

Unterrichtung

Hannover, den 04.06.2025

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

**Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2023,
Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2025 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2023 -**

siehe **Anlage**

(Verteilt am 11.06.2025)

Niedersächsischer Landesrechnungshof
Postfach 10 10 52 * 31110 Hildesheim



**Niedersächsischer
Landesrechnungshof**

Frau
Präsidentin des
Niedersächsischen Landtages
30159 Hannover

Hildesheim, 04.06.2025

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2023

Anlage: 1

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 97 LHO legen wir den Jahresbericht 2025 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung – Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2023 – vor.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden



**Niedersächsischer
Landesrechnungshof**
Prüfen. Beraten. Berichten.
Für Niedersachsen.

Dienstgebäude
Justus-Jonas-Straße 4
Zufahrt: Peiner Straße 57
31137 Hildesheim

Telefon
(0 51 21) 93 8-5
Telefax
(0 51 21) 93 8-6 00

Niedersächsischer Landesrechnungshof



Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2023

Jahresbericht 2025



Niedersachsen

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2025
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2023 –

Inhaltsübersicht

I	Allgemeines	1
II	Eckdaten Landeshaushalt.....	3
III	Jahresbericht kompakt.....	4
IV	Bemerkungen und Denkschrift.....	14
	Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 des Landes Niedersachsen	14
1	Haushaltsrechnung 2023	14
1.1	Vorlage der Haushaltsrechnung.....	14
1.2	Abschluss der Haushaltsrechnung.....	14
1.3	Ausschöpfung der Kreditermächtigungen	16
1.4	Bildung des Einnahmerestes 2023	18
1.5	Bildung des Ausgaberesstes 2023	18
1.6	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe.....	24
1.7	Belege	27
1.8	Globale Minderausgaben.....	27
1.9	Sondervermögen und Rücklagen.....	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 ausreichend	34
2.2	Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV	35
2.2.1	Schuldenstand und Kreditaufnahme	35
2.2.2	Einhaltung des Neuverschuldungsverbots („Schuldenbremse“).....	37
2.3	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen.....	41
2.4	Verpflichtungsermächtigungen.....	43
3	Personalhaushalt des Landes: Ein Überblick	46
3.1	Menge des beamteten und tarifbeschäftigten Personals.....	46
3.2	Planstellen für das beamtete Personal.....	48
3.2.1	Kernhaushalt	49
3.2.2	Planstellenentwicklungen im Schulbereich.....	49
3.2.3	Planstellen in den Ministerialkapiteln – Bilanz der Wahlperioden	50
3.2.4	Verschiebung des Besoldungsgefüges im Kernhaushalt (ohne Schulkapitel)	51
3.2.5	Landesbetriebe und Hochschulen.....	52
3.3	Ausgaben für Personal	53

3.3.1	Kernhaushalt	53
3.3.2	Landesbetriebe und Hochschulen.....	54
3.4	Versorgung	56
	Schwerpunkt demografischer Wandel: Wo steht die Landesverwaltung?	59
4	Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Landesverwaltung	59
4.1	Wo steht das Land?	59
4.2	Personalmanagement und Demografie.....	62
4.3	Konzept der Landesregierung für ein demografiesicheres Personalmanagement offenbart Schwächen.....	63
5	Personal- und Nachwuchsgewinnung	69
5.1	Wo steht das Land bei der Personal- und Nachwuchsgewinnung?	69
5.2	Personalgewinnung und -planung bei der Landespolizei	72
5.3	Personalplanung und -gewinnung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung	78
6	Personalbindung: Rahmenbedingungen beim Land.....	84
6.1	Wo steht das Land bei der Personalbindung?.....	84
6.2	Ruhestandseintrittsalter für Polizeivollzugskräfte	88
6.3	Zu große Unterschiede bei Qualifizierungen des künftigen Führungspersonals	92
7	Personalplanung und Personaleinsatz in Zeiten des Fachkräftemangels.....	98
7.1	Wo steht das Land bei Personalplanung und -einsatz?	98
7.2	Unterrichtserteilung im Sekundarbereich I: Plan und Wirklichkeit.....	101
7.3	Personalplanung in der Steuerverwaltung unzureichend	106
8	Organisation und Aufgabenkritik als wichtige Weichenstellungen	113
8.1	Wo steht das Land bei Organisation und Aufgabenkritik?	113
	Steuerungsdefizite.....	116
9	Chancen vergeben – Fachkräftestrategie sollte ressortübergreifend gesteuert werden.....	116
10	Sondervermögen Digitalisierung – unzureichende Steuerung und Kontrolle	121
11	Niedersächsische Bildungscloud – im Schulalltag bisher kaum genutzt.....	127
12	Finanzämter: Landesweit 153 Mio. € zu wenig Gewerbesteuer für die Gemeinden	133
13	Landeseigene Liegenschaften brauchen bessere Steuerung.....	139
14	Jahrelanger Leerstand eines Hochschulgebäudes: Wissenschaftsministerium greift nicht ein	145

	Organisation und Wirtschaftlichkeit.....	149
15	Haben statt Brauchen – Hochschule schöpft aus dem Vollen	149
16	Stiftungsmodell der Hochschulen: Fehlentwicklungen am Beispiel des Ankaufs einer Villa	156
17	Organisationsdefizite beim Krisenmanagement	163
18	„Gemeinsames Fachverfahren“ der Justiz – es wächst zusammen, was zusammen gehört.....	168
	Fördermaßnahmen des Landes	174
19	Finanzhilfe für Kindertagesstätten – seit Jahren reformbedürftig.....	174
20	Vorsorge gegen Afrikanische Schweinepest – hohe Verwaltungskosten, keine messbare Wirkung.....	178
21	Landesbüro Naturschutz Niedersachsen – kein erhebliches Landesinteresse an der Förderung	182
22	Wer führt eigentlich Regie? Unklare Fördersituation bei den Freien Theatern und Spielstätten	187
	Gemeinsame Prüfung.....	191
23	Der NDR muss sein Fuhrparkmanagement verbessern	191
V	Nachgehakt	198
1	Cyberangriff trifft Hochschule Hannover schwer – Weckruf für die gesamte Landesverwaltung.....	199
2	OZG-Umsetzung bleibt in weiter Ferne	201
3	Amtsanwaltsdienst – hier gelten noch die Wertgrenzen aus dem Jahr 1975.....	204
4	Schwachstellen bei der Lohnsteuer-Außenprüfung nach Hinweisen des LRH weitgehend beseitigt	207

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 dem LRH 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 2023 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	Dr. Eckart Lantz
Ministerialdirigentin	Susanne Haack
Ministerialdirigent	Dr. Berend Lindner
Ministerialdirigentin	Anke Breusing

II Eckdaten Landeshaushalt

Eckdaten	Haushaltsjahr	
	2022	2023
1. Kernhaushalt		
Haushaltsausgleich		
Ist-Einnahmen	39,0 Mrd. €	42,2 Mrd. €
Ist-Ausgaben	39,0 Mrd. €	42,2 Mrd. €
Ausgabereste <i>(gebildet für Folgejahr)</i>	2,8 Mrd. €	2,8 Mrd. €
Gesamtausgaben	41,8 Mrd. €	45,0 Mrd. €
Finanzierungssaldo		
Bereinigte Einnahmen <i>(ohne bes. Finanzierungsvorgänge)</i>	40,9 Mrd. €	44,3 Mrd. €
Bereinigte Ausgaben <i>(ohne bes. Finanzierungsvorgänge)</i>	38,4 Mrd. €	40,6 Mrd. €
Finanzierungssaldo	2,5 Mrd. €	3,7 Mrd. €
Investitionen		
Investitionsausgaben <i>(Hauptgruppen 7 und 8)</i>	2,5 Mrd. €	2,4 Mrd. €
Investitionsquote ¹ <i>Niedersachsen</i>	6,5 %	5,8 %
Investitionsquote <i>Länderdurchschnitt (ZDL²)</i>	10,8 %	10,7 %
Verschuldung		
Schuldenstand	66,8 Mrd. €	64,7 Mrd. €
Schuldenstand je Einwohner <i>Niedersachsen (Stab.-Bericht)</i>	8.237 €	7.940 €
Schuldenstand je Einwohner <i>Länderdurchschnitt (Stab.-Bericht)</i>	7.529 €	7.460 €
Steuern und Personal		
Steuereinnahmen <i>(Kapitel 13 01)</i>	33,0 Mrd. €	33,8 Mrd. €
Personalausgaben <i>(HGr. 4)</i>	14,1 Mrd. €	14,5 Mrd. €
2. Sondervermögen und Rücklagen		
Sondervermögen und Rücklagen <i>(Bestände 31.12.)</i>	12,7 Mrd. €	11,7 Mrd. €
<i>davon</i>		
Allgemeine Rücklage	1,0 Mrd. €	2,5 Mrd. €
COVID-19-Sondervermögen	4,2 Mrd. €	1,5 Mrd. €

¹ Die hier dargestellte Investitionsquote entspricht dem Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben gemäß Haushaltsrechnung.

² Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

III Jahresbericht kompakt

Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 des Landes Niedersachsen

1. Haushaltsrechnung 2023

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2023 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Einnahmen und Ausgaben des Landes um 8,1 %. Sie betragen jeweils 42,2 Mrd. €.

2. Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

Die Nachweise über das Vermögen und die Schulden sowie die eingegangenen Verpflichtungen entsprechen den derzeit geltenden Vorgaben. Nach wie vor hält der LRH die verkürzte Abbildung des Vermögens – ohne Informationen zum beweglichen und unbeweglichen Vermögen – für nicht mehr ausreichend und zeitgemäß.

3. Personalhaushalt des Landes: Ein Überblick

Das Land beschäftigt immer mehr Personal. Auch dadurch stiegen die Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahr um rd. 575 Mio. € weiter deutlich an.

In den Ministerien und der Staatskanzlei wuchsen die Besetzungsmöglichkeiten für Beamtinnen und Beamte in den Jahren 2013 bis 2025 um fast 800 erheblich. Dies ist ein Anstieg um 38,8 %. Allein in der laufenden 19. Wahlperiode – also ab dem Jahr 2022 – kamen bereits 218 neue Stellen hinzu.

Schwerpunkt demografischer Wandel: Wo steht die Landesverwaltung?

Rd. 11 % der Beschäftigten scheiden altersbedingt in den Jahren 2022 bis 2027 aus dem Landesdienst aus. Bis zum Jahr 2032 sind es sogar rd. 23 %. Die Situation wird sich verschärfen, wenn Beschäftigte ihren Ruhestand vorzeitig beginnen. Ist das Land auf die hohen Personalabgänge vorbereitet? Was unternimmt das Land gegen den demografischen Wandel? Der LRH untersuchte die Personalgewinnung und -bindung, den Personaleinsatz sowie die Personalplanung in verschiedenen Verwaltungsbereichen. Fazit: Es ist noch Luft nach oben.

Im Einzelnen:

4. Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Landesverwaltung

Konzept der Landesregierung für ein demografiesicheres Personalmanagement offenbart Schwächen

Das Konzept der Landesregierung aus dem Jahr 2012 für ein „Demografiesicheres und ressourcenbewusstes Personalmanagement in Niedersachsen“ – kurz: DRiN – entfaltete zu wenig nachhaltige Wirkung. Es beinhaltet keine verbindlichen Vorgaben, ist veraltet und nicht mehr überall bekannt. Das selbst gesetzte Ziel, behördenspezifische Konzepte unter einer „ganzheitlichen Personalmanagement-Perspektive“ umzusetzen, ist so nicht erreichbar.

5. Personal- und Nachwuchsgewinnung

Personalgewinnung und -planung bei der Landespolizei

Die Nachwuchsgewinnung für den Polizeivollzugsdienst ist in den vergangenen Jahren schwieriger geworden. Immer weniger Bewerbungen gingen ein. Immer mehr Bewerbungen wurden zurückgezogen. Obwohl diese Entwicklung absehbar war, reagierte die Polizei aus Sicht des LRH zu spät. Sie senkte zunächst die Eignungs-

anforderungen und stellte sodann alle ein, die das Bewerbungs- und Auswahlverfahren bestanden hatten. Gleichwohl konnte die Polizei ihren Personalbedarf an Vollzugskräften in den Jahren 2022 bis 2024 nicht mehr decken.

Personalplanung und -gewinnung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung fährt bei ihrer Personalplanung nur „auf Sicht“. Bei freiwerdenden Stellen entschied sie je nach Einzelfall, ob und wie diese Stellen nachbesetzt werden. Eine systematische Ermittlung des zukünftigen Personalbedarfs als Reaktion auf demografische Veränderungen erfolgte nicht. Auch blieben Digitalisierungseffekte und interne Umstrukturierungen unberücksichtigt.

6. Personalbindung: Rahmenbedingungen beim Land

Ruhestandseintrittsalter für Polizeivollzugskräfte

Das Land sollte das Ruhestandseintrittsalter von Polizeivollzugskräften des ehemals höheren Dienstes anheben. Diese dürfen wie alle Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten bereits mit 62 Jahren in den Ruhestand gehen. Grund für die verringerte Altersgrenze ist die besondere körperliche und psychische Belastung im Einsatzdienst. Allerdings sind Polizeivollzugskräfte des ehemals höheren Dienstes diesen Belastungen selten ausgesetzt. Sie haben häufig Führungsaufgaben z. B. als Behördenleitungen. In sechs anderen Bundesländern liegt die Altersgrenze für diesen Personenkreis höher, in Brandenburg z. B. bei 65 Jahren.

Zu große Unterschiede bei Qualifizierungen des künftigen Führungspersonals

Das Land qualifiziert sein eigenes Personal für höherwertige Tätigkeiten und Führungsaufgaben sehr unterschiedlich, obwohl ein Rahmenkonzept des Landes vergleichbare Kriterien sicherstellen soll. So gab es beispielsweise keine einheitlichen Zulassungsvoraussetzungen.

Auch die Dauer der Qualifizierungen variierte stark zwischen wenigen Monaten und zwei Jahren. Aus Sicht des LRH fehlen Mindeststandards. Diese würden zudem Ungleichbehandlungen verhindern.

7. Personalplanung und Personaleinsatz in Zeiten des Fachkräftemangels

Unterrichtserteilung im Sekundarbereich I: Plan und Wirklichkeit

Fast jede fünfte Unterrichtsstunde wurde in den Schuljahren 2022/23 und 2023/24 tatsächlich nicht so erteilt wie es der Stundenplan auswies. Dies ergab eine Befragung des LRH an allen 766 öffentlichen allgemeinbildenden Schulen des Sekundarbereichs I. Im Gegensatz zum Kultusministerium hält der LRH eine Erhebung des planmäßig erteilten Unterrichts für erforderlich, um Lehrkräfte gezielt einzusetzen.

Personalplanung in der Steuerverwaltung unzureichend

Das Finanzministerium verfügt über keine belastbare Planung des Personalbedarfs der Steuerverwaltung, der wichtigsten Einnahmeverwaltung für Niedersachsen und den Bund. Obwohl die zunehmende Digitalisierung und automatisierte Bearbeitung von Steuererklärungen offensichtlich Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung in den Finanzämtern haben müssen, gehen diese Faktoren nicht erkennbar in die Personalplanung ein. Zudem sollte das Finanzministerium die hohe Anzahl der Einstellungen im ehemals mittleren Dienst hinterfragen, da viele Aufgaben für diese Berufsgruppe immer weiter automatisiert werden.

8. Organisation und Aufgabenkritik als wichtige Weichenstellungen

Um die Auswirkungen des Personal- und Fachkräftemangels auf die Landesverwaltung abzumildern, sind Organisation und Aufgabenwahrnehmung kontinuierlich anzupassen. Hierfür muss das Land ermitteln, welche Aufgaben in welcher Form wahrzunehmen sind und welches Personal dafür erforderlich und verfügbar sein wird.

Steuerungsdefizite

9. Chancen vergeben – Fachkräftestrategie sollte ressortübergreifend gesteuert werden

Die Strategie der Landesregierung zur Bekämpfung des Fachkräftemangels genügt nicht den Ansprüchen, die an eine landesweite Strategie zu stellen sind. Übergeordnete Vorgaben fehlten. Die Ministerien entschieden daher selbst, in welchen Berufen und Branchen sie Maßnahmen durchführten und welche Vorhaben mit Fachkräftebezug sie der Strategie zuordneten. Der LRH stellte fest, dass fast alle Vorhaben ohnehin geplant waren. Auch ressortübergreifende Wirkungs- und Erfolgskontrollen fanden nicht statt. Damit verpasste die Landesregierung die Chance, gezielt zu steuern, d. h. erfolgreiche Maßnahmen auszuweiten und unwirksame Maßnahmen zu beenden.

10. Sondervermögen Digitalisierung – unzureichende Steuerung und Kontrolle

Mit den Extra-Geldern aus dem Sondervermögen Digitalisierung erzielte das Land bislang nur punktuelle Fortschritte bei der Verwaltungsdigitalisierung. Grund ist, dass eine ressortübergreifende Abstimmung von Vorhaben z. B. nach Dringlichkeit unterblieb. Stattdessen erhielt jedes Ministerium einen Anteil der Sondervermögensmittel und wählte seine Digitalisierungsprojekte selbst aus. Fehlende Vorgaben führten zu einer ungesteuerten Verwendung der Mittel. Auch eine Kontrolle der zweckentsprechenden Mittelverwendung fand nicht statt. So finanzierte das Landesamt für Denkmalschutz mit Zustimmung des Wissenschaftsministeriums eigenes Personal aus dem Sondervermögen, obwohl es von der Unzulässigkeit wusste.

11. Niedersächsische Bildungscloud – im Schulalltag bisher kaum genutzt

Nicht anwenderfreundlich und zu spät bereitgestellt – das sind zwei Gründe, warum über drei Viertel der befragten 880 Schulen die Niedersächsische Bildungscloud im Jahr 2023 selten oder gar nicht

nutzten. Stattdessen hielten sie an bewährten Softwareprodukten privater Anbieter zur Schulorganisation und im Unterricht fest. Der vom Kultusministerium beabsichtigte flächendeckende Einsatz der Bildungscloud wird nur erfolgreich sein, wenn die Plattform weiterentwickelt wird und dabei die Bedarfe der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrkräfte berücksichtigt werden. Erst wenn die Bildungscloud regelmäßig im Schulalltag genutzt wird, werden die Landesmittel dafür wirtschaftlich eingesetzt sein.

12. Finanzämter: Landesweit 153 Mio. € zu wenig Gewerbesteuer für die Gemeinden

Massive Bearbeitungsmängel und eine unzureichende digitale Unterstützung in den Finanzämtern führten zu Gewerbesteuerausfällen zu Lasten der Gemeinden von mehr als 36 Mio. €. Die Fehlerquote der Finanzämter betrug in den geprüften Fällen bis zu 73 %. Landesweit hochgerechnet geht der LRH von 153 Mio. € ausgefallener Gewerbesteuer aus. Nach Hinweisen des LRH konnten die Finanzämter weitere 15 Mio. € Gewerbesteuerausfall noch verhindern. Zur Verbesserung schlägt der LRH mehr Fortbildungen, eine Optimierung der EDV-Programme und Leitfäden für die Bearbeitung vor.

13. Landeseigene Liegenschaften brauchen bessere Steuerung

Obwohl die Bauverwaltung und die Liegenschaftsverwaltung in derselben Behörde vereint sind und ihre Aufgaben eng miteinander verflochten sein sollten, arbeiten beide Bereiche auch nach mehreren Reformen weitgehend getrennt voneinander. Der LRH empfiehlt, die Bereiche Bauen und Liegenschaften inhaltlich deutlich stärker zu verzahnen und auch die Nutzer der Gebäude intensiver einzubinden. Ansonsten besteht z. B. die Gefahr, Gebäude teuer zu sanieren, ohne zu wissen, ob diese perspektivisch noch benötigt werden. Zudem müsste die Liegenschaftsverwaltung nicht nur den gesamten Gebäudebestand des Landes kennen, sondern auch wissen, ob es sich dabei z. B. um Büros, Labore oder Lagerflächen handelt. Das ist bisher nicht der Fall.

14. Jahrelanger Leerstand eines Hochschulgebäudes: Wissenschaftsministerium greift nicht ein

Da das Wissenschaftsministerium lange Zeit untätig blieb, konnte ein von der Universität Hildesheim nicht mehr genutztes Hochschulgebäude erst nach vierjährigem Leerstand an die Hochschule Hannover übergeben werden. Zuvor hatte die Hochschule Hannover mehrfach ihr Interesse an dem Gebäude bekundet, um angemietete Flächen aufgeben zu können. Durch das passive und schleppende Agieren des Wissenschaftsministeriums entstanden der Hochschule Hannover vermeidbare Mietkosten von insgesamt 500.000 €.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

15. Haben statt Brauchen – Hochschule schöpft aus dem Vollen

Obwohl ihre Lehr- und Seminarräume nicht einmal zur Hälfte belegt und Plätze bei Veranstaltungen sogar nur zu 39 % besetzt sind, will die Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst am Standort Holzminden einen Neubau mit zusätzlich rd. 1.000 m² Nutzfläche errichten. Kosten: knapp 13 Mio. €. Ohne den Bedarf inhaltlich zu prüfen, genehmigte das Wissenschaftsministerium den Neubau. Nach Berechnungen des LRH benötigt die Hochschule nicht nur deutlich weniger Fläche; auch liegen zwei landeseigene Verwaltungsgebäude fußläufig von der Hochschule entfernt, die die Hochschule nutzen könnte. Ein Gebäude steht bereits leer, das andere könnte freigezogen werden. Damit käme die Landesregierung zugleich ihrer eigenen Vorgabe nach, dass Gebäudesanierungen einem Neubau vorzuziehen sind.

16. Stiftungsmodell der Hochschulen: Fehlentwicklungen am Beispiel des Ankaufs einer Villa

Der Kauf einer Villa durch die Universität Lüneburg zur Nutzung als Gästehaus offenbart zweierlei: 1.) Das Land sollte die Höhe seiner Finanzhilfen an die Stiftungshochschulen überprüfen. Diese beruhen nach wie vor auf historisch gewachsenen Beträgen, nicht aber auf

Berechnungen. So sparte die Universität Lüneburg in nur fünf Jahren rd. 20 Mio. € aus überschüssigen Finanzhilfen an und kaufte mit diesem Geld die Villa. Andere Stiftungshochschulen verfügen über erhebliches Wertpapiervermögen, z. B. die Georg-August-Universität Göttingen in Höhe von 160 Mio. €. 2.) Nur mit einem Vetorecht bei Grundstückskäufen kann das Wissenschaftsministerium die bauliche Entwicklung einer rechtlich selbstständigen Stiftungshochschule tatsächlich steuern und die landesweite Hochschullandschaft strategisch gestalten.

17. Organisationsdefizite beim Krisenmanagement

In der Staatskanzlei und mehreren Ministerien fehlen derzeit die erforderlichen Strukturen und Prozesse, um auf spezifische Krisen im eigenen Geschäftsbereich zeitnah und angemessen reagieren zu können. Regelmäßige Schulungen der Beschäftigten und praktische Notfallübungen waren unterblieben. Eine schnelle und effektive Reaktion ist ohne ressortinterne Krisenstäbe nicht sichergestellt.

18. „Gemeinsames Fachverfahren“ der Justiz – es wächst zusammen, was zusammen gehört

Bei der Zusammenarbeit der 16 Bundesländer zur Vereinheitlichung der IT in der Justiz – Programmname: „Gemeinsames Fachverfahren“ – hakte es zu Beginn. Ursache waren verschiedene Interessen der bisherigen IT-Verbünde und Beharrungskräfte einzelner Bundesländer. Eine ordentliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Programms unterblieb, da neben Niedersachsen nur drei weitere Bundesländer die dafür erforderlichen Daten bereitstellten. Der Programmauftrag wurde inzwischen überarbeitet und das Programm steuerte erfolgreich um.

Fördermaßnahmen des Landes

19. Finanzhilfe für Kindertagesstätten – seit Jahren reformbedürftig

Das Land hat seine Finanzhilfe für Kindertagesstätten zu kompliziert ausgestaltet. Die Abwicklung ist verwaltungsintensiv und fehleranfällig. Erhebliche Bearbeitungsrückstände sind die Folge. Der LRH mahnt erneut eine Reform an. Das Land sollte dabei insbesondere prüfen, künftig eine für die Kindertagesbetreuung zweckgebundene pauschale Zuweisung an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu zahlen. Hierdurch könnte massiv Bürokratie abgebaut werden.

20. Vorsorge gegen Afrikanische Schweinepest – hohe Verwaltungskosten, keine messbare Wirkung

Die vom Land gewährte Aufwandsentschädigung für den Mehrabschuss von Wildschweinen zur Eindämmung der Afrikanischen Schweinepest war in Teilen unwirtschaftlich: Bei fast jeder fünften Bewilligung lagen die Verwaltungskosten für die Antragsbearbeitung über der ausgezahlten Entschädigung.

21. Landesbüro Naturschutz Niedersachsen – kein erhebliches Landesinteresse an der Förderung

Der LRH sieht kein erhebliches Landesinteresse an der Förderung des Landesbüros Naturschutz Niedersachsen, einer gemeinsamen Einrichtung von acht großen Naturschutzverbänden. Ob die Förderung von zuletzt 600.000 € jährlich ihren Zweck erfüllt, nämlich das bürgerschaftliche Engagement zu stärken und die Behörden bei Mitwirkungsverfahren zu entlasten, ist nicht belegt. Die Hälfte der Fördermittel leitete das Landesbüro rechtswidrig an die acht Naturschutzverbände weiter. Auch seine Mitarbeitenden vergütete es in mehreren Fällen höher als vergleichbare Landesbedienstete. Dadurch verstieß das Landesbüro gegen das Besserstellungsverbot.

22. Wer führt eigentlich Regie? Unklare Fördersituation bei den Freien Theatern und Spielstätten

Obwohl die Förderprogramme zugunsten der Freien Theater und Spielstätten als Projektförderungen ausgestaltet waren, bei denen nur Zuschüsse für spezielle und abgegrenzte Einzelvorhaben zulässig sind, erhielten einige Theater und Spielstätten auch allgemeine Betriebskosten wie Mieten, Versicherungen und Steuern vom Land erstattet. Das Wissenschaftsministerium hatte die Förderrichtlinien zu ungenau formuliert und dadurch die Erstattung solcher Ausgaben ermöglicht. Zum Teil wurden aus den unterschiedlichen Förderprogrammen dieselben Projekte bezuschusst, es kam zu Doppelförderungen.

Gemeinsame Prüfung

23. Der NDR muss sein Fuhrparkmanagement verbessern

Mehr als die Hälfte der überprüften Fahrzeuge des NDR erreichte nicht die für eine wirtschaftliche Nutzung festgelegte Zahl an Einsatztagen. Zudem wichen die in den Fahrtenbüchern festgehaltenen und die in den IT-Systemen hinterlegten Einsatztage voneinander ab. Die Laufleistung der Fahrzeuge war ebenfalls fehlerhaft in der EDV erfasst; zum Teil waren die Kilometerstände niedriger als im Vorjahr. Das derzeitige Controlling des Fuhrparks kommt – auch im Zeitalter der Digitalisierung – ohne eine händische Zusammenführung von Daten nicht aus. Grund sind nicht oder nur unzureichend vernetzte IT-Systeme.

IV Bemerkungen und Denkschrift

Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 des Landes Niedersachsen

1 Haushaltsrechnung 2023

Die Haushaltsrechnung 2023 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlichen Angaben.

1.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2023 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2022/23 (Haushaltsgesetz 2022/23) vom 16.12.2021, des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2022/23 (Nachtragshaushaltsgesetz 2022/23) vom 30.11.2022 und des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2022/23 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2023) vom 03.05.2023. Es legte die Haushaltsrechnung dem Landtag gemäß Artikel 69 Niedersächsische Verfassung (NV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 LHO mit Schreiben vom 13.12.2024 vor³ und übersandte sie dem LRH gemäß Artikel 70 Abs. 1 NV zur Prüfung. Die Haushaltsrechnung 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

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2023 ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) aus. Nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und

³ Drs. 19/6080.

Ausgabereste des Jahres 2023 ergibt sich folgendes ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO)⁴:

		Einnahmen €	Ausgaben €
a)	Nach dem 2. NHG ⁵ 2023 beträgt das Haushaltssoll 2023	42.036.329.000,00	42.036.329.000,00
b)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2022 übernommenen Haushaltsreste	2.824.316.980,22	2.824.316.980,22
c)	Summe der Soll-Beträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2022 übernommenen Haushaltsreste (b)	44.860.645.980,22	44.860.645.980,22
d)	Nach der Haushaltsrechnung 2023 betragen die		
	Ist-Einnahmen	42.173.792.260,21	
	Ist-Ausgaben		42.173.792.260,21
e)	Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2023 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2024 übertragen wurden	2.830.731.950,63	2.830.731.950,63
f)	Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2023 verbliebenen Haushaltsreste (e)	45.004.524.210,84	45.004.524.210,84
g)	Gegenüber der Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2022 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
	Mehreinnahmen	143.878.230,62	
	Mehrausgaben		143.878.230,62
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2023 (§ 83 Nr. 2 d LHO)	0,00	

Tabelle 1: *Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Abschlusses 2023⁶*

⁴ Die Zahlenangaben im Jahresbericht können Rundungsdifferenzen enthalten. Dies gilt insbesondere für Tabellen und Abbildungen. Beträge in Mio. € bzw. Mrd. € sind gerundet.

⁵ Nachtragshaushaltsgesetz.

⁶ Haushaltsrechnung 2023, Nrn. 3, 4.1.1, 4.1.3 des Abschlussberichts.

Das Gesamtsoll des Jahres 2023 einschließlich der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Jahr 2022 von 2.824,3 Mio. € lag bei 44.860,6 Mio. € (Vorjahr: 41.309,4 Mio. €).

Die Summe der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben einschließlich der aus dem Jahr 2023 in das Jahr 2024 übertragenen Haushaltsreste von 2.830,7 Mio. € betrug jeweils 45.004,5 Mio. € (Vorjahr: 41.833,6 Mio. €). Der Kernhaushalt wurde somit mit Mehreinnahmen und -ausgaben von 143,9 Mio. € (Vorjahr: 524,3 Mio. €) abgeschlossen.

Das Haushaltsjahr 2023 schloss mit einem positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 3.703,3 Mio. € ab. Vor allem die vorzeitige Tilgung notsituationsbedingter Kredite in Höhe von 2.145 Mio. € und die Zuführung an die Allgemeine Rücklage in Höhe von 1.506,9 Mio. € wirkten sich positiv auf den Saldo aus.

Für die Summe der Einnahmen aus Steuern, Bundesergänzungszuweisungen und Förderabgaben ergab sich im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg um 539,5 Mio. €. Dem Zuwachs der Steuereinnahmen (Kapitel 13 01) um 774,8 Mio. € stand ein Rückgang der Bundesergänzungszuweisungen um 224,1 Mio. € gegenüber.

1.3 Ausschöpfung der Kreditermächtigungen

Für den Haushaltsausgleich 2023 standen auf Basis der Haushaltsrechnung Kreditermächtigungen von 8,2 Mrd. € zur Verfügung. Davon wurden 7,8 Mrd. € für den Haushaltsausgleich in Anspruch genommen. Zusammensetzung und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen stellen sich wie folgt dar:

a) Zusammensetzung der Kreditermächtigungen 2023	€
Einnahmerest aus dem Vorjahr 2022	2.769.805.462,63
Negativbetrag ⁷ gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 b) HG 2022/23	4.989.673.896,48
Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) HG 2022/23 aus dem Vorjahr	444.235.122,83
Tilgungsverpflichtung 2023	0,00
Summe	8.203.714.481,94
b) Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2023	€
Bedarf und Inanspruchnahme für den Ist-Ausgleich (Rückgebuchte Kredite)	4.985.901.141,75
Bedarf und Inanspruchnahme für den Soll-Ausgleich (Einnahmerest 2023)	2.773.578.217,36
Summe	7.759.479.359,11
c) Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen	€
Summe zu a) abzgl. Summe zu b)	444.235.122,83
d) Verwendung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen	€
Übertragung einer Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) HG 2024	444.235.122,83

Tabelle 2: Ausschöpfung der Kreditermächtigungen im Haushaltsjahr 2023⁸

Von den zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen schöpfte das Land somit 444,2 Mio. € nicht aus. Dieses Volumen übertrug es gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) Haushaltsgesetz (HG) 2024 in das Haushaltsjahr 2024. Über eine Zuweisung aus dem COVID-19-Sondervermögen wurde in der Schuldenverwaltung zudem ein Betrag von 2.145 Mio. € für die Tilgung von Notlagenkrediten vereinnahmt. Diese Zuweisung wurde bei der Ermittlung des in der vorstehenden Tabelle ausgewiesenen Negativbetrags berücksichtigt und verringert somit die für den Haushaltsausgleich zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen.

⁷ Der Negativbetrag ist der Betrag, der von den vorgenommenen Tilgungen im Haushaltsjahr 2023 bis zum 31.12.2023 über vorhandene Liquidität unterjährig vorfinanziert wurde. Der Negativbetrag entspricht somit einer noch offenen Kreditermächtigung, die für den Haushaltsabschluss zur Verfügung steht.

⁸ Haushaltsrechnung 2023, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

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

1.4 Bildung des Einnahmerestes 2023

Die für das Jahr 2023 gebildeten und in das Jahr 2024 übertragenen Einnahmereste beliefen sich auf 2.830,73 Mio. € (Vorjahr: 2.824,32 Mio. €). Die Einnahmereste bestanden zu einem Großteil aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen von 2.773,58 Mio. € im Einzelplan 13. Die sonstigen Einnahmereste betragen 57,15 Mio. € und wurden in den Einzelplänen 08, 09, 15 und 16 gebildet.

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 Ausgaberesstes 2023

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 Ausgaberesste gebildet werden. Ausgaberesste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Abs. 2 LHO).

Entwicklung der Ausgabereste

Die im Jahr 2023 gebildeten und in das Jahr 2024 übertragenen Ausgabereste betragen 2.830,73 Mio. €. Im Vorjahr beliefen sich die Ausgabereste auf 2.824,32 Mio. €.

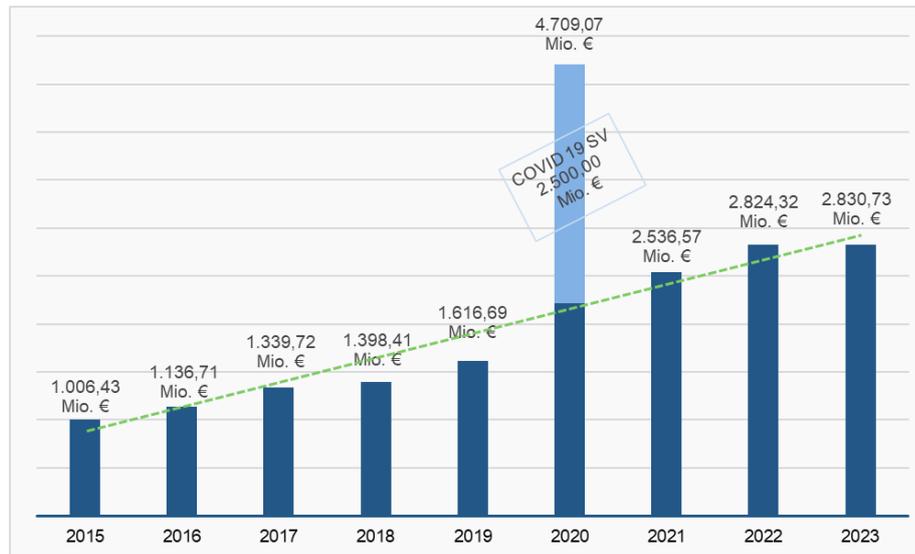


Abbildung 1: Entwicklung der in das Folgejahr übertragenen Ausgabereste

Die Ausgabereste steigen seit dem Jahr 2015 kontinuierlich an. Bei dieser Betrachtung ist ein Sondereffekt festzustellen, der im Jahr 2020 buchungstechnisch aus einer Zuführung von 2,5 Mrd. € an das COVID-19-Sondervermögen resultierte und in den grafisch dargestellten 4,7 Mrd. € enthalten ist.

Anders als in den vergangenen Jahren ist für das Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr kein relativer Anstieg der Ausgabereste zu beobachten:

Das Verhältnis der Ausgabereste zu den Ist-Ausgaben⁹ betrug 7,2 % im Jahr 2022 und reduzierte sich im Jahr 2023 auf 6,7 %. Dieser Rückgang ist zum einen auf den geringen Anstieg bei den Ausgaberesten und zum anderen auf den deutlichen Zuwachs der Ist-Ausgaben

⁹ Haushaltsrechnung 2022 und Haushaltsrechnung 2023, Nr. 4.1.1 der Abschlussberichte.

zurückzuführen. Trotzdem ist das relative Niveau der Ausgabereite im Jahr 2023 im Vergleich zu den Jahren 2015 bis 2021 weiterhin erhöht.

Einzelplan	Ausgabereite (in Mio. €)			Veränderung (in Mio. €) (Spalte 3 abzgl. Spalte 2)
	Übertragen nach 2023 (HR 2023: inkl. Umbuchungen)	Zu übertragen nach 2024 (HR 2023: ohne Umbuchungen)	Übertragen nach 2024 (Nachweisung: inkl. Umbuchungen)	
Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5
LT	0,52	0,54	0,54	0,02
StK	3,05	1,77	1,77	-1,28
MI	246,45	223,10	223,10	-23,35
MF	91,13	60,22	60,22	-30,91
MS	229,13	237,29	237,29	8,16
MWK	251,38	323,36	323,36	71,98
MK	971,56	923,53	923,53	-48,03
MW	427,81	416,50	416,50	-11,31
ML	26,88	47,67	47,67	20,79
MJ	49,57	48,82	48,82	-0,75
StGH	--	--	0,00	0,00
AFV¹⁰	136,99	265,71	265,71	128,72
LRH	--	--	--	--
MU	112,84	103,85	103,85	-8,99
MB	22,77	22,74	22,74	-0,03
LfD	0,48	0,48	0,48	--
Hochbau	253,77	155,16	155,16	-98,61
Summe	2.824,32	2.830,73	2.830,73	6,41

Tabelle 3: Verteilung der Ausgabereite auf Einzelpläne inkl. Veränderungen

Die vorstehende Tabelle zeigt, wie sich die Ausgabereite auf die Einzelpläne verteilen und im Vergleich zum Vorjahr entwickelten. Umbuchungen zwischen Einzelplänen erfolgten bei der Übertragung der Ausgabereite nicht. Die Werte bei den Einzelplänen sind in den Spalten 3 und 4 daher identisch.

¹⁰ Die Abkürzung AFV steht für Allgemeine Finanzverwaltung.

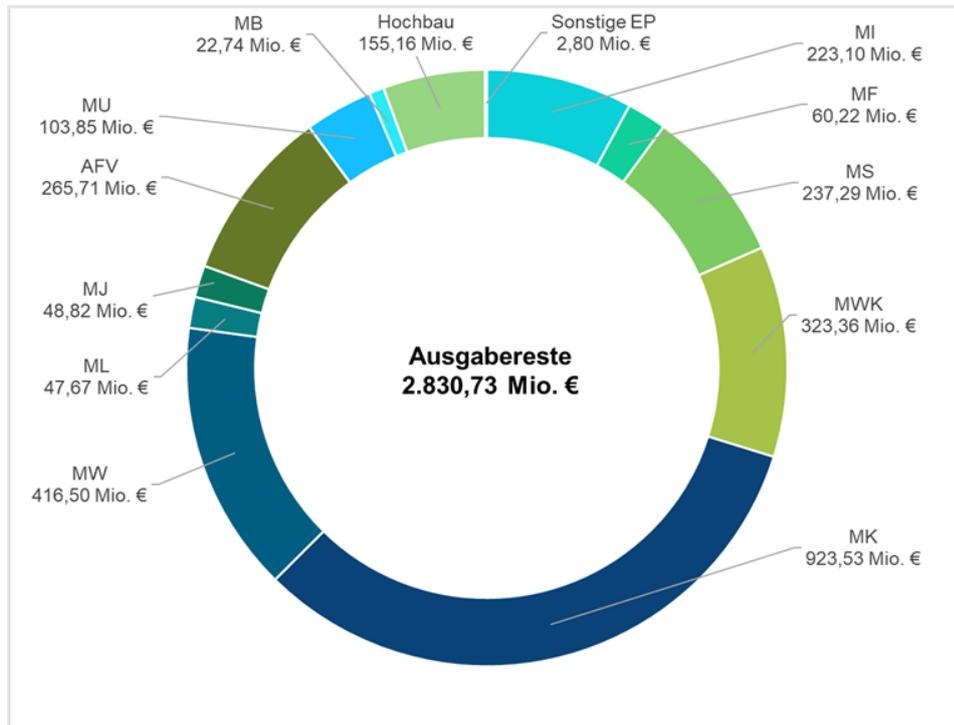


Abbildung 2: Ressortverteilung der in das Jahr 2024 übertragenen Ausgabereste

Die vorstehende Abbildung veranschaulicht, dass einige Einzelpläne einen besonders hohen Anteil am Gesamtvolumen der Ausgabereste aufweisen.

Wie sich die Ausgabereste auf Ebene der Einzelpläne auf die Hauptgruppen verteilen, zeigt die folgende Abbildung:

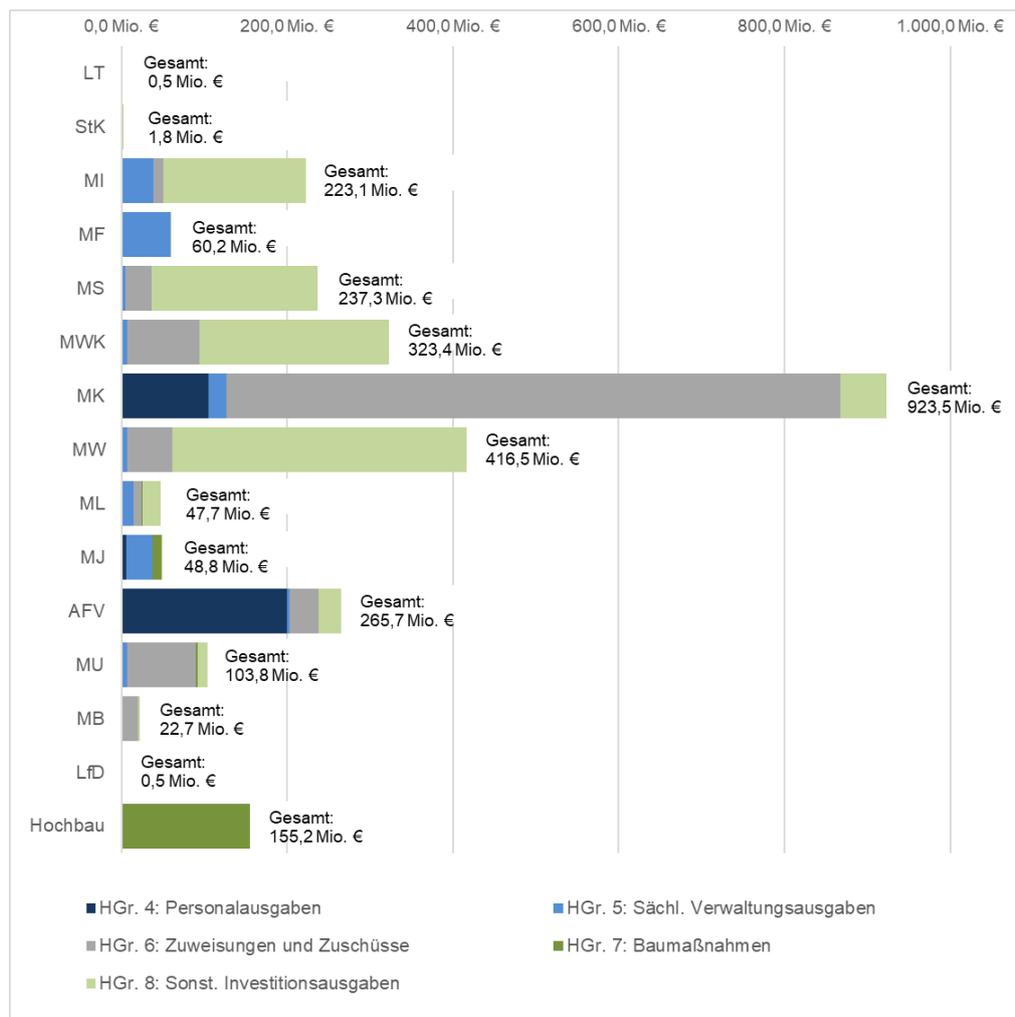


Abbildung 3: Verteilung der nach 2024 übertragenen Ausgabereste (Hauptgruppen nach Ressorts)

Die Ausgabereste in den Ressorts setzen sich unterschiedlich zusammen: Während die Ausgabereste im Kultusministerium (MK) vor allem Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (HGr. 6) umfassen, sind die Ausgabereste im Bereich der AFV insbesondere auf Personalausgaben (HGr. 4) zurückzuführen. Die Ausgabereste im Innenministerium (MI), Sozialministerium (MS), Wissenschaftsministerium (MWK) und Wirtschaftsministerium (MW) beruhen überwiegend auf sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8).

Rückblick auf die Feststellungen im Jahresbericht 2024 und die weitere Entwicklung

Um den seit Jahren zu beobachtenden Anstieg der Ausgabereite zu begrenzen, fasste der Landtag am 25.09.2024 einen Beschluss¹¹. Er stimmte dem LRH zu, dass ein überproportionaler Anstieg ein strukturelles Problem für den Landeshaushalt darstellt. Zudem erwartete er, dass die Landesregierung die Anforderungen an die Bedarfsprüfung der Ausgabereite konsequent einhält und die Bildung von Ausgabereiten auf das zwingend notwendige Maß begrenzt.

Im Verhältnis zum Haushaltsvolumen stiegen die Ausgabereite im Jahr 2023 im Vergleich zum Jahr 2022 nicht noch weiter an. Diese Entwicklung begrüßt der LRH, nachdem es im Zeitraum von 2015 bis 2022 zu einer annähernden Verdreifachung der Ausgabereite gekommen war. Nach Ansicht des LRH befinden sich die Ausgabereite allerdings weiterhin auf einem zu hohen Gesamtniveau. Ausgabereite sind eine absolute Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit und sollten nur sehr restriktiv gebildet werden.

Diese Ansicht teilt auch die Landesregierung. In ihrer Antwort vom 19.11.2024¹² zum oben genannten Landtagsbeschluss führte sie u. a. aus, die Ausgabereite in den kommenden Jahren weiterhin strikt auf das Notwendige zu begrenzen und das Gesamtvolumen möglichst abzusenken. Auch für das Resteverfahren 2024/25 werde eine weitere Rückführung angestrebt. Dabei ließ die Landesregierung offen, mit welchen Vorgaben eine solche weitere Absenkung der Ausgabereite erfolgen soll. Nach Ansicht der Landesregierung könnten entsprechende Vorgaben erst zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden.

Für den LRH ist das weiterhin hohe Gesamtniveau der Ausgabereite ein starkes Indiz dafür, dass das Land dem Grundsatz einer bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung trägt. Der LRH weist daher erneut darauf hin, dass die Anforderungen an die

¹¹ Drs. 19/5408, Nr. 2 der Anlage.

¹² Drs. 19/5879.

Bedarfsprüfung der Ausgabereite konsequent eingehalten werden müssen. Wo bei den einzelnen Ressorts Handlungsbedarfe bestehen, zeigt u. a. die Analyse der Ausgabereite auf Ebene der Hauptgruppen. Die Landesregierung muss den Ursachen nachgehen. Der LRH erwartet, dass die Landesregierung das Niveau der Ausgabereite im Verhältnis zum Haushaltsvolumen weiter reduziert.

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 13.12.2024.

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe weist die Anlage I des Abschnitts I der Haushaltsrechnung insgesamt 491.863.984,97 € (Vorjahr: 745.041.850,38 €) aus.

	2022 €	2023 €	Veränderung €
Überplanmäßige Ausgaben	518.184.484,14	319.437.708,31	-198.746.775,83
Außerplanmäßige Ausgaben	226.857.066,07	172.425.979,88	-54.431.086,19
Vorgriffe	300,17	296,78	-3,39
Summe	745.041.850,38	491.863.984,97	-253.177.865,41

Tabelle 4: Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

Im Jahr 2022 haben sich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt. Im Jahr 2023 reduzierten sie sich gegenüber dem Jahr 2022 hingegen um rd. ein Drittel.

Sie verteilen sich wie folgt auf die Einzelpläne:

Einzelplan		Überplanmäßige Ausgaben €	Vorgriffe €	Außerplanmäßige Ausgaben €	zusammen €	davon unzulässig €
02	Staatskanzlei	709.180,97	0,00	0,00	709.180,97	0,00
03	Innenministerium	229.512.781,65	0,00	14.633.245,08	244.146.026,73	10.666.074,72
04	Finanzministerium	164.954,06	0,00	0,00	164.954,06	0,00
05	Sozialministerium	24.177.608,44	0,00	3.450.856,86	27.628.465,30	3.991.382,84
06	Wissenschaftsministerium	3.212.482,31	0,00	30.411.309,63	33.623.791,94	241.400,04
07	Kultusministerium	21.312.872,09	0,00	19.695.935,23	41.008.807,32	367.020,20
08	Wirtschaftsministerium	1.079.139,23	0,00	1.281.069,36	2.360.208,59	312.444,25
09	Landwirtschaftsministerium	3.946.101,58	0,00	17.729.596,38	21.675.697,96	0,00
11	Justizministerium	14.887.841,32	0,00	4.239,02	14.892.080,34	17.197,83
13	Allgemeine Finanzverwaltung	7.053.968,21	0,00	225.547,02	7.279.515,23	660.539,66
14	Landesrechnungshof	2.703,02	0,00	179,00	2.882,02	0,00
15	Umweltministerium	13.345.782,07	296,78	74.187.504,05	87.533.582,90	2.116.728,96
16	Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten	32.293,36	0,00	10.806.498,25	10.838.791,61	2.379,42
Gesamt		319.437.708,31	296,78	172.425.979,88	491.863.984,97	18.375.167,92

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

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen im Ministerium für Inneres und Sport (Einzelplan 03) an:

- 95 Mio. € für Zuweisungen an Gemeinden/Gemeindeverbände zum Ausgleich für erhöhte Ausgaben bei der Aufnahme von Geflüchteten (Kapitel 03 26 Titel 633 14),

- 81,1 Mio. € zur Deckung der laufenden Ausgaben der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (Kapitel 03 28 Titel 547 10),
- 20,3 Mio. € für Erstattungen von Verwaltungsausgaben an Gemeinden/Gemeindeverbände für die Aufnahme, Unterbringung, Versorgung von Kriegsvertriebenen insbesondere aus der Ukraine (Kapitel 03 26 Titel 633 11).

