



Pressemitteilung

Hildesheim, 02.06.2021
Pressemitteilung
Nr. 4/2021

Jahresbericht 2021: Haushalt nach der Krise für künftige Generationen stärken

„Die finanziellen Handlungsspielräume des Landes werden durch die COVID-19-Pandemie noch für viele Jahre deutlich eingeschränkt sein. Mit unseren Analysen und Empfehlungen im Jahresbericht 2021 wollen wir dazu beitragen, den Haushalt nach der Krise für künftige Generationen zu stärken“, erklärte Dr. Sandra von Klaeden, Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH), im Niedersächsischen Landtag.

„Das Land steht bereits seit Jahren vor großen Herausforderungen wie der Digitalisierung der Landesverwaltung und notwendigen Investitionen in Milliardenhöhe – etwa bei den Hochschulkliniken. Die Covid-19-Pandemie hat verschiedene strukturell ohnehin schon vorhandene Probleme des Landes noch einmal zugespitzt“, betonte die Präsidentin.

Schwerpunktmäßig beschäftigt sich der LRH in seinem diesjährigen Jahresbericht mit ersten Erkenntnissen aus Prüfungen von COVID-19-Maßnahmen, die der Stabilisierung der Konjunktur dienen sollen. Daneben vertieft er vor allem die Themen Verwaltungsdigitalisierung, Öffentliches Bauen und Immobilienmanagement, Steuerungsdefizite des Landes, Organisation und Wirtschaftlichkeit sowie Berufsbildende Schulen. Zudem enthält der Jahresbericht am Ende eine Analyse zum größten Ausgabenblock des Landeshaushalts, dem Personalhaushalt.

Die einzelnen Prüfungsergebnisse zu den diesjährigen Schwerpunktthemen und weiteren Themenbereichen hat der LRH in seinem Jahresbericht 2021 zusammengefasst.

In der beigefügten Anlage finden Sie Kurzfassungen zu ausgewählten Beiträgen.

Den **Jahresbericht 2021** finden Sie unter
www.lrh.niedersachsen.de.

Zum Hintergrund: Niedersächsischer Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof ist weder Teil der Exekutive, der Judikative noch der Legislative. Er ist von Weisungen unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Der Landesrechnungshof ist ausschließlich der externen Finanzkontrolle verpflichtet und hat keinen politischen Auftrag. Im Mittelpunkt steht die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes.



Erste Erkenntnisse aus Prüfungen von COVID-19-Maßnahmen

(Jahresbericht 2021, S. 25, Abschnitt II, Nr. 3)

Niedersachsen plant für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 eine Neuverschuldung von insgesamt 9,9 Mrd. €. Die Neuverschuldung wird durch Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen von der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse ermöglicht.

Auch der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) sieht den enormen Bedarf an zusätzlichen Mitteln zur Bekämpfung der Pandemie. Zugleich muss jedoch – auch wegen der Höhe der geplanten Neuverschuldung – ein besonderes Augenmerk auf den zielgerichteten Einsatz der Mittel gelegt werden. Der LRH nahm daher in einem ersten Schritt verschiedene Maßnahmen in den Blick, bei denen der Veranlassungszusammenhang zur Pandemie aus seiner Sicht zweifelhaft ist. Ziel der Prüfungen war es, rechtzeitig auf Umsteuerungsbedarfe hinweisen zu können.

Zweckbindung der kreditfinanzierten Maßnahmen

Für den LRH ist offensichtlich, dass Maßnahmen zur Abwehr der Pandemie und Hilfsprogramme zur Stabilisierung der Wirtschaft und zur Abfederung der finanziellen Belastungen dringend erforderlich sind. Die hierfür bereitgestellten Mittel unterliegen jedoch wegen des Verschuldungsverbots einer besonderen verfassungsrechtlichen Zweckbindung an die pandemiebedingte Notsituation.

Eine wesentliche Voraussetzung der Maßnahmen ist damit, dass diese gerade wegen der Pandemie erforderlich geworden sind. Die Landesregierung muss diesen Kausalzusammenhang entsprechend darlegen können. Wenn Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgewirkungen – insbesondere aus dem Lockdown – dienen, muss auch der Nachweis erbracht werden, dass der unterstützte oder geförderte Bereich tatsächlich von den Auswirkungen der Pandemie betroffen ist. Die Hilfen müssen zudem an den richtigen Stellen, schnell und zusätzlich wirken.

Maßnahmen ohne Kausalzusammenhang zur Pandemie

Der LRH prüfte vor diesem Hintergrund verschiedene Maßnahmen, die aus dem COVID-19-Sondervermögen finanziert werden und der Stabilisierung der Konjunktur dienen sollen.

Aufgrund seiner Prüfungen kommt er zu dem Ergebnis, dass einige der geprüften COVID-19-Maßnahmen nicht den erforderlichen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zur Pandemie aufweisen. Dies betrifft beispielsweise die energetischen Sanierungsmaßnahmen bei Hochschulen sowie die energetischen Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung. Beide Maßnahmen waren bereits vor Beginn der Pandemie geplant. Betroffen sind aber auch eine Reihe von Fördermaßnahmen im Umweltbereich, wie z. B. die Richtlinie „Photovoltaik-Batteriespeicher“ und die Richtlinie „Energieeffizienz gemeinnützige Organisationen“. Auch hier konnte das geprüfte Umweltministerium nicht den erforderlichen Nachweis erbringen, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Folgen der Pandemie erforderlich sind.

