



NIEDERSACHSEN 2022-2027: HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN DES NIEDERSÄCHSISCHEN LANDESRECHNUNGSHOFS FÜR EINEN GRUNDLEGENDEN WANDEL

Niedersachsen hat am 09. Oktober 2022 gewählt. Der neue Landtag und die künftige Landesregierung stehen vor enormen Herausforderungen. Diese sind einerseits bedingt durch externe Faktoren – wie die COVID-19-Pandemie, den Ukraine-Krieg und die Energiekrise. Andere Aufgaben stehen im Zeichen struktureller Anforderungen. Hierzu gehören die Digitalisierung, die demografische Entwicklung und der Klimawandel.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben bedarf es aus Sicht der externen Finanzkontrolle des Landes einer vorausschauenden und strategischen Planung sowie einer konsequenten Durchsetzung beschlossener Maßnahmen.

Entscheidende Basis für die nötigen Maßnahmen sind tragfähige Finanzen. Jedoch: Die aktuelle Haushaltsslage ist deutlich angespannt. Staatliche Mittel stehen nicht unbegrenzt zur Verfügung. Priorisierungen sind unabdingbar. Dies kann nur gelingen, wenn gemeinsame Ziele auch über Ressortinteressen hinweg im Blick behalten werden. Mehr denn je wird es auf eine effiziente Aufgabenerfüllung ankommen.

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) zeigt ausgewählte Handlungsfelder auf, die Landtag und Landesregierung nach den Erkenntnissen der Finanzkontrolle dringend angehen müssen. Je früher, umso besser.

1. DIGITALES NIEDERSACHSEN: NEUKONFIGURATION ERFORDERLICH

Die Digitalisierung der Verwaltung ist ein entscheidender Hebel zum Abbau von Bürokratie und zur Qualitätsverbesserung staatlicher Leistungen. Daher gilt: Wo automatisierte und digitale Prozesse fehlen oder unvollständig sind, bleiben Potenziale ungenutzt.

Das Vorgehen des Landes bei der Verwaltungsdigitalisierung muss grundlegend neu aufgesetzt werden. Ressortgrenzen und Zuständigkeitsfragen bremsen seit Jahren die konkrete Umsetzung und verhindern optimale Gesamtlösungen. Erst das Denken

losgelöst von Ressortegoismen führt zu höherer Effizienz, besserer Kompatibilität und geringeren Kosten.

Der LRH empfiehlt:

- Alle Digitalisierungsmaßnahmen der Landesregierung müssen in einen Gesamtkontext gestellt werden. Nur mit einer (ressort-)übergreifenden Betrachtung ist eine wirtschaftliche und erfolgreiche Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung zu erreichen. Auch für die Gewährleistung der Informationssicherheit ist ein solches Vorgehen unerlässlich.
- Das Land braucht eine neue, konsistente IT-Gesamtstrategie als verbindlichen Handlungsrahmen für alle IT-Aktivitäten innerhalb der Landesverwaltung – mit klaren Verantwortlichkeiten und einer zentralen Steuerung mit ausreichenden Durchsetzungsbefugnissen.
- Das Land benötigt eine einheitliche IT-Architektur und muss geschlossen handeln. Insellösungen der Ressorts, wie in der Vergangenheit z. B. der parallele Betrieb unterschiedlicher Systeme bei der elektronischen Aktenführung, sind zu vermeiden.
- Das Land muss den Rechtsrahmen für Verwaltungsleistungen digitalisierungsfreundlich gestalten. Digitalisierungshemmnisse wie veraltete Fachverfahren, das Schriftformerfordernis, Medienbrüche und Hindernisse im Datenaustausch sind zu beseitigen. Dafür sind auch die Verwaltungsabläufe und -prozesse zu überprüfen und zu modernisieren.

2. LEISTUNGSFÄHIGES NIEDERSACHSEN: KERNAUFGABEN IM FOKUS

Niedersachsen braucht eine leistungsfähige und effiziente Verwaltung. Die begonnene digitale Transformation der Aufgabenerledigung verstärkt den Bedarf, das „Ob“ und das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung zu hinterfragen.

Eine umfassende und strukturierte Aufgabenanalyse verschafft dem Land den nötigen Überblick, welche Aufgaben es an welcher Stelle mit welchem Ressourceneinsatz wahrnimmt. Sie ist die notwendige Basis für einen zielgerichteten Einsatz der vorhandenen Ressourcen, sie steht jedoch weiterhin aus. Eine Aufgabenanalyse ist zugleich die Basis für die erforderliche Anpassung der niedersächsischen Verwaltungsstrukturen an die Anforderungen einer digitalen Verwaltung. Eine kritische Überprüfung der vorhandenen Aufgaben, der bestehenden Verwaltungsabläufe und der Organisationsstrukturen sind das Fundament für das Gelingen der Verwaltungsdigitalisierung und damit für die künftige Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Landesverwaltung.

