

SONDERBERICHT

gemäß § 99 Abs. 1 LHO

**Personalhaushalt des Landes:
Nicht alles auf einen Blick**

Niedersächsischer Landtag
Niedersächsische Landesregierung

Hildesheim, 14.11.2023

Az.: 02118-P.1.2-4-2023



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Zusammenfassung	6
3	Ausgangslage	14
4	Personal im Kernhaushalt: Weiter Handlungsbedarf trotz erster Verbesserungen	16
4.1	Personalmengen und -ausgaben im Kernhaushalt.....	16
4.1.1	Steuerungswirkung und Haushaltsdarstellung	16
4.1.2	Anpassungsbedarfe aufgrund hoher Steigerungen	18
4.1.3	Gesamtüberblick über das beamtete Landespersonal im Haushalt erforderlich	20
4.1.3.1	Übersicht über den Bestand aller Planstellen in Anzahl und Wertigkeit.....	20
4.1.3.2	Übersicht über die Tarifbeschäftigten nach Anzahl und Wertigkeit.....	22
4.1.4	Erste Verbesserungen bereits in die Wege geleitet.....	24
4.2	Nachsteuerung bei Versorgung und Beihilfe notwendig – künftige Belastungen nach dem Verursachungsprinzip zuordnen	26
4.2.1	Lösung zur Finanzierung der Versorgungsausgaben notwendig	27
4.2.2	Veranschlagung der Versorgung und Beihilfe nach dem Verursachungsprinzip zuordnen	28
5	Personal außerhalb des Kernhaushalts: Ein Dunkelfeld.....	30
5.1	Erhebliche Steigerungen der Personalmengen und -ausgaben	32
5.1.1	Anstieg bei den Personalmengen: Deutlich höher als im Kernhaushalt.....	33
5.1.2	Anstieg der Personalausgaben: Deutlich stärker als im Kernhaushalt.....	35
5.1.3	Personalmengen: Planung und Realität weichen erheblich voneinander ab	37
5.2	Informationsgrundlagen für den Landtag unzureichend – Transparenzdefizite im Haushalt beheben.....	41
5.2.1	Darstellung im Haushalt und Finanzierung der ausgegliederten Einheiten.....	41
5.2.2	Notwendige Verbesserungen der Haushaltstransparenz	44
5.2.2.1	Mehr Informationen zu den Personalmengen erforderlich.....	45
5.2.2.2	Zusammenfassende Übersicht zu Personalmengen und -ausgaben aussagekräftiger gestalten.....	48
5.3	Aufsicht und Steuerung über Personalmengen- und ausgaben intensivieren.....	52
5.4	Nachsteuerung bei Versorgung notwendig	54
6	Gesamtkoordinierung des Personalhaushalts optimieren	57
7	Ausgliederungen des Landes – Erwartungen und Zielsetzungen hinterfragen	58
8	Ressortübergreifende Aufgabenkritik erforderlich	59
9	Anhang.....	61
9.1	Ausgegliederte Einheiten	61
9.2	Glossar	63
9.3	Abbildungsverzeichnis	69

1 Überblick

Warum dieser Sonderbericht?

In den vergangenen Legislaturperioden kam es trotz umfangreicher Einsparprogramme zu erheblichen Personalzuwächsen innerhalb und außerhalb der Kernverwaltung des Landes. Die Ausgaben für das Personal wuchsen erheblich an. Die Landesregierungen erkannten Handlungsbedarf. Erfolge wurden infolge politischer Schwerpunktsetzungen jedoch immer wieder aufgezehrt.

Bereits im Jahresbericht 2021 hatte der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) eine umfassende Analyse des Personalhaushalts der Kernverwaltung vorgelegt, die er im Jahresbericht 2022 fortsetzte. In einer weiteren Prüfung untersuchte der LRH die Personalausgaben und Personalmengen von 35 ausgegliederten Einheiten in den Geschäftsbereichen von sieben Ministerien.

Anlässlich der Aufstellung des Haushalts 2024 will der LRH das Augenmerk erneut auf diesen bedeutsamen Bereich lenken, ergänzt um das Personal außerhalb der Kernverwaltung. Der Bericht stellt Entwicklungen dar, zeigt Transparenz- und Informationsdefizite auf und unterbreitet Verbesserungsvorschläge.

Worum geht es?

Das Land finanziert nicht nur sein Personal in der Kernverwaltung, sondern auch in verschiedenen aus dem Kernhaushalt ausgegliederten Einheiten, wie z. B. Landesbetriebe oder Stiftungshochschulen. Im Kernhaushalt sind die Personalausgaben in der Hauptgruppe 4 zusammengefasst dargestellt. Für den Großteil der Ausgliederungen verbergen sich die Mittel in den jeweiligen Landeszuweisungen, die global und nicht nach Sach- und Personalausgaben differenziert veranschlagt werden.

Die Personalmengen und -ausgaben in beiden Bereichen steigen seit Jahrzehnten stetig an. Im Ausgliederungsbereich steigen sie sogar deutlich stärker als im Kernhaushalt. Gemeinsam sind sie ein wesentlicher Ausgabenblock, mit dem zugleich langfristig eingegangene finanzielle Versorgungsverpflichtungen verbunden sind. Diese begrenzen die Handlungsspielräume des Landes auch für neue politische Prioritäten und Herausforderungen.

Transparenzdefizite im Landeshaushalt sollten daher die Kontrollmöglichkeiten des Landtages als Budgetgeber nicht erschweren. Das gilt vor allem für die Darstellung der Ausgliederungen im Landeshaushalt. Im Vergleich zum Kernhaushalt gelten hier abweichende Vorgaben, die u. a. bei personalbezogenen Angaben zu weiteren Informationsverlusten führen. Aus dem Haushaltsplan wird die tatsächliche Lage nicht deutlich.

Was ist zu tun?

Die Transparenz im Personalhaushalt muss gestärkt werden. Benötigt werden mehr und aussagekräftigere Informationen. Und zwar nicht nur für den Kernhaushalt, sondern auch für die Ausgliederungen.

Für den Bereich der Ausgliederungen müssen zudem Aufsicht und Steuerung über die Personalmengen und -ausgaben intensiviert werden. Zuvor sind die vom LRH aufgezeigten, stetig steigenden Zahlen vom Land in einem nächsten Schritt einzelfallbezogen kritisch zu würdigen.

Darüber hinaus bedarf es insgesamt einer stärkeren ressortübergreifenden Koordinierung, vorzugsweise durch das Niedersächsische Finanzministerium. Nur so ist es künftig möglich, die Entwicklung der Personalmengen und -ausgaben deutlich ergebnisorientierter als bisher zu beurteilen und in einer Gesamtabwägung der haushaltswirtschaftlichen Tragfähigkeit Konsequenzen zu ziehen. Nach über 20-jähriger Ausgliederungstätigkeit ist es zudem angezeigt, dass das Land insbesondere für den Personalbereich seine Zielsetzungen und Erwartungen hieran erneut formuliert und Vorgaben ggf. anpasst.

Was ist das Ziel?

Das Personal ist eine der wichtigsten Ressourcen des Landes. Die Personalausgaben sind aufgrund ihrer Höhe und den aus der Einstellung beamteten Personals folgenden langfristigen Verpflichtungen eine wesentliche Steuerungsgröße bei Konsolidierungsbestrebungen. Hinzu kommen die demografiebedingt hohen Personalabgänge in den kommenden Jahren. Hieraus ergeben sich Steuerungsbedarfe, die das Informationsbedürfnis für den Personalhaushalt weiter erhöhen.

Für den Landtag als Budgetgeber sind daher im Haushalt in erster Linie mehr und übersichtlichere Informationen über das Personal notwendig. So können die Ausgangslage und die in vielen Fällen langfristigen und gravierenden Folgen fundierter in seine Entscheidungen einfließen. Im Zusammenspiel mit einer intensiveren Aufsichtstätigkeit kann so sichergestellt werden, dass Personal wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wird.

Eine aufgabengerechte Planung und Steuerung dieses entscheidenden Haushaltsbereichs wird nicht zuletzt mit Blick auf die Wirkungen des demografischen Wandels auf Dauer von großer Bedeutung sein.

2 Zusammenfassung

Einen ersten Schnellüberblick über die Feststellungen und Empfehlungen des LRH bieten die folgenden Themenblöcke.

Erhebliche Steigerungen der Personalmengen und -ausgaben

Im **Kernhaushalt** kam es in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu erheblichen Anstiegen des Personals. Gleichzeitig stiegen die Personalausgaben um rd. 51,3 %¹. Allein in den Jahren 2010 bis 2019 lag der Anstieg bei 36,02 % (Abschnitt 4.1.2).

Die Ausgaben für das Personal in den vom LRH geprüften Einheiten **außerhalb des Kernhaushalts** (ausgegliederte Einheiten) stiegen in diesem neunjährigen Zeitraum um über 50 % an. Mit rd. 54 % fiel der Anstieg im Hochschulbereich besonders hoch aus. Diese Entwicklungen sind aus dem Landshaushalt nicht erkennbar (Abschnitt 5.2). Und das, obwohl die Steigerungen bei den ausgegliederten Einheiten bei der durchgeführten Querschnittsbetrachtung deutlich über den 36 % im Kernhaushalt liegen. Dies ist nicht nur angesichts der Bedeutung des Kernhaushalts für das Land bemerkenswert. Im Kernhaushalt sind außerdem die Versorgungsausgaben der ehemaligen Beamtinnen und Beamten der ausgegliederten Einheiten enthalten. Auch wirkten sich politische Priorisierungen z. B. in den Bereichen Bildung und Innere Sicherheit erhöhend auf die Personalausgaben im Kernhaushalt aus. Die vom LRH ermittelte Informationsbasis schafft eine Grundlage für das Land, in einem nächsten Schritt eine Einzelfallbetrachtung der ausgegliederten Einheiten vorzunehmen. Dabei sollten Aufgabenentwicklungen sowie sonstige Herausforderungen oder Priorisierungen berücksichtigt und ggf. nachgesteuert werden (Abschnitt 5.1.2).

Der **Kernhaushalt** bildet die Landesverwaltung im engeren Sinn ab.

Ausgegliederte Einheiten: 28 Landesbetriebe, fünf Stiftungshochschulen sowie zwei weitere Ausgliederungen.

Versorgungsausgaben: Ausgaben für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten und ihrer Hinterbliebenen nach dem NBeamtVG.

¹ Betrachtungszeitraum waren die Jahre 1999 bis 2019.

Die Beschäftigungsmöglichkeiten stiegen im Bereich der ausgegliederten Einheiten in diesen neun Jahren um 12,6 % an und damit ebenfalls deutlich stärker als das vergleichbare Beschäftigungsvolumen im Kernhaushalt, das sich nur um 3,3 % erhöhte. Erneut hob sich der Hochschulbereich mit einer überdurchschnittlichen Steigerung von 13,8 % ab. Auch für die Beschäftigungsmöglichkeiten liegt dem Land damit eine Informationsbasis vor, die Grundlage für weitere kritische Einzelfallbetrachtungen bietet (Abschnitt 5.1.1).

Beschäftigungsmöglichkeiten:
Gesamtpersonalmenge der ausgegliederten Einheiten in Vollzeitäquivalenten.

Das Land sollte den Anstieg der Personalmengen und -ausgaben innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts als Grundlage für kritische Einzelfallbetrachtungen nutzen und ggf. nachsteuern. Das gilt in besonderem Maße für die ausgegliederten Einheiten. Ungleiche Entwicklungen sind zu identifizieren und zu überprüfen: Sind sie bewusst gewollt oder bisher nur nicht transparent geworden?

Empfehlung des LRH

Aussagekräftigere Informationen im Haushalt erforderlich

Die Darstellungen innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts variieren stark.

Der **Kernhaushalt** hält Angaben zu den Personalausgaben, dem Beschäftigungsvolumen und den Planstellen vor.

Planstellen:
Stellen für beamtetes Personal.

Einige Kritikpunkte des LRH aus den Jahresberichten 2021 und 2022 an der Haushaltsdarstellung im Kernhaushalt hat das Land bereits mit dem aktuellen Haushaltsaufstellungsverfahren 2024 aufgegriffen (Abschnitt 4.1.4).

Allerdings setzte das Land entscheidende Vorschläge des LRH bislang nicht um: Der Haushalt bildet die Anzahl und Wertigkeit der Planstellen nur kapitelbezogen ab. Ein Gesamtüberblick über die Planstellen in einem Einzelplan kann nur gewonnen werden, wenn diese aus allen Kapiteln eigenhändig zusammengeführt werden. Das kann – abhängig von der Anzahl der Kapitel eines Einzelplans – sehr aufwendig sein: Für den

Einzelplan 11 (Justizministerium) im Haushaltsplan 2022/23 wären für eine Gesamtsumme beispielsweise die Planstellen aus 16 Kapiteln zusammenzuführen. Die Informationsbündelung für jeden Einzelplan entspricht der Gesamtverantwortung jedes Ministeriums für das jeweilige Ressort. Das sollte für den Landtag entsprechend erkennbar sein (Abschnitt 4.1.3).

Nach wie vor ergibt sich zudem für das gesamte beamtete Personal des Landes – einschließlich der Beamtinnen und Beamten in den ausgegliederten Einheiten – aus dem Haushalt kein Gesamtüberblick über die vorhandenen und besetzten Planstellen. Dieser würde es dem Landtag jedoch ermöglichen, neue Planstellenbedarfe im Gesamtzusammenhang einzuordnen und eine Relation zwischen Bestand und Bedarf herzustellen. Gerade neue Bedarfe an hochwertigen Planstellen zeigen sich in einer Gesamtbetrachtung in einem anderen Kontext als bei der kapitelbezogenen Ausweisung. Auch verdeutlicht die Gesamtübersicht, wie sich Aufwüchse auf den Gesamthaushalt auswirken und welche Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle möglich sind. Ohne diesen Gesamtüberblick werden Kontrollmöglichkeiten des Landtages erschwert (Abschnitt 4.1.3).

Infolge der vor mehr als 20 Jahren eingeführten Personalkostenbudgetierung (PKB) enthält der Haushalt zudem mittlerweile keine Angaben mehr zu Anzahl und Wertigkeit der Tarifbeschäftigten. So wird weder deutlich, in welchem Umfang das Land Tarifpersonal beschäftigt, noch wie sich der Personalbestand im Tarifbereich strukturell gestaltet und entwickelt hat. Ohne diesen Überblick stehen dem Landtag für seine Budgetentscheidung wichtige Informationen im Haushalt nicht zur Verfügung.

Noch deutlich weniger personalspezifische Informationen ergeben sich aus dem Haushaltsplan für die **ausgegliederten Einheiten** (Abschnitt 5.2).

Der Großteil der vom LRH geprüften ausgegliederten Einheiten finanziert sein Personal zeitweise und/oder anteilig aus dem Landeshaushalt. Sie

erhalten dafür in erster Linie Zuweisungen bzw. Zuschüsse oder „Finanzhilfen“². Diese finanziellen Leistungen werden nur global und nicht nach Sach- und Personalausgaben differenziert veranschlagt und zugewiesen.

Die konkrete Höhe der Personalausgaben für die Ausgliederungen ist auch nicht aus der im Haushaltsplan enthaltenen Übersicht über die „Ermächtigungen für Personalausgaben“ (Übersicht PA-Ermächtigungen) ableitbar. Sie enthält nicht zu allen Ausgliederungen entsprechende Angaben, ist also nicht vollständig. Darüber hinaus weist sie bei den doppisch buchenden Ausgliederungen bei den „Personalausgaben“ inhaltlich überwiegend den Personalaufwand aus.³ Insbesondere im Hochschulbereich ist jedoch zu beachten, dass ein erheblicher Teil des Personalaufwands durch Drittmittel finanziert wird, also nicht durch das Land (Abschnitt 5.2.2.2).

Auch die Gesamtpersonalmenge – also der absolute Umfang der Beschäftigungsmöglichkeiten – ist aus dem Haushalt nur bei wenigen ausgegliederten Einheiten (und dort auch nur im Soll) ablesbar, bei den Hochschulen grundsätzlich gar nicht.⁴ Im Hochschulbereich gibt der Haushalt vielmehr nur eine monetäre Begrenzung für die Beschäftigung von Personal vor durch einen betragsmäßigen Ermächtigungsrahmen.

Schließlich enthält der Haushalt für das beamtete Personal außerhalb des Kernhaushalts nur bei den Landesbetrieben Angaben zu besetzbaren Planstellen. Anderen ausgegliederten Einheiten, wie z. B. den Stiftungshochschulen, übertrug das Land die Entscheidungskompetenz über die

Übersicht PA-Ermächtigungen:

Zusammenfassende Übersicht über Personalmengen und -ausgaben. Im Vorbericht des Haushaltsplans abgedruckt.

Siehe auch Abbildung 2 auf S. 15.

² Veranschlagung in der Hauptgruppe 6.

³ Die meisten ausgegliederten Einheiten melden Personalaufwand. Lediglich für die Dienststellen Mess- und Eichwesen Niedersachsen, Materialprüfanstalt für das Bauwesen und Produktionstechnik Hannover und Braunschweig und Justizvollzugsarbeitsverwaltung des Landes Niedersachsen weist die Übersicht einen mit den Personalausgaben des Kernhaushalts vergleichbaren Wert aus und nicht den Personalaufwand.

⁴ Bezogen auf Haushaltsplan 2022/23. Lediglich Angaben in den Kurzfasungen der Geschäfts- und Rechenschaftsberichte des Jahres 2020 der Technischen Universität Braunschweig (Kapitel 06 15) und der Stiftung Universität Lüneburg (Kapitel 06 28) ist die durchschnittliche Zahl der Mitarbeiter bzw. die Zahl der wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter (nach Köpfen) angegeben.

Planstellen. In diesen Fällen gibt es keinen Stellenplan im Landeshaushalt und dementsprechend keine Vorgaben zu Anzahl und Wertigkeit der Planstellen.

Folge dieser noch geringeren Transparenz und Übersicht außerhalb des Kernhaushalts ist, dass die Entwicklung der Personalmengen und -ausgaben im Ergebnis zum Teil gar nicht oder nur eingeschränkt ersichtlich sind. Noch schlechtere Kontrollmöglichkeiten sind das Ergebnis. Der LRH hält dies für den Landtag als Budgetgeber für unzureichend (Abschnitt 5.2).

Künftig sollte für das Haushaltsaufstellungsverfahren der Bestand aller Planstellen – im Soll und Ist – in Anzahl und Wertigkeit dargestellt werden; im Ist auch für die Tarifbeschäftigten. Erforderlich ist somit zum einen eine Gesamtübersicht. Zum anderen aber auch entsprechende Übersichten für jeden Einzelplan gesondert.

*Empfehlung des
LRH*

Außerhalb des Kernhaushalts sind künftig zudem die Beschäftigungsmöglichkeiten – im Soll und Ist – auszuweisen, um die dort noch geringere Haushaltstransparenz zu beheben.