LRH erkennt Umsteuerungsbedarfe und gibt Empfehlungen

Der LRH hält es für geboten, dass das Land diese im Finanzierungsplan des Sondervermögens enthaltenen Maßnahmen zeitnah auf den Prüfstand stellt. Mit Blick auf das verfassungsrechtlich geregelte Verschuldungsverbot muss das Land sicherstellen, dass das Sondervermögen nicht zur Finanzierung von politisch priorisierten Maßnahmen ohne COVID-19-Bezug zweckentfremdet wird.

Der LRH gibt daneben auch konkrete Empfehlungen, wie sich das Verwaltungshandeln des Landes noch verbessern lässt, um künftig insbesondere auch in Krisenzeiten besser gewappnet zu sein. So hält der LRH zur Steigerung der Resilienz der Verwaltung eine zeitnahe Überprüfung der Richtlinienaufstellungs- und Förderverfahren unter Einbeziehung bereits standardisierter Prozesse für erforderlich. Auch zeigt der LRH Möglichkeiten auf, wie beispielsweise vermehrte Automatisierungen und das Nutzbarmachen von Vorteilen der Finanzverwaltung zur Verschlinkung des Förderverfahrens beitragen können.



Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz

(Jahresbericht 2021, S. 65, Abschnitt II, Nr. 04-10)

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) hat in verschiedenen Prüfungen die Fortschritte des Landes bei der „Verwaltungsdigitalisierung“ in Niedersachsen geprüft. Aus Sicht des LRH ist die erfolgreiche Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen massiv gefährdet. So fehlt es bei der Umsetzung an einer Gesamtsteuerung, an erforderlichem Personal und an finanziellen Mitteln in erheblichem Umfang. Wesentliche Umsetzungserfordernisse greift die Landesregierung derzeit nicht oder nur zögerlich auf.

Die Digitalisierung der Gesellschaft hat nicht nur in der Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert. Nach dem Onlinezugangsgesetz des Bundes muss flächendeckend für eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen ab dem 01.01.2023 ein digitaler Zugangskanal für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in die Verwaltung bestehen. Für eine umfassende Digitalisierung ist es darüber hinaus erforderlich, die dann elektronisch vorliegenden Daten auch verwaltungsintern vollständig elektronisch weiterzuverarbeiten. Erst dieser Schritt wird zu einer leistungsfähigeren und wirtschaftlichen Verwaltung führen.

LRH beleuchtet verschiedene Digitalisierungsthemen

Der LRH prüfte insbesondere zu folgenden Themen:

- Organisation der Verwaltungsdigitalisierung (S. 65),
- Programm Digitale Verwaltung in Niedersachsen – das zentrale Vorhaben für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (S. 73),
- eAkte-Systeme in der Landesverwaltung (S. 87),
- Onlinezugangsgesetz-Umsetzung im Themenfeld Gesundheit (S. 95),
- Finanzierung der Landes-IT und der Verwaltungsdigitalisierung (S. 101) sowie
- IT-Einsatz an Hochschulen (S. 108 und 114).

Bilanz der Prüfungen

Als wesentlichen Befund seiner Prüfungen stellte der LRH fest, dass kein Gesamtüberblick über die erforderlichen Maßnahmen und deren Kosten besteht. Mit Sorge betrachtet der LRH dabei die bisher nicht vollumfänglich berücksichtigten Haushaltsbedarfe. Derzeit stehen große Summen an Haushaltsmitteln für die Digitalisierungsmaßnahmen zur Verfügung. Diese werden aus Sicht des LRH aber bei Weitem nicht ausreichen.

Auch fand der LRH insgesamt keine hinreichende ressortübergreifende Umsetzungs- und Steuerungsstruktur für die Verwaltungsdigitalisierung vor. Der LRH sieht den Bedarf für eine Gesamtsteuerung, die deutlich über die bestehenden IT-Organisationsstrukturen hinausgeht. Die dafür erforderliche Kompetenz zur Bündelung, Koordination und Entscheidung fehlt bisher.

Auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse kommt der LRH zu dem Ergebnis: Der Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung ist gefährdet, wenn die Landesregierung nicht zielgerichtet umsteuert! Zusätzliche interne Digitalisierungsanstrengungen sind jetzt erforderlich.

Aufgrund der großen Bedeutung wird der LRH den Bereich der Verwaltungsdigitalisierung auch in Zukunft weiter schwerpunktmäßig prüfen und das Land bei einer wirtschaftlichen Umsetzung unterstützen.



Zwischenbilanz zum Bau der Hochschulkliniken

(Jahresbericht 2021, S. 121, Abschnitt II, Nrn. 11-12)

Die bauliche Situation der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) und der Universitätsmedizin Göttingen (UMG) ist weiterhin besorgniserregend. Nahezu der gesamte Gebäudebestand ist baulich abgängig. Die vom Land initiierten Neubauprojekte entwickeln sich aus Sicht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) zu langsam. Auch wird die beabsichtigte Sanierung der Hochschulkliniken mit der aktuell verfolgten Teilerneuerung nicht gelingen.