Der demografische Wandel verstärkt diese Notwendigkeiten: Bis zum Jahr 2030 werden über 51.000 Beschäftigte regulär in den Ruhestand wechseln. Bereits ab dem Jahr 2026 wird die demografisch bedingte Pensionierungswelle verstärkt auf das Land

zurollen. Weitere Abgänge sind durch die Möglichkeit eines vorgezogenen Ruhestands zu erwarten. Gleichzeitig macht der akute Fachkräftemangel eine Nachbesetzung ungewiss. Das Personal ist jedoch die wichtigste Ressource der Landesverwaltung.

Der LRH empfiehlt:

- Das Land muss eine umfassende und systematische Aufgabenkritik durchführen. Erforderlich ist hierfür: Eine Bestandsaufnahme aller Aufgaben, eine Entscheidung darüber, welche Aufgaben die Landesverwaltung in Zukunft erfüllen will bzw. muss und wo und mit welchen Ressourcen sie wahrgenommen werden sollen.
- Das Land muss sein Personal von unnötigen Aufgaben entlasten und die Aufgabenerfüllung effizient organisieren. Dabei muss es auch in den Blick nehmen, wie und in welchen Bereichen die Fachkräftebasis für die Landesverwaltung gesichert werden kann.

3. FLÄCHENLAND NIEDERSACHSEN: NEU DENKEN

Die Digitalisierung ermöglicht es, Strukturen neu zu denken und zwar standortunabhängig. Der digitale Wandel muss sich auch in einem Wandel der Verwaltungsstrukturen im Flächenland Niedersachsen abbilden. Wo Ort und Zeit für Verwaltungsleistungen nur noch eine untergeordnete Rolle spielen, macht ein Festhalten an Strukturen aus der analogen Zeit keinen Sinn mehr.

Ein prägnantes Beispiel: Die Steuerverwaltung hat bereits umfangreiche Digitalisierungsmaßnahmen umgesetzt und viele Verfahren, wie z. B. die Einkommensteuerveranlagung, mit Hilfe einer elektronischen Datenübermittlung automatisiert. Die Potenziale der Digitalisierung spiegeln sich jedoch in der Struktur Finanzämter nicht wider. Zum Zeitpunkt der in 2018 begonnenen Strukturreform gab es in Niedersachsen 67 Finanzämter. Die Pläne sehen vor, lediglich in acht Fällen jeweils zwei Finanzämter zu fusionieren - unter Beibehaltung aller Standorte. Die Zukunftsfähigkeit weiterer acht Finanzämter ist nach aktueller Einschätzung fraglich.

Auch in anderen Verwaltungsbereichen mit Standorten in ganz Niedersachsen können Strukturen in Anbetracht der Digitalisierung ohne Serviceeinbußen für die Bürgerinnen und Bürger neu geordnet werden. Hierzu gehören beispielsweise die Amtsgerichte oder die Vermessungs- und Katasterverwaltung. Dabei geht es nicht allein um Fragen der Wirtschaftlichkeit, sondern insbesondere um die künftige Leistungsfähigkeit dieser Standorte.

In Bezug auf die Krankenhauslandschaft in Niedersachsen ist das Land mit der Novelle des Niedersächsischen Krankenhausgesetzes aus Juni 2022 einen ersten, wichtigen Schritt gegangen, um tiefgreifende Strukturveränderungen vorzunehmen. Der

Grundstein für zielgerichtete Investitionen in ausschließlich zukunftsfähige Krankenhäuser und die Vermeidung von Fehlinvestitionen ist gelegt. Den Worten müssen nun Taten folgen.

Der LRH empfiehlt:

