

Niedersächsischer Landesrechnungshof



Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2024

Jahresbericht 2026



Niedersachsen

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2026
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2024 –

Inhaltsübersicht

I	Allgemeines	1
II	Eckdaten Landeshaushalt.....	3
III	Jahresbericht kompakt.....	4
IV	Bemerkungen und Denkschrift.....	12
	Prüfung der Haushaltsrechnung 2024 des Landes Niedersachsen	12
1	Haushaltsrechnung 2024	12
1.1	Vorlage der Haushaltsrechnung.....	12
1.2	Abschluss der Haushaltsrechnung.....	13
1.3	Ausschöpfung der Kreditermächtigungen	15
1.4	Bildung des Einnahmerestes 2024	16
1.5	Bildung des Ausgaberesstes 2024	16
1.6	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe.....	21
1.7	Belege	24
1.8	Globale Minderausgaben.....	25
1.9	Sondervermögen und Rücklagen.....	28
2	Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen.....	31
2.1	Vermögensnachweisung.....	31
2.1.1	Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens	31
2.1.2	Vermögensnachweisung nicht mehr ausreichend.....	32
2.2	Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV	33
2.2.1	Schuldenstand und Kreditaufnahme	33
2.2.2	Einhaltung des Neuverschuldungsverbots („Schuldenbremse“).....	35
2.3	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen.....	40
2.4	Verpflichtungsermächtigungen.....	42
3	Personalhaushalt des Landes: Ein Überblick	44
3.1	Menge des beamteten und tarifbeschäftigten Personals.....	44
3.1.1	Entwicklungen im Kernhaushalt.....	45
3.1.2	Personalstrukturbericht.....	47
3.2	Planstellen für das beamtete Personal.....	49
3.2.1	Kernhaushalt	49
3.2.2	Planstellen in den Ministerialkapiteln – Bilanz der Wahlperioden	50
3.2.3	Landesbetriebe und Hochschulen.....	51
3.3	Ausgaben für Personal	52
3.3.1	Kernhaushalt – Ist-Betrachtung.....	52
3.3.2	Kernhaushalt: Soll-Ist-Vergleich.....	53

3.4	Personalaufwand der Landesbetriebe und Hochschulen	54
3.5	Versorgung	56
	Schwerpunkt Klimaschutz und Klimafolgenanpassung: Wo steht Niedersachsen?	59
4	Verbindliche Ziele für die Treibhausgas-Minderung	59
5	Emissionsentwicklung in Niedersachsen: Anspruch und Wirklichkeit	62
	Die Klimaschutzstrategie	63
6	Klimaneutralität in Niedersachsen.....	63
7	Klimaschutzstrategie: Ehrgeizige Ziele – Wirksamkeit nicht belegt	64
	Strategie 2021: Landesverwaltung auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität	67
8	Handlungsfeld Gebäude: größter Hebel.....	68
8.1	§ 11 NKlimaG: Anforderungen an Gebäude der Landesverwaltung.....	69
8.2	„Klimaschutz jetzt: 4-Punkte-Plan“	70
8.2.1	Effizientes Flächenmanagement: 10 % bis zum Jahr 2030	71
8.2.2	Einsparungen von Büroflächen – unklare Ziele und fehlende Steuerung	71
8.2.3	Klimaschutz: Zielerreichung bei Erhalt aller Finanzämter zweifelhaft.....	77
8.2.4	Wirtschaftlich oder nicht wirtschaftlich – das war hier nicht die Frage: Standorte der hannoverschen Finanzämter	84
8.2.5	Photovoltaik-Offensive: Ziele verfehlt.....	92
8.2.6	Sanierung vor Neubau: Graue Energie nicht konsequent genutzt.....	92
8.2.7	Ressourcenschonende Sekundärbaustoffe spielen bei Hochbaumaßnahmen des Landes keine Rolle.....	93
8.2.8	Priorisierung: „worst first“	97
9	Handlungsfeld Mobilität: Fuhrpark, Dienstreisen und Pendler	98
9.1	Überblick	98
9.2	Klimaschutz im Kultusressort: Dienstreisen	100
10	Verkehr in Niedersachsen: Ziele gefährdet	103
11	Zusammenfassung der Zielerreichung	105
12	Steuerung: Ressortprinzip	105
12.1	Einführung	105
12.2	Klimaschutz und Klimafolgenanpassung – Viel Anspruch, wenig Steuerung.....	106
13	Haushalt: Viel Geld, aber wenig Wirkung?	111
14	Fazit.....	113

	Steuerungsdefizite.....	115
15	Nach 15 Jahren weiterhin Wildwuchs bei der Besoldung hauptberuflicher Präsidiumsmitglieder der Hochschulen	115
16	Krankenhausförderung: Zunehmende Ungleichbehandlung durch veraltete Planbettenzahlen	122
17	Finanzämter gewähren unzulässige Steuervergünstigungen an Ärzte und Journalisten	127
18	Mängel im Beschaffungswesen des Justizministeriums	133
19	Risikomanagement und Interne Revision in Universitätskliniken – bitte angemessen und verbindlich	139
	Organisation und Wirtschaftlichkeit.....	142
20	Neubau der Ärztekammer – unwirtschaftlicher Umgang mit Pflichtbeiträgen	142
21	Wirtschaftlichkeit der Gründung der WohnRaum Niedersachsen GmbH ungewiss	149
22	Baunebenkosten – Kalkulation und Veranschlagung anpassen	154
	Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz.....	159
23	Shared Services in der Landesverwaltung – ungenutztes Potenzial	159
24	Gefährliche Abhängigkeit in der Informationstechnik	165
25	Kinderpornografie mit Künstlicher Intelligenz wirksam bekämpfen	171
26	Unzureichendes Informationssicherheitsmanagement bei Dataport.....	175
V	Nachgehakt	179
1	Dezentrale Systembetriebsräume – immer noch unsicher und nicht wirtschaftlich	180
2	Aus zwei mach vier – alte Rechenzentren noch immer in Betrieb	183
3	Neubeschaffung des Großen Küstenboots der Wasserschutzpolizei: Wird wirklich gut, was lange währt?	186
4	Schulen in freier Trägerschaft: Was kostet das öffentliche Schulwesen?	189
5	Förderung der Schuldnerberatungsstellen: „Anschubfinanzierung“ seit über 30 Jahren	192
6	ARD-Aktuell: Der NDR zahlt immer noch zu viel	195
7	NDR geht Verkauf von Immobilien an – weiteres Potenzial vorhanden	198

I Allgemeines

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) ist ein unabhängiges Organ der Finanzkontrolle. Er ist nur dem Gesetz unterworfen und von Weisungen unabhängig. Die Mitglieder des LRH besitzen richterliche Unabhängigkeit.

Der LRH prüft und überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Darüber hinaus erstrecken sich seine Prüfungen auch auf die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Der LRH verbindet seine Prüfungsfeststellungen mit Forderungen und Empfehlungen. Er verfolgt das Ziel, die geprüften Stellen im Dialog und durch Argumente zu überzeugen. Vollzugskompetenzen stehen dem LRH nicht zu. Auch politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung des LRH.

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der LRH nach § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) jährlich für den Landtag zusammen, soweit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung und für ihre Entlastung wegen der Haushaltsrechnung und des Nachweises über das Vermögen und die Schulden von Bedeutung sein kann. Diese Bemerkungen leitet er dem Landtag und der Landesregierung zusammen mit der nach § 97 Abs. 6 LHO beizufügenden Denkschrift mit weiteren Prüfungsergebnissen zu. Bemerkungen und Denkschrift sind anschließend Gegenstand der parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung.

Auf Grundlage der Prüfung der Haushaltsrechnung durch den LRH entscheidet der Landtag über die Entlastung der Landesregierung und, soweit die Ausführung des Haushalts der Präsidentin des Landtages, dem Präsidenten des Staatsgerichtshofs oder dem Landesbeauftragten für den Datenschutz obliegt, über deren Entlastung.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2024 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

Auf Inhalt und Umfang des Jahresberichts wirkt sich aus, dass die Prüfung sich auf Schwerpunkte beschränken musste und ggf. nur stichprobenweise möglich war. Die Häufigkeit, mit der einzelne Ressorts im Jahresbericht erwähnt sind, rechtfertigt somit keine generellen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in deren Verwaltungszweigen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind nicht in allen Fällen abgeschlossen.

An der Beschlussfassung zum Jahresbericht waren beteiligt:

Präsidentin	Dr. Sandra von Klaeden
Vizepräsidentin	Andrea Schröder-Ehlers
Ministerialdirigent	Dr. Eckart Lantz
Ministerialdirigent	Dr. Berend Lindner
Ministerialdirigentin	Anke Breusing
Ministerialdirigent	Marco Hartrich



Marco Hartrich, Andrea Schröder-Ehlers, Dr. Sandra von Klaeden, Dr. Eckart Lantz, Anke Breusing, Dr. Berend Lindner (Bild: Fotostudio Hahn, Hildesheim)

II Eckdaten Landeshaushalt

Eckdaten	Haushaltsjahr	
	2023	2024
1. Kernhaushalt		
Haushaltsausgleich		
Ist-Einnahmen	42,2 Mrd. €	43,7 Mrd. €
Ist-Ausgaben	42,2 Mrd. €	43,7 Mrd. €
Ausgabereste (gebildet für Folgejahr)	2,8 Mrd. €	2,7 Mrd. €
Gesamtausgaben	45,0 Mrd. €	46,4 Mrd. €
Finanzierungssaldo		
Bereinigte Einnahmen (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	44,3 Mrd. €	43,9 Mrd. €
Bereinigte Ausgaben (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)	40,6 Mrd. €	42,2 Mrd. €
Finanzierungssaldo	3,7 Mrd. €	1,7 Mrd. €
Investitionen		
Investitionsausgaben (Hauptgruppen 7 und 8)	2,4 Mrd. €	2,7 Mrd. €
Investitionsquote ¹ Niedersachsen	5,8 %	6,4 %
Investitionsquote Länderdurchschnitt (ZDL ²)	10,7 %	11,5 %
Verschuldung		
Schuldenstand	64,7 Mrd. €	64,3 Mrd. €
Schuldenstand je Einwohner Niedersachsen (Stab.-Bericht)	7.940 €	8.031 €
Schuldenstand je Einwohner Länderdurchschnitt (Stab.-Bericht)	7.460 €	7.614 €
Steuern und Personal		
Steuereinnahmen (Kapitel 13 01)	33,8 Mrd. €	33,4 Mrd. €
Personalausgaben (HGr. 4)	14,5 Mrd. €	15,6 Mrd. €
2. Sondervermögen und Rücklagen		
Sondervermögen und Rücklagen (Bestände 31.12.)	11,7 Mrd. €	12,0 Mrd. €
davon		
Allgemeine Rücklage	2,5 Mrd. €	4,0 Mrd. €
COVID-19-Sondervermögen	1,5 Mrd. €	1,0 Mrd. €

¹ Die hier dargestellte Investitionsquote entspricht dem Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben gemäß Haushaltsrechnung 2024.

² Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

III Jahresbericht kompakt

Prüfung der Haushaltsrechnung 2024 des Landes Niedersachsen

Haushaltsrechnung 2024 (S. 12)

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2024 schloss ausgeglichen ab. Sie enthielt alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Einnahmen und Ausgaben des Landes um 3,7 %. Sie betrugen jeweils 43,7 Mrd. €. Die über Jahre aufgestauten Ausgabereste gingen leicht zurück, waren aber weiterhin hoch.

Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen (S. 31)

Die Nachweise über das Vermögen und die Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen entsprachen den Vorgaben. Der LRH hält allerdings weiterhin die verkürzte Abbildung des Vermögens – ohne Informationen zum beweglichen und unbeweglichen Vermögen – nicht mehr für ausreichend und zeitgemäß.

Der Schuldenabbau setzte sich im Haushaltsjahr 2024 fort. Im Jahr 2025 sind jedoch neue Schulden von rd. 2,1 Mrd. € und im Jahr 2026 von rd. 1,7 Mrd. € eingeplant.

Personalhaushalt des Landes: Ein Überblick (S. 44)

Das Land baute seinen Personalbestand bereits in den vergangenen Jahren kontinuierlich aus. Im Jahr 2024 erhöhte es ihn im Kernhaushalt noch einmal um 697 Vollzeiteinheiten. Auch dadurch stiegen die Personalausgaben weiter deutlich an. Allein in den Ministerien und der Staatskanzlei kamen seit Beginn der laufenden Wahlperiode 311 Planstellen für Beamtinnen und Beamte hinzu.

Schwerpunkt Klimaschutz und Klimafolgenanpassung: Wo steht Niedersachsen?

Niedersachsen will bis zum Jahr 2040 treibhausgasneutral werden. Dafür wendete das Land bereits viel Geld auf. Trotzdem wird es dieses Ziel voraussichtlich nicht erreichen. Der LRH zeigt, welche Hemmnisse bestehen und welche zusätzlichen Anstrengungen das Land unternehmen muss, wenn es sein Klimaziel noch annähernd erreichen will.

Klimaschutzstrategie: Ehrgeizige Ziele – Wirksamkeit nicht belegt (S. 64)

Die Landesregierung kann die Wirkung und den Nutzen ihrer Klimaschutzstrategie nicht belegen, da vorgeschriebene Erfolgskontrollen unterblieben. 1,8 Mrd. € stellte Niedersachsen allein in den vergangenen fünf Jahren für den Klimaschutz zur Verfügung. Von den knapp 100 Klimaschutzmaßnahmen zielten nur acht auf eine konkrete Senkung der Treibhausgase. Der weitaus größte Teil bestand aus Begleitmaßnahmen ohne messbare Einsparungen wie z. B. Beratungsangebote zur Wärmeplanung oder Bildungsangebote an Schulen. Der LRH empfiehlt, sich auf Maßnahmen zu konzentrieren, die Treibhausgase auch tatsächlich messbar mindern.

Einsparungen von Büroflächen – unklare Ziele und fehlende Steuerung (S. 71)

Die Landesregierung will die Büroflächen der Behörden bis zum Jahr 2030 um mindestens 10 % reduzieren, hat dies aber bislang ungenügend vorbereitet und gesteuert. Klare Vorgaben fehlen. In den Ressorts bestehen unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Umsetzung des Einsparziels. Ein Einsparkonzept legte kein Ressort vor. Unabhängig davon können die Ressorts freigezogene Gebäude nicht eigenständig veräußern oder Behörden z. B. ressortübergreifend unterbringen. Dies ist Aufgabe des Landesliegenschaftsfonds. Der LRH fordert eine gezielte Einbindung des Fonds sowie eine zentrale Steuerung der Umsetzung.

Klimaschutz: Zielerreichung bei Erhalt aller Finanzämter zweifelhaft (S. 77)

Das Finanzministerium hat keine Strategie und keine verlässlichen Daten, um in seinem Geschäftsbereich – wie von der Landesregierung verlangt – mindestens 10 % der Büroflächen einzusparen. Obwohl zahlreiche Finanzämter für viel Geld dringend saniert werden müssten, stellt das Ministerium weder die Struktur noch die Standorte von Finanzämtern infrage. Ein Beispiel: Nach Berechnungen des LRH könnte das Finanzamt Hildesheim-Alfeld seinen Standort in Alfeld aufgeben. Am Standort Hildesheim wäre genug Platz vorhanden.

Wirtschaftlich oder nicht wirtschaftlich – das war hier nicht die Frage: Standorte der hannoverschen Finanzämter (S. 84)

Das Finanzministerium hat die gemeinsame Unterbringung der sieben hannoverschen Finanzämter ohne belastbare Entscheidungsgrundlage verworfen. Zwar bewertete das Ministerium den Umzug in die ehemalige TUI-Zentrale an der Karl-Wiechert-Allee in Hannover zunächst positiv, entschied sich dann jedoch dagegen. Ausschlaggebend war, dass es bei seiner Entscheidung vor allem auf die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abstellte. Gesetzlich geforderte wirtschaftliche Berechnungen, Klimaschutzaspekte und Digitalisierungsvorteile berücksichtigte das Finanzministerium dagegen nicht oder nur unzureichend. Das Finanzministerium hat bislang keine Planung für eine umfassende Sanierung der derzeit genutzten Immobilien – eine Zusammenlegung wäre weiter möglich.

Ressourcenschonende Sekundärbaustoffe spielen bei Hochbaumaßnahmen des Landes keine Rolle (S. 93)

Niedersachsen hinkt beim Einsatz von sogenannten Sekundärbaustoffen hinterher. Während der Bund und weitere Bundesländer solche Recyclingbaustoffe im Hochbau bereits einsetzen, verwendete das Staatliche Baumanagement Niedersachsen diese Baustoffe bislang nicht. Das Land vergibt damit eine Möglichkeit, gesetzlich vorgegebene

Klimaziele wirtschaftlich zu erreichen und Treibhausgasemissionen einzusparen. Der LRH empfiehlt, den Einsatz von Sekundärbaustoffen konsequent voranzutreiben und diesen künftig standardmäßig als alternative Bauweise in allen Bauprojekten zu berücksichtigen.

Klimaschutz im Kultusressort: Dienstreisen (S. 100)

Seit dem Ende der Coronapandemie nahmen die Dienstreisen im Kultusministerium zu – vor allem mit dem Pkw. Diese Praxis steht im Widerspruch zur Klimastrategie des Landes, nach der Dienstreisen nur bei zwingenden dienstlichen Gründen durchzuführen und öffentliche Verkehrsmittel zu bevorzugen sind, um CO₂-Emissionen zu senken.

Klimaschutz und Klimafolgenanpassung – Viel Anspruch, wenig Steuerung (S. 106)

Niedersachsen hat weder beim Klimaschutz noch in der Klimafolgenanpassung ein funktionierendes Monitoring. Gesetzlich vorgeschriebene Berichte fehlen, der Klimarat startete verspätet und dem federführenden Umweltministerium fehlt der Überblick über laufende Maßnahmen. Zudem gibt es keine wirksamen Instrumente für eine ressortübergreifende Steuerung. Der LRH fordert, die Monitoringpflichten umzusetzen und zusätzliche Steuerungsstrukturen einzuführen, etwa einen Lenkungsausschuss auf Staatssekretärebene.

Steuerungsdefizite

Nach 15 Jahren weiterhin Wildwuchs bei der Besoldung hauptberuflicher Präsidiumsmitglieder der Hochschulen (S. 115)

Das Wissenschaftsministerium und die Stiftungsräte der Stiftungshochschulen missachteten mehrfach die bereits im Jahr 2013 festgelegten Grundsätze für die Besoldung der hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder der Hochschulen. Statt des vorgesehenen Messzahlverfahrens wurden Gehälter durch Einzelfallentscheidungen über- oder

unterschriften. Zudem erhielten hauptberufliche Präsidiumsmitglieder zusätzliche Vergütungsanteile ohne rechtliche Grundlage. In diesen Fällen hat die Landesregierung Fragen, wie etwaige Rückforderungen, zu prüfen. Die Entscheidung über die Besoldungshöhe der hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder sollte – wie bei allen anderen Landesbeamtinnen und -beamten auch – im Niedersächsischen Besoldungsgesetz verankert werden.

Krankenhausförderung: Zunehmende Ungleichbehandlung durch veraltete Planbettenzahlen (S. 122)

Die Pauschalförderung der Krankenhäuser basiert auf veralteten Zahlen. Grund ist, dass das Sozialministerium den niedersächsischen Krankenhausplan seit dem Jahr 2019 nicht mehr anhand der tatsächlichen Auslastung fortschrieb. Dabei geht selbst das Ministerium inzwischen von rd. 5.000 überzähligen Betten aus. Rechnerisch werden dadurch jedes Jahr rd. 11,8 Mio. € ineffizient eingesetzt. Zudem werden bedarfsgerecht ausgelastete Kliniken zunehmend benachteiligt. Der LRH fordert eine Aktualisierung des Krankenhausplans, um die Fördermittel des Landes sachgerecht zu verteilen.

Finanzämter gewähren unzulässige Steuervergünstigungen an Ärzte und Journalisten (S. 127)

In über 1.500 Fällen berücksichtigten Finanzämter Beiträge an Versorgungseinrichtungen unzulässig als steuermindernde Sonderausgaben, obwohl bereits der in der Steuererklärung angegebene Beruf nicht auf eine Antragsberechtigung hinwies. Selbst bei bestehender Berechtigung akzeptierten die Finanzämter Beiträge überhöht. Der Steuerausfall beläuft sich in acht Jahren landesweit hochgerechnet auf knapp 15 Mio. €.

Mängel im Beschaffungswesen des Justizministeriums (S. 133)

Das Justizministerium hielt Vergabevorschriften sowie die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht konsequent ein. Mehrfach

beauftragte das Ministerium Handwerker und kaufte Waren, ohne das erforderliche Vergabeverfahren durchzuführen. Zudem leistete es sich vermeidbare Ausgaben. So stattete das Ministerium z. B. zwei Dienstwagen mit der Möglichkeit aus, private Fernsehsender zu empfangen. Das Ministerium hat begonnen, die Mängel abzustellen.

Risikomanagement und Interne Revision in Universitätskliniken – bitte angemessen und verbindlich (S. 139)

Das Risikomanagement und die Interne Revision der beiden niedersächsischen Universitätskrankenhäuser sind nicht organisationsgerecht gestaltet. Klare, angemessene und verbindliche Maßstäbe und Methoden sind dafür notwendig. Das aufsichtführende Wissenschaftsministerium sollte auch im Interesse des Landes zeitnah den normativen Rahmen schaffen.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

Neubau der Ärztekammer – unwirtschaftlicher Umgang mit Pflichtbeiträgen (S. 142)

Die Kosten für den Neubau der Ärztekammer Niedersachsen in Hannover stiegen deutlich. Statt der ursprünglich geplanten Baukosten von 75 Mio. € geht der LRH von mindestens 110 Mio. € aus. Ursache waren u. a. Änderungen in der Detailplanung und zu hohe Qualitätsansprüche der Ärztekammer. Obwohl die Kostensteigerungen seit Jahren absehbar waren, realisierte die Ärztekammer mögliche Einsparungen nicht.

Wirtschaftlichkeit der Gründung der WohnRaum Niedersachsen GmbH ungewiss (S. 149)

Die Landesregierung hat bislang nicht nachgewiesen, dass die WohnRaum Niedersachsen GmbH das am besten geeignete Instrument zur Wohnraumförderung ist. Dies liegt daran, dass die Landesregierung bei der Gründung der Gesellschaft haushaltsrechtliche Vorgaben nicht

einhielt: Die Subsidiaritätsprüfung hat Mängel, ein Wirtschaftlichkeitsnachweis fehlt. Auch das ursprüngliche Ziel von 1.600 Wohnungen wird die Gesellschaft mit den zunächst zur Verfügung gestellten 100 Mio. € verfehlen; die Landesregierung hält zunächst 1.000 Wohneinheiten für realisierbar. Der LRH fordert konkrete Zielvorgaben, einen Wirtschaftlichkeitsnachweis und eine Erfolgskontrolle. Dies gilt umso mehr, weil die Gesellschaft aktuell weitere 300 Mio. € aus dem Landeshaushalt erhalten hat.

Baunebenkosten – Kalkulation und Veranschlagung anpassen (S. 154)

Die Bauverwaltung erhält für ihre eigenen und die bei freiberuflichen Fachplanern in Auftrag gegebenen Leistungen zu wenig Geld. Die Pauschale für diese sogenannten Baunebenkosten müsste von derzeit 22 % auf 30 % der Baukosten erhöht werden, um die tatsächlichen Kosten zu decken. Zudem hat sich das aufwendige Verfahren zur Vorausberechnung der Baunebenkosten bei kleineren Projekten als deutlich zu ungenau und damit als ineffektiv erwiesen. Der LRH empfiehlt, es künftig nur noch bei Bauvorhaben ab 2 Mio. € einzusetzen. Damit würde das Land auch Bürokratie abbauen.

Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz

Shared Services in der Landesverwaltung – ungenutztes Potenzial (S. 159)

Die Landesregierung nutzt das Potenzial zentraler Verwaltungsdienste, sogenannter Shared Services, bislang nicht ausreichend. Eine Befragung von 92 Behörden zeigt deutlichen Bedarf an weiteren zentralen Services, etwa in Künstlicher Intelligenz, Datenschutz und Gesundheitsmanagement. Shared Services bieten die Chance, Ressourcen zu bündeln, Kosten zu senken und die Verwaltung effizienter zu machen. Der LRH empfiehlt, die Organisation der Landesverwaltung auf weitere Optimierungsmöglichkeiten zu überprüfen.

Gefährliche Abhängigkeit in der Informationstechnik (S. 165)

Das Land hat sich erneut von einem externen IT-Dienstleister abhängig gemacht. Anfang der 2000er-Jahre kaufte das Land die Nutzungsrechte an einem Formularserver. Die Software ist inzwischen zentrale Plattform für digitale Verwaltungsdienste. Anpassen und weiterentwickeln kann die Software nur der IT-Dienstleister. Das Land muss bei solch kritischen Anwendungen eine klare Ablösestrategie entwickeln. Und es muss die Datensouveränität und Widerstandsfähigkeit der Landes-IT generell steigern.

Kinderpornografie mit Künstlicher Intelligenz wirksam bekämpfen (S. 171)

Auch eine KI muss regelmäßig trainieren, um verlässlich und effektiv zu arbeiten und so die Polizei bei der Bekämpfung von Kinderpornografie weiterhin zu unterstützen. In Niedersachsen fehlt allerdings eine Rechtsgrundlage, um der KI notwendige Daten für das Training zur Verfügung stellen zu können.

Unzureichendes Informationssicherheitsmanagement bei Dataport (S. 175)

Das Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) von Dataport hat erhebliche Mängel. So fehlten nicht nur belastbare Personalbedarfsbemessungen für den Informationssicherheitsbeauftragten und die weiteren Mitarbeitenden des ISMS. Auch die zur Steuerung des ISMS eingesetzten Kennzahlen waren wirkungslos, da Dataport keine Zielwerte festlegte.

IV Bemerkungen und Denkschrift

Prüfung der Haushaltsrechnung 2024 des Landes Niedersachsen

1 Haushaltsrechnung 2024

Die Haushaltsrechnung 2024 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlichen Angaben.

Der LRH begrüßt den Rückgang des Gesamtvolumens der Ausgabereise. Das nach wie vor sehr hohe Gesamtvolumen von rd. 2,7 Mrd. € lässt allerdings auch für das Jahr 2024 darauf schließen, dass das Land dem Grundsatz einer bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung getragen hat. Der LRH erwartet, dass das Land den eingeschlagenen Weg fortsetzt und das Gesamtvolumen der Ausgabereise weiter reduziert.

1.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2024 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024 –) vom 14.12.2023³ und des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024 – NHG 2024 –) vom 08.02.2024⁴. Es legte die Haushaltsrechnung dem Niedersächsischen Landtag gemäß Artikel 69 Niedersächsische Verfassung (NV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 LHO mit Schreiben vom 15.12.2025⁵ vor und übersandte sie dem LRH gemäß Artikel 70 Abs. 1 NV zur Prüfung. Die Haushaltsrechnung enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

³ Nds. GVBl. S. 301.

⁴ Nds. GVBl. 2024 Nr. 7.

⁵ Drs. 19/9451.

1.2 Abschluss der Haushaltsrechnung

Der Jahresabschluss wies für das Rechnungsjahr 2024 ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) aus. Nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und Ausgabereste des Jahres 2024 ergibt sich folgendes ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§§ 83 LHO, 25 LHO)⁶:

		Einnahmen €	Ausgaben €
a)	Nach dem NHG 2024 beträgt das Haushaltssoll 2024	42.554.234.000,00	42.554.234.000,00
b)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2023 übernommenen Haushaltsreste	2.830.731.950,63	2.830.731.950,63
c)	Summe der Soll-Beträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2023 übernommenen Haushaltsreste (b)	45.384.965.950,63	45.384.965.950,63
d)	Nach der Haushaltsrechnung 2024 betragen die		
	Ist-Einnahmen	43.745.331.555,87	
	Ist-Ausgaben		43.745.331.555,87
e)	Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2024 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2025 übertragen wurden	2.699.858.631,05	2.699.858.631,05
f)	Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2024 verbliebenen Haushaltsreste (e)	46.445.190.186,92	46.445.190.186,92
g)	Gegenüber der Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2023 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
	Mehreinnahme	1.060.224.236,29	
	Mehrausgabe		1.060.224.236,29
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2024 (§ 83 Nr. 2 d LHO)	0,00	

Tabelle 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Abschlusses 2024⁷

⁶ Die Zahlenangaben im Jahresbericht können Rundungsdifferenzen enthalten. Dies gilt insbesondere für Tabellen und Abbildungen. Beträge in Mio. € bzw. Mrd. € sind gerundet.

⁷ Haushaltsrechnung 2024, Nrn. 3, 4.1.1, 4.1.3 des Abschlussberichts.

Das Gesamtsoll des Jahres 2024 einschließlich der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Jahr 2023 von 2.830,7 Mio. € lag bei 45.385 Mio. € (Vorjahr: 44.860,6 Mio. €).

Die Summe der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben einschließlich der aus dem Jahr 2024 in das Jahr 2025 übertragenen Haushaltsreste von 2.699,9 Mio. € betrug jeweils 46.445,2 Mio. € (Vorjahr: 45.004,5 Mio. €). Der Kernhaushalt wurde somit mit Mehreinnahmen und -ausgaben von 1.060,2 Mio. € (Vorjahr: 143,9 Mio. €) abgeschlossen.

Das Haushaltsjahr 2024 schloss mit einem positiven Finanzierungssaldo von 1.727,1 Mio. €. Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Verrechnung der bereinigten Einnahmen (Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge) mit den bereinigten Ausgaben (Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge). Die bereinigten Einnahmen beliefen sich auf 43.921,4 Mio. €. Die bereinigten Ausgaben betrugen 42.194,2 Mio. €.

Der positive Finanzierungssaldo deckte sich zu einem Großteil mit der Zuführung an die Allgemeine Rücklage über 1.517,9 Mio. €.

1.3 Ausschöpfung der Kreditermächtigungen

Für den Haushaltsausgleich 2024 standen Kreditermächtigungen von 10 Mrd. € zur Verfügung. Von den Ermächtigungen wurden 9,6 Mrd. € für den Haushaltsausgleich in Anspruch genommen.

Zusammensetzung und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen stellen sich wie folgt dar:

a) Zusammensetzung der Kreditermächtigungen 2024	€
Einnahmerest aus dem Vorjahr 2023	2.773.578.217,36
Negativbetrag ⁸ gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 b) HG 2024	6.907.603.247,97
Tilgungsverpflichtung 2024 (negative Kreditermächtigung)	-118.287.000,00
Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) HG 2024	444.235.122,83
Summe	10.007.129.588,16
b) Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2024	€
Bedarf und Inanspruchnahme für den Ist-Ausgleich (Rückgebuchte Kredite)	6.964.721.263,76
Bedarf und Inanspruchnahme für den Soll-Ausgleich (Einnahmerest 2024)	2.598.173.201,57
Summe	9.562.894.465,33
c) Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen	€
Summe zu a) abzgl. Summe zu b)	444.235.122,83
d) Verwendung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen	€
Übertragung einer Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) HG <u>2025</u>	444.235.122,83

Tabelle 2: Ausschöpfung der Kreditermächtigungen im Haushaltsjahr 2024

Von den Kreditermächtigungen schöpfte das Land somit wie im Vorjahr 444,2 Mio. € nicht aus. Dieses Volumen übertrug es gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) Haushaltsgesetz 2025 in das Haushaltsjahr 2025. Zudem wurde wie im Vorjahr über eine Zuweisung aus dem COVID-

⁸ Der Negativbetrag ist der Betrag, der von den vorgenommenen Tilgungen im Haushaltsjahr 2024 bis zum 31.12.2024 über vorhandene Liquidität unterjährig vorfinanziert wurde. Der Negativbetrag entspricht somit einer noch offenen Kreditermächtigung, die für den Haushaltsabschluss zur Verfügung steht.

19-Sondervermögen in der Schuldenverwaltung ein Betrag von 254 Mio. € für die Tilgung von Notlagenkrediten vereinnahmt. Diese Zuweisung reduzierte den in der vorstehenden Tabelle ausgewiesenen Negativbetrag und verringerte somit die für den Haushaltsausgleich zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen.

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

1.4 Bildung des Einnahmerestes 2024

Die für das Jahr 2024 gebildeten und in das Jahr 2025 übertragenen Einnahmereste beliefen sich auf 2.699,86 Mio. €. Im Vergleich zum Vorjahr verringerten sich die Einnahmereste um 130,87 Mio. €. Die Einnahmereste bestanden zu einem Großteil aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen von 2.598,17 Mio. €, für die im Einzelplan 13 ein Einnahmerest gebildet wurde. Die sonstigen Einnahmereste betrugen in Summe 101,69 Mio. € und setzten sich insbesondere aus Einnahmeresten in den Einzelplänen 08 und 15 zusammen.

Der LRH prüfte die Bildung des Einnahmerestes aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen im Einzelplan 13. Da Kreditermächtigungen in entsprechender Höhe nach § 18 Abs. 1 LHO verfügbar waren, ist die Bildung dieses Einnahmerestes nicht zu beanstanden.

1.5 Bildung des Ausgaberesstes 2024

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

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

Die im Jahr 2024 gebildeten und somit in das Jahr 2025 übertragenen Ausgabereste betrugen 2.699,86 Mio. € und sind damit gegenüber dem Vorjahresbetrag von 2.830,73 Mio. € um 130,87 Mio. € gesunken.

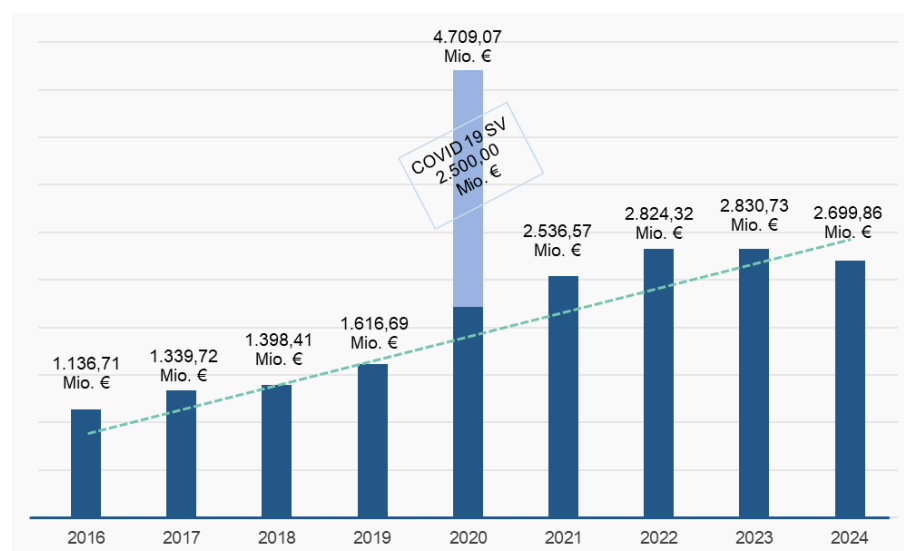


Abbildung 1: Übertragene Ausgabereste in den Jahren 2016 bis 2024

Wie die vorstehende Abbildung verdeutlicht, wuchs das Gesamtvolumen der Ausgabereste in den Jahren 2016 bis 2023 kontinuierlich an. Bei dieser Betrachtung ist ein Sondereffekt zu berücksichtigen, der sich im Jahr 2020 buchungstechnisch aus einer Zuführung von 2,5 Mrd. € an das COVID-19-Sondervermögen ergab und in den grafisch dargestellten 4,7 Mrd. € enthalten ist. Der in den vergangenen Jahren festzustellende kontinuierliche Anstieg der Ausgabereste setzte sich im Jahr 2024 erstmalig nicht fort. Das Gesamtvolumen der Ausgabereste befand sich im Jahr 2024 zwar unterhalb des Gesamtvolumens der Jahre 2022 und 2023, aber weiterhin deutlich über den Werten der Jahre bis 2020.

Im Verhältnis zu den Ist-Ausgaben gemäß § 82 Nr. 1 b LHO⁹ ergab sich für die Ausgabereste im Jahr 2024 eine Quote von 6,2 %. Diese lag unterhalb der Quoten für die Jahre 2021, 2022 und 2023. Die höchste Quote stammte mit 7,2 % aus dem Jahr 2022. In den Jahren 2016 bis 2020 lag die Quote stets unter einem Wert von 5,5 %. Die Quoten wurden hierbei nicht nur durch das Gesamtniveau der Ausgabereste, sondern auch durch unterschiedlich starke Anstiege bzw. Rückgänge bei den Ist-Ausgaben beeinflusst.

Einzelplan	Ausgabereste			Veränderung
	Übertragen nach 2024 (HR 2024, Abschlussbericht, Nr. 4.2.3, Spalte 2)	Gebildet für 2024/ zu übertragen nach 2025 (HR 2024, Abschlussbericht, Nr. 4.2.3, Spalte 3)	Übertragen nach 2025 (inkl. etwaiger Umbuchungen zwischen Einzelplänen)	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
LT	0,54	0,37	0,37	-0,18
StK	1,77	1,58	1,58	-0,19
MI	223,10	253,94	253,94	30,83
MF	60,22	57,27	57,27	-2,95
MS	237,29	350,40	350,40	113,11
MWK	323,36	347,47	347,47	24,11
MK	923,53	837,74	837,74	-85,80
MW	416,50	421,92	420,51	5,42
ML	47,67	52,09	51,56	4,43
MJ	48,82	40,74	40,74	-8,08
StGH	--	--	--	--
AFV¹⁰	265,71	99,23	100,63	-166,48
LRH	--	--	--	--
MU	103,85	113,48	114,01	9,63
MB	22,74	22,95	22,95	0,21
LfD	0,48	0,48	0,48	--
Hochbau	155,16	100,21	100,21	-54,95
Summe	2.830,73	2.699,86	2.699,86	-130,87

Tabelle 3: Verteilung der Ausgabereste inkl. Veränderungen auf die Einzelpläne

⁹ Haushaltsrechnung 2024, Nr. 4.1.1 des Abschlussberichts.

¹⁰ Die Abkürzung AFV steht für Allgemeine Finanzverwaltung.

Wie sich die für das Haushaltsjahr 2024 gebildeten Ausgabereste auf die Einzelpläne verteilen, zeigt die Spalte 3 der vorstehenden Tabelle.

Sofern bei der Übertragung der für das Jahr 2024 gebildeten Ausgabereste zwischen Einzelplänen Umbuchungen erfolgten, zeigt dies die Spalte 4 der vorstehenden Tabelle. Umbuchungen treten beispielsweise auf, wenn ein Kapitel als Folge einer Aufgabenverlagerung einem anderen Einzelplan zugeordnet wird. Bei der Übertragung in das Jahr 2025 kam es zu Umbuchungen zwischen den Einzelplänen des Wirtschaftsministeriums (MW), Landwirtschaftsministeriums (ML), Umweltministeriums (MU) und der Allgemeinen Finanzverwaltung (AFV). Im Verhältnis zu den jeweils gebildeten Ausgaberesten bewegten sich die Umbuchungen bei den vier Einzelplänen zwischen 0,3 % und 1,4 %.

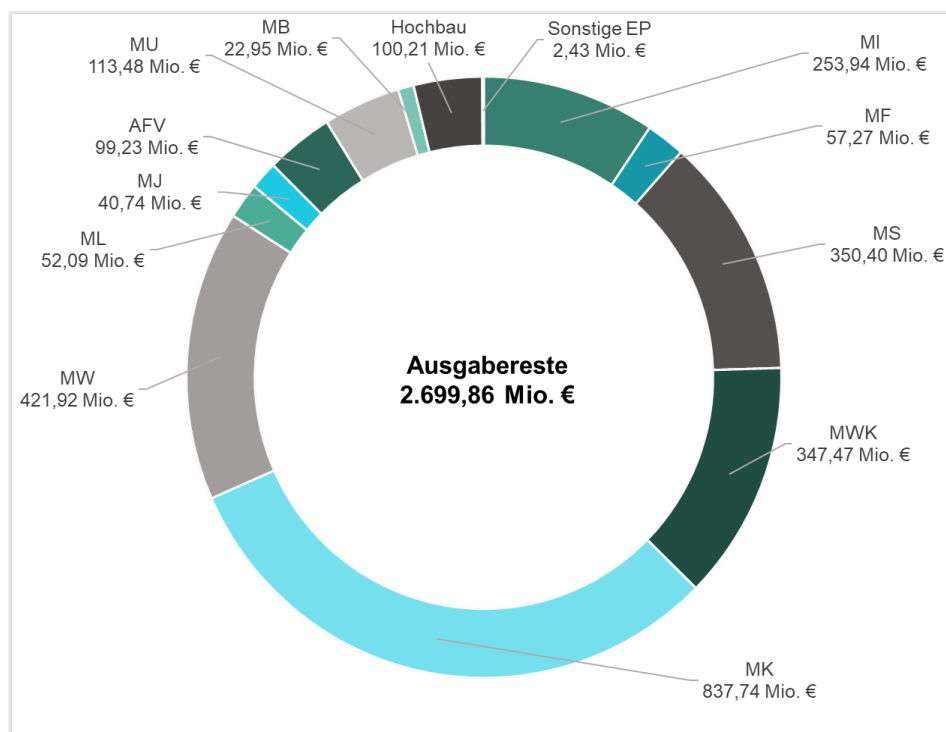


Abbildung 2: Im Jahr 2024 gebildete Ausgabereste je Ressort

Zur Veranschaulichung der Verteilung der Ausgabereste auf die Ressorts dient die vorstehende Abbildung. Die im Kultusministerium (MK) gebildeten Ausgabereste betrugen rd. 31 % des Gesamtvolumens. Gemeinsam mit den gebildeten Ausgaberesten im Wirtschafts-

ministerium (MW), Wissenschaftsministerium (MWK) und Sozialministerium (MS) ergibt sich ein Anteil von rd. 72,5 %.

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

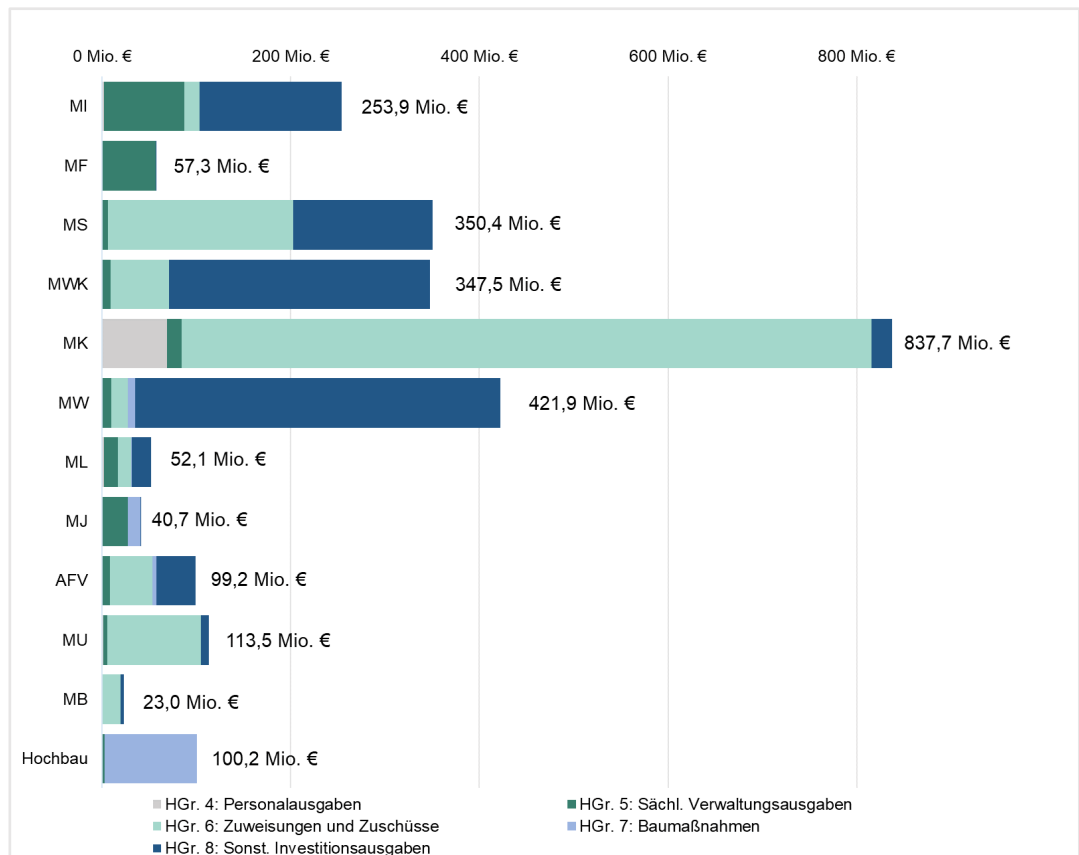


Abbildung 3: Ausgabereste der Ressorts nach Hauptgruppen

Ein Vergleich der Ressorts zeigt, dass sich die Ausgabereste unterschiedlich zusammensetzten: Im Kultusministerium, Sozialministerium und Umweltministerium beruhten die Ausgabereste zu einem Großteil auf Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (HGr. 6). Die Ausgabereste im Innenministerium, Wissenschaftsministerium und Wirtschaftsministerium hingegen waren vor allem auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) zurückzuführen.