Im Jahr 2017 errichtete das Land ein Sondervermögen zur langfristigen Finanzierung der Erneuerung der Gebäude für die Krankenversorgung. Allein für die Umsetzung der erforderlichen Projektstruktur benötigte das Land insgesamt vier Jahre. Mit den vorgesehenen Mitteln des Sondervermögens in Höhe von 2,1 Mrd. € ist für die MHH lediglich die Realisierung eines ersten Teilschnitts finanzierbar. Dieser umfasst unter anderem das Kopfzentrum und das OP-Zentrum. In der UMG sind lediglich die ersten drei von insgesamt sieben Baustufen finanziell gesichert. In beiden Hochschulkliniken wird dadurch kein einziges Bestandsgebäude vollständig ersetzt werden können. Für die langfristige Instandhaltung der Bestandsgebäude hat das Land bisher nicht die notwendigen Mittel in seiner Planung berücksichtigt. Auch die Bau- und Techniksubstanz im Bereich Forschung und Lehre ist überaltert und entspricht nicht mehr den Anforderungen eines modernen Wissenschaftsbetriebs. Der Gesamtinvestitionsbedarf für eine sachgerechte bauliche Erneuerung beider Hochschulkliniken wird sich einschließlich der Bereiche „Forschung und Lehre“ vermutlich auf über 6 Mrd. € summieren.

Der LRH macht darauf aufmerksam, dass beim Bauen „Zeit gleich Geld“ bedeutet. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit hält er eine zügige Umsetzung der Gesamtbaumaßnahmen für erforderlich. Er regt daher an zu prüfen, ob der Neubau – zumindest ein Teil – der Hochschulkliniken im Rahmen von Projekten in öffentlich-privater Partnerschaft realisiert werden kann.



Sanierungsstau nur Spitze des Eisbergs – Bauunterhaltungsmanagement verbessern

(Jahresbericht 2021, S. 134, Abschnitt II, Nr. 13)

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) stellte im Rahmen einer Prüfung fest, dass sich bei den landeseigenen Gebäuden der Sanierungsstau auf inzwischen mindestens 880 Mio. € beläuft – mit weiterhin steigender Tendenz. Auch wenn in den letzten drei Jahren die Bauunterhaltungsmittel um rd. 20 Mio. € auf rd. 78 Mio. € im Jahr 2020 deutlich erhöht wurden, konnte damit keine Trendwende erreicht werden. Stattdessen stopfte das Land mit den zusätzlichen Mitteln nur die nötigsten Löcher.

Das Land besitzt rd. 5500 unterschiedliche Gebäude. Die Bandbreite reicht dabei von der einfachen Garage bis zum komplexen Laborgebäude. Für all diese Gebäude gilt gleichermaßen, dass ihr Zustand sowie eventuelle Schäden nach den Bauvorschriften des Landes in einer jährlichen Begehung erfasst und dokumentiert werden müssen. Der LRH stellte fest, dass diese Dokumentation unvollständig ist. Einzelne Gebäude wurden gar nicht begutachtet, bei anderen wurden nur die gravierendsten Schäden erfasst. Insbesondere die Hochschulen mit rund einem Drittel der Gesamtgebäudefläche bilden einen „blinden Fleck“. Die mit rd. 880 Mio. € bezifferten Gebäudeschäden bilden lediglich die Spitze des Eisbergs. Der LRH sieht hier dringenden Handlungsbedarf. Zusätzliches Geld allein wird nach seiner Meinung jedoch nicht die Lösung sein. Zunächst müssen die Schäden vollständig erfasst werden, um einen Gesamtüberblick zu erhalten. Auf dieser Grundlage sind im Anschluss Strategien zu entwickeln, die mehr den Gesamtgebäudebestand und weniger das Einzelgebäude in den Fokus nehmen. Dadurch können Synergien entstehen und die Effektivität gesteigert werden. Auch müsse nach seiner Auffassung geprüft werden, ob einzelne und besonders marode Gebäude für die Erfüllung der Landesaufgaben noch benötigt werden.

Nach Auffassung des LRH muss es langfristiges Ziel sein, dass Bauunterhaltungsmittel nicht nur für die Beseitigung von Schäden, sondern präventiv zum Erhalt der Gebäude eingesetzt werden, denn: Ein gut unterhaltenes Gebäude wird nicht zum Sanierungsfall!



Leuphana Stiftungsuniversität Lüneburg: Anspruch und Wirklichkeit des Großprojekts Zentralgebäude

(Jahresbericht 2021, S. 140, Abschnitt II, Nr. 14)

Die im Jahr 2005 gegründete Leuphana Stiftungsuniversität Lüneburg, hervorgegangen aus der Fusion zweier Hochschulen, entwickelte im Zuge ihrer Neuausrichtung den Plan, alle Hochschulgebäude auf einen Campus zu konzentrieren. Kernstück dieser Planung war das vom Architekten Libeskind entworfene Zentralgebäude. Heute zählt das Gebäude zu den teuersten niedersächsischen Landesbauten der letzten Jahre. Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) hat das Großprojekt abschließend geprüft.