- Das Land muss die Organisationsarbeit wieder stärker in den Fokus rücken. Aufgaben müssen dort wahrgenommen werden, wo sie wirtschaftlich erfüllt werden. Notwendig ist eine kontinuierliche Anpassung und vorausschauende Weiterentwicklung von Prozessen und Strukturen in der Landesverwaltung.
- An kostenintensiven und unwirtschaftlichen Standorten darf nicht weiter festgehalten werden. Geboten ist eine qualitätssichernde Konzentration von Aufgaben an dauerhaft leistungsfähigen Standorten und damit ggf. in der Folge auch eine Abkehr von den bisherigen Strukturen.
- Das Land muss die im Jahr 2018 begonnene Strukturreform der Finanzämter zeitnah fortsetzen und zukunftsfeste Strukturen in der Steuerverwaltung schaffen. Dabei sind mögliche Digitalisierungsrenditen bezogen auf den Raum- und Personalbedarf einzubeziehen.
- Vorfestlegungen wie die Garantie von Standorten und Liegenschaften müssen aufgebrochen und zielorientiert geprüft werden. Dabei können dank der Digitalisierung auch Standorte im ländlichen Raum gestärkt werden. Alle Verwaltungsbereiche mit zahlreichen Standorten sind einer entsprechenden Betrachtung zu unterziehen.
- Das Land muss die Neustrukturierung der landesweiten Krankenhausversorgung umgehend fortführen und insbesondere Kriterien und Ziele für eine zukunftsgerichtete Krankenhausplanung zeitnah festlegen.

4. ENERGIESPARLAND NIEDERSACHSEN: DEM SANIERUNGSSTAU KLIMAGERECHT BEGEGNEN

Nach Schätzungen des LRH beläuft sich der Sanierungsstau bei landeseigenen Gebäuden auf mindestens 950 Mio. €. Allerdings: Eine Sanierung von Gebäuden, die in absehbarer Zeit wegen der fortschreitenden Digitalisierung und mobileren Arbeitsformen nicht mehr benötigt werden, ist unwirtschaftlich. Jeder nicht benötigte Quadratmeter Gebäudefläche muss nicht saniert werden.

Mit einer Sanierungsstrategie für den notwendigen Gebäudebestand kann mittelfristig erreicht werden, dass die landeseigenen Gebäude nachhaltig und zukunftsfähig saniert und modernisiert werden. Hierbei sind alle Möglichkeiten zur Energieeinsparung und damit zur CO₂-Reduktion zu nutzen. Da beinahe 90 % der CO₂-Emissionen der gesamten Landesverwaltung im Gebäudebereich entstehen, kann das Land so seinen Zielen näherkommen, die Treibhausgasemissionen im Bereich der unmittelbaren

Landesverwaltung bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Stand von 1990 um 80 % zu reduzieren und bis zum Jahr 2040 klimaneutral zu sein.

Der LRH empfiehlt:

- Das Land muss die Aspekte tatsächlicher (Flächen-)Bedarf, Sanierungs- und Modernisierungsbedarf der Gebäude und nachhaltige Bauweise konsequent im Zusammenhang betrachten. Es dürfen nur die Gebäude saniert werden, die für die Aufgabenerledigung notwendig und geeignet sind. Neben den Investitionskosten sind verstärkt auch die Lebenszykluskosten einzubeziehen. Nachhaltige Bauweisen sind vorrangig einzusetzen.
- Zur Entwicklung einer entsprechenden Sanierungsstrategie sollte das Staatliche Baumanagement des Landes den Zustand der landeseigenen Gebäude vollständig und valide erheben und bewerten. Zugleich müssen alle Ressorts eine Prognose über ihren zukünftigen Bedarf an Gebäudeflächen unter Einbeziehung von Personalbestandsentwicklung, Digitalisierung und Veränderung von Arbeitsprozessen erstellen.

5. NIEDERSACHSENS HOCHSCHULEN UND HOCHSCHULKLINIKEN: LEISTUNGSFÄHIG UND MODERN

Die Hochschulkliniken in Hannover und Göttingen haben als Supramaximalversorger eine herausragende Bedeutung für die Krankenversorgung in Niedersachsen. Die Bedeutung leistungsstarker Krankenhäuser hat nicht zuletzt die COVID-19-Pandemie gezeigt.

Die bauliche Erneuerung der Kliniken ist unumgänglich. Das Land errichtete dafür im Jahr 2017 ein Sondervermögen von 2,1 Mrd. €. Jedoch: Die Mittel erlauben nur eine bauliche Teilerneuerung und decken den Bedarf einer notwendigen Vollsanierung bei weitem nicht. Neue und alte Gebäude werden parallel betrieben werden müssen - mit teuren Folgen.

Sorgfalt und zugleich Eile sind geboten: Die sachgerechte Sanierung der Hochschulkliniken muss intensiv überwacht werden. Gleichzeitig müssen alle Beteiligten die Maßnahmen mit Hochdruck vorantreiben. Jede zusätzliche Verzögerung wirkt sich auf Leistungsfähigkeit und Renommee der Hochschulkliniken aus und führt in Anbetracht der aktuellen Steigerungen der Bau- und Betriebskosten zu dramatischen Kostensteigerungen.