Der LRH begrüßt den Rückgang des Gesamtvolumens der Ausgabe-reste. Das nach wie vor sehr hohe Gesamtvolumen von rd. 2,7 Mrd. € lässt allerdings auch für das Jahr 2024 darauf schließen, dass das Land dem Grundsatz einer bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung getragen hat. Die Anforderungen an die Bedarfsprüfung für die Bildung von Ausgaberesten sind zwingend einzuhalten. Ansätze für konkrete Handlungsbedarfe kann beispielsweise eine Analyse auf Ebene der Hauptgruppen liefern. Der LRH erwartet, dass das Land den eingeschlagenen Weg fortsetzt und das Gesamtvolumen der Ausgabereste weiter reduziert.

1.6 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe

Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Sie darf nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden (§ 37 Abs. 1 LHO). Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der nachträglichen Billigung des Landtages (§ 37 Abs. 4 LHO). Den Antrag auf nachträgliche Billigung stellte das Finanzministerium mit Schreiben vom 15.12.2025.

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe weist die Anlage I des Abschnitts I der Haushaltsrechnung insgesamt 356.089.947,05 € (Vorjahr: 491.863.984,97 €) aus.

	2023 €	2024 €	Veränderung €
Überplanmäßige Ausgaben	319.437.708,31	319.139.537,93	-298.170,38
Außerplanmäßige Ausgaben	172.425.979,88	36.626.359,09	-135.799.620,79
Vorgriffe	296,78	324.050,03	323.753,25
Summe	491.863.984,97	356.089.947,05	-135.774.037,92

Tabelle 4: Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Haushaltsvorgriffen in den Jahren 2023 und 2024

Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Jahr 2024 um rd. ein Viertel. Sie verteilten sich wie folgt auf die Einzelpläne:

Einzelplan		Überplanmäßige Ausgaben €	Vorgriffe €	Außerplanmäßige Ausgaben €	zusammen €	davon unzulässig €
01	Landtag	39.386,62	0,00	0,00	39.386,62	0,00
02	Staatskanzlei	916.361,87	0,00	1.080,73	917.442,60	3.750,00
03	Innenministerium	65.518.153,53	0,00	19.050,49	65.537.204,02	697.960,94
04	Finanzministerium	2.912.187,95	0,00	0,00	2.912.187,95	299,79
05	Sozialministerium	54.874.603,73	0,00	1.865.610,02	56.740.213,75	96.627,14
06	Wissenschaftsministerium	10.147.085,81	0,00	0,00	10.147.085,81	39.468,62
07	Kultusministerium	40.341.835,06	7.500,00	100.614,06	40.449.949,12	104.625,48
08	Wirtschaftsministerium	3.378.242,30	0,00	5.121.830,59	8.500.072,89	638.397,92
09	Landwirtschaftsministerium	20.685.249,04	310.000,00	28.428.673,45	49.423.922,49	14.480.000,00
11	Justizministerium	16.214.924,74	6.253,25	114.420,39	16.335.598,38	107.400,90
13	Allgemeine Finanzverwaltung	87.319.853,89	0,00	0,00	87.319.853,89	116.148,99
14	Landesrechnungshof	86.892,32	0,00	0,00	86.892,32	0,00
15	Umweltministerium	16.557.333,62	296,78	806.972,36	17.364.602,76	209.278,77
16	Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten	85.379,52	0,00	165.905,50	251.285,02	0,00
17	Landesbeauftragter für den Datenschutz	24.708,86	0,00	2.201,50	26.910,36	0,00
20	Hochbauten	37.339,07	0,00	0,00	37.339,07	37.339,07
Gesamt		319.139.537,93	324.050,03	36.626.359,09	356.089.947,05	16.531.297,62

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

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen im Innenministerium (Einzelplan 03) und im Finanzministerium im Bereich der Allgemeinen Finanzverwaltung (Einzelplan 13) an:

- 31,8 Mio. € für Erstattungen von Verwaltungsausgaben an Gemeinden (Kapitel 03 26 Titel 633 11),
- 14,8 Mio. € als Finanzhilfe an den Landessportbund Niedersachsen e. V. nach dem Niedersächsischen Sportfördergesetz (Kapitel 03 31 Titel 684 62),
- 11,4 Mio. € für Beihilfen aufgrund Beihilfenvorschriften für Versorgungsempfängerinnen/-empfänger und Hinterbliebene, soweit nicht Funktion 048, 058, 068, 118 oder 138 (Kapitel 13 50 Titel 446 11),
- 17,4 Mio. € für Beihilfen aufgrund Beihilfenvorschriften für Versorgungsempfängerinnen/-empfänger und Hinterbliebene für den Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung (Kapitel 13 50 Titel 446 20),
- 24,4 Mio. € für Beihilfen aufgrund Beihilfenvorschriften für Versorgungsempfängerinnen/-empfänger und Hinterbliebene für den Bereich Schulen (Kapitel 13 50 Titel 446 23).

Die höchsten außerplanmäßigen Ausgaben fielen im Landwirtschaftsministerium (Einzelplan 09) an. Hier wurden 28,3 Mio. € an den Wirtschaftsförderfonds für den ökologischen Bereich (Kapitel 09 80 Titel 884 11) zugewiesen.

Für 29 Fälle (Vorjahr: 30 Fälle) mit Ausgaben von 16.531.297,62 € (Vorjahr: 18.375.167,92 €) fehlte die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums. Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Finanzministeriums verstoßen gegen § 37 Abs. 1 LHO.

Die höchste Ausgabe ohne die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums erfolgte im Landwirtschaftsministerium (Einzelplan 09). Gegenstand war eine Zuweisung über 14,5 Mio. € für Investitionen an Zweckverbände (Kapitel 09 04 Titel 887 61). Die Haushaltsüberschreitung beruhte auf einer unzulässigen Bildung und Übertragung eines Ausgaberestes in das Haushaltsjahr 2025. Hierdurch vermied das Landwirtschaftsministerium einen vorübergehenden Förderstopp im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Ein finanzieller Schaden für den Landeshaushalt wurde hier nach Beendigung der vorläufigen Haushaltsführung des Bundes durch die nachträgliche Erstattung des Bundesanteils abgewendet.

Der LRH fordert die Ressorts auf, die Vorgaben der LHO einzuhalten und bei künftigen Überschreitungen die Einwilligung des Finanzministeriums einzuholen.

1.7 Belege

Der LRH prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2024 im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Belegführung zu Einnahmen und Ausgaben. Die Prüfung basierte auf einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren.

Insgesamt prüfte der LRH bei 30 Dienststellen des Landes 1.966 Anordnungen. Die Prüfung beinhaltete sowohl die einzelnen Auszahlungs- bzw. Annahmeanordnungen als auch jeweils die zugehörigen begründenden Unterlagen.

Die auf diese Weise gewonnenen Ergebnisse ließen eine repräsentative Bewertung der gesamten Belegführung des Haushaltsjahres zu. Trotz einiger Beanstandungen kommt der LRH auf Basis einer Gesamtbetrachtung zu dem Ergebnis, dass die Belegführung des Landes geordnet ist. Über die Hälfte aller Beanstandungen war auf die beiden Beanstandungsarten „Fälligkeit fehlerhaft“ und „Belegentwertung unvollständig/fehlend“ zurückzuführen.

1.8 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Haushaltsvollzug auszugleichen sind. Es handelt sich um eine pauschale Einsparverpflichtung, die in den Einzelplänen ausgebracht wird. Globale Minderausgaben stellen eine Ausnahme vom Grundsatz der Einzelveranschlagung gemäß § 17 Abs. 1 LHO dar.

Im Haushaltsplan 2024 veranschlagte das Land Globale Minderausgaben von 183,1 Mio. € (Vorjahr: 181,4 Mio. €).

Die Globalen Minderausgaben unterteilen sich in

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

Ressortspezifische Zuschussminderungen wirken wie Globale Minderausgaben. Sie sind in den Einzelplänen veranschlagt (Gruppe 972) und von den Ressorts zu erwirtschaften. Die im Jahr 2020 begonnene Veranschlagung der Ressortspezifischen Zuschussminderungen setzte das Land auch im Haushaltsjahr 2024 fort.

Im Vergleich zum Vorjahr veranschlagte das Land Globale Minderausgaben und Ressortspezifische Zuschussminderungen im Jahr 2024 wie folgt:

Einzelplan		GMA 2024 €	RZM 2024 €	Gesamt 2024 €	Gesamt 2023 €	Ver- änderung €
02	Staatskanzlei	0	91.000	91.000	91.000	0
03	Innen- ministerium	3.158.000	6.296.000	9.454.000	8.046.000	1.408.000
04	Finanz- ministerium	0	1.851.000	1.851.000	1.851.000	0
05	Sozial- ministerium	12.137.000	9.078.000	21.215.000	20.660.000	555.000
06	Wissenschafts- ministerium	13.423.000	0	13.423.000	5.423.000	8.000.000
07	Kultus- ministerium	69.490.000	18.420.000	87.910.000	24.400.000	63.510.000
08	Wirtschafts- ministerium	7.244.000	2.114.000	9.358.000	9.114.000	244.000
09	Landwirtschafts- ministerium	0	1.049.000	1.049.000	3.500.000	-2.451.000
11	Justiz- ministerium	0	0	0	0	0
13	Allgemeine Finanz- verwaltung	38.000.000	0	38.000.000	107.661.000	-69.661.000
15	Umwelt- ministerium	0	620.000	620.000	520.000	100.000
16	Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten	0	89.000	89.000	89.000	0
Gesamt		143.455.000	39.608.000	183.063.000	181.355.000	1.708.000

Tabelle 6: Veranschlagung der Globalen Minderausgaben (GMA) und Ressortspezifischen Zuschussminderungen (RZM) im Jahr 2024

Die Globalen Minderausgaben erhöhten sich im Jahr 2024 mit 1,7 Mio. € deutlich moderater als im Vorjahr (10,6 Mio. €). Wie bereits im Jahr 2023 wurden auch im Jahr 2024 in fast allen Einzelplänen Globale Minderausgaben bzw. Ressortspezifische Zuschussminderungen ausgebracht und entsprechend erwirtschaftet. Eine Ausnahme bildete u. a. der Einzelplan des Justizministeriums, in dem weder eine Globale Minderausgabe noch eine Ressortspezifische Zuschussminderung veranschlagt war.

Bereits im Jahresbericht 2020 forderte der LRH die Landesregierung auf, anstelle der Globalen Minderausgaben die Ansätze bei den einzelnen Haushaltsstellen zu verringern.¹¹ Der Landtag teilte die Auffassung des LRH, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung von Haushaltsmitteln nur bedingt Rechnung getragen werde. Er forderte die Landesregierung auf, weitgehend auf die Ausbringung von Globalen Minderausgaben zu verzichten.¹²

Der LRH stellte fest, dass die Globalen Minderausgaben in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen sind. Im Jahr 2024 betrugen sie mit 183,1 Mio. € etwa das 2,7-fache des Jahres 2018. Die Haushaltsansätze liegen für das Jahr 2025 bei 224,3 Mio. € und für das Jahr 2026 bei 221,1 Mio. €. Die Mittelfristige Planung sieht für die Jahre 2027 bis 2029 jährliche Steigerungen der Globalen Minderausgaben von rd. 100 Mio. € vor. Mittelfristig ist somit ein weiterer deutlicher Anstieg um rd. 300 Mio. € absehbar. Bereits in seiner Stellungnahme zum Haushaltsplanentwurf 2026 kritisierte der LRH den geplanten drastischen Anstieg der Globalen Minderausgaben, da dieses Element der Flexibilisierung des Haushalts das Budgetrecht des Parlaments einschränkt. Unter der fehlenden Einzelveranschlagung leidet die Nachvollziehbarkeit des Haushalts.

Die Landesregierung ist der Forderung des Landtages aus dem Jahr 2020, auf die Ausbringung der Globalen Minderausgaben weitgehend zu verzichten, bisher nicht nachgekommen. Stattdessen ist eine weitere signifikante Steigerung vorgesehen. Der LRH weist erneut darauf hin, dass es zur Förderung der Transparenz – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – angezeigt ist, anstelle der veranschlagten Globalen Minderausgaben die Ansätze bei den einzelnen Haushaltsstellen zu reduzieren.

¹¹ Jahresbericht 2020, 1. Teil, S. 10 „Globale Minderausgaben“.

¹² Drs. 18/7601, Nr. 2 der Anlage.

1.9 Sondervermögen und Rücklagen

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

Nach der Übersicht über die „Einnahmen und Ausgaben sowie Bestände an Sondervermögen und Rücklagen“¹³ ergaben sich zum jeweiligen Jahresende folgende Bestände:

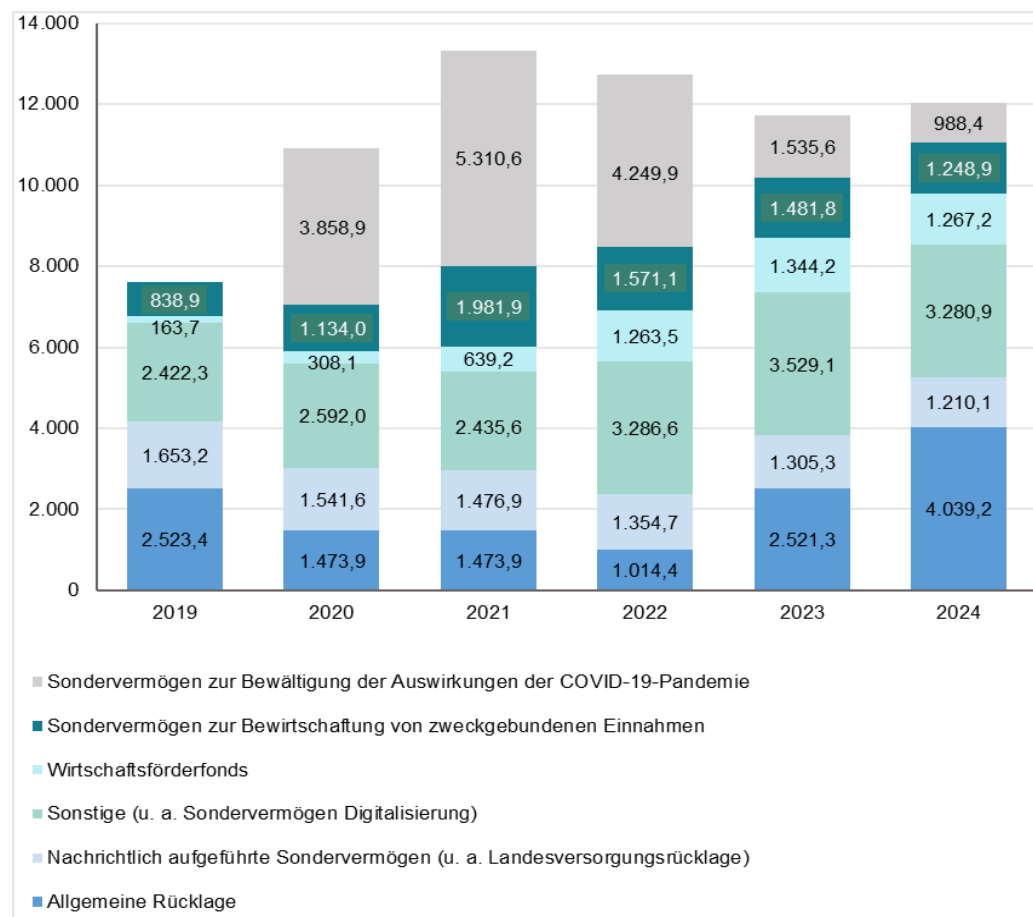


Abbildung 4: Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen (in Mio. €) in den Jahren 2019 bis 2024¹⁴

¹³ Haushaltsrechnung 2024, Abschnitt III, S. 11.

¹⁴ In der Position „Sonstige“ ist auch das Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung enthalten.

Der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen stieg in den Jahren 2019 bis 2021 von 7.601,5 Mio. € auf 13.318,2 Mio. € und verringerte sich zum 31.12.2024 auf 12.034,7 Mio. €. Dieser Wert entspricht in etwa dem Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre.

Die Steigerung bis zum Jahr 2021 war insbesondere auf das im Jahr 2020 errichtete „Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“¹⁵ zurückzuführen. Der Bestand dieses Sondervermögens reduzierte sich in den Folgejahren deutlich.

Im Jahr 2024 regelte das Land gesetzlich, dass sämtliche nicht für Zwecke des COVID-19-Sondervermögens benötigten verbleibenden Mittel für die vorzeitige Tilgung der aufgenommenen Notlagenkredite einzusetzen sind. Bereits im Jahr 2023 wurden Notlagenkredite über 2.145 Mio. € aus dem COVID-19-Sondervermögen getilgt. Im Jahr 2024 wurden weitere 254 Mio. € vorzeitig getilgt.

Zum 31.12.2024 belief sich der Bestand im COVID-19-Sondervermögen auf 988,4 Mio. €. Dieser Bestand steht zur Ausfinanzierung bestehender Verpflichtungen aus Förderprogrammen, Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge und zur Stärkung des Gesundheitswesens, für bestimmte Bauausgaben, für Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz sowie für Anwalts- und Gerichtskosten zur Verfügung.

Der Bestand der übrigen Sondervermögen und Rücklagen (ohne COVID-19-Sondervermögen) stieg in den Jahren 2020 bis 2024 kontinuierlich an. Ein wesentlicher Faktor für den Anstieg im Jahr 2024 war die erneute Aufstockung der Allgemeinen Rücklage.

¹⁵ COVID-19-Sondervermögensgesetz vom 12.05.2020 (Nds. GVBl. S. 108), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.05.2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 22).

Der Bestand der Allgemeinen Rücklage entwickelte sich wie folgt:

	2019 Mio. €	2020 Mio. €	2021 Mio. €	2022 Mio. €	2023 Mio. €	2024 Mio. €
Stand: 01.01.	2.542,3	2.523,4	1.473,9	1.473,9	1.014,4	2.521,3
Zuführung	1.431,1	0,0	0,0	0,0	1.506,9	1.517,9
Entnahme	1.450,0	1.049,5	0,0	459,5	0,0	0,0
Stand: 31.12.	2.523,4	1.473,9	1.473,9	1.014,4	2.521,3	4.039,2

Tabelle 7: Entwicklung der Allgemeinen Rücklage in den Jahren 2019 bis 2024

Aus dem Jahresergebnis 2024 führte das Land der Allgemeinen Rücklage 1.517,9 Mio. € zu. Die Mittelfristige Planung 2025 bis 2029 sieht Rücklagenentnahmen von insgesamt 3,1 Mrd. € vor. Bis Ende des Jahres 2029 soll die Allgemeine Rücklage somit plangemäß auf 0,9 Mrd. € abschmelzen. Die Entnahmen sollen das landeseigene Investitions- und Kommunalstärkungspaket¹⁶ finanzieren.

¹⁶ Gemäß Ausführungen der Landesregierung dient das landeseigene Investitions- und Kommunalstärkungspaket der Finanzierung bedeutender investiver Maßnahmen in zentralen Zukunftsfeldern sowie einer gezielten finanziellen Unterstützung der Kommunen. Es weist ein planerisches Volumen von rd. 5 Mrd. € auf und soll die vom Bund über das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) zur Verfügung gestellten Mittel von rd. 9,4 Mrd. € flankieren.

2 Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

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

Die Vermögensnachweisung in Abschnitt II der Haushaltsrechnung beschränkt sich auf die Abbildung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens. In dieser Form bildet der Vermögensnachweis nur einen sehr kleinen Ausschnitt des Vermögens ab. Der LRH hält diese verkürzte Vermögensnachweisung nicht mehr für ausreichend. Landtag und Öffentlichkeit sollten eine verlässliche und verständliche Übersicht zur Struktur und Entwicklung des Vermögens des Landes erhalten.

Der Schuldenabbau der vergangenen Jahre erreichte im Haushaltsjahr 2024 ein vorläufiges Ende. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die im Jahr 2025 beschlossene grundgesetzliche Lockerung der Schuldenbremse. Für die Jahre 2025 und 2026 plant das Land, die neue Möglichkeit einer strukturellen Nettokreditaufnahme von jeweils über 1,4 Mrd. € voll in Anspruch zu nehmen.

2.1 Vermögensnachweisung

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

Nach Artikel 69 Satz 2 NV ist über das Vermögen und die Schulden Rechnung zu legen oder ein anderer Nachweis zu führen. Den Inhalt regelt das Finanzministerium nach § 86 LHO im Einvernehmen mit dem LRH. Der Nachweis über die Forderungen des Landes – einschließlich der Sondervermögen – aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften wird nach Verwaltungsvorschrift Nr. 5 zu § 73 LHO

vom Finanzministerium geführt. Das in der Haushaltsrechnung dargestellte Forderungsvermögen¹⁷ wies am Ende des Haushaltsjahres 2024 einen Bestand von 2.863.813.298,44 € aus.

2.1.2 Vermögensnachweisung nicht mehr ausreichend

Das Land entschied sich vor rd. 40 Jahren, einen „anderen Nachweis“ gemäß Artikel 69 NV zu führen. Die Vermögensnachweisung beschränkt sich seitdem auf die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“. Der in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Bestand von rd. 2,9 Mrd. € umfasst damit lediglich einen sehr kleinen Ausschnitt des Vermögens des Landes. Insbesondere fehlen in der Haushaltsrechnung Informationen zu Vermögen in Form von Gebäuden und Infrastruktur wie z. B. Straßen.

Allein durch die Angaben in Abschnitt II der Haushaltsrechnung erhält der Landtag keinen vollständigen Überblick über die Vermögenslage des Landes. Der LRH hält es für erforderlich, dass Landtag und Öffentlichkeit eine verlässliche und verständliche Übersicht zur Struktur und Entwicklung des Landesvermögens erhalten. Bereits im Jahresbericht 2024 forderte der LRH die Entwicklung einer Zielvorstellung für die Darstellung des Landesvermögens für Zwecke der Rechnungslegung. Der Landtag folgte dieser Forderung und fasste einen entsprechenden Beschluss.¹⁸ In ihrer Antwort vom 17.06.2025¹⁹ stellte die Landesregierung verschiedene Änderungen zur Darstellung des Vermögens in Aussicht, die schrittweise – nach Möglichkeit beginnend in der Haushaltsrechnung 2025 – umgesetzt werden sollen. Der LRH wertete die Antwort der Landesregierung als Zwischenbericht. Mit Beschluss vom 11.09.2025²⁰ forderte der Landtag die Landesregierung auf, bis zum 31.12.2026 über die in der Haushaltsrechnung 2025 umgesetzten Veränderungen zu berichten. Aus Sicht des LRH bleibt die weitere Entwicklung somit abzuwarten.

¹⁷ Haushaltsrechnung 2024, Abschnitt II, S. 3.

¹⁸ Drs. 19/5408, Nr. 3 der Anlage.

¹⁹ Drs. 19/7594.

²⁰ Drs. 19/8378.

2.2 Nachweisung der Verschuldung und Kreditaufnahme gemäß Artikel 71 NV

2.2.1 Schuldenstand und Kreditaufnahme

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

Schulden	Zu Beginn des HH-Jahres 2024 €	Zum Ende des HH-Jahres 2024 €	Veränderung €
1. Wertpapierschulden	46.025.000.000	44.475.000.000	-1.550.000.000
davon Landesschatzanweisungen	46.025.000.000	44.475.000.000	-1.550.000.000
2. Kredite	10.468.809.748	9.843.151.001	-625.658.747
davon bei der gesetzlichen Sozialversicherung	1.022.584	1.022.584	0
bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	69.000.000	70.000.000	1.000.000
bei Kreditinstituten	6.811.894.703	6.421.703.901	-390.190.802
beim sonstigen inländischen Bereich	3.586.892.461	3.350.424.516	-236.467.945
Kreditmarktschulden nach SFK 4²¹ (Statistisches Bundesamt)	56.493.809.748	54.318.151.001	-2.175.658.747
3. Rückgebuchte Kreditmarktschulden	4.985.901.142	6.964.721.264	1.978.820.122
4. Übertragene Kreditermächtigungen	3.217.813.341	3.042.408.325	-175.405.016
davon zum Ausgleich des Haushalts	2.773.578.218	2.598.173.202	-175.405.016
nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) HG 2025	444.235.123	444.235.123	0
Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrates	64.697.524.231	64.325.280.590	-372.243.641

Tabelle 8: Schuldenstand und Kreditaufnahme gemäß § 18 d LHO

²¹ Die Kreditmarktschulden nach SFK 4 beziehen sich auf die in den Berichten des Statistischen Bundesamts ausgewiesenen Schulden der Kernhaushalte der Länder. Diese Statistiken sind stichtagsbezogen und berücksichtigen keine rückgebuchten Kreditmarktschulden.

Der Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrates verringerte sich zum 31.12.2024 gegenüber dem Vorjahr um 372 Mio. € auf 64.325 Mio. €. Dieser Rückgang deckt sich im Wesentlichen mit der Tilgung von Notlagenkrediten über 369 Mio. €. Die Entwicklung des Schuldenstands der Jahre 2021 bis 2026 stellt sich wie folgt dar:

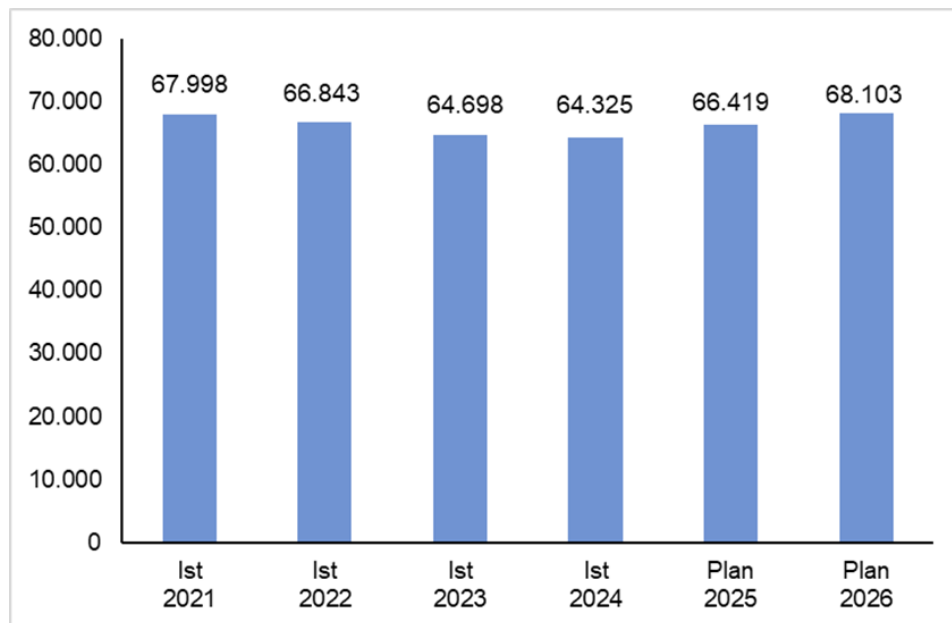


Abbildung 5: Entwicklung der Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrates in den Jahren 2021 bis 2026 (in Mio. €)

Der kontinuierliche Schuldenabbau der vergangenen Jahre erreichte im Haushaltsjahr 2024 ein vorläufiges Ende. Die Abbildung zeigt eine Kehrtwende ab dem Planungsjahr 2025, die sich planerisch auch im Jahr 2026 fortsetzt. Im Jahr 2025 soll der Schuldenstand um rd. 2,1 Mrd. € ansteigen. Für das Jahr 2026 ist ein Schuldenanstieg von rd. 1,7 Mrd. € vorgesehen. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die im Jahr 2025 durch die grundgesetzliche Lockerung der Schuldenbremse neu geschaffene Möglichkeit einer strukturellen Nettokreditaufnahme²² sowie die konjunkturbedingte Verschuldung. In beiden

²² Auf Basis der grundgesetzlichen Lockerung der Schuldenbremse ergibt sich für die Bundesländer eine neue Kreditaufnahmemöglichkeit von 0,35 % des nominalen gesamtstaatlichen BIP (Artikel 109 Abs. 3 GG). Die Verteilung auf die Bundesländer erfolgt nach einem gesetzlich festgelegten Schlüssel. Für das Jahr 2025 stehen Niedersachsen gemäß Artikel 1 § 2 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG) etwa 9,5 % zu.

Jahren ist allein eine strukturelle Nettokreditaufnahme von über 1,4 Mrd. € eingeplant.

Die Kassenkredite betrugen am Ende des Haushaltsjahres 2024 1.560 Mio. € (Vorjahr: 1.515 Mio. €) und sind somit um 45 Mio. € gestiegen. Die Wohnungsbaudarlehen beim Bund beliefen sich zum 31.12.2024 auf 376 Mio. €. Im Vorjahr belief sich dieser Wert auf 394 Mio. €. Der Bestand an Wohnungsbaudarlehen beim Bund ist weiterhin rückläufig. Die Kassenkredite und Wohnungsbaudarlehen beim Bund werden in den Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrates nicht mit einbezogen.

2.2.2 Einhaltung des Neuverschuldungsverbots („Schuldenbremse“)

Zum 01.01.2020 trat ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot („Schuldenbremse“) in Kraft, das in Artikel 71 Abs. 2 NV und den §§ 18 a bis f LHO verankert ist. Demnach ist der Haushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

Für bestimmte finanzielle Transaktionen (§ 18 a Abs. 2 LHO) und zum Ausgleich konjunkturbedingter Schwankungen (§ 18 b LHO) können neue Kredite zulässig sein. Weitere Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot sind bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen möglich.

Mit der grundgesetzlichen Lockerung der Schuldenbremse im März 2025 hat sich der bundesverfassungsrechtliche Rahmen für die Kreditaufnahmemöglichkeiten der Bundesländer grundlegend verändert: Gemäß Artikel 109 Abs. 3 GG wurde das Neuverschuldungsverbot derart verändert, dass den Bundesländern zusammen eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von 0,35 % des nominalen gesamtstaatlichen Bruttoinlandsprodukts eingeräumt worden ist. Die Verteilung auf die Bundesländer erfolgt nach einem gesetzlich festgelegten Schlüssel. Für das Jahr 2025 stehen Niedersachsen 9,5 % zu. Das Land passte zur Umsetzung die §§ 18 a, d und e LHO an.²³ Eine Anpassung

²³ Nds. GVBl. 2025 Nr. 82.

von Artikel 71 Abs. 2 NV erfolgte bislang nicht. Die Landesregierung teilte hierzu mit, dass diese grundsätzlich angestrebt werde. Die Änderungen wirken erst für das Haushaltsjahr 2025 und sind daher nicht für die hier erfolgte Prüfung der Haushaltsrechnung 2024 relevant.

Konjunkturkomponente

Zur Feststellung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ist eine Konjunkturkomponente zu bestimmen.²⁴ Die Konjunkturkomponente erlaubt bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage, konjunkturbedingte Mindereinnahmen durch Kredite auszugleichen, soweit ein Ausgleich durch Entnahmen aus der Konjunkturbereinigungsrücklage nicht möglich ist. Bei einer positiven Abweichung sind die entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse zur Tilgung konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu verwenden. Danach verbleibende Beträge sind der Konjunkturbereinigungsrücklage zuzuführen.

Zum Abschluss des Haushaltsjahres sind die bei der Haushaltsaufstellung getroffenen Annahmen anhand der tatsächlichen Steuereinnahmen zu aktualisieren und die Steuerabweichungskomponente, die Konjunkturkomponente sowie die sich daraus ableitende zulässige Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr erneut zu ermitteln (Ex-post-Betrachtung). Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme davon ab, wird der Differenzbetrag auf ein Kontrollkonto gebucht.

Die Konjunkturkomponenten, die sich im Abschluss der einzelnen Haushaltsjahre ergeben, sind in der Haushaltsrechnung nachzuweisen.²⁵ Dieser „Symmetrienachweis“ soll es ermöglichen, nachlaufend zu bewerten, ob sich die konjunkturbedingten Kreditaufnahmen

²⁴ Die Details zu dem hierfür durchzuführenden Konjunkturbereinigungsverfahren sind in § 18 b LHO und der auf Basis des § 18 e Satz 1 LHO erlassenen Verordnung geregelt.

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

entsprechend dem Konzept des Neuverschuldungsverbots innerhalb eines Konjunkturzyklus ausgleichen.

Im Haushaltsplanentwurf 2024 wurde – ausgehend von der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung aus April 2023 – eine negative Konjunkturkomponente von -152 Mio. € festgestellt. Diese Konjunkturkomponente wurde im Haushaltsabschluss 2024 über die Hinzurechnung einer negativen Steuerabweichungskomponente von -909 Mio. € fortgeschrieben. Im Haushaltsabschluss 2024 ergibt sich im Ergebnis somit eine negative Konjunkturkomponente von -1.061 Mio. €. Die für die Ermittlung der Steuerabweichungskomponente zu beachtende Abschneidegrenze²⁶ von 5 % betrug -1.749 Mio. € und hatte somit keine Auswirkung auf die Ermittlung der Konjunkturkomponente für den Haushaltsabschluss 2024.

Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die im Haushaltsplanentwurf festgestellte Konjunkturkomponente über die Fortschreibungen im Haushaltsplan, im Nachtragshaushaltsplan und im Haushaltsabschluss entwickelte:

Haushaltsjahr 2024	Steuerabweichungskomponente Mio. €	(Fortgeschriebene) Konjunkturkomponente Mio. €
Haushaltsplanentwurf	-	-152
Haushaltsplan	-330	-482
Nachtragshaushaltsplan	-330	-482
Haushaltsrechnung	-909	-1.061

Tabelle 9: Entwicklung der fortgeschriebenen Konjunkturkomponente

Gemäß § 18 b LHO berechtigt eine negative Konjunkturkomponente vorrangig zur Entnahme aus der Konjunkturbereinigungsrücklage. Nach einer vollständigen Entnahme aus der Rücklage ist eine

²⁶ Abschneidegrenze: Der absolute Betrag der Steuerabweichungskomponente ist auf höchstens fünf vom Hundert des Ansatzes der Steuereinnahmen im Entwurf des Haushaltsplans begrenzt (§ 18 b Abs. 3 LHO).

Kreditaufnahme in Höhe der noch verbliebenen negativen Konjunkturkomponente zulässig.

Der Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage belief sich zum 31.12.2023 auf 549 Mio. €. Die im Haushaltsabschluss 2024 festgestellte negative Konjunkturkomponente von -1.061 Mio. € hätte somit eine Entnahme aus der Konjunkturbereinigungsrücklage von 549 Mio. € und eine sich daran anschließende konjunkturelle Kreditaufnahme von 512 Mio. € zugelassen. Das Finanzministerium machte davon jedoch keinen Gebrauch. Den Saldo der konjunkturellen Verschuldung und den Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage wies das Finanzministerium in der Haushaltsrechnung aus.²⁷ Gleiches gilt für das Konto, das dem Symmetrienachweis dient.²⁸

Notsituationsbedingte Kredite

Im Jahr 2020 nahm das Finanzministerium 6.719,8 Mio. € notsituationsbedingte Kredite zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Anspruch. Davon wurden in den Jahren 2022 bis 2024 Mittel vorzeitig getilgt:

Im Jahr 2022 konnte das Land durch das Mehrergebnis aus dem Abschluss 508,7 Mio. € vorzeitig tilgen. Im Jahr 2023 konnte es 2.145 Mio. € vorzeitig tilgen, da die Mittel nicht mehr für Zwecke des COVID-19-Sondervermögens benötigt wurden. Im Jahr 2024 wurden 254 Mio. € im Zuge der 5. Fortschreibung des Finanzierungsplans zum COVID-19-Sondervermögen getilgt und weitere 14,6 Mio. € über den Haushaltsabschluss 2024. Insgesamt wurden somit notsituationsbedingte Kredite von 2,9 Mrd. € vorzeitig getilgt.

Im Jahr 2024 begann zudem die planmäßige Tilgung der notsituationsbedingten Kredite gemäß des vom Landtag beschlossenen Tilgungsplans. Die erste planmäßige Tilgungsrate betrug im Jahr 2024 100 Mio. €. Die vorzeitigen Tilgungen in den Jahren 2022 bis 2024

²⁷ Haushaltsrechnung 2024, Abschnitt II, S. 9, Nr. 4.2.3.

²⁸ Haushaltsrechnung 2024, Abschnitt II, S. 10, Nr. 4.2.4.

reduzieren die eingeplanten Tilgungsbeiträge in den Jahren ab 2025:
Für das Jahr 2025 sind 58,8 Mio. € vorgesehen. Ab dem Jahr 2026 soll die planmäßige Tilgung mit 158,2 Mio. € fortgesetzt werden.

Haushalts- jahr	Inanspruch- nahme Kredite Mio. €	Tilgung im Haushaltsjahr		Gesamtbestand zum Jahresende Mio. €
		vorzeitig Mio. €	planmäßig Mio. €	
2020	6.719,8	-	-	6.719,8
2021	-	-	-	6.719,8
2022	-	508,7	-	6.211,1
2023	-	2.145,0	-	4.066,1
2024	-	268,6	100,0	3.697,5

Tabelle 10: Inanspruchnahme und Tilgung notsituationsbedingter Kredite

Einhaltung der Grenzen zulässiger Verschuldung, Kontrollkonto

Im Haushaltsvollzug kann die festgestellte Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditaufnahme abweichen. Dies wird auf einem Kontrollkonto erfasst. Ein negativer Saldo des Kontrollkontos würde eine unzulässige Neuverschuldung im Haushaltsvollzug bedeuten. Diese wäre innerhalb von zwei Jahren abzubauen (§ 18 d Abs. 2 LHO a. F.).

Gemäß § 18 a Abs. 2 LHO a. F. sind zur Feststellung, ob der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen ist, die dort benannten finanziellen Transaktionen herauszurechnen. Der ausgewiesene Saldo der finanziellen Transaktionen belief sich auf -3,6 Mio. €. Die Einnahmen aus finanziellen Transaktionen wiesen somit einen höheren Wert aus als die Ausgaben aus finanziellen Transaktionen. Ein solcher negativer Saldo wirkt sich mindernd auf die zulässige Kreditaufnahme aus. Gemeinsam mit der zulässigen konjunkturellen Verschuldung von 512 Mio. € ergibt sich für das Haushaltsjahr 2024 somit eine zulässige Kreditaufnahme von 508,4 Mio. €.

Für die festzustellende Kreditaufnahme gemäß § 18 d Abs. 1 Satz 2 LHO a. F. wird in der Haushaltsrechnung ein negativer Wert von -3,6 Mio. € ausgewiesen.

Im Haushaltsjahr 2024 wichen somit die zulässige und die festzustellende Kreditaufnahme um 512 Mio. € voneinander ab. In dieser Höhe erfolgte für das Jahr 2024 eine Buchung auf dem Kontrollkonto. Der Stand des Kontrollkontos belief sich damit am Ende des Jahres 2024 auf 971,4 Mio. € (Betrag zu Beginn des Jahres: 459,4 Mio. €).

2.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung, die der Höhe nach bestimmt ist (§ 39 Abs. 1 LHO).

Die vom Land bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2024 übernommenen Verpflichtungen aus „Bürgschafts-, Garantie- oder ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen“ betrugen nach der Nachweisung in der Haushaltsrechnung²⁹ 4.981.402.583,85 € (Vorjahr: 4.917.019.238,76 €). Das verbleibende finanzielle Risiko betrug 4.637.207.260,83 €.

²⁹ Haushaltsrechnung 2024, Abschnitt II, S. 13, Nr. 2.

Der vom Land zu tragende Nettoausfall stellt sich für die Jahre 2022 bis 2024 wie folgt dar:

	2022 €	2023 €	2024 €
Ausfallzahlungen	2.630.067,26	772.129,74	16.962.561,43
Ausgabeabsetzungen (=Einnahmen)	-4.362.765,74	-3.334.842,37	-648.147,87
Nettoausfall Land im Kernhaushalt	-1.732.698,48	-2.562.712,63	16.314.413,56
Ausfallzahlung aus COVID 19-Sondervermögen	2.214.835,83	38.193.568,80	0,00
Nettoausfall Land gesamt	482.137,35	35.630.856,17	16.314.413,56

Tabelle 11: Nettoausfallzahlungen in den Jahren 2022 bis 2024

Der Nettoausfall setzt sich aus der Nettoinanspruchnahme von Gewährleistungen im Kernhaushalt und Ausfallzahlungen aus dem COVID-19-Sondervermögen zusammen. Die Nettoinanspruchnahme von Gewährleistungen im Kernhaushalt (Kapitel 13 25 Titel 871 11) war in den Jahren 2022 und 2023 stark von Ausgabeabsetzungen geprägt.³⁰ Die Ausgabeabsetzungen resultierten aus der Verwertung von Sicherheiten und sonstigen schadensmindernden Zahlungseingängen. Sie entlasteten im Ergebnis den Kernhaushalt. Im Jahr 2024 waren diese Einnahmen deutlich zurückgegangen. Der Kernhaushalt wurde durch Ausfallzahlungen für Bürgschaften insgesamt mit 16.314.413,56 € belastet. In den Jahren 2022 und 2023 wurden zusätzlich Ausfallzahlungen aus dem COVID-19-Sondervermögen in Anspruch genommen. Dies entfällt ab dem Jahr 2024.

Nach Berücksichtigung weiterer Einnahmen³¹ – wie Zinsen und Tilgungen auf Forderungen aus vom Land anerkannten und abgerechneten Bürgschaftsausfällen – von 256.004,65 € (Vorjahr: 672.573,30 €)

³⁰ Bei Ausgabeabsetzungen handelt es sich um Einnahmen, die auf einem Ausgabetitel gebucht werden.

³¹ Kapitel 13 25 Titel 141 70 und 141 71.

ergibt sich für das Jahr 2024 eine Nettoinanspruchnahme von 16.058.408,91 € (Vorjahr: 34.958.282,87 €).

Das Finanzministerium durfte gemäß § 4 Abs. 1 HG 2024 für das Haushaltsjahr 2024 Garantien und Bürgschaften zulasten des Landes bis 2.032.000.000 € eingehen. Weitere Ermächtigungen zur Übernahme von Bürgschaften und Garantien ergaben sich aus § 4 Abs. 4 und 5 HG 2024 und §§ 1, 5 NORD/LB-Gesetz.³²

Ausweislich der sogenannten Veränderungsnachweisung zum Hauptbuch der Landesschulden über die noch laufenden Bürgschaften und Garantien des Landes mit Stand vom 31.12.2024 übernahm das Land im Jahr 2024 Bürgschaften von 1.096.378.363,92 € (Vorjahr: 373.807.445,03 €). Die Erhöhung gegenüber dem Vorjahr um rd. 723 Mio. € ist u. a. auf größere Bürgschaften im Bereich Schiffbau zurückzuführen.