Der LRH stellt fest, dass seine frühzeitig vorgetragenen Bedenken zur Kostensteigerung berechtigt waren. So haben sich insbesondere die Erwartungen zur Budgethöhe und zur Finanzierung des Vorhabens immer wieder als nicht haltbar erwiesen. Die vom LRH festgestellten Projektkosten, die ursächlich dem Zentralgebäude zuzurechnen sind, liegen bei ca. 115 Mio. €. Die ursprünglichen angesetzten Kosten haben sich damit nahezu verdoppelt. Der LRH hat eine überschlägige Vergleichsrechnung mit den Kostenkennwerten eines anderen zeitgleich erstellten Landesbaus gefertigt. Das Forumsgebäude der Stiftungsuniversität Hildesheim hat eine vergleichbare Nutzung als Zentralgebäude einer Hochschule und ist aus einem Architektenwettbewerb hervorgegangen. Mit dessen Quadratmeterpreis hätte das Raumprogramm des Zentralgebäudes in Lüneburg für unter 50 Mio. € umgesetzt werden können. Der Quadratmeterpreis des Zentralgebäudes der Leuphana liegt hingegen in der Höhe eines hochinstallierten Krankenhauses.

Während der Erfolg des Vergleichsvorhabens auf die konsequente Einhaltung der einschlägigen Verfahrensregeln und der kostenbewussten Steuerung des verantwortlichen Projektmanagements zurückzuführen ist, war die Realisierung des Zentralgebäudes der Leuphana auf die Durchsetzung eines bestimmten Designs ausgerichtet. Dies führte über zehn Jahre zu immer wiederkehrenden Diskussionen im Landtag und lässt bis heute wegen der hohen finanziellen Belastung der Universität negative Auswirkungen auf die Sicherstellung von Forschung und Lehre befürchten.



Neubau der Ärztekammer Niedersachsen – unwirtschaftlicher Umgang mit Pflichtbeiträgen

(Jahresbericht 2021, S. 150, Abschnitt II, Nr. 15)

Die Ärztekammer Niedersachsen (ÄKN) errichtet zurzeit einen Ersatzneubau als Sitz für ihre Hauptverwaltung. Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) bezweifelt dessen Wirtschaftlichkeit. Aus seiner Sicht ist der Neubau überdimensioniert und seine qualitative Ausstattung deutlich zu hoch. Dies wird zu hohen Investitions- und Betriebskosten führen, die die ÄKN überwiegend aus Pflichtbeiträgen ihrer Mitglieder finanzieren muss.

Die ÄKN hatte im Jahr 2015 weiteren Sanierungsbedarf an ihrem inzwischen abgerissenen Bestandsgebäude festgestellt. Die von ihr daraufhin beauftragten Gutachter sahen zwar Handlungsbedarf, jedoch bestanden keine Zweifel an der Sanierungsfähigkeit des Gebäudes. Obwohl die Wirtschaftlichkeit eines Neubaus nicht erwiesen war, verfolgte die ÄKN die Sanierung des Bestandsgebäudes konzeptionell nicht als gleichwertige Alternative weiter. An die Flächen, Qualitäten und Ausstattung ihres Neubaus stellte die ÄKN hohe Anforderungen. So wird der Flächenumfang des Neubaus deutlich über dem des Bestandsgebäudes liegen. Zudem werden Qualitäten im Ausbau ausgeführt, die für die Belange der Ärztekammer nicht angemessen sind, wie beispielsweise eine überdimensionierte Klimatechnik für Büro- und Sitzungsräume, aufwendig gestaltete Dachlandschaften und eine beleuchtete Fassade. Die ÄKN lässt im Neubau umfangreiche Mietflächen errichten, obwohl dies nicht ihre originäre Aufgabe ist. Nach Ermittlungen des LRH besteht dabei das erhebliche Risiko, dass sie die Kosten dafür nicht vollständig über Mieten decken kann und insofern ihre Mitglieder diese über Pflichtbeiträge mitfinanzieren müssen.

Die ÄKN begründete die Dimensionen ihres Gebäudes damit, dass sie die Aufgaben und Anforderungen der nächsten 80 Jahre berücksichtige und überschüssige Flächen übergangsweise vermiete. Zudem verweist die ÄKN auf ihr Recht auf Selbstverwaltung. Der LRH appelliert an die ÄKN, der Verantwortung nachzukommen, die ihr der Gesetzgeber mit der Selbstverwaltungshoheit übertrug. Dies beinhaltet, dass sie im Interesse ihrer beitragszahlenden Pflichtmitglieder wirtschaftlich und sparsam handelt.



Asservatenverwaltung bei der Justiz

(Jahresbericht 2021, S. 177, Abschnitt II, Nr. 19)

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) stellte im Rahmen einer Prüfung fest, dass in den niedersächsischen Staatsanwaltschaften einheitliche Regelungen für die Asservatenbehandlung fehlten. Dies führte teilweise zu unterschiedlichen oder unzulänglichen Verfahrensweisen – unter anderem beim Umgang mit Munition und Betäubungsmitteln. Zudem stellte der LRH Verstöße gegen das öffentliche Vergaberecht fest.