Nachsteuerung bei den Versorgungsausgaben erforderlich

Dem erheblichen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in den vergangenen Jahrzehnten folgen stark gestiegene Versorgungsausgaben. Aktuell werden sie aus dem laufenden Haushalt finanziert. Es ist kein Konzept erkennbar, wie diesen Belastungen bei fortbestehendem Konsolidierungsdruck in künftigen Jahren begegnet werden kann (Abschnitt 4.2.1).

Die **Versorgungsausgaben** werden zentral im Kapitel 13 50 und nicht in den jeweiligen Einzelplänen veranschlagt. Sie sind zwar nach Bereichen gegliedert (Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Finanzverwaltung, Schulen, Hochschulen, Sonstige). Die Aufgliederung der Versorgungsausgaben im Kapitel 13 50 erfolgt damit also nicht einzelplan-

bezogen. Eine Zuordnung bezogen auf jeden Einzelplan hält der LRH jedoch für erforderlich, um so jedem Ressort die Gesamtbelastung für sein beamtetes Personal vor Augen zu führen und, um das Bewusstsein der Ressorts für die gesamten monetären Folgen einer Verbeamtung zu schärfen. Ergänzend wäre der Umfang der Versorgungsausgaben im jeweiligen Einzelplan des Ressorts nachrichtlich darzustellen. Auch die vorhandene zentrale Übersicht über die **Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger** in der Anlage zu Kapitel 13 50, die sich aktuell auch nach den Bereichen Landesregierung, Verwaltung, Polizei einschließlich Beamtinnen und Beamte der Justizverwaltung im Vollzugsdienst sowie allgemeine- und berufsbildende Schulen gliedert, sollte der einzelplanbezogenen Systematik angepasst werden (Abschnitt 4.2.2).

Außerhalb des Kernhaushalts übernimmt das Land wesentliche Anteile an der Finanzierung der Beihilfe- und Versorgungsausgaben für das Personal in den ausgegliederten Einheiten. Die ausgegliederten Einheiten zahlen in der aktiven Zeit für ihr Personal pauschale Erstattungen an das Land. Für den Bereich der Versorgung ist die Höhe der Pauschalen seit Jahrzehnten nicht angepasst worden, trotz veränderter Rahmenbedingungen, wie z. B. die durchschnittlich höhere Lebenserwartung nach Ruhestandseintritt.

Speziell für den Professorenbereich kommt hinzu, dass rechtliche Rahmenbedingungen eine sehr kurze aktive Dienstzeit ermöglichen, in der pauschale Erstattungen der Versorgungsanteile durch die Hochschulen geleistet werden. Im Extremfall könnte die Dienstzeit bei nicht einmal sieben Jahren liegen. Dieser möglichen kurzen aktiven Dienstzeit steht eine in der Regel deutlich längere Versorgungszeit gegenüber. In dieser werden aufgrund der möglichen Anerkennung von Vordienstzeiten entsprechend hohe Versorgungsbezüge geleistet.

Die Dauer der aktiven Dienstzeit wird derzeit bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Aus dem Lebenszeit- und Alimentationsprinzip des Artikel 33 Abs. 5 Grundgesetz folgt allerdings das Interesse des Dienstherrn an einem ausgewogenen zeitlichen Verhältnis zwischen Dienst- und

Ruhestandszeit.⁵ Die Interessen- bzw. Lastenverteilung gerade zwischen den Hochschulen – Profiteur in der aktiven Dienstzeit – und dem Land – Versorger nach Ruhestandseintritt – muss den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung tragen (Abschnitt 5.4).

Das Land sollte die Versorgungsausgaben im Kapitel 13 50 einzelplanbezogen nach dem Verursachungsprinzip ordnen. Die Übersicht über die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sollte dieser Systematik angepasst werden.

*Empfehlung des
LRH*

Die Höhe der Versorgungserstattungen der ausgegliederten Einheiten an den Landeshaushalt ist auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. Bei der Höhe der Versorgungsanteile sollte ein flexibles Modell angewendet werden, das den Umfang der aktiven Dienstzeit berücksichtigt.

Mehr Steuerung und Koordinierung durch die Fachministerien und das Finanzministerium notwendig

Die stetig steigenden Personalmengen und -ausgaben **innerhalb wie außerhalb des Kernhaushalts** zeigen nach Auffassung des LRH, dass eine ergänzende und stärkere Gesamtkoordinierung erforderlich ist. Nur so können die Folgen von stetigen Personalmehrungen für den Personalhaushalt im Gesamtgefüge betrachtet und nachgesteuert werden (Abschnitt 6).

Der LRH ist ebenso zu dem Ergebnis gekommen, dass die Aufsicht und Steuerung der Fachministerien über die Personalmengen und -ausgaben einiger ausgegliederter Einheiten intensiviert werden muss. Das gilt in besonderem Maße für den Hochschulbereich. Hier liegt den Bemessungen der staatlichen Finanzierung bisher ein veraltetes Personaltableau zugrunde (Abschnitt 5.3).

⁵ Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12 –, – 2 BvR 1989/12 –, zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Einführung von Einstellungshöchstaltersgrenzen im Öffentlichen Dienst, insbesondere Rn. 80 sowie 87 ff.

Der LRH empfiehlt eine stärkere ressortübergreifende Gesamtkoordinierung der Personalmengen und -ausgaben innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts, idealerweise durch das Finanzministerium.

*Empfehlungen des
LRH*

Die Aufsicht und Steuerung der Fachministerien über die Personalmengen und -ausgaben einiger ausgegliederter Einheiten sollte intensiviert werden. Das gilt in besonderem Maße für die Bemessung der Personalausstattung an den Hochschulen. Das dort zugrunde liegende, veraltete Personaltableau ist zeitnah an die aktuellen Bedarfe anzupassen und regelmäßig zu überprüfen.

Über 20 Jahre Ausgliederungstätigkeit – Erwartungen und Zielsetzungen hinterfragen

Die wesentlichen Entscheidungen zur Ausgliederungstätigkeit des Landes wurden vor über 20 Jahren getroffen. Es war damit u. a. die Erwartung verbunden, Personalausgaben einzusparen.⁶

Die Erwartung, durch die Ausgliederung Personalausgaben einzusparen, hat sich nicht bestätigt. Das zeigen die steigenden Personalmengen und -ausgaben bei den ausgegliederten Einheiten.

Die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Ausgliederungen darf nach Auffassung des LRH nicht dazu führen, dass durch Daten- und Informationsdefizite die effektive Steuerung durch das Land beeinträchtigt werden (Abschnitt 7).

Für den Personalbereich sollte das Land nach mehr als 20 Jahren Ausgliederungstätigkeit die seinerzeit verfolgten Zielsetzungen und Erwartungen überprüfen und ggf. nachsteuern.

*Empfehlung des
LRH*

⁶ Drs. 13/1905, Antwort auf eine Große Anfrage vom 16.04.1996 – „Verwaltungsreform in Niedersachsen“.

3 Ausgangslage

Die in der Hauptgruppe 4 veranschlagten Personalausgaben des Kernhaushalts belaufen sich planmäßig für das Jahr 2023 auf rd. 15,3 Mrd. €⁷.

Im Jahr 2021 betragen sie 14 Mrd. €. Die Gesamtausgaben des Landeshaushalts lagen bei 40,8 Mrd. €.

Personalausgaben der Hauptgruppe 4:
Ausgaben im Wesentlichen für Bezüge, Versorgungsbezüge sowie für Beihilfen.

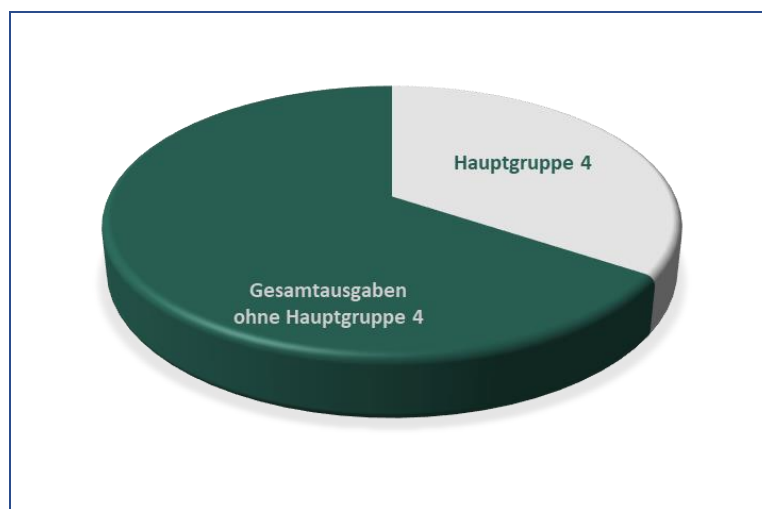


Abbildung 1: Personalausgaben des Kernhaushalts und Gesamtausgaben ohne Hauptgruppe 4 des Jahres 2021.⁸

Die Personalausgaben entfielen auf rd. 136.400 aktive Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter, rd. 48.000 Tarifbeschäftigte⁹ sowie über 107.000 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger.¹⁰

Für das außerhalb des Kernhaushalts beschäftigte Personal – beispielsweise in den Hochschulen und Landesbetrieben – kommen weitere Ausgaben in Milliardenhöhe hinzu:

⁷ 2. Nachtragshaushaltsplan 2023.

⁸ Daten lt. Haushaltsrechnung.

⁹ Personalstrukturbericht 2021, Tabelle 2 des Anlagenbands C2; Stand: 30.06.2021, (Kopfzahlen).

¹⁰ Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Landes am 01.01.2022; Statistische Monatshefte, Landesamt für Statistik Niedersachsen, 1/2023.

Um diese zumindest für Teilbereiche zu beziffern, enthält der Vorbericht des Haushaltsplans mit der Übersicht über die „Ermächtigungen für Personalausgaben“ (Übersicht PA-Ermächtigungen) weitergehende Informationen.

Ermächtigungen für Personalausgaben: Zusammenfassende Übersicht über Personalmengen und -ausgaben. Im Vorbericht des Haushaltsplans abgedruckt.

Ermächtigungen für Personalausgaben 2023							
EPL: gesamt	Finanziert aus HGr. 4 (Kernhaushalt)					(Teil-)finanziert aus HGr. 6	nachrichtlich
	Summe HGr. 4 und 6	Summe HGr. 4	Personalkostenbudget (PKB)	nicht PKB (ohne TGr.)	Titelgruppen	Landesbetriebe nach § 26 LHO	Ausgliederungen ¹⁾
	1	2	3	4	5	6	7
Stellen aus Stellenplänen usw. ¹⁾	142.343	136.686	123.367	13.319	---	5.657	
Stellen aus Wirtschaftsplänen	29	---	---	---	---	29	
Stellen insgesamt	142.372	136.686	123.367	13.319	---	5.686	
Beschäftigungsvolumen (in VZE)	138.750,28	138.750,28	138.750,28	---	---	---	
Personalausgaben insgesamt (in Tsd. EUR)	17.472.775	14.920.350	8.640.164	6.143.392	136.794	2.552.425	1.344.017
- Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige (OGr. 41)	50.916	50.916	---	50.352	564	---	---
- Bezüge und Nebenleistungen (OGr. 42)	11.634.069	9.081.644	8.640.164	306.192	135.288	2.552.425	1.341.027
- Versorgungsbezüge und dergleichen (OGr. 43)	4.303.978	4.303.978	---	4.303.978	---	0	---
- Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen (OGr. 44) ²⁾	1.154.688	1.154.688	---	1.154.688	2	---	0
- Sonstige personalbezogene Ausgaben (OGr. 45)	34.124	34.124	---	33.184	940	0	2.900
- Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben (OGr. 46)	295.000	295.000	---	295.000	---	0	---

1) Anzahl der Stellen nach Stellenplänen, -übersichten und Bedarfsnachweisen
 2) Die Beihilfen für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe werden zusammen in der HGr. 4 veranschlagt
 3) Enthält die Bereiche: Stiftungshochschulen, Häfen- und Schifffahrtsverwaltung und Anstalt Niedersächsische Landesforsten

Abbildung 2: Übersicht „Ermächtigungen für Personalausgaben 2023“.¹¹ (zurück zur Zusammenfassung)

Danach betragen die für das Jahr 2023 geplanten Personalausgaben für die dort einbezogenen Landesbetriebe und Ausgliederungen rd. 3,9 Mrd. €. ¹² Da die Übersicht aber nicht alle Einrichtungen einbezieht, die einst Aufgaben der Kernverwaltung wahrgenommen haben und es sich bei den „Personalausgaben“ inhaltlich überwiegend um den Personalaufwand handelt, ergibt sich hieraus nur ein Anhaltspunkt für die Größenordnung der Mittel, die außerhalb des Kernhaushalts für Personal hinzukommen.

Zusammengefasst plante das Land damit im Jahr 2023 fast 20 Mrd. € für Personal innerhalb und den ausgewählten Bereich außerhalb des Kernhaushalts ein. Das stellt einen wesentlichen Ausgabenblock des Landes dar. Diese Größenordnung und der Umstand, dass es sich dabei im Wesentlichen um dauerhafte Zahlungsverpflichtungen handelt, belegt ihre herausragende Bedeutung für eine nachhaltige Finanzpolitik.

Personalaufwand: Anders als Personalausgaben mit ihrem einnahme- und ausgabebezogenen Ansatz (Zu- und Abflussprinzip) umfasst der Personalaufwand entstandene Verpflichtungen, auch wenn die Ausgabe (Auszahlung) erst in einem späteren Jahr erfolgt. In den betrachteten ausgegliederten Einheiten ist zu beachten, dass insbesondere im Hochschulbereich Drittmittel als Finanzierungsquelle für den Personalaufwand einen erheblichen Teil des gesamten Personalaufwands ausmachen.

¹¹ Haushaltsplan 2023, Vorbericht S. 164.

¹² Haushaltsplan 2022/23, Vorbericht, S. 164.

4 Personal im Kernhaushalt: Weiter Handlungsbedarf trotz erster Verbesserungen

4.1 Personalmengen und -ausgaben im Kernhaushalt

4.1.1 Steuerungswirkung und Haushaltsdarstellung

Die Steuerung der Personalmengen und -ausgaben im **Kernhaushalt** erfolgt seit über 20 Jahren verbindlich nach der Personalkostenbudgetierung¹³. Zentrale Steuerungselemente sind das Beschäftigungsvolumen und das Personalkostenbudget.

Das Beschäftigungsvolumen steuert und begrenzt die Gesamtmenge des dauerhaft beschäftigten Personals in Vollzeiteinheiten, und zwar der Beamtinnen und Beamten sowie der Tarifbeschäftigten. Es beinhaltet keine strukturellen Vorgaben für das Personal, weder für die Art noch die Wertigkeit der Beschäftigung. Das Beschäftigungsvolumen wird im Haushalt für jedes Kapitel in der Übersicht über Beschäftigungsvolumen, Budget und Stellen (Übersicht BBS) ausgewiesen.

Das Personalkostenbudget finanziert die im Beschäftigungsvolumen enthaltenen Beschäftigungsverhältnisse. Es wird mit einer Personalkostenhochrechnung ermittelt und ist wesentlicher Bestandteil der im Haushalt veranschlagten Ausgaben für Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen.

Für das Tarifpersonal umfasst es auch die Sozialversicherungsbeiträge. Anders sieht es für das aktive, beamtete Personal und deren Familienangehörige aus. Die anfallenden Beihilfeausgaben sind im Personalkostenbudget nicht enthalten. Gleiches gilt für die Versorgungsausgaben

Personalkostenbudgetierung:
Zentrales, verbindliches Steuerungsinstrument im Bereich der Personalausgaben des Kernhaushalts.

¹³ Gesamtkonzept zur Einführung der Personalkostenbudgetierung in der Landesverwaltung vom 28.02.1997. Vollständige Einführung zum 01.01.2001.

einschließlich Beihilfe. Auch wenn sämtliche Personalausgaben des Kernhaushalts in der Hauptgruppe 4 veranschlagt werden, greift die Steuerungswirkung der Personalkostenbudgetierung nur für Teile dieser Ausgaben.

Hauptgruppe 4:
Enthält Ausgaben u. a. für Bezüge, Versorgungsbezüge und Beihilfen.

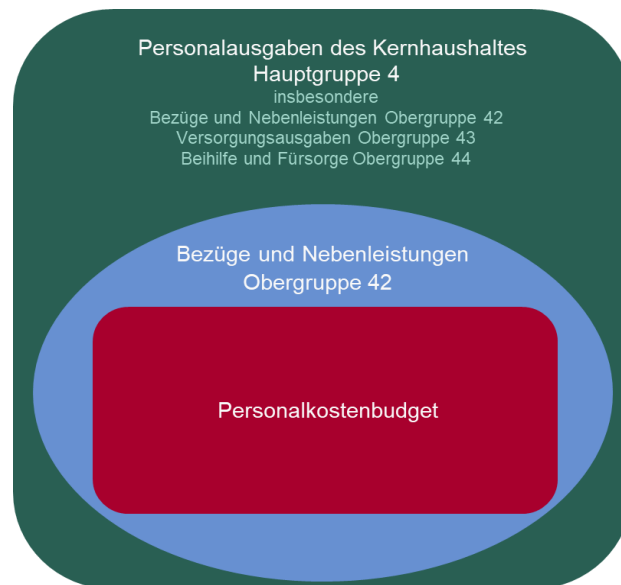


Abbildung 3: Zusammensetzung der Personalausgaben des Kernhaushalts.

Für die Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten muss neben freiem Beschäftigungsvolumen auch eine Planstelle entsprechender Wertigkeit vorhanden sein.¹⁴ Die Anzahl und Wertigkeit besetzbarer Planstellen legt der Haushaltsplan in den jeweiligen Stellenplänen in der Übersicht BBS verbindlich fest. Für die Haushaltsaufstellung und -führung dienen die Planstellen daher als Strukturvorgabe. Sie spielen aber bei der Steuerung des Personalhaushalts nur eine untergeordnete Rolle. Personalabbau- bzw. -einsparmaßnahmen zielen nur auf die Verringerung des Beschäftigungsvolumens und des Personalkostenbudgets ab, sodass Planstellen im Regelfall unberücksichtigt bleiben.

Die beiden verbindlichen Steuerungselemente Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget allein ermöglichen nicht den Blick auf die Gesamtausgaben und die künftige Gesamtbelastung des Landeshaushalts. Das wäre nur auf einen Blick zu erkennen, wenn das

¹⁴ §§ 17 Abs. 5, 49 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Personalkostenbudget weiter gefasst wäre. Aktuell bildet es jedoch nicht die Beihilfeausgaben der Aktiven sowie die Versorgungsausgaben inkl. Beihilfe der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger ab.