2.4 Verpflichtungsermächtigungen

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

³² Haushaltsrechnung 2024, Abschnitt II, S. 13, Nrn. 1 b) bis e).

Die Nachweisung für das Haushaltsjahr 2024³³ weist die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen wie folgt aus:

VE belegt	2025 Mio. €	2026 Mio. €	2027 Mio. €	2028 Mio. €	2029 ff. Mio. €	Summe Mio. €
bis 31.12.2023	949,2	662,1	339,7	211,8	1.183,3	3.346,1
Korrekturbetrag ³⁴	-11,9	-1,8	-4,5	-1,7	-4,8	-24,6
Im Jahr 2024	783,9	503,0	261,5	97,3	162,9	1.808,7
bis 31.12.2024	1.721,2	1.163,3	596,8	307,4	1.341,5	5.130,2

Tabelle 12: Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre ab 2025

Darüber hinaus ging das Land Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigungen) von über 7 Mio. € ein, die in den kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können.³⁵ Die Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen betrug 5.137,6 Mio. €.

Die Landesregierung durfte über das Haushaltsjahr 2024 hinaus Verpflichtungen zulasten des Landes von 5.896,6 Mio. € eingehen. Hier von nahm sie 1.808,7 Mio. € in Anspruch. Die Landesregierung nutzte damit etwa ein Drittel der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind (§§ 6, 11 LHO). Der LRH weist erneut darauf hin, dass die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig von den Ressorts zu prüfen ist.

³³ Haushaltsrechnung 2024, Abschnitt II, S. 18 ff.

³⁴ Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsverpflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machen Korrekturen der Ausgangswerte notwendig, um die mögliche Belastung realistisch darzustellen.

³⁵ Haushaltsrechnung 2024, Abschnitt II, S. 23.

3 Personalhaushalt des Landes: Ein Überblick

Das Land baute seinen Personalbestand im Kernhaushalt in den vergangenen Jahren kontinuierlich aus und erhöhte ihn im Jahr 2024 um weitere 697 Vollzeiteinheiten noch einmal. Dadurch stiegen die Personalausgaben weiter deutlich an.

Die Anzahl der Planstellen für beamtetes Personal in den Ministerien und der Staatskanzlei stieg in den Jahren 2013 bis 2026 um 888 Planstellen erheblich. Das entspricht einem Anstieg um 43,6 %. Allein in der laufenden 19. Wahlperiode – also ab dem Jahr 2022 – kamen bereits 311 neue Planstellen hinzu, davon 54 in den Besoldungsgruppen A 16 bzw. der B-Besoldung.

Die erwarteten Ruhestandseintrittszahlen zeigen, vor welchen großen Herausforderungen der demografische Wandel die Landesverwaltung stellt. Weil absehbar weiteres Personal vorzeitig in den Ruhestand treten wird, ist mit einer erheblichen Verschärfung der Lage zu rechnen.

3.1 Menge des beamteten und tarifbeschäftigten Personals

Das Beschäftigungsvolumen in Vollzeiteinheiten (VZE)³⁶ bildet die Personalmenge des Kernhaushalts ab. Es bestimmt damit den zulässigen Umfang des dauerhaft eingesetzten beamteten und tarifbeschäftigten Personals.

Für Ausgliederungen außerhalb des Kernhaushalts enthält der Haushalt entsprechende Angaben nur für wenige Landesbetriebe. Für die übrigen Landesbetriebe, für Hochschulen sowie für andere Ausgliederungen liegen keine vergleichbaren Informationen vor. Die Personalmenge und deren Entwicklung lässt sich aus dem Haushalt bei den Ausgliederungen daher nur in wenigen Fällen und in der Gesamtheit gar nicht ablesen.

³⁶ Das Beschäftigungsvolumen ist ein Steuerungsparameter der Personalkostenbudgetierung im Kernhaushalt.

3.1.1 Entwicklungen im Kernhaushalt

Im Jahr 2024 beschäftigte das Land im Kernhaushalt Personal im Umfang von 136.957 VZE.³⁷

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

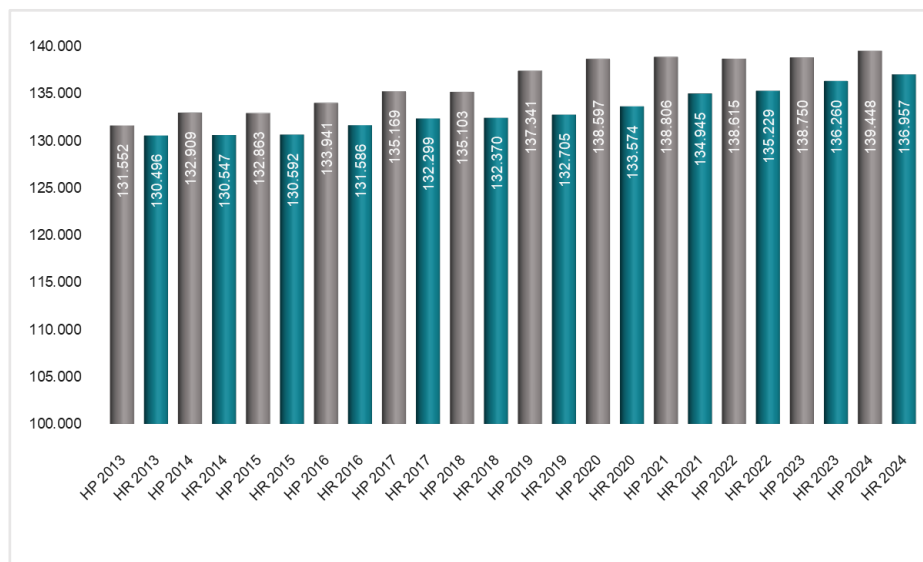


Abbildung 6: Plan- und Ist-Entwicklung des Beschäftigungsvolumens – alle Einzelpläne – nach Haushaltsplan (HP) und Haushaltsrechnung (HR)

In den Jahren von 2013 bis 2022, also in der 17. und 18. Wahlperiode des Landtages, stieg das Beschäftigungsvolumen insgesamt bereits um 4.733 VZE. In der laufenden 19. Wahlperiode erhöhte es sich allein vom Jahr 2022 zum Jahr 2024 nochmals um 1.728 VZE.

Zu der Entwicklung des geplanten Beschäftigungsvolumens äußerte sich der LRH bereits kritisch in seinen Jahresberichten 2022 und 2024.³⁸

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

³⁸ Jahresbericht 2022, S. 148 „Nachhaltige Entwicklung des Personalhaushalts trotz gezielter Einsparmaßnahmen fraglich“, Jahresbericht 2024, S. 46 „Personalhaushalt des Landes Niedersachsen: Ein Überblick“.

Im Fokus der Kritik stand dabei die Einsparmaßnahme, die die Landesregierung bei der Aufstellung des Haushalts 2022/23 umsetzte. Diese sah u. a. vor, die Hälfte des nicht ausgeschöpften Beschäftigungsvolumens zu streichen bzw. dieses im Schulbereich zu sperren.

Die seinerzeitige Einschätzung des LRH, dass es sich hierbei nur um eine formale, zu kurz greifende Korrektur bisher zu großer Spielräume handelte, bestätigt sich. Zwar sank – wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich – die Differenz zwischen Plan- und Ist-Beschäftigungsvolumen für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 erheblich. Im Schulbereich³⁹ entfiel jedoch die Sperre des Beschäftigungsvolumens im Umfang von 1.295,82 VZE mit dem Haushaltsplan 2025 vollständig.

Jahr	Plan	Differenz Plan/Ist	Differenz Plan/Ist
	VZE	VZE	%
2017	135.169	2.871	2,1
2018	135.103	2.733	2,0
2019	137.341	4.636	3,4
2020	138.597	5.023	3,6
2021	138.806	3.861	2,8
2022	138.615	3.386	2,4
2023	138.750	2.490	1,8
2024	139.448	2.491	1,8
2025	140.285	-	-
2026	142.761	-	-

Tabelle 13: Beschäftigungsvolumen: Plan sowie Differenz von Plan- und Ist-Werten in den Jahren 2017 bis 2026

Die in der Tabelle zusammengeführten Daten zeigen außerdem moderate Erhöhungen des Plan-Beschäftigungsvolumens in den Jahren 2022 bis 2024. Seit dem Haushaltsplan 2024 sieht die Landesregierung jedoch ein deutlich steigendes Beschäftigungsvolumen vor, dies beträgt im Jahr 2026 bereits 142.761 VZE. Das sind mehr als 3.300 zusätzlich geplante VZE.

3.1.2 Personalstrukturbericht

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

Ausweislich des aktuellen Personalstrukturberichts⁴⁰ waren zum Stichtag 30.06.2023 in der Landesverwaltung 213.845 Personen dauerhaft bzw. befristet beschäftigt. Sie gehören damit zum sogenannten Stammpersonal.⁴¹ Dies entspricht 184.065 Vollzeitäquivalenten (VZÄ)⁴², also einer dem Beschäftigungsvolumen vergleichbaren Größe.

Der Bericht beinhaltet schon seit vielen Jahren auch altersspezifische Daten des Stammpersonals. Bezogen auf den Stichtag 30.06.2023 erwartet das Land bis zum Jahr 2028 – ausgehend von einem Ruhestandseintritt von 66 Jahren – regulär altersbedingte Abgänge aus dem aktiven Dienst von 20.250 VZÄ.⁴³ Die Situation verschärft sich absehbar weiter bis zum Jahr 2031, in dem der geburtenstärkste Jahrgang

⁴⁰ Personalstrukturbericht des Landes Niedersachsen 2023, Erscheinungsdatum: Juli 2025.

⁴¹ Personalstrukturbericht 2023, S. 8. Hier sind wie beim Beschäftigungsvolumen vor allem Auszubildende, Anwärtinnen und Anwarter sowie Referendarinnen und Referendare nicht berücksichtigt.

⁴² Daten siehe Tabellen 25, 28 und 43 des Anlagenbands C2 zum Personalstrukturbericht 2023.

⁴³ Personalstrukturbericht 2023, S. 36: Berücksichtigt sind die besonderen Altersgrenzen für den Polizei- und Justizvollzugsdienst. Sonderregelungen mit der Möglichkeit, beispielsweise den Antragsruhestand zu nutzen, blieben unberücksichtigt.

der 1964 Geborenen die Regelaltersgrenze von 67 Jahren erreicht. Das zeigt sich auch an den für die nächsten zehn Jahre⁴⁴ prognostizierten Abgangszahlen von insgesamt 44.145 VZÄ.⁴⁵

Schon diese Entwicklung offenbart, vor welche großen Herausforderungen der demografische Wandel die Landesverwaltung stellt. Da absehbar ist, dass weiteres Personal vorzeitig in den Ruhestand treten wird, ist mit einer erheblichen Verschärfung der Lage zu rechnen.

Seit dem Jahr 2022 enthält der Personalstrukturbericht hierzu einen neuen Abschnitt.⁴⁶ Dieser beinhaltet potenzielle Abgangszahlen für den Fall, dass alle Landesbeschäftigten die gesetzlichen Möglichkeiten des Antragsruhestands nutzen würden und dabei auch hohe Abzüge bei den Renten- oder Pensionszahlungen in Kauf nähmen. Die in diesem Abschnitt ausgewiesenen Abgangszahlen berechnete das Land für zwei Szenarien, konkret für einen vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand mit 63 und mit 65 Jahren.

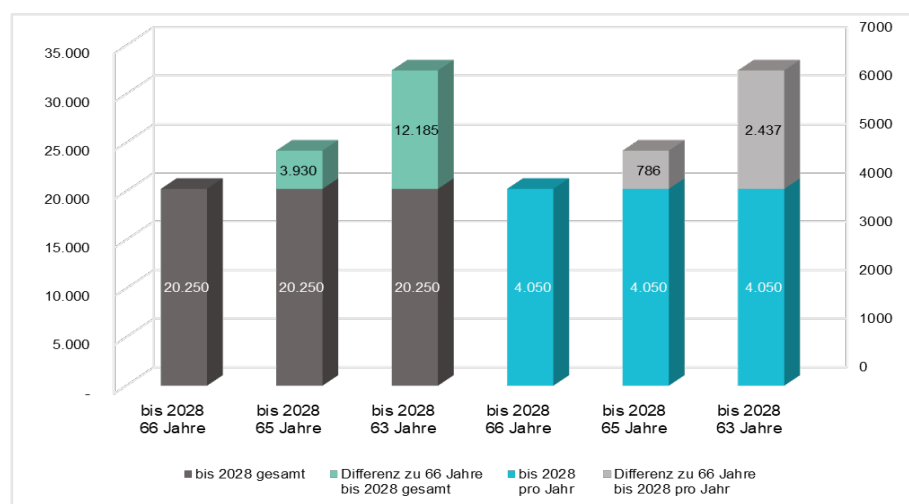


Abbildung 7: Altersabgänge in VZÄ (Summe der Einzelpositionen) bis zum Jahr 2028⁴⁷

⁴⁴ Ausgehend vom Jahr 2023.

⁴⁵ Personalstrukturbericht 2023, S. 38.

⁴⁶ Personalstrukturbericht 2023, Abschnitt 2.3.9, S. 50 ff.

⁴⁷ Daten Personalstrukturbericht 2023, S. 51. Die Abweichung der ausgewiesenen Gesamtsummen zu den vom Landesamt für Statistik Niedersachsen veröffentlichten Gesamtergebnissen sind auf das im Personalstrukturbericht angewendete Geheimhaltungsverfahren zurückzuführen.

Die Abbildung veranschaulicht, wie drastisch vorzeitige Ruhestandseintritte bereits bis zum Jahr 2028 ausfallen können.

3.2 Planstellen für das beamtete Personal

3.2.1 Kernhaushalt

Die Zahl⁴⁸ der Planstellen⁴⁹ des Kernhaushalts stieg seit dem Jahr 2013 fast durchgehend.

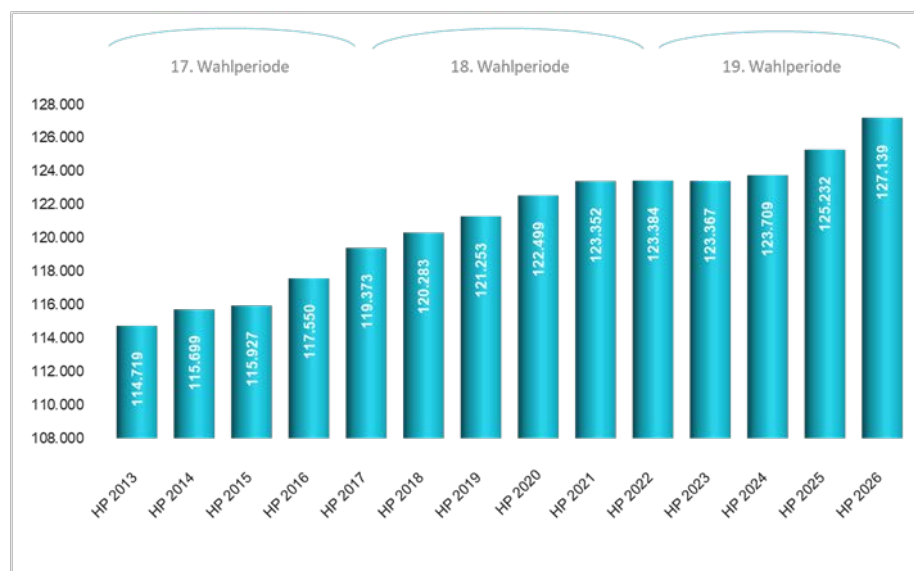


Abbildung 8: Entwicklung Planstellen im Kernhaushalt seit dem Jahr 2013

Nachdem bereits allein vom Jahr 2024 zum Jahr 2025 die Zahl der Planstellen um über 1.500 anwuchs, setzt sich dieser Anstieg mit weiteren 1.907 Planstellen im Jahr 2026 fort. Diese Planstellen entfallen im Wesentlichen auf den Schulbereich.⁵⁰

⁴⁸ Hier und in den nachfolgenden Abschnitten wird die „Nettoentwicklung“ (Saldo zwischen neuen und weggefallenen Planstellen) ausgewiesen.

⁴⁹ Um beamtetes Personal zu beschäftigen, muss eine besetzbare Planstelle (§ 17 Abs. 5 LHO in Verbindung mit § 49 Abs. 1 LHO) der entsprechenden Wertigkeit vorhanden sein.

⁵⁰ Haushaltspläne 2025 und 2026, jeweils Vorwort zum Einzelplan 07. Ab 01.08.2025 zusätzlich 1.160 Planstellen mit 483,33 VZE für Lehrkräfte, ab 01.08.2026 weitere 1.350 Planstellen mit 1.000 VZE für Lehrkräfte.

3.2.2 Planstellen in den Ministerialkapiteln – Bilanz der Wahlperioden

Die Zahl der Planstellen erhöhte sich in den Ministerien und der Staatskanzlei in den Jahren 2013 bis 2026 erheblich um 888. Das entspricht 43,6 %. Zum Vergleich: Der Anstieg im Kernhaushalt ohne Ministerialkapitel⁵¹ lag in demselben Zeitraum bei nur 10,2 %.

Von den 888 zusätzlichen Planstellen in den Ministerialkapiteln entfielen u. a. 163 auf die höherwertige und ausgabenintensive B-Besoldung.

Verteilt auf den gesamten Zeitraum stiegen die Planstellen

- in der 17. Wahlperiode (Jahre 2013 bis 2017) um 387, davon 26 Planstellen in der Besoldungsgruppe A 16 sowie 19 Planstellen in der B-Besoldung,
- in der 18. Wahlperiode (Jahre 2017 bis 2022) um 190, davon 24 Planstellen in der Besoldungsgruppe A 16 sowie 40 Planstellen in der B-Besoldung und
- in der laufenden 19. Wahlperiode (ab dem Jahr 2022) bereits um 311, davon 20 Planstellen in der Besoldungsgruppe A 16 sowie 34 Planstellen in der B-Besoldung.

Allein vom Jahr 2025 zum Jahr 2026 kamen 93 Planstellen hinzu. Das entspricht annähernd der Hälfte des Gesamtanstiegs der vorherigen 18. Wahlperiode.

⁵¹ Der Begriff „Ministerialkapitel“ umfasst die Ministerien und die Staatskanzlei, also im Haushalt alle #01-Kapitel ohne 01 01 (Landtag), 14 01 (LRH) und 17 01 (Landesbeauftragter für den Datenschutz).

3.2.3 Landesbetriebe und Hochschulen

Für die Landesbetriebe und die als Landesbetrieb geführten Hochschulen entwickelten sich die Planstellen wie folgt:



Abbildung 9: Entwicklung der Planstellen der Landesbetriebe in den Jahren 2013 bis 2026

Bereits im Jahresbericht 2024 führte der LRH den Rückgang im Jahr 2024 fast ausschließlich auf die Umwandlung der Universität Hannover zu einer Stiftungshochschule zum 01.01.2024 (vorher Landesbetrieb) zurück. Denn der Haushalt weist die Planstellen der Stiftungshochschulen bislang nicht (nachrichtlich) aus. Durch die Umwandlung entfielen die Planstellen nur formal im Haushalt des Landes. Dahinter verbirgt sich jedoch keine Einsparung, da das Land das beamtete Personal über Finanzhilfen für die Stiftungshochschule weiter finanziert.⁵² Ferner leistet das Land die Versorgungsbezüge für dieses Personal während des späteren Ruhestands.⁵³

Eine Analyse zeigt, dass vom Jahr 2024 bis zum Jahr 2026 die Zahl der Planstellen bei den Landesbetrieben ohne Hochschulen um 17 oder 1,8 % zunahm. Bei den als Landesbetrieb geführten Hochschulen erhöhten sich diese um 129 oder 3,4 %.

⁵² Einschließlich Beihilfeleistungen, § 6 der Verordnung über die „Stiftung Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover“ (StiftVO-LUH).

⁵³ § 5 StiftVO-LUH.

3.3 Ausgaben für Personal

3.3.1 Kernhaushalt – Ist-Betrachtung

Die in der Hauptgruppe 4 veranschlagten Personalausgaben stiegen in der Zeit von 2013 bis 2024 stetig von 10,4 Mrd. € auf jetzt rd. 15,7 Mrd. € an. Allein der Anstieg vom Jahr 2023 zum Jahr 2024 betrug mehr als 860 Mio. €, mithin 5,8 %.

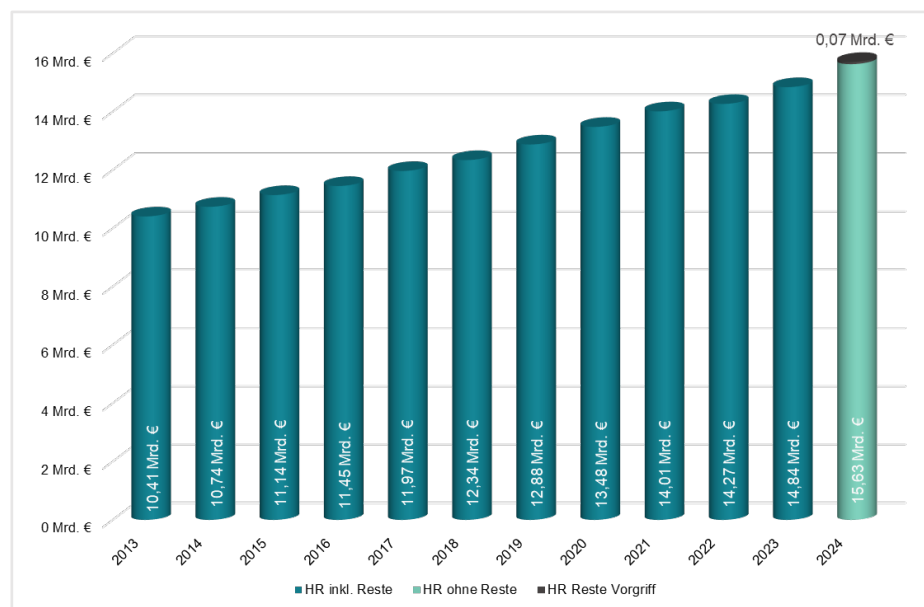


Abbildung 10: Personalausgaben der Hauptgruppe 4 in den Jahren 2013 bis 2024⁵⁴

Zu berücksichtigen ist, dass sich hier die regelmäßigen Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifsteigerungen erhöhend auswirkten. Diese sind Folge der Tarifeinigungen sowie der gesetzlich vorgeschriebenen Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge an die allgemeine Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse.

Allein die aus der Tarifeinigung vom 09.12.2023 auf den Beamtenbereich übertragene Inflationsausgleichsprämie betrug lt. Landesregierung 766 Mio. €. Hinzu kamen die linearen Erhöhungen für die Monate November und Dezember 2024.

⁵⁴ Daten der Haushaltsrechnung einschließlich zu übertragende Haushaltsreste.

Auch die Verschiebung des Besoldungsgefüges hin zu höherwertigeren Besoldungsgruppen trug zum Anstieg bei.

Daneben erhöhte die kontinuierlich wachsende Personalmenge die Personalausgaben. Inwieweit sich diese Entwicklung durch den demografischen Wandel und den Fachkräftemangel abflacht, bleibt anhand der tatsächlichen Besetzung in den kommenden Jahren abzuwarten.

3.3.2 Kernhaushalt: Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich der veranschlagten Personalausgaben der Hauptgruppe 4 mit den verausgabten Personalausgaben entwickelte sich in den Jahren ab 2022 wie folgt:

	2022	2023	2024
	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Ausgaben Soll lt. HP.	14.483,6	14.920,3	16.155,2
Ausgaben Ist lt. HR⁵⁵	14.268,8	14.843,9	15.706,5
Differenz	- 214,8	- 76,4	- 448,7
Differenz in %	1,5 %	0,5 %	2,8 %

Tabelle 14: Gegenüberstellung der veranschlagten zu den Ist-Personalausgaben der Hauptgruppe 4 in den Jahren 2022 bis 2024

Die große Differenz zwischen veranschlagten und Ist-Personalausgaben im Jahr 2024 ist u. a. auf die nicht genutzte Vorsorge aus der Globalen Mehrausgabe für die finanziellen Folgen des Tarifabschlusses einschließlich der Übertragung auf den Beamtenbereich zurückzuführen.

⁵⁵ Einschließlich zu übertragende Haushaltsreste.

3.4 Personalaufwand der Landesbetriebe und Hochschulen

Das Land finanziert Personal über den Kernhaushalt hinaus. Ein wesentlicher Teil entfällt dabei auf die 15 Landesbetriebe und 19 Hochschulen.⁵⁶ Für diese dokumentieren Haushaltsplan und Haushaltsrechnung den Personalaufwand. Im Unterschied zu den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 umfasst der Personalaufwand beispielsweise auch Rückstellungen. Hinzu kommen aus Drittmitteln finanzierte Personalausgaben. Die Drittmittel machen insbesondere im Hochschulbereich als Finanzierungsquelle einen erheblichen Teil des gesamten Personalaufwands aus.⁵⁷

Der Personalaufwand des Jahres 2024 betrug fast 3,7 Mrd. €. Davon entfielen knapp 0,4 Mrd. € auf die Landesbetriebe und rd. 3,3 Mrd. € auf die Hochschulen.



Abbildung 11: Entwicklung des Personalaufwands der Ausgliederungen⁵⁸ der Jahre 2013 bis 2024

⁵⁶ Landesbetriebe und Stiftungen.

⁵⁷ Das gilt gleichermaßen für den ebenfalls enthaltenen Personalaufwand für den Bereich der Krankenversorgung der Universitätskliniken.

⁵⁸ Entnommen aus der jeweiligen „Übersicht über die Ergebnisse der Erfolgs- und Finanzpläne der Landesbetriebe (ohne Hochschulen)“ und der „Übersicht über die Ergebnisse der Gewinn- und Verlustrechnungen der Hochschulen“; jeweils Abschnitt III der Haushaltsrechnung „Aktivitäten des Landes außerhalb des Kernhaushalts“.

In den Jahren 2013 bis 2024 stieg der Personalaufwand insgesamt deutlich um 48 % oder rd. 1,2 Mrd. € an. Dabei wuchs der Personalaufwand in den Landesbetrieben ohne Hochschulen um 42 % (0,1 Mrd. €) und bei den Hochschulen um 49 % (fast 1,1 Mrd. €). Im Vergleich dazu wuchsen die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 (ohne Versorgungsbezüge und Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger⁵⁹) im selben Zeitraum lediglich um 41,4 %.

Selbst unter Berücksichtigung dieses Personalaufwands sind noch nicht sämtliche Ausgaben für Personal erfasst, die das Land tatsächlich finanziert: Es gibt weitere Ausgliederungen wie beispielsweise die Anstalt Niedersächsische Landesforsten, die Landwirtschaftskammer Niedersachsen, die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank sowie die Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG, deren Aufgaben früher im Kernhaushalt verortet waren. Ausgaben des Landes für das Personal, das in diesen Einrichtungen heute noch überwiegend Landesaufgaben wahrnimmt, sind aus dem Haushalt nicht erkennbar.⁶⁰

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

⁵⁹ Diese leistet das Land auch für die Versorgungsempfänger und -empfängerinnen der Landesbetriebe und Hochschulen und sind daher auch im Personalaufwand nicht enthalten.

⁶⁰ Lediglich für die Anstalt Niedersächsische Landesforsten enthalten die Erläuterungen zum Kapitel 09 80 u. a. den Erfolgsplan mit Angaben zum Personalaufwand in Summe und nach Produktbereichen aufgeteilt.

3.5 Versorgung

Die Versorgungsausgaben des Landes entwickelten sich in den Jahren 2013 bis 2024 wie folgt:

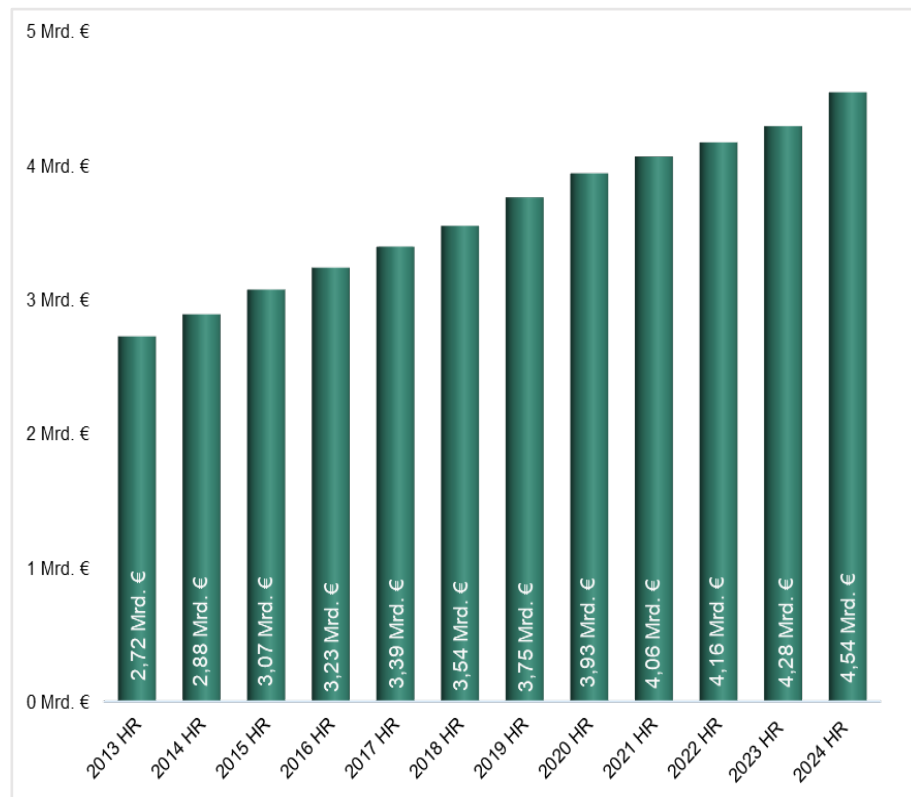


Abbildung 12: Entwicklung der Versorgungsbezüge in den Jahren 2013 bis 2024⁶¹

Die regelmäßigen Versorgungsanpassungen wirkten sich ebenso erhöhend aus wie die zunehmende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Allein in den Jahren 2013 bis 2024⁶² stieg deren Zahl von 83.306 auf 110.395.⁶³

⁶¹ Daten der Haushaltsrechnung einschließlich zu übertragende Haushaltsreste; Obergruppe 43.

⁶² Stichtag jeweils 01.01.

⁶³ Daten aus Versorgungsempfängerstatistik des Landesamts für Statistik Niedersachsen.

Die Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

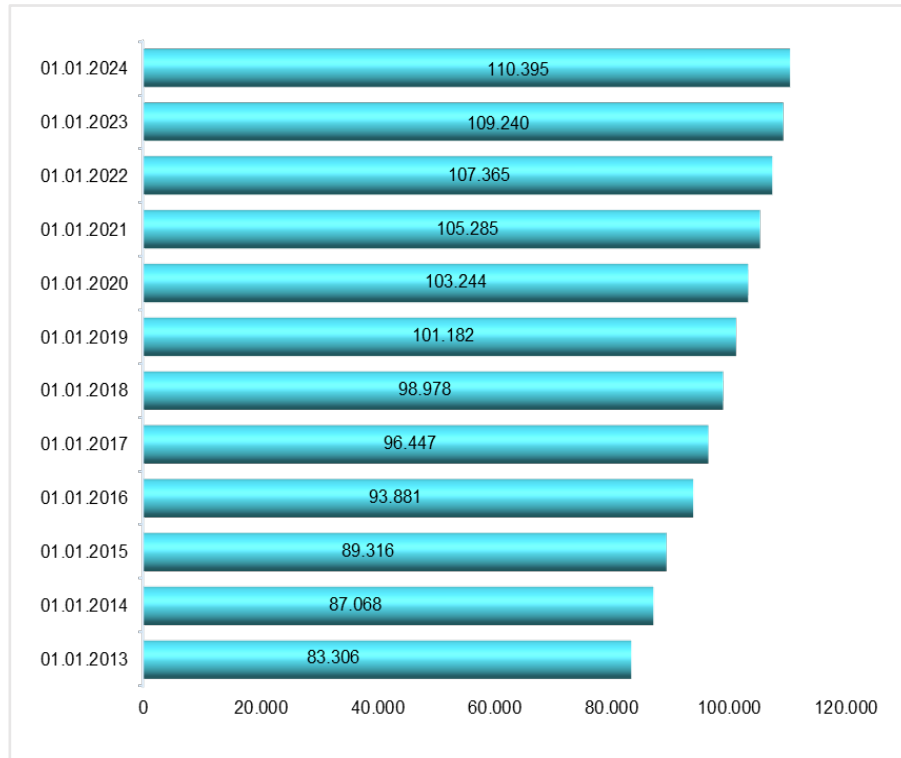


Abbildung 13: Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in den Jahren 2013 bis 2024⁶⁴

Perspektivisch entwickeln sich die Versorgungsausgaben nach der aktuellen Prognose des Landesamts für Statistik Niedersachsen von gut 5,5 Mrd. € im Jahr 2025 auf mehr als 8,1 Mrd. € im Jahr 2055⁶⁵.

⁶⁴ Siehe Fn. 65, 66.

⁶⁵ Die Werte enthalten sowohl die Versorgungsausgaben als auch die Beihilfenausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.

Die prognostizierten Versorgungsausgaben stellen sich im Detail wie folgt dar:

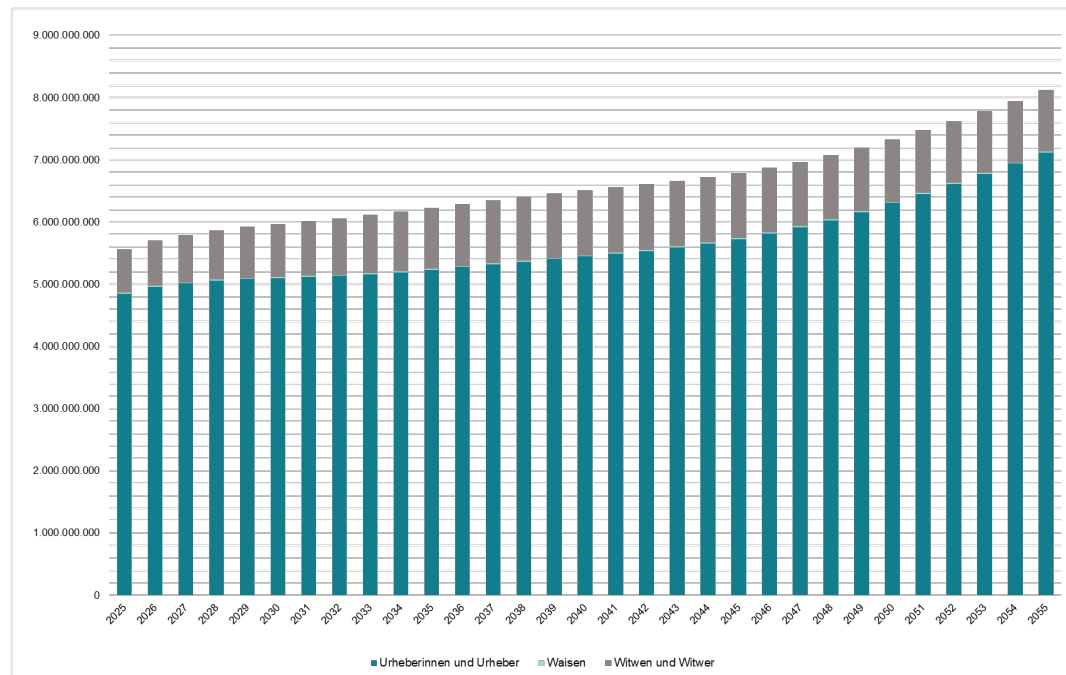


Abbildung 14: Vorausberechnete Entwicklung der Versorgungsausgaben⁶⁶ in den Jahren 2025 bis 2055 – jährliche Entwicklung der Bezüge um 2 %⁶⁷

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

⁶⁶ Die Werte enthalten sowohl die Versorgungsausgaben als auch die Beihilfenausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.
⁶⁷ Datenmaterial aus der Versorgungsprognose des Landesamts für Statistik Niedersachsen.

Schwerpunkt Klimaschutz und Klimafolgenanpassung: Wo steht Niedersachsen?

Niedersachsen hat sich für den Klimaschutz ambitionierte Ziele zur Minderung der Treibhausgase gesetzt. Obwohl das Land erhebliche Mittel aufwendet, wird es diese Ziele voraussichtlich nicht erreichen. Die bisherigen Maßnahmen führten in den vergangenen drei Jahrzehnten nur zu einer Treibhausgasminde- rung von 27 Prozentpunkten. Bis zum Jahr 2030 will das Land weitere 48 Prozentpunkte einsparen und im Jahr 2040 treibhaus- gasneutral sein. Der LRH zeigt in diesem Schwerpunkt, welche Hemmnisse bestehen und dass das Land zusätzliche Anstren- gungen unternehmen muss, wenn es seine Klimaziele noch an- nähernd erreichen will.

4 Verbindliche Ziele für die Treibhausgas-Minderung

Das Europäische Klimagesetz⁶⁸ schreibt den EU-Mitgliedstaaten vor, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 schrittweise auf Null zu senken. Das Bundes-Klimaschutzgesetz sieht die Treibhausgas- neutralität⁶⁹ für Deutschland bis zum Jahr 2045 vor.

Seit dem Jahr 2020 enthält die Niedersächsische Verfassung in Artikel 6c die Staatszielbestimmung, das Klima zu schützen und die Folgen des Klimawandels zu mindern. Im selben Jahr beschloss der Landtag das Niedersächsische Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (NKlimaG)⁷⁰. Seit dem Jahr 2023 ist dort als Ziel festgelegt, den Treibhausgas-Ausstoß in der Landesverwaltung schrittweise bis zum Jahr 2035 auf ein treibhaus- gasneutrales Niveau zu senken. Für gesamt Niedersachsen gilt dies

⁶⁸ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Kli- maneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“).

⁶⁹ Vgl. § 2 Nr. 9 Bundes-Klimaschutzgesetz: Gleichgewicht zwischen den Treib- hausgasemissionen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Sen- ken; so auch die niedersächsische Definition in § 2 Abs. 3 NKlimaG.

⁷⁰ NKlimaG vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Arti- kel 1 des Gesetzes vom 12.12.2023 (Nds. GVBl. S. 289).

bis zum Jahr 2040. Als Zwischenziele definierte das Land, bis zum Jahr 2030 die Treibhausgasemissionen in der Landesverwaltung um 80 % und im Land um 75 %⁷¹ zu senken.

Jahr	Niedersachsen	Landesverwaltung
2030	- 75 %	- 80 %
2035	- 90 %	treibhausgasneutral
2040	treibhausgasneutral	

Tabelle 15: Ziele der Treibhausgasminderungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 NKlimaG

Um die Klimaziele zu erreichen, entwickelte die Landesregierung unter Federführung des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz drei Strategien:

- die Strategie zum Klimaschutz (Klimaschutzstrategie),
- die Strategie für eine klimaneutrale Landesverwaltung (Strategie 2021) und
- die Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Anpassungsstrategie).



Abbildung 15: Die drei Strategien des NKlimaG (Quelle: Umweltministerium)

⁷¹ Jeweils bezogen auf die Gesamtemissionen im Vergleichsjahr 1990.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ziele für die Treibhausgasminde-
rung von Niedersachsen, dem Bund und der EU:

Jahr	Niedersachsen	Bund	EU
bis 2030	- 75 %	- 65 %	- 55 %
bis 2035	- 90 %		
bis 2040	treibhausgasneutral	- 88 %	- 90 %
bis 2045		treibhausgasneutral	
bis 2050			klimaneutral

Tabelle 16: Vergleich Klimaziele Niedersachsen, Bund und EU

Während die EU die Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 anstrebt, be-
absichtigt der Bund, dieses Ziel bis zum Jahr 2045 zu erreichen. Die
niedersächsische Vorgabe – Treibhausgasneutralität bis zum Jahr
2040 – geht damit über die Bundes- und EU-Vorgaben hinaus.

5 Emissionsentwicklung in Niedersachsen: Anspruch und Wirklichkeit

Das Umweltministerium veröffentlicht jährlich einen Bericht zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Niedersachsen. Dem aktuellen Bericht von Dezember 2025 liegen die Daten aus dem Jahr 2022 zugrunde. Demnach lag der Treibhausgas-Ausstoß in Niedersachsen im Jahr 2022 bei etwa 72 Mio. t CO₂-Äq⁷². Im Verhältnis zum Vergleichsjahr 1990 entspricht dies einer Treibhausgasminderung von nur 27 Prozentpunkten innerhalb von 32 Jahren.

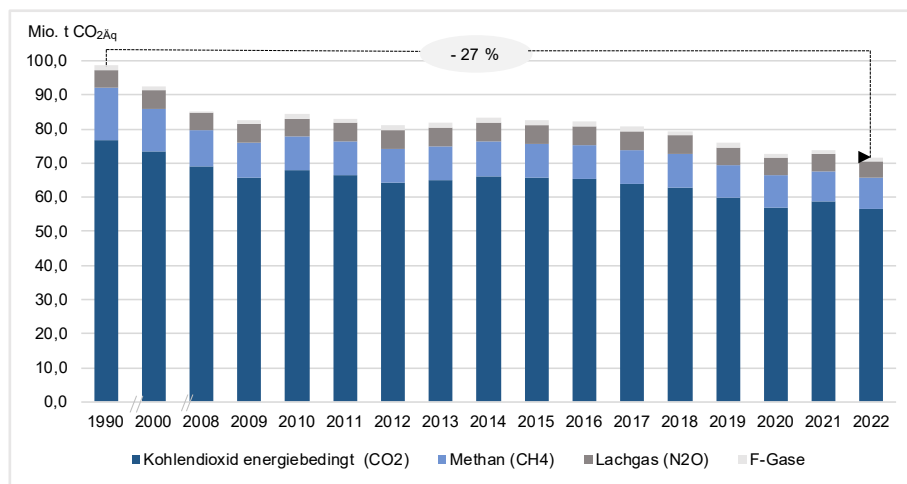


Abbildung 16: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Niedersachsen in den Jahren 1990 bis 2022

Um das vom Land ausgegebene Zwischenziel bis zum Jahr 2030 – eine Minderung um 75 % gegenüber dem Jahr 1990 – zu erreichen, muss Niedersachsen bis dahin weitere 48 Prozentpunkte einsparen. Das ist fast doppelt so viel wie in den vergangenen 32 Jahren. Für die Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2040 fehlen dann immer noch weitere 25 Prozentpunkte.

⁷² CO₂-Äquivalente (CO₂-Äq) ist eine Rechengröße, die angibt, wie viel ein Treibhausgas in einem bestimmten Zeitraum im Vergleich zur gleichen Menge Kohlendioxid zur Erderwärmung beiträgt.

Die Klimaschutzstrategie

6 Klimaneutralität in Niedersachsen



Abbildung 17: Niedersächsische Klimaschutzstrategie 2021 (Quelle: MU)

In der Klimaschutzstrategie 2021 setzte die Landesregierung konkrete Ziele zur Treibhausgaseinsparung⁷³. Für die sechs Sektoren Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft legte sie Zwischenziele für das Jahr 2030 fest:

Sektor	geplante Treibhausgasreduzierung bis zum Jahr 2030 (im Verhältnis zum Ausgangswert im Jahr 1990)
Energie	- 80 %
Industrie	- 63 %
Verkehr	- 67 %
Gebäude	- 69 %
Landwirtschaft	- 30 %
Abfallwirtschaft	- 95 %

Tabelle 17: Zwischenziele für die Sektoren in der Klimaschutzstrategie

Um diese Ziele zu erreichen, enthält die Klimaschutzstrategie ein Programm zur Treibhausgasreduzierung. Der LRH prüfte, ob dieses Programm Wirkung zeigt:

⁷³ Im Jahr 2025 schrieb das Land seine Strategie fort. Die Prüfung des LRH bezog sich auf die im Jahr 2021 veröffentlichte Strategie.