Die Staatsanwaltschaften sind neben der Polizei verantwortlich für die Verwahrung der Asservate. Bei Asservaten handelt es sich um Gegenstände, die beispielsweise als Beweismittel von Bedeutung sein können, auf die Verübung einer anderen Straftat hindeuten oder zur Sicherung der Vollstreckung beschlagnahmt werden. Dies können unter anderem Kraftfahrzeuge, Waffen, Betäubungsmittel, Handys, Computer oder Schmuck sein. Der LRH stellte fest, dass einige Staatsanwaltschaften Munition ohne die hierfür erforderliche Erlaubnis transportierten. In vielen Bereichen fehlten Schutzausrüstungen und Waffenentladekisten. Über die Vernichtung von Betäubungsmitteln führten verschiedene Staatsanwaltschaften keinen konkreten Nachweis. Eine unbefugte Entnahme der Betäubungsmittel wäre in diesen Fällen nicht bemerkt worden. Zudem genügten bei sechs der elf Staatsanwaltschaften Verträge mit Privatunternehmen über die Verwahrung von Fahrzeugen nicht dem öffentlichen Vergaberecht.

Der LRH begrüßt, dass es im Zuge seiner Prüfungen zu Verbesserungen gekommen ist. Bereits während der Prüfung richtete das Justizministerium eine Arbeitsgruppe ein, die eine einheitliche Dienstanweisung für die Asservatenbehandlung entwarf. Diese ist inzwischen in Kraft. Zudem werden die Staatsanwaltschaften laut Justizministerium Kfz-Verträge in Zukunft nur noch über das Logistik Zentrum Niedersachsen unter Beachtung des Vergaberechts vergeben und eine Neuvergabe ihrer laufenden Verträge prüfen.



Polizeidienstunfähigkeit

(Jahresbericht 2021, S. 192, Abschnitt II, Nr. 21)

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) stellte fest, dass sich in der Landespolizei die Verfahren zur Überprüfung der Dienstfähigkeit erkrankter Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (PVB) teilweise verzögerten. Dies führte in einigen Fällen zu erheblich verspäteten Versetzungen in den Ruhestand.

Als dienstunfähig kann der Dienstherr PVB ansehen, wenn sie infolge Erkrankung innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan haben und keine Aussicht besteht, dass innerhalb von zwei Jahren die Polizeidienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist. Bei entsprechenden Anhaltspunkten haben Vorgesetzte das Personaldezernat der Behörde einzuschalten. Der LRH stellte fest, dass diese Meldungen in rd. 33 % der geprüften Fälle erst erfolgten, nachdem der PVB bereits über zwölf Monate durchgehend erkrankt war. Das Personaldezernat ist gehalten, eine ärztliche Untersuchung beim Regionalen Medizinischen Dienst (RMD) der Polizei anzuordnen. Der LRH stellte fest, dass die Planstellen der Polizeiarzte beim RMD im Prüfungszeitraum durchschnittlich nur zu rund zwei Dritteln besetzt werden konnten. Dies führte teilweise zu weiteren Verzögerungen. Der RMD benötigte – teilweise auch aufgrund erforderlicher externer Gutachten – in rd. 40 % der Fälle länger als ein Jahr. Abhängig vom Resultat der Untersuchung hat das Personaldezernat dienstrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Von den vom LRH betrachteten 160 Verfahren endeten 91, also etwas mehr als die Hälfte, mit der Versetzung des PVB in den vorzeitigen Ruhestand.

Das Ministerium für Inneres und Sport erklärte, zukünftig auf eine stringente Anwendung der gesetzlichen Vorgaben zur Einleitung der Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit und der Umsetzung der daraus resultierenden Ergebnisse hinzuwirken. Die Landespolizei bemühe sich zudem intensiv darum, die vakanten Dienstposten für Polizeiarzte im RMD zu besetzen.



Handlungsbedarfe bei der Landwirtschafts- kammer Niedersachsen

(Jahresbericht 2021, S. 209, Abschnitt II, Nrn. 24-25)

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) prüfte die Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse regt er an, die über die Jahre geschaffene Struktur der niedersächsischen Agrarverwaltung zu überprüfen.

Die Landwirtschaftskammer ist eine Selbstverwaltungskörperschaft, die in erster Linie die Interessen ihrer Mitglieder wahrnimmt, sie berät und bei ihrer Aus- und Fortbildung mitwirkt. Gleichzeitig nimmt die Landwirtschaftskammer zahlreiche vom Land übertragene Aufgaben der staatlichen Agrarverwaltung wahr, wie die Überwachung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft. Die Landwirtschaftskammer befindet sich damit in einer Doppelrolle – einerseits wirtschaftsständische Interessenvertretung, andererseits staatliche Agrarverwaltung mit Überwachungsfunktion. Der LRH kritisiert, dass beide Bereiche nicht immer durchgehend personell und organisatorisch getrennt sind. Teilweise finanziert das Land Selbstverwaltungsaufgaben, für die es nach Auffassung des LRH nicht zuständig ist.

Zudem weist der LRH darauf hin, dass Pensionslasten zwischen Land und Landwirtschaftskammer nicht getrennt verwaltet werden. Im Zuge von Neuordnungen, wie der Auflösung der Bezirksregierungen, wechselten Beamtinnen und Beamte aus der Landesverwaltung zur Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Eine verbindliche Verteilung der Pensionslasten regelten beide Seiten bislang nicht. Die gegenwärtige Verrechnungspraxis führt deshalb zu zunehmenden und ungerechtfertigten Risiken im Landeshaushalt. Parallel entwickelt sich bei der Landwirtschaftskammer eine bilanzielle Unterdeckung. Bisher fehlen tragfähige Konzepte zur Konsolidierung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Landwirtschaftskammer.