Die höchsten außerplanmäßigen Ausgaben fielen im Ministerium für Wissenschaft und Kultur (Einzelplan 06) und im Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (Einzelplan 15) an:

- 49,5 Mio. € für Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen im Bereich Energie, Klimaschutz und Nachhaltigkeit (Weiterleitung von Bundesmitteln; Kapitel 15 03 Titel 891 11),
- 16,8 Mio. € für Erstattungen an Dritte für die Zwischenlagerung, Konditionierung und Transport von radioaktiven Abfällen gemäß Vereinbarung zum Verantwortungsübergang (Kapitel 15 01 Titel 671 66),
- 16,5 Mio. € für Zuschüsse an Studentenwerke – Umsetzung und Zahlbarmachung der im Einzelplan 13 veranschlagten Mittel aus dem Nachtragshaushalt 2022/23 (Kapitel 06 05 Titel 685 02).

Die Steigerungen bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Jahr 2022 waren zum Teil auf krisenbedingte Ausnahmesituationen zurückzuführen. Im Jahr 2023 reduzierten sich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben erwartungsgemäß wieder.

In 30 Fällen (Vorjahr: 28 Fälle) mit Ausgaben von 18.375.167,92 € (Vorjahr: 38.182.063,67 €) fehlt 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, sicherzustellen, dass Anträge auf über- und außerplanmäßige Ausgaben so rechtzeitig

gestellt werden, dass vom Finanzministerium nicht bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben vermieden werden.

1.7 Belege

Der LRH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2023 im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Belegführung zu Einnahmen und Ausgaben. Die Prüfung basierte auf einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren.

Insgesamt prüfte der LRH bei 30 Dienststellen des Landes 1.872 Anordnungen. Die Prüfung 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 90,7 % aller Beanstandungen.

Die auf diese Weise gewonnenen Ergebnisse ließen eine repräsentative Bewertung der gesamten Belegführung für das Haushaltsjahr 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 2023 veranschlagte das Land Globale Minderausgaben in Höhe von 181,4 Mio. € (Vorjahr: 170,7 Mio. €). Die Globalen Minderausgaben lassen sich unterteilen in

- die allgemeine Globale Minderausgabe im Einzelplan 13,
- die auf Ebene der Ressorts veranschlagten Globalen Minderausgaben und
- die Ressortspezifischen Zuschussminderungen (RZM).

Die Ressortspezifischen Zuschussminderungen wirken wie eine Globale Minderausgabe und werden daher auch als „Globale Minderausgaben“ (Gruppe 972) erfasst. Nach Aussage des Finanzministeriums soll durch die Bezeichnung die ressortspezifische Veranschlagung hervorgehoben werden. Die im Jahr 2020 begonnene Veranschlagung der Ressortspezifischen Zuschussminderungen in verschiedenen Einzelplänen setzte das Land auch im Haushaltsjahr 2023 fort.

Das Land veranschlagte die Globalen Minderausgaben in den Jahren 2022 und 2023 wie folgt:

Einzelplan		GMA 2023 €	RZM 2023 €	Gesamt 2023 €	Gesamt 2022 €	Ver- änderung €
02	Staatskanzlei	0	91.000	91.000	91.000	0
03	Innenministerium	1.750.000	6.296.000	8.046.000	8.046.000	0
04	Finanzministerium	0	1.851.000	1.851.000	1.851.000	0
05	Sozialministerium	11.582.000	9.078.000	20.660.000	20.676.000	-16.000
06	Wissenschaftsministerium	5.423.000	0	5.423.000	2.423.000	3.000.000
07	Kultusministerium	5.980.000	18.420.000	24.400.000	24.400.000	0
08	Wirtschaftsministerium	7.000.000	2.114.000	9.114.000	8.594.000	520.000
09	Landwirtschaftsministerium	2.646.000	854.000	3.500.000	3.500.000	0
13	Allgemeine Finanzverwaltung	107.661.000	0	107.661.000	100.000.000	7.661.000
15	Umweltministerium	0	520.000	520.000	1.040.000	-520.000
16	Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten	0	89.000	89.000	89.000	0
Gesamt		142.042.000	39.313.000	181.355.000	170.710.000	10.645.000

Tabelle 6: Veranschlagung der Globalen Minderausgaben 2022/23

Die Globalen Minderausgaben erhöhten sich im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr um 10,6 Mio. €. Wie bereits im Jahr 2022 wurden auch im Jahr 2023 in fast allen Einzelplänen Globale Minderausgaben und/oder Ressortspezifische Zuschussminderungen ausgebracht und entsprechend erwirtschaftet.

Bereits im Jahresbericht 2020 forderte der LRH die Landesregierung auf, anstelle der veranschlagten Globalen Minderausgaben Ansatzreduzierungen bei den einzelnen Haushaltsstellen vorzunehmen.¹³ Der Landtag teilte die Auffassung des LRH, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung von Haushaltsmitteln nur bedingt Rechnung getragen werde. Er forderte die Landesregierung auf, weitgehend auf die Ausbringung von Globalen Minderausgaben zu verzichten.¹⁴

Der LRH stellte fest, dass die Globalen Minderausgaben in den vergangenen Jahren insgesamt deutlich gestiegen sind. Im Jahr 2023 betragen sie etwa das 2,7-fache des Jahres 2018. Die Haushaltsansätze liegen bei 183,1 Mio. € für das Jahr 2024 und 224,3 Mio. € für das Jahr 2025. Nach der Mittelfristigen Planung 2024 - 2028 sind in den Jahren 2026 bis 2028 jährlich Globale Minderausgaben von rd. 330 Mio. € vorgesehen. Bereits in seiner Stellungnahme zum Haushaltsplanentwurf 2025 kritisierte der LRH den geplanten drastischen Anstieg der Globalen Minderausgaben, da mit diesem Element der Flexibilisierung des Haushalts das Budgetrecht des Parlaments eingeschränkt wird. Unter der fehlenden Einzelveranschlagung leidet die Nachvollziehbarkeit des Haushalts.

Die Landesregierung ist der Forderung des Landtages aus dem Jahr 2020, auf die Ausbringung der Globalen Minderausgaben weitgehend zu verzichten, bisher nicht nachgekommen. Statt der Reduzierung ist eine weitere signifikante Anhebung vorgesehen. Der LRH weist erneut darauf hin, dass es zur Förderung der Transparenz – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht –

¹³ Jahresbericht 2020, 1. Teil, S. 10 „Globale Minderausgaben“.

¹⁴ Drs. 18/7601, Nr. 2 der Anlage.

angezeigt ist, anstelle der veranschlagten Globalen Minderausgaben Ansatzreduzierungen bei den einzelnen Haushaltsstellen vorzunehmen. Der LRH erwartet, dass das Land die Ansätze für die Globalen Minderausgaben nicht weiter erhöht und mittelfristig wieder 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 geführt, d. h. außerhalb des Kernhaushalts.

Nach der „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie Bestände an Sondervermögen und Rücklagen“¹⁵ wiesen die Sondervermögen und Rücklagen zum jeweiligen Jahresende folgende Bestände auf:

¹⁵ Haushaltsrechnung 2023, Abschnitt III, S. 7.

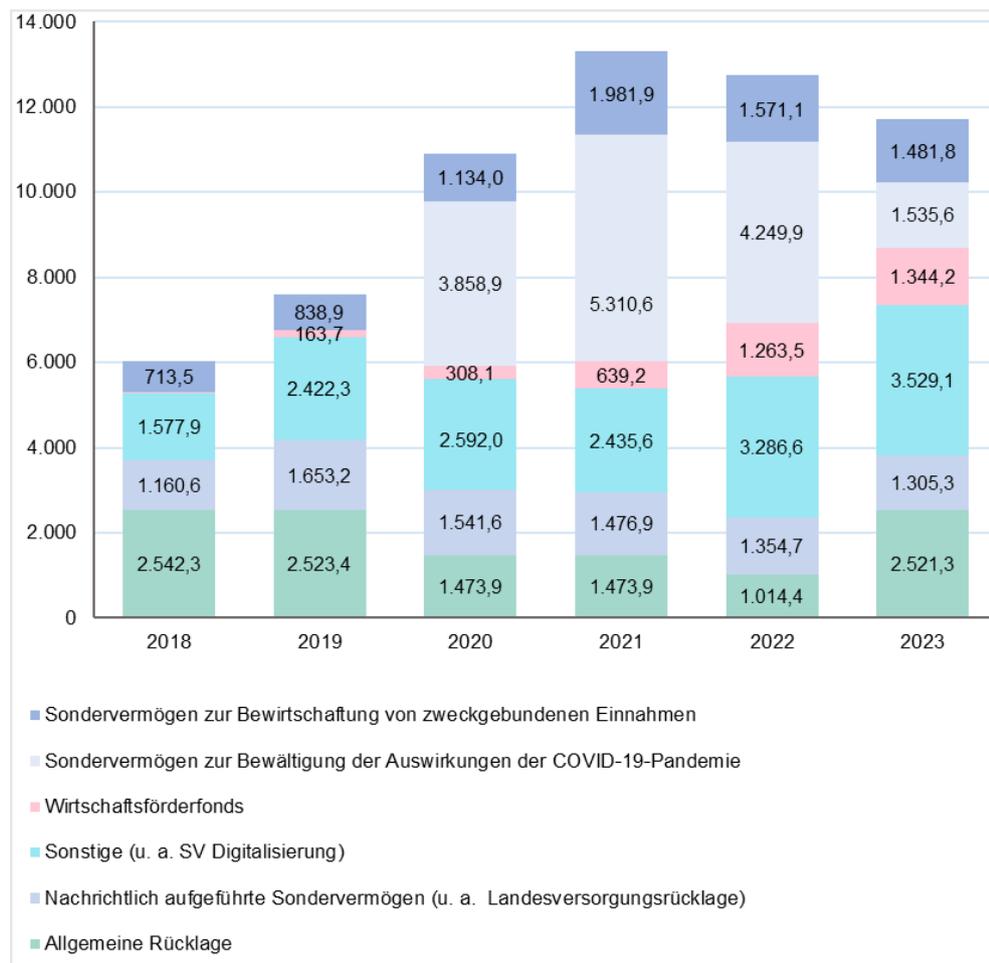


Abbildung 4: Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen (in Mio. €)¹⁶

Der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen stieg in den Jahren 2018 bis 2021 von 6.030,3 Mio. € auf 13.318,2 Mio. € und verringerte sich zum 31.12.2023 auf 11.717,4 Mio. €. Er verdoppelte sich damit im Vergleich zum Jahr 2018 annähernd.

Die Steigerung bis zum Jahr 2021 ist insbesondere auf das im Jahr 2020 errichtete „Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“¹⁷ zurückzuführen. Der Bestand des

¹⁶ In der Position „Sonstige“ ist auch das Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung enthalten. Der Gesamtbetrag dieses Sondervermögens lag zum 31.12.2023 um 581 Mio. € (31.12.2022 = 732 Mio. €) über dem ausgewiesenen Betrag von 723 Mio. €. Die Mittel wurden der Hannoversche Beteiligungsgesellschaft Niedersachsen mbH vorübergehend als Darlehen zur Verfügung gestellt.

¹⁷ 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 –).

COVID-19-Sondervermögens verringerte sich zum 31.12.2023 auf 1.535,6 Mio. €.

Der Rückgang beim COVID-19-Sondervermögen ist vor allem auf die vorzeitige Tilgung der aufgenommenen Notlagenkredite in Höhe von 2.145 Mio. € im Haushaltsjahr 2023 zurückzuführen. Im Jahr 2024 regelte das Land gesetzlich, dass sämtliche nicht für Zwecke des Sondervermögens benötigten verbleibenden Mittel für die vorzeitige Tilgung der aufgenommenen Notlagenkredite einzusetzen sind. Es ist zu erwarten, dass sich der Rückgang beim COVID-19-Sondervermögen auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird.

Der Bestand der übrigen Sondervermögen und Rücklagen (ohne COVID-19-Sondervermögen) stieg im Jahr 2023 um 1.691,4 Mio. € auf insgesamt 10.181,8 Mio. €. Ein wesentlicher Grund war die Aufstockung der Allgemeinen Rücklage um 1.506,9 Mio. €.

Der Bestand der Allgemeinen Rücklage entwickelte sich wie folgt:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stand: 01.01.	1.504,9	2.542,3	2.523,4	1.473,9	1.473,9	1.014,4
Zuführung	1.837,4	1.431,1	0,0	0,0	0,0	1.506,9
Entnahme	800,0	1.450,0	1.049,5	0,0	459,5	0,0
Stand: 31.12.	2.542,3	2.523,4	1.473,9	1.473,9	1.014,4	2.521,3

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

Aus dem Jahresergebnis 2023 führte das Land der Allgemeinen Rücklage 1.506,9 Mio. € zu. Die Mittelfristige Planung 2024 - 2028 sieht eine vollständige Verwendung der Allgemeinen Rücklage zum Haushaltsausgleich vor. Folgende Rücklagenentnahmen sind geplant: 2025: 172,8 Mio. €, 2026: 687,2 Mio. €, 2027: 712,2 Mio. € und 2028: 949,1 Mio. €. Ende 2028 wird die Allgemeine Rücklage demnach auf 0 € abgeschmolzen sein.

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 Abschnitt II der Haushaltsrechnung beschränkt sich auf die Abbildung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens. Bereits im Jahresbericht 2024 kritisierte der LRH diese verkürzte Abbildung des Vermögens als nicht mehr angemessen und zeitgemäß. In seiner jetzigen Form bildet der Vermögensnachweis nur einen Ausschnitt des Vermögens ab. Einen Überblick über die Vermögenslage des Landes erhält der Haushaltsgesetzgeber nicht. Der Landtag teilte diese Einschätzung und gab der Landesregierung auf, eine Zielvorstellung für die Darstellung des Vermögens des Landes für Zwecke der Rechnungslegung zu entwickeln.

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

schließt mit einem Bestand von 2.382.998.540,11 € ab. Das Finanzministerium bestätigte gegenüber dem LRH, dass aufgrund fehlender Vermögenskennzeichnungen in den Stammdaten von vier Titeln der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2023 um 662.201,31 € zu niedrig ausgewiesen werde. Der LRH erwartet, dass die fehlenden Vermögenskennzeichnungen in den Titelstammdaten nachgeholt werden. Der korrigierte Bestand der „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“ würde 2.383.660.741,42 € betragen. Der Bestand zu Beginn des Haushaltsjahres betrug 2.177.393.648,01 €.

2.1.2 Vermögensnachweisung nicht mehr ausreichend

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 2023 rd. 2,4 Mrd. € und weist damit in der Haushaltsrechnung lediglich einen kleinen Ausschnitt des Vermögens des Landes aus. Insbesondere fehlen in der Haushaltsrechnung Informationen zum unbeweglichen und beweglichen Vermögen des Landes.

Einen Überblick über die Vermögenslage des Landes erhält der Haushaltsgesetzgeber durch die in Abschnitt II der Haushaltsrechnung enthaltene Vermögensnachweisung nicht. Aus Sicht des LRH ist erforderlich, dass Landtag und Öffentlichkeit künftig eine verlässliche Übersicht zur Struktur und zur Entwicklung des öffentlichen Vermögens erhalten. Bereits im Jahresbericht 2024 forderte der LRH die Entwicklung einer Zielvorstellung für die Darstellung des Vermögens des Landes für Zwecke der Rechnungslegung. Der Landtag folgte dieser Forderung und fasste einen entsprechenden Beschluss.¹⁸ Die Landesregierung hat bis zum 30.06.2025 über das Veranlasste zu berichten.

¹⁸ Drs. 19/5408, Nr. 3 der Anlage.

2.2 Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV

2.2.1 Schuldenstand und Kreditaufnahme

Die Darstellung des Schuldenstands orientiert sich an den Vorgaben des § 18 d LHO. Das Land weist den Schuldenstand daher in der Abgrenzung des Stabilitätsrates aus.

Schulden	Zu Beginn des HH-Jahres 2023 €	Zum Ende des HH-Jahres 2023 €	Veränderung €
1. Wertpapierschulden	48.360.000.000	46.025.000.000	-2.335.000.000
davon Landesschatzanweisungen	48.360.000.000	46.025.000.000	-2.335.000.000
2. Kredite	11.635.112.052	10.468.809.748	-1.166.302.304
davon bei der gesetzlichen Sozialversicherung	0	1.022.584	1.022.584
bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	69.000.000	69.000.000	0
bei Kreditinstituten	7.593.745.332	6.811.894.703	-781.850.629
beim sonstigen inländischen Bereich	3.972.366.720	3.586.892.461	-385.474.259
Kreditmarktschulden nach SFK 4¹⁹ (Statistisches Bundesamt)	59.995.112.052	56.493.809.748	-3.501.302.304
3. Rückgebuchte Kreditmarktschulden	3.633.371.592	4.985.901.142	1.352.529.550
4. Übertragene Kreditermächtigungen	3.214.040.586	3.217.813.341	3.772.755
davon zum Ausgleich des Haushalts	2.769.805.463	2.773.578.218	3.772.755
nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) HG 2022/23 und HG 2024	444.235.123	444.235.123	0
Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrates	66.842.524.230	64.697.524.231	-2.144.999.999

Tabelle 8: Schuldenstand und Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO

¹⁹ Die Kreditmarktschulden nach SFK 4 beziehen sich auf die in den Berichten des Statistischen Bundesamts ausgewiesenen Schulden der Kernhaushalte der Länder. Diese Statistiken sind stichtagsbezogen und berücksichtigen keine rückgebuchten Kreditmarktschulden.

Der Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrates verringerte sich zum 31.12.2023 gegenüber dem Vorjahr um 2.145 Mio. € auf 64.698 Mio. €. Dieser Rückgang ist auf die vorzeitige Tilgung von 2.145 Mio. € aus dem COVID-19-Sondervermögen zurückzuführen.

Die Entwicklung des Schuldenstands in Abgrenzung des Stabilitätsrates für die Jahre 2020 bis 2025 stellt sich wie folgt dar:

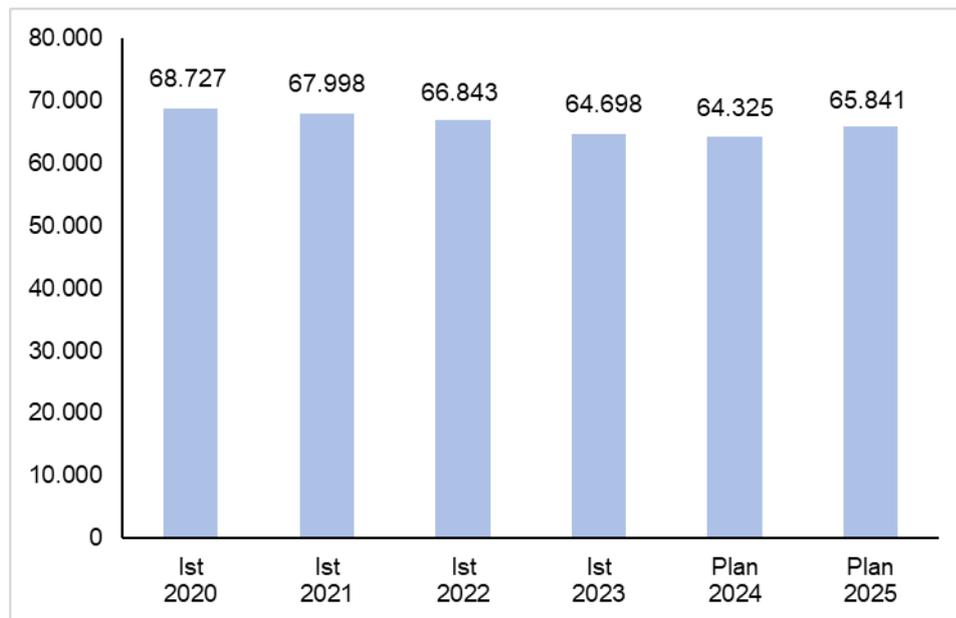


Abbildung 5: *Entwicklung der Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrates (in Mio. €)*

Die Abbildung zeigt, dass sich der Rückgang des Schuldenstands im Jahr 2023 lt. Planung auch im Jahr 2024 fortsetzt. Zu Beginn des Jahres 2024 wurden erneut Mittel in Höhe von 254 Mio. € aus dem COVID-19-Sondervermögen vorzeitig getilgt. Zusammen mit der planmäßigen Tilgung notsituationsbedingter Kredite in Höhe von 100 Mio. € und der Verpflichtung zur Tilgung von Krediten aufgrund finanzieller Transaktionen in Höhe von rd. 18 Mio. € ergibt sich ein Rückgang für das Jahr 2024. Der in der Abbildung sichtbare Anstieg im Jahr 2025 ist geprägt von geplanten konjunkturbedingten Kreditaufnahmen.

Die Kassenkredite betragen am Ende des Haushaltsjahres 2023 1.515 Mio. € (Vorjahr: 1.588 Mio. €). Die Wohnungsbaudarlehen beim Bund beliefen sich zum 31.12.2023 auf 394 Mio. €. Im Vorjahr belief

sich dieser Wert auf 416 Mio. €. Der Bestand an Wohnungsbaudarlehen beim Bund ist somit weiterhin rückläufig. Die Kassenkredite und Wohnungsbaudarlehen beim Bund werden in den Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrates nicht mit einbezogen.

2.2.2 Einhaltung des Neuverschuldungsverbots („Schuldenbremse“)

Zum 01.01.2020 trat ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot („Schuldenbremse“) in Kraft, das in Artikel 71 Abs. 2 NV und den §§ 18 a bis f LHO verankert ist. Das Verschuldungsverbot sieht 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.²⁰ Die Konjunkturkomponente erlaubt bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage, konjunkturbedingte Mindereinnahmen durch Kredite 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.

²⁰ 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.

Zum Abschluss des Haushaltsjahres sind die bei der Haushaltsaufstellung getroffenen Annahmen anhand der tatsächlichen 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.²¹ Dieser „Symmetrienachweis“ soll es ermöglichen, nachlaufend zu bewerten, ob sich die konjunkturbedingten Kreditaufnahmen dem Konzept des Neuverschuldungsverbots entsprechend innerhalb eines Konjunkturzyklus ausgleichen.

Im Haushaltsjahr 2023 änderte die Landesregierung das Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente. Abweichend zu den vorherigen Jahren wird in der Haushaltsrechnung 2023 nicht die Konjunkturkomponente aus dem Haushaltsplanentwurf 2022/23 fortgeschrieben, sondern die Konjunkturkomponente aus dem Entwurf des Nachtragshaushaltsplans 2022/23. Die Landesregierung begründete diese Änderung mit dem langen Prognosezeitraum, der bei einem Doppelhaushalt zwischen der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs und der Haushaltsrechnung für das zweite Jahr eines Doppelhaushalts liege. Ohne eine Anpassung der Verfahrensweise würde es gemäß der Landesregierung zu verzerrten und unzutreffenden Ergebnissen in Bezug auf die Konjunkturbereinigung kommen. Eine umfassende Begründung zur geänderten Verfahrensweise befindet sich im Nachtragshaushaltsplan 2022/23.

Die im Zuge des Entwurfs des Nachtragshaushalts 2022/23 ermittelte Konjunkturkomponente betrug -939 Mio. €. Im Haushaltsabschluss 2023 ergibt sich nach Fortschreibung der Konjunktur-

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

komponente durch die Steuerabweichungskomponente von -38 Mio. € eine negative Konjunkturkomponente von -977 Mio. €.

Die Abschneidegrenze²² von 5 % betrug 1.687 Mio. € und war somit im Haushaltsjahr 2023, anders als im Vorjahr 2022, für die Ermittlung der Konjunkturkomponente im Haushaltsabschluss nicht von Relevanz. Wie sich die Konjunkturkomponente im Entwurf des Nachtragshaushaltsplans 2023 durch die Fortschreibungen im zweiten Nachtragshaushaltsplan und im Haushaltsabschluss entwickelte, zeigt folgende Tabelle:

Haushaltsjahr 2023	Steuerabweichungskomponente	(Fortgeschriebene) Konjunkturkomponente
Erster Nachtragshaushaltsplan Entwurf	-	-939 Mio. €
Zweiter Nachtragshaushaltsplan	169 Mio. €	-770 Mio. €
Haushaltsrechnung	-38 Mio. €	-977 Mio. €

Tabelle 9: Entwicklung der fortgeschriebenen Konjunkturkomponente

Unter Berücksichtigung der Steuerabweichungskomponente von -38 Mio. € belief sich die Konjunkturkomponente im Haushaltsabschluss auf -977 Mio. €. Gemäß § 18 b LHO berechtigt eine negative Konjunkturkomponente vorrangig zur Entnahme aus der Konjunkturbereinigungsrücklage. Nach der vollständigen Entnahme aus der Rücklage ist eine Nettokreditaufnahme in Höhe der noch verbliebenen und nicht in Anspruch genommenen negativen Konjunkturkomponente zulässig. Den Saldo der konjunkturellen Verschuldung und den Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage weist das Finanzministerium in der Haushaltsrechnung aus.²³ Gleiches gilt für das Konto, das dem Symmetrienachweis dient.²⁴

²² Abschneidegrenze: Der absolute Betrag der Steuerabweichungskomponente ist auf höchstens fünf vom Hundert des Ansatzes der Steuereinnahmen im Entwurf des Haushaltsplans, hier im Entwurf des Nachtragshaushaltsplans 2022/23, begrenzt (§ 18 b Abs. 3 LHO).

²³ Haushaltsrechnung 2023, Abschnitt II, S. 10, Nr. 4.2.3.

²⁴ Haushaltsrechnung 2023, Abschnitt II, S. 10, Nr. 4.2.4.

Der Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage belief sich zum 31.12.2022 auf 549 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2023 wäre somit eine Entnahme aus der Konjunkturbereinigungsrücklage von 549 Mio. € und anschließend eine konjunkturelle Verschuldung von 428 Mio. € zulässig gewesen. Eine Entnahme aus der Konjunkturbereinigungsrücklage erfolgte im Haushaltsjahr 2023 jedoch nicht. Im Ergebnis machte das Finanzministerium von der negativen Konjunkturkomponente von 977 Mio. € somit keinen Gebrauch.

Notsituationsbedingte Kredite

Im Haushaltsjahr 2020 nahm das Finanzministerium 6.719,8 Mio. € notsituationsbedingte Kredite zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Anspruch. Von den notsituationsbedingten Krediten wurden in den Jahren 2022 und 2023 Mittel vorzeitig getilgt: Im Haushaltsjahr 2022 konnten durch das Mehrergebnis aus dem Abschluss Mittel in Höhe von rd. 509 Mio. € vorzeitig getilgt werden. Im Haushaltsjahr 2023 wurden Mittel in Höhe von 2.145 Mio. € für eine vorzeitige Tilgung von Krediten verwendet, da sie nicht mehr für Zwecke des COVID-19-Sondervermögens benötigt wurden.

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. €
2023	-	2.145,0 Mio. €	4.066,1 Mio. €

Tabelle 10: Inanspruchnahme und Tilgung notsituationsbedingter Kredite

Eine weitere vorzeitige Tilgung notsituationsbedingter Kredite aus dem COVID-19-Sondervermögen erfolgte zu Beginn des Jahres 2024. Das Tilgungsvolumen belief sich auf 254 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2024 begann zudem der Einstieg in die planmäßige Tilgung gemäß dem vom Landtag beschlossenen Tilgungsplan. Für das Haushaltsjahr 2024 war

eine planmäßige Tilgung von 100 Mio. € vorgesehen. Die bislang für die Jahre ab 2025 eingeplanten Tilgungsraten werden sich durch die vorzeitigen Tilgungen entsprechend verringern.

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. Der ausgewiesene Saldo der finanziellen Transaktionen beträgt rd. 31,3 Mio. €. Gemeinsam mit der zulässigen konjunkturellen Verschuldung von 428 Mio. € ergibt sich eine zulässige Kreditaufnahme von 459,3 Mio. €. Da die Landesregierung die zulässige Kreditaufnahme nicht in Anspruch nahm, weichen im Haushaltsjahr 2023 die zulässige und die festzustellende Kreditaufnahme um 459,3 Mio. € voneinander ab. In dieser Höhe erfolgte somit für das Jahr 2023 eine Buchung auf dem Kontrollkonto. Der Stand des Kontrollkontos beläuft sich am Ende des Jahres 2023 auf 459,4 Mio. €. Der Stand des Kontrollkontos zu Beginn des Jahres 2023 betrug 0,1 Mio. €. Die Zusammensetzung der festzustellenden und der zulässigen Kreditaufnahme weist das Finanzministerium in der Haushaltsrechnung aus.²⁵

2.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen

²⁵ Haushaltsrechnung 2023, Abschnitt II, S. 8, Nr. 4.1.

können, bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung, die der Höhe nach bestimmt ist (§ 39 Abs. 1 LHO).

Die vom Land bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2023 übernommenen Verpflichtungen aus „Bürgschafts-, Garantie- oder ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen“ betragen nach der Nachweisung in der Haushaltsrechnung²⁶ unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 4.917.019.238,76 € (Vorjahr: 5.504.744.543,12 €). Zum 31.12.2023 ergab sich aus diesen Verpflichtungen ein Restobligo, d. h. ein verbleibendes finanzielles Risiko, von 4.317.549.449,75 €.

Der vom Land zu tragende Nettoausfall stellt sich für die Jahre 2021 bis 2023 wie folgt dar:

	2021 €	2022 €	2023 €
1. Nettoinanspruchnahme von Gewährleistungen im Kernhaushalt	-595.912,76	-1.732.698,48	-2.562.712,63
Ausgaben	1.385.726,69	2.630.067,26	772.129,74
davon Ausgabeabsetzungen	-1.981.639,45	-4.362.765,74	-3.334.842,37
2. Ausfallzahlung aus dem COVID-19-SV	291.644,19	2.214.835,83	38.193.568,80
Nettoausfall Land gesamt	-304.268,57	482.137,35	35.630.856,17

Tabelle 11: Nettoausfallzahlungen in den Jahren 2021 bis 2023

Der Nettoausfall setzt sich aus der Nettoinanspruchnahme von Gewährleistungen im Kernhaushalt und Ausfallzahlungen aus dem COVID-19-Sondervermögen zusammen. Die Nettoinanspruchnahme von Gewährleistungen im Kernhaushalt (Kapitel 13 25 Titel 871 11) war in den vergangenen drei Jahren stark von Ausgabeabsetzungen²⁷ geprägt. Somit ergab sich in den Jahren 2021 bis 2023 jeweils ein negativer Wert. Die Ausgabeabsetzungen resultierten aus der

²⁶ Haushaltsrechnung 2023, Abschnitt II, S. 14, Nr. 1.

²⁷ Bei Ausgabeabsetzungen handelt es sich um Einnahmen, die auf einem Ausgabebetitel gebucht werden.

Verwertung von Sicherheiten. Im Ergebnis wurde damit der Kernhaushalt entlastet. Da ab dem Jahr 2021 coronabedingt Landesbürgschaften in Anspruch genommen wurden, ergab sich für das Land in den Jahren 2022 und 2023 insgesamt trotzdem eine Nettobelastung.

Nach Berücksichtigung weiterer Einnahmen²⁸ – wie Zinsen und Tilgungen auf Forderungen aus vom Land anerkannten und abgerechneten Bürgschaftsausfällen – von 672.573,30 € ergibt sich für das Jahr 2023 eine Nettoinanspruchnahme in Höhe von 34.958.282,87 € (Vorjahr: 57.806,49 €).

Das Finanzministerium war gemäß § 4 Abs. 1 des HG 2022/23 ermächtigt, für das Haushaltsjahr 2023 Garantien und Bürgschaften zu lasten des Landes bis zur Höhe von 2.032.000.000 € einzugehen. Weitere Ermächtigungen zur Übernahme von Bürgschaften und Garantien ergaben sich aus § 4 Abs. 4 und 5 des HG 2022/23 und § 1 und § 5 NORD/LB-Gesetz.²⁹

Ausweislich der sogenannten Veränderungsnachweisung zum Hauptbuch der Landesschulden über die noch laufenden Bürgschaften und Garantien des Landes mit Stand vom 31.12.2023 übernahm das Land im Jahr 2023 Bürgschaften von 373.807.445,03 €. Zusammen mit den Bürgschaften und Garantien für den Wohnungsbau (über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank) von 56.000.000 € ergibt sich ein Gesamtbetrag von 429.807.445,03 €.

2.4 Verpflichtungsermächtigungen

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

²⁸ Kapitel 13 25 Titel 141 70 und 141 71.

²⁹ Haushaltsrechnung 2023, Abschnitt II, S. 14, Nrn. 1 b) bis e).

Der LRH stellte bei seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 fest, dass die „Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2022 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen“ fehlerhaft war. Er forderte die Landesregierung auf, den Fehler unverzüglich zu korrigieren. Die Landesregierung korrigierte die Übersicht am 21.10.2024.³⁰ Die korrigierte Fassung für das Jahr 2022 ist in Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2023 zusätzlich dargestellt.³¹

Die Nachweisung für das Haushaltsjahr 2023³² weist die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen wie folgt aus:

VE belegt	2024	2025	2026	2027	2028 ff.	Summe
bis 31.12.2022	626,8	424,9	300,1	285,8	1.155,6	2.793,2
Korrekturbetrag ³³	191,7	183,6	126,4	-66,7	77,2	512,2
in 2023	558,5	340,6	235,6	120,7	162,2	1.417,7
bis 31.12.2023	1.377,0	949,2	662,1	339,7	1.395,1	4.723,1

*Tabelle 12: In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen
(in Mio. €)*

Darüber hinaus ging das Land Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigungen) von 6,1 Mio. € ein, die in den kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können.³⁴ Die Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen betrug damit 4.729,2 Mio. €.

Die Summe der im Haushaltsplan 2023 ausgebrachten Ermächtigungen, über das Haushaltsjahr 2023 hinaus Verpflichtungen zulasten des Landes einzugehen, wurde durch das Zweite Nachtragshaushalts-

³⁰ Drs. 19/5600.

³¹ Haushaltsrechnung 2023, Abschnitt II „Korrektur Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2022 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen“, S. 26.

³² Haushaltsrechnung 2023, Abschnitt II „Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2023 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen“, S. 20.

³³ Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsverpflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machen Korrekturen der Ausgangswerte notwendig, um die mögliche Belastung realistisch darzustellen.

³⁴ Haushaltsrechnung 2023, Abschnitt II, S. 32.

gesetz von ursprünglich 1.257.855.000 € auf 2.083.472.000 € erhöht.³⁵ Hiervon nahm das Land Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1.417.677.557 € in Anspruch.

Die Landesregierung nutzte damit etwa zwei Drittel der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind (§ 6, § 11 LHO). Der LRH weist erneut darauf hin, dass die Etreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig von den Ressorts zu prüfen ist.

³⁵ § 1 Satz 2 HG 2022/23 in der Fassung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 vom 03.05.2023 (Nds. GVBl. S. 75).

3 Personalhaushalt des Landes: Ein Überblick

Das Land beschäftigte im Jahr 2023 im Kernhaushalt Personal im Umfang von 1.031 Vollzeiteinheiten mehr als im Vorjahr. Auch dadurch stiegen die Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahr um rd. 575 Mio. € weiter deutlich an.

Beim beamteten Personal in den Ministerien und der Staatskanzlei wuchsen die Besetzungsmöglichkeiten (Planstellen) in den Jahren 2013 bis 2025 um fast 800 erheblich. Das entspricht einem Anstieg um 38,8 %. Allein in der laufenden 19. Wahlperiode – also ab dem Jahr 2022 – kamen bereits 218 neue Planstellen hinzu, davon 47 in den Besoldungsgruppen A 16 bzw. B 2 Niedersächsisches Besoldungsgesetz.

Die im Jahr 2024 vollzogenen Hebungen der Einstiegsämter im Schulbereich werden künftig zudem zu deutlichen Versorgungsmehrausgaben führen.

3.1 Menge des beamteten und tarifbeschäftigten Personals

Der Kernhaushalt bildet die Personalmenge durch das Beschäftigungsvolumen in Vollzeiteinheiten (VZE)³⁶ ab. Das Beschäftigungsvolumen begrenzt die Menge des dauerhaften beamteten und tarifbeschäftigten Personals.

Für die Ausgliederungen außerhalb des Kernhaushalts enthält der Haushalt eine vergleichbare Größe nur für wenige Landesbetriebe. Keine Angaben finden sich für die übrigen Landesbetriebe, für Hochschulen sowie für Ausgliederungen, die nicht als Landesbetrieb geführt werden. Die Personalmenge und deren Entwicklung lässt sich aus dem Haushalt bei den Ausgliederungen nur in wenigen Fällen und in der Gesamtheit gar nicht ablesen.

³⁶ Beschäftigungsvolumen ist ein feststehender Begriff im Rahmen der Personalkostenbudgetierung, die nur im Kernhaushalt gilt.

Neben dem Haushalt weist auch der jährlich von der Landesregierung veröffentlichte Personalstrukturbericht Personalmengen aus. Anders als das Beschäftigungsvolumen (nur Kernhaushalt) und die Planstellen (nur beamtetes Personal) umfasst dieser das gesamte beamtete und tarifbeschäftigte Personal des Kernhaushalts und der Ausgliederungen.

Entwicklungen im Kernhaushalt

Im Jahr 2023 beschäftigte das Land im Kernhaushalt Personal im Umfang von 136.260 VZE.³⁷

Seit dem Jahr 2013 wuchsen sowohl die geplanten als auch die tatsächlichen VZE – mit wenigen Ausnahmen – kontinuierlich auf.

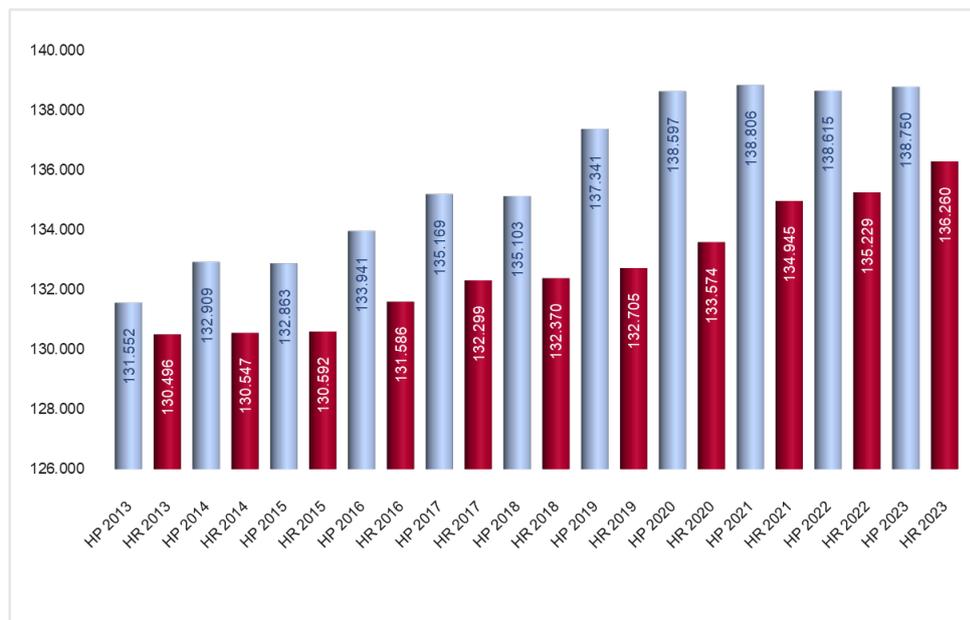


Abbildung 6: Beschäftigungsvolumen – alle Einzelpläne – Plan- und Ist-Entwicklung nach Haushaltsplan (HP) und Haushaltsrechnung (HR)

In den Jahren von 2013 bis 2022, also in der 17. und 18. Wahlperiode des Landtages, stieg das Beschäftigungsvolumen insgesamt bereits

³⁷ Die Daten ergeben sich hier und in den nachfolgenden Abschnitten aus den jeweiligen Haushaltsrechnungen der angegebenen Jahre. Die Plandaten/planerischen Zahlen basieren auf den jeweiligen Haushaltsplänen.

um 4.733 VZE. In der laufenden 19. Wahlperiode erhöhte es sich allein vom Jahr 2022 zum Jahr 2023 nochmals um 1.031 VZE.

Zu der Entwicklung des geplanten Beschäftigungsvolumens äußerte sich der LRH bereits kritisch in seinen Jahresberichten 2022 und 2024. Im Fokus stand dabei die Einsparmaßnahme, die die Landesregierung bei der Aufstellung des Haushalts 2022/23 umsetzte.³⁸ Diese sah u. a. vor, die Hälfte des nicht ausgeschöpften Beschäftigungsvolumens zu streichen bzw. für den Schulbereich zu sperren. Die Einschätzung des LRH, dass es sich hierbei nur um eine formale, zu kurz greifende Korrektur bisher zu großer Spielräume handelt, bestätigt sich jetzt. Die damalige Entscheidung des Landes, das Beschäftigungsvolumen im Schulbereich³⁹ zu sperren, hatte keinen Bestand. Denn mit dem Haushaltsplan 2025 entfällt diese Sperre in vollem Umfang (1.295,82 VZE).⁴⁰ Das Land schafft dadurch Möglichkeiten, neue Lehrkräfte zu gewinnen.

Zugleich gibt das Land im Haushaltsplan 2025 an, dass es noch im Jahr 2023 Lehrkräfte im Umfang von mehr als 5.300 VZE nicht im Unterricht einsetzte.⁴¹ Diese Lehrkräfte sind bereits beim Land beschäftigt. In Teilbereichen könnten sich hier Ansatzpunkte dafür bieten, bereits vorhandene Lehrkräfte von Verwaltungstätigkeiten zu entlasten und wieder verstärkt im Unterricht einzusetzen.

3.2 Planstellen für das beamtete Personal

Um beamtetes Personal zu beschäftigen, muss eine besetzbare Planstelle der entsprechenden Wertigkeit vorhanden sein.⁴²

³⁸ Diese Maßnahme untersuchte der LRH bereits im Jahresbericht 2022, S. 148 „Nachhaltige Entwicklung des Personalhaushalts trotz gezielter Einsparmaßnahmen fraglich“ und im Jahresbericht 2024, S. 46 „Personalhaushalt des Landes: Ein Überblick“.

³⁹ Kapitel 07 10 bis 07 18.

⁴⁰ Haushaltsplan 2025, Vorwort zum Einzelplan 07, S. 2.

⁴¹ Haushaltsplan 2025, Übersicht in den Erläuterungen zu Kapitel 07 10 Titel 422 11, S. 90.

⁴² 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.

3.2.1 Kernhaushalt

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

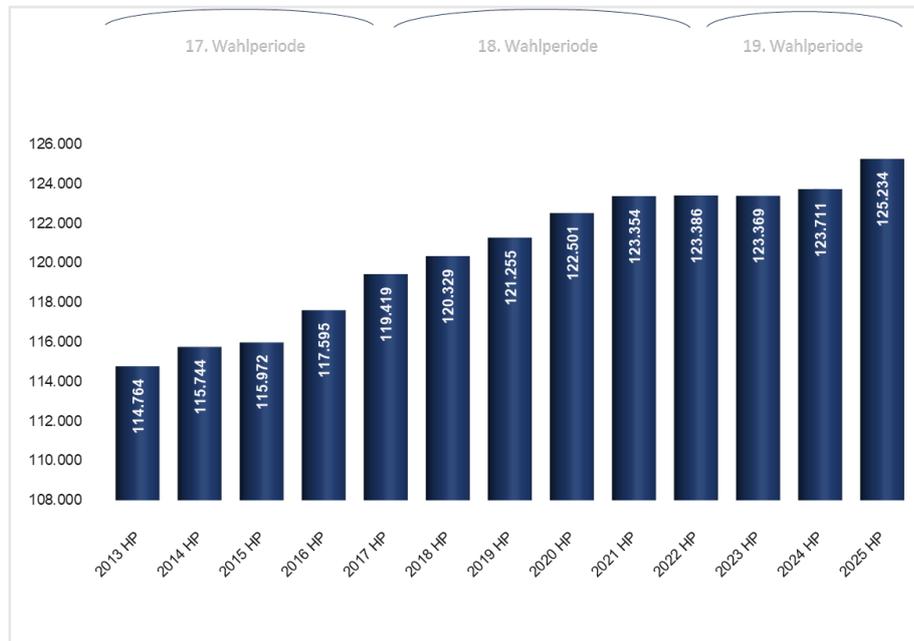


Abbildung 7: Entwicklung Planstellen im Kernhaushalt

Allein vom Jahr 2024 zum Jahr 2025 wuchs die Zahl der Planstellen um über 1.500 an. Diese Planstellen entfallen im Wesentlichen auf den Schulbereich.

3.2.2 Planstellenentwicklungen im Schulbereich

Die Landesregierung schuf mit dem Haushaltsplan 2025 u. a. 1.160 neue Planstellen⁴³ für Lehrkräfte in der Besoldungsgruppe A 13 Niedersächsisches Besoldungsgesetz (NBesG). Hierfür veranschlagt das Land im Jahr 2025 rd. 125 Mio. € und ab dem Jahr 2026 jährlich 175 Mio. €.⁴⁴

⁴³ Ab 01.08.2025 zusätzlich 1.160 Planstellen mit 483,33 VZE für Lehrkräfte, Haushaltsplan 2025, Vorwort zum Einzelplan 07.

⁴⁴ Haushaltsplan 2025, Einzelplan 07, S. 2.

Bereits im Jahr 2024 hob das Land für Grund-, Haupt- und Realschul-Lehrkräfte (GHR-Lehrkräfte)⁴⁵ sowie Lehrkräfte für Fachpraxis die Einstiegsämter. In der Folge nahm es auch notwendige Hebungen bei Funktions- und Beförderungsämtern, wie beispielsweise für Schulleitungen, vor. Die Landesregierung berechnete, dass durch die Hebungen ein jährlicher Mehraufwand von rd. 152,8 Mio. € entstehe.⁴⁶

3.2.3 Planstellen in den Ministerialkapiteln – Bilanz der Wahlperioden

Die Zahl der Planstellen erhöhte sich in den Ministerien und der Staatskanzlei im Zeitraum von 2013 bis 2025 erheblich um fast 800. Das entspricht 38,8 %. Zum Vergleich: Der Anstieg im Kernhaushalt ohne Ministerialkapitel⁴⁷ lag in demselben Zeitraum bei nur 8,6 %.

Von den fast 800 zusätzlichen Planstellen in den Ministerialkapiteln entfielen u. a. 89 auf die höherwertige und ausgabenintensive B-Besoldung. Verteilt auf den gesamten Zeitraum stiegen die Planstellen

- 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 (ab dem Jahr 2022) bereits um 218, davon 17 Planstellen in der Besoldungsgruppe A 16 sowie 30 Planstellen in der B-Besoldung.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Drs. 19/2229, S. 31.

⁴⁷ Der Begriff „Ministerialkapitel“ umfasst die Ministerien und die Staatskanzlei, also im Haushalt alle #01-Kapitel, ohne 01 01 (Landtag), 14 01 (LRH) und 17 01 (Landesbeauftragter für den Datenschutz).

Auffällig ist, dass der Gesamtanstieg in der laufenden Wahlperiode bereits im dritten Haushaltsjahr über dem Gesamtwert der 18. Wahlperiode liegt.

3.2.4 Verschiebung des Besoldungsgefüges im Kernhaushalt (ohne Schulkapitel)

Die besoldungsgruppenbezogene Auswertung der Planstellen des Kernhaushalts (ohne Schulkapitel) verdeutlicht außerdem eine Verschiebung hin zu höherwertigeren Besoldungsgruppen. Prozentual veränderte sich der Umfang der jeweiligen Planstellen im Zeitraum der Jahre 2013 bis 2025 wie folgt:

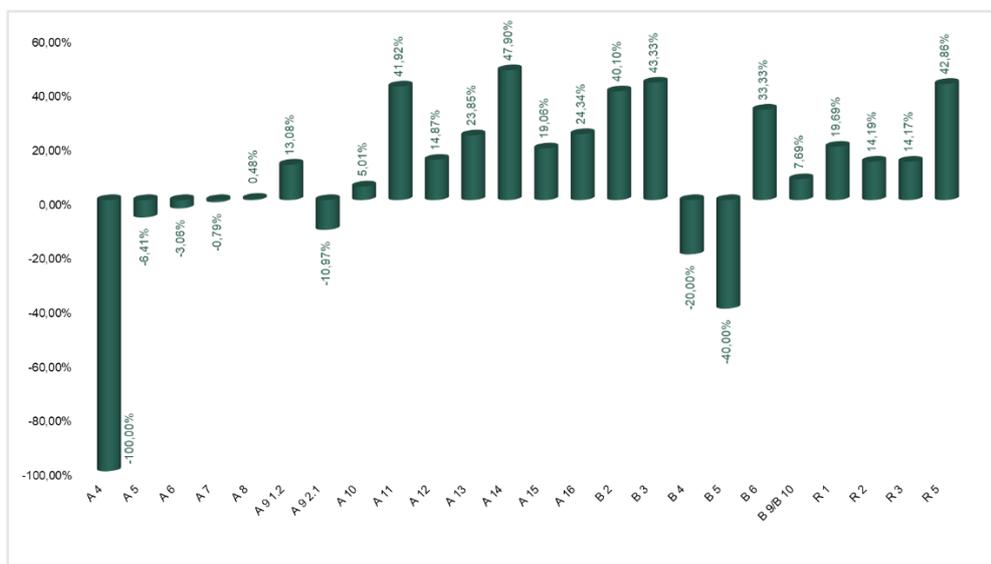


Abbildung 8: *Prozentuale Veränderungen zwischen den Jahren 2013 und 2025 in den jeweiligen Besoldungsgruppen; Kernhaushalt (ohne Schulkapitel 07 10 bis 07 20); Besoldungsgruppen ohne Veränderungen sind nicht ausgewiesen*

Ein Grund für das veränderte Besoldungsgefüge dürfte sein, dass einfachere zugunsten anspruchsvollerer Tätigkeiten entfallen sind. Die Auswertung zeigt aber auch, dass das Land den Anteil derjenigen, die potenziell Führungsaufgaben wahrnehmen, erheblich erhöhte. Insgesamt trägt die Verschiebung des Besoldungsgefüges auch dazu bei, dass die Personalausgaben weiter steigen.