7 Klimaschutzstrategie: Ehrgeizige Ziele – Wirksamkeit nicht belegt

Das Land stellt seit dem Jahr 2021 für die Umsetzung der Klimaschutzstrategie 1,8 Mrd. € zur Verfügung. Die Wirksamkeit der Klimaschutzstrategie ist jedoch nicht belegt. Das Land führte bislang keine Erfolgskontrollen durch. Damit ist offen, welchen Beitrag die Klimaschutzstrategie zur Erreichung der Klimaziele leistet.

Klimaschutzstrategie weitgehend ohne messbare Ziele

Die im Jahr 2021 veröffentlichte Klimaschutzstrategie legte fest, wie in Niedersachsen die Treibhausgasemissionen gesenkt werden sollen. Sie enthielt fast 100 verschiedene Maßnahmen. Dabei handelte es sich vor allem um Förderprogramme z. B. für den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, für Moorschutz oder für Forschung und Bildung. Seit dem Jahr 2021 stellt das Land dafür 1,8 Mrd. € zur Verfügung.

Der LRH prüfte, ob die Maßnahmen der Klimaschutzstrategie mit konkreten Zielen verknüpft waren und ob sie geeignet waren, diese ursächlich und wirtschaftlich zu erreichen.

Der LRH stellte fest: Nur acht der knapp 100 Maßnahmen hatten eine konkrete Treibhausgasminderung zum Ziel. Dazu zählten beispielsweise Förderungen von Photovoltaik, energetischen Sanierungen oder Maßnahmen zur Umstellung des öffentlichen Personennahverkehrs auf treibhausgasfreie Antriebssysteme.

Bei weiteren 17 Maßnahmen – etwa zur Wiedervernässung von Mooren oder zur Beschaffung von Elektrofahrzeugen für Behörden – machten die Ressorts keine Angaben zu einer Treibhausgasminderung. Nach eigener Aussage hätten sie diese aber berechnen können.

Insgesamt 67 Maßnahmen der Klimaschutzstrategie hatten keine direkte Treibhausgasminderung zum Ziel. Es handelte sich um

Programme wie Beratungsangebote zur Wärmeplanung, Bildungsangebote an Schulen oder Wettbewerbe. Diese Maßnahmen sollen nach Angabe der Landesregierung vorbereitend oder flankierend wirken und haben keine bezifferbare Einsparwirkung.

Der LRH empfiehlt: Die Landesregierung sollte ihre Klimaschutzstrategie konsequent auf Maßnahmen mit messbarer Minderungswirkung konzentrieren. Dies ist erforderlich, wenn das Land das gesetzte Ziel der Treibhausgasneutralität im Jahr 2040 erreichen will.

Das Umweltministerium verwies darauf, dass Klimaschutz eine umfassende Aufgabe sei. Deswegen spiegelten einzelne Maßnahmen auch gesellschaftspolitische Ziele wider und hätten nicht immer einen direkten Bezug zu Treibhausgasreduktionen. Gleichwohl würden sie einen positiven Klimaeffekt entfalten. Als Beispiele benannte es den Ausbau von Infrastruktur wie Strom- und Wärmenetze, die Intensivierung der Forschung und die Förderung von Netzwerken.

Im Übrigen kündigte das Umweltministerium an, gemeinsam mit den übrigen Ressorts zusätzliche Maßnahmen zu identifizieren, bei denen sich konkrete Treibhausgasminderungen bestimmen ließen.

Keine Erfolgskontrollen – 1,8 Mrd. € ohne Wirksamkeitsnachweis

Nur eine Erfolgskontrolle zeigt, ob Maßnahmen den gewünschten Nutzen bringen und ob das Land finanzielle Mittel wirtschaftlich und sparsam einsetzt.

Der LRH stellte fest: Das Land führte bislang bei keiner Klimaschutzmaßnahme eine Erfolgskontrolle durch – unabhängig davon, ob Ziele definiert waren. Es setzt damit 1,8 Mrd. € seit dem Jahr 2021 für Klimaschutzmaßnahmen ein, deren Wirksamkeit nicht belegt ist.

Das Umweltministerium gab an, dass Erfolgskontrollen fachlich schwierig seien. Wenn in den Maßnahmen keine Ziele bestimmt seien, müssten die Ressorts mit Indikatoren arbeiten, deren Geeignetheit die

Landesregierung derzeit prüfe. Datenerhebungen und Auswertungen seien komplex und erforderten wissenschaftliche Expertise. Eine kleinteilige Überwachung einzelner Maßnahmen könne in einem Missverhältnis zum Erkenntnisgewinn stehen. Außerdem fehle in Niedersachsen eine nachgeordnete Umweltbehörde, die diese Aufgabe übernehmen könne. Die Institutionen im Geschäftsbereich des Umweltministeriums wie z. B. die Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen (KEAN) hätten andere Aufgaben. Deswegen beschäftige sich der Anfang 2026 eingesetzte Klimarat mit Fragen der Wirksamkeit. Das Umweltministerium teilte im Nachhinein mit, dass die Geschäftsstelle für den Klimarat sowie dessen wissenschaftliche Unterstützung als neue Aufgabe an die KEAN übertragen werde.

Der LRH weist darauf hin, dass § 7 LHO und die Zielsetzung des NKlimaG das Land zur Erfolgskontrolle verpflichten. Schwierigkeiten entbinden ebenso wenig von der Pflicht zur Erfolgskontrolle wie der Verweis auf den Klimarat, der als unabhängiges Gremium außerhalb der Verwaltung steht. Der LRH sieht es zudem kritisch, dass der Klimarat seine Arbeit erst Anfang 2026 aufnahm, obwohl das NKlimaG seine Einrichtung seit dem Jahr 2023 vorschreibt.

Der LRH hält es für erforderlich, dass das Umweltministerium in seinem Geschäftsbereich Kapazitäten für diese Aufgaben sicherstellt, indem es Prioritäten neu setzt, den Personaleinsatz entsprechend steuert und so die Erfolgskontrollen gewährleistet. Insofern begrüßt der LRH, dass die KEAN den Klimarat organisatorisch und personell unterstützen soll. Ob der Klimarat und die KEAN als seine Geschäftsstelle die Erwartungen des Umweltministeriums erfüllen können, wird sich zeigen.

Strategie 2021: Landesverwaltung auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität



Abbildung 18: Strategie 2021, Klimaneutrale Landesverwaltung
(Quelle: Umweltministerium)

Um das Ziel einer treibhausgasneutralen Landesverwaltung bis zum Jahr 2035 zu erreichen, beschrieb das Umweltministerium mit der im Dezember 2020 vorgelegten Strategie 2021 unter Beteiligung aller Ressorts erstmals die Ausgangslage in der Landesverwaltung. Daneben benannte das Umweltministerium auch die Zielsetzung sowie die dazu erarbeiteten Maßnahmen zur Erreichung der Treibhausgasneutralität. Die Grundlagen hierfür datierten aus dem Jahr 2013. Sie sind dem „Gutachten für eine klimafreundliche Landesverwaltung Niedersachsen“ (agiplan-Gutachten)⁷⁴ entnommen. Das Gutachten teilte die Emissionen in die nachfolgenden Handlungsfelder ein:



Abbildung 19: Handlungsfelder bei der Treibhausgasminderung
(Quelle: Strategie 2021, S. 21)

⁷⁴ agiplan GmbH, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH & infas enermetric Consulting GmbH aus dem Jahr 2016 im Auftrag des Umweltministeriums.

Für die Startbilanz sind dort insgesamt rd. 371.000 t CO₂-Äq ermittelt. Für die Bereiche Beschaffung und Pendlerverkehr gab es im Gutachten keine Aussage. Für die Strategie 2021 bezifferte das Umweltministerium daher zusätzliche Emissionen für Beschaffung und für den Bereich Pendlerverkehr mit insgesamt 109.000 t CO₂-Äq.

8 Handlungsfeld Gebäude: größter Hebel

Das Land verfügt über rd. 2.700 Gebäude mit einer Nettogeschossfläche⁷⁵ von rd. 5,4 Mio. m². Für den Betrieb dieser Gebäude betrugen die Treibhausgasemissionen aus dem Strom- und Wärmeverbrauch im Jahr 2013 gemäß agiplan-Gutachten rd. 330.000 t CO₂-Äq.⁷⁶ Das waren rd. 89 % der Gesamtemissionen in der Landesverwaltung. Somit kommt dem Handlungsfeld Gebäude eine zentrale Rolle bei der Erreichung der Klimaschutzziele zu. Die CO₂-Äq-Emissionen des Gebäudebestands entwickelten sich seit dem Jahr 1990 folgendermaßen:

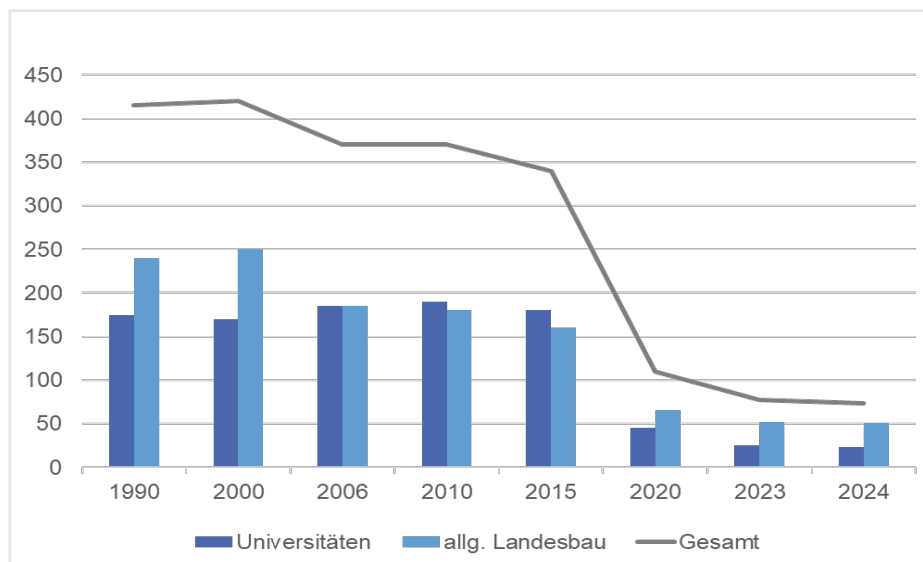


Abbildung 20: Entwicklung der CO₂-Äq-Emissionen bei Strom- und Wärmebedarf seit dem Jahr 1990 (Quelle: Darstellung des NLBL)

⁷⁵ Dabei handelt es sich um Flächen, die tatsächlich für die Nutzung des Gebäudes zur Verfügung stehen abzüglich der Flächen, die durch konstruktive Elemente wie Wände oder Versorgungsschächte belegt sind.

⁷⁶ CO₂-Äquivalent ist eine Maßeinheit, die die Klimawirkung verschiedener Treibhausgase vergleichbar macht, indem es deren Erwärmungspotenzial in die Menge CO₂ umrechnet.

Wegen des Bezugs von Ökostrom setzte die Landesregierung die Emissionen beim Stromverbrauch seit dem Jahr 2017 auf Null.

Das agiplan-Gutachten kam im Dezember 2016 zu dem Ergebnis, dass das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) rd. 23.000 € aufwenden muss, um 1 t CO₂-Äq einzusparen. Auf den gesamten Gebäudebestand inklusive der Hochschulen sind bei gleichbleibendem Gebäudebestand damit rechnerisch rd. 2,3 Mrd. € notwendig, um bis zum Jahr 2035 einen treibhausgasneutralen Gebäudebestand zu erreichen.

8.1 § 11 NKlimaG: Anforderungen an Gebäude der Landesverwaltung

Im NKlimaG legt das Land einen hohen energetischen Standard für die landeseigenen Gebäude fest. Dabei muss die Energie, die für den Gebäudebetrieb inklusive der vorgelagerten Prozesse notwendig ist (Jahresprimärenergiebedarf), bei einem Neu- oder Erweiterungsbau die gesetzliche Vorgabe um mindestens 60 % unterschreiten. Wie das SBN dieses erreichen soll z. B. durch Vorgaben zu Dämmung oder Betriebstechnik, definierte die Landesregierung zunächst nicht. In den vergangenen Jahren bemängelte der LRH dieses in verschiedenen Prüfungen und Jahresberichten.⁷⁷ Das SBN führte daraufhin im Jahr 2024 einen Leitfaden „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ im Landesbau (ohne Hochschulen) ein. Aktuelle Erlasse und Verfügungen des SBN untersagen zudem für Neubauten und Sanierungen den Einsatz von fossiler Energie für den Heizbedarf.

Für den Hochschulbau finden die vorgenannten Maßnahmen keine Anwendung. Mit Ausnahme der Stiftungshochschulen⁷⁸ nutzen die Hochschulen als Landesbetriebe landeseigene Gebäude. Der LRH fordert daher weiterhin, dass auch für diese landeseigenen Gebäude die gleichen Anforderungen gelten müssen, wenn die Klimaschutzziele erreicht werden sollen.

⁷⁷ Jahresbericht 2024, S. 90 „Gebäudesanierung und Klimaschutz – hehre Ziele, schleppendes Tempo“ und Jahresbericht 2023, S. 159 „Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Landesbau“.

⁷⁸ Die Gebäude gehören zum Stiftungsvermögen.

§ 11 NKlimaG gilt ausschließlich bei Sanierungen und Neubaumaßnahmen. Der Betrieb von Gebäuden wird hingegen nicht betrachtet, obwohl insbesondere dieser über den tatsächlichen Energieverbrauch entscheidet. Im Bestand gibt es erhebliche energetische Einsparmöglichkeiten z. B. durch die Optimierung der Heizungsanlage. Darauf wies der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2024 hin.⁷⁹ Bei einem mit Gas beheizten Gebäude mit einer Fläche von 5.000 m² könnten so rd. 10 t CO₂-Äq pro Jahr eingespart werden.⁸⁰ Im Haushaltsjahr 2025 stellte das Land deswegen rd. 5 Mio. € für den sogenannten hydraulischen Abgleich der Heizungsanlagen bei landeseigenen Gebäuden bereit.

8.2 „Klimaschutz jetzt: 4-Punkte-Plan“

Im August 2022 verabschiedete die Landesregierung einen Handlungsrahmen, mit dem die Treibhausgasemissionen in landeseigenen Gebäuden bereits bis zum Jahr 2030 erheblich gesenkt werden sollen. Das Papier enthält den sogenannten 4-Punkte-Plan mit folgenden Bestandteilen:

- Effizientes Flächenmanagement: Optimierung der Flächennutzung des Landes um 10 %,
- Photovoltaik-Offensive,
- Bauprojekte bevorzugt im Bestand realisieren: Sanierung vor Neubau,
- Priorisierung von Investitionen anhand energetischer Gebäudebewertung: Prinzip „worst first“.

⁷⁹ Jahresbericht 2024, S. 175 „Betriebsüberwachung stärken und Energieberatung ausbauen“.

⁸⁰ Emissionsfaktor Gas: 0,22 kg/kWh / eingesparte Heizwärme pro m²: 10 kWh/a => 50.000 kWh/a x 0,22 kg CO₂/kWh = 10.100 kg CO₂/a = rd. 10 t.

8.2.1 Effizientes Flächenmanagement: 10 % bis zum Jahr 2030

Eine Prüfung des LRH zeigt, dass – trotz der hohen Bedeutung dieses Themas – die Landesregierung keine klaren Vorgaben zur Flächeneinsparung machte:

8.2.2 Einsparungen von Büroflächen – unklare Ziele und fehlende Steuerung

Die Landesregierung beschloss für landeseigene Gebäude eine Flächeneinsparung um mindestens 10 %. Die Umsetzungsstrategie blieb für die Ministerien jedoch unklar.

Der Kabinettsbeschluss reicht nicht als Handlungsgrundlage aus. Der LRH fordert von der Landesregierung klare Ziele, verbindliche Regelungen und eine koordinierende Gesamtverantwortung. Er bezweifelt, dass die Landesverwaltung das Einsparziel bis zum Jahr 2030 erreichen wird.

Ausgangslage

Sämtliche Gebäudeflächen des Landes sind als Vermögen im Landesliegenschaftsfonds Niedersachsen (LFN) zusammengefasst und werden durch die Landesliegenschaftsfondsverwaltung betreut. Diese überlässt den Ressorts die Gebäude für ein Entgelt zur Nutzung.

Um Kosten und Treibhausgasemissionen einzusparen, beschloss die Landesregierung im August 2022, die Büroflächen sämtlicher Dienststellen der Landesverwaltung bis zum Jahr 2030 schrittweise um 10 %⁸¹ zu reduzieren. Seit Januar 2024 können die Ressorts neben den reinen Büroflächen auch andere Flächenarten zur Einsparung heranziehen z. B. Lagerflächen und Archive. Damit sind die Anforderungen an die Ressorts deutlich gesunken. Jedoch heißt das Einsparziel nun mindestens 10 %.

⁸¹ Der Bezugswert sind die Büroflächen (NUF 2).

Bereits mit dem Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2022 forderte die Landesregierung die Ministerien auf, konkrete Einsparpotenziale zu benennen und Nutzungskonzepte zu entwickeln. Sie überließ es den einzelnen Ressorts, die Einsparungen zu erreichen.

Ursprünglich schätzte das Finanzministerium, dass das Land rd. 228.000 m² Fläche mit einem Energieverbrauch von 41 Gigawattstunden pro Jahr einsparen könnte. Das entspräche dem jährlichen Energieverbrauch von 12.300 Haushalten. Das Finanzministerium hoffte, dass das Land dadurch seine Bauunterhaltungs- und Nutzungskosten sowie Mieten senken könnte. Im Jahr 2025 berechnete das Finanzministerium die tatsächlich einzusparenden Flächen und kam nur noch auf einen Umfang von 142.817 m².

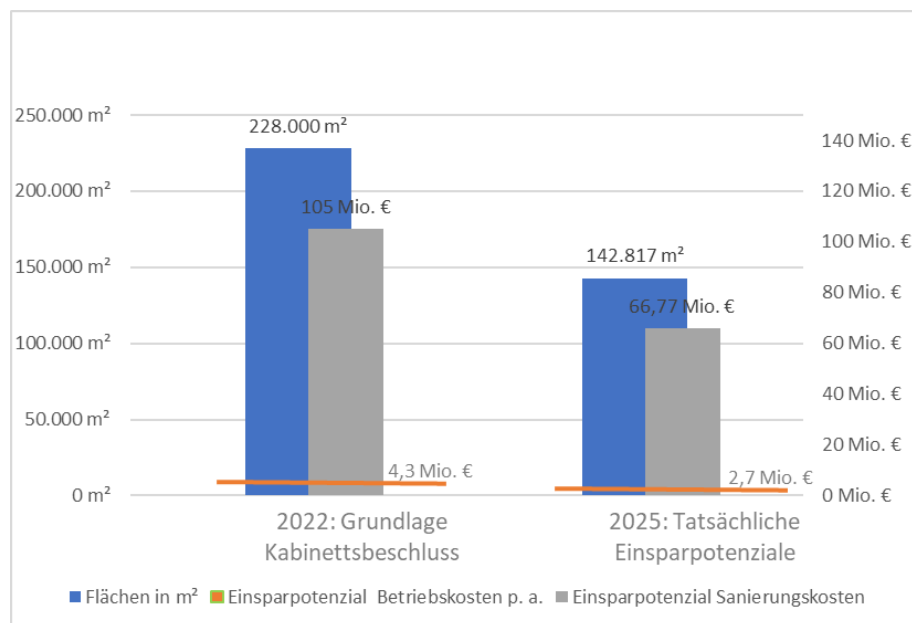


Abbildung 21: Gegenüberstellung Flächen und Einspareffekte

Durch die Verringerung der Einsparfläche um rd. 40 % werden sich auch die vom Finanzministerium prognostizierten Sanierungskosten von 105 Mio. € auf insgesamt knapp 67 Mio. € verringern. Nach Erreichen der Flächeneinsparung sinken auch die vom Finanzministerium berechneten jährlichen Einsparungen der Betriebskosten von 4,3 Mio. € auf rd. 2,7 Mio. €.

Unklare Vorgaben und derzeitiger Umsetzungsstand

Die durch den Kabinettsbeschluss für die Haushaltsaufstellungsverfahren ab dem Jahr 2025 geforderten Konzepte und die Nennung von Einsparpotenzialen legte bislang kein Ministerium vor. Stattdessen teilten sie dem LRH während der Prüfung mit, dass ihnen die Vorgaben des Beschlusses unklar seien oder sie sich mit diesen noch nicht näher auseinandergesetzt hätten. Es gehe nicht aus dem Kabinettsbeschluss hervor, wie das Ziel erreicht werden solle.

Um tatsächlich Flächen bis zum Jahr 2030 einzusparen, müssen zwei aufeinanderfolgende Verfahrensschritte durchlaufen werden. Die Ressorts müssen zuerst Einsparpotenziale konkret ermitteln. Erst danach kann nur die Landesliegenschaftsfondverwaltung freigewordene Gebäude veräußern oder die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten koordinieren. Der in dem Kabinettsbeschluss beschriebene Prozess ist somit unvollständig, da der zweite Schritt fehlt. Die Ressorts können nur indirekt dazu beitragen, dass Einsparungen auch tatsächlich erreicht werden können. Eigene Handlungsmöglichkeiten haben sie lediglich bei selbst angemieteten Flächen von Dritten.

Das Verständnis über den konkret erwarteten Inhalt der Konzepte und der aktuelle Umsetzungsstand ist in den jeweiligen Ressorts sehr unterschiedlich. So stellten einzelne bereits intensive Überlegungen an, andere hingegen begannen noch nicht einmal. Endgültige Nutzungskonzepte lagen bislang bei keinem Ressort vor.

Keine zentrale Steuerung

Das Finanzministerium übernahm keine zentrale Steuerung für die Erreichung der Einsparziele. Es sieht sich lediglich in einer unterstützenden Rolle und verweist auf das Ressortprinzip. Demnach habe sich jedes Ressort selbst durch den Kabinettsbeschluss zur Einhaltung der Einsparziele verpflichtet und sei daher eigenverantwortlich. Weiteren Handlungsbedarf sehe das Finanzministerium nicht.

Die meisten Ministerien übernahmen bislang keine Steuerung für ihre nachgeordneten Dienststellen. Sie gaben die Einsparziele überwiegend weiter, überließen den Dienststellen aber die Umsetzung.

Würdigung und Empfehlung des LRH

Der LRH erkennt nicht, dass die Verringerung von Flächen die Ressorts vor Herausforderungen stellt. Dennoch ist das Einsparziel von mindestens 10 % nicht ambitioniert. So erließ der Bund bereits im Juli 2023 für eigene und angemietete Verwaltungsflächen eine Reduzierung von 25 % der Büroflächen. Schleswig-Holstein verfolgt das Ziel, bis zum Jahr 2030 mindestens 20 % der Büroflächen und 10 % der Gesamtnettoraumfläche einzusparen. Auch Hessen beabsichtigt, bis zum Jahr 2035 seine Verwaltungsflächen um 30 % pro Mitarbeitenden zu reduzieren.

Der LRH bemängelt, dass die Grundlagen für eine Flächeneinsparung immer noch nicht hinreichend klar sind. Die ermittelten Büroflächen sind lediglich Durchschnittswerte und entsprechen nicht den tatsächlichen Flächen. Die Ressorts haben auch keine verbindlichen Maßstäbe, wie sie zahlenmäßige Veränderungen bei den Beschäftigten berücksichtigen sollen. Hier muss die Landesregierung klare Regelungen treffen.

Der LRH sieht ein entscheidendes Problem in der fehlenden Steuerung. Die ressortscharfe Einsparung der Flächen kann nur der erste Schritt sein. Aus Sicht des LRH wird es erforderlich sein, verschiedene Verwaltungsbereiche räumlich zusammenzuziehen, um Flächen tatsächlich einzusparen. Dazu sind vorausschauende, kreative und ressortübergreifende Lösungen notwendig. Dies liegt nicht allein im Verantwortungsbereich der Ressorts, da diese nur „Mieter“ sind. Nur die LFN als „Eigentümerin“ kann freigeräumte Flächen abstoßen oder anderweitig vergeben. Dieses ist gemäß § 64 LHO ihre Aufgabe, welcher sie nachkommen muss.

Zusammenfassend empfiehlt der LRH dringend, den Kabinettsbeschluss zu konkretisieren. Wenn sich die Flächen bis zum Jahr 2030 um mindestens 10 % reduziert haben sollen, ist die LFN wesentlich stärker einzubinden, da sie die Flächen veräußern muss. Der LRH empfiehlt darüber hinaus, zentral zu steuern und den weiteren Umsetzungsprozess zu begleiten.

Stellungnahme der Ministerien

Der LRH gab allen Ministerien die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Ein Ministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass aus dem Kabinettsbeschluss nicht eindeutig hervorgehe, welches Ziel bis zum Jahr 2030 erreicht werden solle. Auch sei bislang nicht geklärt, wie Personalaufwuchs berücksichtigt werden solle. Das Ministerium halte es außerdem für notwendig, dass bei der Umsetzung eines effizienten Flächenmanagements sowohl der jeweilige Gebäudebestand als auch Personalzuwächse berücksichtigt werden sollten. Zudem sei es erforderlich, für alle Ressorts verbindliche Vorgaben für das Controlling festzulegen.

Das Finanzministerium vertrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass die Grundlagen für die Flächeneinsparung hinreichend geklärt seien. Danach müssten mindestens 10 % der Flächen bis zum Jahr 2030 abgemietet oder an Dritte abgegeben worden sein. Zudem sei die Anzahl der Beschäftigten ganz bewusst unberücksichtigt geblieben, da auf Ressortebene sich die tatsächlichen Beschäftigtenzahlen bis zum Jahr 2030 zumindest nicht signifikant erhöhen würden.

Das Finanzministerium erläuterte, dass es weder verbindlicher Umsetzungsregelungen noch einer zentralen Steuerung bedürfe und verwies auf das Ressortprinzip.

Die anderen Ministerien verzichteten auf eine weitergehende inhaltliche Stellungnahme.

Schlussbemerkungen

Der LRH hält weiterhin an seiner Auffassung fest. Die Position des Finanzministeriums, dass die Erreichung des Einsparziels hinreichend geklärt sei, teilt der LRH auch nach den mit den Ministerien geführten Gesprächen nicht.

Das Erreichen des definierten Ziels liegt nicht im alleinigen Verantwortungsbereich der Ressorts. Diese müssen ihre Einsparmöglichkeiten konkret ermitteln. Ressortübergreifende Lösungen und daraus resultierende Flächenminderungen bedürfen einer zentralen Steuerung, um die Prozesse der Ressorts und der LFN zusammenzuführen.

Der LRH bezweifelt, dass die Ressorts das Einsparziel auf der aktuellen Grundlage bis zum Jahr 2030 erreichen werden.

Prüfungen des LRH in einzelnen Ressorts zeigen große Einsparpotenziale. So wies eine Prüfung im Jahr 2023 nach, dass die Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes die Anzahl ihrer Standorte erheblich verringern kann.

Eine Reduzierung von Standorten wäre nach Prüfungserkenntnissen des LRH auch in anderen Verwaltungsbereichen möglich.⁸² Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Prüfung der Finanzamtsstandorte:

⁸² Jahresbericht 2024, S. 150 „Ambulanter Justizsozialdienst: Nach Reform wieder reformbedürftig“; Jahresbericht 2023, S. 83 „Reformbedarf bei der Struktur der Finanzämter“ sowie Jahresbericht 2023, S. 231 „Klimaneutrale Landesverwaltung – Raumreserven der Finanzämter seit Jahren ungenutzt“.

8.2.3 Klimaschutz: Zielerreichung bei Erhalt aller Finanzämter zweifelhaft

Das Finanzministerium hat weder eine Strategie noch eine valide Datengrundlage zur Umsetzung des Ziels der Landesregierung, mindestens 10 % Bürofläche einzusparen.

Trotz erforderlicher energetischer Gebäudesanierungen stellt das Finanzministerium weder die Struktur noch die Standorte der Finanzämter infrage.

Keine Strategie zur Flächeneinsparung

In Niedersachsen gibt es 49 Veranlagungsfinanzämter mit 57 Standorten und diversen Außenstellen. Dazu kommen zehn Sonderfinanzämter für Großbetriebsprüfung sowie für Fahndung und Strafsachen.

Der Sanierungsbedarf für landeseigene Gebäude der Finanzämter beträgt lt. einer Grobkostenprognose rd. 530 Mio. €. In diesem Betrag sind die zusammen mit anderen Behörden untergebrachten Finanzämter (Behördenzentren) noch nicht enthalten. Dazu kommen angemeldete Baubedarfe der Finanzämter von rd. 81 Mio. €.

Effizientes Flächenmanagement ist wichtig für mehr Wirtschaftlichkeit und dient zugleich auch dem Klimaschutz. Gerade angesichts ambitionierter Zeitziele der Landesregierung für die Treibhausgasneutralität ist es umso wichtiger, frühzeitig die Immobilien zu identifizieren, die mittel- und langfristig benötigt werden. Erst mit diesem Wissen kann das Finanzministerium diese priorisiert sanieren. Im Gegenzug könnte die Sanierung zukünftig entbehrlicher Liegenschaften entfallen.

Das Finanzministerium selbst hält es für erforderlich, den Flächenbedarf der Steuerverwaltung zu hinterfragen und angesichts der zunehmenden Nutzung von Telearbeit schrittweise zu reduzieren. Das Finanzministerium will die Büroflächen im eigenen Geschäftsbereich bis zum Jahr 2030 um mindestens 10 % verringern.

Um eine Grundlage zu haben, ließ das Finanzministerium Raumbedarfspläne der Finanzämter erstellen. Das Finanzministerium entwickelte jedoch im Weiteren keine Strategie zur Umsetzung des eigenen Einsparziels. Systematische Überlegungen zur Einsparung stellte es nicht an. Es versah das selbst formulierte Ziel vielmehr mit dem Hinweis, dass es ein Gesamtziel der Landesregierung sei. Dieses sei nicht von jedem Ressort zu erbringen, geschweige denn von jeder Behörde. Frei nach dem Motto: Die anderen werden es schon richten.

Fehlende belastbare Datengrundlage

Die Werte aus den Raumbedarfsplänen stellte das Finanzministerium lediglich in einer Tabelle zusammen. Für die vorhandene Fläche übernahm es die Werte aus den Raumbedarfsplänen. Es berechnete die benötigte Fläche überwiegend anhand der Beschäftigtenzahl. Die Verschnitt-Flächen⁸³ übernahm das Finanzministerium ungeprüft aus den Raumbedarfsplänen, obwohl Finanzämter diese nicht korrekt und einheitlich ermittelt hatten. So wies das Finanzministerium in seiner Berechnung leerstehende Büros in der tatsächlichen Raumgröße als Verschnitt-Fläche aus, obwohl der Raum mit Beschäftigten belegt werden könnte. Das Finanzministerium kann diese Werte deshalb nicht für eine weitere Betrachtung heranziehen und hat insoweit keine belastbare Datengrundlage.

Zu wenig Reformwille bei der Struktur der Finanzämter

Aus der nicht belastbaren Datengrundlage errechnete das Finanzministerium Verschnitt-Flächen von rd. 21 %. Es leitete daraus die Erkenntnis ab, dass die Mehrzahl der Finanzämter schon jetzt mit weniger Platz als notwendig auskommen müssten. Eine Reduzierung der Fläche sei deshalb weder möglich noch vertretbar.

Der LRH berücksichtigte abweichend von der Berechnung des Finanzministeriums für die benötigte Fläche bereits die vom Finanz-

⁸³ Nicht effektiv nutzbare Teilflächen in Gebäuden.

ministerium mitgeteilten Veränderungen wie z. B. den Flächenbedarf für Infotheken. Obwohl die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Niedersachsen keine Verschnitt-Flächen vorsehen, setzte der LRH trotzdem durchschnittlich 5 % der Fläche als Verschnitt an. Als Klimaabschlag bezog er die bis zum Jahr 2030 vorgesehene Verringerung um mindestens 10 % der Bürofläche ein.

	Berechnung des Finanzministeriums	Berechnung des LRH
Vorhandene Fläche	211.737,27 m ²	211.737,27 m ²
Benötigte Fläche	- 208.202,96 m ²	- 204.888,49 m ²
Verschnitt-Fläche	- 44.418,54 m ²	- 10.586,86 m ²
Raumüberhang	- 40.884,23 m²	- 3.738,08 m²
Klimaabschlag		+ 14.503,29 m ²
Überhang (neu)		+ 10.765,21 m²

Tabelle 18: Berechnung Raumüberhang

Während das Finanzministerium fehlende Flächen von rd. 41.000 m² berechnete, ergeben die Betrachtungen des LRH einen Flächenüberhang von rd. 11.000 m².

Das Finanzministerium hält nach eigener Aussage eine gebäudebezogene Ermittlung der Verschnitt-Flächen für einzig sinnvoll. Es leitete daraus aber keinen Handlungsauftrag ab, ein Konzept zur Flächenreduzierung zu entwickeln. Zumindest kündigte das Finanzministerium dem LRH weder an, handeln zu wollen, noch legte es ein Konzept vor.

Damit bleibt die Chance ungenutzt, durch weniger Gebäude und Standorte auf kostspielige Gebäudesanierungen verzichten zu können. Das Ziel der Landesregierung, bis zum Jahr 2035 einen treibhausgasneutralen Gebäudebestand zu erreichen, ist auch hierdurch gefährdet.

Steuerung so nicht möglich

Die Steuerung des Raumbedarfs der Finanzämter ist ein wesentlicher Faktor für eine wirtschaftliche aber auch klimaschonende Verwaltung. Neue Arbeitsformen, massive Auswirkungen der Digitalisierung und erheblicher Sanierungsbedarf machen deutlich: Das Finanzministerium muss belastbar einschätzen können, welche Flächen tatsächlich benötigt werden und wo konkret Einsparpotenziale entstehen. Das Finanzministerium kann nach eigener Aussage aber zur Entwicklung des Bedarfs an Büroräumen in den Finanzämtern keine belastbare Aussage treffen.

Eine Steuerung des Flächenbestands ist dem Finanzministerium durch fehlenden Überblick, fehlende Strategie und fehlende belastbare Daten nicht möglich. Potenziale bleiben ungenutzt. Hierzu zwei Beispiele:

1) Finanzamt Hildesheim-Alfeld: ein Standort zu viel

Das Finanzamt Hildesheim fusionierte im Jahr 2019 mit dem Finanzamt Alfeld (Leine) zum Finanzamt Hildesheim-Alfeld. Beide Standorte blieben erhalten.

Das Finanzministerium berechnete den Raumbedarf wie für zwei eigenständige Finanzämter. Doppelstrukturen für z. B. Sitzungsräume, Lerninseln, Besprechungsräume behielt das Finanzministerium bei. In Hildesheim hat das Finanzamt eine Fläche von 6.141 m². Von dieser Fläche berücksichtigte der LRH einen Abzug von 5 % für die Verschnitt-Flächen von 307 m². Es ergibt sich eine effektiv nutzbare Fläche von 5.834 m². Davon zog der LRH 3.561 m² (benötigter Raum 4.103 m² vermindert um den Klimaabschlag⁸⁴ 542 m²) ab. Es ergibt sich ein Flächenüberhang von 2.273 m². Am Standort Alfeld beträgt der Raumbedarf 2.135 m². Dieser Raumbedarf enthält 820 m² der oben genannten Doppelstrukturen.

⁸⁴ 10 % der vorhandenen Fläche abzüglich sonstiger Räume und Aktenflächen.

Der Raumüberhang in Hildesheim reicht rechnerisch aus, den kompletten Standort Alfeld aufzunehmen. Unter Abzug der Doppelstrukturen verbleibt sogar ein Raumüberhang von 958 m². Selbst bei Ansatz einer doppelten Verschnitt-Fläche und ohne Büroflächeneinsparung ist rechnerisch ausreichend Fläche in Hildesheim vorhanden.

Der Standort Alfeld hat – noch ohne die energetische Ertüchtigung für Klimaneutralität – einen angemeldeten Baubedarf von knapp 1 Mio. €. Der LRH fordert, die Aufgabe des Standorts Alfeld zu prüfen. Das Finanzministerium will die Verschnitt-Flächen und freien Räume nunmehr verifizieren lassen.

2) Finanzamt für Großbetriebsprüfung Stade

Das Finanzamt für Großbetriebsprüfung Stade ist auf zwei Standorte aufgeteilt: Die Hauptstelle in Stade und eine kleinere Außenstelle in Lüneburg. Das Gebäude der Hauptstelle in Stade erfüllt weder energetisch noch funktional die geltenden Anforderungen. Aufgrund seines Alters und Zustands hat das Gebäude einen überproportional hohen Energieverbrauch. Zudem ist das Gebäude ohne Aufzug nicht barrierefrei. Eine Modernisierung erscheint technisch schwierig und wirtschaftlich nicht sinnvoll.



Abbildung 22: Hauptgebäude des Finanzamts für Großbetriebsprüfung Stade (Quelle: LRH)

Das Finanzministerium könnte das Finanzamt für Großbetriebsprüfung in einem Veranlagungsfinanzamt mit unterbringen und dabei Synergieeffekte durch gemeinsame Nutzung von Räumen und Infrastruktur erzielen. Die Synergieeffekte schätzt der LRH mit 300 m². Die Großbetriebsprüferinnen und Großbetriebsprüfer sind nach Auskunft des Finanzministeriums rd. einen Tag pro Woche im Finanzamt. Bei einer Umrechnung auf Bürotage ergibt sich ein Raumbedarf von 880 m², nach Synergieeffekten 578 m².

Der LRH empfiehlt die Überprüfung der Unterbringung des Finanzamts für Großbetriebsprüfung Stade (Hauptstelle Stade). Insbesondere kommt eine räumliche Zusammenlegung mit dem Finanzamt Stade in Betracht.

Für die Außenstelle Lüneburg des Finanzamts für Großbetriebsprüfung Stade mietete das Land im Jahr 2024 Räume für zehn Jahre neu an. Das Finanzministerium prüfte eine Unterbringung in einem Veranlagungsfinanzamt im Raum Lüneburg nicht. Eine vom LRH angeforderte Stellungnahme zu Alternativen für die Unterbringung im Raum Lüneburg gab das Finanzministerium nicht ab.



Abbildung 23: Außenstelle Lüneburg des Finanzamts für Großbetriebsprüfung Stade – nur Erdgeschoss – (Quelle: LRH)

Mit der Anmietung ohne Variantenprüfung vergab das Finanzministerium die Chance, strategisch zu planen und wirtschaftlichere Lösungen zu erschließen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium weist in seiner Stellungnahme die inhaltlichen Ausführungen des LRH pauschal als weitgehend unzutreffend zurück. Es bekräftigt, weiterhin seinen Teil zum gemeinsamen Landesziel der Büroflächenreduzierung beitragen zu wollen. Auch werde es prüfen, inwieweit weitere Flächeneinsparungen bei den Finanzämtern für Großbetriebsprüfung sinnvoll möglich seien.

Fazit

Das Finanzministerium muss die Struktur der Finanzämter auch angesichts der notwendigen energetischen Gebäudesanierung kritisch überprüfen. Je weniger Gebäude zu sanieren sind, desto wahrscheinlicher kann die Landesverwaltung bis zum Jahr 2035 treibhausgasneutral werden und Kosten vermeiden. Das stark beanspruchte Staatliche Baumanagement Niedersachsen könnte sich dann auf die verbleibenden „Baustellen“ fokussieren.

Der LRH fordert vom Finanzministerium eine realitätsnahe Betrachtung der Potenziale für Raumeinsparungen bei den Finanzämtern und eine konsequente Umsetzung des mindestens 10 %-Verringerungsziels. Dazu benötigt das Finanzministerium eine Strategie, die auch Strukturveränderungen der Finanzämter konsequent einbezieht.

Auch ein weiteres Beispiel in dem Bereich der Finanzämter zeigt das große Potenzial für effektivere Strukturen. Dieses wurde jedoch vom Finanzministerium bislang nicht genutzt:

8.2.4 Wirtschaftlich oder nicht wirtschaftlich – das war hier nicht die Frage: Standorte der hannoverschen Finanzämter

Das Finanzministerium prüfte die räumliche Zusammenlegung der sieben Finanzämter in Hannover. Trotz einer positiven Einschätzung im Juni 2023 entschied das Finanzministerium Anfang 2024 gegen die Zusammenlegung.

Die Entscheidung beruhte auf einer nicht belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Das Finanzministerium bezog weitere wesentliche Aspekte wie Klimaschutz und Digitalisierung nur wenig oder nicht ein, obwohl mit einem Umzug die Klimaziele schneller erreichbar gewesen wären.

Das Finanzministerium hat bislang keine Planung für eine Sanierung der Bestandsimmobilien – eine Zusammenlegung wäre aber weiterhin möglich.

Sanierungsbedarf der Finanzämter in Hannover

Wie bei vielen Landesgebäuden besteht bei den Finanzämtern in Hannover hoher Sanierungsbedarf. Für die sieben Finanzämter kalkulierte das Staatliche Baumanagement Niedersachsen Sanierungskosten für Brandschutz, Barrierefreiheit und energetische Anforderungen von ca. 124 Mio. €.



Abbildung 24: Sanierungsbedürftiges FA Hannover-Land I (Quelle: LRH)

Vor diesem Hintergrund prüfte das Finanzministerium die räumliche Zusammenlegung der hannoverschen Finanzämter sowie des Finanzamts Burgdorf. Hierfür stand die frühere Zentrale des TUI-Konzerns in der Karl-Wiechert-Allee 4 (KWA4) in Hannover als mögliches Mietobjekt zur Verfügung.



Abbildung 25: Immobilie Karl-Wiechert-Allee 4 in Hannover (Quelle: LRH)

Entscheidung des Finanzministeriums

Das Finanzministerium richtete im November 2022 einen Lenkungs-kreis ein. Dieser hatte den Auftrag, eine Entscheidungsvorlage für die Hausspitze zu erstellen.

Viele Vorteile einer Zusammenlegung waren offensichtlich – von Synergien durch gemeinsame Nutzung von Besprechungs- und Funktionsräumen über eine gemeinsame Kantine bis zu einer moderneren Arbeitsumgebung. Eine teure Sanierung der vorhandenen Gebäude der Finanzämter mit Interimsunterbringungen könnte vermieden werden.

Am 02.06.2023 wandte sich der Minister daher an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzämter:

„Die Chancen, die ein Umzug mit sich bringen könnte, erscheinen mir mittel- bis langfristig gesehen hoch. Uns wird hier ein modernes, zum Zeitpunkt des möglichen Umzugs energetisch saniertes Gebäude angeboten, das viele Anforderungen an heutige Arbeitsplätze erfüllen würde und damit auch zur Attraktivität Ihrer Arbeitsplätze und der Steuerverwaltung als Arbeitgeberin beitragen könnte. (...) Wir prüfen tatsächlich ergebnisoffen die Vor- und Nachteile eines Umzugs in die KWA4. Es gibt keine Vorfestlegung, weder über das Ob noch das Wie ist eine Entscheidung gefallen. Zur Wahrheit gehört indes auch: Aktuell sind mir keine tragfähigen Argumente bekannt, die den Umzug in die KWA4 unvorteilhaft erscheinen lassen. Vielmehr sprechen nach erstem Anschein viele Argumente dafür.“

Hingegen entschied sich das Finanzministerium im Januar 2024 auf Basis einer Nutzwertanalyse gegen die Zusammenlegung. Zuvor hatten sich die Personalvertretungen der Finanzämter an den Minister und die Staatssekretärin gewandt. Sie führten aus, die Kolleginnen und Kollegen seien gegen die Unterbringung der Finanzämter in der KWA4. Sie sähen weder für ihre dienstlichen Tätigkeiten noch für sich persönlich Vorteile. Fast zeitgleich baten die Amtsleitungen der Finanzämter den Lenkungsreis, vom Umzug abzusehen.

