 2029 zwingend erforderlichen Investitionen von 1,477 Mrd. € sind in der oben dargestellten Finanzplanung unzureichend berücksichtigt: Nur rd. 200 Mio. € sind für Ersatzbeschaffungen des Fahrzeugpools verbindlich eingeplant. Ein Anteil davon steht zudem dem Regionalverband Großraum Braunschweig zu. Weitere 840 Mio. € sind in der Finanzplanung im Zeitraum 2025 bis 2029 als „künftige, mögliche“ Ausgaben für den Fahrzeugpool der LNVG berücksichtigt. Es fehlen also schon in der Finanzplanung mindestens 437 Mio. €, um die bis zum Jahr 2029 zwingend erforderlichen Ersatzinvestitionen zu finanzieren.

Eine weitere erforderliche und nicht aufschiebbare Investition in den Fahrzeugpool ist der geplante ETCS-Einbau. Die DB InfraGO AG rüstet bereits auf vielen Strecken die Leit- und Sicherungstechnik auf den neuen ETCS-Standard um. Damit diese modernisierten Strecken weiterhin befahren werden können, muss das Land den Fahrzeugpool zwingend zeitnah umrüsten. Lt. LNVG belaufen sich die nötigen Gesamtausgaben ab dem Jahr 2026 auf insgesamt 170 Mio. €. In der oben dargestellten Fortschreibung der Einnahmen und Ausgaben sind lediglich 60,8 Mio. € als „künftige, mögliche“ Ausgaben eingeplant. Feste Zusagen gibt es bisher nicht.

Es besteht also ein beträchtlicher zusätzlicher Finanzbedarf, der bisher nicht abgebildet ist.

Land nutzt noch vorhandene Haushaltsreste

Derzeit gibt das Land jährlich mehr für den ÖPNV aus, als ihm an Einnahmen zufließen. Dies ist möglich, weil aus nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln erhebliche Haushaltsreste vorhanden sind. Schon in einer vorangegangenen Prüfung im Jahr 2022 wies der LRH auf den drohenden Mittelbedarf infolge des Abbaus dieser Haushaltsreste hin.¹⁵²

Im Jahr 2022 verringerten sich die Haushaltsreste bereits und beliefen sich zum Jahresende auf rd. 595 Mio. €. Nach Prognose der LNVG werden diese bis zum Jahr 2026 vollständig aufgebraucht sein. Der absehbare Mittelbedarf für das Jahr 2027 ist in der Mittelfristigen Planung des Landes 2023 bis 2027 nicht berücksichtigt.

¹⁵² Jahresbericht 2022, S. 186 „Unzureichende Nutzung von Steuerungsinstrumenten bei der Landesnahverkehrsgesellschaft“.

Keine ausreichenden Mittel für viele erforderliche und gewollte Vorhaben

Der LRH stellte fest, dass die derzeitige Finanzplanung des Landes erhebliche Risiken birgt. Zwingend notwendige Ausgaben der nächsten Jahre sind in der Finanzplanung des Landes nicht vollständig erfasst. Die Finanzierung vieler in Aussicht gestellter Vorhaben wie Reaktivierung stillgelegter Bahnstrecken, die Verbesserung der Infrastruktur, die Fortführung von Förderprogrammen oder Anschaffungen für den Fahrzeugpool ist nicht gesichert. Die verfügbaren Haushaltsmittel reichen nicht einmal für den Erhalt der vorhandenen ÖPNV-Infrastruktur aus. Die zeitgerechte Umsetzung notwendiger Investitionen steht infrage.

Allein die Ausgaben für notwendige Ersatzbeschaffungen für den Fahrzeugpool und den ETCS-Einbau werden die Einnahmen fast vollständig aufzehren. Der Fahrzeugpool ist eine wichtige Voraussetzung für einen funktionsfähigen Wettbewerb unter den Eisenbahnverkehrsunternehmen und nach einer verkehrswirtschaftlichen Untersuchung der LNVG für das Land finanziell vorteilhaft. Wenn das Land den Wettbewerb mit dem Fahrzeugpool funktionsfähig halten will, sind Investitionen in den Fahrzeugpool notwendig. Um Taktzeiten zu verkürzen, reaktivierte Strecken bedienen zu können und so den ÖPNV attraktiver zu gestalten, sind zudem Neuanschaffungen von Fahrzeugen erforderlich. Ausgaben für Neuanschaffungen zusätzlicher Fahrzeuge sind in der Finanzplanung jedoch nicht zu finden. Das Ziel, die Fahrgastzahlen im ÖPNV bis zum Jahr 2030 zu verdoppeln, kann so nicht erreicht werden.

Der LRH fordert, dass das Land die Vorhaben zeitnah priorisiert und eine belastbare Finanzierungsplanung vornimmt. Finanzieller Spielraum für neue Maßnahmen besteht derzeit nicht.

21 Zusammenlegung von zwei Produktionsküchen: Ressortdenken verhindert Einsparung in Millionenhöhe

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur und das Justizministerium planen jeweils eine Großküche, in der die Speisen produziert und von dort an die jeweiligen Ausgabestandorte verteilt werden. Neben Investitionskosten von rd. 23 Mio. € könnte das Land in den nächsten 30 Jahren weitere rd. 32 Mio. € an Personal- und Betriebskosten einsparen, wenn beide Ministerien bereit wären, ihre Planungen zusammenzuführen und eine gemeinsame Küche zu bauen.

Essensversorgung der Studierenden an den hannoverschen Hochschulen

Die Speiseversorgung der hannoverschen Studierenden erfolgt im sogenannten „Cook & Chill-Verfahren“ über die Produktionsküche der Leibniz Universität Hannover am Standort Schneiderberg, die vom Studentenwerk Hannover betrieben wird. Die Produktionsküche beliefert neben der Hauptmensa der Universität Hannover am selben Standort weitere zehn Mensen in Hannover. Diese erhalten die gekühlten Speisen in großen Behältern, erhitzen sie vor Ort und ergänzen die Speisen durch weitere Komponenten, die an jedem Ausgabeort zusätzlich zubereitet werden.

Erste Überlegungen zu einer neuen Küche stellte die Universität Hannover bereits im Jahr 2013 an. Eine Bauanmeldung zur Maßnahme erhielt der LRH jedoch erst Mitte des Jahres 2023. Da eine Sanierung der Produktionsküche am Schneiderberg unwirtschaftlich wäre, beabsichtigt die Universität Hannover, an einem externen Standort einen Neubau zu errichten. Die voraussichtlichen Baukosten betragen rd. 52,2 Mio. € (Stand: 4. Quartal 2023). Für die Baumaßnahme ist ein städtisches Grundstück in Hannover-Vahrenwald vorgesehen, das bislang jedoch noch nicht erworben wurde. Die Produktionsküche soll täglich rd. 10.000 Essen zubereiten.

Essensversorgung im Justizvollzug

Das Justizministerium ist in einer ähnlichen Situation. Die Küche der Justizvollzugsanstalt in Hameln steht vor der Schließung. In der Justizvollzugsanstalt Wolfenbüttel ist seit Jahren die ursprüngliche Küche nicht mehr nutzbar, nun ist auch die Interimsküche abgängig. Nachdem das Justizministerium bereits in Vechta eine Produktionsküche für das „Cook & Chill-Verfahren“ errichtet hat, beabsichtigt es, eine baugleiche Küche am Standort Sehnde auf einer Landesliegenschaft zu bauen. Hierbei werden die Speisen in der Produktionsküche gekocht, heruntergekühlt und tablettiert. Die tablettierte Speisen werden anschließend an den Ausgabestandorten wieder erwärmt. Die neue Produktionsküche soll rd. 500 Essen täglich zubereiten. Bislang sind Baukosten von 27,3 Mio. € (Stand: 4. Quartal 2023) vorgesehen.

Zusammenlegung der beiden Küchen stößt auf Widerstand

Beide Bauvorhaben befinden sich aktuell in einem sehr frühen Planungsstadium. Beinahe zeitgleich legten das Justizministerium und das Wissenschaftsministerium dem LRH ihre Bauanmeldungen zur Prüfung vor. Daraufhin schlug der LRH den Ministerien eine Zusammenlegung der beiden Küchen vor, um Synergien zu nutzen und Steuergelder zu sparen. Während das Justizministerium diesen Vorschlag positiv aufgriff, äußerte das Wissenschaftsministerium Bedenken:

- So seien die beiden unterschiedlichen Ausgabesysteme – einheitliche Tablettierung in der Justiz und Großgebäude in der Universität Hannover – nicht kompatibel, da die Speisen für die hannoverschen Studierenden erst in den Ausgabeküchen endgültig komplettiert und einzeln portioniert würden.
- Zudem sei bei einer Zusammenlegung der beiden Produktionsküchen das vorgesehene Grundstück in Hannover-Vahrenwald nicht groß genug, was weitere Überlegungen hinfällig mache.

- Rechtlich wandte das Ministerium ein, dass Studentenwerke nach dem Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG) nur die Versorgung von Studierenden bzw. von Personen mit Hochschulbezug übernehmen dürften. Eine Produktion von Essen für Strafgefangene scheidet daher aus.

Der LRH teilt die Bedenken nicht

Der LRH setzte sich mit den Einwänden auseinander und besichtigte zudem vergleichbare Produktionsküchen. Durch die gewonnenen Erkenntnisse kommt der LRH zu einem anderen Ergebnis:

- Die beiden Ausgabesysteme sind kompatibel. Hierzu müssten – zumindest für die 500 Portionen für die Justiz – in der Produktionsküche lediglich alle Speisekomponenten zubereitet werden.

Ungeachtet dessen erscheint das bisherige Produktions- und Ausgabesystem des Studentenwerks Hannover ineffektiv, da einzelne Produktionsschritte in die Ausgabeküchen verlagert sind. Somit sind dort zusätzliche Küchengerätschaften und Personal vorzuhalten. Nach Auffassung des LRH sollten die Gerichte in der Produktionsküche vollständig hergestellt und an die Ausgabeküchen geliefert werden. Dort werden die Speisen erwärmt und die Studierenden können sich ihre Mahlzeiten – wie bislang auch – einzeln zusammenstellen. Die moderne Großküchentechnik lässt dieses ohne Qualitätsverlust zu.

- Der LRH teilt die Einschätzung, dass das ausgewählte Grundstück in Hannover-Vahrenwald für eine gemeinsame Küche nicht groß genug ist. Aber auch die Produktionsküche allein für die Mensen dürfte dort nicht wirtschaftlich realisierbar sein. Zwar könnte die Fläche theoretisch für das Gebäude ausreichen. Aufgrund des schmalen Zuschnitts und der örtlichen Bauvorgaben dürfte sich jedoch kein wirtschaftlicher und effektiver Grundriss planen lassen.

- Die rechtlichen Bedenken, dass das NHG eine Verpflegung von Strafgefangenen nicht zulässt, teilt der LRH nicht. Das Wissenschaftsministerium könnte den Studentenwerken durch Verordnung weitere Aufgaben als staatliche Auftragsangelegenheit übertragen.

Fazit des LRH

Eine Zusammenlegung der beiden Produktionsküchen ist technisch realisierbar sowie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Effektivität geboten. Diese Einschätzung wurde auch von einem seitens des LRH beauftragten externen Sachverständigen mit besonderer Expertise für Großküchenplanung bestätigt. Die Zusammenlegung würde zu nachfolgenden Einsparungen und Synergien führen:

- Die Kombination beider Produktionsküchen würde eine Flächeneinsparung von rd. 1.700 m² bedeuten.
- Nach den Berechnungen des LRH würde die Zusammenlegung der Küchen Investitionskosten in Höhe von rd. 23 Mio. € und in den nächsten 30 Jahren weitere Betriebs- und Personalkosten von rd. 32 Mio. € einsparen.
- Mit der Zusammenlegung würde sich auch das aktuelle – und zukünftig sicherlich steigende – Problem des Personalmangels in den Produktionsküchen entschärfen lassen.

Zu diesem frühen Zeitpunkt ließen sich durch die Zusammenführung der Planungen nicht nur erhebliche Kosten einsparen. Durch Flächen- und Materialeinsparungen könnte auch ein Beitrag zum Erreichen der vom Land gesteckten Klimaschutzziele geleistet werden.

Unabhängig von einer Zusammenlegung sollte das Studentenwerk Hannover den Neubau der Produktionsküche dazu nutzen, das System der Ausgabeküchen effektiv umzustellen. Dieses spart zukünftig Personal, Fläche und Technik.