3.2.5 Landesbetriebe und Hochschulen

Für die Landesbetriebe und die als Landesbetrieb geführten Hochschulen zeigen die Stellenpläne der Haushaltspläne seit dem Jahr 2013 folgende Entwicklung bei den Planstellen:



Abbildung 9: Entwicklung der Planstellen der Landesbetriebe

Bereits im Jahresbericht 2024 führte der LRH den Rückgang im Jahr 2024 fast ausschließlich auf die Umwandlung der Universität Hannover zu einer Stiftungshochschule zum 01.01.2024 (vorher Landesbetrieb) zurück. Denn für die Stiftungshochschule enthält der Haushalt keinen Stellenplan. Durch die Umwandlung entfielen die Planstellen nur formal im Haushalt des Landes. Dahinter verbirgt sich keine echte Einsparung, da das Land das beamtete Personal über Finanzhilfen an die Stiftungshochschule weiter finanziert.⁴⁸ Ferner leistet das Land die Versorgungsbezüge für dieses Personal während des späteren Ruhestands.⁴⁹

⁴⁸ Einschließlich Beihilfeleistungen, siehe § 6 der Verordnung über die „Stiftung Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover“ (StiftVO-LUH).

⁴⁹ § 5 StiftVO-LUH.

Die Auswertung zeigt zudem, dass im Jahr 2025 die Planstellen sowohl bei den Landesbetrieben als auch bei den als Landesbetrieb geführten Hochschulen erneut anwachsen.

3.3 Ausgaben für Personal

3.3.1 Kernhaushalt

Die in der Hauptgruppe 4 kameral veranschlagten Personalausgaben stiegen in der Zeit von 2013 bis 2023 stetig an.

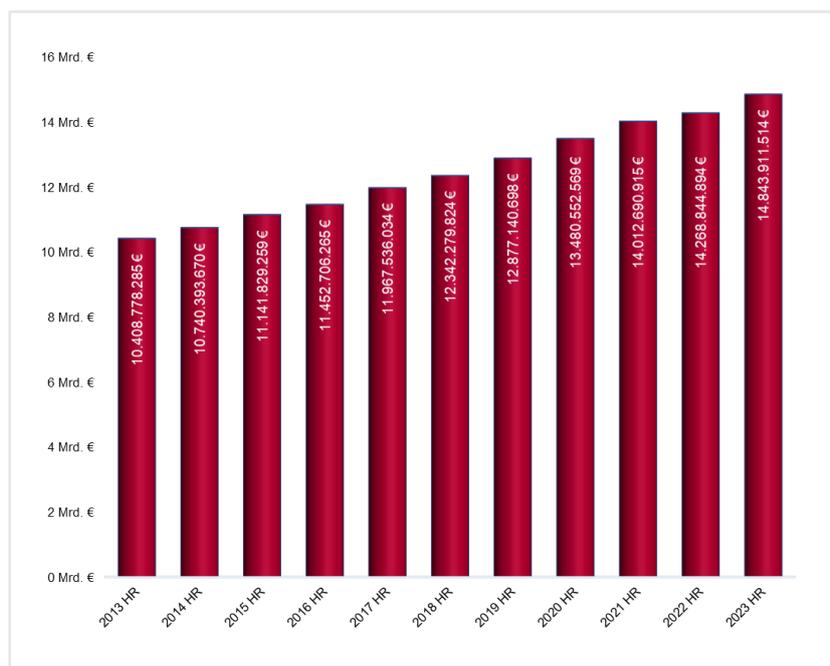


Abbildung 10: Entwicklung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4⁵⁰

Zu berücksichtigen ist, dass sich regelmäßige Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifsteigerungen erhöhend auswirken. Auch die Verschiebung des Besoldungsgefüges hin zu höherwertigeren Besoldungsgruppen⁵¹ trägt zum Anstieg bei.

⁵⁰ Daten der Haushaltsrechnung einschließlich zu übertragende Haushaltsreste.
⁵¹ Siehe Abschnitt IV3.2.4.

Daneben erhöht die kontinuierlich wachsende Personalmenge die Personalausgaben. Inwieweit sich diese Entwicklung durch den demografischen Wandel und den Fachkräftemangel abflacht, wird anhand der tatsächlichen Besetzung in den kommenden Jahren zu beobachten sein.

3.3.2 Landesbetriebe und Hochschulen

Das Land finanziert Personal weit über den Kernhaushalt hinaus. Ein wesentlicher Teil entfällt auch auf die Landesbetriebe und Hochschulen. Für diese dokumentieren Haushaltsplan und Haushaltsrechnung den Personalaufwand. Im Unterschied zu den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 umfasst der Personalaufwand beispielsweise auch Rückstellungen. Hinzu kommen Personalausgaben, die nicht aus Landes-, sondern aus Drittmitteln finanziert werden. Die Drittmittel machen insbesondere im Hochschulbereich als Finanzierungsquelle einen erheblichen Teil des gesamten Personalaufwands aus.⁵²

In der Zeit von 2013 bis 2023 zeigte sich auch beim Personalaufwand der 15 Landesbetriebe und 19 Hochschulen ein deutlicher Anstieg um 45 % oder rd. 1,1 Mrd. €. Dabei wuchs der Personalaufwand in den Landesbetrieben ohne Hochschulen um 36 % (rd. 0,1 Mrd. €) und bei den Hochschulen um 46 % (mehr als 1 Mrd. €).

⁵² Das gilt gleichermaßen für den ebenfalls enthaltenen Personalaufwand für den Bereich der Krankenversorgung der Universitätskliniken.

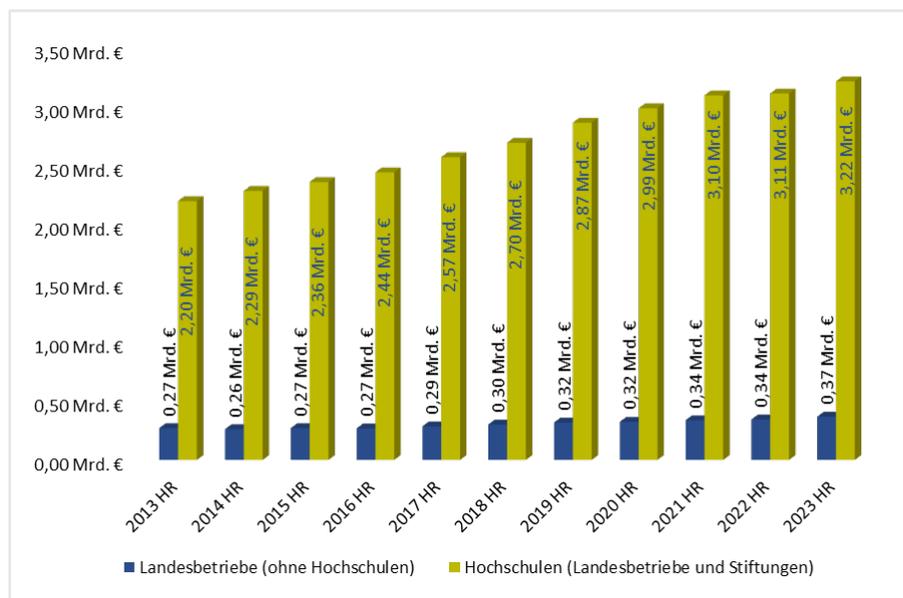


Abbildung 11: Entwicklung des Personalaufwands der Ausgliederungen⁵³ der Jahre 2013 bis 2023

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 das Personal, das in diesen Einrichtungen heute noch Landesaufgaben wahrnimmt, sind aus dem Haushalt nicht erkennbar.⁵⁴

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

⁵³ Entnommen aus der jeweiligen „Übersicht über die Ergebnisse der Erfolgs- und Finanzpläne der Landesbetriebe (ohne Hochschulen)“ und der „Übersicht über die Ergebnisse der Gewinn- und Verlustrechnungen der Hochschulen“; jeweils Abschnitt III der Haushaltsrechnung „Aktivitäten des Landes außerhalb des Kernhaushalts“.

⁵⁴ Lediglich für die Anstalt Niedersächsische Landesforsten enthalten die Erläuterungen zum Kapitel 09 80 u. a. den Erfolgsplan mit Angaben zum Personalaufwand in Summe und nach Produktbereichen aufgeteilt.

3.4 Versorgung

Die Versorgungsausgaben des Landes entwickelten sich in den Jahren 2013 bis 2023 wie folgt:

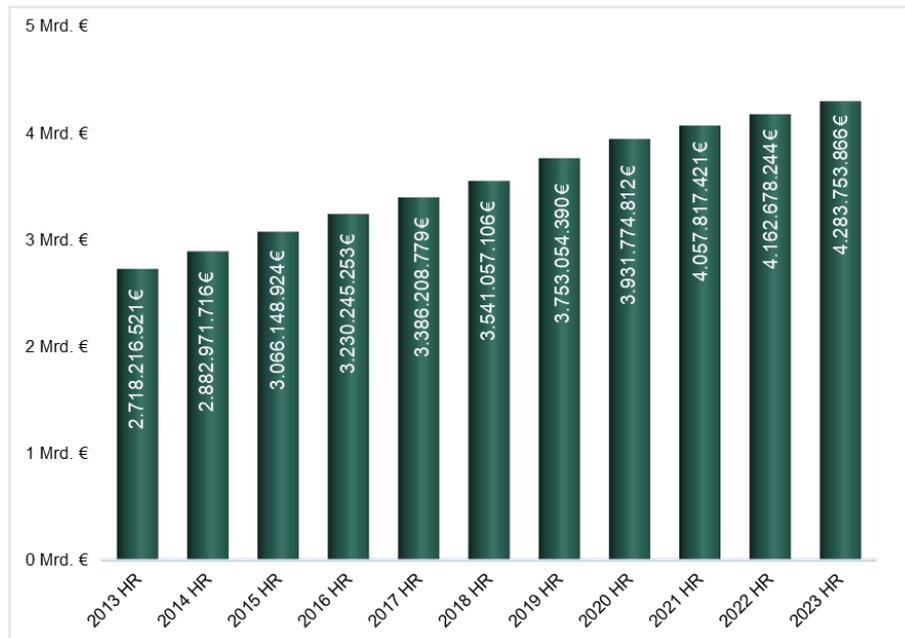


Abbildung 12: Entwicklung der Versorgungsbezüge⁵⁵

Die regelmäßigen Versorgungsanpassungen wirkten sich ebenso erhöhend aus wie die zunehmende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Allein in den Jahren 2013 bis 2023⁵⁶ stieg deren Zahl von 83.306 auf 109.240.⁵⁷

⁵⁵ Daten der Haushaltsrechnung einschließlich zu übertragende Haushaltsreste; Obergruppe 43.

⁵⁶ Stichtag jeweils 01.01.

⁵⁷ Daten aus Versorgungsempfängerstatistik des Landesamts für Statistik Niedersachsen.

Die Entwicklung stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

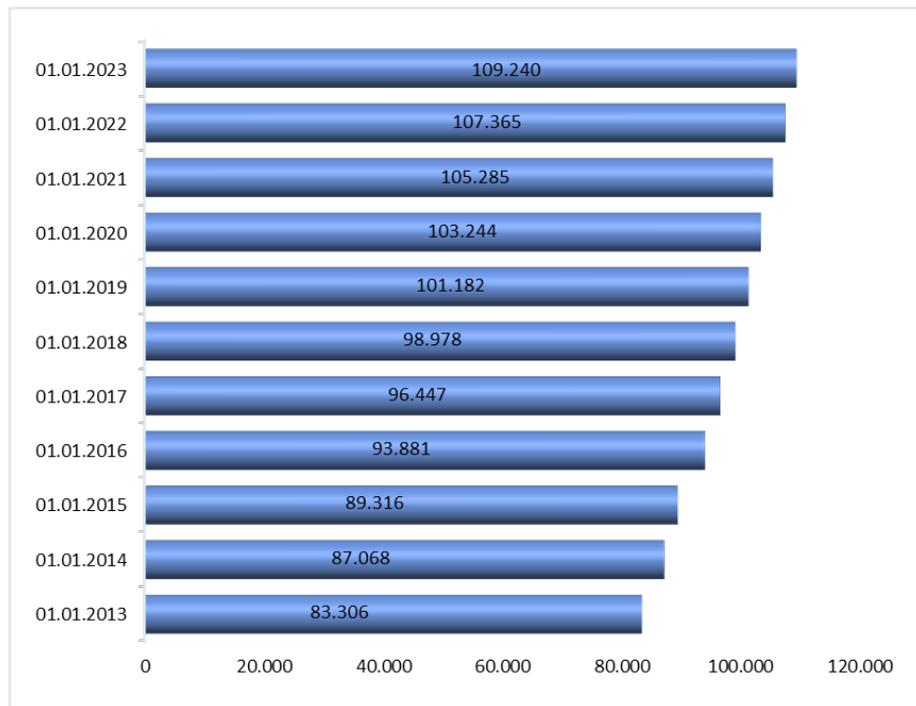


Abbildung 13: Entwicklung Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger⁵⁸

Perspektivisch entwickeln sich die Versorgungsausgaben nach der aktuellen Prognose des Landesamts für Statistik Niedersachsen wie folgt:

⁵⁸ Siehe Fn. 57.

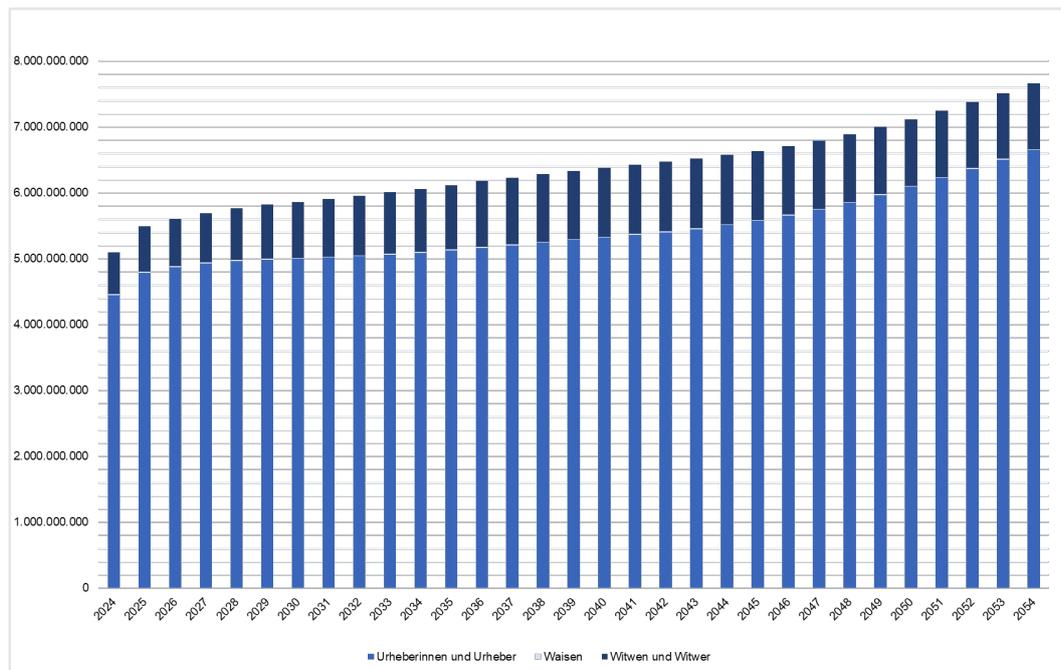


Abbildung 14: *Vorausberechnete Entwicklung der Versorgungsausgaben⁵⁹ (in €) des Landes Niedersachsen in den Jahren 2024 bis 2054 – jährliche Entwicklung der Bezüge um 2 %.⁶⁰*

Diese Vorausberechnung enthält noch nicht die Auswirkungen, die sich aus der Anhebung der Einstiegsämter im Schulbereich ergeben. Absehbar ist allerdings bereits jetzt, dass sich durch diese Maßnahme die Versorgungsausgaben deutlich erhöhen werden.

⁵⁹ Die Werte enthalten sowohl die Versorgungsausgaben als auch die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.
⁶⁰ Quelle: Datenmaterial aus der Versorgungsprognose des Landesamts für Statistik Niedersachsen.

Schwerpunkt demografischer Wandel: Wo steht die Landesverwaltung?

Bislang konnte das Land die Auswirkungen des demografischen Wandels nicht wirksam genug bewältigen. In den Bereichen Personalgewinnung, -bindung, -einsatz und -planung sowie bei der Organisation zeigt der LRH in diesem Schwerpunktbeitrag auf, wo noch Luft nach oben ist – die Zeit drängt.

4 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Landesverwaltung

4.1 Wo steht das Land?

Der demografische Wandel und der damit einhergehende Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter verändern den Arbeitsmarkt wesentlich. Diese Entwicklung stellt das Land und auch die Landesverwaltung vor große Herausforderungen. Das Personal ist die wichtigste Ressource der Verwaltung. Ohne ausreichend Personal mit den erforderlichen Qualifizierungen stehen die Aufgabenerfüllung und im Ergebnis auch die Handlungsfähigkeit des Landes infrage. Negative Folgen können eine verringerte Effizienz der Verwaltung, Qualitätsverluste, zusätzliche Rekrutierungskosten sowie der Verlust von Fachwissen sein mit wiederum negativen Auswirkungen für die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung.

Aus dem aktuellen Personalstrukturbericht des Landes (PSB)⁶¹ ergibt sich, dass 213.690 Personen zum Stichtag 30.06.2022 dauerhaft bzw. befristet im Landesdienst beschäftigt waren und damit zum sogenannten Stammpersonal⁶² gehörten. Bezogen auf diesen Stichtag erwartet

⁶¹ Personalstrukturbericht des Landes Niedersachsen 2022, Erscheinungsdatum: Mai 2024.

⁶² Diese Gruppe umfasste zum Stichtag insgesamt 213.690 Personen, entsprechend 84 % des Landespersonals. Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Stammpersonal um 1,2 %, das waren 2.480 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse; PSB, S. 17. Nicht zum Stammpersonal gehören gemäß PSB Auszubildende, Anwärterinnen und Anwärter, Referendarinnen und Referendare, geringfügig und sonstige haushaltsrelevant Beschäftigte sowie beurlaubte Beschäftigte ohne monatliche Bezüge.

das Land bis zum Jahr 2027 reguläre Altersabgänge beim Stammpersonal von 11 % (absolut rd. 23.000 Personen) und bis zum Jahr 2032 von 23 % (absolut rd. 50.000 Personen).⁶³

Durch die Altersstruktur der Beschäftigten in den jeweiligen Ressorts ist eine unterschiedliche Belastung zu erwarten.⁶⁴ Sie verteilt sich prozentual wie folgt auf die Einzelpläne:

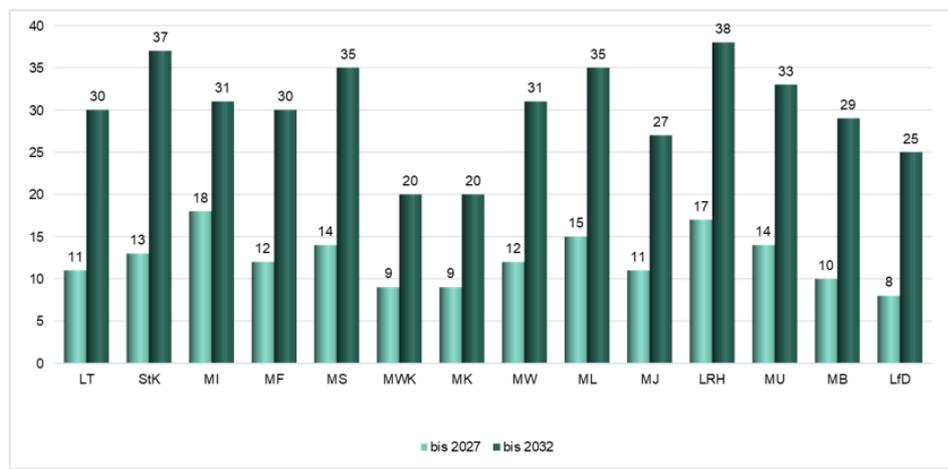


Abbildung 15: Erwartete Altersabgänge des Stammpersonalbestands nach Einzelplänen am 30.06.2022 – Angaben in %⁶⁵

Diese Ausgangslage wird sich verschärfen, wenn Personal noch vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand eintritt. Deutlich werden die Auswirkungen für die nächsten fünf Jahre anhand einer entsprechenden Berechnung aus dem Personalstrukturbericht (Stichtag: 30.06.2022):

⁶³ Für die Berechnung der Altersabgänge des Stammpersonals der nächsten fünf bzw. zehn Jahre nimmt der PSB verfahrensökonomisch als Berechnungsgrundlage ein Eintrittsalter von 66 Jahren für alle Beschäftigten unabhängig von ihrer individuellen Altersgrenze an, wobei allerdings für den Polizeivollzugsdienst sowie für den Justizvollzugsdienst eine besondere Altersgrenze zugrunde gelegt wurde, S. 47.

⁶⁴ PSB, S. 18.

⁶⁵ Daten PSB, S. 47.

- Sofern alle Beschäftigten bis zur Regelaltersgrenze arbeiten, belaufen sich die Altersabgänge bis zum Jahr 2027 pro Jahr auf rd. 4.600 Beschäftigte, also insgesamt auf rd. 23.000 Personen.
- Gehen Beschäftigte bereits mit 65 Jahren in Rente oder in Pension, sind es bis zum Jahr 2027 pro Jahr durchschnittlich rd. 900 Beschäftigte mehr, also über den gesamten Fünfjahreszeitraum rd. 4.500 Personen mehr.
- Gehen sie schon mit 63 Jahren, sind es bis zum Jahr 2027 pro Jahr durchschnittlich rd. 7.400 Beschäftigte, also gut 2.800 Beschäftigte mehr als im Regelfall. Über den Fünfjahreszeitraum entspricht das insgesamt rd. 14.000 Personen mehr als im Regelfall.

Grafisch sieht diese Entwicklung wie folgt aus:

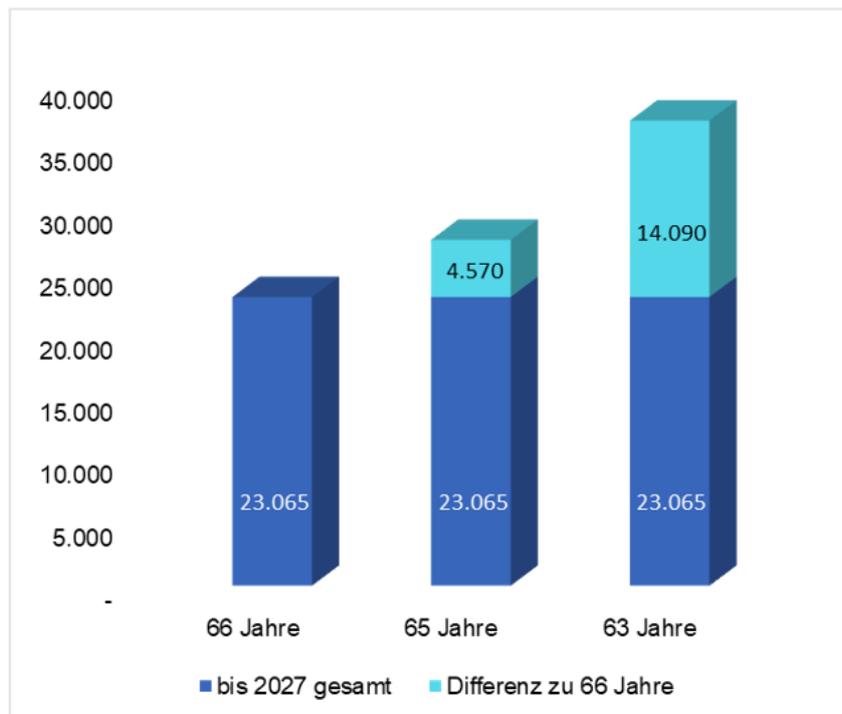


Abbildung 16: Angenommene Ruhestandseintritte bis zum Jahr 2027 mit 66 Jahren, 65 Jahren und 63 Jahren nach Personen im Vergleich.⁶⁶

⁶⁶ PSB, S. 61, 62.

Im Jahr 2031 wird mit den 1964 Geborenen der geburtenstärkste Jahrgang die Regelaltersgrenze von 67 Jahren erreicht haben. Danach werden die hohen Pensions- und Renteneintrittszahlen langsam wieder abebben.⁶⁷

Vor diesem Hintergrund ist das Land besonders gefordert, geeignetes Personal zu gewinnen, das vorhandene Personal möglichst lange zu binden und sein Personal effektiv und ausbildungsspezifisch einzusetzen.

4.2 Personalmanagement und Demografie

Im Mai 2024 beschloss die Landesregierung ein „umfassendes Maßnahmenbündel zur Sicherung einer angemessenen Personalausstattung der Landesverwaltung in Bezug auf den demografischen Wandel“.⁶⁸ Die vereinbarten Eckpunkte betreffen die Bereiche Personalgewinnung, Personalentwicklung und Personalbindung. Die Landesregierung gab ferner an:

„Neben spezifischen Maßnahmen im Hinblick auf diese Handlungsfelder sind auch Maßnahmen zur allgemeinen Steigerung der Attraktivität des Landesdienstes enthalten. (...) Insgesamt geht es darum, zeitgemäßere Rahmenbedingungen zu schaffen, wobei insbesondere auch die Personalentwicklung flexibler gestaltet werden soll.“

Angesichts der Herausforderung sah die Landesregierung den Bedarf, zahlreiche Einzelmaßnahmen auf den Weg zu bringen, z. B.

- eine weitere Flexibilisierung des Laufbahnrechts,
- eine flexiblere Gestaltung der Lebensarbeitszeit und Stärkung der Arbeitszeitsouveränität,
- eine flexiblere Gestaltung der Altersteilzeit,

⁶⁷ PSB, S. 60.

⁶⁸ Pressemitteilung der Landesregierung vom 14.05.2024.

- die Einführung eines landesweiten Firmenfitnessangebots und
- die Gewährung finanzieller Zuschüsse für Landesbeamtinnen und -beamte für Maßnahmen zur Förderung der Gesundheit und der Mobilität.

Bereits im Jahr 2012 hatte die damalige Landesregierung für die Landesverwaltung ein Personalmanagementkonzept mit dem Namen „Demografiesicheres und ressourcenbewusstes Personalmanagement in Niedersachsen“ (DRiN-Konzept) entwickelt.⁶⁹ Mit dem DRiN-Konzept beabsichtigte die Landesregierung, die ressortübergreifende Entwicklung einer Gesamtstrategie für ein zukunftsfähiges Personalmanagement anzustoßen.⁷⁰

4.3 Konzept der Landesregierung für ein demografiesicheres Personalmanagement offenbart Schwächen

Das DRiN-Konzept entfaltet zu wenig nachhaltige Wirkung. Es beinhaltet keine verbindlichen Vorgaben und stellt eine Erfolgskontrolle nicht konsequent sicher. Ferner hat es systematische Schwächen, ist veraltet und nicht mehr bei allen Ministerien bekannt. Das übergreifende Ziel, behördenspezifische Konzepte unter einer „ganzheitlichen Personalmanagement-Perspektive“ umzusetzen, ist unter diesen Rahmenbedingungen nicht erreichbar.

Inhalte des DRiN-Konzepts

Das knapp 150-seitige DRiN-Konzept aus dem Jahr 2012 beschreibt in sieben Handlungsfeldern die Instrumente des Personalmanagements.

⁶⁹ Link zum DRiN-Konzept.

⁷⁰ DRiN-Konzept, S. 5.



Abbildung 17: Handlungsfelder des DRiN-Konzepts; Grafik LRH

Hinzu kommen acht Begleitkonzepte.



Abbildung 18: Begleitkonzepte des DRiN-Konzepts; Grafik LRH

Die Begleitkonzepte enthalten konkrete Handlungsempfehlungen sowie Beispiele für ein regelmäßiges Controlling von Personalentwicklungsmaßnahmen.

Unverbindlichkeit führt zur Uneinheitlichkeit

Das DRiN-Konzept zielt darauf ab, Prozesse zur Personalentwicklung voranzutreiben sowie Impulse zur (Weiter-)Entwicklung zu geben. Behördenspezifische Konzepte sollen unter einer „ganzheitlichen Personalmanagement-Perspektive“ umgesetzt werden. Das Konzept soll den Ressorts und Dienststellen einen Orientierungsrahmen bieten, um eigene Personalentwicklungskonzepte anzuwenden, weiterzuentwickeln oder neu aufbauen zu können. Ressortspezifika sollen hierdurch weiterhin möglich bleiben. Die Landesregierung schreibt die Maßnahmen jedoch nicht verbindlich vor.

Der LRH prüfte die Umsetzung des DRiN-Konzepts bei der Staatskanzlei und in den Ministerien. Er stellte dabei fest, dass weder die Staatskanzlei noch eines der Ministerien das DRiN-Konzept seit dem Jahr 2012 vollständig einführte. Die Umsetzung gestaltete sich im Ressortvergleich sehr unterschiedlich und mit einer großen Bandbreite. Beispielfähig nutzten nicht alle geprüften Stellen das zentrale Karriereportal des Landes, obwohl es als übergreifendes Angebot unter der Arbeitgeberdachmarke beworben wurde. Vereinzelt gab es fachspezifische Karriereseiten mit in Teilen deutlich schlechteren Standards. So boten z. B. nicht alle Karriereseiten die Möglichkeit, sich online zu bewerben. Sprachliche Barrierefreiheit lag nicht durchgehend vor. Eine Karriereseite war über eine Suchmaschinen-Recherche nicht zu finden.

Der LRH beurteilt die unterschiedliche Umsetzung des DRiN-Konzepts kritisch. Nach Auffassung des LRH setzt eine übergreifende „Personalmanagement-Perspektive“ – wie sie mit dem DRiN-Konzept erreicht werden soll – verbindliche Vorgaben in wesentlichen Aspekten voraus, beispielsweise eine gemeinsame Strategie zur Führungskräfteentwicklung oder zur Abstimmung des Arbeitgebermarketings.

Das Innenministerium – in seiner Zuständigkeit für ressortübergreifende Personalentwicklung – teilt diese Einschätzung. Es erachtet mehr Einheitlichkeit und Verbindlichkeit für sinnvoll und bezieht sich

dabei auf die Zielsetzungen der Landesregierung zur demografiefesten Landesverwaltung. Zugleich sieht das Innenministerium wegen der Vielfalt in der Landesverwaltung darin eine große Herausforderung. Im Juli 2023 entschied die Landesregierung, mit einer Fortschreibung und strategischen Überarbeitung des DRiN-Konzepts zu beginnen. Der LRH begrüßt diese Entwicklung.

Völlig losgelöst: Unzureichende Erfolgskontrolle

Das DRiN-Konzept hebt das Controlling bzw. die Evaluierung von Personalentwicklungsmaßnahmen als elementaren Bestandteil eines erfolgreichen Personalmanagements hervor. Jedes der acht Begleitkonzepte zeigt – teils sehr konkret und ausführlich – auf, wie Evaluierungen oder ein Controlling ausgestaltet werden können. Verbindliche Vorgaben für eine Erfolgskontrolle gibt es hingegen nicht.

Tatsächlich fand der LRH in den meisten Themenfeldern keine regelmäßige Überprüfung und Steuerung der Maßnahmen in Form einer Erfolgskontrolle vor. Dadurch konnten teilweise weder die geprüften Stellen selbst noch der LRH beurteilen, ob die Maßnahmen zur Umsetzung des DRiN-Konzepts den verfolgten Nutzen erbrachten bzw. wirtschaftlich waren. Evaluierungen einzelner Maßnahmen führten die geprüften Stellen in der Regel ausschließlich im Zusammenhang mit Fortbildungen, Auditierungsprozessen oder etablierten Gesundheitsmanagementprozessen durch. Darüber hinaus fand der LRH Einzelmaßnahmen vor, bei denen Mitarbeiterbefragungen o. ä. durchgeführt wurden. Diese erfolgten allerdings nicht aufgrund eines belegbaren regelmäßigen Maßnahmencontrollings, sondern punktuell. Anlass hierzu gaben z. B. Initiativen der Personalräte oder Gleichstellungsbeauftragten sowie Bestrebungen, vor der Novellierung von Dienstvereinbarungen ein breites Meinungsbild einzuholen.

Das Innenministerium teilt die Auffassung des LRH, dass ein funktionierendes und regelmäßiges Controlling wichtig sei, um die Zukunftsfähigkeit der Maßnahmen zu beurteilen und bei Bedarf nachzusteuern. Es weist jedoch darauf hin, dass das Controlling den jeweiligen

Ressorts obliege. Bei der Überarbeitung des DRiN-Konzepts werde auch dieser Aspekt kritisch geprüft. Nahezu alle geprüften Stellen gaben an, frühzeitige Controlling-Mechanismen künftig etablieren zu wollen.

Der LRH begrüßt dies. Nur mit einer Erfolgskontrolle kann beurteilt werden, ob Maßnahmen den gewünschten Nutzen bringen und die Mittel wirtschaftlich und sparsam im Sinne des § 7 LHO verausgabt werden. Ferner dienen die Ergebnisse der systematischen Weiterentwicklung des Konzepts.

Erst veraltet, dann vergessen

Das Land aktualisierte das DRiN-Konzept seit dem Jahr 2012 nicht. Es ist daher in Teilen veraltet und nicht mehr bedarfsgerecht. Beispielsweise haben sich die Arbeitsprozesse in der Landesverwaltung seit der Erstellung des DRiN-Konzepts deutlich gewandelt, so u. a. durch die COVID-19-Pandemie, durch den geänderten Blickwinkel auf das mobile Arbeiten sowie andere Erwartungen der jüngeren Generationen an das Arbeitsleben. Einige Maßnahmen, die im Jahr 2012 noch als sehr fortschrittlich galten, sind inzwischen selbstverständlich, wie der Ausbau eines Karriereportals oder die umfangreichere Nutzung von Telearbeit und mobilem Arbeiten.

Der LRH stellte in seiner Prüfung fest, dass das DRiN-Konzept sowohl begrifflich als auch inhaltlich in mehreren geprüften Stellen nicht mehr bekannt war. Die Orientierung und Unterstützung, die das DRiN-Konzept erreichen sollte, blieb insoweit aus.

Der LRH erachtet die Überarbeitung des DRiN-Konzepts durch das Innenministerium daher für überfällig. Dabei sollten auch die zahlreichen Anpassungsvorschläge der geprüften Stellen gewürdigt werden. Zugleich empfiehlt der LRH, das Konzept zukünftig aktuell zu halten.

Schwächen in der Struktur des Konzepts

Die Handlungsfelder des Rahmenkonzepts und die Themenfelder der Begleitkonzepte sind nicht durchgängig aufeinander abgestimmt. Die Begleitkonzepte vertiefen die Handlungsfelder des Rahmenkonzepts. Sie sind jedoch nicht einseitig einem Handlungsfeld aus dem Rahmenkonzept zugeordnet, sondern greifen teilweise mehrere Handlungsfelder auf. Gleiches gilt für die Handlungsfelder, die zum Teil in mehreren Begleitkonzepten behandelt werden. Das Arbeiten mit dem Konzept ist hierdurch erschwert.

Der LRH empfiehlt, diese systematische Schwäche im Aufbau des Konzepts zu beheben, um die Anwendbarkeit zu erleichtern.

Das Innenministerium wies darauf hin, dass in dem laufenden Aktualisierungsprozess sowohl die vorhandene Struktur als auch der bisherige Umfang überprüft werden sollen. Insgesamt solle das Konzept verschlankt werden.

Fazit

Nach Auffassung des LRH legte das Land mit dem DRiN-Konzept bereits vor zwölf Jahren eine Grundlage, um die Herausforderungen des demografischen Wandels gezielt anzugehen. Es erkannte bereits damals die grundlegenden Veränderungen für die Landesverwaltung. Angesichts dessen hätten die Themen der ressortübergreifenden Personalgewinnung und -entwicklung mithilfe des DRiN-Konzepts stärker und kontinuierlich im Fokus bleiben müssen. Das passierte jedoch nicht. Insbesondere behördenspezifische Konzepte unter einer übergreifenden Perspektive umzusetzen und dabei ein gewisses Maß an Mindeststandards zu erhalten, erreichte das DRiN-Konzept nicht. Das DRiN-Konzept entfaltete nach Einschätzung des LRH daher zu wenig nachhaltige Wirkung.

5 Personal- und Nachwuchsgewinnung

Bei der Personal- und Nachwuchsgewinnung ergriff das Land in der Vergangenheit nur Einzelmaßnahmen. Dabei bleibt die Bewerberlage schwierig: Die Landespolizei reagierte beispielsweise zu kurzfristig, obwohl absehbar war, dass sich der Kreis der Bewerbenden für den Polizeivollzugsdienst immer weiter verkleinert. Die Vermessungs- und Katasterverwaltung berücksichtigte ihre besonders ungünstige Altersstruktur bei ihren Planungen zu wenig. Zudem fehlten hier einheitliche Prozesse zu den Bewerbungen. Auch die Auswahlprozesse sollte das Land überprüfen, um attraktiver und erfolgreicher zu werden.

5.1 Wo steht das Land bei der Personal- und Nachwuchsgewinnung?

Die Landesregierung befasste sich seit dem DRiN-Konzept im Jahr 2012 wiederholt mit Fragen der Personal- und Nachwuchsgewinnung und entwickelte beispielsweise im Jahr 2017 eine „Strategie des Landes Niedersachsen zur Nachwuchsgewinnung“⁷¹. Neben ressortübergreifenden Impulsen durch das Innenministerium setzten auch die Ressorts unterschiedliche Maßnahmen zur Personal- und Nachwuchsgewinnung um.⁷²

Rückläufige Zahl der Bewerbungen

Trotzdem blieb die Bewerberlage für die Landesverwaltung schwierig. Die Staatskanzlei und die Ministerien gaben in einer Prüfung des LRH an, den eigenen Bedarf zum Teil nicht mehr decken zu können. Der nachgeordnete Bereich sei hiervon noch stärker betroffen. So gab es in der Steuerverwaltung in den vergangenen fünf Jahren einen

⁷¹ Presseinformation des Innenministeriums vom 04.10.2017.

⁷² Beispielsweise: „Land stärkt in Zeiten des demografischen Wandels die Nachwuchsgewinnung“, Presseinformation der Landesregierung vom 03.07.2023. „Nachwuchsgewinnung für die Justiz“, Drs. 19/4763. „Wie gut ist die Finanzverwaltung auf den demografischen Wandel vorbereitet?“, Drs. 19/1513. „Fehlende Führungskräfte in der Polizei“, Drs. 19/1851.

Rückgang der Bewerberinnen und Bewerber von 25 % (Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt, ehemals mittlerer Dienst) bzw. ca. 55 % (Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, ehemals gehobener Dienst).⁷³ Die Polizei konnte ihren Bedarf an Nachwuchskräften in den Jahren 2022 bis 2024 nicht mehr decken.

Arbeitgebermarketing

Um die Personal- und Nachwuchsgewinnung zu verbessern, richtete das Innenministerium ein ressortübergreifendes Arbeitgebermarketing ein.

Die Staatskanzlei und die Ministerien bewerteten in einer vom LRH durchgeführten Prüfung die ressortübergreifende Arbeit des Innenministeriums überwiegend positiv. Das gelte besonders für das zentrale Karriereportal und die im Jahr 2021 neu aufgelegte Arbeitgeberrachmarke. Sie führe zu einer besseren Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit und stelle das Land als einheitlichen attraktiven Arbeitgeber dar. Das Onlinebewerbungsmodul erleichtere das Auswahlverfahren. Mit den Marketingmaßnahmen auf unterschiedlichen Social-Media-Kanälen spreche das Innenministerium die Bewerbenden zeitgemäß an. Die Marketingmaßnahmen – insbesondere auf Ausbildungs- und Karriere-messen – führten nach Angaben der Staatskanzlei und der Ministerien zu mehr Bewerberinnen und Bewerbern. Auch nachgeordnete Dienststellen bestätigten, die ressortübergreifend zur Verfügung gestellten Instrumente zur Nachwuchsgewinnung zu nutzen.

⁷³ Die im Jahr 2009 eingeführten Bezeichnungen „Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt“ und „Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt“ setzten sich im Sprachgebrauch nicht durch. Im Folgenden werden die eingängigeren Bezeichnungen „ehemals mittlerer Dienst“ bzw. „ehemals gehobener Dienst“ verwendet.

Bedarfsgerechte eigene Ausbildung

Das Land kann auch durch eigene Ausbildung gut qualifiziertes Personal gewinnen. Durch den Fachkräftemangel gewinnt dieses Element an Bedeutung.

Für das Personal der Fachrichtung Allgemeine Dienste stellte der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2014 fest, dass das Land den Nachwuchskräftebedarf allein aus Absolventinnen und Absolventen des Studiengangs „Öffentliche Verwaltung“ der Hochschule Osnabrück nicht abdeckte. Grund dafür war, dass die Absolventinnen und Absolventen des Studiengangs der Jahre 2010 bis 2013 zu rd. 55 % einen kommunalen Arbeitgeber bevorzugt hatten.⁷⁴ Vorgegangen war die Auflösung der Niedersächsischen Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege im Jahr 2007 und die damit einhergehende Entscheidung des Landes, sich aus der Trägerschaft für die Ausbildung des allgemeinen ehemaligen gehobenen Verwaltungsdienstes zurückzuziehen. Die Landesregierung reagierte mit verschiedenen Maßnahmen. U. a. legte sie ab dem Jahr 2015 eine Förderung für ausgewählte Studierende auf und stellte wieder Anwärtnerinnen und Anwärtner in der Fachrichtung Allgemeine Dienste ein.⁷⁵

Für den Amtsanwaltsdienst kam der LRH in seinem Jahresbericht 2020 zu dem Ergebnis, dass das Land über Jahre nicht ausreichend Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger ausgebildet hatte.⁷⁶ Die Amtsanwaltslaufbahn ist eine Weiterbildungsmöglichkeit für Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger. Amtsanwältinnen und Amtsanwälte sind bei den Staatsanwaltschaften tätig. Sie sind für die Bearbeitung der sogenannten kleinen und mittleren Kriminalität zuständig, also z. B. Hausfriedensbruch, Beleidigung, Nötigung, Bedrohung, Körperverletzung, Verkehrsstraftaten, Diebstahl, Unterschlagung und Betrug. Im Jahr 2024 wies das Justizministerium selbst darauf hin, dass sich die

⁷⁴ Jahresbericht 2014, S. 16 „Personalgewinnung und Personalbindung in Zeiten des demografischen Wandels“.

⁷⁵ Drs. 17/3136.

⁷⁶ Jahresbericht 2020, Teil 2, S. 195 „Amtsanwaltsdienst könnte noch mehr – bei weniger Kosten“.

Personalgewinnung im Bereich der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger sowie der Amtsanwältinnen und Amtsanwälte in den vergangenen Jahren zunehmend deutlich schwieriger gestaltet habe als im staatsanwaltschaftlichen Bereich.

5.2 Personalgewinnung und -planung bei der Landespolizei

Die Landespolizei muss ihren Personalbedarf für den Polizeivollzugsdienst aus einem immer kleiner werdenden Bewerberkreis decken.

Obwohl diese Entwicklung absehbar war, reagierte die Landespolizei aus Sicht des LRH zu spät. Sie senkte zunächst die Eignungsanforderungen und stellte sodann alle ein, die das Bewerbungs- und Auswahlverfahren bestanden hatten. Gleichwohl konnte die Landespolizei ihren Personalbedarf an Vollzugskräften in den Jahren 2022 bis 2024 nicht mehr decken.

Außerhalb des Polizeivollzugsdienstes findet keine zentral gesteuerte Personalplanung statt.

Demografische Welle in der Landespolizei

Die Landespolizei beschäftigt rd. 19.500 Polizeivollzugskräfte sowie rd. 4.500 Polizeiverwaltungsbeamtinnen und Polizeiverwaltungsbeamte bzw. Tarifbeschäftigte.⁷⁷ Rd. ein Viertel ist über 50 Jahre alt.⁷⁸

⁷⁷ Link zur Internetseite der Polizei Niedersachsen (Abruf am: 09.01.2025).

⁷⁸ Stichtag 01.04.2023; Drs. 19/1986 „Entwicklung der Personalsituation bei der niedersächsischen Polizei“, Nr. 5, S. 5.

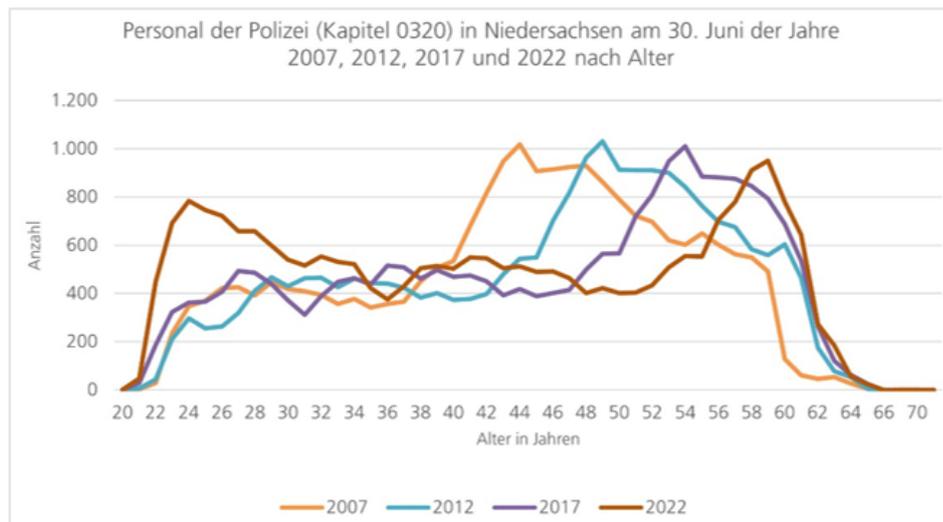


Abbildung 19: Altersstruktur des Personals der Landespolizei am 30. Juni der Jahre 2007, 2012, 2017 und 2022⁷⁹

Aufgrund der Pensionierungen der geburtenstarken Jahrgänge ist die Personalgewinnung für die Landespolizei von herausragender Bedeutung. Der LRH untersuchte die Nachwuchsgewinnung in der Landespolizei auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit. Da die Landespolizei über viele Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte verfügt, die in der Regel mehrere Jahrzehnte besoldet werden, ist es für das Land von hoher Bedeutung, leistungsstarkes Personal zu gewinnen, um die Haushaltsmittel möglichst effizient einzusetzen.

Personalgewinnung für den Polizeivollzugsdienst

Vor dem Hintergrund, dass das Ruhestandseintrittsalter der Polizeivollzugskräfte grundsätzlich bei 62 Jahren liegt,⁸⁰ wird der geburtenstärkste Jahrgang 1964 regulär im Jahr 2026 in den Ruhestand gehen. Auch die angrenzenden Geburtsjahrgänge sind sehr personalstark.

⁷⁹ Personalstrukturbericht, Abb. 58, S. 89. Grafik vom Landesamt für Statistik Niedersachsen angepasst.

⁸⁰ § 109 Abs. 1 Niedersächsisches Beamten-gesetz.

Als Vorlaufzeit für die Nachbesetzung mit einsatzfähigen Polizeivollzugskräften ist das dreijährige Studium an der Polizeiakademie Niedersachsen zu berücksichtigen.

Der LRH stellte fest, dass die Landespolizei in den Jahren 2022 bis 2024 ihren Einstellungsbedarf an Studierenden nicht mehr decken konnte, um die Personalabgänge in den Jahren 2025 bis 2027 zu kompensieren:

Jahr	Soll-Einstellungen	Ist-Einstellungen	Differenz
2018	1.624	1.632	+ 8
2019	1.141	1.144	+ 3
2020	820	822	+ 2
2021	450	450	0
2022	1.000	905	- 95
2023	1.030	888	- 142
2024	982	943	- 39

Tabelle 13: Übersicht der ursprünglich berechneten Soll-Einstellungen im Vergleich zu den Ist-Einstellungen der Jahre 2018 bis 2024

Um der demografischen Welle zu begegnen, nahm das Ministerium für Inneres und Sport in den Jahren 2016 bis 2019 sogenannte Vorrats-einstellungen über den damals aktuellen Bedarf hinaus vor. Bis zum Jahr 2021 hatte die Landespolizei keine Probleme mit der Nachwuchsgewinnung – trotz Bedarfen von bis zu 1.624 Personen pro Einstellungsjahr.

Wie die Tabelle zeigt, liegen die Ist-Einstellungen ab dem Jahr 2022 zum Teil deutlich hinter den Soll-Einstellungen zurück. Ab dem Jahr 2022 senkte das Innenministerium unterjährig zum Teil mehrfach die berechneten Soll-Einstellungen ab. Auch das angepasste Zwischen-Soll wurde in den meisten Fällen nicht erreicht.

Der LRH stellte fest, dass sich die Anzahl der Bewerbungen kontinuierlich vor allem durch zwei Faktoren verkleinert hatte: Sinkende Eingangszahlen und steigende Rücknahmen von Bewerbungen.

Jahr	Bewerbungen für das Studium an der Polizeiakademie Niedersachsen	davon zurückgezogen ⁸¹	
		Anzahl	in Prozent (gerundet)
2018	6.161	1.578	26 %
2019	5.102	1.539	30 %
2020	4.932	1.672	34 %
2021	4.609	1.529	33 %
2022	4.339	1.691	39 %
2023	3.757	1.631	43 %
2024	3.487	1.461	42 %

Tabelle 14: Zurückgezogene Bewerbungen im Verhältnis zu den Bewerbungszahlen

Wie die Tabelle zeigt, ging in den Jahren 2018 bis 2024 die Anzahl der Bewerbungen von 6.161 auf 3.487 zurück, mithin um mehr als 40 %. Parallel stieg der Anteil derer, die ihre Bewerbung zurücknahmen, von 26 % auf 42 % bzw. 43 % im Jahr 2023.

Diese Entwicklung führte dazu, dass die Landespolizei ihre Bedarfe aus einem immer kleiner werdenden Personenkreis decken musste. Bis einschließlich des Jahres 2021 hatte die Landespolizei noch geeignete, aber weniger gute Bewerberinnen und Bewerber abgelehnt bzw. ablehnen können. Somit bestand anders als in den Jahren danach eine echte Auswahlmöglichkeit.

Aus Sicht des LRH hätte die Landespolizei früher diesem erkennbaren Trend entgegensteuern müssen. Erst mit der Möglichkeit, weniger gute, aber geeignete Bewerberinnen und Bewerber abzulehnen, wird die Qualität der Landespolizei nach Auffassung des LRH gesichert.

⁸¹ Bewerberinnen und Bewerber zogen die Bewerbung zurück, erschienen nicht zum Termin oder reichten Unterlagen nicht ein, was zum Ausschluss führte.