4.1.2 Anpassungsbedarfe aufgrund hoher Steigerungen

Im **Jahresbericht 2021** hatte der LRH eine umfassende Analyse für das Personal im Kernhaushalt vorgestellt.¹⁵ Er wies darauf hin, dass es im Betrachtungszeitraum der Jahre 1999 bis 2019 zu erheblichen Personalzuwächsen gekommen war. In diesem Zeitraum waren die Personalausgaben um rd. 51,3 % gestiegen, davon allein in dem neunjährigen Zeitraum der Jahre 2010 bis 2019 um 36,02 %.

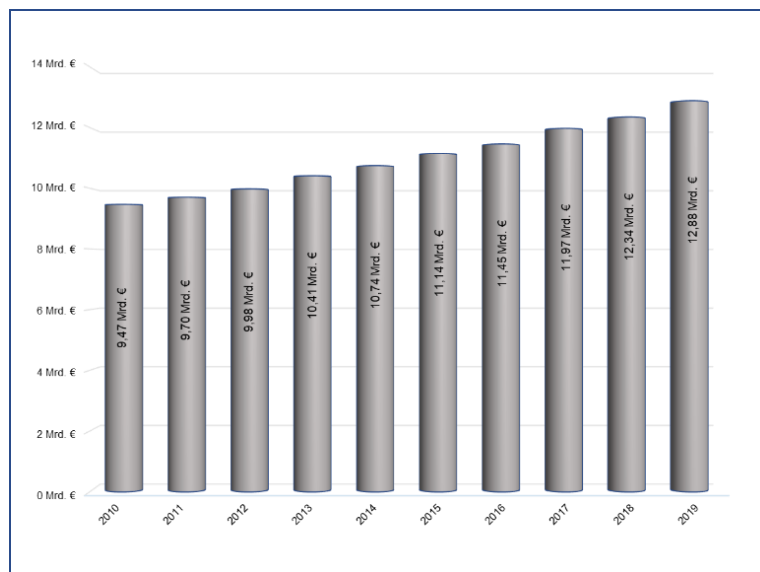


Abbildung 4: Entwicklung der Personalausgaben im Kernhaushalt der Jahre 2010 bis 2019 im Ist.¹⁶

¹⁵ Jahresbericht 2021, S. 360 ff.

¹⁶ Daten lt. Haushaltsrechnung.

Besonders der Anstieg der Planstellen, mit ihren langfristigen Folgebelastungen für den Haushalt, fiel dabei ins Gewicht. Denn durch die verfassungsrechtlich verankerte lebenslange Alimentations- und Fürsorgepflicht des Landes gegenüber seinen Beamtinnen und Beamten sind u. a. auch Versorgungsbezüge zu leisten.

Im **Jahresbericht 2022** setzte der LRH seine Analysen anhand des Aufstellungsverfahrens für den Haushalt 2022/23 fort.¹⁷ Konkret untersuchte er die Maßnahme zum Abbau bzw. der Sperrung von 50 % des nicht ausgeschöpften Beschäftigungsvolumens in Vollzeiteneinheiten. Er zeigte auf, dass diese Einsparmaßnahme letztlich nur potenzielle Handlungsspielräume der Ressorts einschränkt – und auch nur im Umfang von 50 %. Der LRH bewertete sie daher als eine formale, weiterhin zu kurz greifende Korrektur der vorhandenen und zu großen Spielräume, die in der Vergangenheit bei der Haushaltsaufstellung vorgesehen waren. Er stellte fest, dass diese Einsparmaßnahme nicht den erforderlichen nachhaltigen Effekt entfalten wird. Die Berechnungsgrundlagen der beabsichtigten Maßnahme offenbarten zudem, dass sich in den vergangenen Jahren beim Beschäftigungsvolumen eine erhebliche Diskrepanz zwischen Planung und tatsächlicher Ausschöpfung ergeben hatte.

Eine auszugsweise **Bilanz¹⁸ der Entwicklungen in der 18. Wahlperiode¹⁹** untermauerte die Erkenntnisse des LRH:

- ⇒ Das Beschäftigungsvolumen erhöhte sich um 3.512 Vollzeiteneinheiten.
- ⇒ Die Planstellen für beamtetes Personal im Kernhaushalt stiegen um 3.057.²⁰

¹⁷ Jahresbericht 2022, S. 148 ff.

¹⁸ Jahresbericht 2022, S. 148 ff.

¹⁹ Grundlage für die Zahlen ist der Vergleich der Haushaltspläne einschließlich zugehöriger Nachtragshaushaltspläne der Jahre 2018 bis 2022.

²⁰ Gemäß den Haushaltsplänen 2018 und 2022.

- ⇒ Die Zahl der Planstellen allein in den Ministerialkapiteln stieg allein um 192 an. Das entspricht der Größe eines Ministeriums, wie z. B. der Niedersächsischen Staatskanzlei.²¹

Auf dieser Grundlage beschloss der Landtag mehrere Maßnahmen²², die von der Landesregierung zwischenzeitlich mit Wirkung für das diesjährige Verfahren zur Aufstellung des Haushalts 2024 umgesetzt wurden (Abschnitt 4.1.4).

Einige Vorschläge des LRH hat das Land hingegen nicht übernommen (Abschnitte 4.1.3 und 4.2). Deren Umsetzung hält der LRH für das Haushaltsaufstellungsverfahren 2025 für dringend geboten.

4.1.3 Gesamtüberblick über das beamtete Landespersonal im Haushalt erforderlich

4.1.3.1 Übersicht über den Bestand aller Planstellen in Anzahl und Wertigkeit

Im Haushalt sind Anzahl und Wertigkeit der Planstellen „nur“ kapitelbezogen abgebildet. Eine zusammenfassende Übersicht über die gesamte Struktur des Personalbestands im Beamtenbereich gibt es weder für die Einzelpläne noch für den Gesamtpersonalhaushalt einschließlich der ausgegliederten Einheiten.

Aktuell können die Abgeordneten des Landtages nur einen Gesamtüberblick über die Planstellen in einem Einzelplan gewinnen, indem sie diese

²¹ Jahresbericht 2022, S. 156. Dort führte der LRH bereits aus: „Der Planstellenaufwuchs der Ministerialkapitel in der aktuellen Legislaturperiode entspricht damit der Größe eines Ministeriums, wie z. B. der Staatskanzlei. Die Aufwüchse kamen jedoch zusätzlich zu dem neu geschaffenen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung hinzu. Dass sich der Anstieg in der Ministerialverwaltung trotz der erheblichen Zuwächse in der Vergangenheit auch im Angesicht der Einsparvorgaben sowie der coronabedingten Einschränkungen fortsetzt, belegt die nach Ansicht des LRH fehlende Konsequenz bei der durchgreifenden Konsolidierung im Personalbereich der Ministerialkapitel.“

²² Zum Jahresbericht 2021: Drs. 18/9924, S. 15; Drs. 18/11153; Drs. 18/11764, S. 9; Drs. 19/1312; Drs. 19/2438. Zum Jahresbericht 2022: Drs. 18/11763, S. 5; Drs. 19/751.

aus allen Kapiteln selbst zusammenführen. Das kann – abhängig von der Anzahl der Kapitel eines Einzelplans – sehr aufwendig sein: Für den Einzelplan 11 (Justizministerium) im Haushaltsplan 2022/23 wären für eine Gesamtsumme beispielsweise die Planstellen aus 16 Kapiteln zusammenzuführen.

Auch wenn in den Ressorts verschiedenartige Aufgaben abgebildet werden, so geht mit der Bündelung in einem Einzelplan eine Gesamtverantwortung jedes Ministeriums für das gesamte Ressort mit seinem Geschäftsbereich einher. Dies sollte für den Landtag auch entsprechend für jeden Einzelplan zusammengefasst erkennbar sein.

Gleiches gilt für den Haushalt insgesamt. Wird beispielsweise der Bedarf für neue Planstellen angemeldet, fehlt aktuell der schnelle Überblick über den Einzelplan und den Gesamthaushalt. Die vom Ressort vorgebrachte Notwendigkeit für Neuanmeldungen kann jedoch bei einer Gesamtbeurteilung besser in Relation zu allen vorhandenen Planstellen und den im Einzelplan vorhandenen Planstellen gesetzt und damit fundierter beurteilt werden. Ordnet man die Neubedarfe in den Gesamtbestand – auch bezogen auf die jeweilige Besoldungsgruppe – ein, werden die damit einhergehenden Auswirkungen für den Landeshaushalt klarer. Über den Gesamthaushalt gesehen kann dann deutlich werden, dass es bereits zahlreiche der angemeldeten Planstellen gibt. In der Gesamtschau könnte der Bedarf dann anders einzuschätzen sein. Mehrbedarfe und Umschichtungen benötigten dann ggf. eine noch konkretere Begründung. Bisher wird außerdem nicht hinreichend deutlich, welche Auswirkungen Aufwüchse auf den Gesamthaushalt haben. Die Auswirkungen von möglichen Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle können ebenfalls nicht im Gesamtkontext erfasst werden.

Der LRH hatte daher bereits im Jahresbericht 2021²³ empfohlen, eine einzelplanbezogene Darstellung und eine Gesamtübersicht über den Bestand aller Planstellen in Anzahl und Wertigkeit in den Haushalt neu

²³ Jahresbericht 2021, S. 420.

aufzunehmen. Grundlage sollten die in den jeweiligen Stellenplänen der Übersicht BBS bereits enthaltenen Informationen sein.

Nach Ansicht der Landesregierung²⁴ würde es einen erheblichen Aufwand verursachen, eine solche Übersicht zu erstellen. Außerdem würde eine einzelplanweise Darstellung unterschiedlichste Aufgabenbereiche zusammenfassen, ohne sachliche Bezüge erkennen zu lassen. Beides sei durch den geringen Informationsgehalt der Zusammenstellung nicht gerechtfertigt.

Der LRH bewertet den Informationsgehalt aus den genannten Gründen für den Landtag anders: Die Landtagsabgeordneten sollten ohne weiteren Zusatzaufwand einen Gesamtüberblick und einen einzelplanbezogenen Überblick über das beamtete Personal des Landes erhalten können.

Für das Haushaltsaufstellungsverfahren sollte daher der Bestand aller Planstellen im Soll und Ist in Anzahl und Wertigkeit dargestellt werden. Dabei sollte es zum einen eine Gesamtübersicht geben. Zum anderen aber auch entsprechende Übersichten für jeden Einzelplan gesondert.

*Empfehlung des
LRH*

So kann die Notwendigkeit für Neuanmeldungen besser in Relation zu allen vorhandenen Planstellen und den im jeweiligen Einzelplan vorhandenen Planstellen beurteilt werden. Die Auswirkungen der Aufwüchse auf den Gesamthaushalt sowie mögliche Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle können ebenfalls nur durch Gesamtübersichten erfasst werden.

4.1.3.2 Übersicht über die Tarifbeschäftigten nach Anzahl und Wertigkeit

Infolge der vor mehr als 20 Jahren eingeführten Personalkostenbudgetierung enthält der Haushalt mittlerweile keine Angaben mehr zu Anzahl und Wertigkeit der Tarifbeschäftigten. Dem Landtag liegen seither im Haushalt keine Informationen darüber vor, in welchem Umfang das Land Tarifpersonal beschäftigt. Er hat ferner keine Übersicht darüber, wie sich

²⁴ Drs. 18/11153.

der strukturelle Personalbestand im Tarifbereich gestaltet und entwickelt hat.

Der LRH hatte daher im Jahresbericht 2021²⁵ empfohlen, wieder eine vollständige Übersicht über die geplante Beschäftigung von Tarifpersonal in Anzahl und Wertigkeit – für den Kernhaushalt sowie für die ausgegliederten Einheiten – in den Haushaltsplan aufzunehmen. Ferner sollte die Übersicht um die tatsächliche Besetzung erweitert werden.

Die Landesregierung²⁶ hält es nicht für zielführend, zu den früheren Übersichten über das Tarifpersonal zurückzukehren. Eine starre Strukturvorgabe sei sachwidrig und mache weitreichende Durchbrechungen notwendig, die die Steuerungsfunktion der Personalkostenbudgetierung einschränkten. Vor diesem Hintergrund sei der Aufwand nicht gerechtfertigt.

Der LRH teilt diese Einschätzung nach wie vor nicht: Zwar ist die Steuerungsfunktion durch Stellen im Tarifbereich durch die Mechanismen der Personalkostenbudgetierung entfallen. Eine nachrichtliche, zusammenfassende Darstellung der Ist-Tarifbeschäftigung hält der LRH für den Landtag für erforderlich. Ohne einen Überblick über den tatsächlichen Personalbestand im Tarifbereich sowie dessen strukturelle Ausgestaltung und Entwicklung stehen dem Landtag für seine Budgetentscheidung wichtige Informationen im Haushalt nicht zur Verfügung.

Das Land sollte eine Übersicht der Ist-Tarifbeschäftigung nach Anzahl und Wertigkeit im Haushaltsaufstellungsverfahren vorhalten. Auch hier sollte es eine Gesamtübersicht sowie eine Übersicht für jeden Einzelplan gesondert geben.

*Empfehlung des
LRH*

Ohne einen Überblick über den tatsächlichen Personalbestand im Tarifbereich sowie dessen strukturelle Ausgestaltung und Entwicklung stehen dem Landtag für seine Budgetentscheidung wichtige Informationen im Haushalt nicht zur Verfügung.

²⁵ Jahresbericht 2021, S. 420.

²⁶ Drs. 18/11153.

4.1.4 Erste Verbesserungen bereits in die Wege geleitet

Im aktuellen Haushaltsaufstellungsverfahren 2024 hat die Landesregierung folgende Maßnahmen²⁷ bereits umgesetzt, die der LRH in seinen Jahresberichten 2021 und 2022 empfohlen hatte:

- Planstellen Ist-Besetzung

Für die Entscheidung, ob neue Planstellen veranschlagt werden sollten, ist die Planstellen Ist-Besetzung eine relevante Information, die allerdings im Haushalt bislang fehlte. Denn der Landtag entscheidet jährlich mit dem Haushaltsplan neu darüber, wie viele Planstellen den Ressorts zur Verfügung stehen. In der „*Richtlinie zu den Personalausgaben in der Haushaltsaufstellung des Landes Niedersachsen*“ (HARPers)²⁸ legt die Landesregierung nunmehr fest, dass ab dem Haushaltsplanentwurf 2024 nicht nur das Soll, sondern auch die Ist-Besetzung der Planstellen zu erfassen ist.²⁹

- Konkretisierte Begründungspflicht für neue Planstellen

Die Einstellung von Beamtinnen und Beamten zieht aufgrund der verfassungsrechtlichen Alimentationsverpflichtung langfristige finanzielle Belastungen für den Landeshaushalt nach sich. Die Gewährung neuer Planstellen ist vor diesem Hintergrund kritisch zu betrachten. Mit Wirkung für die Haushaltsaufstellung 2024 hat die Landesregierung daher vorgegeben, dass neue Planstellen nur ausgebracht werden dürfen, wenn hinreichende Gründe vorliegen, den Einsatz beamteten Personals vorzusehen. Das Ergebnis der Prüfung ist nachvollziehbar vorzuhalten; Bereiche mit einem hohen Anteil beamteten Personals, insbesondere bei schwerpunktmäßig hoheitlichen Aufgaben, sind hiervon jedoch ausgenommen.³⁰

²⁷ Beschlüsse des Landtages einschließlich der Unterrichtungen durch die Landesregierung zum Jahresbericht 2021: Drs. 18/9924, S. 15; Drs. 18/11153; Drs. 18/11764, S. 9; Drs. 19/1312, Drs. 19/2438 und zum Jahresbericht 2022: Drs. 18/11763, S. 5; Drs. 19/751.

²⁸ Anlage 2 zum Aufstellungs Rundschreiben vom 25.01.2023.

²⁹ HARPers, Abschnitt I Nr. 2.2.2 Besetzung von Planstellen. Stichtag: 01. Mai des Jahres vor dem Aufstellungsjahr.

³⁰ HARPers Abschnitt III, Nr. 3.1 (Haushaltswirksame Maßnahmen).

- Steuerungsinstrument Planstellen durch neue Vorgaben gestärkt
Obwohl das Land in der Vergangenheit Personalabbau- und -rückführungsprogramme mit Vorgaben aus der Personalkostenbudgetierung durchführte und zugleich Organisationseinheiten einschließlich der zugehörigen Planstellen in erheblichem Umfang aus dem Kernhaushalt ausgliederte, stieg die Zahl der Planstellen im Kernhaushalt weiter an. Dadurch wird deutlich, dass Planstellen wieder stärker in die Steuerung mit einbezogen werden müssen. Die Landesregierung hat die Empfehlung aufgegriffen: Sowohl für Personalabgänge ohne gezielte Abbaumaßnahmen als auch für zentrale Einsparmaßnahmen zur Anpassung des Beschäftigungsvolumens ist künftig im Haushaltsaufstellungsverfahren zusätzlich zu prüfen und zu dokumentieren, inwieweit in adäquatem Maße auch Planstellen abzubauen sind. Diese Regelung ist nicht auf den PKB-Bereich beschränkt. Bei zentralen Maßnahmen (z. B. übergreifenden Einsparprogrammen) stellt das Finanzministerium in Aussicht, diese Prüfung zentral zu unterstützen.³¹
- Präzisere Vorgaben für kw-Vermerke
Der verstärkte Einsatz von kw-Vermerken („künftig wegfallend“) in den letzten Jahren entfaltete keinen sichtbaren Begrenzungseffekt.³² Um dies besser sicherzustellen, erließ die Landesregierung beginnend mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2024 präzisere Vorgaben für Ausbringung, Verlängerung und Wegfall von kw-Vermerken: Künftig sollen Haushaltsvermerke über die kw-Vermerke die betroffene Ermächtigung sowie zeitliche und sachliche Voraussetzungen des Wegfalls möglichst konkret bezeichnen. Darüber hinaus dürfen kw-Vermerke grundsätzlich nur noch ausgebracht werden, wenn der veranschlagte Bedarf innerhalb von fünf Jahren ab Beginn des Aufstellungsjahres voraussichtlich ganz oder teilweise nicht mehr benötigt wird. Für Ausnahmen ist eine Begründung erforderlich, die nachvollziehbar zu dokumentieren ist.³³ Die Landesregierung hat außerdem die Entwicklung einer Datenbanklösung in Kooperation mit IT.Niedersachsen eingeleitet. So sollen alle kw-Vermerke in einer

³¹ HARPers Abschnitt III, Nr. 3.1 (Haushaltswirksame Maßnahmen).

³² Jahresbericht 2021, S. 405 ff.

³³ HARPers, Abschnitt I. Nr. 2.3.3.

fortschreibungsfähigen Übersicht zentral systematisch erfasst und inhaltlich überprüft werden können.