22 Baukostenentwicklung – Prognose und Veranschlagung optimieren

Das vom Staatlichen Baumanagement Niedersachsen entwickelte Verfahren zur Baukostenprognose erwies sich bei starken Preisschwankungen und langen Prognosezeiträumen als unscharf. Es führte damit weder zur realistischen Budgetplanung noch zu einem schlankeren Verfahren.

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen bezog in die Prognoseberechnung zudem Kostenbestandteile ein, die von der Baupreisentwicklung unabhängig sind, und setzte die zusätzlichen Mittel teilweise zweckfremd ein.

Validität der Prognose

Zwischen dem Zeitpunkt der Kostenberechnung für ein Bauvorhaben und der Ausschreibung der Gewerke liegen nicht selten mehrere Jahre. In diesem Zeitraum stiegen die Lohn- und Materialpreise zuletzt teilweise um 18 % pro Jahr. Die auf Basis der Kostenberechnung veranschlagten Haushaltsmittel reichten daher oft nicht. Die Bauverwaltung musste daher immer wieder nachträglich die Freigabe zusätzlicher Mittel beantragen, obwohl sich weder etwas an der Leistung noch an dem Umfang der jeweiligen Baumaßnahme geändert hatte. Solche Verfahren binden Personal und kosten Zeit. Zur Verfahrensvereinfachung berücksichtigt das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) deshalb ausgehend von Vorschlägen des LRH seit dem Jahr 2018 bei der Veranschlagung von Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten auch die künftige Baupreisentwicklung. Ausgehend vom Zeitpunkt der Kostenberechnung ermittelt es dabei auf Basis statistischer Daten der vorherigen zwei Jahre einen Prognosefaktor und multipliziert diesen mit der Anzahl der Monate bis zur Ausführung der Leistungen (Prognosezeitraum).

Im 3. Quartal 2020 ging die Bauverwaltung beispielsweise bei einer Baumaßnahme in einer damals durchschnittlichen Preissituation und

einem 12-monatigen Prognosezeitraum von einer monatlichen Baupreissteigerung von 0,3 % aus. Daraus errechnete sie für dieses Projekt einen Kostenaufschlag von 3,6 %. Tatsächlich stiegen die Baupreise gemäß Tabellenwerten des Statistischen Bundesamts in diesem Zeitraum aber um 14,9 %. Die Ausschreibungsergebnisse werden voraussichtlich zu einer Unterfinanzierung des noch nicht abgeschlossenen Bauvorhabens führen und damit zur Beantragung zusätzlicher Haushaltsmittel in Form eines Nachtrags.

Bei einem jüngeren Bauvorhaben mit vergleichsweise langer Planungs- und Vorbereitungszeit ging die Bauverwaltung im 1. Quartal 2023 zum Zeitpunkt des Höchststands der Baupreise und einem 35-monatigen Prognosezeitraum von 1,3 % monatlicher Preissteigerung aus. Daraus errechnete sie für dieses Projekt einen Kostenaufschlag von 45,5 %. Seit dem 4. Quartal 2023 stagnieren die Baupreise jedoch, sodass für die Baumaßnahme nach gegenwärtigem Stand deutlich zu viel Haushaltsmittel veranschlagt wurden.

Die Beispiele machen deutlich, dass die Unschärfen der Prognosen bei starken Preisschwankungen und langen Prognosezeiträumen zunehmen. Das ist für die Budgetplanung unbefriedigend.

Kein Zusammenhang mit den Baunebenkosten

In die Baukostenprognose bezieht das SBN auch die Baunebenkosten ein. Diese beinhalten Kosten für Freiberufler sowie eigene Personal- und Sachkosten. Grundlage für die Honorarermittlung bei den Freiberuflern ist die Kostenberechnung in der für die Veranschlagung im Haushalt notwendigen Bauunterlage. Das Honorar ist unabhängig von der weiteren Baupreisentwicklung. Auch die eigenen Personal- und Sachkosten der Bauverwaltung unterliegen nicht der allgemeinen Baupreissteigerung. Allein in den Jahren 2022 und 2023¹⁵³ wurden so bei

¹⁵³ Bis zum Stichtag 01.05.2023 im Ausschuss für Haushalt und Finanzen behandelte Baumaßnahmen.

Baumaßnahmen des Landes im Einzelplan 20 rd. 6,5 Mio. €¹⁵⁴ zu viel veranschlagt.

Zusätzliche Mittel bestimmungsgemäß verwenden

Das Finanzministerium legte im Jahr 2018 fest, dass die zusätzlichen Mittel ausschließlich für Lohn- und Materialkostensteigerungen verwendet werden dürfen. Knapp zwei Jahre später verfügte das nachgeordnete Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften jedoch im Gegensatz dazu, dass die Mittel auch für baulich notwendige Zwecke eingesetzt werden dürfen. Bei seiner Prüfung stellte der LRH fest, dass die Bauämter von dieser Möglichkeit Gebrauch machten und mit diesen Mitteln Versäumnisse bei der Planung bzw. bei der Ausschreibung kompensierten. Die Freigabe hierfür benötigter Mittel obliegt jedoch dem Finanzministerium bzw. bei einer Kostenüberschreitung um mehr als 15 % und mehr als 2 Mio. € gemäß Nr. 1.2.2.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 54 LHO dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen.

Empfehlungen

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, die bisherige Prognosemethode bei erkennbaren starken Schwankungen in der Baupreisentwicklung zu verbessern. Die Baunebenkosten sind dabei nicht weiter zu berücksichtigen.

Des Weiteren ist der LRH der Auffassung, dass es im Sinne der Verfahrenserleichterung zweckmäßiger ist, Mittel für Baukostensteigerungen projektübergreifend auf einer separaten Sammelhaushaltsstelle zu buchen. Bleibt die tatsächliche Baupreisentwicklung des jeweiligen Projekts bis zur Ausführung unterhalb der vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Preisentwicklung, können die Mittel aus der

¹⁵⁴ Gemäß Aufstellung des LRH. Grundlage sind die Summen aus der Anlage zu Muster 6 der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Niedersachsen (RLBau) für die jeweilige Baumaßnahme.

Sammelhaushaltstelle in einem vereinfachten Verfahren abgerufen werden. Anderenfalls bedarf es einer ausführlichen Begründung zur Mittelfreigabe.

Anmerkungen Finanzministerium

Das Finanzministerium vertritt die Auffassung, dass das SBN nur in Einzelfällen die für Materialpreissteigerungen veranschlagten Mittel auch für bautechnisch unabweisbare zusätzliche Maßnahmen verwandte und diese Mittel somit bei der Baumaßnahme verblieben.

Eine separate Haushaltsstelle hält das Finanzministerium aus fachlichen und haushalterischen Gesichtspunkten für zu kompliziert. Zudem schätzt es den Aufwand eines zusätzlichen Berichtswesens als unangemessen hoch ein.

Schlussbemerkung LRH

Zwar setzte die Bauverwaltung die zusätzlichen Mittel für bauliche Zwecke ein. Es bleibt für den LRH jedoch unstrittig, dass in den festgestellten Fällen kein Zusammenhang mit Lohn- bzw. Materialkostensteigerungen bestand und die Bauverwaltung insoweit das Erstellen von Nachträgen vermied.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass die Einrichtung einer Sammelhaushaltstelle für Mittel zur Deckung von Lohn- und Materialkostensteigerungen im Sinne eines Bürokratieabbaus zu einer Verfahrenserleichterung und -beschleunigung führen würde. Durch die Gesamtveranschlagung wären eventuelle Nachträge bei den einzelnen Baumaßnahmen nicht mehr erforderlich.

23 Betriebsüberwachung stärken und Energieberatung ausbauen

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen hält für die Betriebsüberwachung und Energieberatung besonders qualifiziertes Personal vor. Dieses Personal reicht aber zahlenmäßig nicht aus, um die originäre Aufgabe der Betriebsüberwachung zu erledigen. Zudem kann es den gestiegenen Anforderungen an den energieeffizienten Betrieb von gebäudetechnischen Anlagen durch eine gute Beratung der Nutzer nicht gerecht werden.

Darüber hinaus wird durch fehlende Dokumentationen die Umsetzung der aktuellen Energiesicherungsverordnung des Bundes erschwert.

Betriebsüberwachung durch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen

Das Land hat mit dem Niedersächsischen Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (Niedersächsisches Klimagesetz – NKlimaG) verschärfte Reduktionsziele für Emissionen definiert. Daraus resultieren erhöhte Anforderungen an den energieschonenden, wirtschaftlichen, sicheren und zuverlässigen Betrieb gebäudetechnischer Anlagen, wie beispielsweise Heizungsanlagen.

Die Betriebsüberwachung (BÜ) des Staatlichen Baumanagement Niedersachsens (SBN) überprüft den ordnungsgemäßen Betrieb der gebäudetechnischen Anlagen durch die Nutzer der Gebäude und berät sie bei energetischen Fragen. Die Nutzer müssen hierfür die Betriebsführung der technischen Anlagen und deren Wartungs- und Instandhaltungsstatus dokumentieren.

Aktuell ist die Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über mittelfristig wirksame Maßnahmen (EnSimiMaV) von besonderer Bedeutung für den Betrieb. In Gebäuden mit Erdgasheizungen ist zwischen dem 01.10.2022 und dem 30.09.2024 eine Heizungsprüfung

durch die Nutzer zu veranlassen. Ggf. ist die Heizungsanlage des Gebäudes zu optimieren, beispielsweise durch einen sogenannten hydraulischen Abgleich.

Erschwerte Bedingungen für die Tätigkeit der BÜ

Das für die BÜ eingesetzte Personal im Umfang von landesweit 15 Vollzeitstellen bei über 2.000 zu betreuenden Gebäuden reicht nicht aus, um die Prüfaufgaben entsprechend der geltenden Dienstanweisung einschließlich der Energieberatung ausreichend zu erfüllen. Bereits im Jahr 2004 bestand ein Bedarf im Umfang von 25 Vollzeitstellen. Zusätzlich zu ihren originären Aufgaben ist die BÜ in laufende Bauprojekte eingebunden. Darüber hinaus erfordert die Erreichung der im NKlimaG gesetzten Ziele eine intensivere Energieberatung der Nutzer als bisher.

Das SBN übernimmt mit seiner BÜ eine wichtige Funktion, um die Betriebskosten in Landesgebäuden zu senken und die Klimaziele zu erreichen. Durch die Beteiligung der BÜ bei der Planung von neuen Anlagen können zudem die Investitionskosten gesenkt werden. Eine Personalverstärkung in diesem Bereich erscheint daher sinnvoll.

Fehlende Dokumentation

Das SBN übergab den Nutzern häufig keine Unterlagen, in denen Inspektionen, Wartungs- und Prüfungsarbeiten sowie Instandsetzungen zu dokumentieren sind. Die Nutzer wiederum dokumentierten ggf. durchgeführte Arbeiten nicht ordnungsgemäß, was die Tätigkeit der BÜ erschwerte.

Die Nutzer und die BÜ konnten aufgrund fehlender Dokumentationen nicht beurteilen, ob und in welchem Umfang Maßnahmen zur Energiesicherung entsprechend der rechtlichen Vorgaben umzusetzen waren. Das Land läuft damit Gefahr, die gesetzlichen Verpflichtungen aus der

EnSimiMaV nicht fristgerecht zu erfüllen und von möglichen wirtschaftlichen Vorteilen nicht zu profitieren.

Das Finanzministerium bestätigte, dass fehlende oder nicht gepflegte Dokumentationen über durchgeführte Heizungsprüfungen, insbesondere die Anlagenoptimierung durch hydraulische Abgleiche, die Umsetzung der EnSimiMaV erschweren. Es stimmte der Auffassung des LRH zu, dass diese Versäumnisse dringend behoben werden müssen, und begann zwischenzeitlich mit ersten Schritten. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Verschiedenes

24 Rückübertragung entbehrlicher Grundstücke der Stiftungshochschulen – das Land hat nichts zu verschenken

Im Zusammenhang mit der Errichtung des neuen Zentralgebäudes gab die Stiftung Universität Lüneburg einige außerhalb des Campus gelegene Liegenschaften für ihren Hochschulbetrieb auf. Diese Flächen vermietet die Universität langfristig an Dritte.