Der LRH kritisiert, dass die Landespolizei stattdessen die Anforderungen senkte und die Bewerberinnen und Bewerber im Ergebnis somit häufiger als geeignet einstuft als in den Vorjahren.

Kurzfristige Reaktion: Senkung der Anforderungen

Als kurzfristige Reaktion senkte die Polizeiakademie Niedersachsen ab dem Jahr 2021 die Anforderungen des Bewerbungs- und Auswahlverfahrens. Beispielsweise hob sie die schulischen Notenvoraussetzungen in Deutsch und Mathematik vollständig auf. Dies führte jedoch nicht zu einem vermehrten Bewerbungseingang.

Parallel dazu führte die Polizeiakademie im Jahr 2023 ein digitales Online-Coaching für den 4,5-stündigen computergestützten Eignungstest ein. Die Bewerberinnen und Bewerber erhielten durch das Coaching vorab Informationen über diesen Test. Erstmals wurde den Bewerberinnen und Bewerbern, die einen der Kompetenzbereiche des Eignungstests, den Sporttest oder das 45-minütige strukturierte Interview nicht bestanden, die Möglichkeit eingeräumt, den jeweiligen Testbaustein noch im selben Bewerbungs- und Auswahlverfahren zu wiederholen. Damit senkte die Landespolizei die Anforderungen erneut.

Der LRH begrüßt, dass das Innenministerium die Wiederholungsmöglichkeiten noch im selben Bewerbungs- und Auswahlverfahren künftig nicht mehr anbietet.

Anstatt die Anforderungen zu senken, hätte die Landespolizei aus Sicht des LRH mit den folgenden Maßnahmen früher beginnen müssen:

Im September 2023 richtete die Polizeiakademie das Projekt „Generation Zukunft Polizei“ ein, um die Attraktivität der Landespolizei als Arbeitgeber in einem wettbewerbsintensiven Markt nachhaltig zu stärken. Z. B. sollte das Marketing mehr über soziale Medien laufen. Der LRH bemängelt, dass das Projekt erst nach der Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge greift.

Gleiches gilt dafür, dass die Polizeiakademie jetzt erst zusammen mit dem Innenministerium das Bewerbungs- und Auswahlverfahren überarbeitet. Nach den erheblichen Auswirkungen des demografischen Wandels mit den Pensionierungen der geburtenstarken Jahrgänge soll das Verfahren dem Ministerium zufolge nunmehr bewerberfreundlicher, ressourcenschonender und schneller organisiert werden.

Der LRH kritisiert, dass sowohl das Projekt „Generation Zukunft Polizei“ als auch die Überarbeitung des Bewerbungs- und Auswahlverfahrens zu so einem späten Zeitpunkt stattfindet. Das Bewerbungs- und Auswahlverfahren besteht in dieser Form bereits seit dem Jahr 2006. Die kontinuierlich steigende Zahl der zurückgezogenen Bewerbungen verdeutlichte den Handlungsbedarf. Gerade aufgrund der Pensionierungen der geburtenstarken Jahrgänge wäre es aus Sicht des LRH angezeigt gewesen, die Maßnahmen deutlich eher einzuleiten und die Kapazitäten hierfür bereitzustellen.

Personalplanung außerhalb des Polizeivollzugsdienstes uneinheitlich

Anders als für Polizeivollzugskräfte gilt für das Polizeiverwaltungspersonal und die Tarifbeschäftigten die allgemeine Altersgrenze. Aufgrund der demografischen Entwicklung kommen die höchsten Zahlen beim Renten- bzw. Pensionseintritt hier Ende der 2020er-Jahre auf das Land zu. Für diese Personengruppe innerhalb der Landespolizei steht der Hochpunkt des demografischen Wandels mithin noch bevor. Anders als im Polizeivollzugsdienst erfolgten hier keine Vorratseinstellungen.

Angesichts des Wettbewerbs um Fachkräfte sieht der LRH kritisch, dass die Personalplanung für diesen Bereich dezentral und uneinheitlich durchgeführt wird. Für mehr als ein Sechstel der Beschäftigten der Landespolizei obliegen die Einstellung und Ausbildung von Nachwuchskräften den nachgeordneten Behörden. Das Innenministerium hält eine landesweite Einstellungsplanung außerhalb des Polizeivollzugsdienstes für überflüssig.

Der LRH fordert, dass das Innenministerium seine Fachaufsicht in diesem Bereich stärker wahrnimmt. Es sollte die Personalbedarfe bis zum Jahr 2030 berechnen und die Polizeibehörden bei der mittelfristigen Personalplanung und -einstellung zielgerichtet unterstützen.

5.3 Personalplanung und -gewinnung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung sollte ihrer besonders ungünstigen Altersstruktur bei der Personalplanung einen höheren Stellenwert einräumen. So sollte sie ihre Personalplanung einschließlich Personalbedarfsermittlung systematisch durchführen sowie kontinuierlich und standortübergreifend umsetzen.

Demografischer Wandel in der Vermessungs- und Katasterverwaltung

Die Niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung (VKV) ist vom demografischen Wandel besonders betroffen: Ausweislich des aktuellen Personalstrukturberichts (PSB) betrug das Durchschnittsalter der Beschäftigten 48,1 Jahre.⁸² Die VKV hatte damit innerhalb der Landesverwaltung einen der höchsten Altersdurchschnitte. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten in der gesamten Landesverwaltung lag im Jahr 2022 bei 44,8 Jahren. Zum Stichtag 30.06.2022 ergab sich folgende Altersstruktur in der VKV:

Alter	< 30 Jahre	30 - 40 Jahre	40 - 50 Jahre	50 - 60 Jahre	60 - 65 Jahre	65 Jahre und >	Summe	Durchschnittsalter Beschäftigte VKV 2022: 48,1 Jahre
Anzahl (in Personen)	265	300	280	625	385	35	1.890	
Anzahl (in %)	14,2	15,9	14,8	33,1	20,4	1,9	100	

Tabelle 15: Altersstruktur der Beschäftigten der VKV einschließlich der Kampfmittelbeseitigung gemäß PSB

⁸² PSB, S. 44.

Wie die Tabelle zeigt, lag rd. ein Drittel der Beschäftigten in der Altersklasse zwischen 50 Jahren und 60 Jahren. Rd. 55 % der Beschäftigten waren 50 Jahre alt und älter. Mehr als jede bzw. jeder fünfte Beschäftigte in der VKV ist über 60 Jahre alt und geht somit in den nächsten Jahren in den Ruhestand.

Personalplanung: Fehlende Datengrundlagen und unzureichende Konzepte

Mit Blick auf die bevorstehende Welle an Personalabgängen hätte der LRH eine vorausschauende Personalplanung erwartet. Bei freiwerdenden Stellen entschied das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen jedoch nur einzelfallbezogen, ob und wie diese nachbesetzt werden sollen – und steuerte nach Auffassung des LRH so nur „auf Sicht“.

Gegenüber dem LRH berief sich das Landesamt darauf, mit seinem „Fachlichen Zukunftskonzept für die VKV – Zieljahr 2025“ aus dem Jahr 2017 sowie dem „VKV 2025 – organisatorischen und personalwirtschaftlichen Konzept“ aus dem Jahr 2019 gut aufgestellt zu sein. Den Personalbedarf ermittle es erfolgreich anhand von Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung. Zudem plane es den Personalbedarf über Zielvereinbarungen mit seinen neun Regionaldirektionen und dem Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation.

Nach Auffassung des LRH fehlen dem Landesamt jedoch bereits grundlegende Daten für eine sachgerechte Personalplanung:

So konnte es keine belastbaren Übersichten zu den bisherigen und zukünftigen Zu- und Abgängen seiner Beschäftigten vorlegen. Das Landesamt verfügte zwar über eine Übersicht mit Personalzugängen und -abgängen für die Jahre 2015 bis 2024, allerdings hatte es dabei behördeninterne Um- und Versetzungen mit einbezogen. Hinsichtlich der zukünftigen Abgänge konnte es nur Angaben zu den regulären, auf Geburtsjahrgängen basierenden Altersabgängen der Jahre 2025 bis

2035 machen. Geplante vorzeitige Renten- und Pensionseintritte hatte es nicht erfasst. Auch hatte es keine außerplanmäßigen Abgänge, etwa infolge von Dienstunfähigkeit oder Kündigungen, berücksichtigt. Insoweit hätte es auf Erfahrungswerte zurückgreifen können.

Allein die Übersicht mit den auf Geburtsjahrgängen basierenden Altersabgängen verdeutlicht bereits die Herausforderungen, vor denen das Landesamt stehen wird: Insgesamt werden im Zeitraum 2025 bis 2035 regulär 686 Beschäftigte die Altersgrenze erreichen.

Renten- und Pensionseintritt – Prognose des Landesamts												
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Summe
Kampf- mittel- beseiti- gung		2	2				3	1	2	1	3	14
Landes- betrieb	6	5	10	10	8	11	7	7	8	13	8	93
Landes- amt	38	51	45	40	53	61	49	62	70	57	53	579
Summe	44	58	57	50	61	72	59	70	80	71	64	686

Tabelle 16: Prognose des Landesamts: Renten- und Pensionseintritt bis zum Jahr 2035, Anzahl in Personen

Während der Durchschnitt für die Jahre 2025 bis 2029 noch bei 54 Altersabgängen jährlich liegt, wird das Landesamt ab dem Jahr 2030 69,3 Beschäftigte pro Jahr verlieren. Hinzu kommen Abgänge durch Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit, Kündigungen und Todesfälle.

Aus Sicht des LRH hätte das Landesamt konzeptionell darauf reagieren müssen. Die organisatorischen und personalwirtschaftlichen Konzepte aus den Jahren 2017 und 2019, auf die sich das Landesamt be-rief, verfügten weder über Zahlen noch über eine mittelfristige Planung.

Um die Auswirkungen des demografischen Wandels steuern zu kön-nen, muss die Verwaltung ihren Personalbedarf sach- und methoden-gerecht ermitteln und regelmäßig überprüfen. Dies gilt auch bei voran-schreitender Digitalisierung, bei Umstrukturierungen sowie Aufgaben-

und Prozessveränderungen.⁸³ Die Personalbedarfsberechnung des Landesamts entspricht nach Ansicht des LRH noch nicht den Anforderungen an eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung. Sie bezieht sich lediglich auf die Anzahl der Beschäftigten, die für die Aufgabenerledigung erforderlich sind. Qualitative Aspekte fehlen. Darüber hinaus ist der gesamte Prozess einer Personalbedarfsermittlung nachvollziehbar und fortlaufend zu dokumentieren.⁸⁴ Eine solche Dokumentation legte das Landesamt dem LRH nicht vor.

Schließlich überzeugen die Personalplanungen als Teil der Zielvereinbarungen nicht. In den jährlichen Zielvereinbarungen zwischen dem Landesamt und den Regionaldirektionen bzw. dem Landesbetrieb wurden zwar standardisiert die planmäßigen Personalabgänge für das laufende sowie die drei folgenden Jahre erfasst. Beispielsweise folgten dann lediglich allgemeine Aussagen dazu, dass dem künftig Personalzugänge aus dem Bereich der Studierenden gegenüberstünden bzw. für Leitungsfunktionen auf das Bestandspersonal oder externe Kräfte zu „reflektieren“ sei. Eine konkrete und übergreifende Gesamtplanung der Zugänge fehlte jedoch. Vielmehr war nach den bilateralen Zielvereinbarungen bei jedem Personalabgang individuell zu prüfen, ob und mit welchem Berufsbild an welchem Standort eine Nachbesetzung erfolgen müsse. Mit dieser Personalplanung steuerte das Landesamt somit nur „auf Sicht“.

Auch wenn das Landesamt in den vergangenen Jahren erfolgreich seine Stellen nachbesetzen konnte, muss es sich für den demografischen Wandel rüsten. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Land aktuell aufgrund einer Prüfung des LRH untersucht, inwieweit das Landesamt seine Standorte reduzieren kann. Auch hatte der LRH mit der vorhergehenden Prüfung u. a. aufgezeigt, dass die Konstruktion eines Landesbetriebs innerhalb des Landesamts Doppelstrukturen mit sich bringt, beispielsweise beim Personalmanagement oder der

⁸³ Leitsätze für die Personalbedarfsermittlung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Stand: 03.06.2024, S. 4.

⁸⁴ Siehe Fn. 83, S. 9.

internen Revision.⁸⁵ Unstreitig wird auch die Digitalisierung dazu führen, dass der Personalbedarf tendenziell sinkt. Die ohnehin bereits stark digitalisierte VKV wird auch mit ihren Kundinnen und Kunden zunehmend überwiegend elektronisch Kontakt haben. Daher hält der LRH eine belastbare und vorausschauende Personalplanung einschließlich Personalbedarfsermittlung im Landesamt für besonders wichtig. Die bisherigen Konzepte und Planungen tragen dem nicht ausreichend Rechnung.

Personalgewinnung: Auswahl und Einarbeitung uneinheitlich

Der LRH bemängelt, dass das Landesamt über keinerlei Übersichten zur Anzahl und Qualität von Bewerbungen, auch auf Ausbildungs- und Studienplätze, sowie zum Profil von Bewerberinnen und Bewerbern verfügte. Auch gab es innerhalb der VKV keine einheitlichen Standards bei der Einstellung und Einarbeitung von neuem Personal.

Seit Jahren steigen die Personalausgaben der Landesverwaltung erheblich. Personalausgaben begrenzen langfristig die Handlungsspielräume für künftige Herausforderungen und neue Prioritäten. Stellt das Land neues Personal ein, verbleibt dieses in der Regel über mehrere Jahrzehnte im Landesdienst. Unabhängig von dem im Grundgesetz normierten Gebot der Bestenauslese ist es daher ein Gebot der Wirtschaftlichkeit, die Bewerberinnen und Bewerber auszuwählen, die nach ihren Kenntnissen und Fähigkeiten sowie ihrer Persönlichkeit am besten geeignet sind.

Innerhalb der VKV führten die Regionaldirektionen und der Landesbetrieb die Bewerbungs- und Einstellungsprozesse für Auszubildende eigenverantwortlich durch. Mindestanforderungen an Schulnoten der Bewerberinnen und Bewerber gab es nicht. Die Regionaldirektionen und der Landesbetrieb entschieden eigenständig, welche Kenntnisse und Fähigkeiten sie in den Einstellungstests abfragten. Zudem legten sie selbstständig die Anforderungen fest, nach welchen die Tests als

⁸⁵ Jahresbericht 2023, S. 92 „Auflösung des Landesbetriebs für Landesvermessung und Geobasisinformation?“.

bestanden galten. Innerhalb des Landesamts wichen die Tests inhaltlich voneinander ab: Während einige Regionaldirektionen übereinstimmend die Bereiche Konzentration, Allgemeinwissen, Mathematik, räumliches Denken und Rechtschreibung testeten, prüften nicht alle beispielsweise auch logisches Denken oder Kartenkunde.

Nur einige der Regionaldirektionen konnten dem LRH Bewerbungszahlen für die vergangenen drei Jahre nennen. Acht von neun Regionaldirektionen gingen ihrer Erinnerung zufolge für die Jahre 2013 bis 2023 von rückläufigen Bewerbungszahlen aus, zum Teil um bis zu 60 %. Es werde zunehmend schwieriger, alle ausgeschriebenen Ausbildungsplätze zu besetzen.

Zentrale Vorgaben für die Einarbeitung gab es nicht. Einige Regionaldirektionen richteten standardisierte Einarbeitungsprozesse ein, andere nicht.

Der LRH begrüßt, dass das Landesamt bereits eine Projektgruppe einrichtete und ab dem Jahr 2025 die Auswahlverfahren für Ausbildungsplätze nach einheitlichen Kriterien durchführen wird. Aus Sicht des LRH ist das ein wichtiger Schritt, um eine kontinuierliche Bestenauslese zu gewährleisten. Die Bewerbungszahlen sind eine wichtige Ausgangsgröße dafür, hinreichend viele geeignete Bewerberinnen und Bewerber für eine Tätigkeit in der VKV auswählen und gewinnen zu können. Ein erheblicher Rückgang der Bewerbungen spricht für eine problematische Entwicklung. Um mit geeigneten Maßnahmen gegensteuern und kontinuierlich dem Prinzip einer Bestenauslese gerecht werden zu können, sollte das Landesamt neben der Anzahl auch die Qualität der Bewerbungen statistisch erfassen. Darüber hinaus empfiehlt der LRH, zukünftig auch die Einarbeitungsprozesse für vergleichbare Dienstposten in den jeweiligen Regionaldirektionen zu vereinheitlichen.

6 Personalbindung: Rahmenbedingungen beim Land

Die bereits länger erwartbaren hohen Personalabgänge in den kommenden Jahren verstärken zunehmend den Bedarf für zielgerichtete Maßnahmen zur Personalbindung. Bedarfsorientierte Arbeitsbedingungen sind auszubauen, um als Arbeitgeber attraktiver zu werden. Zugleich sind Anreize für einen längeren Verbleib im aktiven Dienst zu setzen.

Die Feststellungen des LRH zeigen, dass sich das Land weiterhin mit den Regelungen zum Ruhestandseintritt auseinandersetzen muss.

Zudem spielen Weiterentwicklungsmöglichkeiten für das vorhandene Personal eine immer größere Rolle. Beispielsweise sieht der LRH bei der Qualifizierung künftigen Führungspersonals den Bedarf nach verbindlichen Mindeststandards.

6.1 Wo steht das Land bei der Personalbindung?

Die demografiebedingt hohen Personalabgänge in den kommenden Jahren verstärken den Bedarf des Landes, als Arbeitgeber attraktiver zu werden. Ziel muss es sein, das vorhandene Personal mit seinem Fach- und Erfahrungswissen an das Land zu binden und möglichst lange im aktiven Dienst zu halten. Entscheidend ist zum einen, wann das Personal in den Ruhestand treten kann und ob die aktuellen Regelungen dazu noch zeitgemäß sind. Zum anderen gehören zur Personalbindung ausreichende Anreize für einen längeren Verbleib im Dienst.

Entscheidende Erfolgsfaktoren für die Bindung von Fachkräften sind hierbei:

- Vereinbarkeit von Beruf und Familie.⁸⁶

⁸⁶ DRiN-Konzept, S. 103.

- Bedarfsgerechte Regelungen der Arbeitsorganisation sowie von Arbeitszeit und Arbeitsort.
- Gesundheit am Arbeitsplatz.⁸⁷
- Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten.

Regelungen zu den Arbeitsbedingungen

Im Themenfeld Vereinbarkeit von Beruf und Familie haben alle Ressorts vor allem im Bereich mobiles Arbeiten und bei den familienfreundlichen Arbeitsbedingungen⁸⁸ Maßnahmen umgesetzt. Beim Themenfeld Gesundheit am Arbeitsplatz initiierte das Innenministerium ressortübergreifende Maßnahmen wie z. B. das Beratungsangebot CARE, den Beratungsservice zum Gesundheitsmanagement, die Betriebliche Gesundheitsförderung und das Betriebliche Eingliederungsmanagement.⁸⁹ Hinzu kommen Weiterentwicklungsmöglichkeiten einschließlich der Aufstiegs- und Qualifizierungsmöglichkeiten⁹⁰.

Dennoch bestehen die Herausforderungen für das Land fort, das Personal als attraktiver Arbeitgeber zu binden und zu halten.

Großzügige Ruhestandsregelungen

Möglichkeiten, vor Erreichen der Regelaltersgrenze bereits in den Ruhestand treten zu können, stehen im Spannungsfeld dazu, das Personal möglichst lange im aktiven Dienst zu halten. Einige Landesregelungen zum Ruhestandseintritt sieht der LRH insofern kritisch:

⁸⁷ DRiN-Konzept, S. 130.

⁸⁸ Hierzu gehören beispielsweise die Einrichtung von Eltern-Kind-Zimmern/-Büros, Großtagespflege und kurzfristige Vermittlung von Betreuungspersonen, rollendes Kinderzimmer und Stillzimmer.

⁸⁹ Weitere Beispiele siehe u. a. Drs. 19/4111 und Drs. 19/5211.

⁹⁰ Drs. 19/1513, S. 2, z. B. Praxisaufstieg oder Qualifizierung.

Vorzeitiger Ruhestand ab 60 Jahren

So zeigte der LRH in seinem Jahresbericht 2019 auf, dass niedersächsische Beamtinnen und Beamte – bundesweit einzigartig – auf eigenen Antrag bereits ab 60 Jahren in den Ruhestand gehen können. Hiervon machten ca. 55 % der in den Jahren 2015 bis 2017 Ausgeschiedenen Gebrauch,⁹¹ rd. ein Drittel davon zwischen Vollendung des 60. und des 63. Lebensjahres. Der LRH empfahl, diese Regelung zu evaluieren. Ausweislich ihres Evaluationsberichts aus Oktober 2023⁹² sah die Landesregierung es als fraglich an, ob eine Veränderung der Antragsruhestandsgrenze einen spürbaren Effekt auf den Verbleib der Beamtinnen und Beamten habe. Sie bezweifelte, dass eine Anhebung beispielsweise auf 63 Jahre geeignet sei, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Dadurch stünde nur eine geringe Anzahl an Beamtinnen und Beamten zusätzlich zur Verfügung. Ausweislich des Evaluationsberichts betraf das im Jahr 2021 insgesamt 588 Personen, davon waren mehr als die Hälfte Lehrkräfte. Das Argument überzeugt den LRH nicht. Nach seiner Auffassung sollte es in Zeiten des Fachkräftemangels um jede Person gehen, die länger im Dienst bleibt.

Die Landesregierung führte ferner an, ein Großteil würde wahrscheinlich andere Modelle wie beispielsweise die Altersteilzeit nutzen, da die Entscheidung über ein früheres Ausscheiden überwiegend aus persönlichen Gründen getroffen werde. Nach Auffassung des LRH ist das jedoch kein Argument gegen eine Anhebung. Denn diese Personen stünden dem Land dann weiterhin – ggf. nur reduziert – als Arbeitskräfte und Wissensträgerinnen und Wissensträger zur Verfügung.

Ohne die Möglichkeit des frühzeitigen Ausscheidens könnten nach Auffassung der Landesregierung zudem gesundheitliche Probleme die Dienstunfähigkeitsverfahren erhöhen. Denn ein Teil der in der Evaluation Befragten gab an, bei gesundheitlichen Problemen ein Dienstunfähigkeitsverfahren durch vorzeitiges Ausscheiden vermeiden zu

⁹¹ Jahresbericht 2019, S. 49 „Vorzeitiger Ruhestand: Frühzeitige Evaluation ist geboten“.

⁹² Drs. 19/2660.

wollen.⁹³ Nach Auffassung des LRH ist das kein zwingendes Argument dafür, die Antragsaltersgrenze beizubehalten. Vielmehr sollte es dem Dienstherrn aus Fürsorgegründen den Impuls geben, die Rahmenbedingungen näher in den Blick zu nehmen.

Der LRH hält es – auch im bundesweiten Vergleich – weiterhin für angezeigt, dass das Land eine Änderung der Regelung anstrebt.

Ruhestandsregelungen für Justizvollzugsbeamtinnen und -beamte

Für die Justizvollzugsbeamtinnen und Justizvollzugsbeamten der Laufbahngruppe 1 kritisierte der LRH in seinem Jahresbericht 2018 die Regelung,⁹⁴ wonach diese Personengruppe das Ruhestandseintrittsalter ab 60 Jahren erreichte.⁹⁵ Der LRH hielt die Altersgrenze u. a. für zu starr und unausgewogen. Denn das Land machte diese Möglichkeit einzig an der Tätigkeit im Justizvollzugsdienst fest. So profitierten auch Justizvollzugskräfte mit vorwiegend verwaltungsbezogenen Aufgaben bzw. außerhalb des Wechselschichtdienstes. Der LRH hielt Regelungen mit belastungsabhängiger Komponente in Kombination mit einer heraufgesetzten Altersgrenze auf das 62. Lebensjahr für sachgerechter. Der Gesetzgeber ist dem Vorschlag gefolgt und passte § 116 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) zum 01.01.2019 entsprechend an.

Verringerte Altersgrenze in der Fachrichtung Feuerwehr

Auch die Möglichkeit, dass sich die Altersgrenze für Beamtinnen und Beamte der Fachrichtung Feuerwehr um ein Jahr verringert, wenn sie entweder mindestens 25 Jahre im Einsatzdienst standen oder an einer zentralen Aus- und Fortbildungseinrichtung des Landes tätig waren,⁹⁶

⁹³ Drs. 19/2660, S. 39.

⁹⁴ Jahresbericht 2018, S. 199 „Frühes Ruhestandseintrittsalter für Justizvollzugskräfte kostet Millionen“.

⁹⁵ § 116 Abs. 1 NBG in der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung.

⁹⁶ § 115 Abs. 1 Satz 3 NBG.

sieht der LRH kritisch.⁹⁷ Die letztgenannte Fallgestaltung sollte nach Auffassung des LRH überprüft werden, da die Tätigkeit in der Aus- und Fortbildung nicht gleichzusetzen ist mit den Belastungen eines 25-jährigen Einsatzdienstes.

6.2 Ruhestandseintrittsalter für Polizeivollzugskräfte

In Niedersachsen dürfen alle Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten grundsätzlich mit 62 Jahren in den Ruhestand gehen. In sechs anderen Ländern haben Polizeivollzugskräfte der Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt (ehemals höherer Dienst), ein höheres Ruhestandseintrittsalter. Der LRH empfiehlt, die Altersgrenze für diesen Personenkreis auch in Niedersachsen zu erhöhen. Dadurch hätte das Land weniger Personalausgaben zu leisten.

Altersgrenzen im Vergleich

Bis Ende des Jahres 2005 galt für niedersächsische Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte eine einheitliche Altersgrenze von 60 Jahren. Das allgemeine Renten- und Pensionseintrittsalter lag bei 65 Jahren. Der Abstand betrug mithin fünf Jahre.

Seit Anfang des Jahres 2006 gilt in Niedersachsen für Polizeivollzugskräfte eine Altersgrenze von 62 Jahren. Diese soll den besonderen physischen und psychischen Belastungen des Polizeivollzugsdienstes Rechnung tragen. Soweit die Polizeivollzugskräfte mindestens 25 Jahre besonders belastende Tätigkeiten wie Wechselschichtdienst verrichtet haben, können sie sogar ein weiteres Jahr früher in den Ruhestand eintreten, also bereits mit 61 Jahren. Der Abstand zum allgemeinen Renten- und Pensionseintrittsalter von 65 Jahren betrug seinerzeit somit drei bzw. vier Jahre.

⁹⁷ Vgl. Jahresbericht 2021, S. 186 „Personalgewinnung für Brandschutzaufgaben der Niedersächsischen Akademie für Brand- und Katastrophenschutz“.

Die allgemeine Altersgrenze für Beamtinnen und Beamte wurde seit dem Jahr 2011 – in Anknüpfung an das gesetzliche Renteneintrittsalter – schrittweise auf die Vollendung des 67. Lebensjahres angehoben. Demgegenüber verblieb die Altersgrenze für Polizeivollzugskräfte bei 62 Jahren bzw. 61 Jahren. Der Abstand wuchs daher ab dem Jahr 2011 auf fünf bzw. sogar sechs Jahre.

Das Ministerium für Inneres und Sport erklärte gegenüber dem LRH, die Altersgrenzen für den Polizeivollzugsdienst seien bewusst nicht verändert worden. Es verwies auf die besonderen physischen und psychischen Belastungen des Polizeivollzugsdienstes.

Im Fokus: Ruhestandseintritt des ehemals höheren Dienstes⁹⁸

Polizeivollzugskräfte des ehemals höheren Dienstes sind aufgrund ihrer Führungsaufgaben selten unmittelbar den Herausforderungen und Gefahren insbesondere im Einsatzdienst ausgesetzt. Sie unterliegen den besonderen – auch schichtdienstbezogenen – Belastungen im Polizeivollzugsdienst nur begrenzt.

Der LRH betrachtete den Ruhestandseintritt dieser Personengruppe daher näher:

Sechs andere Länder⁹⁹ legten für Polizeivollzugskräfte des ehemals höheren Dienstes ein höheres Ruhestandseintrittsalter als Niedersachsen fest. Dies bedeutet, dass Polizeivollzugskräfte in vergleichbaren Funktionen und mit den gleichen Aufgaben dort über das 62. Lebensjahr hinaus arbeiten müssen. Beispielsweise liegt die Altersgrenze für diesen Personenkreis in Brandenburg bei 65 Jahren.

⁹⁸ Die im Jahr 2009 eingeführte Bezeichnung „Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt“ hat sich im Sprachgebrauch nicht durchgesetzt. Im Folgenden wird die eingängigere Bezeichnung „ehemals höherer Dienst“ verwendet.

⁹⁹ Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen.

Der LRH empfiehlt, die Altersgrenze für diesen Personenkreis auch in Niedersachsen anzuheben.

Es gibt einen besonders hohen Anteil von Polizeivollzugskräften des ehemals höheren Dienstes, die sowohl Willens als auch in der Lage sind, länger zu arbeiten: In den Jahren 2016 bis 2023¹⁰⁰ schob in Niedersachsen nahezu jeder Fünfte aus dieser Personengruppe den Ruhestand freiwillig hinaus.

Zum Vergleich: Von den Polizeivollzugskräften des ehemals gehobenen Dienstes verlängerte mit 14,4 % rd. jeder Siebte. Von den sonstigen Beamtinnen und Beamten schoben durchschnittlich 6,8 %, d. h. nahezu nur jeder 15., den Ruhestand freiwillig hinaus. In allen anderen Berufsgruppen innerhalb der Landesverwaltung – beispielsweise Lehrkräfte, Justizvollzugskräfte, Finanzbeamtinnen und Finanzbeamte – ist diese Quote erheblich geringer. Die nächsthöhere Quote zu diesem Personenkreis wiesen mit 13,5 % die Professorinnen und Professoren auf.

Untermauert wird die Empfehlung des LRH zudem dadurch: In den Jahren 2016 bis 2023 gab es in Niedersachsen insgesamt 573 Ruhestandsversetzungen von Polizeivollzugskräften wegen Dienstunfähigkeit. Davon war jedoch nur eine einzige Person aus dem ehemals höheren Dienst betroffen.

Dass auch für die Polizeivollzugskräfte des ehemals höheren Dienstes die polizeispezifische Altersgrenze von 62 Jahren bzw. 61 Jahren gilt, begründete das Ministerium insbesondere mit psychischen Belastungen. Diese Beamtinnen und Beamten würden Einsatzlagen führen sowie unter zeitlichem Druck polizeiliche Entscheidungen bei Strafverfahren und zur Gefahrenabwehr von hoher Komplexität treffen. Zudem

¹⁰⁰ Die Zahlen- und Prozentsatzvergleiche im Betrachtungszeitraum beruhen auf Daten, die dem LRH vom Landesamt für Statistik Niedersachsen und dem Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung zur Verfügung gestellt wurden.

sei dieser Personenkreis mit einem steigenden Zuwachs an Aufgaben und einer hohen Erwartungshaltung der Öffentlichkeit konfrontiert.

Aus Sicht des LRH üben innerhalb der Landesverwaltung auch andere Beamtinnen und Beamte des ehemals höheren Dienstes Tätigkeiten aus, die mit ausgeprägten Belastungen einhergehen. Dies gilt beispielsweise für Schulleitungen, Personen mit Leitungsfunktionen in einem Finanzamt für Fahndung und Strafsachen oder für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Gleiches gilt für Führungskräfte innerhalb der Landespolizei, die keine Polizeivollzugskräfte sind. Der LRH sieht bei den teilweise hohen Belastungen kein Alleinstellungsmerkmal von Polizeivollzugskräften, wohl aber bei deren Altersgrenze. Denn das Ruhestandseintrittsalter der sonstigen Beamtinnen und Beamten des ehemals höheren Dienstes liegt – wie dargestellt – bei 67 Jahren.¹⁰¹

Im Ergebnis hält der LRH – wie auch in anderen Ländern – ein höheres Ruhestandseintrittsalter für Polizeivollzugskräfte des ehemals höheren Dienstes für angemessen.

Finanzielle Auswirkungen einer Erhöhung der Altersgrenze

Durch eine Erhöhung des Ruhestandseintrittsalters ließen sich Einsparungen im Personalhaushalt realisieren. Das Ministerium selbst errechnete modellhaft überschlägig ein Einsparpotenzial von rd. 357.000 €, sofern die Altersgrenze für Polizeivollzugskräfte des ehemals höheren Dienstes um zwei Jahre auf die Vollendung des 64. Lebensjahres angehoben würde. Dabei legte das Ministerium insgesamt zehn Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte pro Jahr zugrunde, die mit 62 Jahren in den Ruhestand versetzt werden.

Nach Einschätzung des LRH liegt die Summe deutlich höher. Er hält perspektivisch ein überschlägiges Einsparpotenzial von rd. 843.000 € für möglich: Zum einen traten im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2023 mehr Polizeivollzugskräfte des ehemals höheren Dienstes in den

¹⁰¹ Mit Ausnahme von Personen in der Laufbahn der Fachrichtung Feuerwehr.

Ruhestand, als vom Ministerium berücksichtigt. Nicht nachvollziehbar ist zum anderen, dass das Ministerium seiner Berechnung zum größten Teil Einstiegsämter des ehemals gehobenen Dienstes zugrunde legte. Der LRH geht – anders als das Ministerium – nicht davon aus, dass beispielsweise ein Polizeidirektor durch einen Polizeikommissar ersetzt wird. Das Ministerium räumte ein, dass das Einsparpotenzial höher wäre, wenn es seiner Berechnung die voraussichtlichen Ruhestandseintritte im ehemals höheren Dienst zugrunde gelegt hätte.

Der LRH sieht sich insgesamt bestätigt, dass die Altersgrenze für Polizeivollzugskräfte des ehemals höheren Dienstes in Niedersachsen schon im Hinblick auf den Vergleich mit anderen Ländern erhöht werden kann. Untermuert wird diese Auffassung durch das aufgezeigte Einsparpotenzial.

6.3 Zu große Unterschiede bei Qualifizierungen des künftigen Führungspersonals

Die Landesverwaltung qualifiziert ihr Personal für höherwertige Tätigkeiten und Führungsaufgaben sehr unterschiedlich, obwohl ein Rahmenkonzept des Landes vergleichbare Kriterien sicherstellen soll.

Aus Sicht des LRH fehlt die erforderliche Qualitätssicherung. Landesweit verbindliche Mindeststandards für Zulassung, Auswahl und Durchführung der Qualifizierung sichern die Qualität und Effizienz der Aufgabenerfüllung und sorgen für Chancengleichheit.

Zielsetzung der Qualifizierungen

Das Land bietet ausgewählten Beschäftigten die Möglichkeit, sich für höherwertige Tätigkeiten und Führungsaufgaben zu qualifizieren.¹⁰² Nach den Vorgaben der Niedersächsischen Laufbahnverord-

¹⁰² § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NLVO.

nung (NLVO) richtet sich dies an Beamtinnen und Beamte des ehemals gehobenen Dienstes. Hierzu gehören beispielsweise Personen, die ein Hochschulstudium mit einem Bachelorgrad abgeschlossen und praktische Erfahrungen durch einen mit einer Prüfung abgeschlossenen Vorbereitungsdienst erworben haben.¹⁰³ Mit dieser Qualifizierung bietet sich dem Land ein weiteres Instrument, den Auswirkungen des demografischen Wandels zu begegnen: Es kann Führungskräfte aus dem bereits vorhandenen Personalbestand gewinnen. Eine erfolgreiche Qualifizierung eröffnet weitreichende Beförderungsmöglichkeiten einschließlich künftiger Führungsaufgaben. Zugleich steigern Aufstiegsmöglichkeiten die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber.

Neben den rechtlichen Vorgaben in der NLVO ergänzt ein Rahmenkonzept die Qualifizierungsregelungen. Es zielt darauf ab, dass die Landesverwaltung für Qualifizierungen und die daraus resultierenden Beförderungen gleiche bzw. vergleichbare Kriterien heranzieht. Das Rahmenkonzept enthält jedoch keine verbindlichen Vorgaben.

Der LRH stellte bei den Qualifizierungen in der unmittelbaren Landesverwaltung große Unterschiede fest.¹⁰⁴

Große Bandbreite bei der Qualifizierung

Die Landesverwaltung qualifizierte in den Jahren 2015 bis 2023 insgesamt 236 Beamtinnen und Beamte. Das entsprach 2 % des Personalbestands des ehemals gehobenen Dienstes in den Dienststellen, die qualifizierten.¹⁰⁵

Die Anzahl der Qualifizierungen verteilte sich unterschiedlich auf die Ressorts:

¹⁰³ Siehe u. a. § 14 Abs. 3 NBG.

¹⁰⁴ Gegenstand waren nur Qualifizierungen nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NLVO. Darin enthalten sind auch 35 Qualifizierungen, bei denen die Dienststelle die spätere Verwendung der Qualifikantinnen und Qualifikanten auf Ämter der Besoldungsgruppen A 14 bzw. A 15 Niedersächsisches Besoldungsgesetz (NBesG) beschränkte.

¹⁰⁵

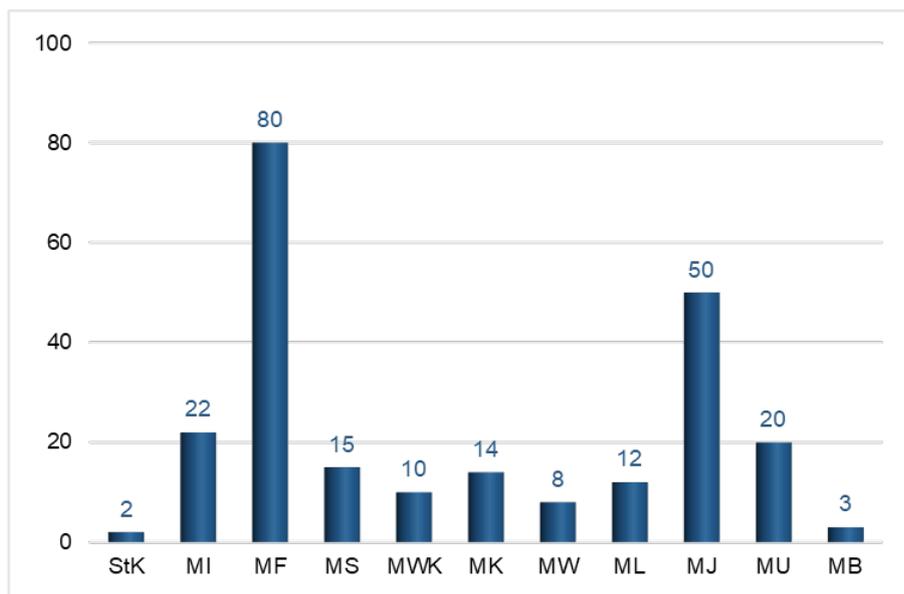


Abbildung 20: Anzahl der Qualifizierungen in den Ressorts

Neben dem Finanzressort qualifizierten die Ressorts Justiz, Inneres und Umwelt am häufigsten. Dabei zeigten sich innerhalb der Ressorts große Unterschiede. So nutzten die Staatskanzlei und die Ministerien die Qualifizierung im Verhältnis¹⁰⁶ sehr viel häufiger als deren nachgeordnete Dienststellen. Durchschnittlich qualifizierten sie eine(n) von 16 Beamtinnen und Beamten des ehemals gehobenen Dienstes aus dem eigenen Haus. In den nachgeordneten Dienststellen, die qualifizierten, lag das Verhältnis durchschnittlich nur noch bei 1 zu 59.

Auch innerhalb der Staatskanzlei und der Ministerien zeigten sich deutliche Unterschiede. So qualifizierte – prozentual betrachtet¹⁰⁷ – beispielsweise das Innenministerium 1,7 % der eigenen Beamtinnen und Beamten des ehemals gehobenen Dienstes, wohingegen der Anteil im Justizministerium bei 15,7 % lag.

¹⁰⁶ Verglichen hat der LRH hier das Verhältnis der durchgeführten Qualifizierungen der Staatskanzlei und der Ministerien zum eigenen Personalbestand des ehemals gehobenen Dienstes sowie dieses Verhältnis in den nachgeordneten Dienststellen.

¹⁰⁷ Grundlage für die Betrachtung ist der Anteil der erfolgten Qualifizierungen zum Personalbestand des ehemals gehobenen Dienstes des jeweiligen Ministeriums bzw. der Staatskanzlei.

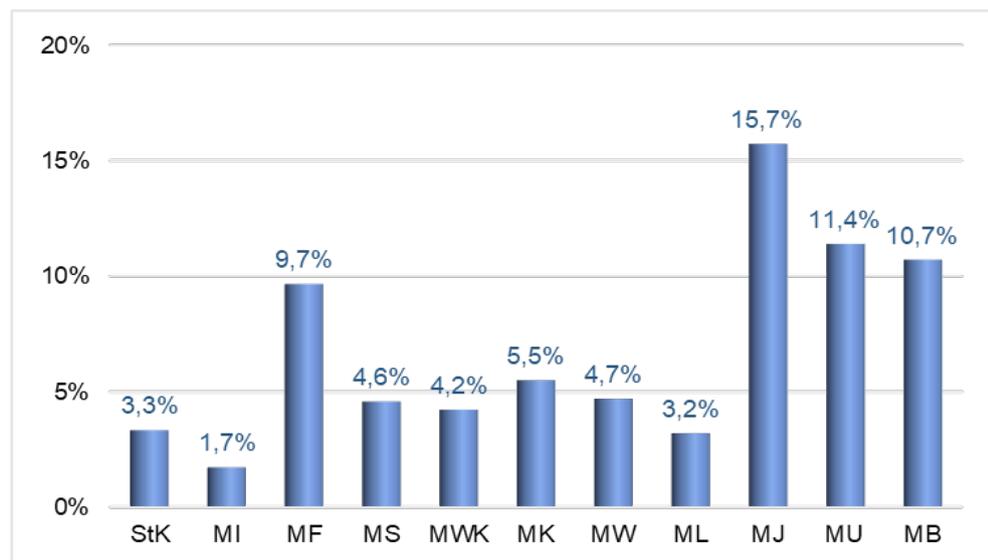


Abbildung 21: Anteil der Qualifizierungen zum Personalbestand des ehemals gehobenen Dienstes der Staatskanzlei und der Ministerien

Die Bandbreite zeigt, dass die Nutzung von Qualifizierungen im Prüfungszeitraum sehr unterschiedlich ausfiel.

Fehlende verbindliche Mindeststandards

Neben der unterschiedlichen Verteilung der Qualifizierungen stellte der LRH deutliche Unterschiede bei den Zulassungsvoraussetzungen und der Durchführung der Qualifizierung fest:

- Es gab keine landeseinheitlichen Zulassungsvoraussetzungen. Beispielsweise konnten sich in einigen Dienststellen Beamtinnen und Beamte erst mit der Besoldungsgruppe A 13 NBesG auf eine Qualifizierung bewerben, in anderen Dienststellen bereits ab A 12 NBesG, vereinzelt sogar ab A 11 NBesG.
- Die Dauer der Qualifizierungen variierte stark zwischen wenigen Monaten und zwei Jahren.
- Nicht für alle Qualifikantinnen und Qualifikanten war eine Hospitation vorgesehen, also ein Einsatz in einer anderen Dienststelle, um dort Erfahrungen zu sammeln.

Das Rahmenkonzept zur Qualifizierung bildet zwar in vielen Fällen die Grundlage für die eigenen Regelungen der Dienststellen. Da es aber weder Mindeststandards definiert noch diese verbindlich vorgibt, lässt es einen sehr großen Gestaltungsspielraum.

Statt auf eine landesweit vergleichbare Qualifizierungspraxis stieß der LRH daher auf viele ressorteigene Individuallösungen. Das Land verfehlte dadurch das Ziel des Rahmenkonzepts, vergleichbare Kriterien für Qualifizierungen und daraus folgende Beförderungen in der Landesverwaltung zugrunde zu legen.

Anders als der LRH hält das Innenministerium die im Rahmenkonzept festgelegten Kriterien für verbindlich. Dies geht aus dem Rahmenkonzept jedoch nicht hervor: Es legt weder eindeutig fest, für wen es gilt, noch stellt es ausdrücklich klar, dass es verbindlich anzuwenden ist.

Gleichwohl sieht das Innenministerium Handlungs- und Anpassungsbedarf bei den Qualifizierungsregelungen. Derzeit überarbeitet es daher die NLVO. Auf dieser Grundlage beabsichtigt das Ministerium ferner, in einem weiteren Schritt das Rahmenkonzept weiterzuentwickeln.

Fazit

Aus Sicht des LRH ist es erforderlich, dass das Land Mindeststandards für Zulassung, Auswahl und Durchführung der Qualifizierung definiert, die verbindlich für alle Ressorts gelten. Mindeststandards sind insbesondere dann von zentraler Bedeutung, wenn Aufgaben betroffen sind, die für eine funktionsfähige und effektive Verwaltung wesentlich sind. Führungsaufgaben gehören zu diesen Aufgaben.

Die vom LRH festgestellten Abweichungen bei den Qualifizierungen können dagegen zu unterschiedlichen Erfahrungs- und Wissensständen führen. Darüber hinaus bergen sie die Gefahr einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung, z. B. durch zu große Unterschiede bei der Dauer der Qualifizierungsmaßnahmen.

Verbindliche Mindeststandards für Qualifizierungen tragen damit im Ergebnis auch zur Effizienz und Qualität der Aufgabenerfüllung des Landes bei.

7 Personalplanung und Personaleinsatz in Zeiten des Fachkräftemangels

Die erwarteten hohen Personalabgänge und der Fachkräftemangel fordern vom Land eine wirtschaftliche und vorausschauende Personalplanung und einen zielgerichteten Personaleinsatz. Schon in der Vergangenheit hatte der LRH hier in den Bereichen Justiz, Polizei und Schule Verbesserungspotenziale aufgezeigt.

Aktuell stellte er fest, dass das Kultusministerium nicht die erforderlichen Daten vorhält, um die knappen Lehrkräfte gezielt einzusetzen. Das Finanzministerium nutzte die Erkenntnisse aus seiner Personalbedarfsplanung nicht für eine längerfristige Planung. Auch vorhandene Ausbildungskapazitäten der Steuerakademie schöpfte das Land nicht aus.

7.1 Wo steht das Land bei Personalplanung und -einsatz?

In Zeiten des Fachkräftemangels ist zunehmend entscheidend, dass das Land die vorhandenen Fachkräfte konsequent in den Bereichen einsetzt, für die das Personal ausgebildet ist. Dies ist bereits bei der Personalplanung zu berücksichtigen.

Die Personalplanung ist ein wichtiges Instrument dafür, dass das Land handlungsfähig bleibt. So kann es u. a. auf Personalveränderungen sowie Personalabgänge jeglicher Art reagieren. Die Personalplanung stellt sicher, dass die richtigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur richtigen Zeit am richtigen Ort verfügbar sind, um die Aufgaben der Verwaltung effektiv zu erfüllen. Eine strategische Personalplanung ermöglicht es dem Land, auf demografische Herausforderungen wie Überalterung des Personalbestands und Fachkräftemangel rechtzeitig zu reagieren und gleichzeitig die Personalausgaben gezielter im Sinne der Wirtschaftlichkeit zu steuern.

Zielgerichteter Personaleinsatz von hoher Bedeutung

Über mehrere Jahre stellte der LRH in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung fest, dass das Land sein Personal nicht konsequent ausbildungsspezifisch, sondern in Teilen sogar fachfremd einsetzte.

Verwaltungsaufgaben in den Justizbehörden

So empfahl der LRH den Justizbehörden in seinem Jahresbericht 2023, für ihre Verwaltungsaufgaben zunehmend Verwaltungsfachpersonal statt Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger einzusetzen.¹⁰⁸ Die Landesregierung teilte diese Einschätzung nicht, da sämtliche Aufgaben in der Justizverwaltung – mit wenigen Ausnahmen – ein fundiertes Verständnis der Abläufe bei Gerichten oder Staatsanwaltschaften voraussetzten. Der Einsatz von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern für allgemeine Verwaltungsaufgaben habe sich bewährt. Verwaltungsfachpersonal könne die Aufgaben nicht mit gleicher Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit wahrnehmen.¹⁰⁹ Diese Annahmen überzeugen den LRH nicht. Insbesondere sieht er in den Abläufen an Gerichten und Staatsanwaltschaften keine besondere Komplexität, die sich in erheblicher Weise von Verwaltungsabläufen in anderen Verwaltungsbereichen abhebt.

Personaleinsatz in den Gerichten und Staatsanwaltschaften

In seinem Jahresbericht 2021 forderte der LRH für den Personaleinsatz in den Gerichten und Staatsanwaltschaften, Aufgaben im Innendienst verstärkt auf Tarifbeschäftigte zu verlagern und den Justizwachtmeisterdienst vorrangig für die bedeutender gewordenen Sicherheitsaufgaben einzusetzen.¹¹⁰ Das Justizministerium stellte in Aussicht, einem Teil der Empfehlungen zu folgen.

¹⁰⁸ Jahresbericht 2023, S. 108 „Justiz – effizienter verwalten“.

¹⁰⁹ Drs. 19/6122, S. 6.

¹¹⁰ Jahresbericht 2021, S. 241 „Justizwachtmeisterdienst – neu und nachhaltig ausrichten“.

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte in den Stabsbereichen der Polizei

Im Jahresbericht 2016 hob der LRH hervor, dass der Anteil der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in den Stabsbereichen der Polizei zu hoch war und diese verstärkt von vollzugsfremden Aufgaben zu entlasten sind. Der LRH wies u. a. auf die dahinterstehenden wirtschaftlichen Aspekte hin: Denn insbesondere wegen ihrer niedrigeren Pensionsaltersgrenze kostet ihr Einsatz deutlich mehr als der Einsatz von Verwaltungspersonal.¹¹¹ Die Polizei signalisierte, künftig weniger Polizeivollzugspersonal in den Stäben einsetzen zu wollen.

Lehrkräfteeinsatz außerhalb des Klassenzimmers

Auch im Schulbereich fand der LRH Beispiele dafür, dass das Land Lehrkräfte fachfremd oder außerhalb des Schulbereichs einsetzte. Im Jahresbericht 2022 zeigte der LRH auf, dass Landespersonal an über 75 % der Grundschulen mit IT-Administrationsaufgaben belastet war. IT-Administration ist jedoch eine kommunale Aufgabe, die von Bund und Land mit erheblichen Finanzmitteln unterstützt wird.¹¹² Ferner zeigte der LRH in seinem Jahresbericht 2023 auf, dass Verwaltungsaufgaben viel Zeit der Lehrkräfte binden. Mittels einer Hochrechnung verdeutlichte der LRH, dass im Schuljahr 2020/21 Lehrkräfte im Umfang von 286 Vollzeiteinheiten nicht vollständig für pädagogische Aufgaben zur Verfügung standen, sondern stattdessen das Schulgirokonto verwalteten.¹¹³ Auch die Abordnungspraxis und die Gewährung von Anrechnungsstunden führte dazu, dass beispielsweise im Schuljahr 2020/21 Lehrkräfte im Umfang von 1.277 Vollzeiteinheiten nicht

¹¹¹ Jahresbericht 2016, S. 20 „Mehr Polizei auch ohne mehr Personal!“.