Wirtschaftlichkeit nur unzureichend untersucht

Das Finanzministerium musste gemäß § 7 LHO eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen. Diese entsprach jedoch nicht annähernd den Vorgaben. Das Finanzministerium bezeichnete seine Betrachtung als „indikative Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“. Zahlreiche schwerwiegende Mängel beeinträchtigen jedoch die Aussagekraft.

Da der Mietvertrag der Vormieterin der KWA4 zum Zeitpunkt der Prüfung durch das Finanzministerium noch knapp zehn Jahre bis zum Jahr 2031 lief, hätte sich eine erhebliche Ablösesumme für das Land ergeben können. Die bisherige Mieterin hätte dann frühzeitig das Mietverhältnis beenden können und dadurch langjährige Mietzahlungen

gespart. Diesen Aspekt berücksichtigte das Ministerium jedoch ebenso wenig wie mögliche bessere Mietkonditionen, die das Finanzministerium durch die sehr gute Bonität des Landes als Mieter hätte erreichen können. Zudem untersuchte das Ministerium keine Kaufoption. Im Ergebnis kam das Finanzministerium zu einer Entscheidung, ohne die genannten Auswirkungen belastbar einbezogen zu haben. Bei den Kosten einer Zusammenlegung berücksichtigte es hingegen einen Risikoaufschlag für Sanierungskosten sowie einen Zuschlag für Schönheitsreparaturen, deren Ermittlung es nicht darlegen konnte.

Kapitalwertberechnungen mit Mietzins-Szenarien unberücksichtigt

Das Finanzministerium berechnete Mietzins-Szenarien, bis zu denen eine Anmietung wirtschaftlich wäre. Der Mietzins gemäß Exposé des Maklers war niedriger als der Mietzins in allen berechneten Szenarien. Eine Anmietung wäre also seinerzeit wirtschaftlich gewesen und könnte es auch aktuell noch sein.

Jedoch spielten diese Berechnungen für die Entscheidung keine Rolle – das Finanzministerium berücksichtigte sie nicht. Damit verstieß es u. a. dagegen, grundsätzlich die finanzmathematischen Methoden der Investitionsrechnung (z. B. Kapitalwertmethode) zu verwenden.⁸⁵ Die Kapitalwertmethode ist ein Instrument, das Alternativen vergleichbar macht, indem sie pro Alternative alle künftigen Ein- und Auszahlungen auf einen Betrachtungszeitpunkt abzinst und damit vergleicht.

Nutzwertanalyse nutzlos – Entscheidungsgrundlage nicht zweckmäßig

Stattdessen zog das Finanzministerium nur eine Nutzwertanalyse heran. Die Nutzwertanalyse ist ein Instrument, mit dem nicht in Geld ausdrückbare Sachverhalte bewertet werden können. Dazu werden Kriterien definiert, die gewichtet werden müssen und für die Punkte

⁸⁵ Verwaltungsvorschrift Nr. 3.2 zu § 7 LHO sowie Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden, Rundschreiben vom 13.01.2026, (GMBI. S. 58).

vergeben werden. Folglich enthält das Instrument ein höheres Maß an Subjektivität. Gerade deshalb ist es unerlässlich, die Auswahl und Gewichtung der Kriterien in der Nutzwertanalyse möglichst objektiv und nachvollziehbar herzuleiten sowie zu dokumentieren. Das Finanzministerium tat dies nicht. Zudem bezog es die Wirtschaftlichkeit nicht in die Nutzwertanalyse mit ein.

In seiner „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ führt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aus: „Eine Nutzwertanalyse ohne die Verbindung mit einer monetären Bewertung ist im Regelfall nicht ausreichend.“⁸⁶ Es wäre also erforderlich gewesen, die Ergebnisse zur Wirtschaftlichkeit, also die Mietzins-Szenarien, die das Finanzministerium mit den finanzmathematischen Methoden ermittelte, mit denen der Nutzwertanalyse zusammenzuführen.⁸⁷

Das Finanzministerium handelte somit nicht nach der üblichen, sachgerechten Praxis. Es bezog die Wirtschaftlichkeit nicht in seine Entscheidung ein.

Während der Erstellung der Nutzwertanalyse kam es zu erheblichen Differenzen innerhalb der Arbeitsgruppen bei der Gewichtung der Kriterien. Es sei u. a. kein Konsens bei den Kriterien „Personalgewinnung“ und „Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ erzielbar gewesen. Daher habe das Ministerium zwei Szenarien erstellt. Im ersten Szenario gewichtete es das Kriterium „Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ mit 38 %, das Kriterium „Personalgewinnung“ mit 14 %. Im zweiten Szenario gewichtete es die beiden Kriterien mit 49 % und 18 %. In der Summe machten beide Kriterien 52 % bzw. 67 % der Gewichtung aus und dominierten somit die Nutzwertanalyse.

Bei beiden Kriterien erhielt die Alternative „Beibehaltung des Ist-Zustands“ einen erheblich höheren Punktwert als die Alternative „Umzug“. Warum sich jedoch ein Umzug innerhalb Hannovers in ein

⁸⁶ BMF, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, (GMBI. vom 19.02.2026, S. 67).

⁸⁷ Vgl. Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden, Rundschreiben vom 13.01.2026 (GMBI. vom 19.02.2026, S. 78).

modernes Gebäude derart negativ z. B. auf die Personalgewinnung auswirken soll, belegte das Finanzministerium nicht.

Trotz der hohen Gewichtung der beiden Kriterien und der niedrigen Bepunktung der Alternative „Umzug“ lagen im Szenario 1 beide Alternativen noch gleich auf.

Klimaschutz und Gebäudesanierung – kaum Gewicht

Klimaschutz ist ein Staatsziel. Dennoch gewichtete das Finanzministerium das Kriterium „Klimaschutz“ nur mit 9 %. Gleichzeitig betonte es, dass die Klimaziele des Landes bei einem Umzug in die Immobilie KWA4 erheblich schneller erreicht würden.

Lt. Abschlussbericht des Lenkungskreises ist bei allen bestehenden Finanzämtern während der jeweiligen Sanierung ein Umzug unabdingbar. Obwohl der Bedarf offensichtlich ist, konnte das Finanzministerium nicht darlegen, wie und wann es die Bestandsgebäude sanieren will. Wesentliche Prämissen für die Sanierung sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Finanzministeriums nicht sachgemäß: Eine Interimsunterbringung des Personals floss mit einem prognostizierten Mietzins während der Sanierung der Bestandsgebäude ein. Kosten und Zeitaufwand für Ausschreibungen, Vergaben, Baustellenüberwachung usw. beachtete das Finanzministerium nicht.

Demografischer Wandel und moderne Arbeitsformen – kein Gewicht

Das Finanzministerium berücksichtigte den demografischen Wandel nicht. Der Rückgang der Bewerberinnen und Bewerber wirke sich bei beiden Alternativen gleich aus. Hingegen sah der Lenkungskreis für die Nachwuchsgewinnung Vorteile bei einem Umzug, denn die Generation Z sei sehr an modernen Arbeitsformen interessiert. Dazu gehören u. a. ein modernes, sachgerechtes und gut erreichbares Dienstgebäude sowie eine Kantine. Dies lässt sich nach Einschätzung des LRH besser in der Immobilie KWA4 umsetzen.

Die Telearbeitsquote der Steuerverwaltung beträgt derzeit nur 6,3 %. Daher gibt es aus Sicht des LRH erhebliche Potenziale für Raumeinsparungen und Attraktivität als Arbeitgeber. Potenziale moderner Arbeitsformen bezog das Finanzministerium jedoch nicht in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein. Eine Unterarbeitsgruppe sah hingegen bei einem größeren Gebäude günstigere Bewirtschaftungskosten und Vorteile durch gemeinschaftliche Raumnutzung.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium verweist in seiner Stellungnahme erneut darauf, dass es eine indikative Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und keine klassische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemacht habe. Es führt aus, dass der LRH viele Aspekte erwartungsgemäß anders beurteile als das Ministerium. Ferner teilt das Finanzministerium mit, dass es den Ausführungen des LRH zu möglichen günstigen Mietkonditionen nicht widerspreche, die aufgrund der Marktsituation erwartbar gewesen seien. Es weist darauf hin, dass es bis zum Ende seiner Prüfung keine konkreten Vertragsverhandlungen über einen Mietzins mit der Eigentümerin gegeben habe und auch nicht geben sollte.

Fazit

Der LRH bleibt bei seiner Kritik. Die Entscheidung gegen einen Umzug traf das Finanzministerium nicht anhand gebotener Maßstäbe nach § 7 LHO. Wirtschaftlichkeit spielte keine Rolle. Es stützte sich ausschließlich auf eine nicht belastbare Nutzwertanalyse. Darin gewichtete es die „Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ übermäßig hoch. Wesentliche Aspekte wie Klimaschutz und Digitalisierung bezog es nur wenig oder nicht ein, obwohl mit einem Umzug die Klimaziele erheblich schneller erreichbar wären als mit den sanierungsbedürftigen Bestandsgebäuden. Für deren Sanierung hat das Finanzministerium bislang keine umfassende Planung.

Dies steht im Gegensatz zum formulierten Anspruch:

„Die Steuerverwaltung ist eine Verwaltung, die (...) die Zukunft in den Blick nimmt und notwendige Strukturveränderungen aus eigenem Antrieb angeht und anforderungsgerecht umsetzt. Das hat sie gerade auch in der jüngsten Vergangenheit eindrucksvoll unter Beweis gestellt.“⁸⁸ „Mit meiner Prüfung (...) hat die Steuerverwaltung erneut offen ihre grundsätzliche Veränderungsbereitschaft unter Beweis gestellt. (...) Ohne den Mut, auch Neues zu prüfen und dabei auch in Kauf zu nehmen, dass die Prüfung nicht zu dem angestrebten Ziel führt und deshalb vorzeitig beendet wird, sind Innovationen und Reformen nicht möglich.“

Der LRH hätte sich „mehr Mut“ gewünscht und appelliert, nochmals in Überlegungen einzusteigen: Große Büro-Immobilien sind verfügbar.

⁸⁸ Drs. 19/3677, Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2021 – Reformbedarf bei der Struktur der Finanzämter, S. 1.

8.2.5 Photovoltaik-Offensive: Ziele verfehlt

In ihrer Photovoltaik-Offensive legte die Landesregierung fest, dass bis zum Jahr 2040 alle landeseigenen Dachflächen mit Photovoltaik (PV)-Anlagen ausgestattet sein sollen. Als Zwischenziel definierte die Landesregierung bis zum Jahr 2025 eine Belegung von 30 %. Der LRH bemängelte mehrfach die Umsetzungsstrategie.⁸⁹ Diese sieht vor, die Dachflächen an externe Vertragspartner zu vergeben. Die bislang geschlossenen Verträge sind so ausgestaltet, dass das Land nur einen geringen Einfluss auf die Auswahl der Dächer und zeitliche Umsetzung hat. Aktuell sind nicht einmal 3 % der Dachflächen belegt.

8.2.6 Sanierung vor Neubau: Graue Energie nicht konsequent genutzt

Die Landesregierung legte fest, dass das Land grundsätzlich bis zum Jahr 2028 keine Neubaumaßnahmen beginnen darf.⁹⁰ Es stehen lediglich Haushaltsmittel zur Fertigstellung von begonnenen Maßnahmen zur Verfügung. Auch das SBN legte fest, dass eine Sanierung einem Neubau vorzuziehen ist. So darf das SBN einen Ersatzneubau erst dann in Betracht ziehen, wenn die vorhandene Bausubstanz funktional und technisch nicht mehr verwendbar ist und die Sanierungskosten die Neubaukosten erheblich überschreiten. Das SBN verfolgt damit Folgendes:

- Die Erstellung von Gebäuden ist energieintensiv. So wird allein für die Herstellung eines Kubikmeters Beton 720 kWh Energie benötigt. Das entspricht ca. der Hälfte eines Jahresstromverbrauchs eines Einfamilienhauses (ohne Heizung). Diese sogenannte graue Energie bleibt bei einer Sanierung erhalten.
- Durch Sanierungen werden Baustoffe weiter und damit ressourcenschonend genutzt. Jedoch zeigen die Prüfungen des LRH, dass die Bauverwaltung ihren eigenen Ansatz nicht genügend beachtete:

⁸⁹ Jahresbericht 2023, S. 166 „Photovoltaik-Offensive – Mehr Dynamik erforderlich“.

⁹⁰ Mittelfristige Planung 2024 - 2028.

8.2.7 Ressourcenschonende Sekundärbaustoffe spielen bei Hochbaumaßnahmen des Landes keine Rolle

Die Landesregierung fordert seit Jahren die Nutzung von grauer Energie. Hierzu gehört auch die Verwendung recycelter Baustoffe. Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen setzte diese Materialien bei seinen Hochbaumaßnahmen jedoch kaum ein. Damit vergibt das Staatliche Baumanagement eine Möglichkeit, das durch das Niedersächsische Klimagesetz geregelte Ziel, Treibhausgasemissionen einzusparen, wirtschaftlich zu erreichen. Andere Bundesländer sind inzwischen deutlich weiter.

Ausgangslage

Öffentliche Auftraggeber sind nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz⁹¹ bereits seit dem Jahr 2012 dazu verpflichtet, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen Produkte aus recyceltem Abfall zu bevorzugen. Gebäude sind demnach so zu planen, dass die eingesetzten Materialien später wiederverwendet und als Abbruchmaterialien erneut in die Kreislaufwirtschaft zurückgeführt werden können. Je mehr recycelte Baustoffe – Sekundärbaustoffe – wieder eingesetzt werden, desto weniger Primärrohstoffe werden verbraucht und damit Ressourcen geschont. Die landesweite Rohstoffsicherung steht vor erheblichen Herausforderungen, da viele Gebiete für Rohstoffgewinnung mittlerweile größtenteils ausgeschöpft sind.⁹²

Bund und Länder entwickelten verschiedene rechtliche Vorgaben⁹³ sowie Leitfäden, um den Einsatz von Sekundärbaustoffen bei ihren Baumaßnahmen zu fördern. Diese Regelungen betreffen u. a. die nachhaltige Beschaffung, den verbindlichen Einsatz von Sekundärbaustoffen sowie die Abfallvermeidung durch die Weiterverwendung von

⁹¹ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG). Rohstoffsicherungsbericht Niedersachsen 2022.

⁹² Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes, Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes, Verwaltungsvorschriften zur nachhaltigen Beschaffung (VV-NB) und das Niedersächsische Abfallgesetz.

⁹³

Abbruchabfällen. Aufgrund dieser Vorgaben ist auch das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) zu einem sparsamen Umgang mit natürlichen Ressourcen in allen Lebenszyklusphasen verpflichtet.

Mehr Theorie als Praxis in Niedersachsen

Obwohl die Vorgaben teilweise seit Jahrzehnten gelten, berücksichtigte das SBN Sekundärbaustoffe bei seinen Hochbaumaßnahmen bis heute nicht. Zudem legte es auch keinen Fokus auf die Wiederverwendung von Baustoffen und erstellte bislang keine Abfall- und Recyclingkonzepte bei seinen Gebäudeplanungen.

Im Januar 2025 führte das SBN den Leitfaden „Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Landesbau“ verbindlich ein. Dieser enthält nunmehr Kriterien für eine nachhaltige Gebäudeplanung, allerdings nur wenige Vorgaben für den Einsatz von Sekundärbaustoffen. Der LRH stellte im Rahmen seiner Prüfung fest, dass die Anwendung des Leitfadens allenfalls ansatzweise und bisher lediglich in Teilprojekten und in einzelnen Leistungsphasen erfolgte.

Andere Länder sind beim Einsatz von Sekundärbaustoffen weiter. So verpflichtet das Bundesland Berlin öffentliche Auftraggeber, Abbruchmaterialien wiederzuverwenden oder zu recyceln. Damit will Berlin das derzeitige Bauabfallaufkommen reduzieren und einen sparsamen Umgang mit Primärrohstoffen sicherstellen. Mit der Vorgehensweise unterstützt Berlin grundsätzlich ein wachsendes Angebot an recycelten Baustoffen. Auch andere Bundesländer wie z. B. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz verfolgen diese Ziele in ihrer Beschaffungspraxis.

Würdigung des LRH

Der LRH beanstandet, dass das SBN die gesetzlichen Vorgaben zum Thema Sekundärbaustoffe nicht hinreichend umsetzte. Niedersachsen rangiert beim Einsatz dieser Baustoffe im Bundesländervergleich auf den hinteren Plätzen.

Dieses bedeutet nicht nur einen weiterhin hohen Ressourcenabbau. Das Land vergibt damit auch eine Möglichkeit, Treibhausgasemissionen, die bei der Herstellung von Baustoffen entstehen, einzusparen. Dieser Aspekt muss gemäß Niedersächsischem Klimagesetz (NKli-maG) generell bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einbezogen werden.⁹⁴ Im direkten Kostenvergleich zwischen herkömmlichen und sekundären Baustoffen greift eine reine Betrachtung der Investitionskosten zu kurz. Entscheidend ist vielmehr eine ganzheitliche Kalkulation unter Einbeziehung eines CO₂-Äq-Schattenpreises. So zeigen z. B. beim Baustoff Beton reale Marktbeispiele, dass Recyclingbeton mit geringen Mehrkosten eine signifikante CO₂-Äq-Minderung erzielt. Diese Betrachtung macht deutlich, dass der Einsatz von Sekundärbaustoffen wirtschaftlich sein kann, auch wenn die Investitionskosten höher sind.

Die nachfolgende Berechnung bezieht sich auf ein herkömmliches Einfamilienhaus, bei dem durchschnittlich 110 m³ Beton verbaut werden.

	Menge Beton in m ³	Preis in €/m ³	Gesamtpreis in €	CO ₂ -Äq-Emission in kg/m ³	CO ₂ -Äq-Emission in t
Normalbeton (C20/25)	110	160	17.600	178	19,6
Recyclingbeton	110	164	18.040	158	17,4
Differenz			440		2,2

Tabelle 19: Gegenüberstellung Normalbeton vs. Recyclingbeton nach Berechnung des LRH (durchschnittliche Marktpreise)

Bei diesem Beispiel werden 2,2 t CO₂-Äq eingespart, dafür müssten 440 € mehr investiert werden. Das bedeutet Mehrkosten von 200 €/t CO₂-Äq, was deutlich weniger ist, als der vom SBN bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angesetzte Schattenpreis von 880 €/t CO₂-Äq.⁹⁵ Unter diesen Voraussetzungen ergibt sich, dass der

⁹⁴ § 9 NKlimaG.

⁹⁵ Gemäß § 9 Abs. 1 NKlimaG sollen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Klimaziele einbezogen werden. Nach § 9 Abs. 2 NKlimaG ist dann ein CO₂-Schattenpreis zu berücksichtigen. Dieser wird vom SBN in seinem Leitfaden mit 880 €/t CO₂-Äq festgelegt.

Einsatz von Sekundärbaustoffen ökologisch vorteilhaft und zudem als wirtschaftlich einzustufen ist.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des LRH, dass die Bundesländer beim Einsatz von Sekundärbaustoffen unterschiedlich weit fortgeschritten sind. Der Einsatz bei Hochbaugewerken sei komplex und marktbedingt bislang wenig verbreitet. Mit der Einführung des landeseigenen Leitfadens zum Klimaschutz seien die Voraussetzungen nun geschaffen, um Sekundärbaustoffe bei Hochbaumaßnahmen des Landes stärker einzusetzen. Bei Tiefbaumaßnahmen sei die Verwendung bereits gängige Praxis.

Schlussbemerkung und Empfehlungen des LRH

Der LRH vertritt die Auffassung, dass sich der Einsatz von Sekundärbaustoffen bereits etabliert hat, was auch die Beispiele in anderen Bundesländern belegen.

Der LRH begrüßt das Ziel des Finanzministeriums, mit dem genannten Leitfaden den Einsatz von Sekundärbaustoffen zu befördern. Dieser hat jedoch lediglich einen beschreibenden und keinen verpflichtenden Charakter. Konkrete Handlungsempfehlungen fehlen.

Der LRH fordert das SBN auf, den Einsatz von Sekundärbaustoffen bei Neubauten sowie Sanierungsmaßnahmen konsequent voranzutreiben. Um die landesrechtlichen Vorgaben zu erreichen, sollte das SBN zukünftig Sekundärbaustoffe in seine Planungen einbeziehen. Insbesondere sollte es den Einsatz von Sekundärbaustoffen in die Ausschreibungsunterlagen für Bauleistungen aufnehmen. Als einer der größten öffentlichen Auftraggeber käme das Land so seiner gesetzlichen Vorbildfunktion nach.

8.2.8 Priorisierung: „worst first“

Der 4-Punkte-Plan der Landesregierung gibt vor, dass Landesgebäude mit dem höchsten Energieverbrauch als erstes saniert werden sollen, „worst first“. Aus dem Energiebericht des Niedersächsischen Landesamts für Bau und Liegenschaften (NLBL) geht hervor, dass aus energetischer Sicht die Landesgebäude besser sind als ihr Ruf. Die Grafik zeigt die Verteilung der Gebäude in Energieeffizienzklassen:

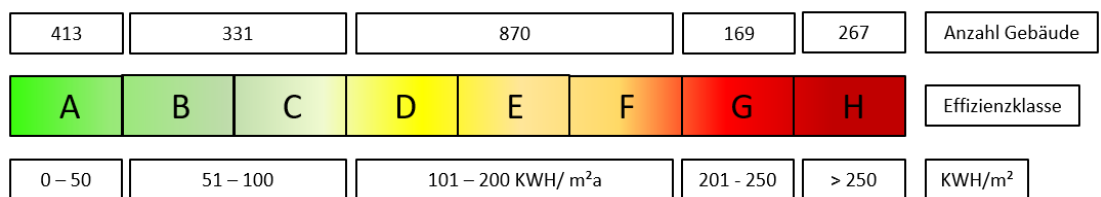


Abbildung 26: Verteilung der Effizienzklassen bei den landeseigenen Gebäuden⁹⁶

In diesen Werten werden der energetische Gebäudezustand und der dadurch entstehende Energieverbrauch zusammengefasst. Der Energiebericht zeigt, dass 21 % der Gebäude den Energieklassen G und H angehören. Neben den energetischen Mängeln sind die Bauschäden aufgrund unterlassener Bauunterhaltung zu berücksichtigen. Sie wuchsen in den vergangenen Jahren auf rd. 2 Mrd. € an. Auch dies bemängelte der LRH wiederholt.⁹⁷

Um den Sanierungsstau abzubauen, legte das Land im Jahr 2024 ein Sonderprogramm zur Nachholung von baulichen Investitionen auf. Das Programm hat ein Volumen von 804 Mio. € und eine Laufzeit bis zum Jahr 2049, also 14 Jahre nach dem Ziel der Treibhausgasneutralität. Damit stehen 294 Mio. €⁹⁸ der Mittel erst nach dem gesetzlichen Ziel zur Verfügung. Insgesamt werden diese Mittel weder reichen, den Sanierungsstau zu beseitigen, noch alle Gebäude bis zum Jahr 2035 auf ein treibhausgasneutrales Niveau zu bringen.

⁹⁶ Die Daten sind dem Energiebericht 2023 des NLBL entnommen. Berücksichtigt wurden nur Gebäude, die die mehr 5.000 € Jahresenergiekosten hatten.
⁹⁷ Jahresbericht 2024 Schwerpunktthema „Sanierungs- und Investitionsstau“.
⁹⁸ 14 Jahre x 21 Mio. €. Zuführung.

9 Handlungsfeld Mobilität: Fuhrpark, Dienstreisen und Pendler

9.1 Überblick

Gemäß § 12 Abs. 3 NKlimaG muss das Land spätestens ab dem Jahr 2030 alle durch die Landesverwaltung genutzten Fahrzeuge treibhausgasneutral betreiben.

Der Bereich Mobilität verursachte rd. 11 % der Gesamtemissionen in der Landesverwaltung. Das Handlungsfeld gliedert sich in die Sektoren Fuhrpark, Dienstreisen und Pendlerverkehr der Bediensteten. Nach Schätzungen im agiplan-Gutachten entstehen dabei folgende Treibhausgasemissionen:

Sektor	Treibhausgasemissionen pro Jahr in Tonnen CO ₂ -Äq
Fuhrpark	27.000
Dienstreisen	14.000
Pendlerverkehr der Bediensteten	53.000

Tabelle 20: Treibhausgasemissionen in den Mobilitätssektoren

Der Fuhrpark der Landesverwaltung umfasst rd. 5.800 PKW. Dabei hat die Polizei mit 5.100 Fahrzeugen den größten Anteil. Aufgrund der Anzahl und der Präsenz der Dienstfahrzeuge im öffentlichen Raum kann das Land in diesem Handlungsfeld seine Vorbildfunktion als klimafreundliche Verwaltung sichtbar machen. Zudem sieht die Landesregierung in dem Handlungsfeld Mobilität die schnellste Möglichkeit, Treibhausgase einzusparen. Das möchte sie erreichen durch weniger Dienstreisen und Anreize für eine vermehrte Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel.⁹⁹ In allen anderen Fällen solle das Dienstgeschäft alternativ erledigt werden z. B. als Telefon- oder Videokonferenz bzw. Hybrid-

⁹⁹ Strategie 2021, S. 25 f.

Veranstaltung. Die Landesregierung möchte darüber hinaus eine sichtbare Vorbildfunktion einnehmen.

Dies gelingt bisher nicht immer, wie die Prüfung des LRH im Kultusbereich zeigt:

9.2 Klimaschutz im Kultusressort: Dienstreisen

Die Strategie 2021 für die klimaneutrale Landesverwaltung sieht u. a. vor, Dienstreisen nur bei zwingenden dienstlichen Gründen durchzuführen. Zudem sollen öffentliche Verkehrsmittel bevorzugt werden, um CO₂-Emissionen zu verringern.

Demgegenüber stieg die Anzahl der Dienstreisen im Kultusministerium nach der COVID-19-Pandemie wieder. Außerdem reisten die Beschäftigten zunehmend mit dem PKW.

Wieder mehr Dienstreisen im Kultusministerium

Der LRH ermittelte die jährliche Anzahl der Dienstreisen im Kultusressort seit dem Jahr 2021. Zusätzlich erhob er die Ausgangslage vor Beginn der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2018 und 2019.

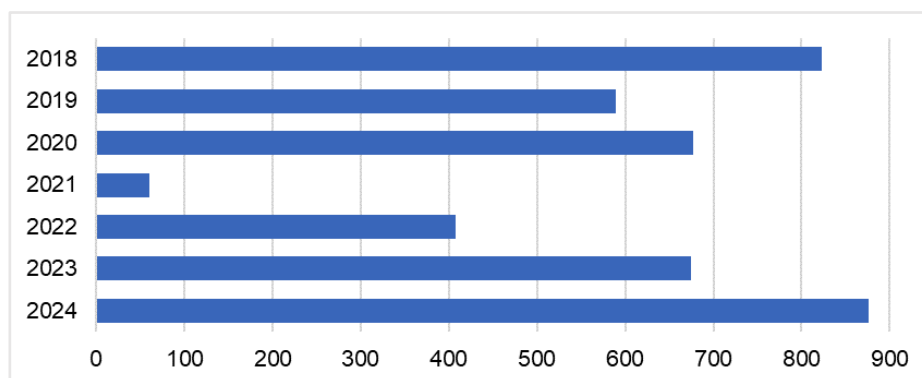


Abbildung 27: Anzahl der Dienstreisen im Kultusministerium in den Jahren 2018 bis 2024

Im Jahr 2021 fanden aufgrund der COVID-19-Pandemie kaum Dienstreisen statt. In dieser Zeit eröffnete das Land die Möglichkeit von Videokonferenzen, die die Beschäftigten umfangreich nutzten. Bereits im Jahr 2022 stieg die Zahl der Dienstreisen jedoch wieder an. Im Jahr 2022 wurden rd. 400 Dienstreisen durchgeführt. In den beiden darauffolgenden Jahren erhöhte sich diese Anzahl jeweils um rd. 200

Dienstreisen.¹⁰⁰ Bereits im Jahr 2023 wurden 15 % mehr Dienstreisen durchgeführt als im Vor-COVID-Jahr 2019. Im Jahr 2024 erreichte die Gesamtzahl der Dienstreisen einen neuen Höchststand.

Das Kultusministerium begründete die Steigerung der Dienstreisen u. a. mit organisatorischen Änderungen, insbesondere der Erweiterung um drei Referate. Zusätzlich sei der Wechsel an der Hausspitze im Jahr 2022 mit inhaltlichen Änderungen, Strukturen und Abläufen verbunden gewesen. Dies habe zu einem erhöhten Bedarf an persönlichen Gesprächen geführt.

Dienstreisen mit dem PKW und öffentlichen Verkehrsmitteln

Die Strategie 2021 sieht vor, dass für Dienstreisen öffentliche Verkehrsmittel bevorzugt werden sollen, um CO₂-Äq-Emissionen zu verringern.¹⁰¹ Dies entspricht auch dem Hauserlass des Kultusministeriums vom 28.06.2011. Danach soll den öffentlichen Verkehrsmitteln grundsätzlich Vorrang eingeräumt werden.

Tatsächlich führten die Bediensteten des Kultusministeriums seit dem Jahr 2022 den Großteil der Dienstreisen mit öffentlichen Verkehrsmitteln durch. So nutzten sie im Jahr 2023 nur für 84 von 675 Reisen einen PKW. Im Jahr 2024 stieg die Anzahl der mit dem PKW durchgeführten Dienstreisen jedoch um 68 % an und erreichte damit fast den Stand des Vor-COVID-Jahres 2019. Nach Aussage des Kultusministeriums zeige dies lediglich, dass die Wahl des Verkehrsmittels wieder stärker an den tatsächlichen Anforderungen des Dienstgeschäfts ausgerichtet sei. Während im Jahr 2024 die Dienstreisen mit dem PKW weiter zunahmen, verringerten sich diejenigen mit öffentlichen Verkehrsmitteln prozentual.

Das Kultusministerium betonte, dass die Beschäftigten das Verkehrsmittel nach den Vorgaben der Niedersächsischen Reisekosten-

¹⁰⁰ 2018: 823 Fahrten, 2019: 589 Fahrten, 2021: 61 Fahrten, 2022: 408 Fahrten, 2023: 675 Fahrten, 2024: 876 Fahrten.

¹⁰¹ Strategie 2021, S. 37 ff.

verordnung wählen können. Als Dienststelle könne es die Beschäftigten nicht zur Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel verpflichten. Im Ergebnis reisten die Beschäftigten zunehmend mit dem PKW, obwohl der Hauserlass den Vorrang von öffentlichen Verkehrsmitteln vorgab.

Fazit

Der LRH bemängelt, dass die Anzahl der Dienstreisen entgegen der eigenen Vorgabe des Kultusministeriums seit dem Jahr 2022 wieder gestiegen ist. Der LRH empfiehlt dem Kultusministerium, die Gründe der ansteigenden Dienstreisen zu untersuchen und gegenzusteuern.

Zudem kritisiert der LRH, dass die Beschäftigten entgegen der Erlasslage wieder zunehmend mit dem PKW reisten. Hier könnte das Kultusministerium mehr CO₂-Äq. einsparen.

Das Ministerium betrachte die Sensibilisierung für nachhaltige Mobilität nach eigener Aussage bereits als wichtiges Anliegen. Es biete regelmäßige interne Veranstaltungen zu den Themen Klimawandel und Klimaschutz an. Der LRH begrüßt dies. Mit Blick auf die steigenden Zahlen der Dienstreisen mit dem PKW sollte das Kultusministerium weitere Maßnahmen entwickeln, um die Bediensteten bei notwendigen Dienstreisen zu einem nachhaltigeren Mobilitätsverhalten anzuhalten.

Gemäß der Strategie 2021 sollte das Umweltministerium im Jahr 2022 ein Konzept vorlegen, wie durch Anreize und organisatorische Rahmenbedingungen die Emissionen durch den Pendlerverkehr der Landesbediensteten verringert werden können. Bis heute liegt dieses Konzept nicht vor.

10 Verkehr in Niedersachsen: Ziele gefährdet

Der Verkehrssektor hat einen wesentlichen Anteil an den Gesamtemissionen in Niedersachsen. Die Emissionen des Verkehrs – also Straßen-, Schienen-, Schiffs- und Luftverkehr – sind vom Jahr 1990 bis zum Jahr 2022 lediglich um 15,8 % gesunken.¹⁰² Das ist im Vergleich zu anderen Sektoren – z. B. Energie mit -27,6 %, Gebäude mit -28,2 % und Industrie mit -20 % – verhältnismäßig wenig. In der Klimaschutzstrategie formuliert das Land das Ziel, die CO₂-Äq im Verkehrssektor bis zum Jahr 2030 um 67 % zu mindern. Es gibt im Verkehrssektor also einen Aufholbedarf, wenn das Ziel erreicht werden soll.

Um den Treibhausgasausstoß im Verkehrssektor zu mindern, fördert das Land auch den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und die Elektromobilität.

Das Ziel, die Fahrgastzahlen im ÖPNV bis zum Jahr 2030 zu verdoppeln, wird das Land aller Voraussicht nach nicht erreichen. Das hängt zum einen mit Engpässen in der Schieneninfrastruktur des Bundes zusammen. Zum anderen sind auch landesseitig umfangreiche Investitionen notwendig, um mehr und modernere Züge fahren zu lassen sowie reaktivierte Bahnstrecken zu bedienen. Bei einer Prüfung im Jahr 2024 stellte der LRH fest, dass das Land hierfür jedoch nicht ausreichend Geld einplante¹⁰³. Trotz nunmehr zusätzlich vorgesehener 500 Mio. € werden die insgesamt für den ÖPNV eingeplanten Mittel im Wesentlichen nur für die Fortführung der bestehenden Verkehre reichen, nicht aber für eine deutliche Ausweitung.

Daneben fördert die Landesregierung die Elektromobilität. Dass es dabei zu Fehlentwicklungen und Mitnahmeeffekten kam, zeigt folgendes Beispiel¹⁰⁴:

¹⁰² Niedersächsische Klimaschutzstrategie 2025, S. 21.

¹⁰³ Jahresbericht 2025, S. 162 „Viele Wünsche, aber zu wenig Geld: Bleibt der Personennahverkehr auf der Strecke?“.

¹⁰⁴ Jahresbericht 2023, S. 196 „Nicht öffentliche Elektroladeinfrastruktur – Chance zu wirksamer Förderung vertan“.

Das Land förderte ab Dezember 2020 mit rd. 25,4 Mio. € den Aufbau von Ladesäulen bei Unternehmen. Hierbei übernahm das Land einen erheblichen Teil der Kosten. Nach kürzester Zeit war das Förderprogramm überzeichnet und wurde durch das Wirtschaftsministerium eingestellt. Aufgrund der hohen Nachfrage prüfte der LRH die Wirksamkeit dieser Förderung. Ergebnis war, dass rd. zwei Drittel der Geförderten auch mit einer niedrigeren Förderhöhe bzw. sogar ganz ohne Förderung investiert hätten.

Auch diese Feststellungen untermauern die Zweifel, ob das Land sein Ziel, die Treibhausgasemissionen im Verkehrsbereich bis zum Jahr 2030 um 67 % zu reduzieren, erreichen wird.

11 Zusammenfassung der Zielerreichung

Die vorgenannten Kapitel machen deutlich, dass das Land seine Ziele vermutlich nicht erreichen wird. Die nachfolgende Tabelle zeigt das bisher Erreichte in Zahlen:

	Ausgangswert im Jahr 1990	Zielwert im Jahr 2030		Erreicht im Jahr 2022	
	Ausstoß in Mio. t CO ₂ -Äq	Ausstoß ≤ in Mio. t CO ₂ -Äq	Minderung in %	Ausstoß in Mio. t CO ₂ -Äq	Minderung in %
Energie	24,1	4,9	80	16,6	31,1
Industrie	18,3	6,8	63	13,6	25,7
Verkehr	17,8	6,0	67	15,1	15,2
Gebäude	21,2	6,7	69	14,7	30,7
Landwirtschaft	13,4	9,5	30	12,5	6,7
Abfallwirtschaft	5,4	0,3	95	0,1	98,1

Tabelle 21: Gegenüberstellung der Einsparziele mit den bis zum Jahr 2022 tatsächlich erreichten Werten

Im Bereich Gebäude erreichte die Landesregierung bis zum Jahr 2022 erst 30,7 %, im Bereich Verkehr lediglich 15,2 %. Wenn die Landesregierung die gesetzten Ziele noch erreichen will, wäre daher aus Sicht des LRH eine deutlich konsequentere Steuerung der jeweiligen Maßnahmen erforderlich. Daran mangelt es.

12 Steuerung: Ressortprinzip

12.1 Einführung

Wie die vorangegangenen Kapitel zeigen, ist Klimaschutz eine Aufgabe, die nur durch Anstrengungen aller Ressorts gelingen kann. Dasselbe gilt für die Klimafolgenanpassung. Die Landesregierung muss einen ressortübergreifenden Überblick haben, wo das Land bei der Erreichung der Klimaschutzziele steht. Ein solcher Überblick ist die Grundlage für eine enge, abgestimmte Zusammenarbeit der Ressorts im Klimaschutz. Daran mangelt es.

12.2 Klimaschutz und Klimafolgenanpassung – Viel Anspruch, wenig Steuerung

Niedersachsen verfügt weder im Klimaschutz noch in der Klimafolgenanpassung über ein ausreichendes Monitoring.

Die Steuerung der Maßnahmen ist unzureichend. Der Landesregierung fehlen zentrale Steuerungsinstrumente, einheitliche Standards und ein vollständiger Überblick über laufende Maßnahmen. Dies gefährdet die Erreichung der Klimaziele.

Unzureichendes Monitoring

Nach § 7 Niedersächsisches Klimaschutzgesetz (NKlimaG) ist die Landesregierung verpflichtet, den Umsetzungsstand der Klimaziele durch ein Monitoring zu überprüfen. Das Monitoring besteht aus mehreren Berichten, die jährlich von unterschiedlichen Ressorts beigetragen werden sollen. Das Umweltministerium trifft dabei folgende Berichtspflichten:

- Die Darstellung des Umsetzungsstands der Klimaschutzmaßnahmen der Ressorts,
- die Darstellung des Umsetzungsstands der Klimafolgenanpassungsmaßnahmen der Ressorts sowie
- der Bericht über die Treibhausgasemissionen von Dienstkraftfahrzeugen und von Dienstreisen in der Landesverwaltung.
- Auch ein jährlicher Bericht des Klimarates ist Bestandteil des Monitorings.

Das Umweltministerium legte bisher keinen dieser Berichte vor. Da der Klimarat seine Tätigkeit erst im Jahr 2026 aufnahm, fehlt deshalb auch sein jährlicher Bericht.

Der LRH bemängelt, dass das Umweltministerium seiner Berichtspflicht noch nicht nachgekommen ist. Er kritisiert weiterhin, dass der

Klimarat – obwohl seit dem Jahr 2023 im NKlimaG vorgesehen – seine Arbeit erst Anfang 2026 aufnahm.

Das Umweltministerium erklärte, dass die Berichte zwischenzeitlich erstellt worden seien, soweit keine Hemmnisse vorlägen. Die Darstellung des Umsetzungsstands der Klimaschutzmaßnahmen der Ressorts sei mit der Fortschreibung der Klimaschutzstrategie im Jahr 2025 erfolgt. Bis zum Sommer 2026 werde es ein digitales Instrument für eine jahresscharfe Übersicht über laufende und neue Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen geben. Der Klimarat sei eingerichtet und werde seinen Beitrag leisten. Für die jährlichen Berichte über die Treibhausgasemissionen von Dienstkraftfahrzeugen und Dienstreisen warte das Umweltministerium allerdings noch auf Vorgaben des Bundes.

Auch wenn das Umweltministerium einige Berichte erstellen konnte oder ihre Erstellung zumindest in die Wege leitete, ist das Monitoring noch immer unvollständig. Ohne ein leistungsfähiges Monitoring fehlt der Überblick. Darin sieht der LRH einen erheblichen Verzug mit negativen Folgen für das Monitoring des Klimaschutzes. So kann das Land weder erkennen, ob es sich noch auf dem Zielpfad bewegt, noch bei Pfadabweichungen Maßnahmen anpassen oder priorisieren.

Steuerungsdefizite beim Klimaschutz

Klimaschutz ist eine Aufgabe, die alle Ressorts betrifft. Jedes Ressort führt eigene Klimaschutzmaßnahmen durch wie das Finanzministerium im Gebäudesektor, das Wirtschaftsministerium im Verkehrssektor und das Kultusministerium im Bildungsbereich. Für eine konsequente und zielgerichtete Umsetzung sämtlicher Maßnahmen ist eine ressortübergreifende Steuerung erforderlich.

Nach der Geschäftsverteilung der Landesregierung ist das Umweltministerium federführend für den Klimaschutz. Eine steuernde Funktion kann es jedoch wegen des Ressortprinzips, nach dem jedes Ministerium seinen eigenen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung leitet,

nicht übernehmen. Dies ist Aufgabe der Landesregierung, die dafür entsprechende Instrumente bereitstellen muss.

Die Prüfungen des LRH zeigen jedoch: Bislang fehlt ein solches Steuerungsinstrument. Die Landesregierung verfügt weder über einen vollständigen Überblick über die Klimaschutzmaßnahmen der Ressorts noch über deren Umsetzungsstand. Auch machte sie gegenüber den Ressorts bislang keine Angaben, wie bestimmte Vorgaben einheitlich umzusetzen sind. Es ist somit unklar, ob alle Ministerien dieselben Bewertungsmaßstäbe – z. B. bei der Berechnung von Treibhausgasemissionen – zugrunde legen. Dies erschwert jede Form der Steuerung.

Der LRH empfiehlt, ein neues Steuerungsinstrument einzusetzen. Dies könnte z. B. ein Lenkungsausschuss auf Ebene der Staatssekretärinnen und -sekretäre sein. Dieser könnte die ressortübergreifende Zusammenarbeit deutlich stärken und die zielgerichtete Steuerung des Klimaschutzes erleichtern.

Steuerungsdefizite auch bei der Klimafolgenanpassung



Abbildung 28: Niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels 2021 (Quelle: Umweltministerium)

Der LRH prüfte auch die „Niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels 2021“ (Anpassungsstrategie). Sie bestimmt, mit welchen Beiträgen Niedersachsen die Klimaziele Minderung der Folgen des Klimawandels und Stärkung der Klimaresilienz

erreichen soll.¹⁰⁵ Unter der Federführung des Umweltministeriums erarbeiteten die Ressorts die Anpassungsstrategie. Die Ressorts identifizierten 17 Handlungsfelder wie Bodenschutz, Wasserwirtschaft und Tourismus und ordneten diesen insgesamt 54 Maßnahmen zu. Einige Handlungsfelder wie Katastrophenschutz, Gesundheitswesen oder Verkehrswege waren nicht mit Maßnahmen verknüpft.

Neben den Maßnahmen der Anpassungsstrategie können die Ressorts weitere kurzfristige Maßnahmen umsetzen. Das Umweltministerium ist als Teil des Monitorings nach § 7 NKlimaG verpflichtet, jährlich eine Darstellung über den Umsetzungsstand der Anpassungsmaßnahmen zu veröffentlichen.

Der LRH stellte fest: Das Umweltministerium fertigte eine solche Darstellung bislang nicht an. Damit haben weder das Umweltministerium noch die Landesregierung insgesamt einen Überblick über die Anpassungsaktivitäten. Folglich fehlt eine zentrale Grundlage, um Lücken der Anpassungsstrategie zu erkennen, Prioritäten zu setzen, Maßnahmen zu bewerten und die Strategie sinnvoll fortzuentwickeln. Ob das digitale Instrument, in dem zukünftig die Ressorts ihre Maßnahmen einstellen sollen, eine solche Grundlage darstellen kann, wird sich zeigen.

Wie im Bereich Klimaschutz empfiehlt der LRH auch hier die Schaffung zusätzlicher Steuerungsinstrumente wie z. B. einen Lenkungsausschuss auf Ebene der Staatssekretärinnen und -sekretäre.