Der LRH hält es für zweckwidrig, wenn Grundstücke, die dem Hochschulbetrieb nicht mehr dienen, im Grundstockvermögen der Stiftungshochschulen verbleiben. Zudem führt dies zu einer ungerechtfertigten Vermögensmehrung der Stiftungshochschulen zulasten des Landes. Die insoweit bestehende Regelungslücke im Hochschulgesetz sollte durch eine Verpflichtung der Stiftungshochschulen zur Rückführung der Liegenschaften an das Land geschlossen werden.

Vermietung nicht mehr benötigter Liegenschaften

Mit der Gründung der Stiftung Universität Lüneburg erfolgte die Neuausrichtung der Hochschule zu einer Campusuniversität. Damit ging die Verlagerung universitärer Aktivitäten auf den Hauptcampus einher. Die Universität plante zunächst, die infolge der Zentralisierung nicht mehr benötigten Liegenschaften zu veräußern und den Erlös zur Finanzierung der Baukosten des neuen Zentralgebäudes (sogenannter „Libeskind-Bau“) zu verwenden. Dies betraf auch zwei Gebäude am Standort Volgershall. Dabei handelte es sich um einen Altbau mit 5.388 m² sowie einen Neubau mit 11.392 m² Gesamtfläche.

In der Folgezeit wuchs bei der Stiftung aufgrund der Entwicklung des Immobilienmarkts in Lüneburg die Überzeugung, dass die Vermietung nicht mehr für den Hochschulbetrieb benötigter Liegenschaften langfristig lukrativer sei als ein Verkauf. Daraufhin entschied die Stiftung, ihr Finanzierungskonzept für das Zentralgebäude anzupassen, die

Gebäude im Grundstockvermögen zu belassen und sie an zwei Externe zu vermieten.

Auch am Standort Rotes Feld befinden sich Liegenschaften, die für Hochschulaufgaben nicht mehr benötigt werden. Teilflächen hiervon vermietet die Stiftungshochschule an die Hansestadt Lüneburg.

Die Problemstellung

Bei den Hochschulen in Trägerschaft einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts geht mit ihrer Errichtung u. a. das Eigentum an den für den Betrieb der Hochschule benötigten Grundstücken vom Land unentgeltlich auf die Stiftung über. Das Niedersächsische Hochschulgesetz (NHG) beschränkt damit den Eigentumserwerb der Stiftung auf die betriebsnotwendigen Grundstücke, mithin lediglich diejenigen, die für die Wahrnehmung der Hochschulaufgaben erforderlich sind.

Eine Veräußerung von Grundstücken des Grundstockvermögens ist nach den Regeln ordnungsgemäßer Wirtschaftsführung nach Erteilung der Zustimmung des Fachministeriums zulässig, wenn sie der dauernden und nachhaltigen Verwirklichung des Stiftungszwecks oder der Steigerung der Stiftungsleistung dient. Die Verkaufserlöse sollen zum Erwerb gleichwertiger Grundstücke oder für eine dauerhaft bessere Nutzung der vorhandenen Grundstücke des Grundstockvermögens eingesetzt werden.¹⁵⁵ Dem entsprach die ursprüngliche Absicht der Stiftung Universität Lüneburg, den Verkaufserlös als Finanzierungsbaustein für das neu errichtete Zentralgebäude zu verwenden. Anstelle des Verkaufs entschied die Stiftung, die Liegenschaft Volgershall an Dritte zu vermieten.

Zu der grundsätzlichen Frage, wie mit Liegenschaften umzugehen ist, die für Hochschulaufgaben dauerhaft nicht mehr benötigt, von der Stiftung jedoch nicht veräußert werden, enthält das NHG keine Regelung.

¹⁵⁵ § 56 Abs. 2 Sätze 2 und 3 NHG.

Kritik des LRH

Nach Auffassung des LRH sollte im NHG geregelt werden, dass die Verfügungsbefugnis über Grundstücke, die Stiftungshochschulen für die Wahrnehmung von Hochschulaufgaben nicht mehr benötigen, wieder dem Land zufällt. Nach dem Gesetz soll die Stiftung mit ihrer Errichtung nur die betriebsnotwendigen Grundstücke erhalten. Aus Sicht des LRH enthält diese Regelung die grundsätzliche Wertung, dass das Kriterium der Betriebsnotwendigkeit überlassener Grundstücke nicht nur im Zeitpunkt der Errichtung der Stiftungshochschule, sondern auch im Anschluss daran fortlaufend gegeben sein muss. Anderenfalls käme es etwa im Fall von Ersatzneubauten, die nicht mit einem Austausch im Bestand der Liegenschaften einhergehen, zu einem ungerechtfertigten Aufwuchs des Grundstockvermögens. Würden Liegenschaften, die durch Neubauten für Hochschulaufgaben nicht mehr benötigt werden, weiterhin den Stiftungshochschulen verbleiben, bewirkte dies eine nicht gerechtfertigte Vermögensverschiebung zulasten des Landes. Hiervon wären insbesondere die traditionellen Hochschulstandorte begünstigt, die über einen hohen Streubesitz verfügen und eine Zentralisierung des Hochschulbetriebs auf ihrem Hauptcampus anstreben.

Die Frage des Schicksals nicht mehr für den Hochschulbetrieb benötigter Grundstücke von Stiftungshochschulen stellt sich indes nicht nur bei Ersatzneubauten. Erhebliche Relevanz erhält sie auch in anderen Konstellationen. Genannt seien etwa die Verlagerung von Fachbereichen an andere Hochschulen aufgrund schwacher Auslastung, aber auch die Entbehrlichkeit von Liegenschaften infolge der Digitalisierung von Lehrangeboten oder aufgrund von Veränderungen der Arbeitswelt durch technischen und digitalen Fortschritt (z. B. Telearbeit). Würde Stiftungshochschulen in diesen Fällen gestatten werden, diese Grundstücke zu behalten und durch ihre Vermietung Stiftungsvermögen aufzubauen, führte dies bei wirtschaftlicher Betrachtung zu einem geradezu absurden Ergebnis. Folge wäre nämlich, dass sich das Land durch die Belassung dieses Teils des Grundstockvermögens am Vermögensaufbau der Stiftungen beteiligte, obwohl die Liegenschaften

Hochschulzwecken nicht mehr dienen, während andere Hochschulen mangels ausreichender Mittel des Landes nicht imstande sind, dringende Baumaßnahmen durchzuführen.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Nach Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur würde eine Regelung, nach der von Stiftungshochschulen nicht mehr benötigte Grundstücke in das Landesvermögen zu überführen seien, die Handlungsfähigkeit der Stiftungshochschulen schmälern und dadurch das Stiftungsmodell unterlaufen.

Nach diesem Modell habe die Trägerstiftung zum Ziel, durch einen eigenverantwortlichen und effizienten Einsatz der ihr überlassenen Mittel die Qualität von Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung an der Hochschule zu steigern.¹⁵⁶ Ihre Aufgaben finanziere die Stiftung insbesondere aus der jährlichen Finanzhilfe des Landes und den Erträgen des Stiftungsvermögens.¹⁵⁷ Das Ministerium ist der Auffassung, dass hierzu sowohl das Grundstück- als auch das übrige Stiftungsvermögen gehöre.

Nach den Verordnungen über die einzelnen Stiftungshochschulen dürfen die Erträge des Stiftungsvermögens auf die Finanzhilfe des Landes nicht angerechnet werden. Dies biete einen zusätzlichen Anreiz zum Aufbau zusätzlicher Vermögenswerte nach dem Vorbild ausländischer Hochschulen, insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika.

Aus den dargestellten Regelungen ergebe sich, dass eine Vermietung als eigenverantwortliche und effiziente Bewirtschaftung der der Stiftung übertragenen Liegenschaften zulässig sei.

Im Übrigen weist das Wissenschaftsministerium darauf hin, dass die Stiftung Universität Lüneburg die Einnahmen aus der Vermietung am Standort Volgershall nicht zur Vermögensmehrung, sondern zur

¹⁵⁶ § 55 Abs. 2 Satz 2 NHG.

¹⁵⁷ § 56 Abs. 3 NHG.

Finanzierung des Zentralgebäudes einsetze. Nichts anderes wäre mit etwaigen Verkaufserlösen geschehen. Der Zweck sei also der gleiche, nur der Weg sei ein anderer.

Die Stiftung Universität Lüneburg hält Immobilien für eine ideale, wert- haltige und renditestarke Vermögensanlage für das Stiftungsvermö- gen. Aus ihrer Sicht bestehe kein Grund, die Hochschulstiftung ins- weit anders zu behandeln als andere Stiftungen.

Erwiderung des LRH

Das Ministerium verkennt, dass das Stiftungsmodell als staatliche Zu- wendungsstiftung konzipiert ist, bei dem die Hochschulträgerstiftungen im Wesentlichen von der Finanzhilfe des Landes sowie von etwaigen Zuwendungen Dritter abhängig sind. Hierin liegt auch der Unterschied zu privatrechtlichen Stiftungen, die den Stiftungszweck aus den Erträ- gen ihres Stiftungsvermögens finanzieren. Zwar ist es den Stiftungs- hochschulen nicht verwehrt, Erträge grundsätzlich sowohl aus dem Grundstock- als auch aus dem übrigen Stiftungsvermögen zu generie- ren. Ausgenommen hiervon ist jedoch das vom Land übertragene Grundstockvermögen, da der Liegenschaftsbestand der Stiftungen nach dem NHG der Verwirklichung des Hochschulbetriebs dient und insoweit zweckgebunden ist.

Entgegen der Auffassung des Ministeriums kann die gesetzlich zuläs- sige Veräußerung von Grundstockvermögen einer Vermietung nicht gleichgesetzt werden. Nach dem Gesetz sollen im Fall der Veräuße- rung die erzielten Erlöse zum Erwerb gleichwertiger Grundstücke oder für eine dauerhaft bessere Nutzung der vorhandenen Grundstücke ein- gesetzt werden. Hierbei handelt es sich also lediglich um eine Um- schichtung des Grundstockvermögens. Diese gesetzgeberische Ent- scheidung ist dadurch gerechtfertigt, dass das Land durch die veräu- ßerungsbedingte Vermögensumschichtung wegen der Ersparnis von Aufwendungen für den Ersatzneubau unmittelbar entlastet wird. Außerdem wird es von allen mit dem entbehrlichen Grundstück zusam- menhängenden Verpflichtungen und Risiken befreit. Anders verhält es

sich, wenn entbehrlich gewordene Grundstücke der Stiftung belassen werden und ein Ersatzneubau nicht benötigt wird. In diesen Fällen profitiert allein die Stiftung durch den Aufbau eigenen Vermögens. Ob das Land überhaupt befugt ist, zum Vermögensaufbau der Stiftung beizutragen, erscheint dem LRH im Lichte des Artikels 63 der Niedersächsischen Verfassung ohnehin zweifelhaft.

In Bezug auf die Kosten für die Unterhaltung gegenwärtig vermieteter, nicht mehr benötigter Liegenschaften ist sicherzustellen, dass die Stiftung insoweit keine Landesmittel mehr erhält. Dies betrifft zum einen die laufenden Betriebskosten und die Bauunterhaltung, sodass die Finanzhilfe entsprechend zu reduzieren ist, und zum anderen Zuwendungen für Baumaßnahmen, die mangels Hochschulbezugs nicht mehr förderfähig sind.

Aus vorstehenden Gründen hält der LRH an seiner Auffassung fest, dass im NHG in Bezug auf nicht mehr benötigte Liegenschaften der Stiftungshochschulen eine Regelungslücke besteht. Diese sollte in der Weise geschlossen werden, dass die Verfügungsbefugnis über Grundstücke, die für Hochschulzwecke nicht mehr benötigt werden, wieder dem Land zufällt. Die Äußerung der Stiftung Universität Lüneburg, nach der Immobilien für das Stiftungsvermögen eine ideale Vermögensanlage darstellen, unterstreicht den insoweit bestehenden dringenden Handlungsbedarf.

25 Der NDR zahlt zu viel für „ARD-aktuell“

Der Norddeutsche Rundfunk trug mehr als 8 Mio. € an Kosten für die Gemeinschaftseinrichtung „ARD-aktuell“ allein – entgegen der ARD-internen Regelungen. Der NDR muss zukünftig dafür sorgen, dass alle Kosten von „ARD-aktuell“ korrekt auf alle ARD-Anstalten verteilt werden.