¹¹² Jahresbericht 2022, S. 141 „IT-Administration an Grundschulen weiterhin auf Kosten des Unterrichts“.

¹¹³ Jahresbericht 2023, S. 66 „Kassensturz in den Schulen: Lernmittel, Schulfahrten, Reisekosten“.

für den Schulbereich zur Verfügung standen.¹¹⁴ Im Schuljahr 2011/12 lag der Umfang noch bei 657 Vollzeiteinheiten.¹¹⁵

7.2 Unterrichtserteilung im Sekundarbereich I: Plan und Wirklichkeit

Die regelmäßig veröffentlichten Daten des Kultusministeriums zur Unterrichtsversorgung bilden nicht den Anteil des nach Stundenplan erteilten Unterrichts in den Schulen ab. Dieser lag in den Schuljahren 2022/23 und 2023/24 bei durchschnittlich 81 %.

Das Kultusministerium verzichtet auf die Erhebung des planmäßig erteilten Unterrichts an den Schulen. Diese Daten wären notwendig, um die knappen Lehrkräfte-Ressourcen gezielt einzusetzen.

Unterrichtsversorgung in Niedersachsen

Den Schulen in Niedersachsen standen im Schuljahr 2022/23 rd. 1,35 Mio. Lehrerwochenstunden für den Unterricht zur Verfügung. Dabei handelt es sich allerdings um einen theoretischen Maximalwert.

Das Kultusministerium veröffentlicht zwar die statistischen Werte zur Unterrichtsversorgung. Diese erreichten in den Schuljahren 2023/24 und 2024/25 einen landesweiten schulformübergreifenden Durchschnittswert von 96,9 %. Im Schuljahr 2022/23 lag die Unterrichtsversorgung bei 96,3 %.

Die Werte zur Unterrichtsversorgung bilden jedoch nicht ab, wie viel des geplanten Unterrichts die Schülerinnen und Schüler tatsächlich erhalten.

¹¹⁴ Haushaltsplan 2025, Übersicht in den Erläuterungen zu Kapitel 07 10 Titel 422 11, S. 90.

¹¹⁵ Jahresbericht 2013, S. 83 „Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich“.

Tatsächlich erteilter Unterricht

Der Anteil des Unterrichts, der nach Stundenplan erteilt wird, liegt aufgrund verschiedener Einflussfaktoren niedriger als der statistische Wert der Unterrichtsversorgung. So führen unterschiedliche Anlässe wie Exkursionen, Projekte, Prüfungen und Elternsprechtage dazu, dass Unterricht nicht nach Stundenplan erteilt werden kann. Hinzu kommen Erkrankungen von Lehrkräften und sonstige persönliche Gründe.

Das Kultusministerium sah bislang davon ab, den planmäßig erteilten Unterricht zu erheben. Daher befragte der LRH alle 766 öffentlichen allgemeinbildenden Schulen des Sekundarbereichs I, welcher Anteil der geplanten Unterrichtsstunden tatsächlich erteilt wurde.

Dabei stellte der LRH die tatsächlich gehaltenen Unterrichtsstunden dem ursprünglich geplanten Unterricht gegenüber. Im Ergebnis konnten in den Schulen im Schuljahr 2022/23 durchschnittlich nur 81 % der Unterrichtsstunden nach Stundenplan erteilt werden.

Somit wurden durchschnittlich 19 % des Unterrichts – also jede fünfte Stunde – nicht nach Stundenplan erteilt. In diesen Stunden vertraten im besten Fall andere Lehrkräfte den Unterricht. In den anderen Fällen betreute nichtlehrendes Personal die Schülerinnen und Schüler oder der Unterricht entfiel sogar ersatzlos.

Organisation des Vertretungsfalls

Nach der Erlasslage sind alle Schulen verpflichtet, ein geeignetes Vertretungskonzept zu entwickeln, um Unterrichtsausfall weitestgehend zu vermeiden. Dennoch gaben nur 68,3 % der Schulleitungen an, Regelungen für Unterrichtsausfälle durch ein schriftliches Vertretungskonzept getroffen zu haben. Somit fehlte jeder dritten Schule das vorgeschriebene Vertretungskonzept.

Das Kultusministerium kündigte in seiner Stellungnahme an, zukünftig auf ein schriftliches Vertretungskonzept an allen Schulen hinzuwirken.

Unterrichtserteilung nach Schulformen

In den einzelnen Schulformen ergaben sich unterschiedliche Anteile von planmäßig erteilten Unterrichtsstunden:

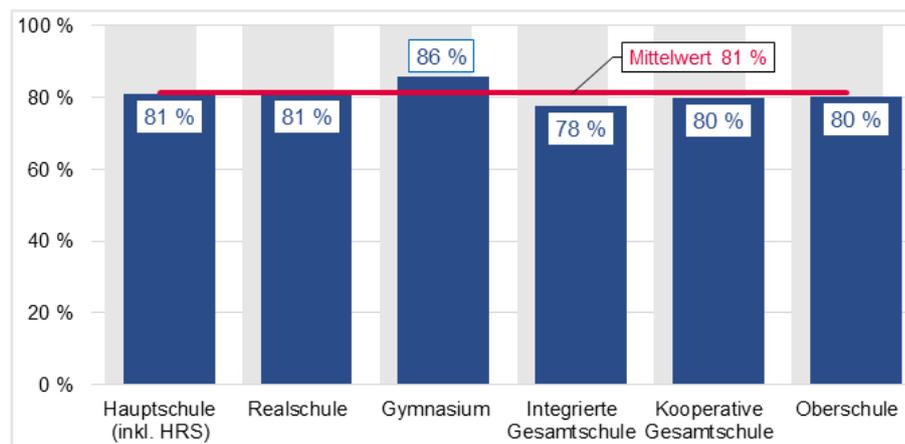


Abbildung 22: Planmäßig erteilter Unterricht im Schuljahr 2022/23

Die höchste Quote von 86 % stellte der LRH an den Gymnasien fest. Demgegenüber wiesen die Integrierten Gesamtschulen den niedrigsten Wert auf. Hier wurden 78 % der vorgesehenen Unterrichtsstunden planmäßig erteilt. Damit lagen diese acht Prozentpunkte unter dem Ergebnis der Gymnasien.

Ergebnis im Schuljahr 2023/24 bestätigt

Der LRH führte eine zweite Umfrage zur Unterrichtserteilung im Schuljahr 2023/24 durch, um mit diesen Vergleichsdaten die Feststellungen aus dem Vorjahr zu verifizieren.

Das Ergebnis des Schuljahres 2022/23 bestätigte sich: Die Schülerinnen und Schüler erhielten abermals nur durchschnittlich 81 % planmäßig erteilten Unterricht. Ebenso wiesen die differenzierten Auswertungen nach Schulformen fast identische Ergebnisse zum

vorhergehenden Schuljahr auf. Die höchste Quote von 86 % stellte der LRH wieder bei den Gymnasien fest.

Regionale Unterschiede

Der LRH wertete die Daten der einzelnen Schulen für beide Schuljahre nach ihrer Zugehörigkeit zu den Regionalen Landesämtern für Schule und Bildung (RLSB) aus.

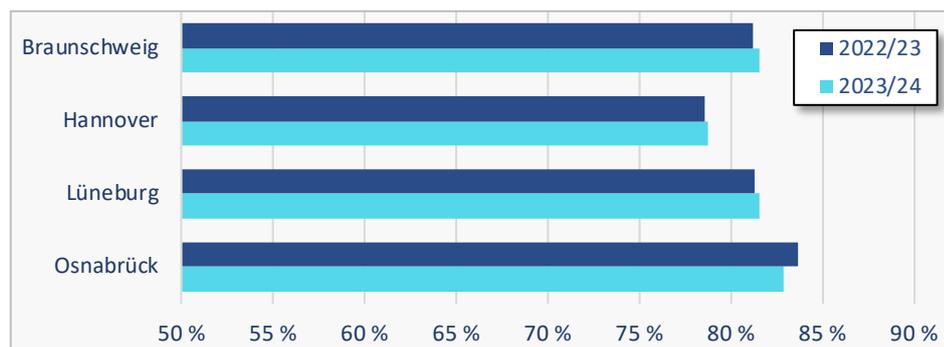


Abbildung 23: Planmäßige Unterrichtserteilung nach RLSB

Danach zeichnete sich das RLSB Osnabrück in beiden Schuljahren durch den höchsten Anteil an planmäßig erteiltem Unterricht aus. Demgegenüber erreichten die Schulen in dem RLSB Hannover durchschnittlich mit rd. 79 % jeweils den niedrigsten Wert.

Innerhalb des RLSB Hannover lag der planmäßig gehaltene Unterricht im Schuljahr 2022/23 in sechs von acht Landkreisen durchschnittlich unterhalb des Landesschnitts von 81 %. Ein ähnliches Ergebnis ermittelte der LRH für das Schuljahr 2023/24. Die geringsten Quoten wiesen in beiden Schuljahren sowohl die Stadt und die Region Hannover als auch der Landkreis Schaumburg auf.

Demgegenüber lagen im RLSB Osnabrück von insgesamt 17 Landkreisen in beiden Schuljahren nur zwei unter dem Landesdurchschnitt.

Zudem zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen beim Anteil des planmäßig erteilten Unterrichts. So lagen die

niedrigsten Werte des Schuljahres 2022/23 in den Landkreisen Schaumburg, Verden und der Region Hannover 16 Prozentpunkte unterhalb des Anteils an planmäßig erteiltem Unterricht im Landkreis Wittmund.

Statistische Erhebung anderer Länder

Abgesehen von Niedersachsen und dem Saarland erheben alle Bildungsministerien den Unterrichtsausfall. Sie halten die Erkenntnisse einer Unterrichtsausfallstatistik für hilfreich, um ihre Ressourcen zu lenken.

Demgegenüber betrachtet das Niedersächsische Kultusministerium die Erhebung des Unterrichtsausfalls lediglich als zusätzlichen Aufwand. Das Ministerium erkennt keinen Wert für die Steuerung.

Fazit

Das Kultusministerium konnte zum Schuljahr 2024/25 die Unterrichtsversorgung zumindest stabilisieren. Inwieweit sich dies auf die Quote des planmäßig erteilten Unterrichts auswirken wird, lässt sich mit den derzeitigen Auswertungen des Kultusministeriums nicht feststellen.

Der LRH moniert, dass das Kultusministerium im Gegensatz zu anderen Ländern die Daten zur Unterrichtserteilung geringschätzt. Mit der statistischen Erhebung könnte das Kultusministerium einen validen Überblick über die planmäßig erteilten Unterrichtsstunden gewinnen. Dies gilt sowohl für besonders betroffene Unterrichtsfächer als auch für schulformbezogene und regionale Unterschiede.

Erst mit diesen Kenntnissen über die Unterrichtserteilung kann das Kultusministerium die knappen Lehrkräfte-Ressourcen gezielt einsetzen.

Das Kultusministerium merkte in seiner Stellungnahme an, dass der schulische Bildungsauftrag über den Stundenplan hinausgehe. Der LRH verkennt nicht, dass auch in außerunterrichtlichen Kontexten Kompetenzen erworben werden. Sein Hauptaugenmerk lag jedoch darauf, erstmals die Abweichung des tatsächlich erteilten Unterrichts vom ursprünglichen Stundenplan quantitativ zu erfassen.

7.3 Personalplanung in der Steuerverwaltung unzureichend

Trotz einer Pensionierungswelle und fortschreitender Digitalisierung hat das Finanzministerium keine belastbare Planung für den Personalbedarf der Steuerverwaltung. Das Finanzministerium nutzt die vorhandenen Zahlen zwar für die laufende Personalverteilung auf die Finanzämter, nicht jedoch für eine längerfristige Planung, um die zukünftige Handlungsfähigkeit der wichtigsten Einnahmeverwaltung sicherzustellen.

Die Ausbildungskapazität der Steuerakademie wurde in den vergangenen Jahren nicht immer ausgeschöpft, obwohl der Personalmangel bereits seit Jahren besteht.

Pensionierungswelle in der Steuerverwaltung

Die rd. 12.800 Beschäftigten der Steuerverwaltung sichern die Steuereinnahmen von jährlich rd. 52 Mrd. €, mit denen das Land und der Bund ihre Aufgaben erfüllen. In den Jahren 2024 bis 2027 scheidet voraussichtlich rd. ein Viertel aller Beschäftigten aus.¹¹⁶ Vor diesem Hintergrund prüfte der LRH, ob die Steuerverwaltung über eine strukturierte und bedarfsgerechte Personalplanung verfügt und wie sie die Herausforderung der großen Pensionierungswelle angeht. Dabei ist neben dem Demografischen Wandel auch die Digitalisierung zu berücksichtigen.

¹¹⁶ Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 04.03.2024.

Personalbedarfsberechnung

Ein zentrales Instrument einer Personalplanung ist eine Personalbedarfsberechnung. Sie zeigt den aktuellen und zukünftigen Personalbedarf auf und ist Basis für personalwirtschaftliche Entscheidungen.

Das Finanzministerium ermittelt seinen Personalbedarf auf der Grundlage standardisierter Zeitbedarfe für bestimmte Aufgaben in den Finanzämtern. Diese Zeitbedarfe werden jährlich mit aktuellen Fallzahlen fortgeschrieben und nach Aussage des Finanzministeriums ggf. inhaltlich angepasst.

Die ermittelten Werte sind jedoch nicht ausreichend aktuell. Ein Beispiel: Für telefonische Auskünfte bei Arbeitnehmerfällen¹¹⁷ werden 5,04 Minuten für jede Steuererklärung angesetzt. Das ergibt pro Jahr über 16 Arbeitstage je Arbeitskraft. Der Zeitbedarf wurde im Jahr 2006 ermittelt, im Jahr 2021 überprüft und unverändert belassen. Zwischenzeitlich veränderten digitale Wege wie das ELSTER-Online-Portal die Information und Kommunikation erheblich. Der Wert erscheint dem LRH veraltet, da nur noch in wenigen Fällen eine telefonische Auskunft erfolgen dürfte. Im Übrigen spricht es gegen die Qualität der Überprüfung, dass sich der Wert nach über 15 Jahren nicht einmal in der zweiten Nachkommastelle veränderte.

Auch die Realitätsnähe der Personalbedarfsberechnung zweifelt der LRH an. So weist die Berechnung eine angestiegene Lücke zwischen dem benötigten und dem vorhandenen Personal auf: Diese stieg von 500 Vollzeitkräften im Jahr 2015 auf 1.950 Vollzeitkräfte im Jahr 2024. Demnach wäre aktuell rd. jede sechste erforderliche Stelle nicht besetzt. Wenn tatsächlich so viel Personal fehlen sollte, stellt sich die Frage, wie die Finanzämter über einen so langen Zeitraum trotzdem ihre Aufgaben erledigen konnten. Zudem nutzt das Finanzministerium die Personalbedarfsberechnung nicht für die Bemessung des

¹¹⁷ Arbeitnehmerfälle sind Fälle der Veranlagung von Personen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit.

Personals. Die eigene Personalbedarfsberechnung setzte das Finanzministerium nicht in die Haushaltsplanung um.

Das Finanzministerium teilte hierzu mit, dass kein Anlass bestehe, die Personalbedarfsberechnung in Zweifel zu ziehen. Die Lücke zwischen dem errechneten Personalbedarf und dem vorhandenen Personal führe zu einer zusätzlichen Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und in der Folge zu einer suboptimalen Aufgabenwahrnehmung. Der LRH zweifelt eine Mehrbelastung nicht an. Die tatsächliche Erledigung des jährlichen Arbeitsanfalls bei akzeptabler Qualität trotz lt. Personalbedarfsberechnung enormen Personalmangels seit über einem Jahrzehnt werfen allerdings Zweifel an den Zahlen auf.

Kurzfristige Personalplanung ohne längerfristige Prognose

Das Finanzministerium nutzt die Personalbedarfsberechnung momentan vorwiegend für die Verteilung des Personals auf die einzelnen Finanzämter. Das vorrangige Ziel der Personalbedarfsberechnung ist nicht die strategische Personalplanung. Lt. Finanzministerium zeige die Personalbedarfsberechnung „nicht den zukünftigen Personalbedarf auf“. Eine über den jeweiligen Ausbildungszeitraum (zwei bzw. drei Jahre) hinausgehende Prognose für den Personalbedarf erstellt das Finanzministerium nicht. Veränderungen wie zunehmende Digitalisierung und automatisierte Bearbeitung von Steuererklärungen gehen somit nicht erkennbar in die Personalplanung ein – obwohl durch Digitalisierung viele einfachere Aufgaben wegfallen werden.

Das Finanzministerium vertritt hierzu die Auffassung, dass Digitalisierungsanstrengungen „weder vom Zeitpunkt ihres Wirksamwerdens noch von ihrer quantitativen Auswirkung her bestimmbar“ seien. Deren Aufnahme in eine Personalplanung wäre eine „Datengrundlagen entbehrende Spekulation“. Aus Sicht des LRH ist es jedoch notwendig, die bedeutenden Einflussgrößen abzuschätzen und einzubeziehen. Ohne eine belastbare Personalbedarfsplanung kann das Finanzministerium nicht zielgerichtet steuern und die zukünftige Handlungsfähigkeit der wichtigsten Einnahmeverwaltung nicht sicherstellen.

Verstärkter Steuerungsbedarf durch höhere Personalabgänge

Der demografische Wandel verändert die Altersstruktur der Beschäftigten: Lt. dem aktuellen Personalstrukturbericht des Landes wird es im Geschäftsbereich des Finanzministeriums¹¹⁸ noch bis zum Jahr 2035 einen erhöhten Altersabgang geben – auch im Vergleich mit der gesamten Landesverwaltung. Rd. 25 % Beschäftigte mehr als im Durchschnitt¹¹⁹ werden in den Ruhestand wechseln.

Im Geschäftsbereich des Finanzministeriums weist die Gruppe der 35- bis 44-Jährigen einen deutlich geringeren Anteil als die Vergleichsgruppe der Landesverwaltung auf. Hingegen ist die Gruppe der 55-Jährigen und älter überproportional vertreten.

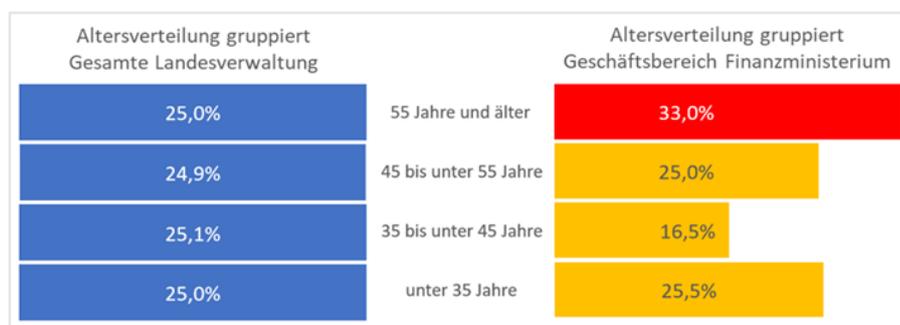


Abbildung 24: Altersverteilung gruppiert – gesamte Landesverwaltung und Geschäftsbereich Finanzministerium

Bereits im Jahr 2009 kannte das Finanzministerium die problematischen Folgen des demografischen Wandels und hätte anfangen können zu reagieren. Der Vergleich mit der gesamten Landesverwaltung zeigt, dass in anderen Teilen der Landesverwaltung ein Ungleichgewicht der einzelnen Altersgruppen zueinander nicht entstanden ist.

¹¹⁸ Der Geschäftsbereich besteht aus dem Finanzministerium, dem Landesamt für Steuern Niedersachsen, dem Landesamt für Bau und Liegenschaften, dem Landesamt für Bezüge und Versorgung sowie deren nachgeordnete Dienststellen.

¹¹⁹ Rd. 25 % mehr entsprechen rd. 1.000 Beschäftigten.

Einstellungsplanung und Auswirkung auf den Personalbestand

Das Finanzministerium plant die Einstellungen anhand der jeweils voraussichtlichen Pensionierungen. Eine über die dreijährige Ausbildungszeit hinausgehende vorausschauende Einstellungsplanung erfolgt nicht.

Das Finanzministerium nutzte die vorhandene Ausbildungskapazität für den ehemals gehobenen Dienst in der Vergangenheit nicht immer vollständig. Eine Erhöhung der Maximalkapazität erfolgte auch erst im Jahr 2024. Bis einschließlich des Jahres 2027 soll für diese Personengruppe jeweils bis zur Kapazitätsgrenze eingestellt werden. Dabei rechnet das Finanzministerium realistisch mit tatsächlichen Zugängen von 80 % der Nachwuchskräfte, welche ihre Ausbildung erfolgreich abschließen werden.

Der LRH berechnete die Entwicklung des Personalmangels im ehemals gehobenen Dienst überschlägig: Wenn, wie dargestellt, die Ausbildungskapazität lt. Finanzministerium ab dem Jahr 2028 wieder zurückgefahren wird, kann bis zum Jahr 2038 nicht einmal das gegenwärtige Niveau des Personalbestands gehalten werden.

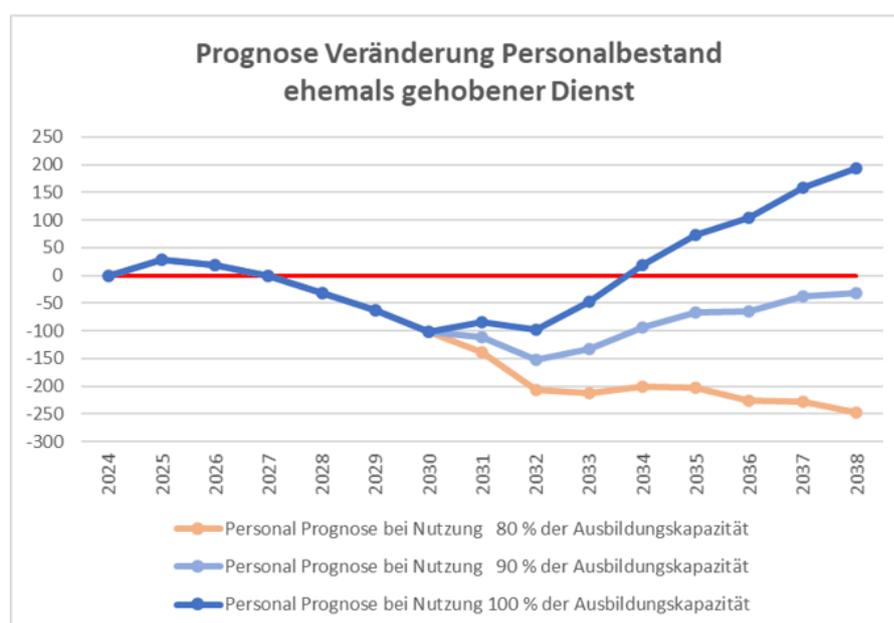


Abbildung 25: *Prognose Veränderung Personalbestand ehemals gehobener Dienst*

Die Grafik zeigt die prognostizierte Veränderung des Personalbestands des ehemals gehobenen Dienstes bis zum Jahr 2038 abhängig von der Nutzung der Ausbildungskapazitäten der Steuerakademie. Nur eine vollständige Auslastung der Ausbildungskapazitäten bis mindestens zum Jahr 2038 kann langfristig den Personalbestand sichern und die bestehende Lücke im ehemals gehobenen Dienst von derzeit rd. 950 Vollzeiteinheiten zum Bedarf wieder etwas schließen. Geringere Ausbildungszahlen würden den Personalmangel verschärfen.

Auswirkungen der Digitalisierung

Mit fortschreitender Digitalisierung kann die Steuerverwaltung ihre Leistung mit weniger Personal erbringen. Einfache und standardisierte Vorgänge werden automatisiert, sodass sich die Beschäftigten auf anspruchsvollere Aufgaben konzentrieren können. Zwar baut die Steuerverwaltung die Digitalisierung seit Jahren mit viel Geld aus. Das Finanzministerium kann jedoch keine belastbaren Aussagen zu dem sich dadurch verändernden Personalbedarf treffen. Prognostiziert hat das Ministerium die Veränderungen bislang nicht und hat dies auch zukünftig nicht vor. Dies kritisiert der LRH.

Die wegfallenden einfacheren Aufgaben senken den Bedarf an Beschäftigten des ehemals mittleren Dienstes. Trotzdem fährt das Finanzministerium die Ausbildung in diesem Bereich nicht zurück. Im Gegenteil: Es bildet mehr Personal in diesem Segment aus als in dem für die höher qualifizierten Aufgaben.¹²⁰ Und dies, obwohl neues Personal im Regelfall mehr als 40 Jahre im aktiven Dienst sein wird. Heute verschleppte Anpassungen haben somit langfristige Auswirkungen. Der LRH fordert, die Anzahl der Einstellungen für den ehemals mittleren Dienst kritisch zu hinterfragen und zu verringern. Das Finanzministerium ist hierzu gegensätzlicher Auffassung. Bedarfsminderungen würden durch neue Aufgaben (die u. a. erst durch Digitalisierung entstehen) und die weiter zunehmende Komplexität des Steuerrechts

¹²⁰ Im Jahr 2024 gab es für den ehemals mittleren Dienst 328 Ausbildungsplätze, für den ehemals gehobenen Dienst 273 Ausbildungsplätze.

mehr als ausgeglichen. Die Komplexität des Steuerrechts spricht aus Sicht des LRH aufgrund der anspruchsvolleren Tätigkeiten allerdings für eine Stärkung des ehemals gehobenen Dienstes und nicht für unverändert hohe Einstellungen im ehemals mittleren Dienst.

Abschließend zeigt die Personalsituation nach Einschätzung des LRH sehr deutlich auf, wie unumgänglich es ist, die Digitalisierung energisch voranzutreiben, um die höhere Effizienz zum Abfedern des Personalmangels zu nutzen.

8 Organisation und Aufgabenkritik als wichtige Weichenstellungen

Das vom Land im Jahr 2024 eingeleitete Geschäftsprozessmanagement bietet den Ressorts die Chance, die Grundlage für eine digitale und wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung zu schaffen. Anläufe für Reformmaßnahmen in den vergangenen zwanzig Jahren betrachteten nur Teilbereiche und blieben ohne nachhaltige Wirkung.

8.1 Wo steht das Land bei Organisation und Aufgabenkritik?

Um die Auswirkungen des Personal- und Fachkräftemangels auf die Landesverwaltung abzumildern, sind Organisation und Aufgabenwahrnehmung kontinuierlich anzupassen. Hierfür muss das Land ermitteln, welche Aufgaben in welcher Form wahrzunehmen sind und welches Personal dafür erforderlich und verfügbar sein wird. Daher sieht der LRH seit Jahren die Notwendigkeit, der Personalplanung eine systematische Aufgabenkritik sowie regelmäßige Organisationsuntersuchungen zugrunde zu legen. Zugleich muss das Land Wege finden, das Wissen der Fachkräfte besser zu bündeln. Hierbei spielt auch die Digitalisierung eine wichtige Rolle.

Bestandsaufnahme und Bewertung der Aufgaben

Die bislang letzte umfassende Reform der Landesverwaltung mit Querschnittswirkung bzw. einer grundlegenden Aufgabenneuordnung nahm die Landesregierung im Jahr 2004 vor. Zuletzt richtete die Landesregierung Anfang des Jahres 2019 die Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ ein, deren Untersuchungsgegenstand jedoch von vornherein weite Teile der

Landesverwaltung¹²¹ und damit den Großteil der Landesaufgaben von der Betrachtung ausnahm.¹²²

Im Jahr 2022 stellte der LRH fest, dass eine Mehrheit der Dienststellen und Behörden des Landes keinen systematischen Überblick über die eigenen Aufgaben hatte. Dadurch fehlte die Grundlage für eine umfassende Aufgabenkritik. Der LRH zeigte ferner auf, dass nur 60 % der Behörden und Dienststellen des Landes in den fünf Jahren zuvor nach eigenen Angaben überhaupt Aufgabenkritik betrieben.¹²³

Im Ergebnis führte das Land seit mittlerweile 20 Jahren keine umfassende Bestandsaufnahme und Bewertung der Aufgaben und Strukturen der Landesverwaltung durch, obwohl eine ressortübergreifende Aufgabenkritik eine zentrale Grundlage zur Bewältigung des demografischen Wandels darstellt.¹²⁴

Anfang des Jahres 2024 beschloss die Landesregierung, den Aufgabenbestand kritisch zu überprüfen und in geeigneter Weise zu verringern sowie die Umsetzung der verbleibenden Aufgaben zu vereinfachen.¹²⁵ Dieser Prozess erfolgt im Rahmen eines sogenannten Geschäftsprozessmanagements. Der LRH begrüßt die eingeleiteten Schritte. Die Ergebnisse wird er nach Vorliegen näher betrachten.

Synergien durch Shared Services und länderübergreifende Fachverbände

Bei der Analyse der Aufgaben sollten nach Auffassung des LRH auch jene identifiziert werden, die sich für eine zentrale Aufgabenwahrnehmung (sogenannte Shared Services) eignen. Hierzu gehören z. B. Querschnittsaufgaben, die für die Funktionsfähigkeit der Behörde von

¹²¹ Ausgenommen waren die Bereiche Schule/Bildung, Bauverwaltung, Hochschulen/Wissenschaft, Polizei, Justiz sowie Steuer. Das entspricht mehr als 80 % des Personalbestands.

¹²² Regierungskommission Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen – Abschlussbericht vom 10.03.2020.

¹²³ Jahresbericht 2022, S. 197 „Organisationsdefizite in der Landesverwaltung“.

¹²⁴ Siehe Fn. 123.

¹²⁵ Link zur Internetseite des Landes „Einfacher. Schneller. Günstiger“.

Bedeutung sind, aber die fachliche Zuständigkeit der Ressorts grundsätzlich nicht beeinflussen.

Bisher bestehen Shared Services in Niedersachsen nur in wenigen Aufgabenbereichen. So nimmt das Niedersächsische Landesamt für Beihilfe und Versorgung zentral u. a. die Aufgaben Besoldung und Reisekostenabrechnung wahr. Beschaffungen übernimmt das Logistikzentrum Niedersachsen zentral für die Landesverwaltung. Der Zentrale Fahrdienst Niedersachsen bietet u. a. Personentransporte, Post- und Kurierdienste sowie Materialtransporte an.

Neben einer Zentralisierung von Aufgaben innerhalb der Landesverwaltung können auch länderübergreifende Fachverbände dazu beitragen, durch gemeinschaftliche arbeitsteilige Aufgabenerfüllungen Ressourcen einzusparen und Fachkräfte zu bündeln. Beispiele für länderübergreifende Fachverbände sind „KONSENS“ für eine koordinierte Softwareentwicklung im Bereich der Steuerverwaltung und der „e²-Verbund“ in der Justiz zur gemeinsamen Entwicklung und Pflege von Software für die elektronische Aktenführung.

Steuerungsdefizite

9 Chancen vergeben – Fachkräftestrategie sollte ressortübergreifend gesteuert werden

Bei der Fachkräftestrategie der Landesregierung für die Jahre 2022 bis 2027 findet weder eine zentrale Steuerung noch eine ressortübergreifende Wirkungs- und Erfolgskontrolle statt. Damit verpasst die Landesregierung die Chance, die Maßnahmen der Ministerien optimal aufeinander abzustimmen und so bessere Wirkungen zu erzielen.

Die weit überwiegende Mehrheit der Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels einschließlich aller Förderrichtlinien hätte es auch ohne die Fachkräftestrategie gegeben.

Aktivitäten zur Fachkräftesicherung

Seit vielen Jahren zeichnet sich ab, dass in einzelnen Berufen, Branchen und Regionen Fachkräfte fehlen. Die Bekämpfung des Fachkräftemangels bildet daher einen arbeitsmarkt-, bildungs- und wirtschaftspolitischen Schwerpunkt verschiedener Landesregierungen. Im Jahr 2014 startete die damalige Landesregierung mit verschiedenen Partnern¹²⁶ die Fachkräfteinitiative Niedersachsen (FKI). Diese wurde in den folgenden Legislaturperioden fortgesetzt.

Auch die aktuelle Landesregierung beschloss die Fortsetzung und Weiterentwicklung der FKI. Wesentliches Element der FKI sollte eine von mehreren Ministerien¹²⁷ unter Federführung des Ministeriums für

¹²⁶ Partner der Fachkräfteinitiative sind u. a. Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kammern, die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit, die kommunalen Spitzenverbände sowie die Arbeitsgemeinschaft Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge in Niedersachsen.

¹²⁷ Beteiligt waren neben dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung das Kultusministerium, das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung und das Ministerium für Wissenschaft und Kultur.

Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung erarbeitete und mit den Partnern der FKI abgestimmte ressort- und branchenübergreifende Fachkräftestrategie sein. Im Juni 2023 stellte das Ministerium den Partnern der Fachkräfteinitiative die ausgearbeitete Fachkräftestrategie (FKS) vor. Hinweise und Anregungen der Partner flossen darin ein, soweit dies einvernehmlich möglich war. Allerdings konnte nicht jeder Partner allen Strategiepunkten zustimmen. Das Ergebnis des Diskussionsprozesses war deshalb nicht – wie ursprünglich geplant – eine gemeinsame Strategie aller Partner der FKI, sondern eine alleinige Strategie der Landesregierung.

Fehlender Überblick über Maßnahmen

Obwohl die FKS eine Strategie der Landesregierung ist, gibt es keine zentrale Steuerung und keine Vorgaben darüber, welche Maßnahmen der FKS zugeordnet werden. Die Ministerien entscheiden daher selbst, welche Maßnahmen – oder nach jeweiliger Bezeichnung Initiativen, Programme, Vorhaben oder Projekte – mit Fachkräftebezug sie der FKS zuordnen. In der Landesregierung besteht kein Gesamtüberblick über alle Maßnahmen der Ressorts zur FKS.

Auch wenn das Sozialministerium Besprechungen zur FKS organisiert und Berichte mit den Ressorts abstimmt, erfolgt keine zentrale Steuerung der Maßnahmen insgesamt. Auch die Haushaltsmittel zur Umsetzung der FKS werden nicht ressortübergreifend gesteuert. Die Landesregierung kann so die Vorhaben der verschiedenen Ministerien zu den Handlungsfeldern der Strategie nicht optimal aufeinander abstimmen oder bündeln. Dies ist jedoch insbesondere dann geboten, wenn eine Verbesserung der Fachkräftesituation die Zusammenarbeit verschiedener Ministerien erfordert. So sind beispielsweise zur Bekämpfung des Mangels an IT-Fachkräften Maßnahmen an Schulen, an Universitäten, in Unternehmen, bei den Arbeitsagenturen und an vielen anderen Stellen denkbar. Eine zentrale Steuerung könnte zu besseren Ergebnissen führen als die bisherige dezentrale Steuerung.

Fehlende Zuordnung von Haushaltsmitteln zur Fachkräftestrategie

Bei einer Abfrage stellte der LRH fest, dass die Ministerien viele Maßnahmen der FKS zuordneten, die ohnehin geplant waren. In den Ressorts wären nahezu alle Maßnahmen zur Fachkräftesicherung auch ohne die FKS umgesetzt worden. Dies galt insbesondere für alle Richtlinien, die die Ressorts der FKS zuordneten.

Um den Erfolg der FKS bewerten zu können, muss klar sein, welche Maßnahmen der Ressorts durch die Strategie ausgelöst wurden. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO erfordert bei einer ressortübergreifenden Strategie eine entsprechende Steuerung unter Einbeziehung des Mitteleinsatzes.

Der LRH kritisiert, dass die Höhe der Haushaltsmittel zur Umsetzung der FKS unklar ist: Eine Zuordnung zur FKS findet im Haushaltsplan nicht statt. Um einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz sicherzustellen, muss bei einer Strategie der Landesregierung das Gesamtvolumen der eingesetzten Haushaltsmittel nachvollziehbar sein.

Keine Zielfestlegungen und Wirkungskontrollen

Mit Beginn der FKI im Jahr 2014 legte eine Arbeitsgruppe Indikatoren fest, um die Entwicklung der Fachkräftesituation nachverfolgen zu können. Problematisch ist dabei, dass es sich bei den Indikatoren ausschließlich um allgemeine Arbeitsmarktdaten aus amtlichen Statistiken handelt:¹²⁸ Weder für den Erfolg der Strategie insgesamt noch für einzelne Maßnahmen haben die Landesregierung und die Partner der FKI zentrale Indikatoren mit Zielwerten festgelegt. Auch bildeten die ausgewählten Indikatoren regionale Entwicklungen sowie die Fachkräftesituation in einzelnen Branchen nicht ab. Damit erfolgten keine Wirkungskontrollen und Erfolgsmessungen.

¹²⁸ Indikatoren sind z. B. die Anzahl der Arbeitslosen, die Teilzeitbeschäftigungsquote, die Anzahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger sowie die Tarifbindungsquote.

Für die FKS verringerte die Landesregierung ab dem Jahr 2023 die Anzahl der Indikatoren. Eine wesentliche inhaltliche Änderung war damit jedoch nicht verbunden. Eine ressortübergreifende Wirkungs- und Erfolgskontrolle fand weiterhin nicht statt. Damit vergibt die Landesregierung die Chance, erfolgreiche Maßnahmen auszuweiten, um so noch mehr Wirkungen zu erzielen. Im Gegenzug könnten wenig wirksame Maßnahmen beendet werden.

Die Landesregierung benannte in der FKS zwar abstrakte Ziele, hinterlegte sie aber nicht konkret und messbar. Dies steht im Widerspruch zu den Verwaltungsvorschriften zur LHO, die bei sämtlichen finanzwirksamen Maßnahmen eine begleitende und eine abschließende Erfolgskontrolle vorschreiben.¹²⁹

Für wirtschaftlichen Mitteleinsatz sind konkrete Zielfestlegungen notwendig

Der LRH hält es für notwendig, dass die Landesregierung bei Strategien zunächst eine übergeordnete Analyse durchführt, um Bereiche zu priorisieren. Für diese Bereiche sind dann zentral konkrete Ziele festzulegen. Weiterhin muss – um einen effizienten und wirtschaftlichen Ressourceneinsatz sicherzustellen – anhand objektiv messbarer Kriterien nachvollziehbar sein, ob die Ziele erreicht wurden. Dies setzt eine ressortübergreifende Steuerung voraus.

Stellungnahme des Ministeriums und Würdigung

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es „strategische Ziele“ benenne und diese konkret seien. Hierzu weist der LRH darauf hin, dass es sich dabei in der Regel entweder um abstrakte Ziele („Weiterbildung ausbauen“) oder um abstrakte Maßnahmen („Weiterbildungsstrategie erarbeiten“) handelt. Konkrete Ziele, die messbar,

¹²⁹ Verwaltungsvorschrift Nr. 2.3.6 zu § 7 LHO.

ambitioniert und zeitlich bestimmt sind, sind bisher nicht regelmäßige Grundlage der FKS.

Das Sozialministerium bestätigte, dass ein vollständiger Überblick über alle Einzelbeiträge der Ressorts nicht bestehe. Dies sei mit einem zu hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Das Ministerium beschränke sich auf einen Gesamtüberblick. Eine zentrale Steuerung sei nicht praktikabel und widerspreche dem Ressortprinzip. Die Ministerien könnten am effektivsten den Erfolg einzelner Maßnahmen beurteilen.

Auch bestätigte das Sozialministerium, dass für die Umsetzung der FKS keine zentralen Haushaltsmittel zur Verfügung stünden. Dies sei sachgerecht, weil etliche Maßnahmen mehreren Zielen dienen. Die FKS selbst sei nicht finanzrelevant. Die Ministerien könnten Entscheidungen sachgerechter und effizienter treffen und trügen die Verantwortung für die Einhaltung der LHO. Gleichzeitig stellte das Ministerium in Aussicht, dass die zu erstellenden Zwischen- und Abschlussberichte zur FKS mehr Transparenz zum Mitteleinsatz schaffen werden.

Der LRH bleibt bei seiner Position, dass eine Landesstrategie nicht nur einen Überblick ohnehin laufender Maßnahmen liefern, sondern darüber hinaus auch steuernde Impulse geben muss. Sonst genügt dies nicht den Ansprüchen, die an eine Strategie der Landesregierung zu stellen sind. Außerdem vergibt die Landesregierung mit dem Verzicht auf eine übergreifende Steuerung die Chance, die Maßnahmen der Ministerien zur Fachkräftesicherung besser aufeinander abzustimmen, um insgesamt mehr Wirkung zu erzielen.

10 Sondervermögen Digitalisierung – unzureichende Steuerung und Kontrolle

Die Landesregierung investiert über ein Sondervermögen mehr als 1 Mrd. € in die Digitalisierung Niedersachsens. Im Teilbereich Verwaltung strebte sie die Transformation zu einer elektronischen Verwaltung an. Dieses Ziel erreichte sie aufgrund unzureichender Steuerung und Priorisierung nicht. Eine Kontrolle der Mittelverwendung und des Erfolgs der finanzierten Maßnahmen fand nicht ausreichend statt.

Sondervermögen Digitalisierung

Der Landtag beschloss im Jahr 2018 das Gesetz über das Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen. Diesem Sondervermögen wurden bisher insgesamt 1,05 Mrd. € zugeführt.

Die Landesregierung beschloss im selben Jahr den Masterplan Digitalisierung als „Strategie Niedersachsens zur digitalen Transformation“.¹³⁰ Sie priorisierte dabei zunächst den Ausbau einer „leistungsfähigen und zukunftssicheren digitalen Infrastruktur, die flächendeckend im ganzen Land zur Verfügung steht“¹³¹. Hierfür sah die Landesregierung insgesamt rd. 488 Mio. € aus dem Sondervermögen Digitalisierung vor. Die verbleibenden Mittel, mehr als eine halbe Milliarde Euro, plante sie, für die Digitalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung einzusetzen. Diese Mittel verteilte die Landesregierung auf die Ressorts. Der Masterplan Digitalisierung war dabei nicht alleinige Grundlage der Mittelzuweisung.

¹³⁰ „Die Strategie Niedersachsens zur digitalen Transformation. Masterplan Digitalisierung“, Link zur Internetseite der Landesregierung (Abruf am 06.01.2025).

¹³¹ Siehe Fn. 130.

Unzureichende Steuerung und Priorisierung

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung verwaltet das Sondervermögen.¹³²

Die Auswahl und Priorisierung der Projekte erfolgen jedoch eigenverantwortlich durch die Ministerien. Diese können nicht verausgabte Projektmittel ohne Beschränkungen in andere eigene Maßnahmen verschieben oder für neue Projekte nutzen. So ersetzen Dienststellen z. B. veraltete Software und kaufen zusätzliche Hardware. Das Wirtschaftsministerium nahm seit der erstmaligen Mittelaufteilung durch das Finanzministerium keine Nachsteuerung oder ressortübergreifende Priorisierung von Maßnahmen z. B. nach Dringlichkeit vor. Das Ministerium sieht in seiner Rolle als Vermögensverwalter keine Zuständigkeit für eine übergreifende Steuerung. Es erhielt für die Verwaltung des Sondervermögens auch kein zusätzliches Personal.

In Sondervermögen bereitgestellte Mittel sind bestmöglich zur Erreichung des gesetzlich vorgegebenen Ziels einzusetzen. Für einen effizienten und effektiven Einsatz der Mittel ist eine ausgeprägte Steuerung erforderlich. Die Landesregierung betonte, dass sie die „Digitalisierung als eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe“ ansehe.¹³³ Sie hätte dementsprechend eine zweckgerichtete – auch ressortübergreifende – Priorisierung und ggf. notwendige Nachsteuerung etablieren müssen. Der LRH ist der Ansicht, dass die Landesregierung so die mit dem Masterplan beschlossene Digitalisierungsstrategie schneller und umfassender hätte umsetzen können.

Die Steuerung für ein Sondervermögen in der vorliegenden Größenordnung erfordert nicht nur Personalressourcen, sondern auch Durchsetzungsrechte. Dies hätte nach Ansicht des LRH bereits bei Einrichtung des Sondervermögens und Zuweisung der Aufgabe an das Wirtschaftsministerium berücksichtigt werden müssen.

¹³² § 7 des Gesetzes über das Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen.

¹³³ Link zur Internetseite der Staatskanzlei (Abruf am 06.01.2025).

Der LRH erwartet, dass die Landesregierung zukünftig die notwendigen Investitionen in die Digitalisierung ressortübergreifend priorisiert. Sie sollte ggf. noch verfügbare Restmittel aus den bisherigen Maßnahmen gezielt für diese priorisierten Maßnahmen verwenden.

Das Wirtschaftsministerium teilte mit, die Landesregierung werde der vom LRH erwarteten Priorisierung mit ihrer neuen Digitalstrategie, dem „Digitalisierungsfahrplan“, nachkommen. Vom Ressortprinzip würde die Landesregierung dabei jedoch nicht abweichen.

In der Stellungnahme bleibt unklar, ob die verbleibenden Mittel ressortübergreifend oder nur innerhalb der Ressorts neu priorisiert werden. Der Hinweis des Wirtschaftsministeriums auf das „Ressortprinzip“ weist auf eine weiterhin eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftung durch die Ressorts hin. Der LRH erwartet daher nicht, dass die oben dargestellten Probleme der mangelnden Priorisierung und Steuerung behoben werden. Aufgrund dessen hält er an seiner Kritik fest.

Unzureichende zentrale Vorgaben

Die Mittel des Sondervermögens Digitalisierung dürfen nur für investive (Förder-)Maßnahmen zum Ausbau der digitalen Infrastruktur und der Digitalisierung verwendet werden.¹³⁴ Sie sind also zweckgebunden. Nach der Begründung im Gesetzentwurf umfassen Ausgaben für Investitionsmaßnahmen „allgemein Ausgaben für die Planung, Beschaffung und Implementierung von IT-Infrastrukturen und Basisdiensten [...], die in einem finalen Zusammenhang mit der Durchführung der jeweiligen Maßnahme stehen“¹³⁵.

Die Landesregierung machte keine verbindlichen Vorgaben, welche Ausgaben diese Formulierung konkret umfasst. Das Wirtschafts-

¹³⁴ §§ 2, 4 des Gesetzes über das Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen.

¹³⁵ Drs. 18/772.

ministerium als Vermögensverwalter führte mit den anderen Ministerien neun Informationsveranstaltungen durch und beriet auf Nachfrage zu den zulässigen Ausgaben. Es veränderte dabei im Laufe der Zeit die für diese Ausgaben geltenden Kriterien. Darüber informierte es die Ministerien in den Informationsveranstaltungen, nicht aber alle mittelverwendenden Dienststellen. In der Folge kam es zu einer unterschiedlichen Handhabung. So finanzierte z. B. ein Ministerium Beratungsleistungen in Millionenhöhe über das Sondervermögen. Eine andere Dienststelle ging davon aus, dass derartige Leistungen nicht aus dem Sondervermögen finanzierbar seien.

Der LRH empfiehlt, dass die Landesregierung konkretisierende Bestimmungen für die Auslegung der investiven (Förder-)Maßnahmen vorgibt. Nur so kann eine einheitliche und am Zweck des Gesetzes ausgerichtete Mittelverwendung gewährleistet werden.

Das Wirtschaftsministerium legte in seiner Stellungnahme dar, es habe die Empfehlung des LRH aufgenommen und bereits ein Dokument mit häufig gestellten Fragen zum Investitionsbegriff erarbeitet. Das Dokument werde derzeit mit dem Finanzministerium abgestimmt.

Dies begrüßt der LRH. Es bleibt jedoch fraglich, ob das Dokument den gewünschten Effekt einer einheitlichen Handhabung erzielen wird. Der LRH empfiehlt daher weiterhin, anstelle einer Handreichung verbindliche Vorgaben zu schaffen.

Unzureichende Kontrolle

Das Wirtschaftsministerium als Vermögensverwalter schreibt auf Basis der Informationen aus den Ressorts den sogenannten Maßnahmenfinanzierungsplan fort. Es unterrichtet halbjährlich den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages über die Mittelverwendung.

Das Ministerium führte keine über die Buchungen im Haushaltswirtschaftssystem hinausgehende Prüfung der Mittelverwendung durch. Es prüfte nicht, ob die mittelverwendenden Stellen

- nur Ausgaben für investive Maßnahmen planen und tätigen,
- die Wirtschaftlichkeit und den Erfolg der Maßnahmen gemäß § 7 LHO untersuchen.

Die Verantwortung hierfür sieht das Ministerium allein bei den mittelverwendenden Dienststellen. Bei den vom LRH geprüften Maßnahmen lag nur zu einem von zehn geprüften Projekten eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Die Mittelanmeldungen für alle anderen Projekte basierten stattdessen auf groben Schätzungen der Dienststellen. Die nach § 7 LHO vorgeschriebenen Erfolgskontrollen führte keine der geprüften Dienststellen durch.

Die Auswirkungen der mangelnden Kontrolle zeigten sich an folgendem Beispiel: Das Landesamt für Denkmalpflege nutzte mit Zustimmung des zuständigen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur Mittel des Sondervermögens, um für ein Projekt in großem Umfang befristet Personal einzustellen. Und das, obwohl dem Landesamt für Denkmalpflege und dem Ressort bekannt war, dass die Mittel des Sondervermögens hierfür nicht verwendet werden durften. Das Wirtschaftsministerium hatte nach Abstimmung mit dem Finanzministerium zuvor die Einrichtung einer Haushaltsstelle, aus der Personalausgaben gezahlt werden könnten, abgelehnt. Das Landesamt für Denkmalpflege buchte Personalausgaben deshalb auf Haushaltsstellen, die für völlig andere Zwecke vorhanden waren, um das Personal aus dem Sondervermögen finanzieren zu können. Dies kostete rd. 5,7 Mio. € und somit fast 88 % der insgesamt für die Maßnahme bereitgestellten Mittel. Damit verstieß das Landesamt gegen die Vorgaben der LHO.

Das Wirtschaftsministerium wusste durch die beantragte Haushaltsstelle für Personalausgaben, dass das Landesamt für Denkmalpflege eigenes Personal finanzieren wollte. Dennoch sah es von einer Kontrolle ab. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur erklärte, künftig die LHO einzuhalten und die Vorgaben zum Sondervermögen Digitalisierung zu beachten. Der Verstoß gegen die Vorgaben des Wirtschafts- und des Finanzministeriums zum Sondervermögen bleibt jedoch folgenlos.