- Aktuellere Ist-Informationen zur Personalkostenbudgetierung

Anders als bei den Planstellen enthielt der Haushalt schon in der Vergangenheit Ist-Daten zur Personalkostenbudgetierung. Allerdings bezogen sich diese Daten auf das vorvergangene Jahr. Beispielsweise enthielt der dem Landtag zur Beratung vorliegende Haushaltsplanentwurf 2021 nur Ist-Daten des Jahres 2019. Mit dem Ziel, ein aktuelleres Bild zu vermitteln, hat die Landesregierung eine Übersicht zur Personalkostenbudgetierung entwickelt: Für einen Beispielmonat werden die PKB-Ist-Daten für den Beamten- und den Tarifbereich aufgeschlüsselt. Die Übersicht wird dem Landtag mit Beginn der Haushaltsplanberatungen zur Verfügung gestellt und liefert so zumindest eine – wenn auch unverbindliche – Momentaufnahme zur Ist-Zusammensetzung des Personals.³⁴

- Neue Vorgaben zur Transparenzverbesserung der Übersicht BBS

Veränderungen in der Übersicht BBS, z. B. Zu- und Abgänge, Aufgabenverlagerungen oder anderweitige Maßnahmen wurden bisher teilweise sehr unterschiedlich dokumentiert. Wegen dieser Unterschiede war es nicht immer klar erkennbar, dass sich die Erläuterungen auf dieselbe Maßnahme bezogen. Zur Erhöhung ihrer Aussagekraft erließ die Landesregierung neue Vorgaben für die Übersicht BBS.

4.2 Nachsteuerung bei Versorgung und Beihilfe notwendig – künftige Belastungen nach dem Verursachungsprinzip zuordnen

Auch zum Themenfeld Versorgung und Beihilfe gab der LRH in seinem Jahresbericht 2021 Empfehlungen, denen das Land bislang nicht gefolgt ist. Der LRH hält die Empfehlungen nach wie vor aufrecht und rät erneut zur entsprechenden Umsetzung für das Haushaltsaufstellungsverfahren 2025.

³⁴ Drs. 19/1312 und Drs. 19/2438.

4.2.1 Lösung zur Finanzierung der Versorgungsausgaben notwendig

Ausweislich der Mittelfristigen Planung 2023 - 2027 nimmt die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zunächst bis zum Haushaltsjahr 2027 weiter zu. Zur Erläuterung führt die Landesregierung aus, dass sich hierin die gestiegene Lebenserwartung sowie der Personalzuwachs seit den 70er-Jahren widerspiegeln.³⁵ In der Langzeitbetrachtung wird die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger vom Jahr 2023 bis zum Jahr 2052 im Ergebnis sinken. Sie liegt bis zum Jahr 2046 zunächst über 100.000 und fällt ab dem Jahr 2047 leicht darunter.

Zur Entwicklung der Versorgungsausgaben einschließlich der Beihilfen zeigt die nachfolgende Grafik aus der Mittelfristigen Planung – bei einer linearen Steigerung um jährlich 2 % – hingegen einen kontinuierlichen Anstieg. Im Jahr 2052 liegen die prognostizierten Versorgungsausgaben einschließlich der Beihilfen dann bei rd. 6,9 Mrd. €³⁶.

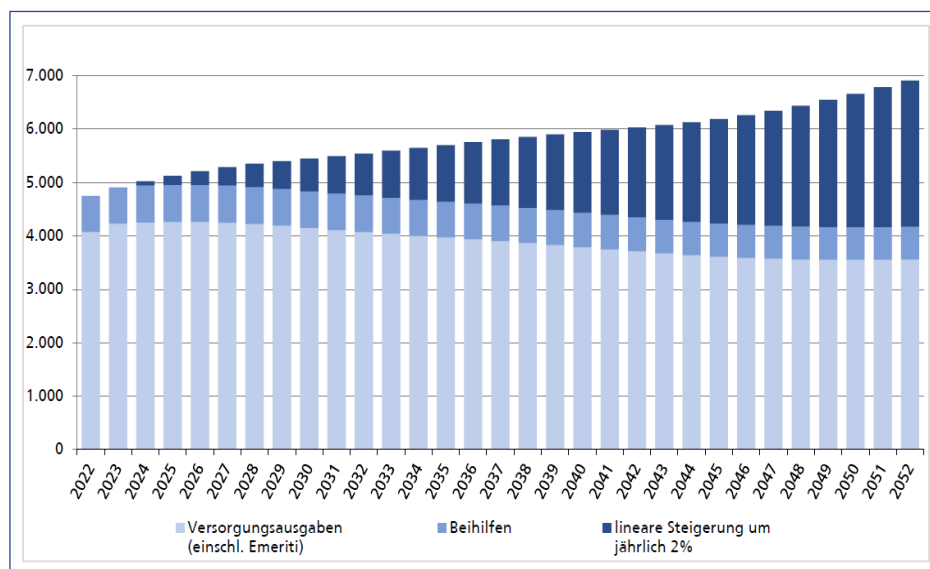


Abbildung 5: Entwicklung der Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen in Mio. €³⁷.

³⁵ Mittelfristige Planung 2023 - 2027, S. 37.

³⁶ Bei einem angenommenen linearen Anstieg von jährlich 3 % betragen die prognostizierten Versorgungsausgaben einschließlich der Beihilfen über 8,9 Mrd. €.

³⁷ Mittelfristige Planung 2023 - 2027, S. 38.

Erkennbar ist: Während die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger ab dem Jahr 2028 sinkt, werden die Versorgungsausgaben weiter steigen. Aktuelle Pläne der Landesregierung, wie z. B. die Hebung des Einstiegsamtes für Lehrkräfte mit einer Lehrbefähigung für das Lehramt an Grund-, Haupt- und Realschulen von Besoldungsgruppe A 12 auf A 13 einschließlich der notwendigen Hebungen der Funktions- und Beförderungsamter werden sich ebenfalls deutlich erhöhend auf die Versorgungsausgaben auswirken.

Das Land ist gefordert, eine Lösung zu entwickeln, wie die Versorgungsbelastungen in den nächsten Jahrzehnten zu bewältigen sind.

*Empfehlung des
LRH*

4.2.2 Veranschlagung der Versorgung und Beihilfe nach dem Verursachungsprinzip zuordnen

Die **Versorgungsausgaben** werden zentral im Kapitel 13 50 und nicht in den jeweiligen Einzelplänen veranschlagt. Sie sind im Kapitel 13 50 nur nach Bereichen gegliedert (Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Finanzverwaltung, Schulen, Hochschulen, Sonstige).

Im Gegensatz dazu veranschlagen einige andere Bundesländer einzelplanbezogen und zum Teil sogar kapitelbezogen nach dem Verursachungsprinzip. Durch diese transparente Zuordnung der Versorgungsausgaben wird aus Sicht des LRH das Verantwortungsbewusstsein der Ressorts für sämtliche mit einer Einstellung von beamtetem Personal verbundenen Folgewirkungen gestärkt. Zudem ist diese Information für die Beratung der Einzelpläne in den Fachausschüssen, in der Gesamtschau für den Haushaltsausschuss sowie für den Landtag insgesamt eine wichtige Information.

Auch die vorhandene zentrale Übersicht über die **Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger** in der Anlage zu Kapitel 13 50 gliedert sich nur nach Bereichen (Landesregierung, Verwaltung, Polizei einschließlich Beamtinnen und Beamte der Justizverwaltung im

Vollzugsdienst sowie allgemeine- und berufsbildende Schulen) und nicht nach Einzelplänen oder Kapiteln.

Auch eine Übersicht über die Zahl sämtlicher Empfängerinnen und Empfänger von Beihilfe und Heilfürsorge im Aktiven- und Ruhestandsbereich sieht der Haushalt bislang nicht vor.

Der LRH empfahl daher im Jahresbericht 2021 eine Aufgliederung der Versorgungsausgaben im Kapitel 13 50, die sich nach Einzelplänen und damit nach dem Verursacherprinzip strukturiert. Auch die zentrale Übersicht über die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sollte dieser Systematik angepasst werden.

Die Landesregierung³⁸ hielt dies nicht für zielführend. Der „Verursachungsgedanke“ kontrastiere mit der Aufgabe des Haushaltsplans, Ansätze und Informationen mit dem Ziel zu strukturieren, aktuelle Steuerungsmöglichkeiten und -erfordernisse zu verdeutlichen. Hinsichtlich der Versorgungsausgaben bestünde bei getrennter Veranschlagung außerdem ein Risiko, die Gesamtproblematik aus dem Blick zu verlieren. Um dies zu verhindern, seien an zentraler Stelle enthaltene Übersichten besser geeignet.

Gegen eine Übersicht über die Zahl sämtlicher Empfängerinnen und Empfänger von Beihilfe und Heilfürsorge im Aktiven- und Ruhestandsbereich wendet die Landesregierung³⁹ ein, sie hinge vielfach von individuellen, ggf. wechselnden Faktoren ab. Datenzusammenstellungen ohne umfassend fundierte Grundlage eigneten sich nicht für eine Aufnahme in den Haushaltsplan, insbesondere nicht auf Ebene einzelner Kapitel.

Der LRH hält an seinen Vorschlägen fest: Mithilfe einer einzelplanbezogenen Aufgliederung der Versorgungsausgaben im Kapitel 13 50 kann jedem Ressort transparent die Gesamtbelastung für sein beamtetes Personal vor Augen geführt werden. Das Bewusstsein der Ressorts für die

³⁸ Drs. 18/11153.

³⁹ Drs. 18/11153.

gesamte monetäre Folge einer Verbeamtung muss geschärft werden. Daneben ist der Informationsgehalt auch für die Haushaltsberatungen im Landtag wichtig. Ergänzend sollte in jedem Einzelplan ein Hinweis auf den Umfang der Versorgungsausgaben des Ressorts erfolgen. Für die Übersicht der Beihilfeberechtigten sind die von der Landesregierung vorgebrachten wechselnden Faktoren für den LRH kein Ausschlussargument. Stichtagsbezogen könnte die Übersicht nach Auffassung des LRH dennoch einen Mehrwert liefern.

Das Land sollte die Versorgungsausgaben im Kapitel 13 50 einzelplanbezogen nach dem Verursachungsprinzip ordnen, um auch bei den Ressorts das Bewusstsein für die Gesamtbelastung und die monetären Folgen des beamteten Personals zu schärfen. Die Übersicht über die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sollte dieser Systematik angeglichen werden.

*Empfehlung des
LRH*

Eine stichtagsbezogene zentrale Übersicht über die Zahl sämtlicher Empfängerinnen und Empfänger von Beihilfe und Heilfürsorge im Aktiven- und Ruhestandsbereich sollte in den Haushalt aufgenommen werden, um sich auch insoweit einen Eindruck über den Umfang der monetären Belastung verschaffen zu können.

5 Personal außerhalb des Kernhaushalts: Ein Dunkelfeld

Das Land Niedersachsen gliederte im Zuge der Verwaltungsreform Mitte der 90er-Jahre zahlreiche Verwaltungen und andere Einheiten mit Landesaufgaben aus dem Kernhaushalt aus. Ziel dieser Reformmaßnahmen war es u. a., die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Dazu gehörte die stärkere Ausrichtung auf wirtschaftliches Handeln und eine betriebswirtschaftliche Steuerung. Es war damit u. a. auch die Erwartung verbunden, Personalausgaben zu sparen.⁴⁰ Ein eigenverantwortliches, unabhängiges und selbstständiges Wirtschaften sollte dabei einen möglichst flexiblen Einsatz der Mittel gewährleisten. Zugleich erfolgte eine Umstellung der

⁴⁰ Drs. 13/1905, Antwort auf eine Große Anfrage vom 16.04.1996 – „Verwaltungsreform in Niedersachsen“.

ausgegliederten Einheiten auf eine outputorientierte Steuerung sowie auf die doppelte Buchführung (Doppik) als Buchführungssystematik.

Im Landeshaushalt führten die Ausgliederungsentscheidungen des Landes zu einer veränderten Darstellung hin zu globaleren, weniger ausdifferenzierten Vorgaben und geringerem Informationsumfang (Abschnitt 5.2.1). In der Folge wurde auch die Vergleichbarkeit der personalbezogenen Angaben innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts erschwert.

Der LRH prüfte die Personalmengen und -ausgaben von 35 ausgegliederten Einheiten in den Geschäftsbereichen von sieben Ministerien.⁴¹ Dabei handelte es sich um die in der Übersicht PA-Ermächtigungen enthaltenen Landesbetriebe einschließlich der als Landesbetrieb geführten Hochschulen, Stiftungshochschulen, Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts) sowie die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF).

Ziel der Prüfung war es u. a., im Wege einer Querschnittsbetrachtung herauszufinden, wie sich die Personalmengen und -ausgaben in den ausgegliederten Einheiten insgesamt in einem neunjährigen Zeitraum entwickelten. Individuelle Aspekte einzelner Einrichtungen waren daher nicht Gegenstand der Analysen. Vielmehr beabsichtigte der LRH, Tendenzen aufzuzeigen, in welche Richtung sich die Personalmengen und -ausgaben entwickeln.

⁴¹ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung, Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Niedersächsisches Justizministerium, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz.

5.1 Erhebliche Steigerungen der Personalmengen und -ausgaben

Der LRH erhob für die ausgegliederten Einheiten die Entwicklungen der Personalmengen und -ausgaben zwischen den Jahren 2010 und 2019 und verglich diese mit den Steigerungen im Kernhaushalt. Dabei berücksichtigte er neben dem zuführungsfinanzierten Personal auch das aus Sondermitteln⁴² des Landes finanzierte sowie das erlösfinanzierte Personal und die hierauf entfallenen Ausgaben. Hinzu kamen außerdem die pauschalen Erstattungen für Beihilfe und Versorgung der Beamtinnen und Beamten der ausgegliederten Bereiche.

Ziel war es, personalausgabenbezogene Daten zu erhalten, die mit denjenigen im Kernhaushalt ins Verhältnis gesetzt werden können. Für die Auswertungen verwendete der LRH die im Haushalt vorhandenen sowie von den ausgegliederten Einheiten abgefragte Daten. Der LRH berücksichtigte bei der ausgabenbezogene Datenabfrage die Buchungssystematik der ausgegliederten Einheiten; für den Hochschulbereich legte er darüber hinaus die Vorgaben zum Kontenrahmen der „Bilanzierungsrichtlinie – Grundlagen der - für Hochschulen in staatlicher Verantwortung des Landes Niedersachsen“ zugrunde.

Einige ausgegliederte Einheiten übermittelten die mengen- und ausgabenbezogenen Daten abfragegemäß. Andere Datenlieferungen entsprachen nicht vollständig den Abfragen. Vereinzelt erhielt der LRH gar keine Angaben.

Da das Datenmaterial folglich nicht vollständig den Abfragen entsprach, nahm der LRH für die Auswertungen an zahlreichen Stellen Ergänzungen vor und legte teilweise rechnerisch ermittelte Näherungswerte zugrunde. Das war insbesondere in den Fällen notwendig, in denen keine Daten geliefert wurden. Ohne rechnerische Anpassungen wäre beispielsweise

Personalmengen der ausgegliederten Einheiten:
Vom LRH erhobene personalmengenbezogene Daten. Zum Teil rechnerische Werte.

Personalausgaben der ausgegliederten Einheiten:
Vom LRH erhobene personalausgabenbezogenen Ist-Ausgaben. Zum Teil rechnerische Werte.

⁴² Das gilt beispielsweise für die Hochschulen. Hier finanziert das Land größere Personalmengen über das Kapitel 06 08 aus Sondermitteln. Ein Ermächtigungsrahmen wird hier nicht ausgewiesen (siehe dazu u. a. § 49 Abs. 1 Nr. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz [NHG]).

eine Trennung in landes- und drittmittelfinanziertes Personal nicht möglich gewesen. Die ergänzten Daten sind Grundlage sämtlicher Auswertungen zu den ausgegliederten Einheiten.

5.1.1 Anstieg bei den Personalmengen: Deutlich höher als im Kernhaushalt

Die Beschäftigungsmöglichkeiten stiegen in dem geprüften Zeitraum von neun Jahren um 12,6 % an und damit deutlich stärker als das vergleichbare Beschäftigungsvolumen im Kernhaushalt. Hier lag der Anstieg im gleichen Zeitraum bei 3,3 %.

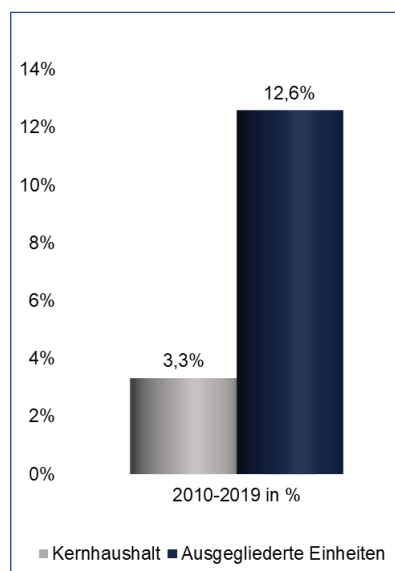


Abbildung 6: Prozentuale Entwicklung des Volumens an Beschäftigung in den ausgegliederten Einheiten (ohne NLF und NPorts GmbH & Co KG) und im Kernhaushalt.⁴³

Im Vergleich der ausgegliederten Einheiten fielen die Steigerungen an den Hochschulen mit insgesamt 13,8 % überdurchschnittlich hoch aus. Die Steigerung bei den Landesbetrieben ohne Hochschulen lag hingegen bei 6 %.

⁴³ Quellen: Daten der ausgegliederten Einheiten und Daten des Kernhaushalts zum Beschäftigungsvolumen lt. Haushaltsrechnung gemäß eigener Zusammenstellung.

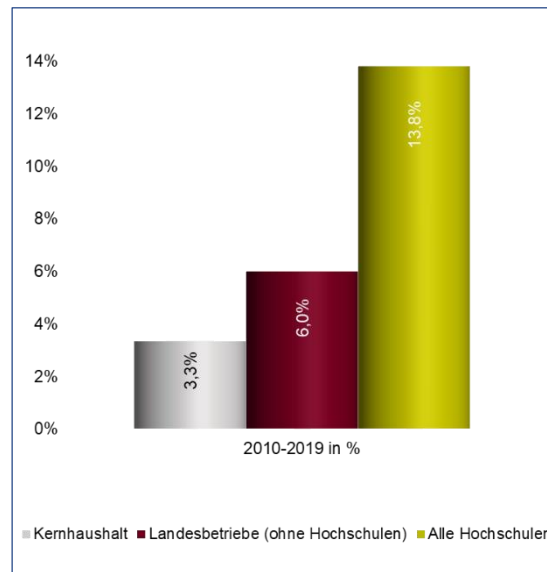


Abbildung 7: Prozentuale Entwicklung des Volumens der Beschäftigung der Jahre 2010 bis 2019 in den Hochschulen, den Landesbetrieben (ohne Hochschulen) und im Kernhaushalt.⁴⁴

Die Personalmengen steigen – bei einer Querschnittsbetrachtung – in den ausgegliederten Einheiten und besonders in den Hochschulen seit fast zehn Jahren anhaltend an. Diese Entwicklungen sind aus dem Landeshaushalt nicht erkennbar. Die nun vom LRH ermittelte Informationsbasis schafft eine Grundlage für das Land, in einem nächsten Schritt eine Einzelfallbetrachtung der ausgegliederten Einheiten vorzunehmen. Dabei kann das Land die Aufgabenentwicklung sowie sonstige Herausforderungen oder Priorisierungen berücksichtigen und ggf. nachsteuern.