Die für „ARD-aktuell“ geltenden Regelwerke sind veraltet und müssen grundlegend überarbeitet und an die technischen und organisatorischen Veränderungen der vergangenen Jahre angepasst werden.

„ARD-aktuell“ sollte die bereits bestehenden Aktivitäten zum sogenannten Benchmarking verstärken, insbesondere mit dem vergleichbaren Angebot des ZDF.

„ARD-aktuell“ - die zentrale Nachrichtenredaktion der ARD

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof (Prüfungsleitung) und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein prüften gemeinsam „ARD-aktuell“. „ARD-aktuell“ ist die zentrale Fernseh-Nachrichtenredaktion der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD). Das bekannteste Produkt von „ARD-aktuell“ ist die Tagesschau. „ARD-aktuell“ ist eine der nicht-selbstständigen Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) der ARD. Die Federführung innerhalb der ARD liegt beim Norddeutschen Rundfunk (NDR). Organisatorisch ist „ARD-aktuell“ eine Hauptabteilung des NDR. Der Betrieb findet auf dem Gelände des NDR in Hamburg-Lokstedt statt. „ARD-aktuell“ nutzt u. a. die Fernsehtechnik, die Archive und Grafik des NDR. Innerhalb der ARD und des NDR bestehen verschiedene Regelwerke für den Betrieb der GSEA.

Gemäß § 11 Abs. 2 Satz 3 des NDR-Staatsvertrags hat der NDR bei GSEA sicherzustellen, dass seine Mitwirkung jeweils in einem

abgrenzbaren und ihm zurechenbaren Anteil an dem jeweiligen Gemeinschaftsangebot besteht. Hierfür ist es unerlässlich, auch sämtliche für den Betrieb von „ARD-aktuell“ anfallenden Kosten trennscharf zu erfassen und der GSEA zuzurechnen.

Aufteilung der Kosten auf die ARD-Anstalten

Die Kosten bei GSEA werden grundsätzlich von allen ARD-Anstalten getragen. Dies ist in den gemeinsamen Kostenverrechnungsrichtlinien (KVR) der ARD, des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) und Deutschlandradio geregelt. Verrechenbar sind demnach solche Kosten, die unmittelbar und zusätzlich durch den Betrieb dieser GSEA entstehen. Die prozentuale Kostenverteilung bei „ARD-aktuell“ erfolgt nach dem sogenannten Fernsehvertragsschlüssel. Dieser regelt grundsätzlich die prozentuale Zulieferungsverpflichtung der einzelnen ARD-Anstalten zum Gemeinschaftsprogramm und wird in regelmäßigen Abständen auf ARD-Ebene neu verhandelt.

Die KVR regeln auch die für die GSEA ansetzbaren und verrechenbaren Kosten. Diese Regeln sind nach Auffassung der Rechnungshöfe allerdings nicht ausreichend, denn nicht alle der GSEA zuzurechnenden Kosten können umgelegt werden. Dies betrifft u. a. Querschnittsbereiche wie Rechnungswesen und Personalentwicklung, in denen NDR-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter anteilig für „ARD-aktuell“ tätig werden. Im Sinne des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes ist es zwingend geboten, Transparenz und Schlüssigkeit zu verbessern. Der NDR sagte zu, sich dafür auf ARD-Ebene einzusetzen. Die Rechnungshöfe erwarten, dass dies zeitnah zu mehr Transparenz und einer verursachungsgerechteren Kostenverteilung führt.

NDR zahlt mehr als vorgesehen

In einigen Bereichen legte der NDR Kosten von „ARD-aktuell“ nicht auf die anderen ARD-Anstalten um, sondern trug sie allein: In den Jahren 2019 bis 2021 wurden insgesamt Personalaufwendungen von mehr als

8 Mio. € auf den Kostenstellen von Tagesschau und tagesschau24 gebucht, ohne dass in der Jahresabrechnung von „ARD-aktuell“ eine Umlage auf die anderen ARD-Anstalten erfolgte.

Die Rechnungshöfe kritisieren dies. Sie fordern den NDR auf, zukünftig dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche Aufwendungen von „ARD-aktuell“ in die Jahresrechnung einfließen und auf alle ARD-Anstalten verteilt werden.

Der NDR wies darauf hin, es sei ein gängiges Prinzip, dass sich der Federführer einer GSEA über seinen Anteil hinaus stärker finanziell engagiere. Dies sei ARD-weit durchgängige Praxis, deswegen sei ein Ausgleich gegeben. Der Hinweis des NDR überzeugt nicht. Zum einen verschleiert eine unvollständige Kostenverrechnung die tatsächlichen Kosten von „ARD-aktuell“. Sie werden im Wirtschaftsplan und in der Abrechnung des Wirtschaftsplans zu niedrig ausgewiesen. Das Gebot der Kostentransparenz wird missachtet. Zum anderen bringen sich die ARD-Anstalten im Rahmen der ARD unterschiedlich stark bei GSEA ein, sodass einige Anstalten über-, andere hingegen unterproportional belastet werden. Zudem werden die nicht umgelegten Kosten dem Budget des NDR für sein Programm entzogen.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, unverzüglich die Kosten von „ARD-aktuell“ zutreffend zu verteilen und die regelwidrige Belastung des NDR zu beenden.

Veraltete Regelungen

In der Verwaltungsvereinbarung ARD-aktuell vom 30.11.1983, zuletzt aktualisiert im November 2011, sind die grundsätzliche Organisation, Programmstruktur und -verantwortung, Personalangelegenheiten und Kostenverteilung für die GSEA geregelt. Die Verwaltungsvereinbarung ist Bestandteil der oben genannten Kostenverrechnungsrichtlinien.

Die Regelungen sind jedoch durch Anpassungen im Programm oder durch den technischen Fortschritt und die daran anschließenden

organisatorischen Änderungen überholt. Die Verwaltungsvereinbarung ist veraltet und bildet die tatsächlichen Abläufe bei „ARD-aktuell“ nicht mehr ab.

Der NDR teilte mit, dass bereits ein Entwurf für eine aktualisierte Verwaltungsvereinbarung vorliege. Diesem Entwurf müssten die Gremien der ARD jedoch noch zustimmen. Die Rechnungshöfe erwarten, dass die Aktualisierung umgehend abgeschlossen wird.

Benchmarking ausbauen

Benchmarking ist ein seit langem etablierter Ansatz, um die eigenen Aktivitäten, Dienstleistungen, Prozesse, Produkte, Strategien oder Strukturen mit anderen Betrieben aus der eigenen Branche zu vergleichen und stetig zu optimieren.

Im Zuge des Reformprozesses des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollten alle öffentlichen-rechtlichen Rundfunkanstalten zusammenarbeiten und ihre Geschäftsprozesse optimieren. Daher sollte es im Interesse aller sein, ein anstaltsübergreifendes Benchmarking für gleichgelagerte Bereiche einzuführen.

Der NDR vergleicht nach eigener Aussage neu gesetzte Maßstäbe und prüft die Übertragbarkeit auf „ARD-aktuell“. Dieses Verfahren werde nicht nur mit externen Partnern wie dem Schweizer Fernsehen genutzt, sondern auch im ARD-internen Abgleich.

Die Rechnungshöfe begrüßen die positive Sicht des NDR auf das Instrument Benchmarking. Sie fordern den NDR auf, die Nutzung dieses Instruments künftig auszubauen. Insbesondere bietet sich ein Benchmarking mit dem vergleichbaren Nachrichtenangebot des ZDF an.

26 Einsparvorgaben des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig

Der NDR hat in den vergangenen Jahren verschiedene Sparmaßnahmen umgesetzt. In Konzeption, Durchführung und Darstellung besteht allerdings noch Verbesserungsbedarf. Der NDR sollte insbesondere seine Kosten transparent darstellen, langfristig planen und dauerhaft sparen. Ein stringentes Monitoring ist dabei zwingend erforderlich.

Zudem muss auch die Kostenverrechnung zwischen den ARD-Anstalten transparenter und nachvollziehbarer werden. Dies gilt insbesondere für Kooperationen und Gemeinschaftseinrichtungen.

Bei der Zuweisung des Finanzbedarfs muss das Anrechnungsverfahren für Eigenmittel geändert werden. Das bisherige Verfahren benachteiligt Rundfunkanstalten, die über geringe Eigenmittel verfügen.

Prüfungsanlass

Der NDR hat in den vergangenen Jahren umfangreiche Sparanstrengungen unternommen. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Prüfungsleitung) haben dies zum Anlass genommen, gemeinsam die Einsparvorgaben des NDR zu prüfen.

Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland wird weit überwiegend durch den Rundfunkbeitrag finanziert. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) stellt den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Arbeits-

gemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD), Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) und Deutschlandradio) fest und gibt auf dieser Grundlage eine Empfehlung für die zukünftige Beitragshöhe ab. Die Rundfunkanstalten übermitteln der KEF im Vorwege Bedarfsanmeldungen, in denen sie die voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge planen. Abgestellt wird dabei jeweils auf eine Beitragsperiode von vier Jahren, aktuell auf die Jahre 2021 bis 2024. Über die Annahme oder Ablehnung der Empfehlung der KEF entscheiden die Länder.

Bei der Feststellung des Finanzbedarfs werden die ARD-Anstalten durch die Prüfsystematik der KEF wie ein Konzern behandelt. D. h. der Finanzbedarf wird für die ARD insgesamt und nicht für jede Rundfunkanstalt separat festgestellt. Innerhalb der ARD werden daher verschiedene Verteilungsschlüssel angewendet, um den Ausgleich zwischen den ARD-Anstalten zu regeln, z. B. der Beitragsschlüssel, der Fernsehvertragsschlüssel sowie der interne Finanzausgleich.

Die ARD-Anstalten finanzieren sich überwiegend über den Rundfunkbeitrag. Die Aufteilung der Beitragseinnahmen auf die einzelnen Rundfunkanstalten regelt der Beitragsschlüssel. Grundlage hierfür ist die Abrechnung des zentralen Beitragsservice (ZBS), der für die Einziehung der Rundfunkbeiträge zuständig ist. Die Verteilung der Beiträge richtet sich nach der Anzahl der Beitragszahler im Gebiet der jeweiligen ARD-Anstalt. Nach dem Beitragsschlüssel erhielt der NDR im Jahr 2020 17,41 % aller Rundfunkbeiträge der ARD-Anstalten. Für das Jahr 2020 ergaben sich Gesamteinnahmen von 1,1 Mrd. €, darunter 991 Mio. € aus Rundfunkbeiträgen.¹⁵⁸

Den Anteil der Zulieferungsverpflichtung zum Gemeinschaftsprogramm regelt der Fernsehvertragsschlüssel. Er wird in regelmäßigen Abständen auf ARD-Ebene neu verhandelt, lag aber in den Jahren 2019 und 2020 für den NDR höher als der Beitragsschlüssel. Bei Berechnung der Zulieferungsverpflichtung nach dem Beitragsschlüssel

¹⁵⁸ Bericht an die Landesparlamente der NDR-Staatsvertragsländer über die wirtschaftliche und finanzielle Lage des NDR 2022; Umdruck 20/32.

wären die Kosten für den NDR um 13 Mio. € geringer gewesen. Der NDR sollte sich bei den ARD-Verhandlungen dafür einsetzen, dass derartige negative Effekte künftig verhindert werden. Die Zulieferungen sollten dem Beitragsschlüssel entsprechen.

Bei den kleineren ARD-Anstalten Saarländischer Rundfunk und Radio Bremen reicht das Beitragsaufkommen aufgrund der geringen Anzahl an Beitragszahlern nicht aus, um den Sendebetrieb zu finanzieren. Sie erhalten daher einen Finanzausgleich von den anderen ARD-Anstalten. Der entsprechende Umlageschlüssel wird in den Finanzausgleichsverhandlungen der ARD durch Intendantenbeschluss festgelegt. Für den NDR beträgt er derzeit 19,19 % der Finanzausgleichsmasse. Im Jahr 2020 betragen die Finanzausgleichszahlungen 90 Mio. €, von denen der NDR 17 Mio. € getragen hat.

Ergänzend dazu werden der Saarländische Rundfunk und Radio Bremen durch Sach- und Dienstleistungen im Rahmen des Leistungs- und Gegenleistungsaustauschs unterstützt. Diese Leistungen werden für Radio Bremen durch den NDR und den Westdeutschen Rundfunk erbracht. Der Anteil des NDR betrug im Jahr 2020 1,42 Mio. €.