Das Wirtschaftsministerium bestätigte, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur auch Personalkosten aus dem Sondervermögen Digitalisierung finanziert habe. Das Wirtschaftsministerium sei nach dem Vertrauensgrundsatz von einer rechtmäßigen Verwendung der Mittel ausgegangen. Es begründete dies mit der eigenverantwortlichen Mittelbewirtschaftung durch die Ressorts und den gesetzlichen Vorgaben. Für die „Vollkontrolle“ aller Buchungen der Ressorts sei in erheblichem Umfang zusätzliches Personal erforderlich. Dieses würde zudem einen sehr hohen Bürokratieaufwand verursachen. Das Wirtschaftsministerium werde daher alle Ressorts noch einmal in der vorgenannten Handreichung unter anonymisiertem Verweis auf das oben genannte Beispiel auf die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen hinweisen.

Der LRH kritisiert, dass das Wirtschaftsministerium sich trotz der Hinweise auf einen möglichen Verstoß auf den Vertrauensgrundsatz zurückzog. Zumindest in diesem Fall hätte das Ministerium die Mittelverwendung kontrollieren müssen.

Der LRH hält weiterhin zusätzliche Kontrollmaßnahmen durch das Wirtschaftsministerium für erforderlich. Es muss sich dabei nicht um eine Vollkontrolle aller Buchungen handeln. Die Kontrollmaßnahmen müssen sicherstellen, dass die Mittelverwendung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zum Sondervermögen und der LHO erfolgt. Dies gilt umso mehr, da das Wirtschaftsministerium die detaillierte Auslegung, welche Ausgaben aus dem Sondervermögen zulässig sind, nur als Handreichung erstellt. Verbindliche Regelungen für die Mittelverwendung fehlen somit weiterhin.

11 Niedersächsische Bildungscloud – im Schulalltag bisher kaum genutzt

Seit dem Jahr 2020 bietet das Kultusministerium den Schulen die Niedersächsische Bildungscloud als digitale Lernplattform an. Im Jahr 2023 nutzten über drei Viertel der Schulen die Niedersächsische Bildungscloud selten oder gar nicht.

Das Kultusministerium will die Bildungscloud weiterentwickeln und flächendeckend einführen. Eine regelmäßige und nachhaltige Nutzung im Schulalltag wird jedoch nur gelingen, wenn die Bildungscloud als bedarfsgerechte und funktionsfähige Lösung anerkannt ist.

Konzeption der Niedersächsischen Bildungscloud

Das Kultusministerium startete im Jahr 2016 das Projekt „Niedersächsische Bildungscloud“ (NBC). Die NBC sollte die zentrale und einheitliche digitale Lernplattform an Niedersachsens Schulen werden: Eine virtuelle Plattform, mit der Lernende und Lehrende gemeinsam oder individuell, schulintern oder schulübergreifend unabhängig von Raum und Zeit arbeiten können.

Die Finanzierung der NBC erfolgte bisher zum großen Teil mit Bundesmitteln aus dem Digitalpakt Schule. Die Entwicklungs- und Betriebskosten, die bis zum Sommer 2024 auf das Land entfielen, gab das Kultusministerium mit rd. 21 Mio. € an.

Im März 2020 zog die COVID-19-Pandemie langfristige Schulschließungen nach sich. Die NBC deckte noch nicht alle Funktionalitäten ab und war insofern noch nicht einführungsreif. Zur Unterstützung des „Lernens zu Hause“ bot das Land kurzfristig sämtlichen Schulen die NBC an.

Tatsächliche Nutzung der NBC

Ende des Jahres 2023 war lt. Angaben des beauftragten IT-Dienstleisters der Großteil der Schulen bei der NBC registriert. Da weder das Kultusministerium noch der IT-Dienstleister über Daten zur tatsächlichen Nutzung der NBC verfügten, befragte der LRH alle öffentlichen weiterführenden allgemeinbildenden Schulen sowie berufsbildenden Schulen.

Trotz der hohen Registrierungszahl nutzten viele Schulen die NBC nur selten oder gar nicht im Unterricht.

Von den 880 befragten Schulen gaben 51 % an, die NBC überhaupt nicht zu nutzen. Weitere 28 % nutzten die NBC weniger als einmal pro Halbjahr.

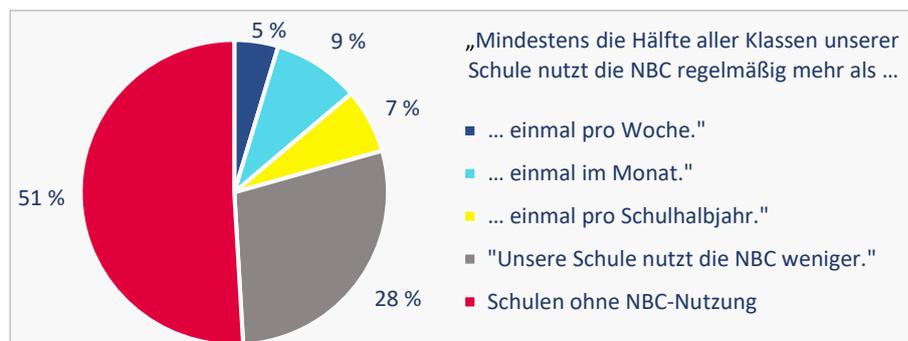


Abbildung 26: *Wie oft nutzten die befragten Schulen die NBC im Schuljahr 2022/23?*

Lediglich 40 Schulen (5 %) gaben an, dass mindestens die Hälfte ihrer Klassen die NBC mindestens einmal pro Woche nutzte.

Aussagen der Schulen über die NBC

Der LRH fragte die Schulen konkret nach ihren Erfahrungen mit der NBC. Er ordnete die 454 frei formulierten Aussagen acht Erfahrungsbereichen zu.

Rückmeldungen aus den Schulen (geclustert)	Anzahl
Nutzung bettermarks / Ergänzung zum Schulangebot	123
zufrieden	14
nicht anwenderfreundlich / erfüllt nicht die Erwartungen	99
kein Mehrwert	92
zu spät eingeführt	60
nur für überschulische Nutzung eingesetzt (Fortbildungen etc.)	45
keine Zeit für Einführung / schlechte Anwenderbegleitung	13
fehlende Infrastruktur in der Schule	8

Abbildung 27: Erfahrungen der Schulen mit der NBC

In positiven Aussagen stellten die Schulen die NBC als Ergänzung des Schulangebots dar, z. B. für Teambesprechungen, Fortbildungen oder Konferenzen. Darunter waren viele Schulen, die die NBC insbesondere aufgrund der kostenfreien Bereitstellung der Software „bettermarks“ lobten. Diese sonst kostenpflichtige Software für den Mathematikunterricht war bereits vor Einführung der NBC in vielen Schulen im Einsatz.

Gründe für die geringe Nutzung der NBC

Aus den Erfahrungsberichten der Schulen lassen sich Gründe für die geringe Nutzung der NBC ableiten. So berichteten 99 Schulen, dass die NBC nicht anwenderfreundlich sei und ihre Erwartungen nicht erfülle. Die Schulen meldeten, dass insbesondere die Zusammenführung verschiedener Anwendungen unter dem Dach der NBC nicht funktioniert habe und das Angebot an Bildungsinhalten in der NBC nicht überzeugend sei. Die Erwartung, mit der NBC als führendes System durch einmalige Anmeldung ein Zugangstor zu vielen weiteren Angeboten zu haben, habe sich nicht erfüllt.

92 Schulen erkannten in der NBC keinen Mehrwert für ihre Arbeit. So erachteten viele Lehrkräfte das vom Kultusministerium propagierte Ziel der NBC, eine umfängliche Vernetzung und übergreifende Zusammenarbeit der Schulen untereinander zu ermöglichen, nicht als notwendig.

Weitere 60 Schulen bemängelten, dass das Kultusministerium die NBC zu spät eingeführt habe. Sie nutzten oft seit Jahren andere Softwareprodukte zur Schulorganisation und im Unterricht.

An anderen Schulen kritisierten die Lehrkräfte, dass für die (noch) unausgereifte NBC kein kurzfristiger Support zur Verfügung gestanden habe.

Technische Ausstattung der Schulen und alternative Lernplattformen

Ob und wie Lernplattformen an den Schulen eingesetzt werden, hängt nicht nur vom Produkt selbst, sondern auch von den technischen und personellen Voraussetzungen ab. Schulen berichteten von noch immer technisch unzulänglicher Ausstattung, fehlendem WLAN und nicht funktionierenden Supportstrukturen. Das Kultusministerium bestätigte, dass im Jahr 2023 nicht alle Schulen digital angebunden und ausgestattet waren und somit die NBC vermutlich noch gar nicht systematisch im Schulalltag nutzen konnten.

In einigen Schulen waren bereits vor dem Angebot der NBC im Jahr 2020 private Anbieter mit ihren Softwarelösungen vertreten. Weitere Schulen warteten in der Phase der Schulschließungen nicht auf eine für sie kostenfreie Lösung des Kultusministeriums. Sie investierten in marktgängige Lernplattformen, die ihre konkreten Bedarfe deckten. Die Anbieter dieser Lernplattformen überzeugten mit kurzer Realisierungszeit und intensiver Begleitung der Schulen. Mit fortschreitender Zeit verstetigten sich diese Alternativen zur NBC.

Das Land beauftragte ab August 2021 einen IT-Dienstleister mit dem Betrieb und der Weiterentwicklung der NBC. Dieser fiel jedoch regelmäßig hinter Vereinbarungen zurück und verwaltete das Projekt eher, als dass er die NBC entwickelte. Das Kultusministerium merkte selbst an, dass das Projekt Bildungscloud mit dem gewählten IT-Dienstleister nicht die erforderliche Umsetzungsgeschwindigkeit aufnehme.

Weiterentwicklung der NBC

Die Schulen setzen die NBC nur in geringem Maße für den Unterricht ein. Der Entwicklungsstand erfüllt nicht den Anspruch einer landesweiten kollaborativen Lernplattform im Schulalltag. Die inzwischen weit verbreitete Nutzung anderer Softwarelösungen erschwert zusätzlich eine flächendeckende Einführung der NBC.

Gleichwohl beabsichtigt das Kultusministerium, den Betrieb der NBC auch nach dem aktuellen Projektende im Sommer 2026 fortzusetzen. Dabei solle sie zu einem Lernmanagementsystem weiterentwickelt werden, das neue Unterrichts- und Lernformen ermögliche. Das Kultusministerium will die potenziellen Nutzerinnen und Nutzer im Jahr 2025 über das deutlich verbesserte NBC-Angebot informieren und sie in die Nutzung einführen. Spätestens zum August 2026 sollen alle Schulen verbindlich an die NBC angebunden sein.

Allein die im Sommer 2024 beantragte Projektverlängerung bis zum Sommer 2026 belastet den Landeshaushalt mit weiteren rd. 10 Mio. €. Der Finanzbedarf für den anschließenden Betrieb und die Weiterentwicklung sowie die Höhe eines Zuschusses aus Bundesmitteln sind bisher ungeklärt.

Handlungsnotwendigkeiten

Das Kultusministerium will die NBC flächendeckend einführen. Es muss jedoch zuallererst die Schulen von der NBC überzeugen. Eine Informationskampagne über den verbesserten Leistungsumfang allein wird nicht ausreichen. Für die Akzeptanz der NBC wird entscheidend sein, die Anwenderfreundlichkeit zu verbessern, das Leistungsangebot zu erweitern sowie Supportstrukturen auszubauen. Dazu muss das Kultusministerium gemeinsam mit den Schülerinnen und Schülern sowie den Lehrkräften die konkreten Bedarfe der Schulen ermitteln und diese in die Weiterentwicklung der NBC einbeziehen. Hierbei sind auch die technischen Mindestanforderungen zu klären und an allen Schulen die Grundvoraussetzungen für die Digitalisierung sicherzustellen.

Der LRH bezweifelt, dass es mit dem aktuellen IT-Dienstleister gelingen wird, die NBC zu einer Softwarelösung auszubauen, deren Leistungsangebot und Support mit marktgängigen Produkten konkurrenzfähig sein wird. Er empfiehlt dringend, wirtschaftliche Alternativen zu prüfen.

Notwendige Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Einsatz der Landesmittel ist, dass die NBC regelmäßig und nachhaltig im Schulalltag genutzt wird. Deshalb muss die Weiterentwicklung der NBC dringend Geschwindigkeit aufnehmen. Außerdem empfiehlt der LRH, die NBC nach der Einführung neuer Funktionalitäten zu evaluieren.

Das Kultusministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die NBC zu Beginn des Jahres 2025 deutlich weiterentwickelt sei.

Der LRH begrüßt, dass das Kultusministerium gleichwohl die Impulse des LRH als Unterstützung für die Optimierung des Digitalisierungsprojekts erkennt.

12 Finanzämter: Landesweit 153 Mio. € zu wenig Gewerbesteuer für die Gemeinden

Finanzämter ließen zur Ermittlung der Gewerbesteuer fälschlicherweise Kürzungen der Bemessungsgrundlage von mehr als 408 Mio. € zu. Dadurch entgingen den Gemeinden in den geprüften Fällen mehr als 36 Mio. € Gewerbesteuer. Landesweit hochgerechnet geht der LRH von 153 Mio. € ausgefallener Gewerbesteuer aus.

15 Mio. € weiteren Gewerbesteuerausfall konnten die Finanzämter nach den Hinweisen des LRH noch verhindern.

Unzureichende digitale Unterstützung und Bearbeitungsmängel sind wesentliche Gründe für die Fehler. Bei den geprüften Fällen betrug die Fehlerquote bis zu 73 %.

Ausgangslage

Die Gewerbesteuer steht den Gemeinden zu.¹³⁶ Bevor diese den Steuerbetrag festsetzen, ermitteln die Finanzämter die Besteuerungsgrundlagen. Hierfür wird der Gewinn des Gewerbebetriebs um vorgesehene Hinzurechnungen und Kürzungen bereinigt. Zu den Kürzungen gehören die sogenannte einfache und die erweiterte Grundstückskürzung.¹³⁷ Die Grundstückskürzung dient dem Ziel, eine Doppelbelastung mit Grundsteuer und Gewerbesteuer abzumildern bzw. auszuschließen. Die erweiterte Grundstückskürzung umfasst den Teil des Gewerbeertrags, der auf die Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes entfällt.

Der LRH prüfte die erweiterte Grundstückskürzung bei sechs Finanzämtern für die Veranlagungszeiträume (VZ) 2013 bis 2020. In diesen Zeiträumen erreichten die Beträge der erweiterten Grundstücks-

¹³⁶ Bund und Länder sind durch eine Umlage mit einem kleinen Anteil am Gewerbesteueraufkommen beteiligt.

¹³⁷ § 9 Nr. 1 Satz 1 bzw. Sätze 2 bis 6 Gewerbesteuergesetz (GewStG).

kürzung landesweit mehr als 3 Mrd. €, bei den geprüften Finanzämtern mehr als 731 Mio. €. Hiervon überprüfte der LRH 624 Mio. €. Er stellte bei Kapitalgesellschaften in 73 % der Fälle und bei Personengesellschaften in 54 % der Fälle Fehler fest.

Ausschlussgründe und fehlerhafte Kürzungen

Voraussetzung für die erweiterte Grundstücks Kürzung ist die ausschließliche Verwaltung und Nutzung eigenen Grundbesitzes. Darüber hinausgehende Tätigkeiten mit gewerblichem Bezug schließen die Kürzung grundsätzlich aus. Dann darf das Finanzamt lediglich die einfache Kürzung gewähren.

Der LRH stellte in verschiedenen Fallgestaltungen fest, dass die Finanzämter fälschlicherweise die erweiterte Grundstücks Kürzung akzeptierten und damit im Ergebnis die Gewerbesteuer zu niedrig angesetzt wurde:

a) Beteiligung an gewerblichen Personengesellschaften

Beteiligen sich Steuerpflichtige als Mitunternehmer an einer gewerblichen Personengesellschaft, ist die erweiterte Grundstücks Kürzung ausgeschlossen. Gewinne und Verluste der beteiligten Personengesellschaften sind in der Gewerbesteuererklärung einzutragen. Das kann das Finanzamt leicht erkennen. Der LRH stellte jedoch bei den geprüften Finanzämtern ungerechtfertigte Kürzungsbeträge von mehr als 12 Mio. € fest.

Mit einem maschinellen Abgleich der beantragten erweiterten Grundstücks Kürzung mit der Hinzurechnung bzw. Kürzung der Beteiligungserträge könnte das Finanzamt diese Fälle leicht identifizieren. Jedoch fehlt ein digitaler Prüfhinweis, der die Bearbeiterinnen und Bearbeiter zur Prüfung auffordert.

- b) Das Grundstück dient dem Gewerbebetrieb eines Gesellschafters

Die erweiterte Kürzung ist zudem ausgeschlossen, wenn Grundbesitz ganz oder zum Teil dem Gewerbebetrieb eines Gesellschafters dient.¹³⁸

In einem Beispielsfall waren Eheleute an einer Personengesellschaft beteiligt, die mehrere Grundstücke vermietete. Auf einem Grundstück betrieb einer der Gesellschafter sein Einzelunternehmen „Hausmeisterservice und Grundstückshandel“. Die Eheleute waren an einer weiteren gewerblich geprägten GmbH & Co. KG beteiligt. Diese betrieb ebenfalls auf dem Grundstück der Gesellschaft ihren Gewerbebetrieb. Im Ergebnis diente das Grundstück der GmbH & Co. KG den Gewerbebetrieben der Gesellschafter. Für die VZ 2013 bis 2020 gewährte das Finanzamt fehlerhaft die erweiterte Grundstücks Kürzung von mehr als 1,7 Mio. €. Aufgrund der Hinweise des LRH will das Finanzamt die noch änderbaren Bescheide für die VZ 2019 und 2020 korrigieren.

Die Beanstandungen des LRH zu diesem Ausschlussgrund betrafen Kürzungsbeträge von mehr als 203 Mio. €.

- c) Vermietung von Betriebsvorrichtungen

Auch die Vermietung von Betriebsvorrichtungen für gewerbliche Zwecke schließt die erweiterte Kürzung aus. Hierzu gehören z. B. Arbeitsbühnen, Lastenaufzüge oder Verladeeinrichtungen. Hinweise auf Betriebsvorrichtungen kann das Finanzamt durch Mietverträge, das Anlagenverzeichnis oder die Akten des Grundstücks erhalten.

So vermietete in einem Fall eine Gesellschaft ein großes Kaufhaus. Für die VZ 2013 bis 2014 erklärte die Gesellschaft die erweiterte Grundstücks Kürzung von 613.843 €. Die Betriebsprüfung überprüfte diese VZ. Aus der Arbeitsakte der Betriebsprüfung ergaben sich Hinweise auf eine Hebebühne und eine Schaufensteranlage. Die Grund-

¹³⁸ § 9 Nr. 1 Satz 5 Nr. 1 GewStG.

stücksakte enthielt zudem Hinweise auf mehrere Lastenaufzüge. Die VZ 2015 bis 2017 mit einem Kürzungsvolumen von mehr als 2 Mio. € sah das Finanzamt nicht als prüfungswürdig an. Es beabsichtigt nunmehr, aufgrund des Hinweises des LRH die erweiterte Grundstücks-kürzung von mehr als 1,7 Mio. € für die VZ 2018 bis 2019 zu prüfen.

Der LRH stellte in diesen Fällen unberechtigte Kürzungsbeträge von mehr als 310 Mio. € fest.

d) Erlöse aus Nebentätigkeiten

Schließlich darf die erweiterte Grundstücks-kürzung nicht gewährt werden, wenn die Steuerpflichtigen Nebentätigkeiten gewerblichen Charakters ausüben. Hierunter fallen u. a. der Betrieb einer Photovoltaik-anlage, Hausmeister- und Gärtnerservice oder das Betreiben einer Parkpalette.

Solche Nebentätigkeiten kann das Finanzamt vielfach aus der Gewinn- und Verlustrechnung erkennen. Photovoltaikanlagen erkannte der LRH daneben auf Aufnahmen von Google Maps. Hohe Personalkosten, die offensichtlich über die Verwaltung des eigenen Grundbesitzes hinausgehen, sind ebenfalls ein Indiz für gewerbliche Nebentätigkeiten.

Der LRH beanstandete hierzu Kürzungsbeträge von mehr als 37 Mio. €.

Tätigkeit der Betriebsprüfung

Für mehr als 86 % der vom LRH überprüften Kürzungsbeträge war die Betriebsprüfung der Finanzämter zuständig. Sie sah vielfach die Steuerfälle nicht als prüfungswürdig an (54 Mio. € der beanstandeten Kürzungsbeträge) oder erkannte die Ausschlussgründe nicht (157 Mio. €). Anders als der Innendienst eines Finanzamts hat die Betriebsprüfung wesentlich mehr Zeit zur Überprüfung eines Steuerfalls. Zudem kann sie Details der Buchführung der Unternehmen einsehen, ihr sind die

gesellschaftlichen Beziehungen bekannt, und sie kann die Akten der Grundstücke hinzuziehen.

Landesweite Hochrechnung des Steuerausfalls

Auf Basis der festgestellten unzulässigen Kürzungsbeträge rechnete der LRH die unzulässigen Kürzungsbeträge auf landesweit mehr als 1,7 Mrd. € im 8-jährigen Prüfungszeitraum hoch.¹³⁹

Bei Kapitalgesellschaften führen die Fehler der Finanzämter zu einem Steuerausfall in voller Höhe. Hingegen können bei Personengesellschaften natürliche Personen die Gewerbesteuer auf ihre Einkommensteuer anrechnen lassen.¹⁴⁰ In diesen Fällen entsteht zwar für den Staat insgesamt kein Steuerausfall. Allerdings verlieren die Gemeinden Gewerbesteuer, während vor allem Land und Bund höhere Einkommensteuer vereinnahmen.¹⁴¹

Der LRH stellte in den geprüften Fällen bei Kapital- und Personengesellschaften¹⁴² Steuerausfälle von 21,6 Mio. € Gewerbesteuer fest. Durch die Anrechnung der Gewerbe- auf die Einkommensteuer kamen bei Personengesellschaften nochmals 14,4 Mio. € hinzu. Rechnet man die Summe von 36 Mio. € hoch, ergeben sich landesweit Ausfälle für die VZ 2013 bis 2020 von mehr als 153 Mio. € Gewerbesteuer.

Aufgrund der Hinweise des LRH konnten die geprüften Finanzämter Steuerausfälle von 15 Mio. € noch verhindern.

¹³⁹ Hochrechnungsfaktor 4,26 der festgestellten 408 Mio. €. Der Hochrechnungsfaktor ergibt sich aus den landesweiten Kürzungsbeträgen von rd. 3 Mrd. € im Verhältnis der Kürzungsbeträge der geprüften Finanzämter von 731 Mio. €.

¹⁴⁰ § 35 Abs. 1 Nr. 1 Einkommensteuergesetz.

¹⁴¹ Die Gemeinden sind am Aufkommen der Einkommensteuer lediglich zu 15 % beteiligt.

¹⁴² Sofern an den Personengesellschaften keine natürlichen Personen beteiligt sind.

Empfehlungen des LRH

Angesichts der massiven Bearbeitungsmängel empfiehlt der LRH verstärkte Schulungen des Innendienstes und der Betriebsprüfung der Finanzämter. Weiterhin sollte das EDV-System bei der erstmaligen Beantragung mit einem Prüfhinweis auf die Problematik aufmerksam machen. Zusätzlich schlägt der LRH vor, weitere Prüfhinweise einzuführen und bestehende zu verbessern. Schließlich empfiehlt der LRH die Einführung eines Fragebogens bei der ersten Beantragung der erweiterten Grundstücks Kürzung sowie einen Leitfaden für die Bearbeitung im Finanzamt. Hierzu machte der LRH konkrete Vorschläge.

Stellungnahme des Finanzministeriums und Würdigung

Das Finanzministerium wies darauf hin, dass für 35 % der Bemessungsgrundlage von 408 Mio. €, für die fälschlicherweise Kürzungen vorgenommen worden sind, noch eine Betriebsprüfung laufe oder vorgesehen sei. Zudem könne nicht von einem Bearbeitungsmangel ausgegangen werden, wenn die Betriebsprüfung Fälle nicht als prüfungswürdig angesehen habe. Die genannte fehlerhafte Bemessungsgrundlage reduziere sich somit für die acht VZ auf rd. die Hälfte.

Im Übrigen befürwortete das Finanzministerium die Empfehlungen des LRH. Die konkrete Umsetzung steht vielfach noch nicht fest.

Der LRH kann den Ausführungen des Finanzministeriums nur bedingt folgen. Die Betriebsprüfung griff nur in wenigen Fällen die zu Unrecht gewährten fehlerhaften Kürzungen auf. Hingegen erkannte sie bei durchgeführten Prüfungen fehlerhafte Kürzungsbeträge von 157 Mio. € nicht. Der LRH geht somit auch bei den derzeit stattfindenden Betriebsprüfungen von keiner abweichenden Bearbeitungsqualität aus. Zudem stufte die Betriebsprüfung viele Fälle unzutreffend als prüfungsunwürdig ein. Sie erkannte dabei die vorhandenen Risiken nicht.

Der LRH begrüßt die Zustimmung des Ministeriums zu seinen Verbesserungsvorschlägen und erwartet eine Umsetzung in absehbarer Zeit.

13 Landeseigene Liegenschaften brauchen bessere Steuerung

Seit dem Jahr 2005 unterzog die Landesregierung sowohl die Bauverwaltung als auch die Liegenschaftsverwaltung mehreren Reformprozessen. Dabei stellte sie den Reformen keine Aufgabenkritik voran. Zudem betrachtete sie die beiden Verwaltungszweige getrennt voneinander, obwohl deren Aufgaben eng miteinander verflochten sind.

Die Daten über die Liegenschaften sind lückenhaft und deshalb für Steuerungszwecke nur bedingt zu gebrauchen. Dies erschwert die Beratung der Nutzer in Immobilienangelegenheiten.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, die Aufgabenbereiche Bauen und Liegenschaften inhaltlich deutlich stärker zu verzahnen und die Nutzer stärker einzubinden.

Ausgangslage

Die Liegenschaftsverwaltung mit ihren rd. 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist für das Sondervermögen Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen verantwortlich. Dieses umfasst rd. 5.300 Bauwerke mit ca. 3,4 Mio. m² Nutzfläche, u. a. Verwaltungs-, Forschungs- und Laborgebäude. Zudem ist sie federführend für die Unterbringung der gesamten Landesverwaltung in eigenen und angemieteten Liegenschaften zuständig.¹⁴³

Für alle Planungs- und Bauangelegenheiten des Landes liegt die Zuständigkeit bei der Bauverwaltung mit ihren rd. 1.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dazu gehören neben Neubaumaßnahmen auch die Bauunterhaltung sowie die Sanierung und Modernisierung von Bestandsgebäuden.

¹⁴³ Verwaltungsvorschrift Nr. 4.2.3 zu § 64 LHO, Unterbringungsmanagement.

Beide Verwaltungen sind seit der Reform im Jahr 2010 zwar unter dem Dach des Niedersächsischen Landesamts für Bau und Liegenschaften vereint. Sie nehmen ihre Aufgaben jedoch bis heute weitgehend getrennt voneinander wahr. Die angestrebten Synergien bei den Arbeitsabläufen blieben aus. Auch eine bessere Abstimmung und Zusammenarbeit untereinander und mit den Nutzern finden bei der Unterbringung von Landeseinrichtungen wie Behörden und Hochschulen nicht statt.

Aktuell sind drei Akteure am Unterbringungsprozess beteiligt:

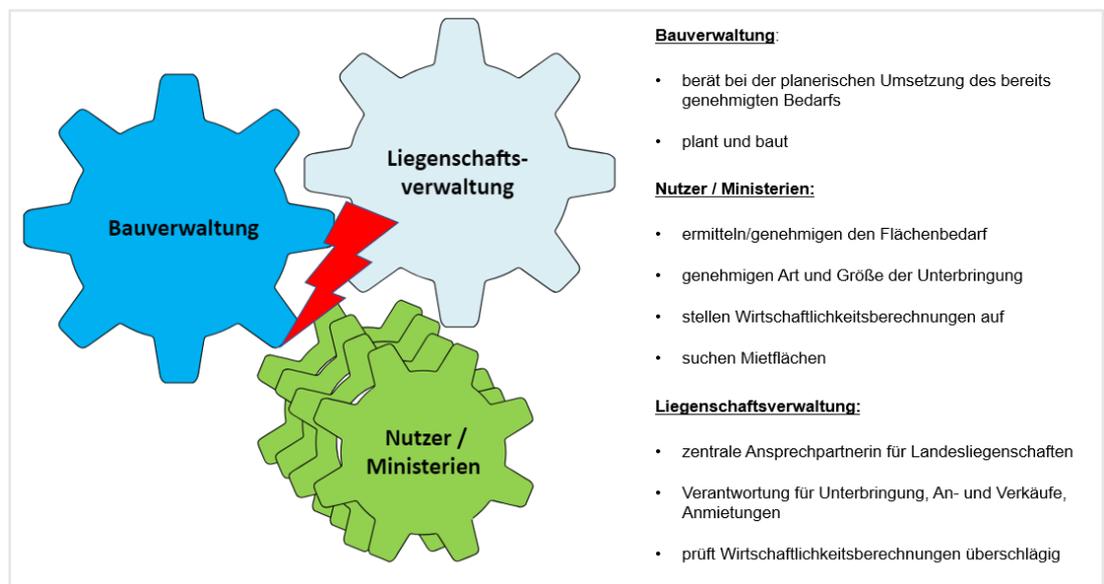


Abbildung 28: Zusammenwirken der Beteiligten

Aufgrund der bestehenden Verwaltungsvorschriften sind das bisherige Zusammenwirken und die Aufgabenverteilung zwischen den Beteiligten nicht zielgerichtet. Diesbezüglich stellte der LRH in vergangenen Prüfungen und Jahresberichten Folgendes fest:

- Der Liegenschaftsverwaltung fehlt der vollständige Überblick über die Anzahl der zum Sondervermögen Liegenschaftsfonds gehörenden Gebäude.
- Die liegenschaftsbezogenen Daten sind lückenhaft. So sind angemietete Liegenschaften teilweise nicht dokumentiert. In anderen Fällen sind Gebäude doppelt erfasst. Eine Unterscheidung

nach Flächenarten¹⁴⁴ findet nicht statt.¹⁴⁵ Zudem besteht keine Verknüpfung zwischen diesen Flächen und der Anzahl der dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Somit fehlt die Grundlage für einen ressortübergreifenden flächenbezogenen Vergleichsmaßstab.

- Nutzer erstellen Wirtschaftlichkeitsberechnungen für ihre eigene Unterbringung. Diese werden von der Liegenschaftsverwaltung nur überschlägig geprüft. Dabei hinterfragt sie die Annahmen der Nutzer nicht, obwohl diese oft nicht stimmig sind.
- Bei räumlichen oder funktionalen Änderungen ermitteln die Nutzer ihren Flächenbedarf ohne Mitwirkung der Bauverwaltung. Erst nachdem das zuständige Ministerium den Bedarf genehmigt hat, beginnt die Bauverwaltung mit der Beratung, wie dieser planerisch und baulich umgesetzt werden kann. Der genehmigte Bedarf gilt als gesetzt und mögliche Flächeneinsparungen werden nicht mehr geprüft.
- Nutzer mieten teilweise eigenständig Flächen an, ohne die Liegenschaftsverwaltung zu informieren. In der Folge können diese Flächen nicht in das Liegenschaftssystem eingepflegt werden und verstärken dadurch die lückenhafte Datenlage. In diesen Fällen ist nicht sichergestellt, dass die wirtschaftlichste Variante der Unterbringung gewählt wurde. Eine Steuerung durch die Liegenschaftsverwaltung ist so nicht möglich.

Der LRH vertritt daher die Auffassung, dass die Immobilienverwaltung des Landes zu reformieren ist.

¹⁴⁴ Z. B. Büros, Labore, Lagerflächen.

¹⁴⁵ Ausnahme: Behördenhäuser, hier sind die Daten im Jahr 2024 erfasst.

Wirksame und wirtschaftliche Strukturen schaffen

Um den eigenen Anforderungen wie z. B. dem Klimaschutz und der angestrebten Flächenreduzierung gerecht werden zu können, müsste die Landesregierung die Verantwortung in den Bereichen Bauen und Liegenschaften stärker bündeln. Andernfalls besteht beispielsweise die Gefahr, dass energetisch besonders schlechte Gebäude mit hohen Kosten saniert werden,¹⁴⁶ ohne zu wissen, ob diese perspektivisch noch benötigt werden.

Für ein wirtschaftliches und gleichzeitig am Nutzerbedarf orientiertes Immobilienmanagement müssen Bau- und Liegenschaftsbereich sowie Nutzer gerade zu Beginn von Unterbringungsfragen im Sinne wirtschaftlicher Gesamtlösungen deutlich stärker zusammenarbeiten und ihre Kompetenzen und Kenntnisse bündeln:

- Die Bauverwaltung sollte bereits zu Beginn der Planung die Nutzer beraten, welche Räumlichkeiten diese für ihre Aufgaben benötigen. Der LRH hält es für zwingend erforderlich, dass diese Beratung vor der Genehmigung des Bedarfs durch das jeweilige Ministerium stattfindet, damit alle Informationen in die Entscheidung einfließen können.
- Mit der Liegenschaftsverwaltung zusammen kann im Anschluss geprüft werden, ob Landesgebäude vorhanden und nutzbar sind, diese neu errichtet oder Flächen angemietet werden müssen. Hierbei sind auch ressortübergreifende Lösungen zu prüfen.
- Die Beteiligten müssten u. a. die jeweiligen Verhältnisse vor Ort (z. B. Zustand von Liegenschaften), die Angemessenheit zukünftiger Unterbringungsanforderungen (z. B. Umfang von Archiven in Zeiten der Digitalisierung) und Arbeitsmodelle (z. B. Desk-Sharing, Telearbeit) einbeziehen.

¹⁴⁶ Klimaschutz jetzt! 4-Punkte-Plan der Landesregierung aus August 2022, Punkt „Worst first“.

Die Strukturen und Prozesse der Bau- und Liegenschaftsverwaltung sind daher so zu verändern, dass Schnittstellenprobleme und unklare Verantwortlichkeiten vermieden werden. Dazu sind die Verwaltungsvorschriften entsprechend anzupassen und begonnene Reformschritte endlich abzuschließen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium vertritt die Auffassung, dass die Verzahnung der Bauverwaltung mit der Liegenschaftsverwaltung durch die LHO hinreichend gegeben sei. Zudem sei eine persönliche Verzahnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beiden Verwaltungszweige durch die räumliche Nähe gewährleistet.

Ferner vertritt das Finanzministerium die Auffassung,

- dass der Datenüberblick der Liegenschaftsverwaltung bundesweit einmalig sei,
- die Mitarbeiterzahl in den Landesgebäuden keine liegenschaftsrelevanten Daten seien,
- die Verknüpfung der Liegenschaftsdaten mit den Personaldaten ein gesondertes IT-Projekt sei, das mittlerweile beauftragt worden sei, sowie
- die Bedarfsermittlung ausschließlich Angelegenheit des Nutzers sei und darüber das zuständige Ministerium entscheiden müsse.

Erwiderung des LRH

Die Auffassung des Finanzministeriums, dass eine ausreichende Verzahnung beider Verwaltungszweige bestehe, teilt der LRH nicht. Dies

zeigt sich exemplarisch am Neubauvorhaben der Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst am Standort Holzminden.¹⁴⁷

Die Darstellung des Finanzministeriums, dass der Datenüberblick der Liegenschaftsverwaltung bundesweit einmalig sei, verwundert den LRH. Das Finanzministerium konnte wiederholt die Anzahl seiner Gebäude im Liegenschaftsbestand nicht exakt benennen. Auch vorangegangene Prüfungen belegen die lückenhafte Datenlage. So kann die Vorgabe der Landesregierung, 10 % der Büroflächen einzusparen, nur dann erfüllt werden, wenn der Ausgangsbestand für die Flächenart „Büro“ bekannt ist. Dies ist aktuell nur bei den Behördenhäusern mit einem Flächenanteil von 23 % der Fall.

Der Einwand des Finanzministeriums, dass die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Landesgebäuden keinen liegenschaftsrelevanten Bezug habe, ist nicht nachzuvollziehen. Die Zusammenführung von Personenzahlen und Flächen ist vielmehr eine notwendige Grundlage für einen Vergleich. Das Finanzministerium selbst erläutert, dass die Zusammenführung ein separates IT-Projekt sei, welches sich aktuell in der Beauftragung befände.

Bereits im Jahr 2016 erklärte das Finanzministerium, dass in einem Pilotprojekt bei der Polizei bis zum Ende des Jahres 2018 die Flächen mit den Personaldaten zu einem effektiven Flächenbenchmark zusammengeführt werden und danach eine landesweite Umsetzung erfolgen solle.¹⁴⁸ Dieses ist bis heute nicht geschehen.

¹⁴⁷ Siehe Abschnitt IV, Nr. 15.

¹⁴⁸ Drs. 17/6784.

14 Jahrelanger Leerstand eines Hochschulgebäudes: Wissenschaftsministerium greift nicht ein

Seit dem Jahr 2021 nutzte die Stiftung Universität Hildesheim eine beim Land angemietete Liegenschaft in Hannover nicht mehr. Obwohl die Hochschule Hannover bereits seit dem Jahr 2018 Interesse an einer Übernahme dieser Flächen signalisiert hatte, wirkte das Ministerium für Wissenschaft und Kultur nicht auf eine zeitnahe Kündigung des Mietvertrags hin, sondern ließ langwierige Verhandlungen der Hochschulen zu. Dadurch entstand der Hochschule Hannover ein vermeidbarer Schaden von mehr als 500.000 €.

Hintergrund der Anmietung der Liegenschaft in Hannover

Ein Ergebnis des Hochschuloptimierungskonzepts der Landesregierung aus dem Jahr 2003 war die Schließung des Fachbereichs „Bildende Kunst“ an der Hochschule Hannover. Mit dieser Entscheidung ging die Professur „Künstlerischer Film“ im Jahr 2006 von der Hochschule Hannover auf die Universität Hildesheim über. Das Studienangebot verblieb allerdings am Standort Hannover. Über die bislang von der Hochschule Hannover genutzten landeseigenen Flächen schloss der Landesliegenschaftsfonds deshalb mit der Universität Hildesheim im Jahr 2007 einen unbefristeten Mietvertrag. Den jährlichen Mietzins von rd. 89.000 € gewährte das Land der Universität Hildesheim zusätzlich zur Finanzhilfe.

Verlagerung des Studienangebots nach Hildesheim führt zu Leerstand

Nach dem Ausscheiden des Stelleninhabers im Jahr 2018 zeichnete sich anlässlich der Neubesetzung der Professur eine Verlagerung des Studienangebots nach Hildesheim ab. Daraufhin beantragte die Hochschule Hannover beim Ministerium für Wissenschaft und Kultur, dass ihr die bislang von der Universität Hildesheim gemieteten Flächen zugewiesen werden. Das sollte dem seinerzeitigen Flächendefizit am

Standort Expo-Plaza begegnen und der Hochschule Hannover zugleich ermöglichen, andere Anmietungen bei Dritten zu kündigen. Im gleichen Antrag erklärte sich die Universität Hildesheim grundsätzlich zur Abgabe der Flächen bereit, erwartete aber wegen des zusätzlichen Raumbedarfs für die nach Hildesheim verlagerte Professur einen Ausgleich in Form eines Neubaus. Das Wissenschaftsministerium lehnte die Begehren der beiden Hochschulen jedoch ab.

In den folgenden Jahren verlagerte die Universität Hildesheim die Film- ausbildung sukzessive nach Hildesheim und betrieb das Filmstudio in Hannover nur noch eingeschränkt. Spätestens seit dem Jahr 2021 nutzte sie die Flächen in Hannover überhaupt nicht mehr. Gleichwohl kündigte die Universität Hildesheim den Mietvertrag mit dem Land nicht. Auch das Wissenschaftsministerium wirkte nicht auf eine Kündigung hin, obwohl der Leerstand der Liegenschaft bekannt war. Ebenso war dem Ministerium bekannt, dass die Hochschule Hannover Bedarf an dieser Liegenschaft angemeldet hatte.

Ministerium lässt langwierige Verhandlungen zu

In den Folgejahren bekräftigte die Hochschule Hannover gegenüber dem Wissenschaftsministerium und der Universität Hildesheim mehrfach ihr Interesse an der Übernahme der landeseigenen Liegenschaft, um Anmietungen bei Dritten aufgeben und Mietkosten von jährlich rd. 140.000 € einsparen zu können. Dies blieb jedoch ohne Erfolg, weil die Universität Hildesheim auf einem finanziellen Ausgleich für die Abgabe der Flächen beharrte. Auch der Vorschlag der Universität Hildesheim, mit der Hochschule Hannover einen auf fünf Jahre befristeten Untermietvertrag über die Flächen abzuschließen, führte nicht zum Ziel.

Das Wissenschaftsministerium nahm bei dem gesamten Prozess die Rolle des Beobachters ein: Anstatt selbst tätig zu werden, überließ es die Verhandlungen den beiden Hochschulen.

Universität Hildesheim kündigt den Mietvertrag erst nach Zusage einer Ausgleichszahlung

Erst nachdem der LRH das Ministerium anlässlich einer Prüfung auf die Problematik hingewiesen hatte, kam eine Vereinbarung zustande. Danach sollten ab dem Jahr 2025 befristet auf drei Jahre Haushaltsmittel von der Hochschule Hannover an die Universität Hildesheim verlagert werden. Im Gegenzug sollte die Universität Hildesheim den mit dem Land bestehenden Mietvertrag zum Ende des Jahres 2024 kündigen, um ab dem Jahr 2025 die Überlassung der Liegenschaft an die Hochschule Hannover zu ermöglichen.

Die überaus schleppende und passive Begleitung durch das Wissenschaftsministerium hatte zur Folge, dass die Hochschule Hannover ihrerseits eine Anmietung bei Dritten erst mit vierjähriger Verzögerung kündigen konnte. Durch die vermeidbaren Mietzahlungen für die Drittanmietung entstand der Hochschule Hannover ein finanzieller Schaden von mindestens 500.000 €.

Würdigung des LRH

Das Land hat mit seinen Ressourcen wirtschaftlich umzugehen. Dazu gehört auch, dass Landesgebäude möglichst durchgängig genutzt und Leerstände vermieden werden.

Das Wissenschaftsministerium hätte spätestens mit dem Leerstand im Jahr 2021 unverzüglich die Kündigung des zwischen dem Land und der Universität Hildesheim bestehenden Mietvertrags in die Wege leiten müssen. Außerdem hätte es dafür Sorge tragen müssen, dass die Räumlichkeiten umgehend der Hochschule Hannover dauerhaft zur Verfügung gestellt werden.

Stattdessen ließ sich das Ministerium wegen der Ausgleichsforderungen der Universität Hildesheim in langwierige Verhandlungsprozesse einbinden.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Zum Leerstand der Liegenschaft teilte das Wissenschaftsministerium mit, dass die Universität Hildesheim der Hochschule Hannover bereits während der Verhandlungen mehrfach Zwischennutzungen ermöglicht habe. In den Jahren 2021 und 2023 habe die Universität Hildesheim die Unterbringung neuer Informatikprofessuren am Standort Hannover erwogen, hiervon jedoch wegen des organisatorisch-logistischen Aufwands Abstand genommen. Im Übrigen müsse berücksichtigt werden, dass während der COVID-19-Pandemie eine Nutzung der Räume für die Lehre ohnehin nicht möglich gewesen sei.

Erwiderung des LRH

Der LRH sieht sich durch die vom Wissenschaftsministerium angeführte Zwischennutzung der Liegenschaft parallel zu den seit dem Jahr 2021 geführten Verhandlungen zwischen den beiden Hochschulen in seiner Auffassung bestätigt. Hierdurch wird deutlich, dass seitens der Universität Hildesheim kein ernsthaftes Nutzungsinteresse an der Liegenschaft in Hannover mehr bestand. Dies wird auch durch die Absicht der Universität Hildesheim bestätigt, die Flächen unterzuvermieten.

Unabhängig von den Zwischennutzungen und den pandemiebedingten Nutzungseinschränkungen hätte das Ministerium als erstes eine Kündigung des Mietvertrags mit der Universität Hildesheim herbeiführen müssen, um die Liegenschaft der Hochschule Hannover dauerhaft zu überlassen. Nur dann hätte die Hochschule Hannover ihre externe Anmietung frühzeitig kündigen und dadurch Mietkosten einsparen können. Die unterbliebene Steuerung durch das Wissenschaftsministerium verursachte Kosten von mindestens 500.000 €.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

15 Haben statt Brauchen – Hochschule schöpft aus dem Vollen

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur genehmigte der Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst am Standort Holzminden einen Neubau für rd. 13 Mio. €, ohne den Flächenbedarf hinreichend zu prüfen. Dieses begründete das Ministerium mit der politisch gewollten Hochschulautonomie. Nach Prüfung des LRH benötigt die Hochschule lediglich 23 % der ursprünglich geforderten Fläche.

Nach Auffassung des LRH ist für diesen geringen Flächenbedarf kein Neubau notwendig. Stattdessen kann die Hochschule landeseigene Gebäude in unmittelbarer Nähe nutzen. Damit könnte das Land Neubaukosten von mindestens 13 Mio. € einsparen.

Ausgangslage

Die Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst (HAWK) bietet am Standort Holzminden drei Studiengänge an. Der Studiengang „Soziale Arbeit“ war bis zum Jahr 2019 in einem Gebäude ca. 200 m entfernt vom Hauptgebäude untergebracht. Seit Beginn der Sanierungsarbeiten wurde der Studiengang übergangsweise im Hauptgebäude untergebracht. Da das bisherige Gebäude im Zuge der Sanierungsmaßnahme vom Staatlichen Baumanagement Niedersachsen als nicht sanierbar eingestuft wurde, prüften die Beteiligten¹⁴⁹ eine neue Unterbringungsmöglichkeit.

Im Jahr 2022 legte das Wissenschaftsministerium dem LRH eine Bauanmeldung für einen Neubau mit Kosten von rd. 13 Mio. € zur Prüfung vor. Der Raumbedarfsplan wies 976 m² Nutzfläche aus, wovon rd. 357 m² auf Seminarflächen und 120 m² auf Hörsaalflächen

¹⁴⁹ Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, die Hochschule, das Niedersächsische Landesamt für Bau und Liegenschaften und das Staatliche Baumanagement Südniedersachsen.

entfielen. Der LRH bemängelte bereits damals, dass die Hochschule den Bedarf für einzelne Räume nicht hinreichend begründete.

Trotz der Kritik ließ das Wissenschaftsministerium die Planungen unter Hinweis auf die Hochschulautonomie fortführen. Es beauftragte jedoch ein externes Institut mit einer Auslastungsanalyse der vorhandenen Lehr- und Seminarflächen, um den Bedarf nachzuweisen.

Der LRH nahm die Fortführung der Planungen zum Anlass, diese zu prüfen, und kam dabei zu folgenden Ergebnissen:

- Im Laufe des Planungsprozesses genehmigte das Wissenschaftsministerium drei unterschiedliche Raumbedarfspläne. Beim ersten Raumbedarfsplan aus dem Jahr 2017 hatte die Hochschule lediglich die Bestandsflächen des alten Gebäudes ohne jegliche Prüfung übernommen.
- Eine Auswertung des LRH zeigte, dass die durchschnittliche Belegung der vorhandenen Hörsäle bei maximal 37 % und für Seminarräume bei maximal 46 % lag. Ein Bedarf an zusätzlichen Lehrflächen bestand folglich nicht.
- Das Wissenschaftsministerium genehmigte die Raumbedarfspläne der Hochschule ohne vorherige inhaltliche Prüfung und erfüllte somit nicht seine Aufsichtspflicht.

Die Auslastungsuntersuchung des externen Instituts kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass es keinen zusätzlichen Bedarf an Seminar- und Hörsaalfächern am Standort Holzminden gebe. Auch bei steigenden Studierendenzahlen sei das aktuelle Raumangebot ausreichend, denn neben der geringen Belegung der Räume seien die Plätze bei Veranstaltungen lediglich zu maximal 39 % besetzt.

Aktuelle Flächenentwicklung

Erst gegen Ende der Prüfung des LRH befasste sich das Wissenschaftsministerium eingehender mit dem bereits genehmigten Raumbedarf. Dabei betrachtete es auf Anregung des LRH erstmals auch die Gesamflächen auf dem Campus am Standort Holzminden und reduzierte daraufhin den bereits anerkannten Bedarf von 976 m² auf 630 m². Allein durch die vorgenommene Reduzierung der Fläche um 346 m² würden Gesamtbaukosten von rd. 2,5 Mio. €¹⁵⁰ sowie dauerhaft Betriebskosten eingespart werden. Der aktuelle, vierte Raumbedarfsplan weist keine Seminar- und Hörsaalflächen mehr aus. Stattdessen sind nun erstmals Flächen von 218 m² für vier sogenannte angewandte Räume¹⁵¹ enthalten.

Der LRH prüfte auch den vierten Raumbedarfsplan und kam zu folgenden Ergebnissen:

- Das Wissenschaftsministerium wies den Büroflächenbedarf für „Sonstige Nutzer“ doppelt aus.
- Das Wissenschaftsministerium berücksichtigte in seiner Betrachtung nicht die kompletten Bestandsflächen, sondern minderte diese um 8 %. Es begründete dieses mit den bereits vorhandenen – nicht veränderbaren – Raumzuschnitten. Nach Auffassung des LRH hätte das Ministerium die Minderung jedoch lediglich auf Büroflächen anwenden dürfen, für die es geltende Höchstflächen gibt.¹⁵² Das Wissenschaftsministerium reduzierte den Bestand dadurch künstlich.

¹⁵⁰ Kosten für Nutzflächen 1-6 gemäß der Orientierungswerte für Hochschulgebäude, herausgegeben durch die Bauministerkonferenz der Länder: 7.158 €/m² (Stand: November 2023).

¹⁵¹ Gründerraum HBC = 100 m², Skills Lab Beratungsmodul = 50 m², Skills Lab Gemeinwesen = 34 m² sowie Skills Lab Medienmodul = 34 m².

¹⁵² Siehe hierzu Höchstflächen für Geschäftszimmer gemäß Richtlinie für die Durchführung von Baumaßnahmen des Landes – Muster 13.