Der LRH zieht die hohe Agrarkompetenz der Landwirtschaftskammer nicht in Zweifel. Allerdings wurden durch die Prüfung Handlungsbedarfe aufgezeigt, für die aus Sicht des LRH Lösungen zu finden sind. Der LRH begrüßt, dass sich die Landesregierung hierzu inzwischen in einem konstruktiven Dialog mit der Landwirtschaftskammer befindet.



Justiz – effizienter sichern

Justizwachtmeisterdienst – neu und nachhaltig ausrichten

(Jahresbericht 2021, S. 232/241, Abschnitt II, Nrn. 28/29)

Das Justizministerium strebt an allen Gerichten und Staatsanwaltschaften täglich anlassunabhängige Einlasskontrollen durch den Justizwachtmeisterdienst an. Wie der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) feststellte, untersuchte es die Wirtschaftlichkeit dieser kostenintensiven Maßnahme bislang nicht. Es versäumte, den Justizwachtmeisterdienst auf die reinen Sicherheitsaufgaben zu fokussieren. Im Ergebnis übernimmt dieser weitere Aufgaben, deren Erledigung durch Tarifbeschäftigte wirtschaftlicher wäre. Die Frage einer Reduzierung von sehr aufwendig zu sichernden kleineren Amtsgerichten untersuchte das Justizministerium ebenso wenig.

Der LRH kommt aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse unter anderem zu der Empfehlung, die Einlasskontrollen stärker und differenzierter an den verschiedenen Sicherheitsbedarfen auszurichten. Bereits hierdurch könnte das Justizministerium jährlich mehr als 2,6 Mio. € an Personalkosten einsparen. Außerdem empfiehlt der LRH, nicht sicherheitsrelevante Aufgaben – wie Post- und Hausmeisterdienste – verstärkt auf Tarifbeschäftigte zu verlagern und den Justizwachtmeisterdienst vorrangig für die bedeutender gewordenen Sicherheitsaufgaben einzusetzen. Durch den verstärkten Einsatz von Tarifbeschäftigten könnten jährlich ca. bis zu 467.000 € an Personalkosten eingespart werden.

Überdies empfahl der LRH, für Sicherheitsaufgaben zukünftig auch private Dienstleister zu nutzen. Optimierungsbedarf sah er auch bei dem Berufseinstieg in den Justizwachtmeisterdienst.



Berufsbildende Schulen in Niedersachsen

(Jahresbericht 2021, S. 293, Abschnitt II, Nrn. 37-41)

Die berufsbildenden Schulen mit ihren annähernd 239.000 Schülerinnen und Schülern spielen in der niedersächsischen Bildungslandschaft eine Sonderrolle: Als Regionale Kompetenzzentren haben sie ein hohes Maß an Autonomie in personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten. Das Kultusministerium hat dementsprechend die Aufgabe, die Schulen zu befähigen, ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu erfüllen und die Durchführung zu kontrollieren. Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) untersuchte schwerpunktmäßig für die Jahre 2016 bis 2018, inwiefern das Kultusministerium die berufsbildenden Schulen unter Wirtschaftlichkeits-, Organisations- und Rechtmäßigkeitsaspekten zielgerichtet steuert, unterstützt und beaufsichtigt. Dabei stellte er Mängel fest.

Lehrkräfteeinsatz besser steuern

Dem Kultusministerium gelingt es nicht, den Einsatz der Lehrkräfte bedarfsgerecht zu steuern. Über 1.000 im Haushalt veranschlagte Stellen blieben im Prüfungszeitraum von 2016 bis 2018 ungenutzt. Die mangelhafte Personalsteuerung wird außerdem an den zahlreichen Überstunden der Lehrkräfte deutlich: Am Ende eines Schuljahres standen regelmäßig über 400.000 Unterrichtsstunden in den Büchern; diesen standen jedoch Minderzeiten anderer Lehrkräfte im Umfang von 170.000 Stunden gegenüber.

Aus Sicht des LRH ist zudem der Grad der Unterrichtsversorgung als landesweites Vergleichskriterium nicht aussagekräftig, da er von individuellen Entscheidungen der Schulen abhängt.

Buchhaltung verbessern

Die 132 Schulen bewirtschaften eigenverantwortlich ein Budget, das im Jahr 2018 693 Mio. € betrug. Für diese Aufgabe sind die eigenverantwortlich agierenden Schulleitungen nach den Erkenntnissen des LRH nur unzureichend gerüstet; die Buchführung und der Zahlungsverkehr weisen Mängel auf: So wurden beispielsweise das Vier-Augen-Prinzip, Berechtigungskonzepte oder Kassenprüfungen in der Regel nicht umgesetzt.

Mängel bei befristeten Arbeitsverträgen

Überdies können die Schulleitungen mit Mitteln ihres Schulbudgets – 45 Mio. € im Jahr 2018 – befristetes Personal eigenverantwortlich einstellen. Die von den berufsbildenden Schulen eigenverantwortlich geschlossenen befristeten Arbeitsverträge halten jedoch in relevantem Umfang einer Befristungskontrolle nicht stand. Das rechnerische Risiko des Landes aufgrund von rechtsunsicheren befristeten Arbeitsverträgen beläuft sich auf annähernd 56 Mio. € pro Jahr.