Der LRH sieht hierfür insbesondere deshalb die Notwendigkeit, weil die Steigerungsraten – vor allem auch der Hochschulen – deutlich über denen des Kernhaushalts liegen. Der Kernhaushalt bildet die Kernverwaltung – also das Herzstück der Landesverwaltung – ab. Allein schon die Bedeutung des Kernhaushalts macht die geforderte Einzelfallprüfung erforderlich. Denn es ist auf den ersten Blick nicht plausibel, weshalb außerhalb des Kernhaushalts erheblich höhere Steigerungsraten erreicht werden. Im Kernhaushalt sind u. a. die personalintensiven Bereiche „Schule“ und „Innere Sicherheit“, also Polizei, abgebildet. Hier wirkten

⁴⁴ Daten der ausgegliederten Einheiten und Daten des Kernhaushalts lt. Haushaltsrechnung gemäß eigener Zusammenstellung.

sich politische Priorisierungen in den vergangenen Jahren bereits erhöhend aus. Insofern ist kritisch zu hinterfragen, woraus sich im Einzelfall der erheblich höhere Anstieg bei den ausgegliederten Einheiten und insbesondere im Hochschulbereich ergeben und wie dies im Vergleich zum Kernhaushalt zu bewerten ist.

Gerade mit Blick auf die zunehmenden Herausforderungen des Landes, dem wachsenden Konsolidierungsdruck und den Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Personalbestand sieht der LRH den Bedarf, auch die Personalausgaben und -mengen außerhalb des Kernhaushalts kritisch zu würdigen. Ungleichbehandlungen bei der Personalausstattung sind zu vermeiden und können nur mit Blick auf besondere, mit der jeweiligen Ausgliederung verfolgte Ziele gerechtfertigt sein. Grundlage muss dann eine bewusste Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers auf Basis der relevanten Informationen sein.

5.1.2 Anstieg der Personalausgaben: Deutlich stärker als im Kernhaushalt

Die Personalausgaben für das Ausgliederungspersonal stiegen in neun Jahren um über 50 % an. Die vergleichbaren Ausgaben des Kernhaushalts erhöhten sich in demselben Zeitraum um 36 % und damit deutlich geringer, obwohl darin u. a. auch die Versorgungsausgaben der ausgegliederten Einheiten enthalten sind und sich politische Priorisierungen erhöhend auswirkten.

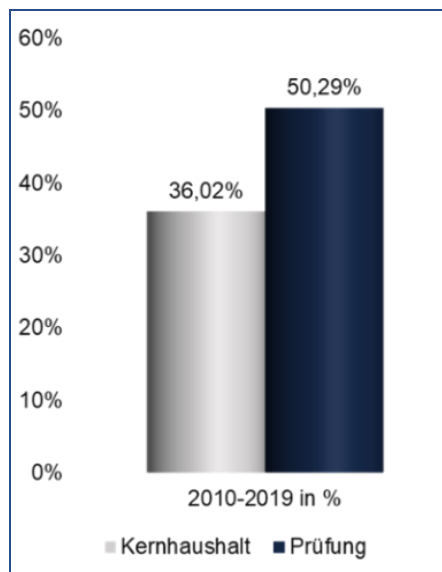


Abbildung 8: Prozentuale Entwicklung der Ausgaben der Jahre 2010 bis 2019 für Personal in den ausgegliederten Einheiten (ohne NLF und NPorts GmbH & Co KG) und im Kernhaushalt.⁴⁵

Selbst unter Berücksichtigung der regelmäßigen Besoldungs-, Versorgungs- und Tariferhöhungen verbleibt ein deutlich stärkerer Anstieg bei den ausgegliederten Einheiten. Dies ist indirekt anhand der Entwicklungen der Personalmengen zu erkennen. Deren Entwicklung in Vollzeitäquivalenten erfolgt unberührt von Besoldungs-, Versorgungs- und Tariferhöhungen. Die Steigerungsdifferenz zwischen den Personalmengen im Kernhaushalt und in den ausgegliederten Einheiten verschafft damit ein bereinigtes Bild über die echten Steigerungen.

Im Vergleich der ausgegliederten Einheiten fielen die Steigerungen im Hochschulbereich überdurchschnittlich aus, besonders an den Stiftungshochschulen.

⁴⁵ Daten der ausgegliederten Einheiten und Daten des Kernhaushalts lt. Haushaltsrechnung gemäß eigener Zusammenstellung.

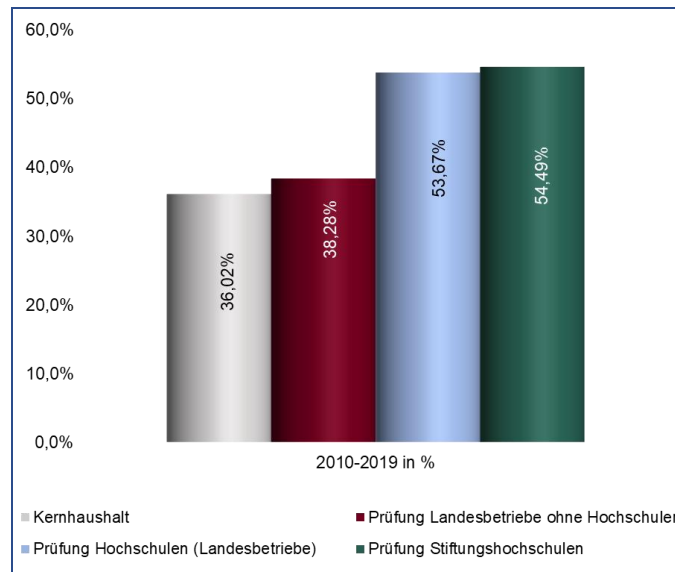


Abbildung 9: Prozentuale Entwicklung der Ausgaben der Jahre 2010 bis 2019 für Personal in den Hochschulen (Landesbetriebe), den Stiftungshochschulen, den Landesbetrieben (ohne Hochschulen) und im Kernhaushalt.⁴⁶

Auch im Hochschulbereich liegt der Anstieg deutlich über der Steigerung im Kernhaushalt. Das gilt auch hier selbst unter Berücksichtigung der Besoldungs-, Versorgungs- und Tariferhöhungen. Das anhand der Personalmengen bereinigte Bild zeigte eine erheblich höhere Steigerung bei den Hochschulen als im Kernhaushalt.

Wie bei den Personalmengen schaffen die Informationen über die Steigerungsraten der Personalausgaben aus der Querschnittsbetrachtung ebenfalls eine Grundlage für das Land, die Entwicklungen im Einzelfall kritisch zu überprüfen.

5.1.3 Personalmengen: Planung und Realität weichen erheblich voneinander ab

Bei der Inanspruchnahme der planerischen Personalmengenermächtigungen ergab sich vor allem im beamteten Bereich eine erhebliche Unterauserschöpfung.

⁴⁶ Daten der ausgegliederten Einheiten und Daten des Kernhaushalts lt. Haushaltsrechnung gemäß eigener Zusammenstellung.

Für alle geprüften Landesbetriebe lag die Ausschöpfung der Planstellen im Jahr 2019 bei nur knapp 79 %.

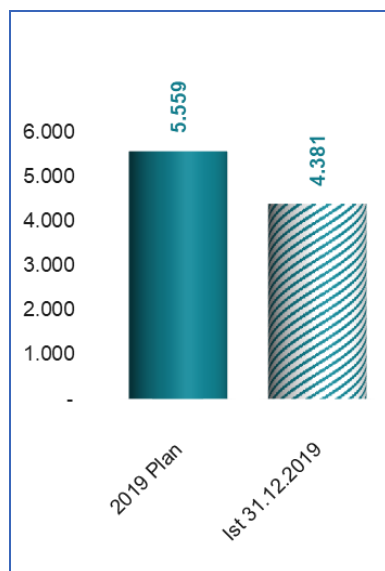


Abbildung 10: Zahl der Planstellen aller Landesbetriebe im Soll und Ist.⁴⁷

Angaben zur Ist-Besetzung der Planstellen in den als Landesbetrieb geführten Hochschulen lagen – trotz Abfrage – nicht durchgängig vor. Gleiches gilt für die Stellenpläne der Stiftungshochschulen.

Bei den geprüften Landesbetrieben ohne Hochschulen lag die Ausschöpfung der Planstellen sogar nur bei knapp 50 %.

⁴⁷ Daten der ausgegliederten Einheiten.

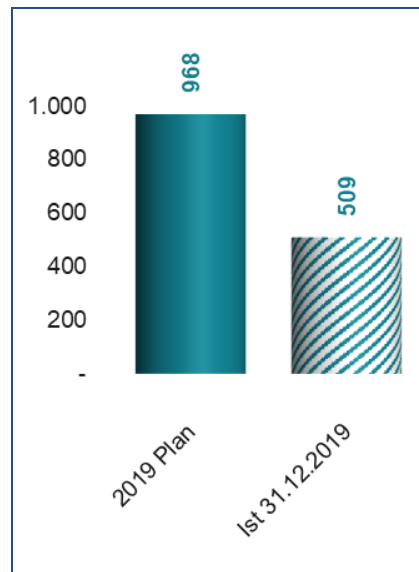


Abbildung 11: Zahl der Planstellen im Soll und Ist der geprüften Landesbetriebe (ohne Hochschulen).⁴⁸

Die planerischen Haushaltsvorgaben sind bedarfsgerecht und realitätsnah auszugestalten. Zwar liegt eine gewisse Flexibilität und daraus folgend ein Spielraum zwischen Planung und tatsächlicher Nutzung in der Natur der Sache. Die aufgezeigten, prozentualen Ausschöpfungen im Jahr 2019 von nur knapp 79 % bzw. 50 % geben jedoch Anlass, die Planung näher zu überprüfen. Die Erkenntnis über die tatsächliche Besetzung offenbart außerdem weitere Informationen über das Besoldungsgefüge, wie z. B. Umfang und Verhältnis der einzelnen Besoldungsgruppen. Hieraus können ggf. Nachsteuerungsbedarfe abgeleitet werden.

Sofern die Ausschöpfungsquote aufgrund des Fachkräftemangels oder aufgrund der Auswirkungen des demografischen Wandels dauerhaft gering bleibt, bietet der Soll-Ist-Abgleich die Grundlage für das Land, anderweitig an die Problembehebung heranzugehen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob tatsächlich Bedarf für zusätzliche Planstellen besteht, wenn schon die vorhandenen in erheblichem Maße nicht ausgeschöpft werden. So lag die Anzahl der Planstellen aller geprüften Landesbetriebe im Jahr 2010 noch bei 5.252. Bis zum Jahr 2019

⁴⁸ Daten der geprüften Landesbetriebe.

stiegen sie um 308 Planstellen auf 5.560 an. Die Ist-Besetzung lag zum Stichtag 31.12.2019 hingegen um 1.178 unter dem Soll des Jahres 2019 und damit sogar noch deutlich unter dem Soll des Jahres 2010.

Bei den Landesbetrieben des Einzelplans 03 (Innenministerium) stellte der LRH zudem fest, dass – im Unterschied zur Unterauserschöpfung im Planstellenbereich – für den Tarifbereich eine Überausschöpfung vorlag. Von den insgesamt 336 Planstellen waren im Jahr 2019 lediglich 179 besetzt. 873 Tarifbeschäftigungsmöglichkeiten im Soll standen 969 im Ist gegenüber.

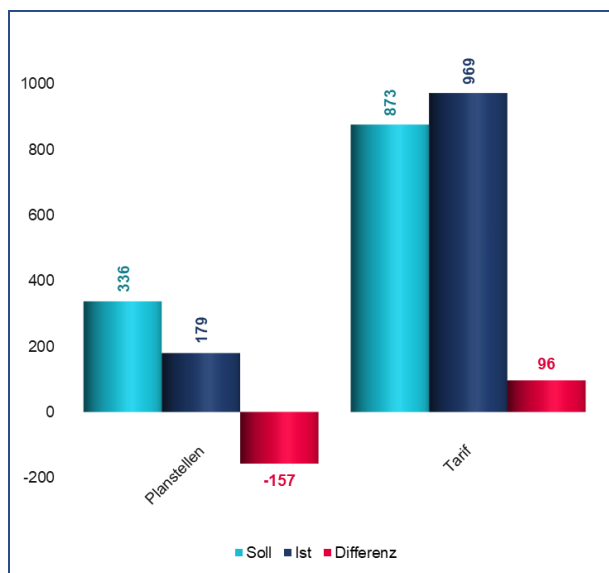


Abbildung 12: Vergleich der Beschäftigungsmöglichkeiten des Tarifpersonals und der Planstellen der Landesbetriebe des Einzelplans 03 im Soll und Ist des Jahres 2019.⁴⁹

Auch wenn diese Überausschöpfung im Tarifbereich isoliert betrachtet keinen Verstoß gegen die Vorgaben im Haushalt darstellte, stellt sich hier aus Sicht des LRH die Frage, ob es sich hierbei um eine bedarfsgerechte Veranschlagung handelte.

Das Land sollte den Anstieg der Personalmengen und -ausgaben innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts als Grundlage für kritische Einzelfallbetrachtungen nutzen und ggf. nachsteuern. Das gilt in besonderem

Empfehlung des LRH

⁴⁹ Daten der Landesbetriebe.

Maße für die ausgegliederten Einheiten und deren Auswirkungen auf den Gesamthaushalt. Ungleiche Entwicklungen sind zu identifizieren und zu überprüfen: Sind sie bewusst gewollt oder nur nicht transparent geworden?

Zugleich ist regelmäßig zu überprüfen, inwieweit die geplanten Personalmengen tatsächlich ausgeschöpft werden.

5.2 Informationsgrundlagen für den Landtag unzureichend – Transparenzdefizite im Haushalt beheben

Gerade die festgestellten Steigerungen der Personalmengen und -ausgaben sowie die unterschiedliche tatsächliche Ausschöpfung veranlassen den LRH zu kritisieren, dass diese durch die mangelnde Abbildung im Haushalt nicht oder nur eingeschränkt erkennbar sind.

5.2.1 Darstellung im Haushalt und Finanzierung der ausgegliederten Einheiten

Außerhalb des Kernhaushalts gilt die Personalkostenbudgetierung nicht. Hier gibt es weder ein verbindlich festgelegtes Beschäftigungsvolumen oder eine analoge verbindliche Größe noch ein Personalkostenbudget.

Der Großteil der vom LRH geprüften ausgegliederten Einheiten finanziert sein Personal zeitweise und/oder anteilig aus dem Landeshaushalt. Sie erhalten dafür in erster Linie (in der Hauptgruppe 6 veranschlagte) Zuweisungen bzw. Zuschüsse oder „Finanzhilfen“. Diese finanziellen Leistungen werden global und nicht nach Sach- und Personalausgaben differenziert veranschlagt.

Einige Landesbetriebe erhalten keine entsprechenden finanziellen Leistungen. Sie finanzieren ihre Geschäftstätigkeit teilweise oder

Hauptgruppe 6:
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen.

vollständig aus Erlösen⁵⁰ oder aus Gebühreneinnahmen⁵¹. Soweit die Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung verpflichtet sind, sämtliche Waren und Dienstleistungen über die beiden Landesbetriebe IT.Niedersachsen und das Logistikzentrum Niedersachsen zu beschaffen (Kontrahierungsverpflichtung)⁵², tragen sie die Ausgaben auch für das Personal dieser Landesbetriebe. Sie werden in diesem Fall aber im Haushalt als Sachausgaben in der Hauptgruppe 5 (z. B. für IT-Leistungen oder Beschaffung) veranschlagt.

Hauptgruppe 5:
Sachausgaben der Landesverwaltung. Können „indirekt“ auch Personalausgaben umfassen.

Für das beamtete Personal muss auch außerhalb des Kernhaushalts eine besetzbare **Planstelle** vorhanden sein. Für die Landesbetriebe gibt das Land im Haushalt die Planstellen in Anzahl und Wertigkeit in der jeweiligen Übersicht BBS verbindlich vor. Anderen ausgegliederten Einheiten, wie z. B. den Stiftungshochschulen, übertrug das Land die Entscheidungskompetenz über die Planstellen. In diesen Fällen enthält der Haushaltsplan des Landes daher keinen Stellenplan und dementsprechend keine Vorgaben zu Anzahl und Wertigkeit der Planstellen.

Die **Gesamtpersonalmenge** – also der Umfang der **Beschäftigungsmöglichkeiten** – ist aus dem Haushalt nur bei wenigen ausgegliederten Einheiten ablesbar. Lediglich für die Landesbetriebe IT.Niedersachsen, Logistikzentrum Niedersachsen, Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung (Landesvermessung und Geobasisinformation) und beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz ergibt sich der Umfang der Beschäftigungsmöglichkeiten aus den im Haushalt abgedruckten Anlagen zu den Wirtschaftsplänen.

Beschäftigungsmöglichkeiten:
Gesamtpersonalmenge der ausgegliederten Einheiten in Vollzeitäquivalenten

Speziell für die Hochschulen enthält der Haushalt grundsätzlich keine Information über die Gesamtpersonalmenge.⁵³ Hier gibt der Haushalt

⁵⁰ Z. B.: Logistikzentrum Niedersachsen (zentrale Beschaffung) und IT.Niedersachsen (zentraler IT-Dienstleister des Landes) oder Materialprüfanstalt Braunschweig.

⁵¹ Mess- und Eichwesen Niedersachsen.

⁵² Benutzungs- und Beschaffungsordnung IT.Niedersachsen, Nds. MBl. 2014, S. 244; Beschaffungsordnung LZN, Nds. MBl. 2021, S. 1154.

⁵³ Bezogen auf Haushaltsplan 2022/23. Lediglich Angaben in den Kurzfassungen der Geschäfts- und Rechenschaftsberichte des Jahres 2020 der

verbindlich nur eine monetäre Begrenzung für die Beschäftigung von Personal durch betragsmäßige **Ermächtigungsrahmen** vor. Bei den als Landesbetrieb geführten Hochschulen bezieht sich dieser Ermächtigungsrahmen ausschließlich auf den Bereich Tarif, da für das beamtete Personal der Stellenplan maßgeblich ist. Bei den Stiftungshochschulen sind die Ermächtigungsrahmen getrennt für die Bereiche Besoldung und Tarif ausgewiesen.