Aber auch an den niedersächsischen Hochschulen besteht ein erheblicher Sanierungsstau. Die in dieser Wahlperiode anstehenden Abschlüsse des neuen Hochschulentwicklungsvertrags sowie der zugehörigen Zielvereinbarungen sollten genutzt werden, um ein Gesamtkonzept für den Abbau des Sanierungsstaus durch das Land zu entwickeln und eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Hochschulen zu gewährleisten.

Der LRH empfiehlt:

- Das Land muss für eine wirtschaftliche Realisierung der Neubauvorhaben der beiden Hochschulkliniken in einem tragfähigen Gesamtkonzept alle Kosten berücksichtigen. Dazu zählen neben den bereitgestellten Mitteln aus dem Sondervermögen auch die erforderlichen Erhaltungsaufwendungen für die Bestandsbauten und die Betriebskosten.
- Um den Sanierungsstau an den übrigen Hochschulen schnellstmöglich und effektiv abzubauen, muss zunächst der tatsächliche Sanierungsbedarf an den Hochschulen erhoben werden und anschließend eine Priorisierung erfolgen. Im Übrigen sollte das Land dafür Sorge tragen, dass sich die Finanzausstattung der Hochschulen an objektiven und nachvollziehbaren Kriterien orientiert.

6. NIEDERSÄCHSISCHE FINANZEN: TRAGFÄHIG UND GENERATIONENGERECHT

Solide Finanzen sind Voraussetzung für die Handlungs- und Widerstandsfähigkeit des Landes. Nur mit der nötigen Finanzkraft lässt sich die Zukunft des Landes gestalten.

Jedoch: Nachdem dem Land vor der COVID-19-Pandemie noch hohe Überschüsse zur Verfügung standen, wird es den Gürtel in Zukunft enger schnallen müssen. Zum einen steht das Land vor enormen Investitions- und Sanierungsbedarfen, die den Mittelbedarf drastisch erhöhen. Zum anderen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich Haushaltsrisiken realisieren. Dies gilt insbesondere für das Zinsänderungsrisiko. Niedersachsen steht aktuell vor einem Schuldenberg von deutlich mehr als 60 Mrd. €. Eine Modellrechnung des Landes zeigt: Eine Erhöhung des Zinssatzes um 1 % auf den Schuldenbestand im Juli 2022 bedeutet für das Jahr 2024 eine Erhöhung der vom Land zu zahlenden Zinsen um rd. 300 Mio. €.

Neue Schulden bringen also neue Probleme. Ziel der Schuldenbremse ist es, den Schuldenberg nicht weiter anwachsen zu lassen. Sie sorgt dafür, die von unseren Kindern und Enkeln abzutragende Schuldenlast zu begrenzen. Sie sorgt gleichzeitig dafür, dass das Land dauerhaft gezwungen ist, Ausgaben zu hinterfragen, zu priorisieren und die Haushaltsmittel im Interesse der Bürgerinnen und Bürger wirtschaftlich einzusetzen. Und die Aufnahme von Krediten zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie hat gezeigt: Das Land ist auch mit der Schuldenbremse in der Krise handlungsfähig.

Einschnitte werden erforderlich. Umschichtungs- und Einsparpotentiale im Haushalt müssen ausgeschöpft werden, auch für dringend nötige Investitionen. Hier sind klare und mutige Entscheidungen gefordert. Die bereitgestellten Mittel müssen darüber hinaus auch dort ankommen, wo sie benötigt werden. Die nicht verausgabten Mittel am Ende des Haushaltsjahres 2020 in Höhe von 4,7 Mrd. € zeigen es: Auch wenn Geld da ist, fließt es in Teilen nicht ab. Nur effektive und zeitgemäße Strukturen und

Verfahren sorgen dafür, dass Investitionsmittel tatsächlich investiert und Gebäude tatsächlich saniert werden.

Der LRH empfiehlt:

- Das Land muss für dauerhaft tragfähige Finanzen sorgen, um auch in Zukunft handlungs- und leistungsfähig zu bleiben. Hierfür sind konsequent Aufgaben zu überprüfen, Ausgaben zu priorisieren und strukturelle Einsparpotenziale zu generieren. Für dringend benötigte Investitionsmaßnahmen werden Umschichtungen unerlässlich sein.
- Das Land muss an der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse festhalten. Der Krisenmechanismus der Schuldenbremse wird auch in künftigen Ausnahmesituationen die Handlungsfähigkeit des Landes sicherstellen. Die Schuldenbremse bleibt wichtiges Instrument zur Sicherung dauerhaft tragfähiger Finanzen und ausreichender Handlungsspielräume für künftige Generationen.

Dr. von Klaeden

Senftleben

Markmann

Dr. Lantz

Hack