Hochschulzugang nicht einheitlich geregelt

Ein weiteres Ergebnis der Prüfungen des LRH war, dass der Erwerb der Abschlüsse an den Fachoberschulen derzeit landesweit nicht vergleichbar ist. Das Kultusministerium lässt zentrale Aspekte der Abschlussprüfungen an Fachoberschulen bislang ungeregelt. Kein anderes Land außer Niedersachsen verzichtet auf Vorgaben zur Leistungsbewertung.

Mehr Steuerung, Qualifizierung und Kontrolle erforderlich

Der LRH hat das Kultusministerium aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die beschriebenen Mängel abzustellen. Aus Sicht des LRH sind mehr Steuerung, Qualifizierung und Kontrolle erforderlich. Er begrüßt, dass die Landesregierung bereits angekündigt hat, entsprechende Maßnahmen umzusetzen.



Landesmusikakademie Wolfenbüttel – Missklang statt Harmonie

(Jahresbericht 2021, S. 337, Abschnitt II, Nr. 45)

Der Landesmusikrat betreibt als Dachorganisation der niedersächsischen Musikkultur eine Landesmusikakademie in Wolfenbüttel als zentrale Bildungsstätte. Das Land finanzierte seit deren Gründung in 2009 neben dem Bau des Gebäudes in Höhe von ca. 7,2 Mio. € auch ihren laufenden Betrieb mit über 8 Mio. €. Bei Ausrichtung und Betrieb der Akademie wichen die Interessen des Landes als institutioneller Zuwendungsgeber und des Landesmusikrats als Träger teilweise voneinander ab. Nach Ansicht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) schränkte dies den zielgerichteten und wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel des Landes ein.

Die Arbeit der Akademie wurde erschwert, da sie drei unterschiedliche Aufträge des Landesmusikrats in nur zehn Betriebsjahren zu erfüllen hatte. Als musikalische Bildungsstätte mit einer Vielzahl eigener Projekte gestartet, zog der Landesmusikrat im Jahr 2016 diese Projekte mitsamt Personal wieder ab. Der Akademie blieb die Funktion als „Service- und Beleghaus“ für die externe Nutzung ihrer Räume und technischen Ausstattung. Ab dem Jahr 2018 sollten zusätzlich eigene Bildungs- und Kulturprogramme aufgelegt werden. Die für diese wechselnden Aufgabenstellungen erforderlichen Ressourcen standen der Akademie nicht immer zur Verfügung. Zusätzlich blieb die Zuständigkeit für die Bauunterhaltung des Akademiegebäudes über zehn Jahre ungeklärt und belastete die Akademie ebenso wie die anteilige Übernahme von Kosten im Zusammenhang mit dem Jugendgästehaus der Stadt Wolfenbüttel. Nach Auffassung des LRH sollte das Land die Zuständigkeit der Bauunterhaltung klären und zusammen mit Landesmusikrat und -akademie eine bedarfsgerechte Mittelausstattung sicherstellen. Weiterhin ist aus Sicht des LRH die übergeordnete Steuerung durch das Land notwendig, um stärkeren Einfluss auf die Zielerreichung der Akademie zu nehmen und das Landesinteresse zu wahren.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur erklärte, dass es die Prüfungsfeststellungen des LRH grundsätzlich teile und die darin angesprochenen Kritikpunkte möglichst noch in diesem Jahr ausräumen wolle.



Einladungs- und Meldewesen für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern

(Jahresbericht 2021, S. 352, Abschnitt II, Nr. 48)

Das Einladungs- und Meldewesen für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern durch das Land sollte nach Auffassung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) in der gegenwärtigen Form beendet werden. Beim Land könnten dann mehr als 1 Mio. € pro Jahr für andere Maßnahmen des Kinderschutzes eingesetzt werden.

Kinder haben einen gesetzlichen Anspruch auf Untersuchungen zur Früherkennung von Krankheiten, sogenannte U-Untersuchungen. Das Land lädt seit dem Jahr 2010 zu den Früherkennungsuntersuchungen ein. Ziel des Einladungs- und Meldewesens ist es, die Gesundheit der Kinder zu fördern und den Kinderschutz zu verbessern. Wenn auch nach einer Erinnerung keine Rückmeldung über die Teilnahme an der Untersuchung vorliegt, meldet das Land diese Kinder dem zuständigen Jugendamt. Das Einladungs- und Meldewesen verursacht beim Land Ausgaben in Höhe von rund 1 Mio. € pro Jahr, ohne nennenswerte Effekte zu erzielen. Die Teilnahmequote an U-Untersuchungen konnte bis zum Jahr 2018 nur geringfügig um 1,1 % gesteigert und der Kinderschutz nicht verbessert werden. Bei den Kommunen ergeben sich für das Einladungs- und Meldewesen hochgerechnet Kosten von mehr als 5 Mio. € im Jahr. Das in den Jugendämtern hierfür eingesetzte Personal könnte sich aus Sicht des LRH auf sinnvollere Aufgaben im Kinder- und Jugendschutz konzentrieren, zumal die Jugendämter feststellten, dass bei rd. 80 % der Meldungen des Landes die Früherkennungsuntersuchung bereits erfolgt war.