Im **Tarfbereich** wurde durch die Einführung der Personalkostenbudgetierung ab dem Jahr 2008 auf eine Ausbringung von Stellen verzichtet. Die Stellenübersichten im Haushaltsplan sind damit im Kernhaushalt und für die geprüften Stellen ersatzlos weggefallen.⁵⁴

Für alle geprüften ausgegliederten Einheiten enthält der Vorbericht des Haushaltsplans mit der Übersicht PA-Ermächtigungen zudem gebündelt Informationen zu Personalmengen, Personalausgaben und Planstellen.

Soll-Ist-Abgleiche anhand der Haushaltsdaten waren bisher fast durchgehend nicht möglich. Den vorhandenen planerischen Vorgaben, beispielsweise bei den Planstellen der Landesbetriebe, werden – entsprechend den Forderungen des LRH – nun ab dem Haushaltsplan 2024 die tatsächlichen Ist-Besetzungen in der Übersicht BBS gegenübergestellt.

Für die ausgegliederten Einheiten ist der Haushaltsplan im Ergebnis deutlich weniger aussagekräftig und es wird weit weniger über verbindliche Vorgaben im Haushalt gesteuert.

Technischen Universität Braunschweig (Kapitel 06 15) und der Stiftung Universität Lüneburg (Kapitel 06 28) ist die durchschnittliche Zahl der Mitarbeiter bzw. die Zahl der wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter (nach Köpfen) angegeben.

⁵⁴ Änderung §§ 17, 21 und 26 LHO durch Artikel 9 Haushaltsbegleitgesetz 2007; Nds. GVBl. 2006/33, S. 610.

5.2.2 Notwendige Verbesserungen der Haushaltstransparenz

Die vom Land für die ausgegliederten Einheiten gewählte Darstellungsweise im Haushalt hat u. a. für die personalbezogenen Informationen zu einer geringeren Transparenz geführt. Die Möglichkeiten des Landtages, sich vor der Budgetentscheidung ein umfassendes Bild über die Finanzierungsgrundlagen einschließlich der Personalausstattung der ausgegliederten Einheit zu verschaffen, werden hierdurch eingeschränkt.

Das gilt in besonderem Maße für den Hochschulbereich. Zwar setzt das NHG voraus, dass die staatliche Finanzierung der Hochschulen an deren Aufgaben und den von ihnen erbrachten Leistungen zu orientieren ist und die Kriterien der Finanzierung den Hochschulen und dem Landtag offenzulegen sind.⁵⁵ Der Umfang der im Haushalt vorgehaltenen personalbezogenen Daten für die Hochschulen fällt jedoch im Vergleich zu anderen ausgegliederten Einheiten noch geringer aus, vor allem bei den Stiftungshochschulen.

Der LRH sieht die erforderliche Transparenz im Haushalt insoweit nicht als erfüllt an. Allein der Wunsch, die Hochschulen durch die Reformen der vergangenen beiden Jahrzehnte mit besonderer Autonomie auszustatten – u. a. mit der Folge größerer finanzieller Gestaltungsspielräume – macht die notwendige Offenlegung gegenüber dem Landtag nicht entbehrlich. Ziel der vom LRH geforderten, höheren Transparenz ist dabei nicht, die ausgegliederten Einheiten wieder zurück zur Kameralistik zu führen. Es darf jedoch nicht verkannt werden, dass der Landtag über Zuführungen oder Finanzhilfen an die ausgegliederten Einheiten in einem kameralem Landeshaushalt entscheidet. Die Veranschlagung der Zuführungen und Finanzhilfen unterliegen den Vorgaben der LHO, im Falle der Hochschulen ergänzt durch § 1 Abs. 2 NHG⁵⁶. Eine höhere Transparenz und eine größere Ausdifferenzierung sind notwendig.

⁵⁵ § 1 Abs. 2 NHG.

⁵⁶ Nach § 1 Abs. 2 NHG ist die staatliche Finanzierung an den Aufgaben und den erbrachten Leistungen der Hochschulen zu orientieren.

Die Ausgliederung von Aufgaben aus dem Kernhaushalt befreit das Land in der Regel nicht von der Verantwortung für die Aufgabenerledigung oder von deren Finanzierung. Weniger Haushaltstransparenz darf daher nicht dazu führen, dass sich die Personalausstattungen zugunsten der ausgegliederten Einheiten – vor allem im Vergleich zum Kernhaushalt – ungleich und damit zu stark auseinanderentwickeln. Genau dieses Bild haben die Auswertungen des LRH für die Personalmengen und -ausgaben jedoch ergeben. Zumindest sind solche Ungleichbehandlungen zu vermeiden und können nur mit Blick auf besondere, mit der jeweiligen Ausgliederung verfolgte Ziele gerechtfertigt sein. Grundlage sollte dann eine entsprechende Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers auf Basis der relevanten Informationen sein.

Die personalbezogenen Informationen im Haushalt müssen es den Landtagsabgeordneten im Rahmen der Haushaltsentscheidung daher schnell ermöglichen, einen Überblick über den Personalbestand zu erhalten. Auf dieser Grundlage können sie einschätzen, ob die veranschlagte Zuführung oder Finanzhilfe sowie die ausgebrachten Ermächtigungsrahmen der Höhe nach gerechtfertigt sind.

Ohne den Ausgangspunkt für die Vorgaben zur Haushaltsdarstellung der ausgegliederten Einheiten dem Grunde nach in Frage zu stellen, sieht der LRH mehrere Verbesserungsansätze, um die Haushaltstransparenz zu erhöhen.

5.2.2.1 Mehr Informationen zu den Personalmengen erforderlich

Zusammengefasst sind die personalbezogenen Daten im Haushalt stark verstreut, inhaltlich unterschiedlich und teilweise schwer vergleichbar.

Hinzu kommt, dass Angaben zum **Tarifpersonal** weitgehend fehlen. Zwar sind den ausgegliederten Einheiten hier Entscheidungsfreiräume vorbehalten, indem nur Obergrenzen bzw. ein Rahmen vorgegeben wird. Die Freiräume dürfen jedoch nicht dazu führen, dass der Haushalt beispielsweise keine Informationen über das vorhandene Tarifpersonal enthält. Zumindest eine Übersicht über den Bestand (inkl. Wertigkeiten) sollte an

zentraler Stelle im Haushaltsplan vorhanden sein, u. a. auch, damit der Landtag den Umfang der Ermächtigungsrahmen besser auf seine Plausibilität hin beurteilen kann.

Die **Planstellen** der Landesbetriebe sind im Haushaltsplan nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen auszubringen, seit dem Haushaltsplanentwurf 2024 ergänzt um eine Angabe zur Ist-Besetzung. Im Gegensatz dazu weist der Landeshaushalt weder die verfügbaren, noch die besetzten Planstellen der Stiftungshochschulen, der NPorts und der NLF aus. Ohne Erkenntnisse zum beamteten Personal kann der Landtag die Plausibilität der Höhe der Zuführungen bzw. Finanzhilfen insoweit schwer einschätzen. Da diesen ausgegliederten Einheiten die Entscheidungskompetenz über die Planstellen übertragen wurde, hält der LRH eine nachrichtliche Darstellung im Haushalt für zielführend.

Da die Gesamtpersonalmengen – also der Umfang der **Beschäftigungsmöglichkeiten** – aus dem Haushalt nur bei wenigen ausgegliederten Einheiten ablesbar ist, bei den Hochschulen grundsätzlich gar nicht, fehlt auch insoweit eine wichtige Entscheidungsgrundlage für den Landtag. Die planerische Höhe der Zuführungen bzw. Finanzhilfen kann ebenfalls nicht bzw. nur in wenigen Fällen auf Plausibilität überprüft werden. Der Landtag hat allein aus dem Haushalt nicht einmal einen vollständigen Überblick über die Personalmengen des Ausgliederungspersonals.

Über die Ist-Besetzung gibt es keine Angaben. Für künftige Planungen fehlt daher die Grundlage, inwieweit die bisherigen Annahmen realitätsnah waren.

Auch die Höhe der **Ermächtigungsrahmen** ermöglicht nur eine sehr eingeschränkte Einschätzung der Lage in den Hochschulen. So fehlen nähere Informationen, z. B. zum Umfang und der Eingruppierung des Tarifpersonals oder zur Ausschöpfung der Planstellen. Ebenso wenig kann der Landtag im Haushalt erkennen, ob der Ermächtigungsrahmen eingehalten, unter- oder überschritten worden ist. Auch wenn eine vollständige

Ausschöpfung nicht zwingend ist, sind die Höchstgrenzen nach § 1 Abs. 2 Satz 1 NHG jedoch am Bedarf zu orientieren.

Bei den Stiftungshochschulen ist dem Landtag mangels Stellenplans auch die Grundlage für den Ermächtigungsrahmen für beamtetes Personal nicht bekannt.

Bei den als Landesbetrieb geführten Hochschulen kommt hinzu, dass sie die Mittel, die im Globalbudget für den Ermächtigungsrahmen vorgesehen sind, auch für Bauunterhaltungsmaßnahmen nutzen dürfen. Hierdurch verringert sich zusätzlich die Transparenz für den Landtag.

Für einen Gesamtüberblick bedarf es derzeit einer aufwendigen Datenermittlung. Um diesen sowie eine Gesamtsteuerung des Landeshaushalts zu ermöglichen, müssten die Angaben zum Ausgliederungspersonal transparent, in einem Mindestmaß an Vergleichbarkeit und ggf. gebündelt abgebildet werden. Bereits mit vertretbarem Aufwand könnte der Haushalt für alle ausgegliederten Einheiten erheblich mehr Aussagekraft erreichen.

Zur besseren Darstellung der Personalmengen sollte das Land dem Landtag daher weitergehende Informationen im Haushalt zur Verfügung stellen.

*Empfehlung des
LRH*

- Die Planstellen sollten für alle ausgegliederten Einrichtungen – ggf. nachrichtlich – im Soll und Ist ausgewiesen werden. Gleiches gilt für die Beschäftigungsmöglichkeiten in Vollzeitäquivalenten.
- Ferner sollte eine Übersicht über den Bestand und die Wertigkeiten des Tarifpersonals an zentraler Stelle vorgesehen werden.
- Für die Hochschulen ist die tatsächliche Ausschöpfung der jeweiligen Ermächtigungsrahmen zu dokumentieren.

5.2.2.2 Zusammenfassende Übersicht zu Personalmengen und -ausgaben aussagekräftiger gestalten

Die Übersicht PA-Ermächtigungen bündelt Informationen zu Personalmengen, Personalausgaben und Planstellen. Der Vorbericht des Haushaltsplans enthält diese Übersicht einmal für alle Einzelpläne insgesamt sowie für jeden Einzelplan gesondert. Sie hat damit das Potenzial, einen guten Überblick über den Personalbestand und die zugehörigen Ausgaben zu verschaffen, sowohl im Gesamten als auch für jeden Einzelplan.

Allerdings erfüllt die Übersicht in der aktuellen Ausgestaltung diese Zielsetzung nicht vollständig. Momentan sind vor allem für die ausgegliederten Einheiten nicht alle entscheidungsrelevanten Haushaltsgrößen – ggf. nachrichtlich – dargestellt.

So weist die Übersicht für die ausgegliederten Einheiten formal Personalausgaben aus. Die Beträge beziehen sich jedoch in den überwiegenden Fällen auf den „Personalaufwand“. Im Unterschied zu den kameral ermittelten Personalausgaben umfasst der Personalaufwand auch Rückstellungen oder Drittmittel als Finanzierungsquelle für die anfallenden Ausgaben. Insbesondere im Hochschulbereich machen Drittmittel als Finanzierungsquelle für den Personalaufwand einen erheblichen Teil des gesamten Personalaufwands aus.

Wie groß der Unterschied zwischen Personalausgaben und Personalaufwand ausfallen kann, zeigt sich am Beispiel der Stiftungshochschulen für die Jahre 2010 und 2019:

Übersicht PA-Ermächtigungen:
Zusammenfassende Übersicht über Personalmengen und -ausgaben. Im Vorbericht des Haushaltsplans abgedruckt.

Personalaufwand:
Anders als Personalausgaben mit ihrem einnahme- und ausgabebezogenen Ansatz (Zu- und Abflussprinzip) umfasst der Personalaufwand entstandene Verpflichtungen, auch wenn die Ausgabe (Auszahlung) erst in einem späteren Jahr erfolgt. In den betrachteten ausgegliederten Einheiten ist zu beachten, dass insbesondere im Hochschulbereich Drittmittel als Finanzierungsquelle für den Personalaufwand einen erheblichen Teil des gesamten Personalaufwands ausmachen.

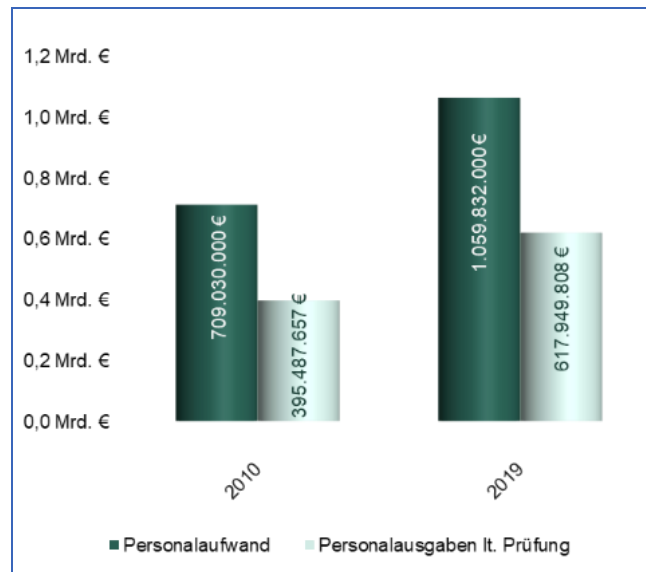


Abbildung 13: Vergleich Personalaufwand gemäß Übersicht PA-Ermächtigungen und Personalausgaben der Stiftungshochschulen.⁵⁷

Für das Jahr 2010 ergibt sich eine Differenz von rd. 313,5 Mio. €, für das Jahr 2019 von rd. 442 Mio. €. Der in der genannten Übersicht ausgewiesene Personalaufwand liegt für die Stiftungshochschulen damit in beiden Jahren um mehr als 40 % über den Personalausgaben.

Aus der Übersicht PA-Ermächtigungen für den Einzelplan 06 ist dieser Unterschied auch im Haushaltsplan 2023 nicht erkennbar.

⁵⁷ Daten Personalaufwand entsprechend Haushaltsplan 2010 und 2019; Daten Personalausgaben lt. Prüfung.

Ermächtigungen für Personalausgaben 2023							
EPL: 06 (MWK)							
	Finanziert aus HGr. 4 (Kernhaushalt)					(Teil-)finanziert aus HGr. 6 ⁴⁾	nachrichtlich:
	Summe HGr. 4 und 6 1	Summe HGr. 4 2	Personalkostenbudget (PKB) 3	nicht PKB (ohne TGr.) 4	Titelgruppen 5	Landesbetriebe nach § 26 LHO 6	Ausgliederungen ³⁾ 7
Stellen aus Stellenplänen usw. ¹⁾	5.077	385	318	67	---	4.692	
Stellen aus Wirtschaftsplänen	0	---	---	---	---	0	
Stellen insgesamt	5.077	385	318	67	---	4.692	
Beschäftigungsvolumen (in VZE)	728,35	728,35	728,35	---	---	---	
Personalausgaben insgesamt (in Tsd. EUR)	2.273.225	80.217	50.401	26.230	3.586	2.193.008	1.216.237
- Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige (OGr. 41)	44	44	---	44	0	---	---
- Bezüge und Nebenleistungen (OGr. 42)	2.261.991	68.983	50.401	14.996	3.586	2.193.008	1.216.237
- Versorgungsbezüge und dergleichen (OGr. 43)	41	41	---	41	---	0	---
- Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen (OGr. 44) ²⁾	11.125	11.125	---	11.125	0	---	0
- Sonstige personalbezogene Ausgaben (OGr. 45)	24	24	---	24	0	0	0
- Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben (OGr. 46)	0	0	---	0	---	0	---

1) Anzahl der Stellen nach Stellenplänen, -übersichten und Bedarfsnachweisen
2) Die Beihilfen für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe werden zusammen in der HGr. 4 veranschlagt
3) Enthält die Bereiche: Stiftungshochschulen, Häfen- und Schifffahrtsverwaltung und Anstalt Niedersächsische Landesforsten
4) Die "Bezüge und Nebenleistungen" in Spalte 6 haben sich zum Reindruck aufgrund der Verlagerung der Hochschulpekt-Mittel aus Kapitel 0608 TGr. 96 in ein neues Sondervermögen (Kap. 9061) in 2022 um ca. 28 Mio EUR und in 2023 um ca. 24,2 Mio EUR verringert.

Abbildung 14: Übersicht „Ermächtigungen für Personalausgaben 2023“
(Quelle: Haushaltsplan 2023, Vorbericht S. 164)

Die Verwendung des Begriffs „Personalausgaben“ ist hier irreführend. Denn er verdeutlicht nicht, dass in der Übersicht neben Landesmitteln auch Drittmittel enthalten sind.

Durch die Erfassung des Personalaufwands ist zudem nicht exakt erkennbar, in welchem Umfang das Land für Personal außerhalb des Kernhaushalts Mittel verausgabt und wie viele Mittel von Dritten hinzukommen.

Weiter kritisiert der LRH an dieser Übersicht:

- Für die ausgegliederten Einheiten weist die Übersicht nicht aus, welchen Anteil das Land im Ergebnis an den Beihilfe- und Versorgungsausgaben trägt und wie sich dieser entwickelt.
- Die Personalmengen werden nicht durchgehend gleich dargestellt. Für die ausgegliederten Einheiten sind die Informationen am geringsten. Die Zahl der Planstellen ergibt sich nur für die Landesbetriebe, für die anderen ausgegliederten Einheiten nicht, nicht einmal nachrichtlich. Der Gesamtumfang der Beschäftigungsmöglichkeiten fehlt für alle ausgegliederten Einheiten.

- Schließlich sind nicht alle ausgegliederten Einrichtungen einbezogen, die einst Aufgaben der Kernverwaltung wahrgenommen haben und bei denen u. a. Personal in erheblichem Umfang vom Land unmittelbar oder mittelbar finanziert wird. Beispielsweise sind die Investitions- und Förderbank Niedersachsen - NBank oder die Landwirtschaftskammer Niedersachsen nicht erfasst. Es sollte abschließend und eindeutig klar sein, warum welche Einrichtungen enthalten sind. Daneben könnte auch geklärt werden, welche weiteren Einrichtungen von der Übersicht (noch) erfasst werden sollten.