Wenn Rundfunkanstalten kooperieren oder Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) betreiben, werden die Kosten nicht konsequent nach den vorgenannten Verteilungsschlüsseln aufgeteilt. Ein allgemeingültiger Verteilungsschlüssel für Kooperationen und GSEA ist nicht vorhanden. Stattdessen ist die Kostenverteilung in vielen Fällen das Ergebnis ARD-interner Verhandlungen zwischen den einzelnen Rundfunkanstalten. Hierbei werden allerdings auch weitere Faktoren wie z. B. ein hohes Interesse einer Rundfunkanstalt an der Durchführung einer bestimmten Kooperation berücksichtigt. Im Ergebnis ist die Kostenverrechnung weder durchgängig nachvollziehbar noch transparent. Im Rahmen von Kooperationen wird für die Kostenverrechnung zudem nicht immer der aktuelle finanzielle Wert der von einer Rundfunkanstalt erbrachten Leistungen angesetzt.

Die Rechnungshöfe halten es für geboten, das Verfahren der Kostenverrechnung bei Kooperationen und dem Betrieb von GSEA transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten.

Der NDR hat zugesagt, sich auf ARD-Ebene für eine Verbesserung einzusetzen.

Die NDR-Staatsvertragsländer haben mitgeteilt, dass sie die Feststellungen der Rechnungshöfe teilen. Sie haben darauf hingewiesen, dass diesen durch die Änderungen im 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag Rechnung getragen werde. Zudem befasse sich auch eine Arbeitsgruppe im Auftrag der Rundfunkkommission mit weiteren Reformvorschlägen für die Zusammenarbeit von Rundfunkanstalten.

Berücksichtigung von Eigenmitteln

Bei der Berechnung des Finanzbedarfs berücksichtigt die KEF auch die Eigenmittel der Rundfunkanstalten. Anrechenbare Eigenmittel sind lt. KEF Bestände an kurzfristig verfügbaren Mitteln zum Ende einer vierjährigen Planungsperiode, die zur Deckung des anerkannten Finanzbedarfs für die Folgeperiode herangezogen werden. Für den 22. KEF-Bericht¹⁵⁹ wurden der ARD Eigenmittel von 999 Mio. € angerechnet. Die Eigenmittel mindern den festzustellenden Finanzbedarf. Da die KEF die ARD insgesamt wie einen Konzern behandelt, werden die Eigenmittel aller ARD-Anstalten in ihrer Gesamtheit festgestellt und berücksichtigt. Die verfügbaren Eigenmittel sind jedoch sehr ungleich auf die ARD-Anstalten verteilt. Der NDR verfügte im Jahr 2019 über vergleichsweise geringe Eigenmittel von 90 Mio. €. ¹⁶⁰ Wegen der Konzernbetrachtung wurden ihm aber durch die KEF fiktiv 171 Mio. € Eigenmittel zugerechnet. Im Ergebnis verschlechtert sich dadurch der für den NDR errechnete Teil am Beitragsaufkommen um 81 Mio. € für die Beitragsperiode. Im Vergleich dazu erhalten ARD-Anstalten mit vergleichsweise hohem Eigenmittelbestand einen höheren Beitragsanteil, da ihnen die höheren Eigenmittel durch die Konzernbetrachtungsweise

¹⁵⁹ Beitragsperiode 2021 bis 2024.

¹⁶⁰ 22. KEF-Bericht, Tz. 617: Stand Eigenmittel lt. Anmeldungen zum 30.04.2019.

nur zum Teil angerechnet werden. Insgesamt werden den ohnehin mit hohen Eigenmitteln ausgestatteten ARD-Anstalten durch diese Gesamtbetrachtung für die Beitragsperiode 255 Mio. € Beitragsmittel mehr zugewiesen als ARD-Anstalten mit geringen Eigenmitteln.

Diese Umverteilungseffekte sind seit ca. zehn Jahren unverändert. Der NDR hat dadurch seit dem 19. KEF-Bericht¹⁶¹ im Jahr 2014 insgesamt 267 Mio. € weniger erhalten.

Aus Sicht der KEF sollten notwendige Korrekturen ARD-intern durchgeführt werden.¹⁶² Nach Auffassung des NDR muss die Anrechnung der Eigenmittel zudem auf politischer Ebene geklärt werden.

Aus Sicht der Rechnungshöfe führt das derzeitige Anrechnungsverfahren der KEF zu einer teils unrealistischen Darstellung der wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen ARD-Anstalten. Die Rechnungshöfe erwarten, dass der NDR darauf hinwirkt, dass die ARD-Anstalten selbst, wie von der KEF gefordert, die notwendigen Korrekturen intern durchführen.

Die Rechnungshöfe halten es außerdem für zweckmäßig, die Problematik der Behandlung von Eigenmitteln ergänzend staatsvertraglich zu regeln.

Der NDR hat zugesagt, sich hierfür einzusetzen.

Die NDR-Staatsvertragsländer haben mitgeteilt, dass sie die Position der Rechnungshöfe teilen. Es seien bereits Arbeitsgemeinschaften der Rundfunkreferentinnen und Rundfunkreferenten der Länder eingesetzt, die entsprechende Reformvorschläge erarbeiten sollen.

¹⁶¹ 19. KEF-Bericht von Februar 2014.

¹⁶² 22. KEF-Bericht, Tz. 619.

Sparmaßnahmen des NDR/Sparpakete der Jahre 2019 und 2020

Bereits im Jahr 2019 und Anfang des Jahres 2020 hat der NDR zwei Sparpakete aufgelegt, um Finanzierungslücken in der Beitragsperiode 2017 bis 2020 zu schließen. Die Maßnahmen waren aber weder transparent noch nachhaltig. Zum Beispiel waren Einsparungen im Rahmen des Haushaltsvollzugs zu erbringen, die jedoch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt waren, und es wurden Wiederbesetzungssperren verhängt, die zeitlich begrenzt zu Einsparungen führten.

Lt. NDR ging es bei diesen Sparpaketen vorrangig darum, kurzfristig alle möglichen Maßnahmen zu identifizieren und umzusetzen, um einen Ausgleich noch in der laufenden Beitragsperiode zu erreichen. Tatsächlich konnte die Beitragsperiode dann u. a. aufgrund unerwartet hoher Beitragseinnahmen mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden.

300 Mio. €-Sparpaket ab dem Jahr 2020

Ergänzend zu den vorgenannten Sparpaketen hat sich der NDR im Jahr 2020 zum Ziel gesetzt, bis zum Ende der Beitragsperiode 2021 bis 2024 insgesamt 300 Mio. € einzusparen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat er ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgelegt.

Um geeignete Maßnahmen zu identifizieren, wurden alle Direktionen aufgefordert, Vorschläge zu machen. U. a. wurden Sendungen, Formate und Veranstaltungen dahingehend überprüft, ob es Doppelstrukturen oder Mehrfachbefassungen in der Redaktionsarbeit gibt. Die letztlich getroffenen Maßnahmen wurden dann mittels eines Priorisierungsprozesses im Mai 2020 bestimmt. Die dabei verworfenen Maßnahmen wurden lt. NDR nicht weiter dokumentiert, da eine solche Dokumentation nicht in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehe.

Aus Sicht der Rechnungshöfe wäre eine Dokumentation nicht weiter verfolgter Maßnahmen zur Vermeidung von doppelten Befassungen durchaus sinnvoll. Es sollte stets erkennbar sein, welche Maßnahmen

aus welchem Grund nicht umgesetzt wurden. Zudem könnten nicht weiter verfolgte Maßnahmen als Grundlage für künftige Sparüberlegungen herangezogen werden.

Der NDR wird dies zukünftig berücksichtigen.

Tatsächlich ausgewählt wurden z. B. folgende Maßnahmen:

- Streichung von Sendungen bzw. Formaten,
- Etatreduzierungen bei internen Veranstaltungen und
- Wegfall von Veranstaltungen, wie z. B. dem Classic Open Air.

Zusätzlich wurden noch weitere Schritte unternommen, um Kosten zu senken bzw. Einnahmen zu generieren. Hierzu zählen z. B. Verkäufe von nicht mehr benötigtem Grundbesitz oder Konzepte zur Personaleinsparung.

Die Rechnungshöfe erkennen die Bemühungen des NDR an, seine finanzielle Situation zu verbessern. Die einzelnen Maßnahmen müssen jedoch differenzierter dargestellt werden. Die Aussage des NDR, er werde in der bis 2024 laufenden Beitragsperiode 300 Mio. € einsparen, ist missverständlich. Denn in dieser Summe sind auch Effekte aus Maßnahmen enthalten, die keine Einsparungen im engeren Sinn darstellen. Hierzu zählen z. B. Kostenverlagerungen in zukünftige Beitragsperioden oder die Hinzurechnung von zusätzlichen Einnahmen und Kostensenkungen, auf die der NDR nur wenig Einfluss hat. Tatsächlich kann es dem NDR mit den geplanten Maßnahmen zwar gelingen, seine finanzielle Situation zu verbessern. Echte Einsparungen von 300 Mio. € wird er aber nicht realisieren können.

Der NDR hat zugesagt, bei künftigen Programmen begrifflich stärker zu differenzieren, um dadurch Missverständnissen in den Gremien und in der Öffentlichkeit vorzubeugen.

Zur Überwachung der Maßnahmen hat der NDR ein Monitoring aufgelegt. Die Vorgaben für die Monitoring-Berichte waren allerdings nicht

umfassend genug, um vergleichbare Angaben aller Direktionen zu erhalten. Hierdurch ist es nicht möglich, die Umsetzung zu überwachen und die finanziellen Effekte korrekt zu ermitteln. So kann auch keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Maßnahmen tatsächlich erfolgreich sind.

Der NDR hat zugesagt, bei künftigen Maßnahmen insgesamt auf mehr Klarheit, Eindeutigkeit und Einheitlichkeit zu achten.

Der NDR ist mit seinen Überlegungen zu Kostensenkungen auf dem richtigen Weg. Die Strukturen und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen zurzeit auf dem Prüfstand und sind Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Wenn es dem NDR nicht gelingt, seine Kosten transparent darzustellen, nachhaltig zu planen und dauerhaft zu sparen, besteht die Gefahr, dass zukünftig umso radikaler und kompromissloser einzusparen sein wird. Hier sollte der NDR durch eigene Initiative vorbeugen.

Kooperationen der Rundfunkanstalten

Die Rundfunkanstalten kooperieren bereits jetzt auf vielen Gebieten, z. B. bei gemeinsamen Programmen oder digitalen Projekten. Solche Kooperationen sollten weiter ausgebaut werden. Dabei ist auch der NDR gefordert. Die Kostenverrechnung bei Kooperationen muss dabei einheitlich, nachvollziehbar und transparent sein. Dies ist bisher nicht der Fall.¹⁶³

Kooperation mit Radio Bremen

Der NDR erbringt – über den ARD-internen Finanzausgleich hinaus – im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung Leistungen für Radio Bremen. Der finanzielle Wert dieser Leistungen in Höhe von damals 1,42 Mio. € wurde seit mehr als zehn Jahren nicht überprüft. Dies birgt die Gefahr, dass diese Leistungen bei Verhandlungen zum

¹⁶³ Siehe Abschnitt „Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“.

Finanzausgleich der ARD nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Rechnungshöfe sehen es als notwendig an, die jeweiligen Leistungen mit ihrem aktuellen Wert anzusetzen.

Der NDR hat hierzu mitgeteilt, dass die Kooperationsvereinbarung zwischen ihm und Radio Bremen aktualisiert werde, da sich die untereinander vereinbarten Leistungen in den vergangenen Jahren verändert hätten. Dabei gelte es vor allem, die aktuell erbrachten Leistungen finanziell zu bewerten. Danach könne eine neue Kooperationsvereinbarung unterzeichnet werden.

Kooperation mit Deutschlandradio

Der NDR kooperiert u. a. auch mit dem Deutschlandradio: Der NDR übernimmt seit dem Jahr 2016 die vergaberechtliche Beratung und Umsetzung der Vergabeverfahren für das Deutschlandradio ab einem Volumen von 125.000 €. Weiterhin hat der NDR die Baubetreuung für das Funkhaus des Deutschlandradios in Köln übernommen. Dabei hat der NDR die Kosten nicht in voller Höhe an Deutschlandradio weitergegeben.