Zur Erhöhung der Teilnahmequote bei den U-Untersuchungen empfiehlt der LRH anstelle des Einladungs- und Meldewesens: Zum einen könnte mit den Krankenkassen als Ersatz eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden. Danach würden die Krankenkassen die Kinder zu den Früherkennungsuntersuchungen einladen und die Gesundheits- und Jugendämter die Eltern beraten. Mittlerweile sind ca. 93 % der Kinder im Alter ab drei Jahren in Kindertagesbetreuung. Daher sollte das Land zum anderen vor der Aufnahme in eine Kindertagesbetreuung ergänzend die Pflicht zum Nachweis der Teilnahme an der letzten altersentsprechenden U-Untersuchung einführen – wie bei der Nachweispflicht der erfolgten Impfberatung und des Impfschutzes gegen Masern. Durch die Teilnahmekarte des „Gelben Heftes“ können sowohl die Impfberatung als auch die Früherkennungsuntersuchung nachgewiesen werden.



Analyse Personalhaushalt

(Jahresbericht 2021, S. 360, Abschnitt II, Nr. 50)

Mögliche Deckungslücken in den nächsten Haushalten, also hoher Konsolidierungsdruck, zudem Einstieg in die Tilgung der Notlagen-Schulden ab 2024: Das Land wird nach Einschätzung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) diese Herausforderungen nur bewältigen können, wenn es vor allem die Ausgabenseite verstärkt in den Blick nimmt. Gerade diese kann es im Wesentlichen aktiv steuern. Eine wichtige Stellschraube auf der Ausgabenseite sind dabei die Personalausgaben, die im Landeshaushalt einen der größten Ausgabenblöcke darstellen.

Der LRH nahm diese weit in die Zukunft wirkende Ausgangslage zum Anlass, die steigenden Personalausgaben darzustellen. Dazu wurden die Haushalte und mittelfristigen Finanzplanungen der letzten 20 Jahre erfasst, analysiert und die Belastungen in einer Bestandsaufnahme dargestellt.

Problem: Personalausgaben und –bestand steigen

Trotz Begrenzungsmaßnahmen steigen die Personalausgaben seit Jahren stetig, in den Jahren 1999 bis 2019 allein im Kernbereich um rd. 51,3 %. So lagen die im Kernhaushalt des Landes veranschlagten Personalausgaben für das Jahr 2019 bei knapp 12,9 Mrd. € gegenüber 8,5 Mrd. € im Jahr 1999, also fast 4,4 Mrd. € höher. Gleichzeitig gab es im Kernhaushalt erhebliche Personalzuwächse. Dadurch befinden sich die Personalausgaben auf einem kontinuierlich hohen Niveau. Im Ergebnis reduzieren unter anderem diese hohen Ausgaben die politischen Gestaltungsspielräume des Landes. Insbesondere fällt die steigende Entwicklung der Planstellen für Beamtinnen und Beamte ins Gewicht, die mit Beihilfe und vor allem Versorgungsausgaben langfristige Folgebelastungen für den Haushalt mit sich bringen.

Land muss Ursachen und Wirkungen in den Blick nehmen

Diese Entwicklungen erfordern es, dass die Landesregierung sich sowohl den Ursachen als auch den Wirkungen der jährlich steigenden Personalausgaben widmet. Notwendig ist ein nachhaltiger Personalhaushalt auch für künftige Generationen.

Das bedeutet:

- Der Personalbestand ist nachhaltig zu reduzieren und die Personalausgaben sind entsprechend zu begrenzen. Dabei sieht der LRH gerade auch wegen der möglichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht die Möglichkeit, bedeutende ausgabewirksame Einschnitte im Besoldungsbereich vorzunehmen.
- Besonders hohe Wirkungseffekte sieht der LRH durch eine Reduzierung der Planstellenanzahl. Denn ohne deren erkennbare Reduzierung kann eine dauerhafte und nachhaltige Entlastung des Personalhaushalts – gerade auch wegen der damit einhergehenden, langfristigen Beihilfe- und Versorgungsbelastungen – nicht erreicht werden.
- Sowohl bei gezielten Personalabbaumaßnahmen, als auch „im laufenden Geschäft“ von Haushaltsaufstellung, -beratung und -bewirtschaftung sind künftig – neben Vorgaben zum Beschäftigungsvorlumen und zum Personalkostenbudget – ergänzend auch verbindliche (Abbau-)Vorgaben zu Planstellenanzahlen und -wertigkeiten aufzunehmen.
- Alle Bereiche der Landesverwaltung müssen von Einsparbemühungen erfasst sein oder gezielt durch Bedarfsprüfungen betrachtet werden. Denn die Personalzuwächse in den personalintensiven, politisch priorisierten Bereichen wie z. B. Bildung, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung trugen zur erheblichen Steigerung der Personalausgaben insgesamt, aber auch des Personalkostenbudgets und der Bezügeausgaben bei. Ein Großteil der Bezügeausgaben des Landes – in diesem Jahr knapp 8,1 Mrd. € – entfällt auf diese Bereiche. Das ergibt einen Anteil von 92,2 %.