Stellungnahme des Umweltministeriums und Fazit des LRH

Das Umweltministerium weist darauf hin, dass es bereits einen „Lenkungsausschuss Klima“ in der vorangegangenen Wahlperiode gegeben habe. Dieser sei zeitlich begrenzt gewesen. Die Wiedereinsetzung eines solchen Lenkungsausschusses sei aus seiner Sicht nicht erforderlich. Die Einbindung der Staatssekretärinnen und -sekretäre bei der

¹⁰⁵ § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NKlimaG.

Fortschreibung der Strategien des NKlimaG gewährleiste eine hinreichende Ressortabstimmung.

Aus Sicht des LRH reicht eine punktuelle Abstimmung zwischen den Staatssekretärinnen und -sekretären bei den Fortschreibungen der Strategien – die lt. NKlimaG alle fünf Jahre erfolgen soll – nicht für eine kontinuierliche und zielgerichtete Steuerung aus. Festzustellen ist, dass die Landesregierung die Klimaschutzaktivitäten verstärken muss, wenn sie ihr Treibhausgasminderungsziel erreichen will. Bereits für das Jahr 2030 besteht das Ziel, 75 % weniger Treibhausgase auszustößen. Das sind 48 Prozentpunkte weniger als im Jahr 2022. Auch die Klimafolgenanpassung erfordert ein abgestimmtes Vorgehen, damit die Landesregierung Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen kann.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, zusätzliche Instrumente für eine zielgerichtete und koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Ressorts zu schaffen, um diese Ziele erreichen zu können.

Ein weiteres Beispiel für mangelnde Steuerung zeigte der LRH in seinem Jahresbericht 2024 zum Thema „Gebäudesanierung und Klimaschutz“¹⁰⁶ auf. So entwickelte das Finanzministerium für das Sondervermögen zur energetischen Sanierung klare Verfahren zur Priorisierung. Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur hingegen verteilte das Geld nicht nach Bedarf, sondern nach Größe der Hochschulen. Auch der Jahresbericht 2025 zu den landeseigenen Liegenschaften zeigt die mangelnde Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungsbereiche.¹⁰⁷ Bei der Unterbringung der Landesbehörden arbeiten die Beteiligten nacheinander in eigenen Arbeitsschritten statt abgestimmt in einem gemeinsamen.

¹⁰⁶ Jahresbericht 2024, S. 90 „Gebäudesanierung und Klimaschutz – hehre Ziele, schleppendes Tempo“.

¹⁰⁷ Jahresbericht 2025, S. 139 „Landeseigene Liegenschaften brauchen bessere Steuerung“.

13 Haushalt: Viel Geld, aber wenig Wirkung?

Das Land gibt Haushaltsmittel in Milliardenhöhe aus, die nach Angaben der Landesregierung auch dem Klimaschutz und der Klimafolgenanpassung dienen.

In seinen Prüfungen stellte der LRH fest, dass im Bereich der Klimaschutzstrategie viele Maßnahmen jedoch nicht mit konkreten Zielen zur Treibhausgasreduktion verbunden sind. So werden Maßnahmen finanziert, die nicht unmittelbar der Erreichung der Klimaziele dienen, z. B. Bildungsangebote an Schulen oder die Durchführung von Wettbewerben. Angesichts begrenzter Mittel und der zeitlich ambitionierten Ziele empfiehlt der LRH, sich auf Maßnahmen mit messbaren und tatsächlichen Treibhausgas-Einsparungen zu konzentrieren.

Daneben sind die Mittel für die Maßnahmen der Klimaschutzstrategie auf mehrere Einzelpläne im Haushalt verteilt. Es ist daher sowohl für das Parlament als auch für die Allgemeinheit nur bedingt nachvollziehbar, welche Ausgaben tatsächlich für Klimaschutz und Klimafolgenanpassung anfallen. Eine parlamentarische Kontrolle des Mitteleinsatzes kann so nur eingeschränkt erfolgen.

Um den Mitteleinsatz zur Erreichung der Klimaziele effektiver steuern zu können, bedarf es geeigneter Instrumente.

Das Land führte beim Aufstellungsverfahren für den Haushaltsplan 2025 erstmalig Kennziffern ein, die Ausgaben mit Bezug zum Klimaschutz kennzeichnen sollen. Ziel ist der Überblick über die zur Verfügung stehenden Mittel mit Klimaauswirkungen. Da die Kennziffer nur im Kernhaushalt angewendet wird, bleiben die Sondervermögen unberücksichtigt.

Die Klimakennziffer unterscheidet zwischen Klimaschutzausgaben, Ausgaben für Klimafolgenanpassung sowie Ausgaben, die sowohl Klimaschutz als auch Klimafolgenanpassung zugeschrieben werden können.

Im Haushaltsplan 2025 kennzeichnete die Landesregierung Maßnahmen für den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung von knapp 900 Mio. €¹⁰⁸. Für den Haushalt 2026 benannte die Landesregierung bereits rd. 1,5 Mrd. €¹⁰⁹.

Der LRH äußerte sich bereits bei den Haushaltsaufstellungsverfahren für die Jahre 2025 und 2026 zu der Klimakennziffer. Er begrüßte grundsätzlich den Ansatz, im Sinne der Transparenz alle Ausgaben des Landeshaushalts zum Klimaschutz und zur Klimafolgenanpassung zu kennzeichnen. Allein ein hoher Mitteleinsatz wird nicht zur Erreichung der Klimaziele in Niedersachsen führen. Die Mittel müssen effektiv und wirtschaftlich eingesetzt werden. Der LRH empfiehlt der Landesregierung, zukünftig die Klimakennziffer für diese Zwecke zu nutzen.

Die Methodik der Klimakennziffer sollte deswegen kontinuierlich weiterentwickelt werden. Hierfür sind messbare Faktoren anzuwenden wie z. B. der CO₂-Einspareffekt. Damit würde die Zielerreichung messbar und die haushaltspolitische Steuerung mit Hilfe der Klimakennziffer gestärkt.

¹⁰⁸ Mittelfristige Planung 2024 - 2028, S. 17.

¹⁰⁹ Mittelfristige Planung 2025 - 2029, S. 34.

14 Fazit

Das Land will deutlich schneller treibhausgasneutral sein als der Bund und die EU. Nach den Feststellungen des LRH wird es dieses Ziel mit den bisherigen Maßnahmen aller Voraussicht nach jedoch nicht erreichen. Wenn die Landesregierung dieses zumindest noch annäherungsweise erreichen will, sollte sie nach Auffassung des LRH folgende Empfehlungen umsetzen:

- Die Landesregierung sollte sich aufgrund des ambitionierten Zeitplans auf Projekte konzentrieren, die tatsächlich Emissionen senken. Hierzu sind Erfolgskontrollen notwendig. Ohne diese können weder Wirtschaftlichkeit noch Zielerreichung beurteilt werden (Nr. 7).
- In der Landesverwaltung liegt der größte Hebel für Treibhausgaseinsparungen im Gebäudesektor. Die Landesregierung sollte konsequent Sanierungen und Betriebsoptimierungen priorisieren, Standorte überprüfen und dabei den tatsächlichen Bedarf berücksichtigen (Nr. 8).
- Wenn die Landesregierung das Ziel noch erreichen will, mindestens 10 % der Flächen einzusparen, müsste sie für verbindliche Vorgaben, abgestimmte Verfahren und eine aktive Rolle der Landesliegenschaftsfondsverwaltung sorgen (Nr. 8.2.2).
- Wenn die Landesregierung ihre Gebäude bis zum Jahr 2035 auf ein treibhausgasneutrales Niveau bringen will, muss sie im Rahmen einer Priorisierung der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel mehr Geld für diesen Zweck bereitstellen. Die bislang eingeplanten Mittel werden noch nicht einmal ausreichen, um den Sanierungsstau zu beseitigen (Nr. 8).
- Die Treibhausgasreduktion um 67 % bis zum Jahr 2030 im Verkehrssektor wird die Landesregierung mit den aktuellen Investitionen und Förderinstrumenten voraussichtlich nicht erreichen.

Auch das Ziel der Fahrgastverdoppelung bis zum Jahr 2030 wird sie voraussichtlich verfehlen (Nr. 10).

- Die Landesregierung braucht bei Klimaschutz und Klimafolgenanpassung eine verbindliche und kraftvolle Gesamtsteuerung. Der Zielpfad ist gesetzlich vorgegeben und muss von allen Ressorts einheitlich und abgestimmt verfolgt werden. Die Landesregierung muss hierzu wirksame Steuerungsinstrumente einsetzen (Nr. 12).
- Die Kennzeichnung von Haushaltsmitteln mittels Klimakennziffern ist ein erster Schritt. Die Landesregierung muss diese aber um Instrumente ergänzen, damit Parlament und Verwaltung wirksam steuern können (Nr. 13).

Steuerungsdefizite

15 Nach 15 Jahren weiterhin Wildwuchs bei der Besoldung hauptberuflicher Präsidiumsmitglieder der Hochschulen

*Das Wissenschaftsministerium und die Stiftungsräte der Stif-
tungshochschulen hielten die im Jahr 2013 festgelegten Grund-
sätze für die Besoldung der hauptberuflichen Präsidiumsmitglie-
der häufig nicht ein. Sie unter- bzw. überschritten die vorgese-
hene Besoldungshöhe stattdessen durch individuelle Einzelfall-
entscheidungen. Zudem gewährten sie den hauptberuflichen
Präsidiumsmitgliedern ohne Rechtsgrundlage Besoldungsan-
teile in beträchtlicher Höhe.*

Zur Besoldung der hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder

Die Leitung der Hochschulen des Landes obliegt den Präsidien. Die hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder werden für eine Amtsdauer von sechs und bei Wiederwahl von acht Jahren ernannt oder bestellt. Ihre Besoldung richtet sich nach der Besoldungsordnung W.

Die hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder erhalten neben ihrem Grundgehalt nach der Besoldungsgruppe W 3 für ihre Tätigkeit in der Hochschulleitung Funktions-Leistungsbezüge.¹¹⁰ Bei deren Bemessung soll die mit der Funktion verbundene Verantwortung und Belastung und auch die Größe der Hochschule berücksichtigt werden.¹¹¹ Funktions-Leistungsbezüge können nach der Niedersächsischen Hochschul-Leistungsbezügeverordnung (NHLeistBVO) auch erfolgsabhängig gewährt werden. Die Entscheidung über die Gewährung von Leistungsbezügen an die hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder trifft

¹¹⁰ § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Niedersächsisches Besoldungsgesetz (NBesG) in Verbindung mit § 5 der Niedersächsischen Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete (Hochschul-Leistungsbezügeverordnung – NHLeistBVO).

¹¹¹ § 5 Abs. 2 Satz 1 NHLeistBVO.

bei Hochschulen in Trägerschaft des Staates das Wissenschaftsministerium und bei Stiftungshochschulen der Stiftungsrat.

Im Jahr 2010 stellte der LRH bei den Bezügen der hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder erhebliche Verwerfungen fest.¹¹² Daraufhin stellte das Wissenschaftsministerium für diesen Personenkreis im Jahr 2013 zwei Besoldungsgrundsätze auf. Hierüber berichtete die Landesregierung dem Landtag.¹¹³ Entsprechende Anpassungen der einschlägigen Rechtsnormen wurden nicht vorgenommen.

Der LRH stellte nunmehr erneut erhebliche Rechtsfehler und Unstimmigkeiten fest.

Einstufung nach dem Messzahlverfahren

Nach dem 1. Besoldungsgrundsatz richtet sich die Einstufung der Hochschulleitungsämter nach den Besoldungsordnungen A und B. Konkret wird sie von einer Messzahl abgeleitet, die auf der Anzahl der Studierenden sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter basiert. Der Funktions-Leistungsbezug besteht aus der Differenz zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe W 3 und dem Grundgehalt der für das jeweilige Hochschulleitungsamt festgelegten Besoldungsgruppe der NBesO A bzw. B.¹¹⁴

In einem Fall erhielt der Präsident einer Hochschule nach seiner Wiederwahl neben dem Grundgehalt acht Jahre lang Funktions-Leistungsbezüge, die die Einstufung nach dem eingeführten Messzahlverfahren um zwei Besoldungsgruppen überstiegen. Trotz Kenntnis nahm das Wissenschaftsministerium keine Anpassung vor und begründete dies mit Bestandsschutz. Darüber hinaus erhielt der Präsident ohne besondere Gründe monatlich noch einen zusätzlichen Betrag von 1.000 €.

¹¹² Jahresbericht 2011, S. 79 „Bedenkliche Besoldungsentwicklung bei den hauptamtlichen Mitgliedern von Hochschulpräsidien“.

¹¹³ Drs. 17/119.

¹¹⁴ Die Festsetzung für das jeweilige Hochschulleitungsamt ist der Drs. 17/119 zu entnehmen.

Aufgrund der gesetzlich normierten Befristung der Amtszeit der hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder besteht im Fall einer Wiederwahl kein Vertrauensschutz zum Fortbestand einer zu hohen Besoldungsgruppe. Durch die unterbliebene Absenkung der Besoldung des Präsidenten sowie die grundlose „Zusatzzahlung“ von 1.000 € monatlich entstand der Hochschule und damit dem Land ein Schaden von rd. 200.000 €. ¹¹⁵

In fünf weiteren Fällen stufte das Wissenschaftsministerium bzw. der Stiftungsrat der jeweiligen Stiftungshochschule die Ämter von hauptberuflichen Präsidiumsmitgliedern gemessen an den turnusmäßig festgestellten Messzahlen jeweils um eine Besoldungsgruppe zu hoch ein. Allein in der jeweils laufenden Amtsperiode bis zum Jahresende 2025 entstand den Hochschulen und damit dem Land hierdurch ein Schaden von rd. 108.000 €.

Bei einigen hauptberuflichen Präsidiumsmitgliedern reduzierte das Wissenschaftsministerium bzw. der Stiftungsrat die nach den Messzahlen vorgesehene Besoldung hingegen um eine Besoldungsgruppe. Den Widerspruch zum Messzahlverfahren begründete das Ministerium zum einen damit, dass es üblich sei, bei Fachhochschulen im Falle einer Rückfallposition ¹¹⁶ die vorgesehene Besoldung um eine Besoldungsgruppe abzusenken. Außerdem sei es gängige Verwaltungspraxis, die endgültige Einstufung frühestens ab der zweiten Amtszeit auszuhandeln; für die Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber gelte es, sich in der ersten Amtszeit zu bewähren.

Persönliche Zielvereinbarungen

Der 2. Besoldungsgrundsatz bestimmt, dass der Funktions-Leistungsbezug aufgrund einer persönlichen Zielvereinbarung erfolgsabhängig erhöht werden kann. Diese Erhöhung soll in der Regel mit bis zu 10 %

¹¹⁵ Differenz zwischen den beiden Besoldungsgruppen zuzüglich 96 Monate x 1.000 € (ohne Dynamisierung gerechnet).

¹¹⁶ Hierbei handelt es sich um eine Absicherung für den Fall der Abwahl oder der nicht erfolgten Wiederwahl, vgl. § 38 Abs. 6 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG).

der sich aus der Anwendung des 1. Besoldungsgrundsatzes ergebenden Besoldung bemessen werden und darf 15 % nicht übersteigen.

In der Praxis erhöhte das Ministerium regelmäßig neben dem nach dem Messzahlverfahren festgelegten Funktions-Leistungsbezug auch das Grundgehalt um bis zu 15 %.

Dieser 2. Besoldungsgrundsatz ist rechtswidrig, weil er in der NHLeistBVO keine Grundlage findet. Darin ist lediglich geregelt, dass Funktions-Leistungsbezüge erfolgsabhängig gewährt werden können. Eine Erhöhung des Funktions-Leistungsbezugs ist nach der Rechtslage ebenso wenig vorgesehen wie eine gleichzeitige Erhöhung des Grundgehalts. Zudem geht die Regelung erfolgsabhängiger Funktions-Leistungsbezüge auch über die Ermächtigung im NBesG hinaus. Dort ist die Gewährung von erfolgsabhängigen Funktions-Leistungsbezügen nicht vorgesehen.

Die Auswirkungen dieser rechtswidrigen Besoldungspraxis waren erheblich. So belief sich die monatliche Überzahlung im Fall eines nach Besoldungsgruppe B 4 bewerteten Amts auf 1.484,02 €. ¹¹⁷ In Bezug auf acht Präsidentinnen und Präsidenten summierte sich der dem Land durch die fehlerhafte Rechtsanwendung entstandene Schaden allein in den Jahren 2022 und 2023 auf rd. 220.000 €.

Unabhängig von den fehlenden Rechtsgrundlagen führt ein individuelles Aushandeln der Funktions-Leistungsbezüge einschließlich erfolgsabhängiger Bestandteile innerhalb der Vergleichsgruppe aller hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder neben erheblichen Verwerfungen auch zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung. Zudem waren die in den Zielvereinbarungen festgelegten Ziele regelmäßig von den Präsidiumsmitgliedern selbst formuliert, verfehlten inhaltlich jedoch nahezu durchgängig die für eine Zielvereinbarung zu beachtenden Vorgaben. ¹¹⁸ U. a. honorierten das Wissenschaftsministerium bzw. die Stiftungsräte mit Zielvereinbarungen die Erfüllung originärer Aufgaben, die

¹¹⁷ 15 % von 9.893,51 €; Stand: 01.02.2025.

¹¹⁸ Nach den sogenannten S.M.A.R.T.-Kriterien müssen Zielvereinbarungen spezifisch, messbar, ausführbar, realistisch und terminiert sein.

Nachholung von Versäumtem oder den Abbau von Defiziten; diese beispielhaft genannten Aktivitäten sind als Zielsetzung für eine gesonderte Vergütung untauglich.

Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Wissenschaftsministerium ist der Auffassung, dass eine Anpassung der Besoldung nach erfolgter Wiederwahl unzulässig sei. Dies folge aus einer Regelung im Niedersächsischen Beamtengesetz (NBG), nach der das Beamtenverhältnis als nicht unterbrochen gelte, wenn die Beamtin oder der Beamte auf Zeit im Anschluss an ihre oder seine Amtszeit erneut in dasselbe Amt für eine weitere Amtszeit berufen werde.¹¹⁹

Von der bisherigen Verwaltungspraxis, die funktionsgerechte Besoldung in Einzelfällen zu reduzieren, habe man indes mittlerweile Abstand genommen.

Des Weiteren bestreitet das Ministerium unter Hinweis auf die Besoldungsgrundsätze, dass die Berechnung der erfolgsabhängigen Funktions-Leistungsbezüge fehlerbehaftet sei. Die prozentuale Erhöhung bemesse sich unzweifelhaft auf der Grundlage der gesamten Besoldung und nicht nur nach der Höhe des Funktions-Leistungsbezugs. Indes beabsichtigt das Ministerium, das Instrument der Zielvereinbarung bei der Neufassung der NHLeistBVO kritisch zu überprüfen.

Abschließend kündigt das Ministerium an, die Besoldung der hauptberuflichen Mitglieder der Hochschulpräsidien künftig in der NHLeistBVO festzulegen. Dies solle zeitnah geschehen.

Erwiderung des LRH

Das Wissenschaftsministerium erkennt, dass sich die von ihm angeführte Vorschrift des NBG lediglich auf die statusrechtliche Frage im

¹¹⁹ § 7 Abs. 2 Satz 3 NBG.

Fälle einer Wiederwahl der Beamtin bzw. des Beamten bezieht, nicht dagegen auf die Frage der Besoldung. Diese ist im NBesG geregelt. Die Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen endet daher mit Ende einer Amtszeit. Vertrauenstatbestände zugunsten wiedergewählter Präsidiumsmitglieder sieht das Gesetz nicht vor.

Im Gegensatz zu anderen Landesbesoldungsgesetzen¹²⁰ ermächtigt § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NBesG nicht zur Gewährung von erfolgsabhängigen Funktions-Leistungsbezügen. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift werden die Funktions-Leistungsbezüge allein für die „Wahrnehmung der Funktion“ und gerade nicht für deren Erfolg gezahlt.

Fazit

Die vom LRH im Jahr 2010 geforderte Rückkehr zur funktionsgerechten Besoldung wurde mit dem Messzahlverfahren bis heute nicht erreicht. Ursächlich hierfür ist, dass das Wissenschaftsministerium bzw. die Stiftungshochschulen vom Messzahlverfahren häufig abwichen und die vorgesehene Besoldungshöhe durch individuelle Einzelfallentscheidungen unter- bzw. überschritten. Hinzu kommt, dass das Wissenschaftsministerium und die Stiftungsräte hauptberuflichen Präsidiumsmitgliedern ihre Besoldung teilweise ohne gesetzliche Grundlage gewährten. Für sämtliche Fälle rechtswidriger Besoldungsleistungen hat das Wissenschaftsministerium neben der Rückforderung auch die Haftung zu prüfen.

Der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung schließt Verhandlungen über die Höhe der Bezüge aus. Ohne Relevanz für ein Anheben oder Herabsetzen der Besoldungshöhe sind daher z. B. bisherige Tätigkeiten oder Erfolge der Bewerberinnen und Bewerber, besondere Herausforderungen eines Standorts sowie Leistungsanreize für eine Wiederwahl. Auch die Gewährung einer Rückfallposition rechtfertigt die Absenkung der funktionsgerechten Besoldung nicht. Zusagen zur

¹²⁰ Artikel 72 Abs. 2 Satz 3 Bayerisches Besoldungsgesetz; § 38 Abs. 3 Satz 4 Landesbesoldungsgesetz Rheinland-Pfalz; § 36 Landesbesoldungsgesetz Nordrhein-Westfalen.

Übernahme von Aufwendungen, die die hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder selbst zu tragen haben, widersprechen ebenfalls dem Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung. Hierzu gehören etwa Fahrtkosten vom Hochschulstandort zum entfernt gelegenen Wohnsitz, die Miete für die Wohnung am Dienort¹²¹ oder die Beiträge zu einer kapitalgedeckten Rentenversicherung.¹²²

Beamtinnen und Beamte sind entsprechend der Bedeutung ihrer Ämter und Funktionen zu alimentieren. Um diesem Grundsatz Rechnung zu tragen, müssen die Bezüge der hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder in einem angemessenen Verhältnis zu vergleichbaren Funktionen in der übrigen Landesverwaltung stehen. Hiermit ist unvereinbar, wenn möglicherweise höhere Besoldungen vergleichbarer Leitungsämter in anderen Bundesländern als Begründung herangezogen werden, um bei Bezügeleistungen die gesetzlichen Grenzen zu überschreiten.

Die Prüfung des LRH zeigte, dass das Ministerium – entgegen der Ankündigung gegenüber dem Landtag vor 15 Jahren – bis heute nicht imstande war, eine rechtmäßige Besoldung der hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder sicherzustellen. Auch die vor acht Jahren angekündigte Neufassung der NHLeistBVO steht nach wie vor aus. Daher empfiehlt der LRH, dass der Landtag die Besoldung der Leitungsämter – wie bei allen übrigen Landesbeamtinnen und -beamten auch – nunmehr im NBesG festlegt. Dies würde nicht nur die bislang fehlende Transparenz herstellen, sondern zugleich auch den Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren.

¹²¹ Jahresbericht 2011, S. 83 „Rechtswidrige Überschreitung einer für Professoren geltenden Besoldungsobergrenze“.

¹²² Jahresbericht 2011, S. 79 „Bedenkliche Besoldungsentwicklung bei den hauptamtlichen Mitgliedern von Hochschulpräsidien“.

16 Krankenhausförderung: Zunehmende Ungleichbehandlung durch veraltete Planbettenzahlen

Das Sozialministerium schreibt den Krankenhausplan entgegen früherer Ankündigungen auch mehrere Jahre nach der Coronapandemie nicht anhand der tatsächlichen Auslastung der Planbetten fort. Dabei geht es selbst von mittlerweile rd. 5.000 überzähligen Betten aus.

Das Ministerium gewährt die Pauschalförderung der Krankenhäuser weiterhin auf Basis veralteter Planbettenzahlen. Rechnerisch werden hierdurch rd. 11,8 Mio. € Fördermittel nicht sachgerecht eingesetzt und ausgelastete bedarfsgerechte Krankenhäuser dadurch bei der Verteilung zunehmend benachteiligt.

Grundlagen der Krankenhausplanung

Niedersachsen ist nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) verpflichtet, einen Krankenhausplan aufzustellen. Dieser bildet die für eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Kliniken ab. Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung stellt den Krankenhausplan unter Beteiligung eines Planungsausschusses auf und schreibt ihn zur Anpassung an den tatsächlichen Bedarf fort. Wichtiger Anhaltspunkt für die Bedarfsgerechtigkeit eines Krankenhauses und die Kapazitäten seiner Fachabteilungen ist ihre Auslastung. Als Soll-Wert verwendet das Land für die somatischen Fachrichtungen¹²³ seit Jahrzehnten eine Auslastung von 85 %. Bei abweichenden Werten ist die Bettenkapazität bei Fortschreibung des Krankenhausplans regelmäßig anzupassen.

¹²³ Somatische Fachrichtungen umfassen medizinische Disziplinen, die sich mit körperlichen Erkrankungen und deren Behandlung befassen. In Niedersachsen sind dies neben Innerer Medizin und Chirurgie insgesamt 15 weitere Fachrichtungen. Nicht zu den somatischen Fachrichtungen gehören lediglich Psychiatrie, Psychosomatische Medizin und Psychotherapie sowie Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie.

Bis zur Coronapandemie im Jahr 2020 ermittelte das Ministerium jährlich den Bedarf anhand der Auslastung. Daraus folgte ein langjährig praktiziertes Verfahren: Handlungsbedarf lag vor, wenn die Auslastung der Betten nicht nur vorübergehend den Soll-Wert nicht nur geringfügig über- oder unterschritt. Auf dieser Basis schlug das Ministerium dem Planungsausschuss nach Anhörung der Krankenhausträger vor, die Bettenkapazität und -gliederung anzupassen. Zu Beginn des Folgejahres setzte es diese Anpassungen dann mit dem fortgeschriebenen Krankenhausplan um.

Sondersituation während Coronapandemie

Eine solche Fortschreibung führte das Ministerium letztmalig im Jahr 2019 mit Wirkung zum 01.01.2020 durch. Aufgrund der Coronapandemie setzte das Ministerium dieses Verfahren im Jahr 2020 aus, da deutschlandweit die Belegungszahlen einbrachen. Die letzten staatlichen Schutzmaßnahmen im Rahmen der Pandemie liefen im April 2023 aus.

Sozialministerium macht Rolle rückwärts

Im Mai 2024 kündigte das Ministerium an, voraussichtlich nach dem Sommer 2024 wieder die Auslastungszahlen zu analysieren und Vorschläge für Planbettenreduzierungen in den Planungsausschuss einzubringen. Im Januar 2025 erklärte es gegenüber dem Sozialausschuss des Landtages, das Verfahren der auslastungsorientierten Fortschreibung innerhalb weniger Wochen wieder aufzunehmen.¹²⁴ Dies unterblieb jedoch. Stattdessen teilte das Ministerium im August 2025 mit, von dem Vorhaben nunmehr Abstand genommen zu haben.¹²⁵ Es begründete dies mit Hinweis auf die Krankenhausreform des

¹²⁴ Ausführungen des Sozialministeriums in der 54. Sitzung des Ausschusses für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung am 09.01.2025, S. 9 f. der Niederschrift.

¹²⁵ Ausführungen des Sozialministeriums in der 67. Sitzung des Ausschusses für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung am 28.08.2025, S. 31 der Niederschrift.

Bundes. Mit der bevorstehenden Einführung von Leistungsgruppen verändere sich die Systematik der Krankenhausplanung grundlegend. Die Planbettenauslastung sei lediglich im bisherigen System ein Indiz für die Bedarfsgerechtigkeit von Krankenhäusern. Zukünftig würden qualitative und strukturelle Anforderungen in den Vordergrund treten. Für planerische Entscheidungen werde das neue System mit Leistungsgruppen und Fallzahlen entscheidungserheblich sein und nicht die alte Planbettenauslastung. Eine Planbettenreduzierung wäre daher rückwärtsgewandt.

Positionspapier des LRH empfiehlt Aktualisierung

Der LRH empfahl bereits in seinem Positionspapier vom Mai 2025¹²⁶ eine bedarfsgerechte Aktualisierung der Planbettenzahl auf Basis von aktuellen Auslastungsquoten. Er wies hierbei neben weiteren negativen Effekten etwaiger unentdeckter Überkapazitäten auch auf die finanzielle Bedeutung der Planbettenzahl bei der Pauschalförderung von Krankenhäusern hin.

Minister räumt ein: 5.000 Betten zu viel

Im August 2025 zitierten Presseorgane aus einem von der Landesregierung in Auftrag gegebenen Gutachten zur Krankenhauslandschaft. Demnach könnten 12 % der Planbetten abgebaut werden, ohne die Versorgung der Bevölkerung zu gefährden. Denn diese Kapazitäten blieben ohnehin weitgehend ungenutzt. Der Minister räumte im Dezember 2025 ein, Niedersachsen habe 5.000 Betten zu viel.

Krankenhäuser sind sehr unterschiedlich ausgelastet

Der LRH stellte in einer Prüfung fest, dass die Auslastung der somatischen Planbetten bei den rd. 20 betrachteten Krankenhäusern sich

¹²⁶ Positionspapier zur aktuellen Krankenhausreform „Transformationspfad konsequent beschreiten – Potenziale und Chancen der Krankenhausreform für Niedersachsen nutzen“ vom 08.05.2025.

ganz erheblich unterschied. Das am wenigsten ausgelastete Krankenhaus erreichte nicht einmal 55 % Auslastung, weitere lagen nur knapp darüber. Andere Krankenhäuser waren hingegen zu 75 % bis 80 % ausgelastet.

Die beträchtliche Unterauslastung mehrerer Krankenhäuser zeigt auf, dass sich die Versorgungsrealität mit fortschreitender Zeit immer weiter vom Plan entfernt. Die im Krankenhausplan abgebildeten Zahlen geben überwiegend einen mehr als sechs Jahre zurückliegenden Stand wieder. Sie werden zunehmend unrealistischer und unterstellen ein real nicht vorhandenes Versorgungspotenzial.

Pauschalförderung zu 75 % nach Planbetten bemessen

Niedersachsen fördert die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter¹²⁷ sowie kleine bauliche Maßnahmen durch feste jährliche Pauschalbeträge an die Krankenhäuser. Hierzu setzt das Land jährlich mehr als 120 Mio. € ein. Die Pauschalmittel setzen sich aus einer vorrangig nach Planbetten bemessenen Grundpauschale, einer Leistungspauschale und einem Zuschlag für Ausbildungsstätten zusammen. Wichtigster Parameter für die Höhe der Förderung eines Krankenhauses ist dessen Planbettenzahl. Der Einzelbetrag pro Planbett beläuft sich auf 2.200 € bis 3.000 €. Hinzu kommen ggf. Erhöhungsbeträge für bestimmte Planbetten. Der LRH ermittelte ein planbettenabhängiges Fördervolumen von jährlich über 93 Mio. €. Durchschnittlich entfallen damit rd. 75 % der gesamten Pauschalförderung der Krankenhäuser auf die Grundpauschale. Die Bemessung der Fördermittel basiert hierbei vollständig auf der Zahl der Planbetten gemäß Krankenhausplan und nicht auf den tatsächlich vorhandenen Betten.

¹²⁷ Dies sind Anlagegüter mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als drei und bis zu 15 Jahren z. B. EKG-Geräte, Pflegebetten, OP-Instrumente.

Effizienzpotenzial von 11,8 Mio. €

Die Fördermittel des Landes sind begrenzt. Das Land sollte sie auf die Investitionen fokussieren, die zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung erforderlich sind. Allein die vom Sozialministerium geschätzte Überkapazität von 5.000 Planbetten macht deutlich, dass rd. 11,8 Mio. € effizienter zwischen den Krankenhäusern verteilt werden müssten.¹²⁸ Die erhebliche Spanne von rd. 25 Prozentpunkten zwischen den am geringsten ausgelasteten und den anderen Krankenhäusern zeigt auf, dass bedarfsgerecht und gut ausgelastete Krankenhäuser bei der Förderung auf Grundlage veralteter Bettenzahlen zunehmend benachteiligt werden.

Krankenhausplan fortschreiben, Förderverordnung anpassen

Der LRH fordert eine sachgerechte Förderung bedarfsgerechter Strukturen. Dazu muss das Land den Krankenhausplan auf Basis aktualisierter Auslastungsdaten fortschreiben. Anschließend sollte die Verordnung über die pauschale Förderung nach dem Niedersächsischen Krankenhausgesetz entsprechend angepasst werden. Eine Fortsetzung der bisherigen Förderpraxis würde bedarfsgerecht ausgelastete Häuser zunehmend benachteiligen. Der LRH fordert daher eine zeitnahe Fortschreibung des Krankenhausplans, um eine sachgerechte Mittelverteilung sicherzustellen. Eine solche ist auch nicht rückwärtsgerichtet. Nach derzeitigem Stand werden Leistungsgruppen frühestens im Jahr 2028 eingeführt. Die Zahl der Planbetten wird für die Pauschalförderung zumindest vorerst weiterhin maßgeblich sein.

¹²⁸ 93 Mio. € planbettenbezogener Anteil an Pauschalförderung; Division durch 39.557 Planbetten gemäß Krankenhausplan 2024, ergibt gerundet 2.350 € pro Jahr und Planbett. Multipliziert mit 5.000 Planbetten ergibt sich daraus das geschätzte Effizienzpotenzial von 11,8 Mio. €.

17 Finanzämter gewähren unzulässige Steuervergünstigungen an Ärzte und Journalisten

In mehr als 1.500 Fällen berücksichtigten Finanzämter gezahlte Beiträge an Versorgungseinrichtungen von mehr als 10 Mio. €, obwohl dies offenkundig nicht berechtigt war. Landesweit hochgerechnet beträgt der Steuerausfall insgesamt knapp 15 Mio. € für einen Zeitraum von acht Jahren.

Steuerliche Begünstigung von Beiträgen zur Altersvorsorge der freien Berufe

Steuerpflichtige können Beiträge für ihre Altersvorsorge als Sonderausgaben¹²⁹ bei der Einkommensteuer geltend machen. Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sind dies regelmäßig die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung.

Angehörige sogenannter freier Berufe können ihre Altersvorsorgebeiträge dagegen in eine berufsständische Versorgungseinrichtung einzahlen, so etwa die Ärzteversorgung oder das Rechtsanwaltsversorgungswerk Niedersachsen. Diese Versorgungseinrichtungen zahlen später eine Rente – vergleichbar wie die der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Möglichkeit besteht allerdings nur für folgende Berufsgruppen: Ärztinnen und Ärzte, Apothekerinnen und Apotheker, Architektinnen und Architekten, Ingenieurinnen und Ingenieure, Notarinnen und Notare, psychologische Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Steuerberaterinnen und Steuerberater, Tierärztinnen und Tierärzte, Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer sowie Zahnärztinnen und Zahnärzte.

Derzeit sind die an 105 Versorgungseinrichtungen gezahlten Beiträge zur Altersvorsorge entsprechend steuerbegünstigt.

¹²⁹ § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a Einkommensteuergesetz (EStG). Der Abzug ist bis zu einem Höchstbetrag möglich, der im Veranlagungszeitraum (VZ) 2023 bei Einzelveranlagung 26.528 € betrug.

Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern besteht der Beitrag aus einem Arbeitnehmer- und grundsätzlich einem gleich hohen Arbeitgeberanteil. Hier sind zwei Zahlungsweisen zu unterscheiden:

- Überweist der Arbeitgeber seinen Anteil an die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer und führt dieser den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil an die Versorgungseinrichtung ab, liegt ein sogenannter „Selbstzahler“ vor,
- überweist der Arbeitgeber sowohl den Arbeitnehmer- als auch den Arbeitgeberanteil an die Versorgungseinrichtung, handelt es sich um einen sogenannten „Firmenzahler“.

Bescheinigungen noch in Papier – ab 2028 elektronisch

Die Versorgungseinrichtung bescheinigt die Beiträge eines Jahres mit einer Papierbescheinigung. Diese übersendet sie ausschließlich an ihr Mitglied, also die Steuerpflichtige bzw. den Steuerpflichtigen. Ein einheitliches Muster gibt es nicht. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil werden regelmäßig nicht getrennt dargestellt. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber teilen bei Firmenzahlern den Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil und bei Selbstzahlern nur den Arbeitgeberanteil elektronisch der Steuerverwaltung mit.

Der Gesetzgeber verpflichtete die Versorgungseinrichtungen, ab dem Veranlagungszeitraum (VZ) 2028 die Beiträge in allen Konstellationen elektronisch an die Steuerverwaltung zu übermitteln.¹³⁰ Die gesetzliche Rentenversicherung ist hingegen schon seit Jahren dazu verpflichtet.

Bei knapp 2.400 Steuerfällen untersuchte der LRH zunächst, ob Beiträge an eine der 105 begünstigten Einrichtungen gezahlt wurden. War dies der Fall, prüfte der LRH weiter, ob die Finanzämter die Beträge korrekt berücksichtigten.

¹³⁰ § 10 Abs. 2 c EStG.

Der LRH prüfte die steuerliche Abzugsfähigkeit der Beiträge an Versorgungseinrichtungen der VZ 2015 bis 2022 bei vier Finanzämtern. Die geprüften Finanzämter berücksichtigten Vorsorgebeiträge von 56,9 Mio. €, alle Finanzämter landesweit 398,3 Mio. €.

Beiträge von rd. 10 Mio. € zu Unrecht berücksichtigt

Neben den 105 steuerlich begünstigten Versorgungseinrichtungen gibt es weitere Einrichtungen, die aufgrund von Beitragszahlungen später Rente gewähren. Hierzu zählen: die Pensionskasse des Rundfunks, die Versorgungswerk der Presse GmbH, die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder oder die Bayerische Versorgungskammer als Versorgungsanstalt deutscher Bühnen oder Orchester.

Beiträge an diese Einrichtungen gehören steuerlich nicht zu den begünstigten Altersvorsorgeaufwendungen. Diese können allenfalls als sonstige Vorsorgeaufwendungen im Rahmen der steuerlich zulässigen Höchstbeträge berücksichtigt werden. Diese Höchstbeträge sind jedoch regelmäßig bereits durch die Beiträge zur Basiskranken- und Pflegeversicherung ausgeschöpft. Eine steuermindernde Berücksichtigung erfolgt somit hier – im Gegensatz zu den Beiträgen an die 105 oben genannten Versorgungseinrichtungen – im Regelfall nicht. Der in der Steuererklärung angegebene Beruf ist somit ein erstes starkes Indiz, ob die Beiträge als Vorsorgeaufwendungen überhaupt berücksichtigt werden können.

Der LRH stellte fest, dass z. B. bei folgenden Berufen fälschlicherweise Vorsorgeaufwendungen berücksichtigt wurden: Fotograf/Fotografin, Grafik-Designer/Grafik-Designerin, Musiker/Musikerin, Kameraleute, Künstler/Künstlerin oder Bühnenbildner/Bühnenbildnerin. Besonders oft kam dies bei Journalistinnen und Journalisten sowie Redakteurinnen und Redakteuren vor.

So erklärte eine Moderatorin für acht Jahre Beiträge von insgesamt 53.672 € als Sonderausgaben an begünstigte Versorgungseinrichtungen. Für ein Jahr lag eine Bescheinigung eines Versorgungswerks der

Presse über 7.489 € vor. Die erklärten Beiträge der nachfolgenden Jahre waren ähnlich hoch. In allen Jahren forderte das EDV-System die Bearbeiterinnen und Bearbeiter des Finanzamts zu einer Prüfung auf. Trotzdem erkannte das Finanzamt für die acht Jahre Beiträge von 53.672 € unrechtmäßig als begünstigte Vorsorgeaufwendungen an.

Der LRH stellte fest, dass die geprüften Finanzämter in mehr als 1.500 Fällen Beträge von rd. 10 Mio. € gewährten, obwohl der Beruf nicht zu einer Berufsgruppe mit Zugang zu einer begünstigten Versorgungseinrichtung gehörte.

Die steuerlichen Auswirkungen in den geprüften Finanzämtern betragen knapp 1,1 Mio. €. ¹³¹ Landesweit hochgerechnet beträgt der Steuerausfall knapp 7,7 Mio. €. ¹³²

Überhöhte Berücksichtigung

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können Vorsorgebeiträge in der Steuererklärung an drei Stellen eintragen:

- Arbeitgeberanteil,
- Arbeitnehmeranteil sowie
- Beiträge an Versorgungseinrichtungen ohne Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil.

Beträgt beispielsweise der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmeranteil jeweils 6.000 € und überweisen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowohl den Arbeitnehmer- als auch den Arbeitgeberanteil (Firmenzahler), erstellt die Versorgungseinrichtung eine Bescheinigung über 12.000 €. Viele Steuerpflichtige tragen nun als Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil jeweils 6.000 € und zusätzlich 12.000 € als an die Versorgungseinrichtung geleistete Beiträge in die Steuererklärung ein. In

¹³¹ Beiträge der geprüften Finanzämter 10.109.807 € x durchschnittlicher Abzugsbetrag von 85 % x 30 % Steuersatz x Stichprobe (fehlerhaft) 43 %. Hieraus errechnet sich ein gerundeter Wert von 1,1 Mio. €.

¹³² Die landesweit berücksichtigten Versorgungsbeiträge betragen 398.348.715 €. Die Summe der Stichprobe beträgt 56.913.251 €. Hieraus errechnet sich für die Relation ein gerundeter Wert von 7.

diesen Fällen weist das EDV-System die Bearbeiterinnen und Bearbeiter auf eine mögliche Doppelberücksichtigung hin. Vielfach erkannten sie diesen Fehler nicht und gewährten im Beispielsfall dieses Firmenzahlers 24.000 € statt 12.000 € als Sonderausgaben.

Selbstzahlerinnen und Selbstzahler, die neben dem Arbeitnehmer auch den Arbeitgeberanteil selbst an die Versorgungseinrichtung abführen, trugen den Arbeitgeberanteil vielfach zweimal in der Steuererklärung ein. Das Finanzamt berücksichtigte diesen dann doppelt.

Die Doppelberücksichtigung beruhte regelmäßig auf Eintragungsfehlern der Steuerpflichtigen, die die Finanzämter trotz EDV-Hinweisen nicht korrigierten. Falsche Eintragungen fand der LRH nicht nur bei steuerlich unberatenen Steuerpflichtigen, sondern auch bei von Steuerberaterinnen bzw. Steuerberatern erstellten Erklärungen. Selbst bei Steuererklärungen von Steuerberaterinnen bzw. Steuerberatern in eigener Sache gab es Eintragungsfehler.

So erklärte ein angestellter Steuerberater in den VZ 2015 bis 2017 und VZ 2019 bis 2021 den Arbeitgeberanteil doppelt als Vorsorgebeiträge. Für die VZ 2018 und 2022 erklärte er die Beiträge zutreffend. Für den VZ 2015 und die VZ 2018 bis 2022 lag dem Finanzamt eine Bescheinigung des Versorgungswerks über die jeweils insgesamt geleisteten Beiträge vor. Trotz der Bescheinigungen und der EDV-Prüfhinweise berücksichtigte das Finanzamt insgesamt 39.233 € zu viel an Sonderausgaben.

Insgesamt berücksichtigten die geprüften Finanzämter Sonderausgaben von mehr als 4 Mio. € zu viel. Der größte Anteil davon entfiel auf Ärztinnen und Ärzte. Bei einer durchschnittlichen Abzugsfähigkeit von 85 % und einem angenommen moderaten Steuersatz von 30 % ergibt sich ein Steuerausfall von rd. 1 Mio. €. Landesweit geht der LRH hochgerechnet von einem Steuerausfall von 7,2 Mio. €¹³³ aus.