Die Rechnungshöfe fordern, dass der NDR auch bei dieser Kooperation den finanziellen Wert der erbrachten Leistungen ermittelt und regelmäßig anpasst.

Der NDR will zukünftig einen Inflationsausgleich berücksichtigen.

Strukturprojekte

Alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten arbeiten seit 2016 gemeinsam an der Verbesserung ihrer Strukturen. Hierbei gibt es 20 Einzelprojekte, insbesondere in der Informationstechnik und der

Produktion. Durch diese Strukturprojekte sollten in den Jahren von 2017 bis 2028 insgesamt 583,7 Mio. € eingespart werden.¹⁶⁴

Inzwischen zeichnet sich lt. KEF-Bericht jedoch ab, dass die erwarteten Einsparungen aus den Strukturprojekten nicht in voller Höhe erbracht werden können.¹⁶⁵ Einige angedachte Vorgehensweisen hätten sich als ungeeignet erwiesen, da z. B. Standardisierungen nicht immer sinnvoll und regionale Unterschiede zu beachten seien. Da der NDR bei fast jedem Strukturprojekt anteilmäßig betroffen ist, wirken sich Mindereinsparungen massiv auf den NDR aus. Nach Angaben des NDR sollen mögliche Mindereinsparungen an anderer Stelle aufgefangen werden.

Die Rechnungshöfe verkennen nicht, dass der NDR intensiv bemüht ist, diese Mindereinsparungen an anderer Stelle zu kompensieren. Der NDR kann aber bereits die eigenen Sparpakete nicht in vollem Umfang umsetzen. Umso mehr ist es erforderlich, die Umsetzung der Strukturprojekte intensiv voranzutreiben. Jedoch haben die ARD-Anstalten bereits jetzt gegenüber der KEF angekündigt, dass sich einige Einspar-effekte zeitlich nach hinten verschieben werden.¹⁶⁶

Der NDR sollte sich dafür einsetzen, dass die Strukturprojekte konsequent vorangetrieben werden, um so bestmögliche Einsparungen für alle Rundfunkanstalten zu erreichen.

¹⁶⁴ 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 599.

¹⁶⁵ 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600.

¹⁶⁶ 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600.

27 **Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag**

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 Landesrundfunkanstalt, des ZDF oder des Deutschlandradios einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch einen Rechnungshof in Form eines abschließenden Berichts mitgeteilt und veröffentlicht.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Generalsekretariats

Der Rechnungshof von Berlin prüfte ausgewählte Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Generalsekretariats.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Rechnungshof von Berlin in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag.

[Link zum Abschließenden Bericht auf der Homepage des Rechnungshofs von Berlin.](#)

Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals von ARD und ZDF

Der Thüringer Rechnungshof hat gemeinsam mit dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals von ARD und ZDF geprüft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtete der Rechnungshof von Thüringen in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag.

[Link zum Abschließenden Bericht auf der Homepage des Rechnungshofs von Thüringen.](#)

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 mit Haushaltsmitteln geführt haben. Daher verfolgt der LRH 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 aufzuzeigen, hat sich der LRH entschieden, in einer Rubrik „Nachgehakt“ über den weiteren Verlauf ausgewählter Beiträge zu berichten.

Nachfolgend stellt der LRH zu sieben 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 Ministerialbürokratie – Aufbau ohne Grenzen

Jahresbericht 2020 – Teil 2 „Aufbauorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei“, S. 4

Zielkonzeption: Ein Blick auf die Jahre bis 2020

Seit Mitte der 1990er-Jahre legte die Landesregierung Rahmen und Obergrenzen für die Aufbauorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei in einer Zielkonzeption fest. Sie schrieb diese in Kabinettsbeschlüssen bis zum Jahr 2013 regelmäßig fort. Im Jahresbericht 2020 empfahl der LRH zum wiederholten Mal, die von der Landesregierung bereits angekündigte, aber weiter ausstehende Fortschreibung der Zielkonzeption endlich vorzunehmen. Zu diesem Zeitpunkt waren 46 Referate und sieben Abteilungen mehr und eine Rechtsgruppe weniger eingerichtet, als die Zielkonzeption bis dahin vorsah.

Der Landtag schloss sich der Empfehlung an. Er forderte die Landesregierung nicht nur auf, die Zielkonzeption zu prüfen, um eine wirtschaftliche Ausgestaltung der Aufbauorganisation sicherzustellen. Er erwartete darüber hinaus eine konkrete Aussage über die notwendige Zahl der Abteilungen und Referate.

Landesregierung ignoriert Landtagsbeschluss

Die Landesregierung folgte weder der Empfehlung des LRH noch der Aufforderung des Landtages. Stattdessen hob sie die Zielkonzeption in Gänze auf.¹⁶⁷ Damit fehlen Vorgaben und Empfehlungen für den wirtschaftlichen Aufbau der Ministerialverwaltung und für erforderliche Leitungsspannen¹⁶⁸, obwohl sich diese über viele Jahre bewährten. Im Ergebnis richteten die Ministerien im Vergleich zum Jahr 2020 weitere vier Abteilungen, weitere drei Referatsgruppen und weitere

¹⁶⁷ Drs. 18/9862.

¹⁶⁸ Der Begriff Leitungsspanne bezeichnet die Zahl der Stellen, die einer Führungskraft (z. B. Abteilungs- oder Referatsleitung) direkt unterstellt sind.

20 Referate ein.¹⁶⁹ Gegenüber der letzten Zielkonzeption aus dem Jahr 2013 bedeutet dies ein Mehr von elf Abteilungen, zwei Referatsgruppen und 66 Referaten. Allein für die dafür geschaffenen Leitungsstellen summieren sich die jährlichen Mehrausgaben auf rd. 13,1 Mio. €.¹⁷⁰

Wirtschaftliche Organisation durch verbindliche Vorgaben sicherstellen

Die Ministerialbürokratie in Niedersachsen wächst immer weiter, seit dem Jahr 2021 völlig losgelöst von allgemeingültigen Vorgaben. Ein effizienter Aufbau der Verwaltung bildet jedoch die Basis einer effektiven und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung. Die Ministerien und die Staatskanzlei sind verpflichtet, den eigenen Aufbau wirtschaftlich und sparsam zu gestalten (§ 7 LHO). Der LRH erkennt nicht, dass die Landesregierung entsprechend handelt. Ihrer Vorbildfunktion für die übrige Landesverwaltung wird die Landesregierung damit nicht gerecht. Nur allgemeingültige und verbindliche Vorgaben für den wirtschaftlichen Aufbau der Ministerien und der Staatskanzlei einschließlich der Wiedereinführung von Obergrenzen für die Zahl der Organisationseinheiten führen aus Sicht des LRH zu einer sinnvollen Begrenzung. Eine ehrgeizige Zielsetzung würde dabei auch die Notwendigkeit einer ständigen Aufgabenkritik unterstreichen, die eben nicht nur Aufgaben, sondern auch Strukturen in den Blick nimmt.

¹⁶⁹ Stand: 03.05.2024.

¹⁷⁰ Berechnet auf Basis der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Runderlass des Finanzministeriums vom 08.03.2023 (Nds. MBl. S. 250, 346).

2 Mangelhafte Konsolidierung der IT-Fachverfahren

Jahresbericht 2021 „Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung“, S. 101

Jahresbericht 2022 „Verwaltungsdigitalisierung: Ziel verfehlt“, S. 69

Jahresbericht 2023 „Ablösung der zentralen Rechenzentren – spät, unzulänglich vorbereitet und letztlich unvollständig“, S. 124

Viele IT-Fachverfahren sind veraltet

Die Landesverwaltung nutzt in vielen Bereichen IT-Fachverfahren, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Dabei handelt es sich um Softwareprodukte, die die Erfassung, Speicherung, Bearbeitung und Auswertung von Fachinformationen ermöglichen.

Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet die Verwaltung, die Antragstellung für sämtliche Verwaltungsleistungen online zu ermöglichen. Das ist jedoch nur der erste Schritt. Damit anschließende Verwaltungsprozesse möglichst effizient ablaufen, muss auch ein wesentlicher Teil der eingesetzten nachgelagerten IT-Fachverfahren, insbesondere für die automatische Entgegennahme der Online-Antragsdaten, ertüchtigt werden. Außerdem entwickeln sich im IT-Umfeld die technischen Rahmenbedingungen ständig fort. Hieran müssen sich die Fachverfahren anpassen, um in der jeweils aktuellen IT-Infrastruktur lauffähig zu sein oder zu bleiben.¹⁷¹

Der LRH stellte fest, dass viele IT-Fachverfahren veraltet sind. Die Anpassung der Fachverfahren muss auch in Niedersachsen strukturiert und flächendeckend erfolgen. Geschieht dies nicht, besteht beispielsweise die Gefahr, dass online gestellte Anträge ausgedruckt werden und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Verwaltungen die Daten von Hand erneut eingeben müssen oder dass die Behörde einen

¹⁷¹ Jahresbericht 2023, S. 124 „Ablösung der zentralen Rechenzentren – spät, unzulänglich vorbereitet und letztlich unvollständig“.

Bescheid in Papierform erstellt, der per Post versendet wird. Auch aus Gründen der IT-Sicherheit müssen die Softwareprodukte auf einem aktuellen Stand sein, weil sonst Schwachstellen der Produkte die Gefahr von Cyberangriffen massiv erhöhen.

Bereits mehrfach kritisierte der LRH, dass die Landesregierung keinen Gesamtüberblick über die eingesetzten IT-Fachverfahren, die notwendigen Ertüchtigungsmaßnahmen und den dafür bestehenden Finanzierungsbedarf hat.¹⁷² Er schätzte den Investitionsstau im Jahr 2021 zurückhaltend auf über 100 Mio. €. Nicht berücksichtigt waren dabei besonders umfangreiche Verfahrensertüchtigungen, wie das Projekt „IT2020“ (jetzt „Smarte Schulverwaltung“) im Bildungsbereich. Nach einer ersten Kostenkalkulation ging das Kultusministerium bereits im Jahr 2017 allein hierfür von rd. 50 Mio. € aus.

500 Mio. € für Digitalisierung - aber Geld allein hilft nicht

Die Landesregierung unternahm erste Schritte: Im Haushaltsplan 2024 und in der mittelfristigen Haushaltsplanung bis zum Jahr 2027 sind zusätzlich fast 500 Mio. € für IT-Digitalisierungsaufgaben eingeplant. Diese Mittel sind für mehr Personal, aber auch für die Fachverfahrenskonsolidierung vorgesehen. Weiterhin richtet das Ministerium für Inneres und Sport zum 01.01.2024 das Projekt „Fachverfahrensmodernisierung zentral“ ein, das ressortübergreifend die Ertüchtigung und Neuentwicklung von IT-Fachverfahren priorisieren und bewerten soll. Im Dezember 2023 lagen als Ergebnis der Vorprojektphase Meldungen zu 36 Fachverfahren vor. Nach Angaben des Innenministeriums sind in der Landesverwaltung jedoch mehrere Tausend Fachverfahren im Einsatz.

¹⁷² Beratende Äußerungen gemäß § 88 Abs. 2 LHO: „Verwaltungsdigitalisierung“ vom 25.02.2021, Drs. 18/8635, Abschnitt 3.2.3, und „IT in Niedersachsen – Denn sie tun nicht, was sie wissen ...“ vom 04.05.2023, Drs. 19/1315, S. 22.

Ohne Plan kein Erfolg

Der LRH begrüßt, dass in den nächsten Jahren Mittel für die IT-Fachverfahren bereitgestellt werden. Jedoch liegt immer noch keine vollständige, ressortübergreifende Verfahrensübersicht vor, auf deren Grundlage die Ertüchtigung der IT-Fachverfahren priorisiert und die Finanzierung geplant und gesichert werden kann. Die Landesverwaltung handelt in Einzelfällen, jedoch wenig systematisch und kaum strukturiert. Die notwendige umfassende Fachverfahrenskonsolidierung birgt somit weiterhin ein großes Finanzierungsrisiko für das Land.