Aufgrund der Ergebnisse der Auslastungsuntersuchungen könnten nach Auffassung des LRH zumindest zwei der neu geforderten vier Räume¹⁵³ in den Bestandsflächen realisiert werden.

Zusammengenommen vermindert sich dadurch der Flächenbedarf gegenüber dem vom Wissenschaftsministerium genehmigten Bedarf um rd. 400 m². Grafisch stellt sich der angemeldete Bedarf gegenüber dem Ist-Bestand folgendermaßen dar:

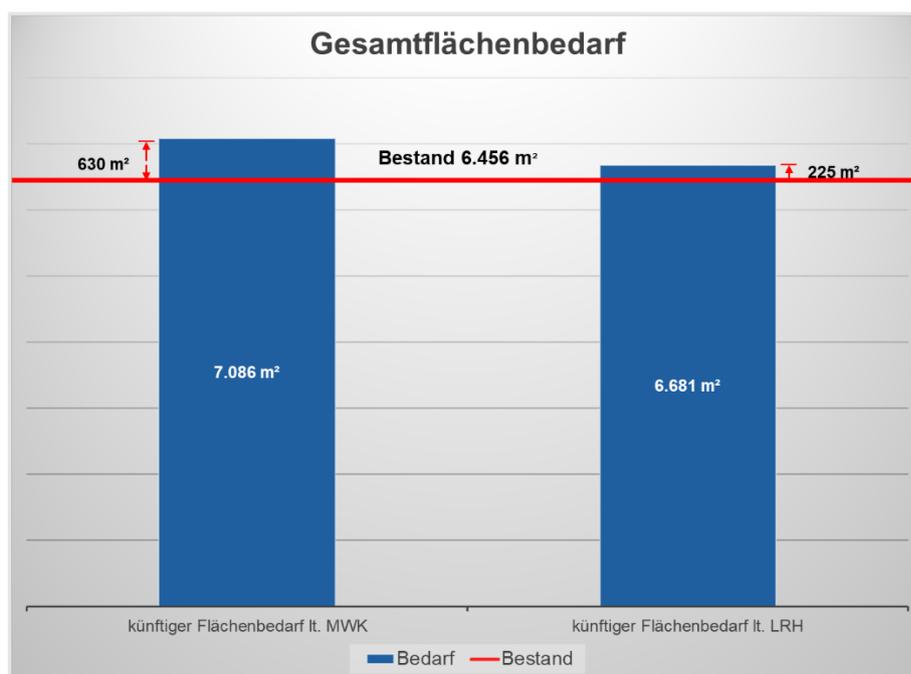


Abbildung 29: Gegenüberstellung des Flächenbedarfs

Der LRH kommt zu dem Ergebnis, dass lediglich ein Flächenbedarf von 225 m² verbleibt.

Nutzung von landeseigenen Gebäuden statt Neubau

Entgegen der Vorgabe der Landesregierung, dass Sanierungen Vorrang vor Neubauten haben sollen, hielten das Wissenschaftsministerium und die Hochschule weiter an einem Neubauvorhaben fest.

¹⁵³ Gründerraum HBC = 100 m², Skills Lab Beratungsmodul = 50 m².

Bei einem nach Berechnungen des LRH lediglich noch verbleibenden zusätzlichen Bedarf von 225 m² ist offenkundig, dass die Landesverwaltung Alternativunterbringungen im Bestand prüfen muss.

Aktuelle Entwicklungen zeigen hierzu am Standort Holzminden realistische Alternativen:



Abbildung 30: Standorte Alternativunterbringungen
(Quelle: © GeoBasis-DE/LGLN 2025, Daten geändert)

Gegenüber dem Hauptgebäude der Hochschule befindet sich ein landeseigenes Behördenhaus, in dem sich u. a. das Katasteramt befindet. Das Land prüft, einzelne Standorte der Katasterverwaltung zusammenzulegen. Dabei könnte auch der Standort Holzminden aufgegeben werden.¹⁵⁴ Dann stünden rd. 453 m² Nutzfläche zur Verfügung, sodass die Hochschule ihren verbleibenden Bedarf von 225 m² decken könnte. Die Herrichtung der Liegenschaft für die Hochschule würde nach Schätzung des Staatlichen Baumanagements rd. 1 Mio. € kosten.

Zudem steht das ehemalige Amtsgericht, das seit dem Jahr 2021 nicht mehr genutzt wird, mit rd. 400 m² Nutzfläche als landeseigenes Gebäude zur Verfügung. Dieses ist rd. 300 m vom Hauptgebäude der Hochschule entfernt und fußläufig in weniger als fünf Minuten

¹⁵⁴ Drs. 19/5758.

erreichbar. Die Kosten für die Herrichtung dieses Gebäudes schätzt das Staatliche Baumanagement auf rd. 835.000 €.

Der Bedarf der Hochschule könnte daher in einem landeseigenen Gebäude realisiert werden. Das Land würde damit mindestens 13 Mio. € reine Neubaukosten einsparen. Dem stünden Sanierungskosten für ein Bestandsgebäude von rd. 1 Mio. € gegenüber.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Wissenschaftsministerium erläuterte, dass es der Aufforderung des LRH gefolgt sei und den Flächenbedarf der Hochschule überprüft habe. Dabei habe es die Nutzfläche signifikant um 346 m² reduziert. Das Wissenschaftsministerium teile auch die Auffassung des LRH, dass am Standort Holzminen kein zusätzlicher Bedarf an Lehrflächen bestehe. Es halte jedoch einen Flächenbedarf von 630 m² für Büros und sonstige Flächen für erforderlich.

Zudem bemängelte das Wissenschaftsministerium, dass der LRH erstmals im Rahmen der Abschließenden Prüfungsmitteilung zwei Alternativgebäude zur Unterbringung des Studienbereichs Soziale Arbeit vorgeschlagen habe. Das Ministerium wolle im nächsten Schritt zusammen mit der Bau- und Liegenschaftsverwaltung die vom LRH vorgeschlagenen sowie ggf. noch andere Alternativen zur Unterbringung prüfen.

Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt die Überprüfung durch das Wissenschaftsministerium und die daraufhin vorgenommene Reduzierung der Flächen. Er hält jedoch weiterhin einen Flächenbedarf von 225 m² für ausreichend und erläuterte dieses dem Wissenschaftsministerium umfassend. Der LRH beanstandet jedoch, dass die Überprüfung erst nach seiner Aufforderung erfolgte. Die Genehmigung und vor allem die Prüfung des Bedarfs ist Aufgabe des Wissenschaftsministeriums. Die Hochschul-

autonomie darf kein Freibrief für unreflektierte Bedarfsanmeldungen sein.

Weiterhin begrüßt der LRH, dass das Wissenschaftsministerium seine Anregungen aufnehmen und weitere Unterbringungsvarianten prüfen will. Er vertritt die Auffassung, dass das Wissenschaftsministerium spätestens nach Reduzierung der Flächen Alternativunterbringungen hätte prüfen müssen. Dass dies jedoch erst auf Anregung des LRH erfolgte, bestätigt die wiederholt festgestellten Defizite bei der Zusammenarbeit im landeseigenen Unterbringungsmanagement.

16 **Stiftungsmodell der Hochschulen: Fehlentwicklungen am Beispiel des Ankaufs einer Villa**

Ohne Abstimmung mit dem Wissenschaftsministerium und ohne Zustimmung ihres Stiftungsrats erwarb die Universität Lüneburg eine Villa für 2,4 Mio. €. Der Kauf war der Hochschule möglich, weil sie innerhalb von nur fünf Jahren rd. 20 Mio. € aus überschüssigen Finanzhilfen des Landes angespart hatte.

Das Land sollte sich bei Immobilienkäufen von Stiftungshochschulen ein Vetorecht im Stiftungsrat einräumen. Wegen seiner angespannten Finanzlage und des bestehenden Sanierungsstaus sollte das Land darüber hinaus die Höhe seiner Finanzhilfen an die Stiftungshochschulen kritisch überprüfen, zumal andere Stiftungshochschulen über erhebliches Wertpapiervermögen verfügen.

Immobilienwerb durch die Stiftung Universität Lüneburg

Im Juni 2023 erwarb die Stiftung Universität Lüneburg eine Villa in Lüneburg mit einer Wohnfläche von 456 m². Der Kaufpreis betrug einschließlich geplanter Umbaumaßnahmen rd. 2,4 Mio. € (ohne Nebenkosten). Die Stiftung konnte den Kauf tätigen, weil sie über ein rücklagenbasiertes Stiftungsvermögen von rd. 20 Mio. € verfügte. Diese Mittel stammten überwiegend aus nicht verbrauchten Finanzhilfen des Landes.

Nach den Vorstellungen des Hochschulpräsidiums sollte die Villa der Unterbringung von bis zu 15 (Gast-)Wissenschaftlerinnen und (Gast-)Wissenschaftlern dienen. Darüber unterrichtete das Präsidium den Stiftungsrat in den Sitzungen im Dezember 2022 und im Juli 2023. Informationen zur Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Gästehauses legte das Präsidium nicht vor. Eine Diskussion im Stiftungsrat über den Kauf der Villa fand nicht statt. Auch traf der Stiftungsrat keinen Beschluss.

Unabhängig von der Ausgestaltung der Nutzung war die Universität der Überzeugung, dass sich der Kauf der Villa bereits als Vermögensanlage lohne. Dies beruhe insbesondere auf vermuteten Wertsteigerungen und erwarteten Überschüssen aus dem Betrieb der Immobilie.

Notwendigkeit eines Stiftungsratsbeschlusses

Nach Auffassung des LRH hätte der Stiftungsrat durch einen Beschluss über den Erwerb der Villa entscheiden müssen. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der Zuständigkeitsverteilung zwischen Präsidium und Stiftungsrat. Nach dem Niedersächsischen Hochschulgesetz (NHG) führt das Präsidium die laufenden Geschäfte der Stiftung, während der Stiftungsrat über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung beschließt. Hierzu gehören alle Angelegenheiten, die nicht als Geschäfte der laufenden Verwaltung dem Präsidium zugewiesen sind.¹⁵⁵

Was zu den „laufenden Geschäften“ gehört, legt das NHG nicht ausdrücklich fest. Zieht man bei der Auslegung die im Kommunalrecht geltenden Grundsätze zur Kompetenzabgrenzung zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister bzw. Landrat) und der kommunalen Vertretung (Rat bzw. Kreistag) heran, erfordert der Kauf einer Immobilie durch eine Stiftungshochschule einen Beschluss des Stiftungsrats. Im Kommunalrecht zählen zu den Geschäften der laufenden Verwaltung nämlich nur diejenigen Angelegenheiten, die regelmäßig wiederkehrend und nach ihrer sachlichen Bedeutung weniger erheblich sind. Auch nach dem für Beteiligungen des Landes an Unternehmen geltenden Muster eines Gesellschaftsvertrags unterliegen u. a. insbesondere der Erwerb, die Veräußerung und Belastung von Grundeigentum grundsätzlich der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrats.

Daher sollten alle Rechtsgeschäfte, die Grundstücke der Stiftungshochschulen betreffen, einen Stiftungsratsbeschluss erfordern.

¹⁵⁵ Müller-Bromley, in: Epping, NHG, 2. Aufl. 2024, § 60 Rn. 35.

Weil die Vertreterin oder der Vertreter des Wissenschaftsministeriums im Stiftungsrat durch Mehrheitsbeschluss überstimmt werden kann, sollte diesem Personenkreis im NHG für diese Fälle ein Vetorecht eingeräumt werden. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil anderenfalls eine mit dem Fachministerium abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung¹⁵⁶ durch gegenläufige Beschlüsse des Stiftungsrats unterlaufen werden kann. Außerdem würde ein Vetorecht des Fachministeriums verhindern, dass das Land durch alleinige Entscheidungen des Präsidiums bzw. Mehrheitsentscheidungen des Stiftungsrats über einen Immobilienerwerb mit Folgekosten belastet wird.¹⁵⁷

Erwerb der Villa als Gästehaus

Dass in diesem Fall eine gründliche Befassung des Stiftungsrats mit dem vom Präsidium angestrebten Betrieb eines Gästehauses notwendig gewesen wäre, belegen Prüfungsfeststellungen des LRH, nach denen der Betrieb von Gästehäusern in aller Regel zu dauerhaften Verlusten führt.¹⁵⁸ Überdies missachtete das Präsidium die Erwartung des Landtages, dass dem Stiftungsrat und auch dem Fachministerium vor dem Erwerb einer Liegenschaft ein belastbarer Bedarfsnachweis sowie ein tragfähiges Finanzierungskonzept vorzulegen sind.¹⁵⁹ Die Vertreterin bzw. der Vertreter des Wissenschaftsministeriums im Stiftungsrat hätte daher vom Präsidium die Vorlage weiterer Informationen und Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit des geplanten Betriebs des Gästehauses verlangen müssen.

Negativ wirkt sich an dieser Stelle aus, dass trotz des erheblichen Sanierungsstaus bis heute keine einzige Stiftungshochschule eine mit dem Ministerium abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung vorgelegt hat.¹⁶⁰ Wäre die Stiftung Universität Lüneburg ihrer insofern

¹⁵⁶ Jahresbericht 2024, S. 82 „Fehlende bauliche Entwicklungsplanungen an Hochschulen“.

¹⁵⁷ Jahresbericht 2022, S. 264 „Erwerb einer Liegenschaft durch eine Stiftungshochschule gegen das Votum des Fachministeriums“.

¹⁵⁸ Jahresbericht 2008, S. 75 „Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser von Hochschulen“.

¹⁵⁹ Drs. 19/800, S. 2.

¹⁶⁰ Siehe Fn. 156.

bestehenden Verpflichtung aus der Richtlinie Bau nachgekommen, hätte das Ministerium anlässlich der Abstimmung der baulichen Entwicklungsplanung die Investition in ein Gästehaus mangels entsprechender Priorität untersagen müssen. Im Übrigen ist bemerkenswert, dass sogar die Stiftung Universität Lüneburg selbst ein Gästehaus in einem Gutachten der Landeshochschulkonferenz¹⁶¹ nicht als eines ihrer wichtigsten Strategieprojekte benannt hatte.

Fehlende Bemessung der Grundfinanzierung ermöglicht Vermögensaufbau der Stiftungshochschule

Mit dem Erwerb der Villa tätigte die Stiftung Universität Lüneburg eine Investition von nachrangiger Priorität. Dies war der Hochschule möglich, weil das Land die Globalbudgets der Hochschulen – entgegen den hochschulgesetzlichen Regelungen – nach wie vor ohne Bemessungsgrundlagen auf Basis historisch gewachsener Größen fortschreibt.¹⁶² Damit versetzte das Land die Stiftungsuniversität in die Lage, ab dem Jahr 2018 innerhalb von nur fünf Jahren ein rücklagenbasiertes Stiftungsvermögen von rd. 20 Mio. € aufzubauen; dies entspricht knapp einem Drittel der jährlichen Finanzhilfe des Landes¹⁶³. Auf diese Weise trägt das Land mittels einer großzügig bemessenen Finanzhilfe den wesentlichen Anteil am Aufbau des Stiftungsvermögens.

Nicht zuletzt aufgrund der angespannten Finanzlage des Landes sowie des erheblichen Sanierungsstaus an den Hochschulen hält der LRH den maßgeblichen Beitrag des Landeshaushalts am Aufbau des Vermögens von Stiftungshochschulen für verfehlt. So erschließt sich dem LRH im vorliegenden Fall nicht, dass die Stiftungsuniversität Lüneburg mit ihrem Vermögen eine Villa soll erwerben können, während gleichzeitig andere Hochschulen wegen fehlender Landesmittel außerstande sind, dringend erforderliche Sanierungsmaßnahmen durchzuführen.

¹⁶¹ Gutachten „Bericht und Empfehlungen zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen“ vom Mai 2020, erstellt im Auftrag der Landeshochschulkonferenz unter Mitwirkung des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, S. 30.

¹⁶² Jahresbericht 2021, S. 221 „Neukonzeption der Hochschulfinanzierung“.

¹⁶³ Haushaltsplan 2022, Kapitel 06 28, Titel 685 01, Zuschuss für laufende Zwecke der Stiftung: 66,213 Mio. €.

Aus Sicht des LRH ist es mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar, dass Stiftungshochschulen insbesondere in Zeiten knapper Kassen mittels überschüssiger Finanzhilfe und damit zulasten des Landeshaushalts Liegenschaften von nachrangiger Priorität kaufen oder Wertpapiere¹⁶⁴ erwerben können.

Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Wissenschaftsministerium vertritt die Auffassung, dass der Ankauf der Villa keines Stiftungsratsbeschlusses bedurfte, weil dieses Rechtsgeschäft zur laufenden Geschäftsführung des Präsidiums gehöre.

Der Stiftungsrat habe lediglich über Veränderungen und Belastungen des Grundstockvermögens sowie die Aufnahme von Krediten explizit zu beschließen. Damit seien Immobilienankäufe, jedenfalls wenn es sich um eine überschaubare Investition handele, nicht vergleichbar.

Eine Entscheidungszuständigkeit des Stiftungsrats bei Grundstücksangelegenheiten würde das Präsidium schwächen und in seiner operativen Handlungsfähigkeit einschränken. Im Übrigen sei das Präsidium seinen Verpflichtungen zur Unterrichtung des Stiftungsrats nachgekommen. Sofern der Stiftungsrat anstelle der Unterrichtung einen Beschluss für erforderlich gehalten hätte, hätte er diesen im Rahmen seiner Kompetenz zur Überwachung des Präsidiums erwirken können.

Zu den vom LRH thematisierten Folgekosten eines Immobilienerwerbs erwiderte das Wissenschaftsministerium, dass die Stiftung derartige Kosten grundsätzlich selbst zu tragen habe. Da das Land über zusätzliche Mittel für Hochschulen in eigener Verantwortung entscheide,

¹⁶⁴ Ausweislich der Jahresabschlüsse 2023 verfügten drei Stiftungshochschulen über Wertpapieranlagen: Georg-August-Universität Göttingen (ohne Universitätsmedizin): rd. 160 Mio. €; Universität Hildesheim: rd. 14 Mio. € und Fachhochschule Osnabrück: rd. 7,1 Mio.€.

komme einem Beschluss des Stiftungsrats keine präjudizierende Wirkung zu.

Zu den Ausführungen des LRH zum Aufbau des Stiftungsvermögens äußerte sich das Wissenschaftsministerium nicht.

Erwiderung des LRH

Zunächst weist der LRH darauf hin, dass jede Beschränkung der Mitwirkungsbefugnisse des Stiftungsrats zwangsläufig mit einem Verlust von Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Präsidium verbunden ist. Unabhängig von den hochschulinternen Entscheidungsstrukturen hat das Wissenschaftsministerium auch bei Stiftungshochschulen zu gewährleisten, dass die Landesinteressen gewahrt bleiben. Bezogen auf den Hochschulbau bedeutet dies, dass sich die Bedarfsplanung der Hochschulen unter Koordination des Wissenschaftsministeriums strategisch an der Entwicklung der niedersächsischen Wissenschaftslandschaft zu orientieren hat.¹⁶⁵ Angesichts des erheblichen Sanierungsstaus ist gegenwärtig eine Konzentration auf die wesentlichen Baumaßnahmen im Bereich von Forschung und Lehre vordringlich. Dies schließt den Bau bzw. den Erwerb von Gästehäusern aus.

Zur Planung und Steuerung des Liegenschaftsbedarfs stehen dem Wissenschaftsministerium als Instrumente die mit den Hochschulen abzustimmenden baulichen Entwicklungsplanungen sowie die Zielvereinbarungen zur baulichen Infrastruktur zur Verfügung. Damit das Land seine Steuerungsfunktion auch ausfüllen kann, müssen Liegenschaftsangelegenheiten im Stiftungsrat beschlossen und dem Wissenschaftsministerium zusätzlich ein Vetorecht eingeräumt werden.

Beschlüsse des Stiftungsrats haben Einfluss auf Entscheidungen des Landes über zusätzliche Mittel für die Stiftungshochschulen, weil auch die Stiftungshochschulen in staatlicher Verantwortung stehen. Hierzu

¹⁶⁵ „Bericht und Empfehlungen zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen“ im Auftrag der Landeshochschulkonferenz Niedersachsen (sogenanntes Krull-Gutachten), Hannover/Hildesheim im Mai 2020, S. 13.

gehört u. a. auch deren Finanzierung. In letzter Konsequenz haftet damit das Land, wenn Stiftungshochschulen in finanzielle Schwierigkeiten geraten.

17 Organisationsdefizite beim Krisenmanagement

In der Staatskanzlei und in mehreren Ministerien fehlen Strukturen und Prozesse, um bei Krisen, die den eigenen Bereich betreffen, effektiv und zeitnah reagieren zu können. Zudem sind Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur zum Teil durch Schulungen und Übungen auf die spezielle Arbeit in Krisensituationen vorbereitet.

Um seiner zentralen Verantwortung beim Krisenmanagement gerecht zu werden, sollte das Ministerium für Inneres und Sport den Masterplan zur Einrichtung und Herstellung der Arbeitsfähigkeit des operativen Krisenmanagements unverzüglich erstellen.

Ausgangslage

In den vergangenen Jahren traten vermehrt Krisen auf, wie z. B. die „Energiekrise“ im Jahr 2022 oder das „Weihnachtshochwasser“ im Jahr 2023. Aufgabe der Landesverwaltung ist es, in diesen Situationen den unterschiedlichen Bedrohungen entgegenzuwirken. Dazu müssen die verantwortlichen Stellen bereits im Vorfeld u. a. organisatorische Voraussetzungen zum Umgang mit Krisen schaffen. Ziel des Krisenmanagements ist es, eine eingetretene außergewöhnliche Situation schnellstmöglich in den Normalzustand zurückzuführen bzw. eine Ausweitung zu vermeiden.

Katastrophen- und Krisenmanagement in Niedersachsen

Der Katastrophenschutz ist nach Artikel 30 Grundgesetz Aufgabe der Länder. Regelungen zur Bewältigung von Katastrophenlagen enthält

insbesondere das Niedersächsische Katastrophenschutzgesetz (NKatSG).¹⁶⁶

Ergänzend erließ die Landesregierung Regelungen, um in Krisenlagen ein unverzügliches Handeln zu gewährleisten. Zuletzt entschied die Landesregierung mit Beschluss vom 22.08.2023 über eine Erneuerung und Anpassung der bisherigen Regelungen zur Stärkung der Widerstandskraft gegenüber Krisen und Katastrophenlagen. Mit der Neuausrichtung sollte ein lagebedingt aufwachsendes Krisenmanagement geschaffen werden, beginnend mit der alltäglichen Aufgabenwahrnehmung, über Krisenlagen bis zur Katastrophe bzw. einem Spannungs- oder Verteidigungsfall.

Der LRH untersuchte, ob die Staatskanzlei und die Ministerien organisatorisch ausreichend vorbereitet sind, um in einer Krise effektiv und schnell zu reagieren. Das Ministerium für Inneres und Sport betrachtete der LRH aufgrund seiner ressortübergreifenden Zuständigkeit im Krisen- und Katastrophenmanagement gesondert.

Krisen in der Zuständigkeit eines Ressorts

Ist nur ein Ministerium von einer Krise betroffen und kann die Krise eigenständig durch das Ministerium bewältigt werden, verbleiben alle Entscheidungen innerhalb dieses Ministeriums.

Die Staatskanzlei und die Ministerien sind nach dem aktuellen Beschluss der Landesregierung verpflichtet, eigene Strukturen für ein Krisenmanagement korrespondierend zum Landeskrisenstab¹⁶⁷ vorzuhalten. Bereits seit dem Beschluss des Niedersächsischen

¹⁶⁶ Das NKatSG versteht z. B. unter einen Katastrophenfall einen Notstand, bei dem Leben, Gesundheit, die lebenswichtige Versorgung der Bevölkerung, die Umwelt oder erhebliche Sachwerte in einem solchen Maße gefährdet oder beeinträchtigt sind, dass seine Bekämpfung durch die zuständigen Behörden und die notwendigen Einsatz- und Hilfskräfte eine zentrale Leitung erfordert.

¹⁶⁷ Der Landeskrisenstab kann durch das Kabinett einberufen werden, wenn es zu einer Schadenslage oder Krisensituation kommt, die eine Bündelung der Ressourcen ressortübergreifend erfordert.

Landesministeriums im Jahr 1993 haben sich die Staatskanzlei und die Ministerien auf den Eintritt denkbarer Krisenlagen in ihrem Bereich vorzubereiten.

Nur wenige Ministerien sind ausreichend vorbereitet

Die Prüfung des LRH ergab, dass lediglich das Ministerium für Umwelt Energie und Klimaschutz, das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung sowie der Geschäftsbereich des Justizministeriums über die geforderten ressortinternen Regelungen verfügten, um im Krisenfall auf definierte Strukturen und Prozesse zurückgreifen zu können.

Der LRH bemängelt, dass die Staatskanzlei und die übrigen Ministerien zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2023 über keine Regelungen für die Bildung von ressorteigenen Krisenstäben verfügten. Sie erfüllten die Anforderungen der Beschlusslage damit nicht.

Fehlende Schulungen

In Krisenzeiten sind Entscheidungen häufig sehr schnell zu treffen. Oft sind zudem die vorhandenen Informationen mit Unsicherheiten behaftet. Daher sind die Schulung von Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie die Teilnahme an Übungen zum Krisenmanagement elementare Bausteine zur Krisenbewältigung.

Die Erhebungen des LRH zeigten, dass vier Ministerien in der Vergangenheit keine Schulungen durchführten. Diese sind jedoch unerlässlich, damit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter den besonderen Gegebenheiten einer Krise ausreichend vorbereitet sind.

Das Niedersächsische Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz bietet Aus- und Fortbildungen an. Dieses Angebot sollten die Staatskanzlei und die Ministerien zeitnah und regelmäßig wahrnehmen.

Das Ministerium für Inneres und Sport teilte in seiner Stellungnahme mit, künftig Grundschulungen, Fortbildungen und Übungen zu planen. In Zukunft sollen häufiger kleinere interne wie auch ressortübergreifende Übungen durchgeführt werden.

Zentrale Rolle des Ministeriums für Inneres und Sport

Das Innenministerium nimmt beim Krisen- und Katastrophenmanagement eine zentrale Rolle ein. Es ist die oberste Katastrophenschutzbehörde, hat die Grundzuständigkeit für die zivile Alarmplanung¹⁶⁸, und es ist für das Kompetenzzentrum Großschadenslagen¹⁶⁹ zuständig. Ebenso richtet das Innenministerium den Landeskrisenstab ein und leitet ihn.

Masterplan mit klaren Vorgaben für das operative Krisenmanagement steht aus

Das Kabinett beauftragte das Ministerium für Inneres und Sport im August 2023, einen Masterplan zum Krisenmanagement zu erstellen. Ziele sind, die Arbeitsfähigkeit des operativen Krisenmanagements herzustellen, die ausbildungsbezogenen Kapazitäten zu planen sowie die erforderlichen räumlichen und technischen Voraussetzungen zu erarbeiten. Ein Masterplan liegt bisher nicht vor.

Die Erhebungen des LRH zeigten, dass die Staatskanzlei und die Ministerien beim Management ressorteigener Krisen äußerst unterschiedlich aufgestellt sind. Aus Sicht des LRH sollte der Masterplan daher detaillierte und verbindliche Vorgaben für die Staatskanzlei und die Ministerien enthalten.

So sollte der Masterplan regeln, welche Ministerien sinnvollerweise eigene technische und räumliche Kapazitäten für die Bewältigung von

¹⁶⁸ Link zum Glossar des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Abruf am 01.10.2024).

¹⁶⁹ Link zur Internetseite des Ministeriums für Inneres und Sport mit Informationen zum Kompetenzzentrum (Abruf am 01.10.2024).

Krisen vorhalten müssen. Zugleich sollte der Plan Empfehlungen für Zuständigkeiten und Prozesse für die interne und externe Informationsverbreitung während der Krise beinhalten.

Auch wenn die Betroffenheit der Staatskanzlei und der Ministerien hinsichtlich zu erwartender Krisen und deren Umfang sehr unterschiedlich sein dürfte, sollte das Innenministerium aus Sicht des LRH einen Mindeststandard festlegen.

Die Staatskanzlei und die Ministerien müssen sich fortlaufend auf unterschiedlichste Gefahrenlagen vorbereiten. Aus Sicht des LRH ist es wichtig, die Vorbereitung auf Krisenszenarien kontinuierlich zu überprüfen und basierend auf Erfahrungen und Veränderungen anzupassen.

In seiner Stellungnahme erklärte das Ministerium für Inneres und Sport, den Masterplan im Dialog mit der Staatskanzlei und den anderen Ministerien zu erstellen. Es sollen Empfehlungen und Mindeststandards erarbeitet werden. Die interne und externe Risiko- und Krisenkommunikation werde nach Angaben des Ministeriums durch bewährte Strukturen und technische Lösungen gewährleistet. Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess solle künftig in einem Ressortarbeitskreis etabliert werden.

Der LRH bewertet die Rückmeldung positiv und hält eine zeitnahe Umsetzung für erforderlich.

18 „Gemeinsames Fachverfahren“ der Justiz – es wächst zusammen, was zusammen gehört

Beim föderalen IT-Programm „Gemeinsames Fachverfahren“ der Justiz kam es bis zu einem erfolgreichen Umsteuern zu Verzögerungen und Kostensteigerungen. Ursache hierfür waren verschiedene Interessen der bisherigen IT-Verbände und Behörungskräfte in einzelnen Ländern.

Erst verspätet rückten wesentliche Aspekte für eine wirtschaftliche Ausrichtung wie Fragen des Betriebs und der künftigen Programmpflege und -weiterentwicklung in den Fokus.

Gründung des Programms „Gemeinsames Fachverfahren“

Die Justizverwaltungen der Länder beschlossen im Jahr 2017 die Entwicklung eines „Gemeinsamen Fachverfahrens“ (GeFa), ein IT-Verfahren für Gerichte sowie Staatsanwaltschaften aller Länder. Hierfür gründeten sie den Entwicklungs- und Pflegeverbund GeFa, um veraltete IT-Verfahren abzulösen. Damit wollte die Justiz Anforderungen an Software-Ergonomie, Betriebsstabilität, Datenschutz, Pflege, Testbarkeit sowie Barrierefreiheit sicherstellen. Zudem wollten die Justizverwaltungen mit dem neuen Fachverfahren auch die gesetzlichen Vorgaben für den elektronischen Rechtsverkehr sowie die elektronische Akte umsetzen. Zur Steuerung richteten sie einen Programmlenkungsausschuss ein, der eine Programmleitung mit der Durchführung des Programms beauftragte.

Zusammenarbeit in föderalen IT-Großprojekten

Grundsätzlich hält der LRH gemeinsame Softwareentwicklungsprojekte der Länder für sinnvoll und wirtschaftlich.¹⁷⁰ Aufwand, der sonst für die Entwicklung mehrerer gleichartiger IT-Lösungen nötig ist, fällt

¹⁷⁰ Beratende Äußerung „Verwaltungsdigitalisierung“ vom 12.01.2021, Drs. 18/8635, S. 25.

nur einmal an. Die Kosten verteilen sich auf die Verbundpartner und können somit für die einzelnen Partner geringer sein. Es besteht zudem die Chance, die weitgehend heterogenen IT-Landschaften zu vereinheitlichen.¹⁷¹ Vielfältige Softwareprogramme der Länder und ggf. des Bundes müssten sonst aufwendig miteinander verbunden werden, so wie dies bisher aufgrund der historisch gewachsenen, heterogenen IT-Landschaften der Länder erfolgen muss.

Wirtschaftlichkeitsaspekte im Programm GeFa

Das Programm ging bis zum Jahr 2027 von einem Projektvolumen von 171,4 Mio. € aus.¹⁷² Die Gesamtkosten und der Zeitpunkt der Inbetriebnahme sind jedoch noch nicht vorhersehbar. Nach § 7 LHO sind für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese Anforderung gilt nach den Vorgaben der Haushaltsordnungen beim Bund und in allen Bundesländern nahezu einheitlich und auch für föderale IT-Großprojekte. Die Vorschriften der LHO fordern hierfür eine Kosten-Nutzen-Analyse¹⁷³. Die Landesjustizverwaltungen erstellten im Jahr 2017 jedoch lediglich eine Kostenvergleichsrechnung, die methodisch aus Sicht des LRH unzureichend war.¹⁷⁴

Die Programmleitung beauftragte im Jahr 2021 eine „erste projektbegleitende Erfolgskontrolle“ und plante hierbei, das Konzept WiBe 5.0¹⁷⁵ anzuwenden. Dieses Vorgehensmodell beschreibt insbesondere die zu betrachtenden Kriterien für eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit. Sofern die notwendigen Daten, wie Sach- und Personalkosten für die

¹⁷¹ Negativbeispiel: Für das Fachverfahren der Polizei „NIVADIS“ scheiterten Kooperationen mit anderen Ländern. Es blieb beim Alleingang. Informationen müssen dennoch bundes- und länderübergreifend zur Verfügung stehen. Jahresbericht 2023, S. 128 „Ablösung der zentralen Rechenzentren – spät, unzulänglich vorbereitet und letztlich unvollständig“.

¹⁷² Stand: Mai 2023.

¹⁷³ Vgl. Verwaltungsvorschrift Nr. 3.3 zu § 7 LHO.

¹⁷⁴ Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO sehen die Kostenvergleichsrechnung lediglich als Hilfsverfahren der Praxis bei Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung und ohne langfristige Auswirkungen vor.

¹⁷⁵ Bei WiBe 5.0 handelt es sich um das „Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“.

Entwicklung und den Betrieb der relevanten Alternativen, vorliegen, lassen sich angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach WiBe 5.0 relativ einfach erstellen.

Das federführende Niedersächsische Justizministerium ermittelte landesintern die erforderlichen Daten. Es versuchte, die Verbundpartner zu bewegen, ebenfalls die notwendigen Angaben zu liefern. Dies gelang nicht, da lediglich drei weitere Landesjustizverwaltungen diese Daten zur Verfügung stellten. Somit erfolgte eine Hochrechnung der Daten für zwölf Länder, ohne dass diese Daten vergleichbar und plausibilisiert waren. Die Berechnung ergab einen negativen Kapitalwert von -467 Mio. €. Nach dieser rein monetären Betrachtung hätte das Programm GeFa nicht begonnen werden dürfen, da es unwirtschaftlich wäre.

Der LRH erkennt an, dass das Justizministerium im Verbund darauf hinwirkte, die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und die eigenen Daten hierfür lieferte. Die monetäre Betrachtung war aber wegen der fehlenden Daten von zwölf Verbundpartnern nur eingeschränkt aussagekräftig.

Das Niedersächsische Justizministerium bezog sodann qualitativ-strategische und externe Effekte ein, die auch im Fachkonzept WiBe 5.0 vorgesehen sind. Hierzu erstellte das Ministerium später eine Nutzwertanalyse und bescheinigte dem Programm GeFa mit dem höchstmöglichen Nutzwert „unabdingbar für die IT-Strategie“ zu sein. Im Ergebnis ist es für den LRH daher nachvollziehbar, dass die Justizverwaltungen die Entwicklung des GeFa begannen.

Aus Sicht des LRH ist es jedoch unverständlich, dass zwölf Landesjustizverwaltungen die Daten für eine monetäre Bewertung nicht lieferten, obwohl dies für Niedersachsen möglich war. Der LRH empfahl dem Justizministerium, sich dafür einzusetzen, im föderalen Verbund

- das Fachkonzept WiBe 5.0 für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei IT-Projekten konsequent anzuwenden und
- die Bereitschaft aller Verbundpartner mit einer Selbstverpflichtung herzustellen, systematisch die notwendigen Daten zu erheben und diese den übrigen Verbundpartnern zur Verfügung zu stellen.

Aufsetzen und Umsteuern des Programms GeFa

Mit Programmbeginn mussten die Funktionsträger im Programm und in den Gremien zunächst eine zielgerichtete Zusammenarbeit etablieren. Dabei kamen erschwerend die unterschiedlichen Festlegungen aus den bestehenden IT-Verbänden, unzureichende technische Möglichkeiten der Zusammenarbeit und die COVID-19-Pandemie hinzu. Es kam zu Verzögerungen und Kostensteigerungen. Als Gründe für die Schwierigkeiten stellten die Partner in einem überarbeiteten Programmauftrag fest: „Die Organisationskultur ist vom Föderalismus geprägt [und] die Länder richten sich am Schutz eigener Interessen aus“. Mit diesem Programmauftrag passten der Programmienkungsausschuss und die Programmleitung das Programm ab dem Jahr 2020 strukturell und inhaltlich an und

- klärten u. a. die strategischen Programmziele und deren Erfolgsfaktoren,
- schärften die Aufgabenabgrenzung zwischen Programmienkungsausschuss und Programmleitung und
- organisierten das Programm konsequent nach einer Methode des agilen Projektmanagements.

Das Justizministerium stellte im Rahmen der Prüfung durch den LRH dar, dass die schwierige Anfangsphase des Programms überwunden sei und sich die Zusammenarbeit deutlich verbessert habe.

Inhalte des Programms GeFa

Bei der Programmeinrichtung legten die Justizverwaltungen zunächst nicht fest, wie das Gemeinsame Fachverfahren später betrieben werden soll.¹⁷⁶ Dies galt auch für die in den bisherigen Verbänden entwickelten Text- und eAkte-Systeme sowie die Kommunikationsplattformen als sogenannte Umsysteme¹⁷⁷. Diese beiden Festlegungen traf das Programm GeFa jeweils als Kompromiss der Verbundpartner.

Der LRH kritisiert beide Entscheidungen. Fragen des Betriebs beeinflussen die technische Umsetzung und die Kosten in starkem Maße. Ein nachträgliches Umsteuern ist kaum möglich. Deshalb hält der LRH eine frühzeitige Betriebsplanung in Softwareprojekten für unabdingbar.

Die ausbleibende Einigung auf jeweils eins der Umsysteme gestaltet die Schnittstellenentwicklung¹⁷⁸ und -pflege komplexer und aufwändiger. Zudem führt die Vielzahl der funktional grundsätzlich vergleichbaren Umsysteme zu unwirtschaftlichem mehrfachen Pflegeaufwand in den ursprünglichen IT-Verbänden. Auch Fehlersuchen im späteren Betrieb sind problematischer, weil sie sich auf verschiedene Akteure verteilen. Um diese Nachteile zu vermeiden, besteht aus Sicht des LRH zwingender Konsolidierungsbedarf.

Das Justizministerium teilte mit, dass die im sogenannten E-Justice-Rat organisierten Amtschefinnen und Amtschefs der Justizverwaltungen dies inzwischen ebenfalls erkannten und beabsichtigen, diesem Defizit durch die Entwicklung einer bundeseinheitlichen Justizcloud entgegenzuwirken.

¹⁷⁶ Offene Fragen: In welchen Ländern und unter wessen Verantwortung sowie in welchen Rechenzentren läuft der Betrieb? Auf welcher Infrastruktur läuft das Verfahren und wie werden die Kosten geteilt?

¹⁷⁷ Individuelle Programmkomponenten aus den ursprünglichen Verbänden, die an das gemeinsame Fachverfahren GeFa anzubinden sind.

¹⁷⁸ Schnittstellen ermöglichen die strukturierte Übergabe von Daten zwischen verschiedenen Programmkomponenten.

Fazit

Föderale Großprojekte stehen vor anderen Herausforderungen als Projekte innerhalb eines Landes, da sie komplexer sind und eine Vielzahl zusätzlicher Faktoren und Strukturen berücksichtigen müssen. Der LRH kritisiert die nicht ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die ausgeklammerten Umsysteme und die zu spät erfolgte Betrachtung des späteren Betriebs. Nach anfänglichen Defiziten im Programm steuerten die verantwortlichen Gremien jedoch um. Hierbei brachte sich das Niedersächsische Justizministerium maßgeblich ein, u. a. für die angestrebte Entwicklung einer bundesweiten Justizcloud. Dies begrüßt der LRH. Gleichwohl empfiehlt er der Landesregierung, sich bei föderalen IT-Projekten dafür einzusetzen,

- frühzeitig gemeinsame strategische Ziele und klare Regeln der Zusammenarbeit zu definieren,
- gemeinsam die Wirtschaftlichkeit der Kooperation nachzuweisen sowie die rechtlich geforderten angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen,
- eine Verpflichtung aller Verbundpartner zu erreichen, dass hierfür die notwendigen Zahlen und Daten bereitgestellt werden,
- den Einsatz Externer zu beschränken, den Wissensübergang von Externen auf eigenes Personal sicherzustellen und damit Abhängigkeiten zu vermeiden,¹⁷⁹
- frühzeitig die Migration bestehender Datenbestände, die Einführung, den Betrieb und die spätere Softwarepflege einzubeziehen, um Kosten von vornherein zu verringern.

¹⁷⁹ Jahresbericht 2024, S. 144 „Systemfehler – übermäßiger Einsatz Externer in der IT“.

Fördermaßnahmen des Landes

19 Finanzhilfe für Kindertagesstätten – seit Jahren reformbedürftig

Das Land hat seine Finanzhilfe für Kindertagesstätten zu kompliziert geregelt. Die Abwicklung ist verwaltungsintensiv und fehlerträchtig. Erhebliche Bearbeitungsrückstände und nicht ausgezahlte Finanzhilfen von mehr als 580 Mio. € sind die Folge.

Eine Umstellung auf zweckgebundene pauschale Zuweisungen könnte massiv Bürokratie abbauen.

Finanzierung der Kindertagesstätten zu kompliziert

Das Land beteiligt sich an den Ausgaben der Kindertagesbetreuung. Hierfür gewährt es den Trägern der Kindertagesstätten, wie Gemeinden, Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, eine Finanzhilfe von jährlich etwa 1,4 Mrd. €.

Bereits im Jahresbericht 2022¹⁸⁰ kritisierte der LRH die komplizierten gesetzlichen Grundlagen der Finanzhilfe. Schon damals führte die Komplexität bei der Abwicklung zu einem erheblichen Anstieg der Ausgabereste¹⁸¹.

Diese Situation verbesserte sich bis heute nicht, sie verschärfte sich vielmehr – so ein Ergebnis der aktuellen Prüfung des LRH.

Rückstände bei der Bearbeitung verursachen hohe Ausgabereste

In den vergangenen Jahren erhöhten sich die Ausgabereste bei der Finanzhilfe drastisch:

¹⁸⁰ Jahresbericht 2022, S. 285 „Förderung der Kindertagesbetreuung bündeln und vereinfachen“.

¹⁸¹ Siehe Abschnitt IV, Nr. 1.5.

2019	2020	2021	2022	2023
149 Mio. €	278 Mio. €	350 Mio. €	467 Mio. €	381 Mio. €

Tabelle 17: Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2019 bis 2023

Im Zeitraum von 2019 bis 2022 stiegen die Reste auf mehr als das Dreifache – ein aus Sicht des LRH alarmierendes Bild. Im Jahr 2023 waren die Ausgabereste mit 381 Mio. € zwar geringer als im Vorjahr. Die Situation verbesserte sich jedoch nur scheinbar: Dem Kultusministerium standen Ende des Haushaltsjahres noch Mittel von 581 Mio. € zur Verfügung. Das sind etwa 40 % des Ansatzes der Finanzhilfe. Das Finanzministerium entschied daraufhin im Einvernehmen mit dem Kultusministerium, die Mittel um 200 Mio. € zu kürzen.

Das Kultusministerium begründete die hohen Ausgabereste stets mit einem erheblichen Rückstand bei der Bearbeitung der Anträge. So waren Ende des Jahres 2023 die vorangegangenen vier Kindergartenjahre nicht vollständig abgerechnet.

Das für die Abwicklung zuständige Regionale Landesamt für Schule und Bildung (RLSB) befand sich auch im August 2024 im Rückstand: Für das Kindergartenjahr 2022/23 waren erst knapp 37 % der Anträge erledigt.

Die komplizierten Regelungen und das Abrechnungsverfahren führten zu einer langen Bearbeitungsdauer sowie den wachsenden Ausgaberesten bei der Finanzhilfe. Auch das Kultusministerium räumt ein, dass die Abrechnung der Finanzhilfe mittlerweile ein hohes Maß an Komplexität erreicht habe. Diese Komplexität macht das System fehleranfällig und führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand. Nach Angaben des RLSB wiesen 61,7 % der Anträge für das Kindergartenjahr 2021/22 offensichtliche Unstimmigkeiten auf. Die Kindertagesstätten mussten folglich ihre Anträge korrigieren und das RLSB musste diese erneut bearbeiten – ein zusätzlicher Aufwand für beide Seiten.

Dass das Kultusministerium lt. seiner Stellungnahme zwischenzeitlich zusätzliches Personal für die Bearbeitung der Finanzhilfe eingesetzt habe, ist aus Sicht des LRH keine nachhaltige Lösung. Vielmehr sollte die komplizierten Regelungen grundlegend angegangen werden.

Verknüpfung von Finanzhilfe und Standards

Das Land knüpft die Finanzhilfe an gesetzlich definierte Standards, wie Qualifikation der Betreuungskräfte, Größe und personelle Mindestausstattung der Gruppen sowie Betreuungszeiten. Das RLSB gewährt die Finanzhilfe nur, wenn der Träger der Kindertagesstätte bei Antragstellung erklärt, dass er die Standards einhält. Stichtag ist der 1. Oktober.

Weder das Kultusministerium noch das RLSB werteten jedoch unterjährig aus, ob die Kindertagesstätten die Standards einhielten und wie sich die Betreuungssituation darstellte. Deshalb führte der LRH exemplarisch für das Kindergartenjahr 2022/23 eine Umfrage bei 5.524 Kindertagesstätten durch. Erfreulicherweise beteiligten sich 94 % der Einrichtungen.

Die Antworten belegen, dass die Kindertagesstätten angesichts des Personalmangels vielfach gezwungen waren, die Betreuung der Kinder deutlich einzuschränken:

- Mehr als zwei Drittel der Kindertagesstätten verringerten ihre Betreuungszeiten teilweise.
- Über die Hälfte der Kindertagesstätten musste zeitweise mindestens eine Gruppe schließen.
- 16 % der Kindertagesstätten mussten tageweise komplett schließen.

Über diese Daten verfügte das Kultusministerium nicht.

Aus Sicht des LRH ist problematisch, dass das Land für das gesamte Kindergartenjahr Standards vorgibt, für die finanzielle Förderung im Regelfall jedoch nur die Situation an einem Tag im Jahr maßgeblich ist. Lt. Stellungnahme des Ministeriums werde auch zusätzlich anlassbezogen und stichprobenhaft geprüft, ob die Kindertagesstätten die personellen Mindestanforderungen erfüllen. Diese Praxis greift dennoch zu kurz. Wenn das Land die Finanzhilfe an Standards knüpft, müsste es aus Sicht des LRH auch unterjährig systematisch auswerten, ob diese eingehalten werden. Allerdings wäre das mit einem höheren Aufwand für alle Beteiligten verbunden – und dies, obwohl schon die bisherige Abrechnungspraxis aufwendig ist. Zur Verdeutlichung: Für die Bearbeitung der Finanzhilfe sind im Landesamt derzeit 31 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgesehen.

Grundlegende Vereinfachung unerlässlich

Die Erkenntnisse der Prüfung unterstreichen den offenkundigen Handlungsbedarf. Wie bereits in der Vergangenheit fordert der LRH, die gesetzlichen Grundlagen zur Finanzhilfe zu vereinfachen. Auch der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages mahnte dies wiederholt an. Eine Vereinfachung könnte den Verwaltungsaufwand und die Fehleranfälligkeit massiv verringern. Das würde auch den hohen Ausgaberesten entgegenwirken.

Der LRH begrüßt, dass das Kultusministerium lt. seiner Stellungnahme derzeit verschiedene Modelle zur Vereinfachung der Finanzhilfe prüft.

Der LRH empfiehlt dem Land zu prüfen, anstatt der bisherigen aufwendigen Förderung eine für die Kindertagesbetreuung zweckgebundene pauschale Zuweisung an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu gewähren. Das wäre nicht nur einfacher und schneller, sondern auch günstiger.

20 **Vorsorge gegen Afrikanische Schweinepest – hohe Verwaltungskosten, keine messbare Wirkung**

Das Land zahlte in den Jahren 2018 bis 2022 Aufwandsentschädigungen für Maßnahmen zur Verringerung des Wildschweinebestands. Die Kosten der Antragsbearbeitung und die Entschädigungszahlungen standen in keinem angemessenen Verhältnis: Bei fast jedem fünften Antrag waren die Bearbeitungskosten höher als die Entschädigung. Eine Bewilligung und Auszahlung von Kleinstbeträgen verstößt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Ausgangslage

Die Tierseuche Afrikanische Schweinepest breitete sich in den vergangenen Jahren in Europa aus. Sie erreichte Niedersachsen erstmals im Jahr 2022, als im Landkreis Emsland in einem schweinehaltenden Betrieb das Virus auftrat. Der komplette Bestand des Betriebs musste getötet werden.

Die Schweinehaltung hat für Niedersachsen eine herausragende wirtschaftliche Bedeutung: Im Jahr 2023 hielten rd. 4.000 Betriebe rd. 7 Mio. Hausschweine. Bei einem erneuten Ausbruch der Seuche wäre der wirtschaftliche Schaden für die niedersächsische Land-, Futter- und Lebensmittelwirtschaft hoch.

Das Virus kann von Wildschweinen auf Hausschweine übertragen werden. Um das Risiko eines Ausbruchs einzudämmen, wendete das Land für die Bejagung von Wildschweinen rd. 3,8 Mio. € auf.¹⁸²

¹⁸² Aufwandsentschädigungen für Präventionsmaßnahmen gegen die Afrikanische Schweinepest (ASP) bei der Schwarzwildbejagung in Niedersachsen (VV-ASP), Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 04.10.2018 (Nds. MBl. S. 1264), zuletzt geändert durch Runderlass vom 01.08.2022 (Nds. MBl. S. 1163). Die VV-ASP galt vom 01.04.2018 bis zum 31.12.2022.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beauftragte die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) mit der Umsetzung.

Kleinteilige und unwirtschaftliche Maßnahme

Antragstellerinnen bzw. Antragsteller erhielten für Mehrabschüsse von Wildschweinen eine Aufwandsentschädigung von 50 € je Wildschwein. Für Mehrabschüsse galt anfänglich eine Bagatellgrenze von 250 €. Im April 2019 hob das Landwirtschaftsministerium diese Bagatellgrenze rückwirkend auf. Zum 01.02.2021 führte das Ministerium erneut eine Grenze ein, diesmal 150 €.