133

Die landesweit berücksichtigten Versorgungsbeiträge betragen 398.348.715 €. Die Summe der Stichprobe beträgt 56.913.251 €. Hieraus errechnet sich für die Relation ein gerundeter Wert von 7.

Empfehlungen des LRH – Zeit bis zum Jahr 2028 nutzen

Angesichts der vielen Bearbeitungsmängel empfiehlt der LRH, die Bearbeiterinnen und Bearbeiter verstärkt zu schulen und eine Prüfliste für die Abzugsfähigkeit der Versorgungsbeiträge zu erstellen. Hierzu machte der LRH konkrete Vorschläge. Zusätzlich schlägt der LRH vor, weitere Prüfhinweise im EDV-System einzuführen und die Ausgabehäufigkeit und Formulierung bestehender Hinweise zu verbessern.

Stellungnahme des Finanzministeriums und Würdigung

Das Ministerium unterrichtete die Finanzämter bereits im Frühjahr 2025 über die vom LRH festgestellten Mängel und beabsichtigt, Unsicherheiten bei den Bearbeiterinnen und Bearbeitern durch eine Arbeitshilfe zu beseitigen. Außerdem will es eine Einführung bzw. Änderung von Prüfhinweisen in die länderübergreifenden Arbeitsgemeinschaften der Steuerverwaltungen einbringen. Der LRH begrüßt die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Bereitschaft, Prüfhinweise anzupassen.

Weitere Entwicklung ab VZ 2028

Der LRH geht – wie auch das Finanzministerium – davon aus, dass ein Großteil der Mängel mit der elektronischen Übermittlungspflicht der Versorgungseinrichtungen ab dem VZ 2028 entfallen könnte; denn nur berufsbegünstigte Einrichtungen werden dem Finanzamt Beiträge übermitteln. Der LRH empfiehlt bei der technischen Umsetzung, die Eingabefelder in der Steuererklärung bereits so zu gestalten, dass eine unberechtigte und überhöhte Berücksichtigung der Versorgungsbeiträge technisch ausgeschlossen wird.

18 Mängel im Beschaffungswesen des Justizministeriums

Das Justizministerium hielt das Vergabe- und Haushaltsrecht teilweise nicht ein. Es beschaffte Leistungen ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens, missachtete die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und kaufte Gegenstände, die für den Dienstbetrieb nicht notwendig waren. Zudem verstieß es gegen die Verpflichtung, Bedarfe über den zentralen Dienstleister Logistik Zentrum Niedersachsen zu beziehen.

Für die Bewirtung bei Dienstbesprechungen beauftragte das Justizministerium trotz hoher Preise ein Catering-Unternehmen. Die Lieferkosten lagen dabei teilweise über dem Warenwert. Diese Praxis war unwirtschaftlich.

Eine Prüfung, die Wirkung zeigt: Das Justizministerium griff die Kritik des LRH auf und begann mit der Umsetzung der Empfehlungen.

Prüfung der Sachausgaben des Justizministeriums

Dem Justizministerium entstehen neben Personalausgaben auch Ausgaben für Sachmittel, beispielsweise für die Verwaltung seiner Liegenschaften oder für Bürobedarf. Bei Beschaffungen spielen die Regelungen des Vergabe- und Haushaltsrechts eine wesentliche Rolle. Als Aufsichtsbehörde über nachgeordnete Dienststellen und Einrichtungen hat das Ministerium neben einer Steuerungs- auch eine Vorbildfunktion. Es muss daher in besonderem Maße darauf achten, dass seine Bediensteten den rechtlichen Rahmen einhalten.

Der LRH prüfte die Bewirtschaftung von Sachtiteln im Justizministerium in den Haushaltsjahren 2019 bis 2023. Das Gesamtvolumen dieser Ausgaben betrug im Prüfungszeitraum rd. 9 Mio. €.

Verstöße gegen das Vergaberecht

Der LRH stellte fest, dass das Justizministerium bei einigen Aufträgen kein Vergabeverfahren durchführte und seine Entscheidungsgründe nicht dokumentierte. Damit verstieß es gegen die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO).

Für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte und oberhalb der Wertgrenze für Direktaufträge sind Vergabeverfahren nach der UVgO durchzuführen. Hierbei sind Dokumentations- und Begründungspflichten einzuhalten: Das Vergabeverfahren ist fortlaufend schriftlich zu dokumentieren, damit seine einzelnen Stufen und Maßnahmen sowie die Begründung der wesentlichen Entscheidungen festgehalten werden.¹³⁴ Unter besonderen Bedingungen kann der Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag auch durch ein Verhandlungsverfahren mit lediglich einem Unternehmen vergeben z. B. bei Eilbedarfen oder wenn nur dieses Unternehmen die Leistung erbringen kann. Als wesentliche Entscheidung muss der Auftraggeber dies ebenfalls begründen.

Diese Anforderungen erfüllte das Justizministerium in mehreren Fällen nicht. Beispielsweise beauftragte es Handwerkerleistungen und die Lieferung von Regalsystemen für mehrere zehntausend Euro, ohne ein Vergabeverfahren durchzuführen. Dokumentationen fehlten vollständig, und es war nicht nachvollziehbar, dass ein Ausnahmetatbestand vorlag.

Für vergleichsweise geringwertige Beschaffungen senkt das Vergaberecht die Anforderungen an die Auftraggeber erheblich. Im Prüfungszeitraum lag die Wertgrenze für solche Direktaufträge bei 1.000 € ohne Umsatzsteuer.¹³⁵ Der Auftraggeber kann in solchen Fällen auf ein Vergabeverfahren verzichten. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten aber auch hier uneingeschränkt. Der Auftraggeber muss dokumentieren, dass er sie eingehalten hat. Er muss z. B.

¹³⁴ § 6 UVgO.
¹³⁵ § 14 UVgO.

nachweisen, dass er Vergleichsangebote eingeholt hat, den Markt kennt oder die gezahlten Preise marktüblich waren.¹³⁶

Das Ministerium erfüllte auch diese reduzierten Anforderungen nicht. So bestellte es etwa eine hochwertige Digitalkamera für ca. 1.000 € und hierzu ein Teleobjektiv für ca. 950 €, ohne die Rahmenbedingungen zu erläutern. In gleicher Weise beschaffte es u. a. Büroausstattungen und Küchengeräte. Die Verantwortlichen holten in allen geprüften Haushaltsjahren mehrfach weder Vergleichsangebote ein, noch führten sie Preisrecherchen durch oder dokumentierten in irgendeiner Form ihre Marktkennntnis.

Der LRH erwartet, dass das Justizministerium künftig die Vorgaben des Vergaberechts beachtet. Zwar hatte das Ministerium für das Beschaffungswesen in der Vergangenheit umfangreiche behördeninterne Regelungen getroffen. Es muss jedoch sicherstellen, dass diese auch eingehalten werden. Das Justizministerium räumte die vergaberechtlichen Verstöße ein und will die Empfehlungen des LRH zeitnah umsetzen.

Verstöße gegen den Grundsatz der Notwendigkeit

Der LRH stellte in allen fünf geprüften Jahren fest, dass das Justizministerium vermeidbare Ausgaben tätigte und damit gegen den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Notwendigkeit verstieß.

Das Ministerium kaufte in mehreren Fällen Gegenstände, die für seine Aufgaben nicht notwendig waren. So stattete es etwa zwei Dienstwagen mit der Möglichkeit aus, private Fernsehsender zu empfangen und erwarb für seine Amtsmeisterei einen Kaffeevollautomaten. Darüber hinaus finanzierte es aus Haushaltsmitteln für private Anlässe Blumensträuße und andere Aufmerksamkeiten zur Wertschätzung sowohl für Bedienstete als auch für Dritte. Beispielsweise zahlten Mitarbeitende des Ministeriums bei dienstlichen Veranstaltungen mit privatem Geld

¹³⁶ Verwaltungsvorschrift Nr. 3.2 Abs. 2 zu § 55 LHO.

auch Trinkgelder und ließen sich diese auf ihr privates Konto erstatten. Das höchste vom LRH festgestellte Trinkgeld betrug 130 €.

Der Grundsatz der Notwendigkeit ist rechtlich ausdrücklich geregelt und schützt die öffentlichen Haushalte vor vermeidbaren Ausgaben. Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind gemäß § 6 LHO nur Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Beschaffungen, die zwar sinnvoll oder wünschenswert erscheinen, sind nicht zulässig.

Des Weiteren war bei vielen der geprüften Belege der Beschaffungsgrund nicht erkennbar. Selbst den Beschäftigten war es auf Nachfrage des LRH teilweise nicht möglich, die Notwendigkeit der eigenen Käufe nachzuvollziehen.

Das Justizministerium räumte ein, dass es die haushaltsrechtlichen Regelungen nicht immer beachtete. Es kündigte an, sicherzustellen, dass seine Mitarbeitenden die Bestimmungen künftig durchgehend einhalten.

Ministerium hielt Beschaffungswege nicht ein

Landesbehörden sind grundsätzlich verpflichtet, ihre Bedarfe über das Logistik Zentrum Niedersachsen zu decken.¹³⁷ Die Verantwortlichen im Justizministerium übergaben diese Vorgabe mehrfach und teilweise auch bewusst. Zudem kauften Mitarbeitende in mehreren Fällen Artikel über Onlinehändler oder in Geschäften in eigenem Namen, zum Teil ohne zuvor erkennbar die Zustimmung der für Beschaffungen zuständigen Personen eingeholt zu haben. Sie bezahlten die Waren selbst, ließen sich Onlinebestellungen teilweise an ihre Privatadresse liefern und den Rechnungsbetrag erstatten. Solche Privatkäufe sind grundsätzlich zu vermeiden.

¹³⁷ § 1 Beschaffungsordnung für das Logistik Zentrum Niedersachsen.

Das Justizministerium kündigte an, Waren künftig vorschriftsmäßig über das Logistik Zentrum Niedersachsen zu beziehen. Es wies seine Bediensteten darauf hin, dass Privatkäufe nur im Ausnahmefall zulässig sein können.

Überteuerte Bewirtungen bei Dienstbesprechungen

Der LRH stellte ferner eine unwirtschaftliche Bewirtungspraxis fest. Nach den hausinternen Regelungen des Justizministeriums durften bei Besprechungen mit Externen Kaffee, Tee, Wasser und in Ausnahmefällen auch Brötchen angeboten werden. Die Verpflegung sollte gemäß einer Hausverfügung bei dem Catering-Unternehmen bestellt werden, das neben dem Bistro im Ministerium auch die Kantine der mehrere Kilometer entfernten Justizbehörden betrieb. Abweichungen hiervon bedurften der Zustimmung.

Infolge der COVID-19-Pandemie wurde das Bistro im Ministerium unwirtschaftlich. Das Unternehmen gab den Betrieb daher auf. Ab diesem Zeitpunkt musste der Caterer die Bestellungen aus seiner Kantine bei den Justizbehörden anliefern. Dennoch passte das Justizministerium seine Hausverfügung nicht an.

Mitarbeitende des Ministeriums beauftragten daher weiterhin für die Bewirtung von Besprechungen – trotz hoher Preise und teilweise sogar über dem Warenwert liegender Lieferkosten – das Catering-Unternehmen. In einem Fall wurden für eine Dienstbesprechung zwei Kannen Kaffee, eine Kanne Tee und eine Flasche Mineralwasser für insgesamt 20,90 € bestellt. Die Kosten für die Lieferung betrugen 32 €. In der Prüfung zeigten sich weitere vergleichbare Fälle.

Der LRH empfahl dem Justizministerium, die Bewirtung bei Dienstbesprechungen neu zu organisieren und seine hausinternen Regelungen zu überarbeiten. Dabei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie das Vergaberecht zu beachten. Das Ministerium will die Empfehlungen umsetzen.

Empfehlungen aufgenommen und umgesetzt

Das Justizministerium räumte die Mängel grundsätzlich ein. Es griff die Kritik des LRH auf und kündigte an, die Empfehlungen zeitnah umzusetzen u. a. durch Überarbeitung der hausinternen Regelungen. Als erste Sofortmaßnahme gab es eine Mitarbeiterinformation heraus.

Der LRH begrüßt den konstruktiven Umgang des Justizministeriums mit den Ergebnissen dieser Prüfung.

19 Risikomanagement und Interne Revision in Universitätskliniken – bitte angemessen und verbindlich

Das Risikomanagement und die Interne Revision der beiden Universitätskrankenhäuser sind nicht organisationsgerecht gestaltet. Es liegt im Interesse des Landes, das zu ändern. Klare, angemessene und verbindliche Maßstäbe und Methoden sind dafür notwendig. Das aufsichtführende Ministerium für Wissenschaft und Kultur sollte zeitnah den normativen Rahmen schaffen.

Universitätskrankenhäuser im Zentrum der Gesundheitsversorgung

Niedersächsische Universitätskrankenhäuser sind Schlüsselgrößen für Forschung, Lehre und Krankenversorgung. Als öffentliche Organisationen ist ihr Geschäftsfeld u. a. die dynamische, marktwirtschaftlich geprägte Gesundheitswirtschaft.

Medizinischer und technischer Fortschritt, demografische Veränderungen, Gesundheitsnotlagen, Energiekrisen und kriegerische Auseinandersetzungen fordern kontinuierliche Anpassungen. Das geht mit Chancen und Risiken einher. Universitätskrankenhäuser müssen sich folglich wappnen, um unter diesen Bedingungen handlungs- und leistungsfähig zu bleiben. Ziel ist es, Veränderungen, Trends und Innovationen in konkrete Vorteile zu wandeln. Die Bedeutung organisations-eigener Instrumente wächst, diese Chancen und Risiken frühzeitig zu erkennen, zu überwachen und zu steuern. Im Mittelpunkt stehen organisatorische, prozessuale und kaufmännische Gesichtspunkte – beispielsweise um Reorganisationen zügig einzuleiten oder im Zuge der digitalen Transformation Cyber-Gefahren zu mindern.

Risikomanagement und Interne Revision – wichtige Funktionen für eine qualitativ hochwertige Wertschöpfung

Ein leistungsfähiges Risikomanagement dient der Entscheidungsunterstützung und Steuerung. Ergänzend unterstützt die Interne Revision

durch „unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungstätigkeit, welche darauf ausgerichtet ist, Mehrwerte zu schaffen und die Geschäftsprozesse zu verbessern.“¹³⁸.

Der LRH prüfte sowohl das Risikomanagement als auch die Interne Revision in der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) und in der Universitätsmedizin Göttingen (UMG). Obwohl beide Funktionen in beiden Universitätskrankenhäusern eingerichtet sind, bleiben die jeweiligen Auftrags- und Aufgabenprofile unverbindlich und in kritischen Entscheidungspunkten hinter der gebotenen Sorgfalt zurück. So stellte der LRH etwa bei seinen Erhebungen an der UMG fest, dass in den Kernbereichen und primären Wertschöpfungsprozessen der Universitätsmedizin bzw. Krankenversorgung über Jahre keine Revisionsprüfungen erfolgten bzw. dokumentiert waren.

Um solchen Fehlentwicklungen im Kern vorzubeugen, fehlen klare, angemessene und bindende Vorgaben. Ohne sie sind keine belastbaren, verlässlichen und prüfbaren Aussagen über Risikomanagement und Interne Revision möglich. Rückschlüsse auf die Qualität bleiben folglich vage. Gleichzeitig liegen eine hohe Qualität und ableitbare Mehrwerte im direkten Interesse des Landes. Schließlich bieten sie eine Unterstützung, um die bestmögliche Universitätsmedizin anzubieten, Risiken zu begrenzen und die Wirtschaftlichkeit zu wahren.

Regelungslücke als Ausbaustufe

Anders als in der Bundesverwaltung gibt es für die Landesverwaltung keine verbindlichen allgemeinen Vorgaben für Risikomanagement und Interne Revision. Das Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung erließ zwar im Jahr 2021 – auf eine Prüfung des LRH hin – Empfehlungen für geschäftsbereichsbezogene Regelungen. Weder das

¹³⁸ Vgl. Institute of Internal Auditors (IIA)/DIIR, Global Internal Audit Standards; zitiert nach Bünis, M. & Gossens, T. (2024): Das 1x1 der Internen Revision. Bausteine eines erfolgreichen Revisionsprozesses, Erich Schmidt Verlag, S. 22.

Ministerium für Wissenschaft und Kultur noch die Universitätskrankenhäuser selbst nutzten diese Möglichkeit allerdings bislang.

Die MHH und die UMG versorgen jährlich mehr als 100.000 Patientinnen und Patienten. Mit über 16.000 Beschäftigten erwirtschaften sie Erträge von rd. 2 Mrd. €. Der LRH sieht die unbedingte Notwendigkeit, Risikomanagement und Interne Revision diesem Stellenwert entsprechend fortzuentwickeln. Verbindliche Regelungen sind dazu notwendig. Dafür sind auch erprobte und branchenübergreifend akzeptierte Maßstäbe und Methoden vorhanden, die man einfach verbindlich einführen kann. Mit Blick auf das Landesinteresse ließe sich so gewährleisten, dass die Prozesse zwingend standardisiert ablaufen.

Die vorhandenen Rahmenwerke lassen sich für einzelne spezifische Zwecke in der Hochschulmedizin ergänzen. Sie lassen sich zudem auf behördenspezifische Berichts-, Beratungs- und Entscheidungsprozesse anpassen. Die Befürchtung des Wissenschaftsministeriums, die Hochschulautonomie könnte begrenzt werden bzw. Verbindlichkeit könnte sie einschränken, kann nicht nachvollzogen werden. Im Vordergrund sollte die staatliche Rahmenverantwortung stehen. Ebenso die Verantwortung für staatliche Angelegenheiten (u. a. für Krankenversorgung und Aufgaben auf dem Gebiet des öffentlichen Gesundheitswesens). Die Hochschulautonomie bleibt durch verbindliche Rahmenwerke bei Risikomanagement und Interner Revision unberührt; insbesondere sind die Aspekte Selbstverwaltung, innere Organisation sowie Forschung und Lehre nicht tangiert.

Im Ergebnis lassen sich nach Auffassung des LRH dadurch die in Teilen schon eingeführten und umgesetzten Strukturen und Prozesse deutlich verbessern.

Folglich sieht es der LRH als Aufgabe des Ministeriums, dahingehende Vorgaben zu schaffen. Im Landesinteresse sollte es neue Bedingungen und veränderte Gegebenheiten aktiv gestalten.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

20 Neubau der Ärztekammer – unwirtschaftlicher Umgang mit Pflichtbeiträgen

Die Ärztekammer kann die endgültigen Baukosten für ihren Neubau – auch mehr als ein Jahr nach dem Einzug – nicht abschließend beziffern. Die Kosten stiegen deutlich. Statt der ursprünglich geplanten Baukosten von 75 Mio. € geht der LRH von mindestens 110 Mio. € aus.

Für den Neubau erhöhte die Kammer die Pflichtbeiträge der Ärztinnen und Ärzte. Stattdessen hätte die Kammer Einsparpotenzial nutzen und sich auf ihre originären Aufgaben konzentrieren müssen. Der LRH bezweifelt, dass die Ärztekammer die Pflichtbeiträge ihrer Mitglieder wirtschaftlich und sparsam einsetzte.

Ausgangslage für den Neubau

Die Ärztekammer Niedersachsen (ÄKN) ist die Berufsvertretung der rd. 46.000 Ärztinnen und Ärzte in Niedersachsen. Sie finanziert sich fast ausschließlich über Pflichtbeiträge ihrer Mitglieder.

Ab dem Jahr 2019 errichtete die ÄKN am bisherigen Standort in Hannover einen Neubau, nachdem die Kammer die Sanierungsbedürftigkeit des Kammergebäudes festgestellt hatte.

Der LRH prüfte in den Jahren 2019 und 2020 die Wirtschaftlichkeit und Finanzierung der Baumaßnahme.¹³⁹ Dabei stellte er u. a. fest, dass der Neubau für den Bedarf der ÄKN überdimensioniert ist.

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages erwartete aufgrund der Kritik des LRH, dass die Kammer sich zum Schutz ihrer

¹³⁹ Jahresbericht 2021, S. 150 „Neubau der Ärztekammer Niedersachsen – unwirtschaftlicher Umgang mit Pflichtbeiträgen“.

Mitglieder an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichtet. Der Ausschuss empfahl, Einsparpotenzial bei den Bau-, Unterhaltungs- und Betriebskosten des Neubaus zu prüfen.¹⁴⁰ Er forderte das Sozialministerium als Rechtsaufsichtsbehörde auf, die Kammer bei der Umsetzung der Empfehlungen des LRH zu unterstützen.

Das Sozialministerium und die ÄKN benannten vier Themen, die sie für die wirtschaftliche Nutzung des Neubaus zur genaueren Prüfung identifiziert hatten¹⁴¹:

- Vermietung von Flächen,
- Nutzung der für die Baustelle genutzten Parkfläche,
- Vermietung der Veranstaltungsräume sowie
- Erhöhung des Raumangebots durch Homeoffice-Regelungen.

Nach Fertigstellung des Gebäudes prüfte der LRH die Wirtschaftlichkeit des Neubaus und die Maßnahmen der ÄKN zur Umsetzung von Einsparpotenzial.

Kostensteigerungen

Im März 2018 beschloss die Kammerversammlung der ÄKN die Freigabe der Vorentwurfsplanung für den Neubau mit einem Finanzierungsvolumen bis zu 75 Mio. € (Bau- und Baunebenkosten). Im September 2019 erhöhte die Kammerversammlung den Budgetrahmen auf 82,5 Mio. €, im März 2021 auf 90 Mio. € und im Juli 2021 auf 99,74 Mio. €.

Im April 2024 bezog die Kammer den Neubau. Sie teilte dem LRH im Dezember 2024 mit, dass eine detaillierte Darstellung der Baukosten

¹⁴⁰ Drs.18/9924, Nr. 16 der Anlage.

¹⁴¹ Drs.18/10921.

derzeit nicht möglich sei. Es werde eine weitere Kostensteigerung geben, die sich noch nicht präzise beziffern lasse.

Anhand der Jahresberichte der ÄKN und der Prüfungsberichte ihrer Wirtschaftsprüfer konnte der LRH bereits zum 31.12.2023 Gesamtkosten von über 107 Mio. € ermitteln. Aufgrund weiterer Zahlungen im Jahr 2024 geht der LRH davon aus, dass die Baukosten bei mindestens 110 Mio. € liegen. Das genehmigte Baubudget der ÄKN reicht daher nicht aus.

Überzogene Qualitätsansprüche und fehlende Kostentransparenz

Neben der Größe der Flächen ist auch der Ausführungsstandard ein wesentlicher Faktor der Baukosten. Grundsätzlich hält es der LRH für angemessen, dass sich die ÄKN an den Maßstäben der Landesverwaltung orientiert.



Abbildung 29: Flur im Neubau der ÄKN (Quelle: LRH)

Die ÄKN beauftragte erhebliche Nachträge zur Bauplanung. Die Kosten stiegen dadurch um rd. 30 %. Die ÄKN begründete die Kostensteigerungen mit Bauzeitverlängerung, Leistungsänderungen durch Umpfanungen und Änderungen in der Materialauswahl sowie Preissteigerungen für Baumaterialien.

Der LRH stellte hingegen fest, dass ein bedeutender Anteil der Baukosten durch die hohen Qualitäts- und Gestaltungsansprüche der ÄKN entstand. Diese zeigen sich u. a. an dem als dreigeschossige Wandelhalle konzipierten Flur. Zudem stiegen die Kosten durch eine unzureichende Detailplanung, z. B. durch die nachträgliche Möblierung des Casinos und der Etagen, die die Kammer vermieten wollte.

Darüber hinaus nahm die ÄKN Kostenpositionen wie die Medientechnik oder die Ausstattung der Teeküchen aus der Bauplanung heraus und stellte so gegenüber der Kammerversammlung geminderte Gesamtkosten dar. Tatsächlich musste der ÄKN jedoch bewusst sein, dass diese Kosten später anfallen werden.

Buchführung mit Mängeln

Die Buchführung und die Aufstellung des Jahresabschlusses der ÄKN haben nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) zu erfolgen. Dazu zählen die Grundsätze der Klarheit, Vollständigkeit und Abgrenzung. Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle vermitteln kann.

Die ÄKN führte Konten zum Neubau unübersichtlich und nicht vollständig. Der LRH konnte z. B. Umbuchungen für den Jahresabschluss nicht nachvollziehen, da diese nicht ausgewiesen waren. Im Jahr 2023 wickelte die ÄKN über ein internes Verrechnungskonto Buchungsbewegungen von rd. 418 Mio. € ab, was rd. das 3-fache der Bilanzsumme bzw. das 4-fache der bisherigen Neubaukosten der ÄKN ausmachte.

Darüber hinaus verrechnete die ÄKN Mieteinnahmen mit Gebäudeaufwendungen. Dies verstößt gegen das Saldierungsverbot, wonach Aufwendungen nicht mit Erträgen verrechnet werden dürfen.¹⁴²

Die Buchführung der ÄKN widerspricht somit den GoB sowie der Haushalts- und Kassenordnung der ÄKN.

Keine wirtschaftliche Nutzung der Vermietungs- und Büroflächen

Die ÄKN ermittelte ihren zukünftigen Flächenbedarf anhand einer Prognose von Aufgabenzuwächsen und der Hochrechnung von Mitarbeiterzahlen. Auf dieser Grundlage erstellte sie im Neubau 2.070 m² Flächen zur Vermietung. Dabei ging sie davon aus, diese Flächen ggf. zu einem späteren Zeitpunkt als eigene Büroräume zu nutzen. Der LRH hielt bereits diese Planungen für nicht schlüssig, da die ÄKN den demografischen Wandel, die Digitalisierung und neue Arbeitsformen nicht berücksichtigte. Zudem ist die Vermietung von Flächen keine originäre Aufgabe der Kammer.

Der LRH ging im Jahr 2021 von 9,2 Mio. € Baukosten zur Erstellung der Mietflächen aus. Die ÄKN ermittelte einen Mietpreis, der bereits bei den ursprünglichen Baukosten nicht die Herstellkosten gedeckt hätte. Durch die gestiegenen Baukosten werden die Mieteinnahmen keinesfalls kostendeckend sein. Eine kostendeckende Miete wäre bei den derzeitigen Mietpreisen auf dem vergleichbaren Immobilienmarkt nicht darstellbar. Den Fehlbetrag müssen die Pflichtmitglieder der ÄKN tragen.

Die ÄKN plante zudem für die wirtschaftliche Nutzung des Neubaus eine Optimierung des Raumangebots durch Homeoffice-Regelungen. Sie erstellte jedoch bisher weder einen Übersichtsplan der Büroräume zur effizienten Auslastung noch setzte sie ein Desk-Sharing um.

¹⁴² § 246 Abs. 2 Handelsgesetzbuch.

Einstellplätze über Bedarf

Die ÄKN kaufte eine Parkplatzfläche für rd. 1,2 Mio. €, obwohl nach dem Bauantrag ausreichend Einstellplätze vorhanden waren. Die Vermietung der Parkplätze auf dem neu erworbenen Grundstück nahm sie ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor. Die ÄKN ermittelte weder ihren tatsächlichen Bedarf an Einstellplätzen noch einen kostendeckenden Mietpreis.

Stellungnahme der ÄKN

Die ÄKN legte in ihrer Stellungnahme dar, das Landeshaushaltsrecht sei sinngemäß, jedoch nicht unmittelbar von der ÄKN zu übernehmen. Der LRH beurteile die Grenzen für wirtschaftliches und sparsames Handeln der ÄKN nicht zutreffend, weil er den Handlungsrahmen einer Körperschaft mit Selbstverwaltung nicht berücksichtige. Die Grenzen überschreite die ÄKN dementsprechend erst durch ein Verhalten, das mit den Grundsätzen eines vernünftigen Wirtschaftens schlechthin nicht vereinbar wäre.

Schlussbemerkung des LRH

Der Gesetzgeber hat Kammern zum Schutz ihrer Mitglieder Schranken gesetzt, da er mit der Beitragspflicht und der Pflichtmitgliedschaft in Grundrechte der Mitglieder eingreift. Insofern darf die ÄKN über Beiträge nur die Erfüllung öffentlicher Aufgaben finanzieren. Hierbei hat sie die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.¹⁴³

Diese Grenzen überschreitet die ÄKN, wenn sie z. B. mit der Vermietung von Büroflächen Aufgaben wahrnimmt, zu denen sie gesetzlich nicht berechtigt ist.

¹⁴³ § 7 Abs. 1 Kammergesetz für Heilberufe (HKG) und § 7 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO.

Zudem handelt die ÄKN weder wirtschaftlich noch sparsam, wenn sie zu hohe Qualitätsanforderungen an die Ausstattung des Neubaus stellt. Mangelnde Detailplanung führte zu erheblich gestiegenen Baukosten. Die vom Sozialministerium und der ÄKN für eine wirtschaftliche Nutzung des Gebäudes geplanten Maßnahmen setzte die Kammer nicht konsequent um.

Die ÄKN intensivierte trotz der Hinweise des LRH und des Landtages weder die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen noch konnte sie die Baukosten abschließend beziffern. Dies macht deutlich, dass die ÄKN die Grenzen der Selbstverwaltungshoheit zulasten ihrer Pflichtmitglieder überschritten hat.

21 Wirtschaftlichkeit der Gründung der WohnRaum Niedersachsen GmbH ungewiss

Das Land hielt bei der Gründung der WohnRaum Niedersachsen GmbH haushaltsrechtliche Vorgaben nicht ein. Somit gibt es keinen Nachweis, dass die Gründung der Gesellschaft das am besten geeignete Instrument war, um Wirkung am Wohnungsmarkt zu erzielen.

Statt 1.600 wird die Gesellschaft zunächst nur 1.000 Wohneinheiten schaffen können.

Der LRH fordert, dass die Landesregierung der Gesellschaft klare, konkrete und nachprüfbare Ziele vorgibt. Dies gilt umso mehr, weil die Gesellschaft weitere 200 Mio. € aus dem Landeshaushalt erhielt.

Landesregierung gründet eigene Wohnungsgesellschaft

Die Landesregierung gründete im Dezember 2023 die WohnRaum Niedersachsen GmbH (WRN). Aufgabe der Gesellschaft ist es, preisgünstigen Wohnraum in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt zu schaffen. Dafür stellte das Land 100 Mio. € Eigenkapital zur Verfügung. Grundlage für die Gründung war ein Gutachten der Partnerschaft Deutschland GmbH (PD), das modellhafte Investitionsszenarien, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sowie einen Businessplan enthielt. Öffentlich stellte die Landesregierung in Aussicht, dass so rd. 1.600 Wohnungen entstehen können¹⁴⁴, lt. PD-Gutachten bis zum Jahresende 2029. Die WRN sollte sich als eigenständig tragendes Unternehmen entwickeln und ohne laufende Zuschüsse des Landes auskommen.

¹⁴⁴ Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 11.12.2023, „Kabinett gibt grünes Licht für die Gründung einer Landeswohnungsgesellschaft“.

Keine Vergleichsrechnung der Alternativen vor Gründung

Nach § 65 LHO soll das Land ein Unternehmen nur gründen oder sich beteiligen, wenn der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden kann (Subsidiaritätsprüfung).

Um dies zu belegen, muss das Land die Wirtschaftlichkeit der bestehenden Alternativen vergleichen, z. B. ob bereits vorhandene Instrumente der Wohnraumförderung wie zweckgebundene Zuwendungen oder Darlehen an private und gemeinnützige Wohnungsgesellschaften den Zweck besser und wirtschaftlicher erfüllen, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Diese Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Alternativen ist nach LHO auch vorgeschrieben.

Zwar kam das damals zuständige Umweltministerium im Jahr 2021 zu dem Schluss, dass die bisherigen Programme, Strukturen und Akteure den Wohnungsbedarf nicht ausreichend decken würden. Daraus folgte das Ministerium, dass die Gründung einer Landesgesellschaft geboten sei. Einen rechnerischen Vergleich der möglichen Wirkungen und der erforderlichen Finanzmittel verschiedener Alternativen nahm die Landesregierung aber nicht vor, auch nicht vor dem Kabinettsbeschluss zur Gründung im Dezember 2023.

Ohne Vergleichsrechnung bleibt jedoch die Frage offen, ob und wie das Land mit der WRN mehr und wirtschaftlicher Wohnraum schaffen kann als z. B. bestehende kommunale, private oder gemeinnützige Wohnungsgesellschaften. Diese haben bereits Erfahrung und Personal, um sofort zu handeln.

Das Wirtschafts- und das Finanzministerium führten dazu an, dass die Landesregierung nach Untersuchung der bestehenden Instrumente zum Schluss gekommen sei, dass diese in ihrer Wirksamkeit ausgeschöpft seien. Rechnerische Belege hierfür erarbeitete die Landesregierung aber nicht. Ein Vergleich der Nutzen, Kosten und haushaltsmäßigen Auswirkungen der einzelnen Handlungsalternativen, wie er in

der LHO vorgeschrieben ist, fehlt weiterhin. Diese Prüfung muss nachgeholt werden.

Gutachten und Businessplan nicht fortgeschrieben

Das PD-Gutachten war Grundlage für die Gründung der Gesellschaft. Es beschrieb Szenarien, bis wann wie viele Wohnungen voraussichtlich errichtet werden könnten. Als erwartbares Szenario benannte es 1.600 Wohneinheiten bis zum Jahresende 2029. Das Gutachten enthielt einen Businessplan und eine Personalplanung. Einen Jahresüberschuss erwartete das Gutachten erst ab dem Jahr 2049, weil die Gesellschaft dann marktübliche Mieten verlangen können würde. Als Gesellschaft, die selbst Wohnraumförderprogramme des Landes in Anspruch nimmt, wäre sie dann nicht mehr verpflichtet, vergünstigte Mietpreise gemäß der sogenannten Mietbindung anzubieten.

Nach der Gründung der WRN wurden der Businessplan und die Personalplanung jedoch nicht mehr beachtet. Das Land forderte seine Umsetzung auch nicht ein. Stattdessen beschloss der Aufsichtsrat eine von der Geschäftsführung vorgeschlagene „Markteintrittsstrategie“, die keine konkreten messbaren Ziele für Größen wie z. B. Wohneinheiten, Mitarbeiterzahl oder Jahresergebnis der WRN enthielt.

Den Businessplan, der die Tragfähigkeit und Wirtschaftlichkeit belegen könnte, aktualisierte der Aufsichtsrat nicht. Die Gesellschaft handelt somit ohne langfristige Ziele. Fraglich ist, ob die Landesregierung der Gründung der Gesellschaft auf Basis dieser neuen „Markteintrittsstrategie“ zugestimmt hätte.

Das Finanz- und das Wirtschaftsministerium führten an, dass die WRN bei den Einzelprojekten die Wirtschaftlichkeit prüfe und „Eingangsparameter durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft validiert“ wurden.

Der LRH sieht dies positiv, es ersetzt jedoch nicht die – gesetzlich geforderte – Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Beteiligung

insgesamt. Das Land muss Ziele für seine Gesellschaft insgesamt festlegen. Erst mit messbaren Zielen ist auch die haushaltsrechtlich zwingende Erfolgskontrolle möglich.

Weniger Wohnungen als erwartet

Die öffentlich kommunizierte Zielgröße von 1.600 Wohnungen ist mit den zunächst zur Verfügung gestellten 100 Mio. € nicht mehr erreichbar. Nach Einschätzung des LRH kann die WRN damit wahrscheinlich deutlich weniger Wohnungen schaffen als ursprünglich geplant. Die Wohneinheiten werden zum Großteil auch erst nach dem Jahr 2029 fertiggestellt sein.

In ihrer Stellungnahme räumten die Ministerien ein, dass mit der aktuellen Strategie nur rd. 1.000 Wohnungen für die ersten 100 Mio. € erreichbar seien. Die Frage der Wirtschaftlichkeit der Gründung der Gesellschaft stellt sich angesichts dieser Entwicklung umso mehr.

Kostenentwicklung und Tragfähigkeit

Die Mieteinnahmen werden nun geringer und später als geplant eintreten, während die Personalkosten der Gesellschaft über den Annahmen des PD-Gutachtens liegen. Bereits das PD-Gutachten berechnete, dass die Gesellschaft erst nach dem Jahr 2049 einen Jahresüberschuss erzielen kann. Und dies auch nur, wenn die Gesellschaft dann marktübliche Mieten verlangt. Nach heutigem Kenntnisstand wird sich die Gesellschaft somit auch langfristig nicht selbst tragen können. Dies widerspricht dem Kabinettsbeschluss zur Gründung und auch dem Gesellschaftsvertrag. Die Landesregierung ist gefordert, die Konsequenzen aufzuzeigen. Möglicherweise wird die Gesellschaft neue Projekte künftig nur umsetzen können, wenn das Land zusätzliches Geld in die Gesellschaft einbringt.

Fazit und Ausblick

Das Land erfüllte bei der Gründung der WRN zahlreiche Anforderungen des Haushaltsrechts – Subsidiaritätsprüfung, Wirtschaftlichkeitsnachweis, klare Zielvorgaben und Erfolgskontrolle – nicht ausreichend. Gleichzeitig ist die Wirkung der WRN auf den Wohnungsmarkt erheblich kleiner als erwartet.

Gleichwohl erhielt die Gesellschaft im Jahr 2025 noch weitere 200 Mio. €. Umso wichtiger ist es, dass die erforderlichen Analysen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen nachgeholt werden. Die Landesregierung muss mit der Gesellschaft konkrete Ziele für wichtige Kenndaten wie geschaffene Wohneinheiten, jährlichen Verlust, Personalkosten etc. vereinbaren und durchsetzen.

22 Baunebenkosten – Kalkulation und Veranschlagung anpassen

Das aufwendige Verfahren des Staatlichen Baumanagements zur Kalkulation der Baunebenkosten ist für kleinere Maßnahmen zu ungenau. Es sollte künftig nur noch bei größeren Projekten ab 2 Mio. € Baukosten Anwendung finden.

Das Finanzministerium veranschlagt die Haushaltsmittel für die Baunebenkosten seit Jahren deutlich zu gering.

Allgemein

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) unterscheidet bei Baumaßnahmen zwischen Bau- und Baunebenkosten. Letztere umfassen die bei Bauprojekten entstehenden Personal- und Sachkosten der Bauverwaltung¹⁴⁵ sowie der externen Architekten und Ingenieure.

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans berücksichtigt das Finanzministerium die Baunebenkosten pauschal mit 22 % der erwarteten Baukosten. Beim tatsächlichen Projektbeginn kalkulieren die Projektverantwortlichen die Baunebenkosten dann sehr detailliert. Diese Berechnung soll als verlässliche Grundlage dienen, um Planwerte mit den tatsächlichen Ergebnissen zu vergleichen (Soll-Ist-Vergleich). Das ursprüngliche Ziel war es, mit einem umfassenden Controlling und Ressourcenmanagement die Wirtschaftlichkeit der Bauverwaltung zu erhöhen. Die detaillierte Baunebenkostenkalkulation umfasst im Wesentlichen die Kalkulation des Zeitaufwands für eigenes Fachpersonal sowie der Honorare für Architekten und Ingenieure (z. B. für Tragwerksplanung, technische Gebäudeausrüstung, Gutachten, Wettbewerbe).

Aus dem Haushalt des SBN werden neben den Baunebenkosten auch alle nicht projektbezogenen Kosten, beispielsweise für allgemeine Verwaltungs- und Querschnittsaufgaben, beglichen. Damit das Kapitel

¹⁴⁵ Einschließlich der anteiligen Gemeinkosten.

kostendeckend ist, erhält es einen Zuschuss aus dem allgemeinen Haushalt.

Aufwand und Nutzen der Baunebenkostenkalkulation

Der Zeitaufwand für die Kalkulation der Baunebenkosten hängt von der Projektgröße ab. Die Kalkulation beinhaltet die projektbezogenen Aufgaben des SBN, die etwa 28 % des gesamten Aufgabenspektrums ausmachen.

Der LRH ermittelte für insgesamt 822 Bauprojekte unterschiedlicher Größe die Abweichungen der nach Fertigstellung tatsächlich entstandenen Baunebenkosten (Ist) von den eingangs kalkulierten Baunebenkosten (Soll). Die nachfolgenden Abbildungen zeigen die Abweichungen für Baumaßnahmen unterschiedlicher Größenordnung:

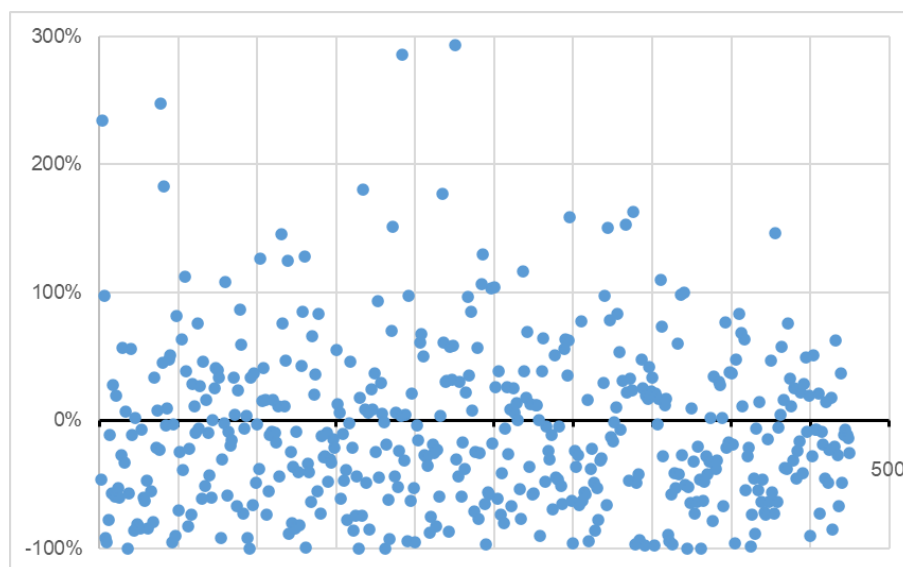


Abbildung 30: Soll-Ist-Abweichung der Baunebenkosten bei 475 Baumaßnahmen mit Baukosten < 200.000 €

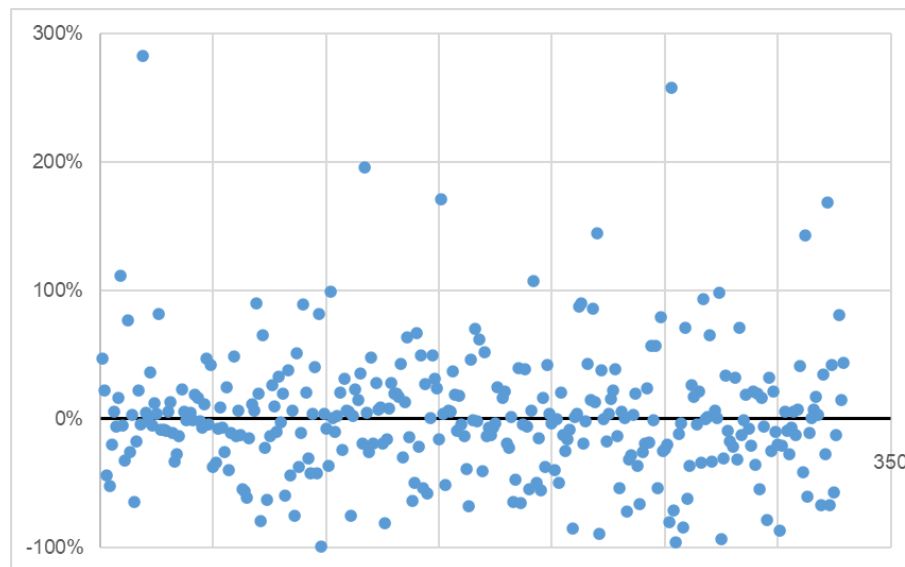


Abbildung 31: Soll-Ist-Abweichung der Baunebenkosten bei 329 Baumaßnahmen mit Baukosten zwischen 200.000 € und 2 Mio.€

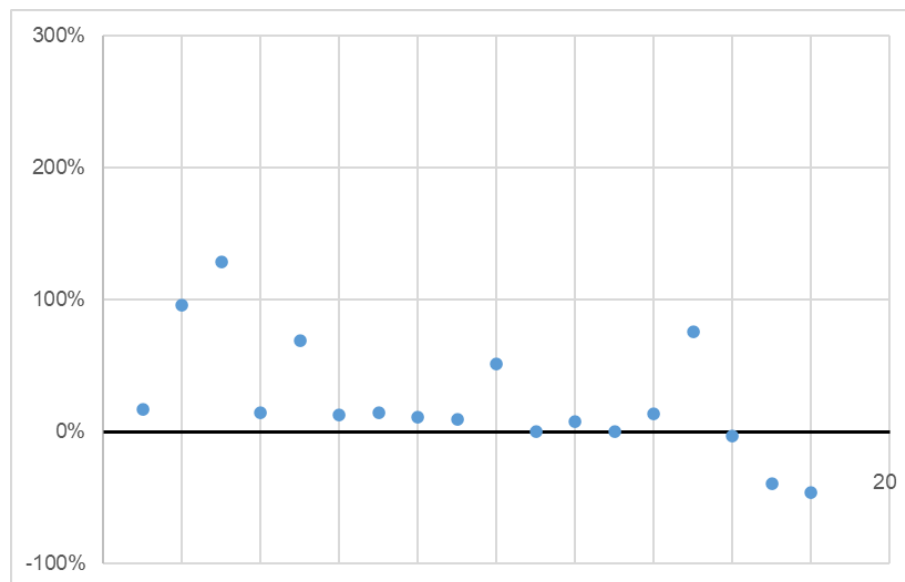


Abbildung 32: Soll-Ist-Abweichung der Baunebenkosten bei 18 Baumaßnahmen mit Baukosten > 2 Mio. €

Die Abbildungen zeigen, dass die Streuung bei Baumaßnahmen mit weniger als 2 Mio. € Baukosten im Vergleich zu Projekten mit mehr als 2 Mio. € Baukosten wesentlich größer ist.