Insgesamt zeigt sich, dass die Übersicht vor allem für den Bereich außerhalb des Kernhaushalts in der aktuellen Ausgestaltung nur sehr lückenhaft ein Bild über die Personalmengen, die Planstellen und die Personalausgaben vermittelt. Die Übersicht verdeutlicht zwar für den Kernhaushalt, wie groß der Personalbestand ist, für die ausgegliederten Einheiten fehlt diese Information jedoch. Die Belastung des Landes mit Beihilfe- und Versorgungsausgaben für die ausgegliederten Einheiten wird nicht deutlich und es bleibt unklar, dass und warum einzelne ausgegliederte Einrichtungen nicht erfasst sind.

Um deutlicher den Zusammenhang zwischen Personalmengen, Personalausgaben und Planstellen aufzuzeigen, sollte das Land die Übersicht PA-Ermächtigungen anpassen. Dabei hält der LRH eine Aufteilung in zwei Übersichten für zielführend, eine für den Kernhaushalt und eine für die Bereiche außerhalb des Kernhaushalts. Sie sollten einer ähnlichen Systematik folgen, eindeutiger Begriffe verwenden und konsequenter in ähnliche Kategorien untergliedern.

Insbesondere für den Bereich außerhalb des Kernhaushalts sind Ergänzungen erforderlich. Nur so kann die Übersicht Auskunft über die tatsächliche Lage vermitteln.

So sollte der Anteil der Beihilfe- und Versorgungsausgaben ausgewiesen werden, den das Land im Ergebnis für jede ausgegliederte Einheit

*Empfehlung des
LRH*

erbringt. Es sollten also die Landesausgaben reduziert um die Erstattungen durch die ausgegliederten Einheiten abgebildet werden.

Die Übersicht sollte zudem Beschäftigungsmöglichkeiten und die Planstellen aller ausgegliederten Einheiten angeben.

5.3 Aufsicht und Steuerung über Personalmengen- und ausgaben intensivieren

Die Aufsicht des Landes über seine ausgegliederten Einheiten stellt eine wichtige Stellschraube der Steuerung und Kontrolle dar. Umfang und Intensität hängen davon ab, ob die jeweilige ausgegliederte Einheit der Fach- und Rechtsaufsicht oder nur der Rechtsaufsicht unterliegt.⁵⁸ In der Regel ist die Aufsichtsbehörde auch das zuständige Fachministerium. Es steht daher zugleich für die mit den Vorgaben der LHO konforme Veranschlagung der Mittel für die ausgegliederten Einheiten in der Verantwortung.

Um die Aufgaben wahrnehmen zu können, müssen die Aufsichtsbehörde bzw. das jeweilige Fachministerium hinreichende Kenntnisse über die ausgegliederten Einheiten haben. Bezogen auf den Personalbereich müssten nach Einschätzung des LRH mindestens Kenntnisse über Personalausgaben, Personalmengen, Planstellen sowie die jeweilige Ist-Besetzung vorliegen.

Da nicht alle Datenlieferungen der ausgegliederten Einheiten den Abfragen des LRH entsprachen und nicht einmal durchgehend alle Informationen zugeliefert wurden, die nach Ansicht des LRH mindestens vorhanden sein müssten, stellen sich folgende Fragen: Wie überprüfen die

⁵⁸ Beispielsweise unterliegen Landesbetriebe der Fachaufsicht. Die Hochschulen unterliegen gemäß § 51 NHG in Angelegenheiten der Selbstverwaltung der Rechtsaufsicht und in staatlichen Angelegenheiten der Fachaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Im Falle der Stiftungshochschulen greift die Sonderregelung des § 62 NHG. Danach untersteht die Stiftung der Rechtsaufsicht des Fachministeriums. Die Stiftung selbst übt gemäß § 55 Abs. 4 NHG die Rechtsaufsicht über die Hochschule aus; hierfür gelten die Vorschriften des § 51 NHG entsprechend.

betroffenen Aufsichtsbehörden ohne diese Informationen die Haushaltsansätze und wie nehmen sie die aufsichtliche Steuerung – vor allem im Bereich der Fachaufsicht – wahr? Wie kann beispielsweise die Aufgabewahrnehmung der ausgegliederten Einheiten bei dieser Datenlage sichergestellt werden, zugleich aber auch keine personelle Überausstattung gegeben sein? Im Ergebnis bestehen Zweifel, dass alle von der Prüfung betroffenen Ministerien ihrer Steuerungsfunktion auf dieser Basis in ausreichendem Umfang nachkommen können.

Besonders bei der finanziellen Bemessung der Personalausstattung an den Hochschulen sieht der LRH das Erfordernis einer Intensivierung der Aufsicht und Steuerung. Das NHG gibt ausdrücklich vor, dass sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen an deren Aufgaben und den von ihnen erbrachten Leistungen orientiert. Sie ist folglich am tatsächlichen Bedarf auszurichten. Dennoch wird zur Ermittlung der jeweiligen Ermächtigungsrahmen und Stellenpläne ein veraltetes Personaltableau zugrunde gelegt. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hat keinen aktuellen Überblick über die tatsächliche Ausschöpfung der durch das Land finanzierten Personalressourcen der Hochschulen. Der LRH zweifelt daher an, dass die Bemessung den Vorgaben des NHG entspricht.

Zwischen dem Wissenschafts- und dem Finanzministerium waren Gespräche aufgenommen worden, in denen perspektivisch Lösungsvorschläge zur Verbesserung der Bemessungsgrundlagen und insbesondere zum veralteten Personaltableau erarbeitet werden sollen. Diese Gespräche ruhen jedoch derzeit. Das kritisiert der LRH insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass derzeit Vorbereitungen zum Abschluss eines neuen Hochschulentwicklungsvertrags sowie neuer Zielvereinbarungen ab dem Jahr 2024 laufen. Beide haben in der Regel eine mehrjährige Laufzeit. Der LRH hält es für dringend notwendig, dass aktuelle Bemessungsgrundlagen, ein aktuelles Personaltableau sowie bedarfsorientiert bemessene Finanzmittel Grundlage für die genannten Vereinbarungen sind. Denn nach § 1 Abs. 3 Satz 4 Nr. 4 NHG sind u. a. die Höhe der laufenden Landeszuführungen und damit letztlich auch anteilig die

Landesmittel für Personal an die Hochschulen Gegenstand von Zielvereinbarungen.

Die aufsichtführenden Ministerien sollten – sofern bisher nicht erfolgt – sicherstellen, dass ihnen vollständige Daten über die Personalausgaben bzw. eine vergleichbare Größe, Personalmengen, Planstellen sowie die jeweilige Ist-Besetzung in den ausgegliederten Einheiten vorliegen. Diese sollten sie über mehrere Jahre vorhalten.

*Empfehlung des
LRH*

Darauf aufbauend sollte die Aufsichtstätigkeit über die Personalmengen und -ausgaben einiger ausgegliederter Einheiten intensiviert werden. Für den Hochschulbereich hat das Wissenschaftsministerium die gesetzlichen Vorgaben zur Bemessung der staatlichen Finanzierung einzuhalten.

Die zwischen Wissenschafts- und Finanzministerium aufgenommenen Gespräche über Lösungsvorschläge für eine bedarfsgerechte Bemessung der Finanzierung sollten zeitnah in Ergebnisse münden, um die Grundlage für die aktuell in der Vorbereitung befindlichen neuen Vereinbarungen zwischen Land und Hochschulen zu bilden. Nach Erarbeitung einer aktuellen Basis des tatsächlichen Bedarfs ist diese vom Wissenschaftsministerium in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Hier könnte sich ein Mehrjahres-Rhythmus anbieten, parallel zur Laufzeit der Zielvereinbarungen. Bei Änderung des Aufgabenzuschnitts ist eine Anpassung geboten.

5.4 Nachsteuerung bei Versorgung notwendig

Außerhalb des Kernhaushalts übernimmt das Land wesentliche Anteile an der Finanzierung der Beihilfe- und Versorgungsausgaben für das Ausgliederungspersonal. Die ausgegliederten Einheiten zahlen in der aktiven Zeit für ihr Personal pauschale Erstattungen an das Land.

Die pauschalen Erstattungen der Versorgungsanteile an den Landeshaushalt betragen für die meisten ausgegliederten Einheiten 30 % der Dienstbezüge der dort beschäftigten Beamtinnen und Beamten, teilweise

35 %. Diese Erstattungshöhen passte das Land seit Jahrzehnten nicht an, obwohl sich die Rahmenbedingungen, wie z. B. die durchschnittliche Lebenserwartung nach Ruhestandseintritt, verändert haben. Einige andere Bundesländer haben bei ähnlichen Sachverhalten mittlerweile Anpassungen vorgenommen. So hat das Land Baden-Württemberg die Versorgungsanteile für Beamtinnen und Beamte der Landesbetriebe und rechtsfähigen Landesanstalten auf 45,6 % festgelegt.⁵⁹ Das Land Sachsen-Anhalt bemisst die Höhe der Zuführung an den dort eingerichteten Pensionsfonds⁶⁰ u. a. abhängig von der Zuordnung des Personals zu den Laufbahngruppen, Einstiegsämtern und Eintrittsalter mit Sätzen zwischen 39,5 % und 42,3 %⁶¹. In Rheinland-Pfalz hat der dortige Rechnungshof eine Überprüfung gefordert.⁶²

Speziell für den Professorenbereich kommt hinzu, dass rechtliche Rahmenbedingungen eine sehr kurze aktive Dienstzeit ermöglichen, in der pauschale Erstattungen der Versorgungsanteile durch die Hochschulen geleistet werden. Abweichend vom Niedersächsischen Beamtenengesetzes (NBG) dürfen Professorinnen und Professoren noch bis zum vollendeten 50. Lebensjahr verbeamtet werden; unter bestimmten Umständen sogar bis zu drei Jahre später. Die Altersgrenze erreicht diese Personengruppe zwar erst mit der Vollendung des 68. Lebensjahres. Allerdings gelten im Übrigen die allgemeinen Regelungen des NBG zum Ruhestand. Unter Inanspruchnahme des § 37 NBG, der einen vorgezogenen Ruhestand auf Antrag ermöglicht, könnte eine Professorin bzw. ein Professor damit – trotz der späteren Alterseintrittsgrenze – bereits mit Vollendung des

⁵⁹ Verwaltungsvorschriften des baden-württembergischen Finanzministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2021 vom 17.02.2021, Ziffer 14.2. i. V. m. der Verwaltungsvorschrift des baden-württembergischen Finanzministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung vom 02.11.2018 sowie Änderung vom 01.10.2021, Ziffer 2.1.

⁶⁰ Gesetz über das Sondervermögen „Pensionsfond für die Versorgung und Beihilfe der Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt“ vom 06.12.2006.

⁶¹ Verordnung über die Zuführungen des Landes an den Pensionsfonds vom 09.02.2008, zuletzt geändert am 21.06.2018; besondere Prozentsätze für Beamte mit besonderer Altersgrenze (47,80 %) und Lehrer (38,60 %).

⁶² Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2021, S. 106 (111).

60. Lebensjahrs in den Ruhestand gehen. Im Extremfall könnte die Dienstzeit also bei nicht einmal sieben Jahren liegen.

Das Wissenschaftsministerium sieht eine kurze Dienstzeit bei Professorinnen und Professoren als weit von der Realität entfernt an. Im Gegenteil sei zu beobachten, dass diese Personengruppe häufig Anträge auf Hinausschieben der Altersgrenze stelle.

Diese Annahme bestätigt sich jedoch nicht anhand der beim Finanzministerium vorliegenden Daten über das Zuruhesetzungsverhalten der niedersächsischen Beamtinnen und Beamten. So traten beispielsweise im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2022 nur 15,9 % der Professorinnen und Professoren in den Ruhestand, nachdem sie die Altersgrenze hinausgeschoben hatten. In demselben Zeitraum nutzten jedoch im Durchschnitt 51,8 % der Professorinnen und Professoren die Möglichkeit, vorzeitig auf Antrag in den Ruhestand zu gehen. 26,3 % begannen im Durchschnitt dieses Zeitraums ihren Ruhestand mit Erreichen der Altersgrenze. Bei dieser Verteilung kann keineswegs die Rede davon sein, dass eine kurze Dienstzeit bei Professorinnen und Professoren weit von der Realität entfernt sei.

Die gerade im Professorenbereich mögliche kurze aktive Dienstzeit steht einer in der Regel deutlich längeren Versorgungszeit gegenüber. In dieser werden aufgrund der möglichen Anerkennung von Vordienstzeiten hohe Versorgungsbezüge geleistet. Aus dem Lebenszeit- und Alimentationsprinzip des Artikel 33 Abs. 5 Grundgesetz folgt das Interesse des Dienstherrn an einem ausgewogenen zeitlichen Verhältnis zwischen Dienst- und Ruhestandszeit.⁶³ Die Interessen- bzw. Lastenverteilung gerade zwischen den Hochschulen – Profiteur in der aktiven Dienstzeit – und dem Land – Versorger nach Ruhestandseintritt – muss den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung tragen.

⁶³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12 –, – 2 BvR 1989/12 –, zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Einführung von Einstellungshöchstaltersgrenzen im Öffentlichen Dienst, insbesondere Rn. 80 sowie 87 ff.

Daher erachtet es der LRH für notwendig, dass das Land die Angemessenheit der bisherigen Erstattungshöhe als solche überprüft. Darauf aufbauend schlägt der LRH vor, dass das Land beispielsweise eine flexibilisierte Erstattungshöhe für die Versorgung abhängig von der aktiven Dienstzeit prüft und entsprechende Anpassungen vornimmt.

Die Höhe der Versorgungserstattungen der ausgegliederten Einheiten an den Landeshaushalt ist auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. Bei der Höhe der Versorgungsanteile sollte ein flexibles Modell angewendet werden, das den Umfang der aktiven Dienstzeit berücksichtigt.

*Empfehlung des
LRH*

6 Gesamtkoordinierung des Personalhaushalts optimieren

Veränderungen beim Personal werden – als Ausfluss des Ressortprinzips – im Rahmen der Haushaltsbewirtschaftung und -aufstellung zunächst ressortspezifisch betrachtet. Zwar gehört es darüber hinaus zu den Aufgaben der jeweiligen Beauftragten für den Haushalt, auch die Gesamtbelange des Landeshaushalts zur Geltung zu bringen sowie den finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Die Geschäftsverteilung der Landesregierung weist daneben jedoch dem Finanzministerium die Zuständigkeit für die Aufstellung und Koordinierung des Gesamthaushalts zu.

Konkret ergeben sich zahlreiche übergreifende haushaltsbezogene Zuständigkeiten des Finanzministeriums, die diese übergeordnete koordinierende Rolle verdeutlichen. Man könnte das Finanzministerium also als „Hüter“ des Landeshaushalts bezeichnen.

Nach Auffassung des LRH obliegt dem Finanzministerium insoweit eine steuernd beratende Koordinierungsaufgabe, die sich neben dem Kernhaushalt auch auf die Gesamtentwicklung der Personalmengen und -ausgaben der ausgegliederten Einheiten bezieht.

Das Finanzministerium sieht sich – insbesondere im Bereich der ausgegliederten Einheiten – hingegen allenfalls nachrangig zuständig: Erst

nachdem die Ressorts eine einzelfallbezogene Notwendigkeitsprüfung durchgeführt haben, könne es im Rahmen einer Gesamtabwägung die haushaltswirtschaftliche Tragfähigkeit beurteilen.

Der LRH sieht in Anbetracht der aufgezeigten Entwicklungen und Transparenzdefizite den zusätzlichen Bedarf, dass an zentraler Stelle die Aufgabe intensiviert wird, neben den ressortspezifischen Aspekten bei Anpassungen und Mehrung im Personalbereich das Gesamtgefüge in den Blick zu nehmen, diese kritisch zu hinterfragen und ggf. Vorgaben zur Nachsteuerung zu formulieren.

Das Land sollte künftig die Aufgabe der ressortübergreifenden Gesamtkoordinierung für die Personalmengen und -ausgaben innerhalb sowie außerhalb des Kernhaushalts intensivieren, um im Rahmen einer Gesamtabwägung die haushaltswirtschaftliche Tragfähigkeit beurteilen und ggf. nachsteuern zu können.

*Empfehlung des
LRH*

7 Ausgliederungen des Landes – Erwartungen und Zielsetzungen hinterfragen

Die wesentliche Ausgliederungstätigkeit des Landes liegt über 20 Jahre zurück. Es war damit u. a. die Erwartung verbunden, Personalausgaben einzusparen.⁶⁴

Die Erwartung, durch die Ausgliederung Personalausgaben einzusparen, hat sich nicht bestätigt. Das zeigen die steigenden Personalmengen und -ausgaben bei den ausgegliederten Einheiten. Sie stiegen im Vergleich zum Kernhaushalt sogar erheblich stärker an. Zudem waren diese Entwicklungen nicht oder nur sehr eingeschränkt aus dem Haushalt erkennbar. Auch bei der Aufsicht gab es vereinzelt erhebliche Defizite, sodass insoweit eine deutliche Intensivierung der Aufsichtstätigkeit als erforderlich erachtet wird.

⁶⁴ Drs. 13/1905, Antwort auf eine Große Anfrage vom 16.04.1996 – „Verwaltungsreform in Niedersachsen“.

Auf Basis dieser Feststellungen regt der LRH an, die mit der Ausgliederungstätigkeit verbundenen Erwartungen und Ziele – insbesondere für den Personalbereich – zu hinterfragen.

Die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Ausgliederungen darf nach Auffassung des LRH nicht dazu führen, dass durch Daten- und Informationsdefizite die effektive Steuerung durch das Land beeinträchtigt werden.

Für den Personalbereich sollte das Land nach mehr als 20 Jahren Ausgliederungstätigkeit die seinerzeit verfolgten Zielsetzungen und Erwartungen überprüfen und ggf. nachsteuern.

*Empfehlung des
LRH*

8 Ressortübergreifende Aufgabenkritik erforderlich

Die Forderung nach einer ressortübergreifenden Aufgabenkritik erhob der LRH bereits mehrfach, zuletzt im Rahmen seiner Stellungnahme zum Haushaltsplanentwurf 2024. Entsprechende Pläne der Landesregierung sind jedoch nach wie vor nicht erkennbar.

Differenzierte und nachhaltige, die gesamte Landesverwaltung umfassende Personalreduzierungen lassen sich nach Auffassung des LRH nur auf der Grundlage einer systematischen, nachhaltigen und ressortübergreifenden Aufgabenkritik sowie regelmäßigen Organisationsuntersuchungen erreichen. Nur so kann festgestellt werden, welche Aufgaben in welcher Form wahrzunehmen sind und welches Personal dafür erforderlich sein wird. Dabei können auch politische Schwerpunkte weiterhin ihren Niederschlag finden.