Nach Auskunft der LWK bearbeitete sie in den Jahren 2019 bis 2023 4.338 Entschädigungsanträge. 2.981 Anträge betrafen ausschließlich Mehrabschüsse von Wildschweinen. Diese verteilten sich – gegliedert nach der Höhe der Entschädigung – folgendermaßen:

	2019	2020	2021	2022	2023	Insgesamt	
Entschädigung	Anträge						%
bis 150 €	85	120	52	37	23	317	10,6
151 € bis 200 €	28	51	63	49	28	219	7,3
201 € bis 250 €	52	64	50	51	23	240	8,1
251 € bis 2.500 €	330	621	552	514	146	2.163	72,6
mehr als 2.500 €	1	13	12	16	0	42	1,4
Insgesamt	496	869	729	667	220	2.981	100,0

Tabelle 18: Genehmigte Anträge in den Jahren 2019 bis 2023 nach Entschädigungshöhe

Die Tabelle zeigt, wie kleinteilig die Maßnahme war: Bei 26 % der bewilligten Anträge betrug die Entschädigung nicht mehr als 250 €, bei 98,6 % der Anträge nicht mehr als 2.500 €.

Nach den Angaben der LWK entwickelten sich in den Jahren 2019 bis 2022 die Kosten für die Antragsbearbeitung wie folgt:

Jahr	Anträge	Zeit je Antrag (Stunden)	Kosten je Antrag (€)
2019	718	6,47	367
2020	1.179	3,42	180
2021	1.038	3,15	169
2022	970	3,40	183

Tabelle 19: Entwicklung der Kosten der Antragsbearbeitung

Stellt man die Kosten der Bearbeitung je Antrag und die Zahl der genehmigten Anträge gegenüber, wird deutlich: In den Jahren 2019 bis 2022 waren bei fast jedem fünften Antrag die durchschnittlichen Bearbeitungskosten höher als die Entschädigung.

Die Höhe der Kosten der Antragsbearbeitung berücksichtigt keine Kosten, die zusätzlich beim Ministerium für die Verwaltung anfielen, wie die Kosten für die Konzeption der Richtlinie. Sie berücksichtigt auch keine nachgelagerten Kosten bei der LWK, wie die Bearbeitung der Widerspruchsverfahren nach Auslaufen der VV -ASP Ende 2022. Bei Einbeziehung dieser Kosten würde das Verhältnis von Kosten der Antragsbearbeitung und Höhe der Entschädigung noch ungünstiger ausfallen.

Eine Bewilligung und Auszahlung von Kleinstbeträgen ist unwirtschaftlich und verstößt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, § 7 Abs. 1 LHO. Bei der Gewährung von Aufwandsentschädigungen sollte das Landwirtschaftsministerium deshalb zukünftig darauf achten, dass die Kosten der Antragsbearbeitung und die Höhe der Entschädigungszahlung in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Das Landwirtschaftsministerium erklärte hierzu, in derartigen Fällen die Grenze für Aufwandsentschädigungen auf mindestens 500 € anzuheben.

Maßnahme ohne messbare Wirkung

Als Maß für die Wirksamkeit der Aufwandsentschädigung betrachtete der LRH die Entwicklung der Zahl der geschossenen einschließlich tot aufgefundenen Tiere in Niedersachsen und den übrigen Bundesländern.

In allen Bundesländern gingen die Wildschweinbestände im Vergleichszeitraum zurück. In den Bundesländern mit Entschädigungen zeigten die Zahlen ähnliche Verläufe wie in den Bundesländern ohne Entschädigungen.

Ursache hierfür können neben einer erhöhten Bejagung beispielsweise eine steigende Zahl der Fressfeinde oder extreme Wetterereignisse, wie die Dürren in den Jahren 2018 bis 2020, sein.

Lässt die Bejagung nach, erholen sich Wildschweinbestände schnell, sodass die Wirkung solcher Maßnahmen schnell verpufft.

Das Landwirtschaftsministerium verweist auf die gesetzliche Pflicht der Jägerinnen und Jäger zu einer ordnungsgemäßen Ausübung der Jagd, auch wenn dies nicht immer mit einer erfolgreichen Reduzierung des Wildschweinbestands verbunden sei. Es sei jedoch im Landesinteresse, auch hier Mehrabschüsse zu honorieren, um bei einem Ausbruch der Seuche die Infektionskette zu unterbrechen.

Gleichwohl schloss das Ministerium Mitnahmeeffekte nicht aus. Deshalb will das Land in Zukunft keine landesweite Aufwandsentschädigung mehr für den Mehrabschuss von Wildschweinen zahlen.

Fazit

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium beabsichtigt, zukünftig aus Gründen der Wirtschaftlichkeit keine Aufwandsentschädigungen mehr unter 500 € zu gewähren und auf pauschale landesweite Aufwandsentschädigungen für den Mehrabschuss von Wildschweinen zu verzichten.

21 Landesbüro Naturschutz Niedersachsen – kein erhebliches Landesinteresse an der Förderung

Das Land fördert seit dem Jahr 2015 das Landesbüro Naturschutz Niedersachsen GbR, ohne zu prüfen, ob der Förderzweck erfüllt wird. Das Landesbüro leitete zudem mehr als die Hälfte der Fördermittel ohne rechtliche Grundlage an seine Gesellschafter weiter. Bei der Vergütung seiner Mitarbeiterinnen verstoß das Landesbüro in mehreren Fällen gegen das Besserstellungsverbot. Der LRH sieht kein erhebliches Landesinteresse an der Förderung des Landesbüros.

Aufgabe und Gesellschafter des Landesbüros Naturschutz Niedersachsen

Das Landesbüro Naturschutz Niedersachsen (LabüN) ist eine im Jahr 2015 gegründete Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Gründer sind vier Naturschutzverbände in Niedersachsen. Im Jahr 2022 traten vier weitere Verbände bei. Bei den acht Gesellschaftern handelt es sich um anerkannte Naturschutzvereinigungen mit Mitwirkungsrechten¹⁸³. Diese Vereinigungen sind berechtigt, z. B. bei Planfeststellungsverfahren und Gesetzesvorhaben Stellung zu nehmen. Insgesamt bestehen in Niedersachsen 15 solcher Vereinigungen.

Aufgabe des LabüN ist es, seine Gesellschafter bei der Ausübung ihrer Mitwirkungsrechte fachlich und organisatorisch zu unterstützen. Das LabüN beschäftigt hierfür sieben Mitarbeiterinnen.

¹⁸³ § 63 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

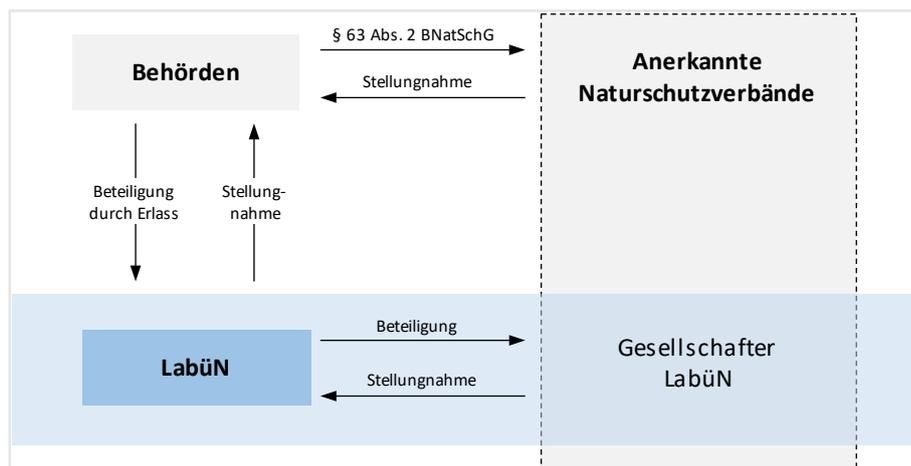


Abbildung 31: Das LabüN im Gefüge der Mitwirkungsrechte der anerkannten Naturschutzvereinigungen nach § 63 Abs. 2 BNatSchG

Das LabüN erhielt seit seiner Gründung jährlich 350.000 € Fördermittel. Mit der Aufnahme vier weiterer Verbände im Jahr 2022 stiegen die Fördermittel auf jährlich 600.000 €. Die Fördermittel sind die einzigen Einnahmen des LabüN.

Keine Erfolgskontrolle, ob das LabüN seinen Zweck erfüllt

Gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO hat das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz als Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht wird (Erfolgskontrolle).¹⁸⁴ Der Zuwendungszweck ergibt sich beim LabüN zum einen aus dem Haushaltsplan.¹⁸⁵ Hiernach soll das fachkundige bürgerschaftliche Engagement bei öffentlich-rechtlichen Planungsprozessen von landesweiter Bedeutung gestärkt werden. Zum anderen wird der Zuwendungszweck in den Zuwendungsbescheiden beschrieben. Hiernach soll die Verbändebeteiligung optimiert werden, um den Behörden im Mitwirkungsverfahren die Arbeit zu erleichtern.

¹⁸⁴ Nr. 11.1.3.

¹⁸⁵ Einzelplan 15, Kapitel 15 02 Titel 686 20.

Bislang prüfte das Ministerium nicht, ob das LabÜN diese Zuwendungszwecke erreichte. Damit verstieß es gegen die LHO. Das Ministerium muss zukünftig Erfolgskontrollen durchführen.

Rechtswidrige Weiterleitung von Fördermitteln an die Gesellschafter

Jedes Jahr leitete das LabÜN mehr als die Hälfte der Fördermittel anteilig an seine Gesellschafter weiter. Mit den Mitteln sollten die Naturschutzverbände dauerhaft Schnittstellen für die Zusammenarbeit mit dem LabÜN schaffen. Die Mittel standen zur Verfügung, um diese Schnittstellen personell und sachlich auszustatten.

Der LRH stellte fest, dass das LabÜN die Mittel ohne rechtliche Grundlage weiterleitete. Als Erstempfänger von Fördermitteln darf das LabÜN diese zwar als Projektförderung an Dritte weiterleiten.¹⁸⁶ Gemäß den Vorgaben zur LHO ist eine Projektförderung jedoch ein einzeln abgegrenztes Vorhaben.¹⁸⁷ Bei der Einrichtung von Schnittstellen, wie in diesem Fall, handelt es sich dagegen nicht um ein einzeln abgegrenztes Vorhaben, sondern um eine Daueraufgabe. Da Daueraufgaben nicht durch weitergeleitete Mittel finanziert werden dürfen, war die Weiterleitung der Mittel rechtswidrig und ist künftig einzustellen.

Verstoß gegen das Besserstellungsverbot

Wenn ein Zuwendungsempfänger eine Förderung erhält, darf er seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete, die nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vergütet werden (sogenanntes Besserstellungsverbot).¹⁸⁸ Ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot kann auch den strafrechtlichen Tatbestand der Untreue (§ 266 Strafgesetzbuch) erfüllen.

¹⁸⁶ Verwaltungsvorschrift Nr. 12.3 zu § 44 LHO.

¹⁸⁷ Verwaltungsvorschrift Nr. 2.1 zu § 23 LHO.

¹⁸⁸ Vgl. Nr. 1.3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung, Anlage 1 zu Verwaltungsvorschrift Nr. 5.1. zu § 44 LHO.

Der LRH stellte fest, dass das LabüN in mehreren Fällen Mitarbeiterinnen besser als vergleichbare Tarifbeschäftigte des Landes vergütete. So ordnete das LabüN zwei Mitarbeiterinnen einer höheren Entgeltgruppe zu, obwohl den Mitarbeiterinnen die erforderlichen Qualifikationen fehlten. Eine andere Bearbeiterin erhielt eine außertarifliche Zulage ohne rechtliche Grundlage. Schließlich zahlte das LabüN mehrfach einer studentischen Hilfskraft eine „Erholungsbeihilfe“. Das LabüN muss seine Mitarbeiterinnen zukünftig entsprechend den Vorgaben des TV-L vergüten.

Fazit: Förderung des LabüN nicht im erheblichen Landesinteresse

Grundlage für die Rechtmäßigkeit einer Zuwendung ist, dass an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Landesinteresse besteht, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann, § 23 LHO. Ein erhebliches Landesinteresse ist regelmäßig zu bejahen, wenn die Erfüllung des Zuwendungszwecks der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Landes in besonderem Maße dienlich ist und ein bestimmter Erfolg mit möglichst geringem Mitteleinsatz erzielt wird.

Das Ministerium prüfte nicht, ob mit der Einrichtung des LabüN die Zuwendungszwecke „Entlastung der Behörden im Mitwirkungsverfahren“ und „Stärkung des fachkundigen bürgerschaftlichen Engagements“ auch nur annähernd erreicht wurden. Folglich konnte es die Zweckerfüllung und Erfolgserreichung nicht belegen.

Aus Sicht des LRH ist zweifelhaft, ob dies mit der gewählten Finanzierungs- und Organisationsstruktur überhaupt erreichbar ist. Anerkannte Naturschutzvereinigungen müssen bereits entsprechendes Fachwissen und ausreichende Finanzmittel vorweisen, um überhaupt Mitwirkungsrechte erhalten zu können.¹⁸⁹ Neben ihrem Fachwissen können sie ihre Ortskundigkeit in die Verfahren einbringen, über die das LabüN nicht verfügt. Die Unterstützung des

¹⁸⁹ Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Fellenberg/Schiller, Umweltrechtsbehelfsgesetz, § 3, Rn. 36 f.

bürgerschaftlichen Engagements in den Verbänden durch das LabüN wird sich in erster Linie auf die (rechtswidrige) Weiterleitung der Finanzmittel beschränken. Dies steht der Annahme einer besonderen Dienlichkeit der Zuwendung an das LabüN entgegen.

Das gleiche gilt für den anderen Verwendungszweck. Denn nicht alle anerkannten Naturschutzbehörden sind im LabüN organisiert. Neben den anerkannten Naturschutzverbänden haben die Behörden zusätzlich das LabüN zu beteiligen. Bei Uneinigkeit seiner Gesellschafter kann das LabüN keine geeinte Stellungnahme abgeben. Mögliche Entlastungen der Behörden aufgrund der Bündelung von Stellungnahmen werden durch die zusätzliche Beteiligung des LabüN konterkariert.

Auch die Erreichung eines bestimmten Erfolgs mit möglichst geringem Mitteleinsatz kann der LRH nicht erkennen. Denn das LabüN leitete mehr als die Hälfte der Fördermittel lediglich an seine Gesellschafter weiter. Wirtschaftlicher wäre eine direkte Förderung der Naturschutzverbände. Außerdem vergütete das LabüN seine Mitarbeiterinnen unter Verstoß gegen das Besserstellungsverbot zu hoch und verursachte damit unnötige Kosten.

Ein erhebliches Landesinteresse ist deswegen aus Sicht des LRH nicht ersichtlich. Der LRH regt an, die Förderung des LabüN einzustellen.

Das Umweltministerium widersprach den Feststellungen und der Argumentation des LRH nicht. Es teilte mit, dass es für das Jahr 2025 keine Weiterleitung von Fördermitteln an die Gesellschafter geben werde. Für die Vergangenheit werde eine Rückforderung geprüft. Dasselbe gelte für die Vergütung der Mitarbeiterinnen des LabüN. In dem Fall der außertariflichen Zulage habe es bereits eine Rückzahlung gegeben. Darüber hinaus werde man zukünftig Erfolgskontrollen durchführen und sich auch mit der Frage des erheblichen Landesinteresses beschäftigen. Ein Weiterbetrieb des LabüN könne in der bisherigen Form nicht mehr erfolgen. Der LRH begrüßt dies.

22 Wer führt eigentlich Regie? Unklare Fördersituation bei den Freien Theatern und Spielstätten

Über die Förderprogramme für Freie Theater und Spielstätten förderte das Land unzulässigerweise laufende Betriebskosten.

Bei den Förderprogrammen mangelte es auch an klaren Zielsetzungen. Ebenso gab es Schwachstellen in der praktischen Umsetzung. Die Programme überschnitten sich, sodass die beiden Bewilligungsstellen keinen Überblick über die Förderverfahren besaßen. Dadurch kam es zu Doppelförderungen.

Ausgangslage

Das Land förderte die Freien Darstellenden Künste mit drei Programmen:

- Produktionsförderung für die Erarbeitung und Aufführung neuer Stücke.¹⁹⁰
- Konzeptionsförderung zur Unterstützung der Freien Theater.¹⁹¹ Dieses vor ca. 20 Jahren aufgelegte Programm sollte eine kontinuierlichere Unterstützung der Theater ermöglichen.
- Die seit dem Jahr 2021 bestehende Spielstättenförderung, mit der das Land die besonderen Bedarfe von Spielstätten abdecken will.¹⁹²

Die drei Programme sahen Zuwendungen in Form von Projektförderungen vor.

¹⁹⁰ Ca. 30 Projekte pro Jahr in einem Umfang von insgesamt 500.000 €.

¹⁹¹ Hierfür standen zuletzt jährlich 535.000 € zur Verfügung.

¹⁹² Jährlich wurden ca. 16 Spielstätten in Höhe von insgesamt ca. 500.000 € gefördert.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur (zuständig für Produktions- und Konzeptionsförderung) und der Landesverband Freie Darstellende Künste (zuständig für Spielstättenförderung) bewilligten die Förderungen jeweils nach einer fachlichen Begutachtung durch die jeweilige Jury.

Der LRH betrachtete in seiner Prüfung die Förderjahre 2020 bis 2023.

Projektförderungen ohne Projektcharakter

Die Konzeptions- und Spielstättenförderung waren darauf ausgerichtet, die Arbeitsfähigkeit der Freien Theater und Spielstätten zu verbessern. Die beantragten Maßnahmen zielten z. B. darauf ab, die Theater durch neue Technik zu modernisieren. In diesen Fällen handelte es sich um zusätzliche Vorhaben, sodass das Instrument der Projektförderung korrekt verwendet wurde.

Den Gegensatz zu solchen zusätzlichen Vorhaben bildet der laufende Betrieb der Theater bzw. Spielstätten. Die damit zusammenhängenden Personal- und Sachkosten decken die Einrichtungen üblicherweise aus eigenen Einnahmen sowie einer Grundförderung ihrer Kommune. Dieses Finanzierungsmodell gerät jedoch zunehmend in Schieflage, weil die Mittel u. a. vor dem Hintergrund von Kostensteigerungen nicht mehr ausreichen.

Um die Finanzbedarfe einzelner Theater bzw. Spielstätten auszugleichen, bezuschussten die beiden Bewilligungsstellen bei der Konzeptions- und Spielstättenförderung auch Kosten des Stammpersonals, der Geschäftsführung, der Abenddienste, der Ausstattung, der Werbung oder weitere Kosten wie Miete, Versicherungen, Steuern, Homepage oder Reinigung. Diese Handlungsweise führte dazu, dass das Ministerium für die Konzeptionsförderung eines Theaters dessen gesamten Wirtschaftsplan zugrunde legte und damit statt eines Projekts de facto eine institutionelle Förderung vornahm. Ermöglicht wurden solche Förderungen durch die unpräzise Ausgestaltung der Konzeptions- und Spielstättenförderung durch das Wissenschaftsministerium.

Durcheinander der Förderprogramme in der Praxis

Der LRH stellte zudem Doppelförderungen bei der Konzeptions- und Spielstättenförderung fest. Dies war möglich, weil zwei Jurys sowie zwei Bewilligungsstellen unabhängig voneinander handelten und sich nicht abstimmten.

Um mehrere Gastspiele einer Theatergruppe anbieten zu können, erhielt ein Theater Zuwendungen sowohl aus der Konzeptions- als auch aus der Spielstättenförderung. Beide Programme sahen diesen Förderzweck vor. Für die Bewilligungsstellen war dabei nicht erkennbar, welche konkreten Gastspielveranstaltungen sie jeweils förderten. Dies erschwerte deren spätere Abrechnung über die Verwendungsnachweise. Wie problematisch die Überschneidungen in den Förderprogrammen sein können, zeigt folgender Fall: Ein Theater erhielt für seine Projekte Zuwendungen aus der Konzeptions- und der Spielstättenförderung. Der LRH stellte fest, dass in den Verwendungsnachweisen teilweise dieselben Belege aufgeführt waren. Das Wissenschaftsministerium und der Landesverband erstatteten dem Theater diese Ausgaben demnach doppelt.

Kritik des LRH

Der LRH kritisiert zum einen, dass das Land Kosten, die dem laufenden Betrieb eines Freien Theaters oder einer Spielstätte zuzurechnen waren, unzulässigerweise bei Projektfördermaßnahmen berücksichtigte. Er erwartet, dass das Land Projektförderungen zukünftig nur für zusätzliche und abgegrenzte Vorhaben nutzt.

Zum anderen beanstandet der LRH, dass die Bewilligungsstellen keinen Überblick über parallellaufende Förderverfahren besaßen und dadurch Doppelförderungen entstanden. Dies ist zukünftig auszuschließen.

Zusammenfassend ist der LRH der Ansicht, dass das Land bei den Förderverfahren für die Freien Theater und Spielstätten seine „Regie“ als Zuwendungsgeber vernachlässigte.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärte, dass es am Ziel einer nachhaltigen Unterstützung der Freien Theater und Spielstätten festhalte. Es könne sich vorstellen, einige Spielstätten auch im Rahmen einer institutionellen Förderung zu unterstützen, auch wenn dies aktuell nicht möglich sei.

Die seit dem Jahr 2021 bestehende Spielstättenförderung habe der LRH in einer noch nicht verstetigten Phase geprüft, was u. a. die mangelnde Koordinierung der Förderprogramme begründe. Die im Jahr 2024 neu erlassenen Förderrichtlinien für Freie Theater und Spielstätten hätten die Kritik des LRH aufgegriffen und umgesetzt. So sehen die neuen Richtlinien vor, dass die Programme besser voneinander abgegrenzt werden. Schließlich werde für Transparenz sorgen, dass das Ministerium zukünftig alle Förderverfahren selbst durchführe und nur noch eine einzige Jury, der Theaterbeirat, die Förderempfehlungen für alle Programme ausspreche.

Schlussbemerkung des LRH

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kultur seine Kritik aufgegriffen und neue Richtlinien mit besser voneinander abgegrenzten Programmen erlassen hat. Schließlich wird für Transparenz sorgen, dass künftig nur noch eine Jury und eine Bewilligungsstelle über die Förderungen entscheiden. Der LRH weist allerdings darauf hin, dass es grundsätzlich keine ministerielle Aufgabe ist, Förderverfahren selbst durchzuführen. Daher ist zu hinterfragen, ob das Wissenschaftsministerium dauerhaft Bewilligungsstelle bleiben sollte.

Gemeinsame Prüfung

23 Der NDR muss sein Fuhrparkmanagement verbessern

Mehr als die Hälfte der geprüften Fahrzeuge des NDR hat die angestrebte Sollauslastung nicht erreicht.

Die nicht oder nur unzureichend vernetzten IT-Systeme machen eine händische Zusammenführung von Daten für das Controlling des Fuhrparks erforderlich.

Aufwendungen und Erträge von Fahrzeugen werden nicht immer konsequent den richtigen Kostenträgern zugeordnet.

Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (Prüfungsleitung), der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein haben gemeinsam den Fuhrpark des NDR geprüft. Dieser umfasste zum 31.12.2022 insgesamt 527 Fahrzeuge. Betrachtet wurden die 277 für den Straßenverkehr zugelassenen Fahrzeuge. Diese sind festen Standorten¹⁹³ im Sendegebiet zugeordnet.

Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) ist nach § 32 Abs. 2 des Staatsvertrags über den NDR verpflichtet, bei seiner Wirtschaftsführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Nachhaltigkeit sowie der Klarheit bei der finanziellen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zu beachten.

¹⁹³ Standorte Hamburg-Rothenbaum und -Lokstedt, Landesfunkhäuser und Regionalstudios.

Wirtschaftlichkeit des Fuhrparkmanagements

a) Auslastung

Der NDR beurteilt die Auslastung seiner Fahrzeuge – und im Ergebnis auch deren Wirtschaftlichkeit – anhand von Einsatztagen. Abhängig vom Fahrzeugtyp hat er eine Anzahl an jährlichen Einsatztagen festgelegt, die für einen wirtschaftlichen Einsatz des Fahrzeugs erreicht werden müssen.

Eine Stichprobe der Fahrtenbücher von 40 Fahrzeugen für die Jahre 2020 bis 2022 hat ergeben, dass 23 dieser Fahrzeuge die Anzahl der vorgegebenen jährlichen Einsatztage nicht erreicht haben. Sie wurden damit nach den Maßstäben, die sich der NDR selbst gesetzt hat, nicht wirtschaftlich eingesetzt. Für 19 Fahrzeuge galt dies sogar über den gesamten Zeitraum. Zwei Fahrzeuge wurden im oben genannten Zeitraum nahezu nicht genutzt. Zudem haben sich in einigen Fällen zum Teil erhebliche Abweichungen zwischen den im IT-System erfassten und den in den Fahrtenbüchern dokumentierten Einsatztagen ergeben.

Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert,

- die Ursachen für die zum Teil sehr geringe Auslastung zu ermitteln,
- auf eine verbesserte Auslastung des Fahrzeugbestands hinzuwirken,
- die Abweichungen der Daten zwischen IT-System und Fahrtenbuch aufzuklären und den Mangel abzustellen.

Bei einzelnen Fahrzeugen haben die Rechnungshöfe gefordert, eine alternative Verwendung innerhalb des NDR zu prüfen oder einen Verkauf zu erwägen.

Der NDR hat dies zugesagt. Zwischenzeitlich seien bereits einzelne Fahrzeuge einer anderen Nutzung zugeführt worden.

b) Ersatzbeschaffung

Den wirtschaftlichen Austauschzeitpunkt seiner Fahrzeuge prüft der NDR anhand der Kilometerlaufleistung. Zur Ermittlung der Laufleistung sind nach internen Regelwerken die Kilometerstände in regelmäßigen Abständen sowie zum Jahresende manuell im Fuhrparkmanagementsystem zu erfassen.¹⁹⁴ Als Datengrundlage dienen die jeweiligen Fahrtenbücher.

Die im Fuhrparkmanagementsystem hinterlegte Laufleistung war für eine nicht unerhebliche Anzahl von Fahrzeugen mangelbehaftet, weil Kilometerstände

- überhaupt nicht erfasst,
- mit dem Kilometerstand des Vorjahres identisch,
- ungewöhnlich hoch oder
- im Vergleich zum Kilometerstand des Vorjahres niedriger waren.

Hiervon waren etwa 10 % aller Fahrzeuge betroffen.

Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert, die Kilometerstände entsprechend der Vorgaben zu erfassen.

Der NDR hat zugesagt zu prüfen, inwieweit die Datenlage verbessert werden kann.

Die Rechnungshöfe haben ergänzend darauf hingewiesen, dass eine vollständige und zutreffende Datenerfassung die Grundlage für die

¹⁹⁴ Nr. 3.3.4 Anwenderkonzept Fuhrparkmanagementsystem COSware.

Ermittlung des wirtschaftlichen Austauschzeitpunkts bildet. Zudem muss der NDR seine eigenen Regelwerke einhalten.

c) IT-Systeme

Das Fuhrparkmanagement des NDR verwendet verschiedene IT-Systeme u. a. zur Fuhrparkverwaltung, zur Anlagenbuchhaltung sowie zur Buchung von Aufwendungen und Erträgen.

Innerhalb dieser IT-Systeme sowie bei deren Verknüpfung haben die Rechnungshöfe Mängel festgestellt:

- Fehlende Plausibilitätskontrollen führten zu fehlerhaften Datenbeständen.
- Eine automatische Übernahme des Fahrzeugbestands aus der Anlagenbuchhaltung in das Fuhrparkverwaltungssystem existierte nicht. Dadurch war die Vollständigkeit der in diesem System enthaltenen Daten nicht gewährleistet.
- Ein Standortwechsel eines Fahrzeugs machte zwangsläufig die Einrichtung eines zweiten Kostenträgers notwendig. Die Aufwendungen und Erträge desselben Fahrzeugs wurden somit auf zwei Kostenträgern abgebildet. Mangels einer Schnittstelle waren manuelle Korrekturen erforderlich, um die Kosten für dieses Fahrzeug zusammenzuführen.

Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert, die festgestellten Mängel abzustellen.

Der NDR hat die Mängel eingeräumt und mitgeteilt, dass das Fuhrparkverwaltungssystem abgelöst und durch ein buchhaltungskompatibles Fuhrparkmanagementsystem im Rahmen einer gemeinschaftlichen ARD-Ausschreibung ersetzt werden solle.

Weitere Feststellungen

a) Interne Leistungsverrechnung

Der Fuhrpark ist in die Interne Leistungsverrechnung (ILV) des NDR eingebunden. Der NDR ist nach § 22 seiner Finanzordnung verpflichtet, eine Betriebsabrechnung nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Methoden mit Kostenträgern und -stellen zu führen.

Die Verrechnung der Aufwendungen für Fahrzeuge erfolgt mittels eines für jede Fahrzeugkategorie individuell ermittelten Kostenverrechnungssatzes pro Einsatzstunde.

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass

- der NDR bei der Ermittlung des Verrechnungssatzes für LKW die Treibstoffkosten nicht berücksichtigt hat,
- die Kalkulation der ILV zuletzt im Jahr 2019 angepasst wurde,
- der Verrechnungssatz für Tätigkeiten des in Hamburg-Lokstedt ansässigen zentralen „Service Point“ zuletzt im Jahr 2014 kalkuliert wurde,
- der NDR bei der Ermittlung des Verrechnungssatzes für den „Service Point“ ausschließlich Personalkosten einbezogen hat.

Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert, die Verrechnungssätze zu überprüfen und ggf. neu zu berechnen. Dabei sind alle im Zusammenhang mit den Fahrzeugen entstandenen Kosten zu berücksichtigen.

Der NDR hat auf eine Anpassung der ILV im Zuge der geplanten Umstellung auf ein neues SAP-Verfahren hingewiesen.

Die Rechnungshöfe haben den NDR darauf hingewiesen, dass unzutreffende Verrechnungssätze ungeachtet eines neuen SAP-Verfahrens zu berichtigen sind.

b) Fahrzeugkosten

Das Controlling des Fuhrparks erfolgt auf der Grundlage der Buchung von Aufwendungen auf Kostenstellen und Kostenträgern in der Buchhaltungssoftware SAP. Jedem Fahrzeug im Bestand ist ein Kostenträger zugeordnet, auf dem die für das jeweilige Fahrzeug entstandenen Aufwendungen und Erträge gebucht werden sollen.¹⁹⁵

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass fahrzeugbezogene Aufwendungen und Erträge teilweise nicht ordnungsgemäß gebucht wurden. Dies führte bei den betroffenen Kostenträgern zu einer fehlerhaften Datengrundlage. Ein verlässliches Fahrzeugcontrolling ist für das Fuhrparkmanagement jedoch unabdingbar.

Die Rechnungshöfe haben die Mängel beanstandet und den NDR aufgefordert, Aufwendungen und Erträge vollständig und verursachungsgerecht zu buchen.

Der NDR hat die Mängel eingeräumt und zugesagt, die Vorgaben künftig zu beachten.

c) Bilanzierung von Anlagen

Vom NDR erworbene Fahrzeuge werden als Sachanlage in der Bilanz aktiviert. Einzelne Fahrzeuge, wie z. B. Kamerafahrzeuge, mussten für den jeweiligen Einsatzzweck durch Aus- bzw. Umbauten in einen betriebsbereiten Zustand versetzt werden.

Anschaffungskosten sind nach § 255 Abs. 1 Handelsgesetzbuch (HGB) die Aufwendungen, die aufgewendet werden müssen, um einen

¹⁹⁵ Wie z. B. Treibstoff- und Werkstattkosten und Erstattungen aus der Regulierung von Versicherungsschäden.

Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen.

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass

- Neufahrzeuge bereits abgeschrieben wurden, obwohl Aus- und Umbauten noch nicht erfolgt und die Fahrzeuge damit noch nicht betriebsbereit waren,
- Aufwendungen für den Aus- und Umbau der Fahrzeuge nicht wie vorgeschrieben gemeinsam mit den Anschaffungskosten des Fahrzeugs aktiviert und über die Nutzungsdauer abgeschrieben, sondern als laufender Aufwand eines Kalenderjahres gebucht wurden.

Die Rechnungshöfe haben dies beanstandet und den NDR aufgefordert, die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten.

Der NDR hat die Mängel eingeräumt und mitgeteilt, dass er die betroffenen Bereiche diesbezüglich sensibilisiere und auf die Vorgaben des HGB hinweisen werde.

V 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 vier Beiträgen aus vergangenen Jahresberichten im Wege einer Bestandsaufnahme die jeweilige parlamentarische Behandlung dar, berichtet über die von der Verwaltung ergriffenen Maßnahmen und zieht ein Fazit, wie seine Empfehlungen umgesetzt und welche Wirkungen erreicht wurden.

1 Cyberangriff trifft Hochschule Hannover schwer – Weckruf für die gesamte Landesverwaltung

Jahresbericht 2021 „Informationstechnik an der Hochschule Hannover“, S. 108

Cyberangriff erschütterte Hochschule Hannover

Im Jahresbericht 2021 benannte der LRH Defizite in der internen Organisation sowie der bei Sicherheit des IT-Betriebs der Hochschule Hannover (HsH). Ehe der LRH eine Nachbetrachtung vornahm, fand im Oktober 2023 ein Erpressersoftware-Angriff¹⁹⁶ auf die HsH statt. Nach Aussage der HsH bestätigte diese Attacke die Kritik des LRH und legte weitere Schwächen offen.

Die Angreifer verschafften sich Zugriff auf zentrale IT-Systeme und verschlüsselten die Daten. Verdächtige Aktivitäten im Netzwerk führten dazu, dass die IT-Verantwortlichen der HsH große Teile der Infrastruktur abschalteten. Dies verhinderte eine weitere Ausbreitung. Dennoch beschädigte die Erpressersoftware kritische Systeme, wie den Anmeldedienst, die zentrale Wartung und Pflege der IT-Arbeitsplätze und die Kommunikationsinfrastruktur, schwer.

Der Angriff führte zu erheblichen Einschränkungen. Telefon, E-Mail, Intranet und Online-Dienste waren mehrere Wochen bis Monate nicht mehr zugänglich. Studierende konnten sich weder zu Veranstaltungen noch zu Prüfungen anmelden. Lehrende sowie Forschende hatten keinen Zugriff auf digitale Ressourcen. Auch die Verwaltung war weitgehend handlungsunfähig, da wesentliche IT-gestützte Prozesse ausgefallen waren. Die ansonsten allgegenwärtige IT-Unterstützung war nachhaltig beschädigt.

¹⁹⁶ Diese sogenannte Ransomware verschlüsselt die Daten auf einem IT-System. Die Entschlüsselung stellen die Angreifer gegen ein Lösegeld in Aussicht.

Die HsH richtete einen Krisenstab ein, um die Situation zu bewältigen. Zudem zog sie externe Expertise, u. a. die Polizei, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik und andere Hochschulen, zur Unterstützung hinzu. Die vollständige Wiederherstellung des „Normalbetriebs“ stand Ende Januar 2025, mehr als ein Jahr nach dem Angriff, immer noch aus.

Kosten und Maßnahmen

Die bisherigen Kosten belaufen sich auf rd. 1 Mio. € für das Jahr 2023 und zusätzliche 370.000 € für das Jahr 2024. Diese Summen umfassen Personal-, Hardware- und Lizenzkosten sowie externe Dienstleistungen für Analyse und Wiederherstellung. Parallel dazu startete die Hochschule ein Projekt, um die Informationssicherheit und die Organisation des IT-Betriebs zu verbessern. Insbesondere strebt die HsH eine klare Aufgabenteilung zwischen der zentralen IT und den Fakultäten an. Zudem will sie die Standardisierung der IT-Architektur vorantreiben, etwa durch einen einheitlichen IT-Arbeitsplatz. Einige Sicherheitsmaßnahmen, beispielsweise die Einführung der Zwei-Faktor-Authentifizierung, setzte die HsH bereits um.

Bewertung

Der Angriff auf die HsH verdeutlicht die gravierenden Folgen unzureichender IT-Sicherheit. Neben erheblichen finanziellen Belastungen für die Institution und psychischen Belastungen für Studierende und Mitarbeitende bleibt der Vorfall ein Weckruf. Im Interesse der Sicherheit und der Stabilität des IT-Betriebs der HsH erwartet der LRH, dass die Verantwortlichen die Neuorganisation und Ertüchtigung konsequent und zügig umsetzen.

2 OZG-Umsetzung bleibt in weiter Ferne

Jahresbericht 2021 „Organisation der Verwaltungsdigitalisierung“,
S. 65

Jahresbericht 2021 „Erheblicher Zeitverzug beim Programm
Digitale Verwaltung in Niedersachsen“, S. 73

Jahresbericht 2021 „Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im
Themenfeld Gesundheit“, S. 95

Jahresbericht 2022 „Gefährdete Realisierung und Nachnutzung der
OZG-Leistungen im Themenfeld Gesundheit“, S. 104

Rechtliche Verpflichtung

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, für sämtliche Verwaltungsleistungen eine elektronische Antragstellung zu ermöglichen. Ursprünglich sah das Gesetz die Umsetzung bis zum 31.12.2022 vor. Jedoch stand zu diesem Stichtag nur ein Bruchteil der Verwaltungsleistungen online zur Verfügung. Auch der Versuch des Bundes, die Entwicklung von zentral erstellten und für alle nachnutzbaren Onlinedienste (EfA-Dienste¹⁹⁷) finanziell zu unterstützen und damit die Einführung zu beschleunigen, schlug fehl. Selbst die Beschränkung auf Onlinedienste für lediglich 15 Verwaltungsleistungen als sogenannte Fokusleistungen mit hoher Priorität, die von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen besonders häufig nachgefragt sind, ließ sich nicht realisieren. Daher strich der Bundesgesetzgeber im Juli 2024 die ursprüngliche Frist. Die digitale Antragstellung verbunden mit dem Ziel eines vollständigen, medienbruchfreien Verwaltungsprozesses ist seitdem ohne konkrete Fristsetzung umzusetzen.

¹⁹⁷ Nach dem „Einer für Alle/Viele“ (EfA)-Prinzip entwickelt ein Bundesland die Onlinedienste eines Themenfelds, die anschließend von allen Ländern gemeinsam genutzt werden können.

Umsetzungsstand in Niedersachsen

Mehrfach wies der LRH in den vergangenen Jahren auf Verzögerungen hin und bezweifelte, dass das Land die OZG-Leistungen fristgerecht und flächendeckend bereitstellen kann. Einen Hauptgrund für die Verzögerungen sah der LRH im Fehlen einer zentralen Steuerung. Ressort-Egoismen, die fehlende Bereitschaft, EfA-Leistungen anderer Länder einzusetzen, eine ungenügende Personalausstattung und ungeklärte Finanzierungsfragen waren aus Sicht des LRH Gründe dafür, dass in Niedersachsen zum gesetzlich vorgegebenen Umsetzungstermin 31.12.2022 für lediglich „5 % aller Leistungen die geforderte vollständige digitale Abwicklung angestrebt oder erreicht war“¹⁹⁸.

Zum Ende des Jahres 2024 – zwei Jahre nach Ablauf der ursprünglichen Frist – war der Umsetzungsstand weiterhin sehr gering:

- Onlinedienste bestanden nur für etwa 20 % der Verwaltungsleistungen und
- lediglich 9 % der niedersächsischen Kommunen waren an die Onlinedienste für Fokusleistungen und Leistungen von föderalem Interesse angeschlossen.

Daneben war die Nachnutzung nach dem EfA-Prinzip nicht erfolgreich:

- EfA-Nachnutzungsangebote lagen für lediglich 5 % der Verwaltungsleistungen vor.
- Statt der Nachnutzung von EfA-Diensten setzte die Landesverwaltung für 6 % der Leistungen Eigenentwicklungen ein.

¹⁹⁸ Beratende Äußerung „IT in Niedersachsen – denn sie tun nicht, was sie wissen ...“ vom 04.05.2023, Drs. 19/1315, S. 7.

- Kein anderes Land setzt die von Niedersachsen als Federführer entwickelten Online-Dienste des Themenfelds Gesundheit derzeit ein.

Fazit

Der Grad der OZG-Umsetzung in Niedersachsen ist ernüchternd. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen können bis heute lediglich bei einzelnen Verwaltungsleistungen und nur in wenigen Behörden ihre Anträge vollständig digital abwickeln. Zum weiteren Ziel des OZG, auch innerhalb der Verwaltung durchgängig digital zu arbeiten, liegen dem LRH keine umfassenden Erkenntnisse vor. Die Prüfungen des LRH in den vergangenen Jahren zeigen jedoch, dass bisher kein Verwaltungsbereich ohne Medienbrüche auskommt.

Um zukunftsicher und kundenorientiert aufgestellt zu sein, müssen alle Dienststellen der Landesverwaltung ihre Anstrengungen hin zu einer vollständig digitalen Verwaltung deutlich intensivieren. Sonst wird es nicht möglich sein, die notwendigen Aufgaben wirtschaftlich zu erledigen.

3 **Amtsanwaltsdienst – hier gelten noch die Wertgrenzen aus dem Jahr 1975**

Jahresbericht 2020 – Teil 2 „Amtsanwaltsdienst könnte noch mehr – bei weniger Kosten“, S. 195

Unwirtschaftliche Einschränkung der Aufgaben im Amtsanwaltsdienst

Amtsanwältinnen und Amtsanwälte sind in der Strafverfolgung bei den Staatsanwaltschaften vorwiegend für Delikte der sogenannten kleinen und mittleren Kriminalität zuständig. Dazu zählen u. a. Diebstahl, Betrug, Beleidigung, Körperverletzung und Verkehrsstraftaten. Durch die Übernahme dieser Massenverfahren entlastet der Amtsanwaltsdienst die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte deutlich.

Der LRH empfahl dem Justizministerium im Jahresbericht 2020, dem Amtsanwaltsdienst weitere Kompetenzen zu übertragen. Zuvor hatte der LRH in einem Ländervergleich zu Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaften festgestellt, dass die meisten anderen Länder ihre Amtsanwältinnen und Amtsanwälte mit mehr Straftatbeständen betrauten. Dies betraf die Zuständigkeit für insgesamt 23 Delikte.

Zudem bemängelte der LRH, dass das Ministerium seit dem Jahr 1975 die Wertgrenze nicht angepasst hatte: Für die Strafverfolgung von neun Straftatbeständen ist der Amtsanwaltsdienst in Niedersachsen seither nur zuständig, wenn der Wert der gestohlenen oder unterschlagenen Sachen bzw. der Schaden 1.000 € nicht übersteigt. Bundesweit handelte es sich um die niedrigste Wertgrenze. Sie ist aus Sicht des LRH schon wegen der Geldwertentwicklung der vergangenen 50 Jahre nicht mehr angemessen. Der LRH empfahl, die Wertgrenze wie in anderen Ländern auf mindestens 2.500 € anzuheben.

Nach Berechnungen des LRH hätte ein deutliches Einsparpotenzial bestanden, wenn das Justizministerium die Zuständigkeiten nach dem Vorbild anderer Länder erweitern würde. So hätte der Amtsanwaltsdienst im Jahr 2017 rd. 47.400 Verfahren anstelle der höher

besoldeten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte übernehmen können. Das Land hätte damit die Personalkosten bei den Staatsanwaltschaften um mehr als 300.000 € jährlich reduzieren können.

Empfehlungen des LRH zunächst positiv aufgenommen

Der Landtag schloss sich den Empfehlungen an. Er erwartete vom Justizministerium, die Zuständigkeiten des Amtsanwaltsdienstes zu erweitern.

Im März 2021 unterrichtete das Justizministerium den Landtag darüber, dass es die Umsetzung in die Wege geleitet habe. Das Ministerium benannte Delikte, die nach seiner Ansicht in anderen Ländern erfolgreich vom Amtsanwaltsdienst bearbeitet würden. Insoweit befürwortete es eine Zuständigkeitserweiterung in Niedersachsen. Auch sprach sich das Ministerium dafür aus, für bestimmte Delikte die Wertgrenze auf 2.000 € anzuheben. Zuvor wollte das Ministerium mithilfe statistischer Erhebungen die konkreten Personalbedarfe für die Umverteilung der Aufgaben berechnen. Die Erhebungen kündigte es für das Jahr 2022 an.¹⁹⁹

Justizministerium ändert seine Meinung

Im April 2024 erklärte das Justizministerium gegenüber dem LRH, bis auf Weiteres von der Umsetzung Abstand zu nehmen. Das Ministerium gab als Grund an, dass Personalvertretungen und Behördenleitungen sowohl statistische Erhebungen als auch die Erweiterung der Aufgabenbereiche des Amtsanwaltsdienstes ablehnten. Welche konkreten Gründe dagegensprechen würden, legte das Ministerium nicht dar.

¹⁹⁹ Drs. 18/8712.

Wirtschaftliche Organisation nunmehr sicherstellen

Der LRH kritisiert, dass das Justizministerium die Aufgabenübertragung auf den Amtsanwaltsdienst nicht weiter vorantreibt. Unabhängig davon, dass das Ministerium damit den Landtagsbeschluss ignoriert: Wie dargelegt, hatte es bereits im März 2021 konkrete Erweiterungen der Zuständigkeiten befürwortet. Ohne deren Umsetzung bleiben Einsparpotenziale weiterhin ungenutzt. Über einen Zeitraum von 50 Jahren Wertgrenzen nicht anzupassen, ist nicht nur Stillstand, sondern angesichts der Geldwertentwicklung auch kontinuierlicher Rückschritt.

Das Ministerium ist dafür verantwortlich, nunmehr den Landtagsbeschluss umzusetzen. An die Voten von Personalvertretungen und Behördenleitungen ist es rechtlich nicht gebunden. Das Festhalten an der aktuellen Aufgabenverteilung ist unwirtschaftlich und bindet vermeidbar die Kapazitäten von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten. Der Amtsanwaltsdienst in Niedersachsen könnte mehr – bei weniger Kosten insgesamt.

4 Schwachstellen bei der Lohnsteuer-Außenprüfung nach Hinweisen des LRH weitgehend beseitigt

Jahresbericht 2022 „Schwachstellen bei der Lohnsteuer-Außenprüfung“, S. 191

Mängel bei Erstellung und Auswertung von Kontrollmaterial

Der LRH stellte im Jahr 2021 organisatorische Schwachstellen bei den Zentralen Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen der Finanzämter²⁰⁰ fest. Arbeitgeber müssen vom Arbeitslohn die Lohnsteuer und andere Abzugsbeträge einbehalten und die Steuer direkt an das Finanzamt abführen. Die Lohnsteuer-Außenprüfung des Finanzamts prüft, ob dies ordnungsgemäß erfolgt. Hierbei kann sie neben lohnsteuerlichen Feststellungen auch Feststellungen zu anderen Steuerarten treffen. Dann erstellt die Außenprüfung Kontrollmitteilungen für die zuständigen Bereiche der Finanzämter, damit diese dem nachgehen können.

Mängel sowohl bei der Fertigung von Kontrollmitteilungen als auch bei deren Auswertung führten zu Steuerausfällen in Millionenhöhe. Auch stimmten die Prüfungsdienste der Lohnsteuer-Außenprüfung und der gewerblichen Betriebsprüfung ihre Prüfungszeiträume nur unzureichend ab. Zusätzlich schränkten begrenzte Abfragemöglichkeiten von Steuerdaten die Prüfungstätigkeit der Lohnsteuer-Außenprüfung ein.

Der LRH empfahl der Steuerverwaltung diverse Einzelmaßnahmen, um die Qualität der Kontrollmitteilungen zu verbessern und die Prüfungszeiträume abzustimmen. Außerdem regte der LRH an, der Lohnsteuer-Außenprüfung weitreichende digitale Abfragemöglichkeiten von Steuerdaten einzuräumen. Hiermit griff der LRH auch Vorschläge der Beschäftigten der Lohnsteuer-Außenprüfung auf.

²⁰⁰ Finanzämter Braunschweig-Wilhelmstraße, Hameln, Hannover-Nord, Herzberg am Harz, Nienburg/Weser, Leer (Ostfriesland), Lingen (Ems), Oldenburg (Oldb.), Osnabrück-Stadt, Soltau und Stade.

Der Landtag bedauerte die Steuerausfälle und begrüßte die Bereitschaft der Landesregierung, die aufgezeigten Mängel zeitnah zu beheben.

Vorgeschlagene Maßnahmen des LRH wurden umgesetzt²⁰¹

Die Steuerverwaltung überarbeitete die Vordrucke für die Kontrollmitteilungen und wies die Finanzämter an, ausschließlich diese zu verwenden. Kontrollmitteilungen speziell zur Umsatzsteuer sollen künftig zur frühzeitigen Auswertung an die Betriebsstätten-Finanzämter verschickt werden. Weiterhin soll die Lohnsteuer-Außenprüfung steuerlich relevante Informationen auch zu zurückliegenden Prüfungszeiträumen mitteilen.

Die Steuerverwaltung passte die bisherigen Regelungen zur Zusammenarbeit der Großbetriebsprüfung mit der Zentralen Lohnsteuer-Außenprüfung umfangreich an. Hierzu gehört auch eine gegenseitige Angleichung der jeweiligen Prüfungspläne.

Die Steuerverwaltung sensibilisierte die Finanzämter für Großbetriebsprüfung sowie die Zentralen Lohnsteuer-Außenprüfungen durch Verfügungen, Leitfäden und Fachbesprechungen.

In Fortbildungen beabsichtigt die Steuerverwaltung, auf die Möglichkeiten von Schwerpunktprüfungen und abgekürzten Lohnsteuer-Außenprüfungen hinzuweisen. So kann die Steuerverwaltung flexibel auf die Prüfungszeiträume der gewerblichen Betriebsprüfung reagieren.

Die Steuerverwaltung informierte zudem die Lohnsteuer-Außenprüfung über die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des LRH.

Die Steuerverwaltung räumte schließlich der Lohnsteuer-Außenprüfung erweiterte digitale Abfragemöglichkeiten ein. Dadurch wird die

²⁰¹ Drs. 19/794.

Prüfungstätigkeit erleichtert und unnötige Kontrollmitteilungen werden vermieden.

Fazit

Die Steuerverwaltung setzte nahezu alle Empfehlungen des LRH um. Der LRH begrüßt dies ausdrücklich. Dadurch kann die Steuerverwaltung eine signifikante Qualitätssteigerung der Lohnsteuer-Außenprüfung erreichen und zukünftige Steuerausfälle vermeiden.

Hildesheim, 01.04.2025

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. von Klaeden

Schröder-Ehlers

Dr. Lantz

Haack

Dr. Lindner

Breusing