3 Vergabe von Schiffbauaufträgen – Keine geeignete fiskalpolitische Maßnahme zur Pandemiebewältigung

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

Finanzierung von Schiffsneubauten aus dem COVID-19-Sondervermögen

Mit Gesetz vom 12.05.2020 errichtete das Land ein zweckgebundenes Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in Niedersachsen (COVID-19-Sondervermögensgesetz – COVID-19-SVG). Mit dem Sondervermögen beabsichtigte das Land, mithilfe fiskalpolitischer Maßnahmen, wie der Vergabe öffentlicher Aufträge, die Wirtschaft zu stabilisieren und Maßnahmen im Umweltschutz durchzuführen.¹⁷³

Der LRH wies wiederholt auf die verfassungsrechtliche Zweckbindung zwischen kreditfinanzierten Maßnahmen und außergewöhnlicher, pandemiebedingter Notsituation hin. Die Maßnahmen waren u. a. so anzulegen, dass sie ihre Wirkungen in Niedersachsen entfalteten.¹⁷⁴

Das Land unterhält zur Erfüllung seiner wasserwirtschaftlichen Aufgaben eine größere Zahl von Schiffen. Unter der Bezeichnung „Ökologische Flottenerneuerung Schiffe“ stellte das Land aus dem COVID-19-Sondervermögen zur anteiligen Finanzierung von drei Schiffsneubauten bis zu 12,5 Mio. € zur Verfügung.

Nach Ansicht des LRH war von Anfang an fraglich, ob eine solche Maßnahme zur Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie in Niedersachsen geeignet war.¹⁷⁵ Aufwendige Planungs- und Beschaffungsprozesse, wie bei Schiffsneubauten üblich,

¹⁷³ § 2 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 COVID-19-SVG.

¹⁷⁴ Jahresbericht 2020 – Teil 1, S. 30 „Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie“.

¹⁷⁵ Drs. 18/6350, Begründung, B. Besonderer Teil zu Artikel 2.

schließen eine rasche Maßnahmenumsetzung regelmäßig aus. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und die Vorschriften des Vergaberechts lassen es zudem nicht zu, Ausschreibungen für Schiffsneubauten auf Unternehmen mit Standorten in Niedersachsen zu begrenzen.

Vergaben erfolgten außerhalb Niedersachsens

Das Land vergab in den Jahren 2021 und 2022 die Leistungen für die Planung bzw. den Neubau der drei Schiffe an Unternehmen außerhalb Niedersachsens. Die Zuschläge für die Planung erhielten Büros in den Ländern Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die Zuschläge für den Bau der Schiffe Werften in Sachsen-Anhalt.

Schiffsbeschaffungen ohne nennenswerte Impulse für die niedersächsische Wirtschaft

Die Flottenerneuerung Schiffe war kein geeignetes fiskalpolitisches Instrument zur Stabilisierung der niedersächsischen Wirtschaft. Sämtliche Vergaben für Planung und Bau der Schiffe erfolgten an Unternehmen außerhalb Niedersachsens. Die Ablieferungen sind für die Jahre 2024 und 2025 vorgesehen. Die Beschaffung der drei Schiffe löste keine nennenswerten Impulse in Niedersachsen aus, um hier die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen.

4 Energetische Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen – zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie ungeeignet

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

Jahresbericht 2022 „Energetische Sanierungsmaßnahmen für Hochschulen“, S. 50

Ausgangslage

Um frühzeitig auf Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu reagieren, errichtete das Land ein Sondervermögen mit dem Zweck, die Konjunktur in Niedersachsen zu stabilisieren. Für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur sah es insgesamt 108 Mio. € für energetische Sanierungsmaßnahmen der Universität Hannover, der Technischen Universität Braunschweig und der Stiftung Universität Göttingen vor.

Der LRH hielt diese Maßnahmen bereits in seinem Jahresbericht 2021 für ungeeignet und lehnte eine Finanzierung aus dem Sondervermögen ab. Er wies darauf hin, dass diese Maßnahmen nicht den Zweck erfüllen würden, die Konjunktur zu stabilisieren. Ein fehlender Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie war schon daran erkennbar, dass die Hochschulen die Maßnahmen zur energetischen Sanierung bereits vor Beginn der Pandemie geplant und teilweise auch im Haushalt eingestellt hatten.

Im Jahresbericht 2022 belegte der LRH seine Kritik damit, dass die betroffenen Hochschulen zu diesem Zeitpunkt erst 3 % der Mittel abgerufen hatten. Diese geringe Inanspruchnahme bestätigte, dass kurzfristige Impulse für die Wirtschaft durch diese Sanierungsmaßnahmen nicht zu erzielen waren und zudem kein zeitlicher und sachlicher Veranlassungszusammenhang zur COVID-19-Pandemie bestand.

Der Landtag teilte die Auffassung des LRH jedoch nicht und hielt die Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen aus dem Sondervermögen weiterhin für geboten.

Schleppende Verwendung der Mittel

Bei einer Nachprüfung stellte der LRH fest, dass bis zum Jahresende 2023 erst 12,5 % der Mittel für die benannten Hochschulen ausgegeben waren.

Hochschule		Soll/€	Ist/€
Stiftung Universität Göttingen	Fassadensanierung Fakultät Forstwissenschaften	22.000.000	4.950.394,97
Universität Hannover	Sanierung Institut für Radioökologie und Strahlenschutz	19.000.000	5.000.000,00
Universität Hannover	Fassadensanierung Hochhaus Appelstraße	32.000.000	3.500.000,00
Technische Universität Braunschweig	Ersatzbau Physik	35.000.000	0,00
		108.000.000	13.450.394,97

*Tabelle 15: Mittelabfluss Soll/Ist, Stand: 31.12.2023
(Quelle: Wissenschaftsministerium)*

Der Technischen Universität Braunschweig gelang es nicht, für den „Ersatzbau Physik“ dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen die notwendige Haushaltsunterlage fristgerecht bis zum 31.12.2022 zur Beratung vorzulegen. Das Wissenschaftsministerium schichtete daraufhin rd. 7 Mio. € der für die Baumaßnahme der Technischen Universität Braunschweig vorgesehenen 35 Mio. € zur „Fassadensanierung Appelstraße“ der Universität Hannover um und nahm die übrigen rd. 28 Mio. € aus dem COVID-19-Sondervermögen nicht in Anspruch. Die Maßnahme wird nun nicht mehr aus dem COVID-19-Sondervermögen, sondern, wie ursprünglich vorgesehen, aus dem Kapitel 06 04 finanziert.

Bewertung des LRH

Der LRH hält seine frühzeitig ausgesprochene Kritik an der Geeignetheit der Maßnahmen weiterhin für richtig. Grundsätzlich waren nach seiner Auffassung zur Bewältigung der Pandemie konjunkturstabilisierende Maßnahmen sinnvoll. Die Baubranche jedoch boomte auch in der Pandemie, und die Preise befanden sich auf einem Höchststand. Zusätzliche öffentliche Planungs- und Bauaufträge waren daher nicht notwendig. Seit Pandemiebeginn sind mittlerweile vier Jahre vergangen und lediglich ein geringer Anteil der vorgesehenen Sanierungsmittel ist ausgegeben worden. Das unterstreicht deutlich den fehlenden zeitlichen Zusammenhang der Sanierungsmaßnahmen mit der Pandemie.

5 Genehmigungsvoraussetzungen für Schulen in freier Trägerschaft

Jahresbericht 2015 „Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft – Privatschulfreiheit versus Schulaufsicht“, S. 17

Immer noch keine verbindlichen Vorgaben für Privatschulen

Der LRH stellte im Jahresbericht 2015 fest, dass die Landesschulbehörde die Genehmigungsvoraussetzungen für Schulen in freier Trägerschaft nicht überprüfte. Ebenso fehlte es zumeist an einer dauerhaften schulfachlichen Begleitung. Deshalb forderte der LRH, zeitnah Standards zur Umsetzung einheitlicher und verbindlicher Verfahrensweisen zu entwickeln. Dies sollte sowohl im Genehmigungsverfahren als auch im weiteren Schulbetrieb eine kontinuierliche Überprüfung aller Genehmigungsvoraussetzungen garantieren. Der Landtag schloss sich diesen Empfehlungen an. Bereits vor acht Jahren forderte er einen konkreten Zeitplan zur „Implementierung einer intensivierten institutionalisierten Schulaufsicht“ sowie die „Wiederaufnahme der behördlichen Beurteilung der pädagogischen Eignung für Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft im Schulgesetz“. Das Kultusministerium setzte dies bis heute nicht um.

Finanzhilfe ohne Schulaufsicht

Das Land zahlte den freien Schulträgern im Jahr 2015 Finanzhilfen von rd. 213 Mio. €, ohne systematisch zu überprüfen, ob die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen vorlagen. Für das Jahr 2024 sind rd. 306 Mio. € im Haushaltsplan veranschlagt. Eine Überprüfung der Voraussetzungen erfolgt weiterhin nicht. Auch die fachliche und pädagogische Eignung der Lehrkräfte an den Schulen in freier Trägerschaft überprüft das Kultusministerium nach wie vor nicht.

Nach Artikel 7 Abs. 4 Grundgesetz dürfen private Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen

Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen. Zudem muss auch die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte gesichert sein. Eine Sonderung der Schülerinnen und Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern darf ebenfalls nicht gefördert werden. Sofern diese Voraussetzungen auf Dauer erfüllt sind, ist gemäß Artikel 4 Abs. 3 Satz 2 Niedersächsische Verfassung die Privatschule zu genehmigen und dementsprechend eine landesseitige Förderung zu gewähren. Bis zum Schuljahresbeginn 2004/05 bedurften Lehrkräfte zur Ausübung ihrer Tätigkeit an Privatschulen einer Genehmigung der Schulbehörde. Seitdem kann die Tätigkeit einer Lehrkraft gemäß § 167 Abs. 3 Niedersächsisches Schulgesetz untersagt werden, wenn sie die vom Schulgesetz geforderten persönlichen Voraussetzungen nicht erfüllt.

Immer mehr Lehrkräfte an Privatschulen ohne entsprechenden Abschluss

Im Schuljahr 2012/13 wurde nahezu jede zweite Unterrichtsstunde an Grundschulen in freier Trägerschaft von Lehrkräften erteilt, die nicht über eine für dieses Lehramt entsprechende pädagogische Ausbildung verfügten. An den Gymnasien war dies fast jede fünfte Stunde. Zehn Jahre später lag der Anteil bei beiden Schulformen noch höher. Im Schuljahr 2022/23 unterrichteten an den freien Grundschulen nur zur Hälfte Lehrkräfte mit Zweiter Staatsprüfung. Die privaten Gymnasien setzten mehr als ein Viertel der Lehrkräfte ohne entsprechenden Abschluss ein. In Anbetracht dieser Entwicklung sollte das Kultusministerium die behördliche Beurteilung der fachlichen und pädagogischen Eignung für Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft wieder aufnehmen.

Arbeitsgruppe ohne Ende

Seit dem Jahr 2018 befasst sich eine Arbeitsgruppe mit der Entwicklung eines neuen Finanzhilfemodells sowie der schulgesetzlichen Wiedereinführung des Nachweises der wissenschaftlichen Ausbildung und

pädagogischen Eignung der an freien Schulen eingesetzten Lehrkräfte. Auch der Landtag beschäftigte sich aufgrund der Feststellungen des LRH mehrfach mit dem Thema und fasste vier Beschlüsse mit Berichtsfristen. Am 17.05.2022 formulierten die Landesregierung und die Verbände freier Schulträger in einem „Letter of Intent“ zwar Grundzüge, dennoch können sie bis heute weder zum Finanzhilfemodell noch zu schulaufsichtlichen Fragestellungen Fortschritte präsentieren.

Der LRH weist seit langem darauf hin, dass die Finanzhilfen und eine verstärkte Schulaufsicht nicht voneinander zu trennen sind. Trotz der Beschlüsse des Landtages ist die Arbeitsgruppe in mehr als sechs Jahren nicht zu einem Ergebnis gekommen. Fehlende verfassungskonforme Vorgaben des Kultusministeriums sowie mangelnde Priorität und unzureichende Projektorganisation sind aus Sicht des LRH die zentralen Ursachen für die jahrelange Verzögerung bei der Neuaufstellung der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft. Damit vernachlässigt das Kultusministerium die Wiederaufnahme einer wirksamen Schulaufsicht über diese Schulen.

6 Land trennt sich endlich von Schulungseinrichtung für internationale Manager

Jahresbericht 2017 „Kein nachweisbares Landesinteresse an einer Schulungseinrichtung für Manager“, S. 148

Landesinteresse an Manager-Akademie seit vielen Jahren zweifelhaft

Das Land Niedersachsen gründete zusammen mit Partnern aus der Wirtschaft im Jahr 1989 eine Schulungseinrichtung für Manager als gemeinnützige GmbH (gGmbH). Diese hatte ursprünglich die Aufgabe, russische Unternehmen und Führungskräfte bei der Transformation zur sozialen Marktwirtschaft zu unterstützen.