Mit dem Fortschreiten des demografischen Wandels gewinnt eine ressortübergreifende Aufgabenkritik immer stärker an Bedeutung. Bis zum Jahr 2031 werden über 50.000 Beschäftigte des Landes regulär in den Ruhestand treten.⁶⁵ Gleichzeitig macht der akute Fachkräftemangel die Möglichkeit für eine Nachbesetzung ungewiss.

⁶⁵ Personalstrukturbericht des Landes Niedersachsen 2021, S. 17. Bezugspunkt ist der Stichtag 30.06. 2021.

Die Landesregierung unterstreicht dagegen bisher, dass alle Fachbereiche unter der Verpflichtung stünden, aufgabenkritische Aspekte permanent in die Haushalts- und Personalpolitik einfließen zu lassen und kontinuierlich zu verfolgen. Darüber hinaus habe die Landesregierung in jüngster Vergangenheit verschiedene Prozesse in diesem Zusammenhang erfolgreich vorangetrieben.

Insgesamt zeigen die Entwicklungen der Personalmengen und -ausgaben gerade wegen der zunehmenden Herausforderungen des Landes, dem wachsenden Konsolidierungsdruck und den Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Personalbestand die Chance und die Notwendigkeit, mit einer ressortübergreifenden Aufgabenkritik die Handlungsfähigkeit des Landes auch in Zukunft sicherzustellen.

Der LRH empfiehlt daher nachdrücklich, dass das Land eine ressortübergreifende Aufgabenkritik durchführt.

*Empfehlung des
LRH*

Hildesheim, 14.11.2023

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. von Kl a e d e n

S c h r ö d e r - E h l e r s

M a r k m a n n

Dr. L a n t z

H a a c k

Dr. L i n d n e r

9 Anhang

9.1 Ausgegliederte Einheiten

14 Landesbetriebe ohne Hochschulen:

- ⇒ Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung (Landesvermessung und Geobasisinformation) – Landesbetrieb (LGLN – Kapitel 03 17)
- ⇒ Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN – Kapitel 03 21)
- ⇒ IT.Niedersachsen (IT.N – Kapitel 03 33)
- ⇒ Maßregelvollzugszentrum Niedersachsen (MRVZN – Kapitel 05 21)
- ⇒ Verbundzentrale Göttingen des Gemeinsamen Bibliotheksverbundes (Kapitel 06 06)
- ⇒ Staatstheater Braunschweig (Kapitel 06 60)
- ⇒ Oldenburgisches Staatstheater (Kapitel 06 61)
- ⇒ Mess- und Eichwesen Niedersachsen (MEN – Kapitel 08 11)
- ⇒ Materialprüfanstalt für das Bauwesen und Produktionstechnik, Hannover (MPA Hannover – Kapitel 08 13)
- ⇒ Materialprüfanstalt für das Bauwesen, Braunschweig (MPA Braunschweig – Kapitel 08 13)
- ⇒ Niedersächsisches Hengstaufzuchtsgestüt Hunnesrück (Kapitel 09 50)
- ⇒ Hengstparade Celle (Kapitel 09 50)
- ⇒ Justizvollzugsarbeitsverwaltung des Landes Niedersachsen (Kapitel 11 05)
- ⇒ Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Kapitel 15 55).

14 Hochschulen, die als Landesbetriebe geführt werden:

- ⇒ Universität Oldenburg (Kapitel 06 13)
- ⇒ Universität Osnabrück (Kapitel 06 14)
- ⇒ Technische Universität Braunschweig (Kapitel 06 15)
- ⇒ Technische Universität Clausthal (Kapitel 06 16)
- ⇒ Universität Hannover (Kapitel 06 17)
- ⇒ Universität Vechta (Kapitel 06 18)
- ⇒ Medizinische Hochschule Hannover (Kapitel 06 19)
- ⇒ Hochschule für Bildende Künste Braunschweig (Kapitel 06 22)
- ⇒ Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover (Kapitel 06 23)
- ⇒ Hochschule Wilhelmshaven/Oldenburg/Elsfleth (Kapitel 06 31)
- ⇒ Hochschule Emden/Leer (Kapitel 06 32)
- ⇒ Hochschule Hildesheim/Holzminen/Göttingen (Kapitel 06 34)
- ⇒ Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel (Kapitel 06 37)
- ⇒ Hochschule Hannover (Kapitel 06 38)

Fünf Stiftungshochschulen

- ⇒ Universität Göttingen (Kapitel 06 10) und Universitätsmedizin Göttingen (Kapitel 06 12)
- ⇒ Tierärztliche Hochschule Hannover (Kapitel 06 21)
- ⇒ Universität Lüneburg (Kapitel 06 28)
- ⇒ Universität Hildesheim (Kapitel 06 29)
- ⇒ Hochschule Osnabrück (Kapitel 06 33).

Zwei weitere Ausgliederungen

- ⇒ Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG (NPorts – Kapitel 08 30 TGr. 62)
- ⇒ Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF – Kapitel 09 80).

9.2 Glossar

<p>Ausgegliederte Einheiten</p>	<p>Der LRH prüfte insgesamt 35 ausgegliederte Einheiten. Konkret waren das 14 Landesbetriebe ohne Hochschulen, 19 Hochschulen [davon 14, die als Landesbetriebe geführt werden und fünf im Jahr 2003 in die Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts überführte Hochschulen (sog. Stiftungshochschulen)] sowie die Anstalt Niedersächsische Landesforsten und die Niedersachsen Port GmbH & Co. KG. Bei der Auswahl legte der LRH die im Vorbericht des Haushaltsplans enthaltene Übersicht „Ermächtigungen für Personalausgaben“ zugrunde. Alle dort einbezogenen ausgegliederten Einheiten waren Gegenstand der Prüfung. Im Einzelnen zu den ausgegliederten Einheiten siehe Abschnitt 9.1. zurück zur Zusammenfassung</p>
<p>Beschäftigungsmöglichkeiten</p>	<p>Die Beschäftigungsmöglichkeiten umfassen die Gesamtmenge des dauerhaft beschäftigten Personals in Vollzeitäquivalenten. Sie sind bei den ausgegliederten Einheiten – anders als das Beschäftigungsvolumen im Kernhaushalt als Teil der Personalkostenbudgetierung – keine festgelegte, verbindliche Steuerungsgröße. zurück zur Zusammenfassung zurück zum Text</p>
<p>„Übersicht BBS“</p>	<p>Die „Übersicht über Beschäftigungsvolumen, Budget und Stellen (BBS)“ weist kapitelbezogenen Angaben zum Beschäftigungsvolumen, Personalkostenbudget sowie zu den Planstellen und Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst aus.</p>
<p>Übersicht „Ermächtigungen für Personalausgaben“</p>	<p>Die Übersicht über die „Ermächtigungen für Personalausgaben“ (Übersicht PA-Ermächtigungen) bündelt Informationen zu Personalmengen, Personalausgaben und Planstellen. Der Vorbericht des Haushaltsplans enthält diese Übersicht einmal zusammengefasst für alle Einzelpläne insgesamt sowie für jeden Einzelplan gesondert. zurück zur Zusammenfassung zurück zur Ausgangslage zurück zum Text</p>
<p>Hauptgruppe 5</p>	<p>In der Hauptgruppe 5 werden Sachausgaben veranschlagt. Diese können indirekt auch Personalausgaben beinhalten. Beispiele hierfür sind die IT-Ausgaben bzw. die Ausgaben für Beschaffung. Diese werden in</p>

	<p>den Einzelplänen der jeweiligen Auftraggeber als Sachausgaben veranschlagt. zurück zum Text</p>
Hauptgruppe 6	<p>In dieser Hauptgruppe werden u. a. Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen veranschlagt. Im Falle der Stiftungshochschulen nennen sie sich Finanzhilfen. zurück zum Text</p>
Kernhaushalt	<p>Hier werden in der Hauptgruppe 4 (siehe Erläuterung „Personalausgaben der Hauptgruppe 4“) die Ausgaben für das Personal der Landesverwaltung im engeren Sinn veranschlagt.</p> <p>Die Planstellen und Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst sind in den BBS ausgewiesen. Außerdem gilt die Personalkostenbudgetierung, in die das dauerhaft beschäftigte Personal einbezogen ist. zurück zur Zusammenfassung</p>
kw-Vermerke	<p>Haushaltsvermerke über den künftigen Wegfall von Beschäftigungsvolumen und Planstellen.</p> <p>Funktion: Ausgaben und Planstellen sind als künftig wegfallend zu bezeichnen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden (§ 21 Abs. 1 LHO). zurück zum Text</p>
Personalaufwand	<p>Die Doppik bezeichnet als Aufwand ganz allgemein den in Geld bewerteten Ressourcenverbrauch innerhalb einer Rechnungsperiode.</p> <p>Das bedeutet, dass entstandene Verpflichtungen das Jahresergebnis/den Gewinn mindern, auch wenn die Ausgabe (Auszahlung) erst in einem späteren Jahr erfolgt.</p> <p>Diese Betrachtung unterscheidet sich von dem grundsätzlichen einnahme- und ausgabebezogenen Ansatz (Zu- und Abflussprinzip) im Kernhaushalt.</p> <p>Personalaufwand im Sinne der Doppik setzt sich aus Löhnen und Gehältern, aber auch aus sozialen Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung zusammen (§ 275 Abs. 2 Nr. 6 Handelsgesetzbuch). Dazu gehört auch der im Zusammen-</p>

	<p>hang mit der Bildung von Rückstellungen entstandene Aufwand.</p> <p>In den betrachteten ausgegliederten Einheiten ist zu beachten, dass insbesondere im Hochschulbereich Drittmittel als Finanzierungsquelle für den Personalaufwand einen erheblichen Teil des gesamten Personalaufwands ausmachen.</p> <p>zurück zur Ausgangslage zurück zum Text</p>
<p>Personalausgaben der Hauptgruppe 4</p>	<p>In der Hauptgruppe 4 werden die Personalausgaben (insbesondere Bezüge, Beihilfe, Versorgung) des kameralen Kernhaushalts für das Personal der Landesverwaltung im engeren Sinn veranschlagt. Davon umfasst sind das Personal der Ministerien und der nachgeordneten Bereiche, wie z. B. Polizei, Steuerverwaltung, Justiz und Schulen.</p> <p>zurück zum Text Ausgangslage zurück zum Text</p>
<p>Personalausgaben der ausgegliederten Einheiten</p>	<p>Die ausgegliederten Einheiten buchen nicht einnahme- und ausgabebezogen (wie in der Kameralistik), sondern nach dem Prinzip der doppelten Buchführung (Doppik).</p> <p>Die Datenerhebung lehnte der LRH zur Herstellung einer größtmöglichen Vergleichbarkeit an die Differenzierung der Personalausgaben des Kernhaushalts an – also z. B. Bezüge der Beamtinnen und Beamten, Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Mehrarbeitsvergütungen, Sozialversicherungsbeiträge und Zuschläge. Außerdem berücksichtigte der LRH Vorgaben zum Kontenrahmen der „Bilanzierungsrichtlinie – Grundlagen der Buchführung für Hochschulen in staatlicher Verantwortung des Landes Niedersachsen“ (Bilanzierungsrichtlinie). Der LRH erbat des Weiteren eine Aufschlüsselung der Daten nach Finanzierungsquellen, also Landes-, Sonder- und Drittmitteln.</p> <p>Der LRH berücksichtigte die von ihm erhobenen personalausgabenbezogenen Ist-Ausgaben für das zuzuführungsfinanzierte Personal. Er bezog ebenso die Ausgaben für das aus Sondermitteln des Landes finanzierte und des erlösfinanzierten Personals (IT.N, LZN, MPA, MEN) mit ein. Drittmittel, insbesondere der Hochschulen sind nicht berücksichtigt. Hinzu kamen außerdem die pauschalen Erstattungen für Beihilfe</p>

	<p>und Versorgung der Beamtinnen und Beamten der ausgegliederten Einheiten.</p> <p>Die so ermittelten Werte bezeichnet der LRH in diesem Bericht als „Personalausgaben“.</p> <p>Einige ausgegliederten Einheiten sahen sich nicht in der Lage Daten zu liefern. Aus diesem Grund und weil das Datenmaterial der ausgegliederten Einheiten nicht vollständig den Abfragen entsprach, nahm der LRH für die Auswertungen an zahlreichen Stellen Ergänzungen vor und legte teilweise rechnerisch ermittelte Näherungswerte zugrunde.</p> <p>Die Werte für die UMG und die MHH minderte der LRH beispielsweise um die rechnerisch ermittelten Aufwendungen für das Personal für die Krankenhausversorgung, weil dies nicht Aufgabe des Landes ist.⁶⁶ Bei anderen Einheiten erfolgte eine rechnerische Ermittlung auf der Basis der in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Personalaufwands. Um hier den „Landesanteil“ festzustellen, berechnete der LRH das Verhältnis zwischen Drittmittelpersonal und gesamtem Personalbestand. Den o. g. Personalaufwand kürzte der LRH um den ermittelten prozentualen Anteil des Drittmittelpersonals.</p> <p>Für die Vergleiche legte der LRH für diejenigen ausgegliederten Einheiten, die erst nach dem Jahr 2010 errichtet wurden bzw. für die für das Jahr 2010 keine differenzierten Auswertungen nach Finanzierungsquellen generiert werden konnten, rechnerische Werte zugrunde.</p> <p>zurück zum Text</p>
<p>Personalkostenbudgetierung</p>	<p>Die Personalkostenbudgetierung (PKB) ist das zentrale, verbindliche Steuerungsinstrumentarium im Bereich der Personalausgaben des Kernhaushalts.</p> <p>Mit Einführung der Personalkostenbudgetierung im Jahr 1998 wurde das bis dahin geltende System der Veranschlagung und Bewirtschaftung von Personalausgaben mittels Planstellen abgelöst und durch das Beschäftigungsvolumen (Personalmengenvorgabe) und das Personalkostenbudget (Mittelvorgabe) als zentrale Steuerungsinstrumente im Bereich der Personalausgaben ersetzt.</p>

	<p>In diesem System haben die Planstellen „lediglich“ die Funktion der strukturellen Steuerung (Wertigkeit) des beamteten Personals. zurück zum Text</p>
<p>Personalmengen der ausgegliederten Einheiten</p>	<p>Der LRH erhob die personalmengenbezogenen Daten, aufgeschlüsselt nach Finanzierungsquellen, also Landes-, Sonder- und Drittmitteln, und zwar die Summe der Beschäftigungsmöglichkeiten im Soll und Ist – getrennt für beamtetes und tarifbeschäftigtes Personal, besoldungsgruppenspezifisch die Planstellen im Soll und Ist sowie die entgeltgruppenspezifische Ist-Besetzung im Tarifbereich.</p> <p>Der LRH legte den Auswertungen diese Daten für das zuführungsfinanzierte Personal zugrunde. Er bezog ebenso das aus Sondermitteln des Landes finanzierte und das erlösfinanzierte Personal (IT.N, LZN, MPA, MEN) mit ein. Drittmittelpersonal insbesondere der Hochschulen wurde nicht berücksichtigt.</p> <p>Einige der ausgegliederten Einheiten sahen sich nicht in der Lage (alle) Daten in der abgefragten Form zu liefern. Aus diesem Grund und, weil das Datenmaterial der ausgegliederten Einheiten nicht vollständig den Abfragen entsprach, nahm der LRH für die Auswertungen an zahlreichen Stellen Ergänzungen vor und legte teilweise rechnerisch ermittelte Näherungswerte zugrunde. (Siehe hierzu „Personalausgaben der ausgegliederten Einheiten“) zurück zum Text</p>
<p>Planstelle</p>	<p>Planstellen sind Stellen für planmäßige Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter im Sinne des § 17 Abs. 5 LHO i. V. m. § 49 Abs. 1 LHO. Sie sind Voraussetzung für die Beschäftigung von beamtetem Personal auch in den ausgegliederten Einheiten. zurück zur Zusammenfassung</p>
<p>Versorgungsausgaben</p>	<p>Ausgaben für Versorgung der Beamtinnen und Beamten des Landes und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Hinterbliebenen nach dem Niedersächsische Beamtenversorgungsgesetz. Das Land zahlt diese aus dem laufenden Haushalt.</p>

Die Zahlung der Versorgungsbezüge für ehemals in den Landesbetrieben beschäftigte Beamtinnen und Beamte ist gemäß VV Nr. 1.3.8.1 zu § 26 LHO keine Aufgabe des Landesbetriebs. Ähnliches gilt für die Stiftungshochschulen und die NLF.

Die Versorgungsausgaben des Kernhaushalts umfassen daher ebenfalls die Ausgaben für beamtetes Personal, das vor dem Ruhestand bei den ausgegliederten Einheiten eingesetzt war.

[zurück zur Zusammenfassung](#)

9.3 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Personalausgaben des Kernhaushalts und Gesamtausgaben ohne Hauptgruppe 4 des Jahres 2021.	14
Abbildung 2:	Übersicht „Ermächtigungen für Personalausgaben 2023“. (zurück zur Zusammenfassung)	15
Abbildung 3:	Zusammensetzung der Personalausgaben des Kernhaushalts.	17
Abbildung 4:	Entwicklung der Personalausgaben im Kernhaushalt der Jahre 2010 bis 2019 im Ist.	18
Abbildung 5:	Entwicklung der Versorgungsausgaben einschl. Beihilfen in Mio. €	27
Abbildung 6:	Prozentuale Entwicklung des Volumens an Beschäftigung in den ausgegliederten Einheiten (ohne NLF und NPorts GmbH & Co KG) und im Kernhaushalt.	33
Abbildung 7:	Prozentuale Entwicklung des Volumens der Beschäftigung der Jahre 2010 bis 2019 in den Hochschulen, den Landesbetrieben (ohne Hochschulen) und im Kernhaushalt.	34
Abbildung 8:	Prozentuale Entwicklung der Ausgaben der Jahre 2010 bis 2019 für Personal in den ausgegliederten Einheiten (ohne NLF und NPorts GmbH & Co KG) und im Kernhaushalt.	36
Abbildung 9:	Prozentuale Entwicklung der Ausgaben der Jahre 2010 bis 2019 für Personal in den Hochschulen (Landesbetriebe), den Stiftungshochschulen, den Landesbetrieben (ohne Hochschulen) und im Kernhaushalt.	37
Abbildung 10:	Zahl der Planstellen aller Landesbetriebe im Soll und Ist.	38
Abbildung 11:	Zahl der Planstellen im Soll und Ist der geprüften Landesbetriebe (ohne Hochschulen).	39
Abbildung 12:	Vergleich der Beschäftigungsmöglichkeiten des Tarifpersonals und der Planstellen der Landesbetriebe des Einzelplans 03 im Soll und Ist des Jahres 2019.	40
Abbildung 13:	Vergleich Personalaufwand gemäß Übersicht PA-Ermächtigungen und Personalausgaben der Stiftungshochschulen.	49
Abbildung 14:	Übersicht „Ermächtigungen für Personalausgaben 2023“ (Quelle: Haushaltsplan 2023, Vorbericht S. 164)	50