Trotz der Öffnung für Kunden aus weiteren Ländern ab dem Jahr 2000 kam der LRH bei seinen Prüfungen in den Jahren 2004 und 2017 wiederholt zu dem Ergebnis, dass das Land kein wichtiges Interesse am Fortbestand der Beteiligung nachweisen konnte. So konnte es keinen Beitrag zur Verbesserung der außenwirtschaftlichen Beziehungen der Unternehmen in Niedersachsen belegen.¹⁷⁶ Dennoch entschied sich die Landesregierung, an der Beteiligung festzuhalten und begründete dies im Juni 2018 wie folgt:

„Aufgrund der auch in den kommenden Jahren bestehenden Aufgabenstellung, die Internationalisierung der niedersächsischen Wirtschaft zu fördern, ist es [...] gerechtfertigt, die [...] mit Landesmitteln zu bezuschussen.“¹⁷⁷

Die jährliche Förderung belief sich in den Jahren 2019 bis 2021 auf 500.000 €. In den Jahren 2022 und 2023 hob das Land die Förderung auf jeweils 650.000 € an.

¹⁷⁶ Jahresbericht 2004, S. 80 „Fortbestehendes Landesinteresse an einer Schulungseinrichtung für Manager?“ und Jahresbericht 2017, S. 148 „Kein nachweisbares Landesinteresse an einer Schulungseinrichtung für Manager“.

¹⁷⁷ Drs. 18/1235, Antwort der Landesregierung vom 29.06.2018 zum Beschluss des Landtages, Nr. 30 der Anlage zu Drs. 18/436.

Im Jahr 2023 prüfte der LRH die Schulungseinrichtung erneut, da zum einen die COVID-19-Pandemie gravierende Auswirkungen auf den Seminarbetrieb und damit das Geschäftsmodell hatte. Zum anderen beeinflusste der russische Angriff auf die Ukraine das weiterhin sehr auf Russland fixierte Geschäft negativ.

Keine Perspektiven für die Akademie

In Folge der COVID-19-Pandemie musste die Schulungseinrichtung massiv Kosten senken, um Ausfälle durch den weggefallenen Präsenzbetrieb in ihren Räumlichkeiten zu kompensieren. Dennoch war die Schulungseinrichtung auf noch höhere Landesmittel angewiesen: Zusätzlich zur regulären und bereits erhöhten jährlichen Förderung von 650.000 € zahlte das Land 300.000 € im Jahr 2022 und im Folgejahr 175.000 € an die Schulungseinrichtung.

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hatte ebenfalls gravierende Auswirkungen auf das Seminargeschäft mit den weiterhin vorwiegend russischen Teilnehmerinnen und Teilnehmern: Aufgrund der Sanktionen brach der Schulungseinrichtung ein wesentlicher Geschäftsbereich weg. Zudem musste sie den Betrieb der niedersächsischen Repräsentanz in Moskau am 12.04.2022 ruhend stellen. Den zugrunde liegenden Vertrag kündigte das Land zum 31.12.2022.

Trotz intensiver Vertriebsbemühungen außerhalb Russlands konnte die Schulungseinrichtung auch im aktuellen Prüfungszeitraum keine messbaren Erfolge belegen und somit keinen außenwirtschaftlichen Nutzen nachweisen.

Nunmehr bewertete auch das Land seine Beteiligung an der Schulungseinrichtung neu. Dabei kam es zu dem Ergebnis, dass die Schulungseinrichtung in den kommenden Jahren auf noch höhere Zuwendungen angewiesen wäre, um geschäftsfähig zu bleiben. Auch könne die Schulungseinrichtung selbst mit der geplanten Neuausrichtung „nicht den erforderlichen außenwirtschaftlichen Mehrwert für die

niedersächsischen Unternehmen und das Land erzielen“.¹⁷⁸ Daher gab die Landesregierung am 14.06.2023 bekannt, sich von ihren Anteilen zum Jahresende 2023 trennen zu wollen. In der Folge beschloss die Gesellschafterversammlung die Einstellung der Geschäftstätigkeit zum 31.12.2023.

Land muss Landesinteresse regelmäßig überprüfen

Das Beteiligungshandbuch des Landes Niedersachsen schreibt vor, dass das von § 65 LHO geforderte „wichtige Interesse des Landes“ als Voraussetzung für eine Landesbeteiligung „regelmäßig zu überprüfen [ist]. Liegt das wichtige Interesse nicht mehr vor, ist die Beteiligung aufzugeben.“¹⁷⁹ Der LRH begrüßt ausdrücklich, dass das Land nunmehr endlich die Landesbeteiligung neu bewertete. Festzuhalten ist aber auch, dass seit der ersten Feststellung des LRH 20 Jahre vergangen sind. Hieran zeigt sich, dass ein ursprüngliches Landesinteresse im Laufe der Jahre wegfallen kann und dies nur durch eine regelmäßige Evaluation der jeweiligen Gesellschaft zeitnah offenbar wird.

Durch die Entscheidung der Landesregierung, sich von den Anteilen an der Schulungseinrichtung zu trennen, spart das Land künftig die jährliche Zuwendung von zuletzt 650.000 € und weitere Verwaltungskosten.

Der LRH erwartet, dass das Land das wichtige Interesse an jeder Beteiligung entsprechend der rechtlichen Vorgaben regelmäßig hinterfragt. Nur so kann sichergestellt werden, dass Landesgelder rechtmäßig und wirtschaftlich eingesetzt werden.

¹⁷⁸ Pressemeldung der Staatskanzlei „Land trennt sich von Anteilen der [...]“ vom 14.06.2023.

¹⁷⁹ Finanzministerium (2021). Beteiligungshandbuch. Grundsätze für das Beteiligungsmanagement des Landes Niedersachsen. Rn. 10, S. 5.

7 Neuausrichtung der Landesbildungszentren für Hörgeschädigte – ein niemals endender Prozess?

Jahresbericht 2014 „Fehlende Ausrichtung der Landesbildungszentren für Hörgeschädigte auf eine inklusive Gesellschaft“, S. 54

LRH fordert Neuausrichtung der Landesbildungszentren

Das Land ist Träger von vier Landesbildungszentren für Hörgeschädigte (LBZH). Diese sind überregionale Förderzentren und richten sich mit ihren Leistungen an Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit einem besonderen Förderbedarf im Bereich Hören. Ziel der LBZH ist, alle Hörgeschädigten so früh und so optimal wie möglich in die „kommunizierende“ Welt zu integrieren. Neben ambulanten Angeboten in der Hörfrühförderung, der Diagnostik sowie der Mobilien Dienste halten sie an allen Standorten auch (teil-)stationäre Angebote, wie Sonderkindergärten, Schulen und Internate vor.

In der Vergangenheit prüfte der LRH die LBZH mehrfach: In seinem grundlegenden Jahresberichtsbeitrag aus dem Jahr 2014 stellte er fest, dass die (teil-)stationären Angebote seit Jahren weniger nachgefragt werden, während sich der Bedarf an ambulanten Leistungen deutlich erhöhte. Angesichts dieses Befunds und nicht zuletzt auch unter dem Aspekt der Inklusion empfahl der LRH, die LBZH zu einem Kompetenzzentrum Hören weiterzuentwickeln. Der LRH forderte hierfür ein tragfähiges Gesamtkonzept, das das gesamte Leistungsspektrum der LBZH – ambulant wie (teil-)stationär – umfasst.

Projekt „Zukunftsoffensive“ startet

Infolge der sich anschließenden politischen Diskussion initiierte das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung das auf zehn Jahre angelegte Projekt „Zukunftsoffensive Inklusion mit den Landesbildungszentren“ („Zukunftsoffensive“). Projektstart war im Jahr 2015. Ziel des Projekts ist, eine inklusive und wohnortnahe Förderung

und Beschulung zu ermöglichen und Veränderungsprozesse für eine grundlegende Neuausrichtung der LBZH einzuleiten.

Der Landtag erwartete, dass im Rahmen des Projekts die Neuausrichtung durch Stärkung und Ausbau der ambulanten Angebote sowie entsprechende Anpassung der stationären Angebote stetig vorangetrieben wird.¹⁸⁰

Bisherige Umsetzung des Projekts

Im Jahr 2021 überprüfte der LRH die bisherige Umsetzung der „Zukunftsoffensive“. Nahm das Sozialministerium in dem Projekt die Erwartungen des Landtages sowie des LRH hinreichend in den Blick?

Nach dem Ergebnis dieser Prüfung konzentrierte sich das Projekt in den ersten sechs Jahren maßgeblich auf die ambulanten Leistungen, ohne den konkreten Bedarf der (teil-)stationären Angebote in Gänze zu überprüfen.

Positiv ist, dass die „Zukunftsoffensive“ bereits einige inklusionsfördernde Maßnahmen weiterentwickelte und die LBZH diese zum Teil auch schon umsetzten. Insbesondere betraf dies Angebote in der Hörfrühförderung, der Diagnostik sowie im schulischen Bereich. Nicht zuletzt dadurch verstärkten die LBZH ihre Präsenz in der Fläche.

Kritikwürdig ist aber, dass das Projekt in mehr als der Hälfte der Gesamtlaufzeit vorrangig die ambulanten Leistungen betrachtete. Und dies, obwohl sich die Nachfrage nach (teil-)stationären Angeboten in fast allen Bereichen weiterhin rückläufig entwickelte:

Im Jahr 2010 besuchten 777 Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildenden Schulen der LBZH, im Jahr 2023 waren es lediglich 502. Die Schülerzahlen sanken damit um mehr als 35 %. Ein ähnliches Bild ergab sich bei den Sonderkindergärten und den Internaten. So

¹⁸⁰ Beschluss des Landtages vom 12.10.2016 (Nr. 4 c der Anlage zu Drs. 17/6665).

reduzierte sich die Nachfrage im gleichen Zeitraum in den Sonderkindergärten um mehr als 22 % und in den Internaten um über 54 %.

Angesichts der Fortschritte in der Diagnostik, der Förderung sowie der Verbesserung der inklusiven Rahmenbedingungen dürfte sich dieser Trend weiter fortsetzen.

Ab dem Jahr 2021 nahm das Projekt auch das (teil-)stationäre Angebot der LBZH in den Blick. Nach dem aktuell vorliegenden Zwischenbericht aus dem Jahr 2023 legten die Projektbeteiligten bislang den Schwerpunkt auf den berufsbildenden Bereich und dies bezogen auf nur einen Standort. Zur Verdeutlichung: Das Ministerium initiierte das Projekt 2015 mit einer Laufzeit von zehn Jahren – eine aus Sicht der Finanzkontrolle erstaunlich lange Laufzeit. Nunmehr verbleibt der „Zukunftsoffensive“ nur noch wenig Zeit, das Leistungsspektrum aller Standorte umfassend kritisch zu beleuchten und auf dieser Grundlage ein tragfähiges Gesamtkonzept zur künftigen Neuausrichtung zu einem Kompetenzzentrum Hören zu entwickeln. Und dies, obwohl offenkundig noch viele Fragen unbeantwortet sind.

Zudem wurde das Projekt jahrelang nicht mit der erforderlichen Intensität und Stringenz durchgeführt. Die Projektabläufe wiesen teilweise erhebliche zeitliche Verzögerungen auf – so das Ergebnis der Prüfung des LRH.

Erfolgreicher Projektabschluss fraglich

Insgesamt unterstreichen die Feststellungen des LRH den notwendigen Handlungsbedarf. Dies gilt insbesondere angesichts der weiterhin rückläufigen Nachfrage im Bereich der (teil-)stationären Angebote und nicht zuletzt auch aufgrund des seit Jahren hohen Zuschussbedarfs für die LBZH. Dieser lag im Jahr 2022 bei 20,5 Mio. €. Schon im nächsten Jahr endet die Projektlaufzeit. In Anbetracht der bisherigen Ergebnisse ist fraglich, ob das Ministerium es schaffen wird, im Jahr 2025 ein tragfähiges Gesamtkonzept zur Neuausrichtung aller LBZH vorzulegen.

Hildesheim, 30.04.2024

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. von Klaeden

Schröder-Ehlers

Markmann

Dr. Lantz

Haack

Dr. Lindner