Der LRH kommt zu dem Ergebnis, dass das derzeit praktizierte Verfahren insgesamt zu personalintensiv, insbesondere bei kleinen

Projekten zu ungenau und als Steuerungsinstrument nur für große Baumaßnahmen hinreichend aussagekräftig ist.

Pauschale nicht auskömmlich

Das Finanzministerium erhöhte zuletzt im Jahr 2009 den Pauschalansatz der Baunebenkosten auf 22 %. Seitdem wurden die Honorarsätze für Architekten und Ingenieure mehrfach erhöht und auch die Personalkosten im öffentlichen Dienst stiegen seither. Dennoch passte das Finanzministerium die Pauschale nicht an. Der bisherige Ansatz von 22 % ist nur noch bei wenigen Baumaßnahmen auskömmlich. Die Bauverwaltung benötigte für die vom LRH betrachteten 822 Baumaßnahmen durchschnittlich 28 % Baunebenkosten. Bei Bauunterhaltungsmaßnahmen liegen diese deutlich höher.

Empfehlungen des LRH

- Das SBN sollte das aufwendige Verfahren der Baunebenkostenkalkulation künftig nur für Baumaßnahmen ab mindestens 2 Mio. € anwenden. Für kleinere Maßnahmen erwies sich das Verfahren als zu ungenau. Damit hätte die Baunebenkostenkalkulation für 804 der oben genannten 822 Baumaßnahmen entfallen können. Die Änderung wäre ein direkter Beitrag zum Bürokratieabbau. Die dadurch freigewordenen Personalkapazitäten könnte das SBN sinnvoller einsetzen.
- Das Finanzministerium sollte die Baunebenkostenpauschale auf mindestens 30 % anheben, um damit die tatsächlichen projektbezogenen Kosten der Bauverwaltung haushaltsmäßig zutreffender abzubilden. Insgesamt darf jedoch eine Anhebung der Pauschale nicht zulasten der reinen Baumittel gehen. Bei Landesmaßnahmen bleibt diese Anhebung haushaltsneutral. Bei Baumaßnahmen für Dritte, wie zukünftig für die Niedersächsische Immobilienanstalt, würde das Land ohne die Anhebung der Pauschale die Differenz tragen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium teilte mit, die Auskömmlichkeit und eine mögliche Erhöhung der Baunebenkostenpauschale in den anstehenden Haushaltsverhandlungen mit den zuständigen Haushaltsreferaten im Finanzministerium erörtern zu wollen.

Im Übrigen sehe es aus baufachlicher Sicht keine Bedenken.

Schlussbemerkung

Der LRH sieht die Erhöhung der Baunebenkostenpauschale aus Gründen der Haushaltsklarheit und -wahrheit als unbedingt erforderlich an. Er begrüßt die Absicht des Finanzministeriums, die Schwellenwerte für das Verfahren zur Kalkulation der Baunebenkosten zu erhöhen.

Verwaltungsdigitalisierung und IT-Einsatz

23 Shared Services in der Landesverwaltung – ungenutztes Potenzial

In der Landesverwaltung besteht erhebliches Potenzial, Dienstleistungen zentral zu erbringen. Vom LRH befragte 92 Dienststellen bewerteten das bisherige Angebot solcher Shared Services positiv. Die Antworten zeigen jedoch, dass das Angebot entweder nicht ausreicht oder nicht ausreichend bekannt ist. Der LRH empfiehlt, zusätzliche zentrale Angebote zu prüfen, insbesondere für die Bereiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Personaleinstellungsverfahren, Geschäftsprozessmanagement und Rechtssetzung.

Vorteile einer zentralen Aufgabenwahrnehmung in Shared Services

Bei einem Shared Service werden die internen Verwaltungsaufgaben verschiedener Behörden zentral wahrgenommen. Dies sind in Niedersachsen beispielsweise die zentrale Beschaffung im Logistik Zentrum Niedersachsen oder die Betreuung der IT durch IT.Niedersachsen. Vorteile solcher Shared Services sind

- die übergreifende Bündelung von Ressourcen,
- eine höhere Wirtschaftlichkeit durch Vermeidung von Doppelstrukturen, Nutzung von Synergien und reduziertem Fortbildungsaufwand sowie
- eine höhere Qualität und Professionalität u. a. durch einheitliche Standards und Expertise sowie schnellere Bearbeitungszeiten.

Potenzial für weitere Shared Services

Besonders für Shared Services geeignet sind Dienstleistungen, die standardisierbar sind, ein großes Volumen haben und spezielle

Kenntnisse erfordern. Zudem sind auch Leistungen bündelbar, die spezielles Wissen erfordern, jedoch in den einzelnen Dienststellen nur selten anfallen.

Der LRH erhob bei 92 Dienststellen der Landesverwaltung die Zufriedenheit mit den bestehenden Shared Services. Die Bewertung war durchweg positiv. Weiterhin konnten die Dienststellen äußern, in welchen Bereichen sie sich weitere Shared Services wünschten. Eine Zustimmungsrate von über 25 % erreichten:

- Entwicklung und Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) (51 %),
- Datenschutz (45 %),
- Gesundheitsmanagement (38 %),
- Lizenzmanagement (33 %),
- Prozessoptimierung (27 %),
- Scanstelle (27 %) und
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (26 %).

Zu den benannten Leistungen gibt es teilweise bereits Shared Services der Landesverwaltung. Das Kompetenzzentrum für KI soll den Einsatz von KI fördern und beschleunigen. Der Beratungsservice Gesundheitsmanagement ermöglicht u. a. individuelle Beratungen oder Workshops für die Dienststellen. IT.Niedersachsen bietet für bestimmte Lizenzen bereits ein zentrales Management an. Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im IT-Bereich stellt seit rd. einem Jahr IT.Niedersachsen zentrale Leistungen zur Verfügung. Der von den geprüften Dienststellen genannte Bedarf zeigt aber, dass das Angebot dieser Shared Services nicht ausreichend oder nicht ausreichend bekannt ist.

Der LRH erhob daneben zu den Aufgaben

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Personaleinstellungsverfahren,
- Geschäftsprozessmanagement und
- Rechtssetzung

den Personaleinsatz in den befragten Dienststellen sowie die Kosten für externe Unterstützung. Soweit konkrete Zahlen nicht vorlagen, durften die Dienststellen die Werte schätzen. Abgefragt wurde der Zeitraum vom 01.01.2024 bis zum 18.06.2025.

Aufgabe	Personal (VZE)	Kosten für externe Dienstleistung
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	101,6	703.260 €
Personaleinstellungsverfahren	327,94	290.421 €
Geschäftsprozessmanagement	121,07	125.690 €
Rechtssetzung	161,75	10.000 €

Tabelle 22: Übersicht über Personaleinsatz und Kosten für Dienstleistende für einzelne Aufgaben

Diese vier Aufgabenbereiche fallen ressortübergreifend an und benötigen Spezialwissen. In Teilbereichen gibt es hier bereits zentrale Angebote. Beispiele sind die Einstellung von Polizeipersonal, die Prüfung der Rechtsförmlichkeit bei der Normsetzung und die Koordinierung des Geschäftsprozessmanagements durch das Innenministerium.

Aufgrund der genannten Vorteile sollten Shared Services in allen geeigneten Fällen eingerichtet werden. Der LRH hält insbesondere die vorstehend benannten Aufgaben grundsätzlich für eine zentrale Wahrnehmung geeignet. Bei der Rechtssetzung wäre ein Shared Service für die methodische Umsetzung des Verfahrens möglich. Die inhaltliche Verantwortung verbliebe bei den Ressorts. Bei einigen Aufgaben käme zumindest eine Bündelung von Teilbereichen in Betracht. Dies wäre

z. B. bei Personaleinstellungsverfahren die Durchführung von ressort-
übergreifenden Assessment Centern.

Bei allen betrachteten Aufgaben würde eine Bündelung des Personal
in den Dienststellen entlasten, da diese Aufgaben sehr personalinten-
siv sind. Die Stellen hätten sodann Kapazitäten frei, um sich auf ihre
Kernaufgaben zu konzentrieren. Ergänzend würde durch Einrichtung
von internen Shared Services der Bedarf an externer Unterstützung
sinken. Die Beauftragung Externer ist in der Regel kostenintensiv. Zu-
dem fehlt es dem externen Personal häufig an Hintergrundwissen in
der Verwaltung. Des Weiteren könnte die Landesverwaltung langfristig
von der aufgebauten eigenen Expertise profitieren.¹⁴⁶

Auch die von den Dienststellen gewünschten Shared Services erfor-
dern jeweils Spezialwissen. Alle Ressorts nehmen diese Aufgaben
gleichförmig wahr. Diese sind damit standardisierbar.

Organisationsuntersuchung erforderlich

In Niedersachsen besteht ein großes Potenzial für weitere Shared Ser-
vices. Angesichts des voranschreitenden Fachkräftemangels sollte die
Landesregierung die Chancen zur Bündelung von Spezialwissen und
Ressourcen nutzen. Shared Services vereinfachen zudem die Analyse
ressortübergreifender Verwaltungsabläufe und die Digitalisierung die-
ser Prozesse. So können sie gezielt zu einer Entbürokratisierung von
Verwaltungsabläufen beitragen.

Dieses Potenzial sollte nicht ungenutzt bleiben. Der LRH empfiehlt da-
her der Landesregierung, ihre Organisation systematisch und regelmä-
ßig auf weitere mögliche Shared Services zu überprüfen. Für eine res-
sortübergreifende Einschätzung wäre es sinnvoll, die Zuständigkeit
hierfür in einer zentralen Stelle zu bündeln.

¹⁴⁶ Jahresbericht 2024, S. 144 „Systemfehler – übermäßiger Einsatz Externer in
der IT“.

Die Landesregierung sollte bei der Einrichtung von Shared Services folgende Erfolgsfaktoren berücksichtigen:

- Erarbeitung einheitlicher und verbindlicher Standards,
- Festlegung von Verantwortlichkeiten und Rollenkonzepten,
- Sicherstellung einer hohen Akzeptanz bei den Nutzenden,
- Vorgabe einer Nutzungspflicht sowie
- Nutzung von einheitlichen Werkzeugen und Systemen.

Diese Kriterien sind erforderlich für einen effizienten Shared Service mit einem optimalen Nutzen. Die Nutzungspflicht sorgt für eine Auslastung des Shared Service und ist essenziell für die Wirtschaftlichkeit. Einheitliche Anwendungen beenden den Wildwuchs der IT-Systeme in der Landesverwaltung. Dies steigert die IT-Sicherheit, senkt die IT-Kosten und unterstützt die Standardisierung der Prozesse. Die Landesregierung sollte zudem jeden Shared Service regelmäßig evaluieren. Dies sowie die genannten Erfolgsfaktoren gelten auch für die Optimierung der bestehenden Shared Services. Die Landesregierung sollte das Leistungsangebot der bestehenden Shared Services kontinuierlich auf sinnvolle Ergänzungen überprüfen, um möglichst große Synergien zu erzielen.

Das Innenministerium weist darauf hin, dass für einen entsprechenden Ausbau eine Mittelzuweisung für zusätzliche Personal- und Sachmittelbedarfe erforderlich sei.

Andererseits könne die Landesregierung die Ansicht des LRH, dass bei Aufgabenwahrnehmung durch eine zentrale Organisation Personal in den Dienststellen entlastet würde, nur teilweise nachvollziehen. Grundsätzlich würden bei der Umsetzung von Organisationsentscheidungen auch das damit verbundene Personal, mindestens aber die entsprechende Vollzeiteinheit verlagert.

Der LRH begrüßt solche Verlagerungen. In der Praxis werden allerdings Querschnittsaufgaben auch von Fachpersonal wahrgenommen. Dieses würde nicht verlagert werden, sondern in den Dienststellen

verbleiben. Die Entlastung des Fachpersonals von Querschnittsaufgaben schafft somit Kapazitäten für die Kernaufgaben der Dienststellen. Dies wirkt dem Fachkräftemangel entgegen.

Das Innenministerium ist für die Koordinierung des Geschäftsprozessmanagements zuständig. Es hält einen Shared Service für diese Aufgabe nicht für effektiver und kostengünstiger. Es weist aber darauf hin, dass derzeit ein „operativer Shared Service light“ des IT.Niedersachsen zur Geschäftsprozessoptimierung eingeführt werde. Die Prozessmanagementverantwortlichen der Behörden könnten diesen sodann beauftragen.

Der LRH begrüßt diese Unterstützung der Dienststellen. Er hält aber das Geschäftsprozessmanagement weiterhin dem Grunde nach geeignet für eine zentrale Durchführung. Nur so können ressortübergreifende Synergieeffekte erkannt und genutzt werden. Ob ein solcher Service effektiver und kostengünstiger wäre, kann nur eine Organisationsuntersuchung ergeben.

Spielraum für eine stärkere Zentralisierung

Der LRH sieht erhebliches Ausbaupotenzial für Shared Services. Die Landesverwaltung könnte durch weitere zentral gebündelte Leistungen Ressourcen sparen, die Qualität der Aufgabenerledigung erhöhen und Fachwissen sichern.

24 Gefährliche Abhängigkeit in der Informationstechnik

Das Land befindet sich in einer großen Abhängigkeit von einem externen IT-Dienstleister. Das Innenministerium beschaffte zu Beginn dieses Jahrtausends die Nutzungsrechte an einem elektronischen Formularserver. Beim Ausbau für Online-Verwaltungsleistungen verpasste das Ministerium, sich die Eigentumsrechte zu sichern. Ob wirtschaftlichere Lösungen am Markt verfügbar sind, prüfte das Innenministerium nicht ausreichend.

Vom elektronischen Formular zur interaktiven Online-Antragstellung für Verwaltungsleistungen

Im Jahr 2004 begann das Innenministerium, elektronische Formulare zur Verfügung zu stellen. Es vergab den Auftrag für einen „Formularserver“, mit dem elektronische Eingabemasken erzeugt werden können. Die Software für den Formularserver sieht keine offenen Schnittstellen zu anderen Systemen vor. Die im Jahr 2005 eingerichtete Formularservicestelle des Landes sollte mit diesem Formularserver die Dienststellen der Landesverwaltung mit elektronischen Formularen versorgen.

Parallel dazu stellte insbesondere die Europäische Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR)¹⁴⁷ neue, erhebliche Anforderungen. Sie hatte u. a. das Ziel, einfache grenzüberschreitende Verwaltungsverfahren für Dienstleistungserbringer einzuführen. Danach musste die öffentliche Verwaltung sicherstellen, dass sämtliche Verfahren im Zusammenhang mit einer Dienstleistungstätigkeit problemlos aus der Ferne und elektronisch abgewickelt werden können. Deutschland setzte diese Richtlinie durch verschiedene Bundes- und Landesgesetze um.

Die Anforderungen der EU-DLR mussten bis Ende 2009 erfüllt sein. Dazu beauftragte das Innenministerium im Mai 2009 den Ausbau der

¹⁴⁷ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006).

Formularanzahl und deren Funktionalität. Die Umsetzung sollte sofort erfolgen, da andernfalls die zeitgerechte Umsetzung der EU-DLR in Niedersachsen nicht eingehalten werden konnte. Mit Verweis auf die Dringlichkeit kam nach Auffassung des Innenministeriums einzig der externe IT-Dienstleister in Betracht, der bereits den Formularserver lieferte. So vergab das Ministerium den Auftrag freihändig. Sowohl der Umfang des Formularkontingents als auch die Funktionalität des Systems sollten schrittweise erweitert werden. Der LRH kritisierte die Vergabep Praxis des Innenministeriums, weil sich die Dringlichkeit und die eingeschränkten Handlungsoptionen erst durch das verspätete Tätigwerden des Ministeriums ergaben. Erst annähernd drei Jahre nach Bekanntmachung der EU-DLR und nicht einmal acht Monate vor Ende der Umsetzungsfrist vergab das Innenministerium den Auftrag.

Der IT-Dienstleister hatte auch für ein anderes Bundesland eine Lösung zur Umsetzung der EU-DLR entwickelt. Die dort eingesetzte Software wurde in den Folgejahren ausgebaut und sollte sämtliche Antragsverfahren und Genehmigungsprozesse elektronisch abbilden können. Das Innenministerium beabsichtigte, diese Anwendung auch für Niedersachsen zu übernehmen. Es schloss daher im Februar 2012 mit dem anderen Land eine Verwaltungsvereinbarung. Daraufhin setzte das Ministerium die Software auch in Niedersachsen ein.

Für diese Erweiterung der Softwarekomponenten führte das Innenministerium jedoch weder eine Markterkundung noch eine öffentliche Ausschreibung durch. Vielmehr schloss es auf der Grundlage der Verträge für den Formularserver aus dem Jahr 2009 neue Verträge für Pflege und Wartung mit dem IT-Dienstleister. Im Zuge dessen beauftragte das Ministerium weitere spezielle Softwareentwicklungen. Obwohl es sich um Individualsoftware handelte, sicherte sich das Ministerium nicht die Eigentumsrechte an dem Quellcode¹⁴⁸ oder den Zugriff darauf für Notfälle. Der LRH kritisierte die unzureichende

¹⁴⁸ In einer Programmiersprache geschriebener Text eines Computerprogramms.

Vertragsgestaltung, die in der Folge zu einer Abhängigkeit von dem externen IT-Dienstleister führte.

Die Bedeutung der Softwarekomponenten des IT-Dienstleisters nahmen mittlerweile noch weiter zu. Sie dienen aktuell als Basisdienst nach dem NDIG¹⁴⁹. Mit ihnen bietet das Land inzwischen zahlreiche Online-Verwaltungsleistungen an. Auch die Onlinedienste im Themenfeld Gesundheit, die Niedersachsen anderen Bundesländern zur Verfügung stellt, sind in dieses System eingebunden. Damit gehören die Softwarekomponenten des IT-Dienstleisters nach Auffassung des LRH zur systemrelevanten Infrastruktur für die Digitalisierung in Niedersachsen. Dies macht die Abhängigkeit besonders kritisch.

Vertragsgestaltung

Zum 01.01.2018 übernahm IT.Niedersachsen (IT.N) die Zuständigkeit für die Softwarekomponenten und die Vertragsgestaltung mit dem externen IT-Dienstleister vom Innenministerium. In den nachfolgenden Vertragsverhandlungen erreichte IT.N eine verbesserte Vertragssituation, z. B. hinsichtlich der Ausweitung der Nutzungsrechte und günstigeren Entgelten bei eigenentwickelten Onlinediensten. Zudem vereinbarte IT.N erstmals eine Regelung, die einen grundsätzlichen Zugriff auf den Quellcode ermöglicht. Das Hauptziel, Eigentumsrechte am Quellcode zu erwerben, konnte IT.N nicht durchsetzen.

Nach Auffassung des LRH verbesserte IT.N die Vertragsbeziehungen zu dem externen IT-Dienstleister um wesentliche marktübliche Vertragsbestandteile. Trotzdem war sich der Softwareanbieter nach Ansicht des LRH seiner dominanten Stellung bewusst und konnte diese zu seinen Gunsten nutzen.

¹⁴⁹ Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) vom 24.10.2019, Nds. GVBl. S. 291.

Ausgaben für die Softwarekomponenten

In seiner Prüfung betrachtete der LRH die Ausgaben für den Zeitraum der Jahre 2017 bis 2024. Im Jahr 2017 lagen diese bei rd. 245.000 €. Im Jahr 2018 zahlte das Land bereits rd. 1 Mio. €, mithin mehr als das 4-fache. Im Jahr 2024 lag die Summe bei rd. 11,7 Mio. €. Die Entwicklung der Ausgaben ist in der folgenden Grafik abgebildet:

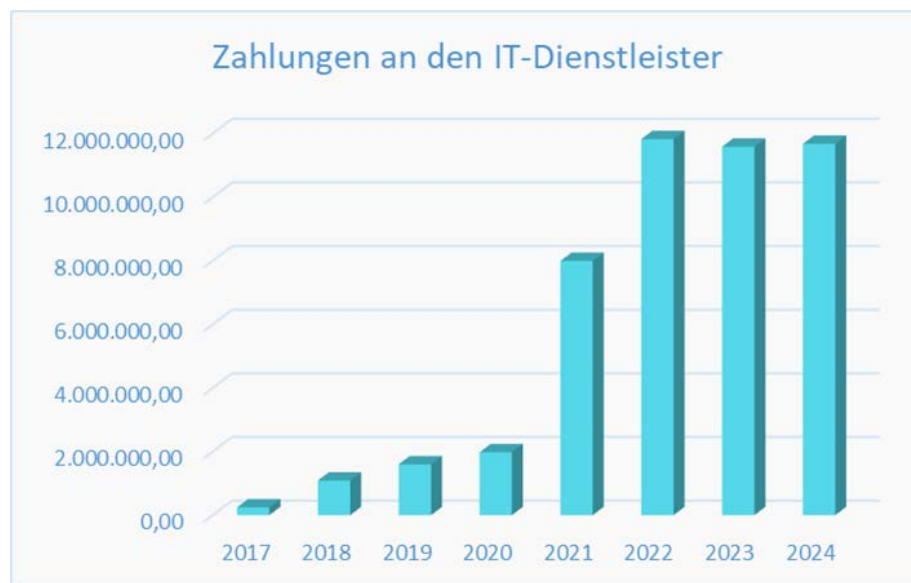


Abbildung 33: Zahlungen an den IT-Dienstleister in den Jahren 2017 bis 2024

Der Anstieg der jährlichen Ausgaben annähernd um das 50-fache unterstreicht die gewachsene Bedeutung der Softwarekomponenten für das Land. Insgesamt betrugen die Ausgaben in diesem Zeitraum rd. 48 Mio. €.

Der LRH stellt fest, dass sich das Land inzwischen in einer Abhängigkeit von dem IT-Dienstleister befindet, in der die Kosten in den vergangenen Jahren massiv gestiegen sind.

Einordnung durch den LRH

Im IT-Umfeld stellte der LRH mit seiner Prüfung¹⁵⁰ ein weiteres Mal eine erhebliche Abhängigkeit der Landesbehörden von einem externen IT-Dienstleister fest. Die langjährige Geschäftsbeziehung des Landes mit dem IT-Dienstleister steht beispielhaft für die Risiken eines historisch gewachsenen und nicht ausreichend strategisch gesteuerten IT-Einsatzes. Wesentliche Grundprinzipien wie Transparenz, Einhalten der Vergaberichtlinien und Wirtschaftlichkeit wurden über Jahre hinweg nicht ausreichend beachtet. So führten die Entscheidungen des Innenministeriums über viele Jahre zu einer Anbieterbindung und hohen Abhängigkeit. Trotz erkennbarer Professionalisierung in jüngerer Zeit fehlen aus Sicht des LRH weiterhin elementare Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für das Land wie Eigentum am Quellcode und Wechselmöglichkeit zu anderen Anbietern.

Ausblick

Die IT-Strategie des Landes sieht vor, den IT-Einsatz an den Zielen der digitalen Souveränität ausrichten zu wollen.¹⁵¹ Dazu gehören insbesondere offene Standards, Austauschbarkeit und Quellcode-Transparenz. Dies hält der LRH für zielführend und sinnvoll. Wichtig ist zudem die Zusammenarbeit in übergreifenden IT-Verbünden.

Wegen der fehlenden digitalen Souveränität empfiehlt der LRH im vorstehend beschriebenen Fall einen kritischen Systemvergleich. Der geplanten bundesweiten Vereinheitlichung der Plattformkomponenten ist der Vorzug zu geben – auch wenn damit landesintern ein Umstellungsaufwand einhergehen sollte.

Grundsätzlich hält der LRH jedoch eine Ablösestrategie auch bei anderen kritischen Anwendungen für erforderlich, bei denen Abhängig-

¹⁵⁰ Jahresbericht 2024, S. 144 „Systemfehler - übermäßiger Einsatz Externer in der IT“.

¹⁵¹ „Digitale Verwaltung 2030, Strategie zur digitalen Transformation der Verwaltung des Landes Niedersachsen“, Version: 1.0 vom 17.10.2023, S. 40 f.

keiten von Herstellern bestehen. Darüber hinaus empfiehlt der LRH die Souveränität und Widerstandsfähigkeit der IT-Infrastruktur, der Informationssicherheit und des Datenschutzes zu steigern. Nur so kann Niedersachsen die Kontrolle über seine digitale Verwaltung zurückgewinnen und das Ziel der souveränen „Digitalen Verwaltung 2030“ nachdrücklich verfolgen.

In seiner Stellungnahme bestätigte das Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung, dass sich das Land durch die Verwendung der Antrags- und Formularlösung in eine langfristige Abhängigkeit begeben habe, die bisher nicht gelöst werden konnte. In Wirtschaft und Verwaltung seien langfristige Vertragsbeziehungen im IT-Umfeld jedoch durchaus üblich. Allerdings plane das Ministerium, Teile der Basisdienste in absehbarer Zeit endgültig abzulösen. Das Ministerium wolle eine Migration aller Onlinedienste auf die neue Bundesvariante¹⁵² vornehmen.

Der LRH begrüßt, dass seine Empfehlungen zur Nutzung von bundesweit vereinheitlichten Lösungen vom Innenministerium aufgegriffen werden sollen.

¹⁵² Ab dem Jahr 2028 will der Bund mit dem sogenannten „Deutschland-Stack“ Dienste und Plattformlösungen bereitstellen. Link zum Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (Abruf am 09.02.2026).

25 Kinderpornografie mit Künstlicher Intelligenz wirksam bekämpfen

Im Ermittlungsbereich Kinder- und Jugendpornografie des Landeskriminalamts Niedersachsen stiegen die Fallzahlen und die auszuwertende Datenmenge in den vergangenen Jahren erheblich. KI unterstützt die Polizei bei der Aus- und Bewertung von Bildmaterial. Dies führte zu einer erheblichen Arbeitsentlastung.

Damit das Instrument auch in Zukunft wirksam eingesetzt werden kann, muss das Land die Aktualisierung von Test- und Trainingsdaten regeln.

Ausgangslage

Kinderpornografie ist die foto- und videorealistische Darstellung des sexuellen Missbrauchs einer Person unter 14 Jahren. Sind die Opfer zwischen 14 und 18 Jahren, spricht man von Jugendpornografie.

In Niedersachsen stieg die Anzahl der erfassten Straftaten von 1.084 im Jahr 2015 auf 7.981 im Jahr 2023.¹⁵³ Das zu untersuchende Datenvolumen hat sich von 2,1 Petabyte im Jahr 2019¹⁵⁴ auf 4,7 Petabyte im Jahr 2023¹⁵⁵ mehr als verdoppelt.

Im Jahr 2024 setzte die Polizei Personal im Umfang von etwa 274 Vollzeiteinheiten zur Sichtung und Auswertung des Materials ein.¹⁵⁶ Die Ansicht von kinder- und jugendpornografischem Material ist für die Sachbearbeitung eine psychische und emotionale Belastung. Um diese Belastung zu verringern, setzte die Polizei u. a. auf Softwareunterstützung.

¹⁵³ Drs. 19/6363.

¹⁵⁴ Drs. 19/286.

¹⁵⁵ Siehe Fn. 175.

¹⁵⁶ Siehe Fn. 175.

Sinnvoller Einsatz von KI-Lösungen

Eine manuelle Auswertung der Datenmenge ist kaum leistbar. Technische Verfahren tragen dazu bei, die Erkennung, Aus- und Bewertung effizienter zu gestalten. Eine Vorauswahl und Klassifizierung straffen die Arbeitsabläufe und verringern zudem die psychischen Belastungen. Deshalb setzt die Polizei seit dem Jahr 2020 KI-Lösungen¹⁵⁷ ein. Das Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung evaluierte im Januar 2025 die Erfahrungen mit diesen Software-Anwendungen. Den Einsatz der KI-Software bewerteten die Betroffenen als arbeitserleichternd. Die KI-Lösungen führten zu einer deutlichen Zeitersparnis und Entlastung.

Die Software-Anwendungen wurden vom Landeskriminalamt Niedersachsen (LKA) entwickelt. In Niedersachsen werden sie flächendeckend eingesetzt. Auch andere Bundesländer¹⁵⁸ nutzen die Anwendungen.

Anforderungen der EU

Die KI-Verordnung der EU stellt umfassende Regeln auf, um die Einhaltung der Grundrechte zu gewährleisten. KI-Systeme werden je nach Risikoklassifizierung unterschiedlich behandelt. Je höher das mögliche Risiko ist, desto umfangreicher sind die Auflagen. Die KI-Verordnung teilt KI-Systeme in vier Risikoklassen ein: Inakzeptabel, hoch, begrenzt und minimal.

Die KI-Lösungen des LKA fallen unter keine andere Risikoklasse und sind richtigerweise mit minimalem Risiko bewertet. Anbieter und Betreiber solcher KI-Systeme müssen sicherstellen, dass damit befasstes Personal über ausreichende KI-Kenntnisse verfügt. Die Polizeiakademie Niedersachsen bietet allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der

¹⁵⁷ Kipo Analyzer und Tracebook Kipo.

¹⁵⁸ Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen.

Polizei Niedersachsen dazu eine Grundlagenschulung an. Anwenderinnen und Anwender der KI-Lösungen erhalten spezielle Schulungen.

Rechtlicher Handlungsbedarf bei der Aktualisierung von Test- und Trainingsdaten

Test- und Trainingsdaten sind erforderlich, damit KI-Systeme trainiert werden und effektiv arbeiten können. Für die KI-Systeme erstellte die Polizei einen Trainingsdatensatz zur Entwicklung und zum Vergleich von KI-Lösungen und setzte diesen ein. Diese Daten aus einem Strafverfahren wurden durch die Staatsanwaltschaft zu Trainingszwecken freigegeben. Mit Wegfall des Projektstatus fehlte für weitere Trainings die erforderliche Rechtsgrundlage. Ohne regelmäßiges Nachtrainieren besteht die Gefahr, dass KI-Lösungen nicht mehr verlässlich arbeiten. Beispielsweise verhindern neue Dateiformate, fehlerhafte Gesichtserkennung oder gezielte Verschleierungsmethoden einen dauerhaft effektiven Einsatz.

Der LRH erwartet, dass auch zukünftig Trainingsdaten rechtssicher zur Verfügung gestellt werden. Das rechtssichere Nachtrainieren einer KI-Lösung ist erforderlich, damit die KI die vorgesehenen Aufgaben effektiv erfüllen kann. Nur so ist ein wirksamer Einsatz möglich. Auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz sprach hierzu zentrale Empfehlungen aus. Dazu gehört u. a. die Schaffung von Rechtsgrundlagen zum Training von KI-Modellen mit personenbezogenen Daten durch öffentliche Stellen.

Der LRH empfiehlt daher der Landesregierung, sich für eine zeitnahe Schaffung dieser Rechtsgrundlagen einzusetzen. Nur so stellt das Land einen wirkungsvollen und wirtschaftlichen Einsatz der Verfahren sicher.

Das LKA begrüßte die Vorschläge des LRH sowie des Landesbeauftragten für den Datenschutz. Um eine hohe Qualität der KI-Lösungen zu gewährleisten, ist eine Anpassung der Rechtsgrundlagen unerlässlich.

Das Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung sieht den Bedarf für die Einführung einer Regelung. Diese soll das Training und die Testung von KI-Lösungen im Polizeibereich ermöglichen. Ein aktueller Gesetzesentwurf der Landesregierung¹⁵⁹ soll entsprechend ergänzt werden. Ziel ist die Sicherstellung der rechtssicheren Entwicklung und stetigen Verbesserung von KI-Lösungen für die Polizei.

¹⁵⁹ Drs. 19/8942.

26 Unzureichendes Informationssicherheitsmanagement bei Dataport

Dataport betreibt für Niedersachsen und weitere Länder eine Vielzahl kritischer IT-Verfahren und trägt deshalb hohe Verantwortung für deren Informationssicherheit. Die Rechnungshöfe stellten Mängel beim Personaleinsatz und der Steuerung des Informationssicherheitsmanagementsystems fest.

Digitalisierung erfordert ein Informationssicherheitsmanagement

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nimmt in vielen Bereichen zu. Die Anforderungen an die Informationssicherheit, also die Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Unverfälschtheit der Daten, steigen. Gemäß dem deutschen IT-Planungsrat, dem zentralen Steuerungsgremium für die Digitalisierung der Verwaltung, ist ein Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) deshalb unverzichtbar. Ein wirksames ISMS ist die Basis für einen wirtschaftlichen und sicheren Betrieb von IT-Systemen. Dafür müssen angemessene Ressourcen zur Verfügung stehen und organisatorische Voraussetzungen erfüllt werden.

Entsprechend verabschiedete der IT-Planungsrat eine Leitlinie zur Informationssicherheit.¹⁶⁰ Deren Anforderungen gelten für Bund und Länder unmittelbar. Beauftragte IT-Dienstleister müssen sie verpflichten, diese zu erfüllen.

Die Dataport AöR (Dataport) ist IT-Dienstleisterin für ihre sechs Trägerländer Schleswig-Holstein, Freie und Hansestadt Hamburg, Freie Hansestadt Bremen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen. Dataport verpflichtete sich, die Anforderungen an die Informationssicherheit zu erfüllen. Dataport lässt sich daher für die grundlegenden Infrastrukturen regelmäßig gemäß dem IT-Grund-

¹⁶⁰ Link zur Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung vom 19.02.2013 (Abruf am 27.02.2025).

schutz zertifizieren. Mit etwa 5.900 Beschäftigte erreichte sie im Jahr 2024 einen Umsatz von 1,4 Mrd. €.

Die Rechnungshöfe der Trägerländer prüften gemeinsam das Informationssicherheitsmanagementsystem der Dataport.

Fehlende Bemessung des Personalbedarfs

Der Informationssicherheitsbeauftragte (ITSB) von Dataport leitet im Auftrag des Vorstands das IT-Sicherheitsmanagement. Er ist für die Sicherheitsprozesse bei Dataport verantwortlich. Zudem ist er zentraler Ansprechpartner zur Informationssicherheit und bei IT-Sicherheitsvorfällen. Darüber hinaus ist der ITSB fachlicher Vorgesetzter von mehr als 220 Personen, die im dezentral organisierten Bereich des ISMS tätig sind.

Dataport sieht für diese Aufgaben zwei Vollzeitstellen vor. Eine Personalbedarfsberechnung legte Dataport dazu nicht vor. Die Rechnungshöfe stellten eine tatsächliche Ausstattung von 1,2 Vollzeitstellen fest. Die Unterbesetzung lag daran, dass der Vorstand den ITSB im März 2021 mit einem Stellenanteil von 60 % unbefristet in ein Projekt abordnete. Die Abordnung bestand zum Ende der Prüfung im Oktober 2025 unverändert. Zudem reduzierte die Stellvertretung des ITSB bis auf Weiteres ihre Arbeitszeit. Einen personellen Ausgleich veranlasste der Vorstand jeweils nicht.

Auch den Personalbedarf für das dezentrale ISMS und damit das ISMS insgesamt konnte Dataport nicht herleiten. Da sich die relevanten Bezugsgrößen dynamisch entwickelten, ließe sich lt. Dataport eine Soll-Ausstattung nicht berechnen.

Der IT-Grundschutz des Bundesamts für die Sicherheit in der Informationstechnik fordert, dass das ISMS personell angemessen ausgestattet ist. Die von Dataport vorgebrachte Begründung, das Geschäftsfeld sei hierfür zu dynamisch, überzeugt aus Sicht der Rechnungshöfe nicht. Vielmehr sehen die Rechnungshöfe gerade in dieser Dynamik

einen Hinweis darauf, dass eine fein abgestimmte und klar gesteuerte Organisation des ISMS erforderlich ist.

Die Rechnungshöfe erwarten, dass Dataport zukünftig für den ITSB und für das dezentrale ISMS den Personalbedarf ermittelt und auch entsprechend einsetzt. Nur so können die Anforderungen an die Informationssicherheit wirksam umgesetzt werden.

Unzureichende Dokumentation

Der ITSB ist verantwortlich, den Vorstand regelmäßig über die Themenfelder IT-Sicherheit und Datenschutz zu informieren. Die zur aktuellen Lage stattfindenden Besprechungen protokollierte Dataport nicht.

Ein ITSB ist gemäß IT-Grundschutz zudem gefordert, für einen festgelegten Berichtszeitraum zu dokumentieren, welche sicherheitsrelevanten Maßnahmen er durchgeführt bzw. veranlasst hat. Ein solcher Tätigkeitsbericht ist dem Vorstand regelmäßig vorzulegen. Die Häufigkeit dieser Berichte soll eine Organisation insbesondere abhängig machen von der Risikolage der Geschäftsprozesse, vom Aufbau und der Größe der Organisation sowie der Dynamik der Branche.

Lt. Dataport sei ein zweijähriger Berichtsturnus vorgesehen. Für einen jährlichen Turnus sei der ITSB zu stark belastet. So stelle der ITSB seinen Tätigkeitsbericht erfahrungsgemäß verzögert fertig. Für die Jahre 2022/23 lag dem Vorstand der Tätigkeitsbericht im Februar 2025 noch nicht vor.

Die Rechnungshöfe erwarten, dass Dataport die Pflicht einer revisions-sicheren Dokumentation des ISMS zukünftig erfüllt. Dabei halten die Rechnungshöfe einen kürzeren Turnus für den Tätigkeitsbericht des ITSB in Anbetracht der Dynamik des Geschäftsfelds für erforderlich.

Unzureichende Steuerung

Nach eigener Aussage beobachte Dataport den Fortschritt und Erfüllungsgrad sicherheitsrelevanter Anforderungen mittels Kennzahlen. In einem internen Regelwerk benennt Dataport dazu 24 Messgrößen. Konkrete Ziel- oder Sollwerte legte Dataport nicht fest. Lediglich für eine Kennzahl gab Dataport verbindliche Vorgaben zur zeitlichen Aktualität sowie der Nutzung der Ergebnisse vor. Dataport führte an, in ihrem dynamischen Geschäftsfeld seien solche Vorgaben nicht möglich oder zielführend.

Nach Ansicht der Rechnungshöfe trägt die Argumentation von Dataport nicht. Kennzahlen ohne Zielwerte verfehlen ihre steuernde Funktion. Auch in dynamischen Geschäftsfeldern ist es möglich, Kennzahlen zu nutzen, beispielsweise indem deren Zielwerte flexibel angepasst werden. Auf die Bedeutung von Kennzahlen für ein ISMS weist das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik ausdrücklich hin.

Fazit

Die Rechnungshöfe erwarten, dass Dataport ihrer besonderen Verantwortung als IT-Dienstleisterin für sechs Trägerländer künftig vollumfänglich gerecht wird. Dies setzt voraus, dass die Mängel im ISMS behoben und die Strukturen der Informationssicherheit gestärkt werden. Nur so können die Anforderungen an die Informationssicherheit wirksam erfüllt werden.

V Nachgehakt

Der Auftrag des LRH endet nicht mit dem Bericht über wichtige Ergebnisse seiner Prüfungstätigkeit. Als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle sieht der LRH seinen Auftrag erst dann erfüllt, wenn seine Forderungen und Empfehlungen auch in der Praxis zu einem wirtschaftlicheren und sparsameren Umgang mit Haushaltsmitteln geführt haben. Daher verfolgt der LRH nach dem Abschluss seiner Prüfungen die Ergebnisse seiner Feststellungen weiter.

Der LRH kann Verbesserungen nur vorschlagen. Aufgrund seiner durch die Verfassung vorgegebenen Stellung hat er nicht die Möglichkeit, ihre Umsetzung unmittelbar durchzusetzen. Die Umsetzung obliegt vielmehr dem Landtag und der Landesregierung. Den tatsächlichen Erfolg einer Prüfung kann der LRH daher erst nach der parlamentarischen Beratung der Prüfungsfeststellungen evaluieren.

Die Forderungen und Empfehlungen des LRH bewirkten ganz oder teilweise konkrete Erfolge und Verbesserungen. In einigen Fällen wurde seinen Vorschlägen nicht gefolgt. Um die Wirkungen seiner Arbeit aufzuzeigen, hat sich der LRH entschieden, in einer Rubrik „Nachgehakt“ über den weiteren Verlauf ausgewählter Beiträge zu berichten.

Nachfolgend stellt der LRH zu sieben Beiträgen aus vergangenen Jahresberichten im Wege einer Bestandsaufnahme die jeweilige parlamentarische Behandlung dar, berichtet über die von der Verwaltung ergriffenen Maßnahmen und zieht ein Fazit, wie seine Empfehlungen umgesetzt und welche Wirkungen erreicht wurden.

1 Dezentrale Systembetriebsräume – immer noch unsicher und nicht wirtschaftlich

Jahresbericht 2016, S. 36 „Serverbetrieb des Landes in Hannover“

Kein wirtschaftlicher und sicherer Serverbetrieb

Bereits im Jahresbericht 2016 stellte der LRH fest, dass der Serverbetrieb der Landesverwaltung im Raum Hannover weder wirtschaftlich noch sicher organisiert war.

In mehreren Systembetriebsräumen¹⁶¹ waren grundlegende Voraussetzungen für einen sicheren IT-Betrieb nicht gegeben. Teilweise fehlte geeignete Klimatechnik, teilweise gab es keine unterbrechungsfreie Stromversorgung. Zudem konnten unbefugte Personen auf Räume zugreifen, weil diese zusätzlich für andere Zwecke genutzt wurden.

Die Prüfung zeigte außerdem, dass die große Zahl dezentraler Serverstandorte zu hohen laufenden Kosten führte – etwa für Kühlung, Stromversorgung oder Gebäudetechnik. Die Dienststellen erfassten den Energieverbrauch ihrer Serverräume nicht, sodass eine fundierte Bewertung der Wirtschaftlichkeit nicht möglich war. Auf Basis einer Hochrechnung ermittelte der LRH jedoch ein jährliches Einsparpotenzial von rd. 100.000 € allein durch energetische Verbesserungen in den Systembetriebsräumen.

Der LRH empfahl, die Zahl der Server und der dezentralen Systembetriebsräume deutlich zu verringern, den Energieverbrauch systematisch zu erfassen und den Serverbetrieb zentral zu koordinieren.

¹⁶¹ In einem Systembetriebsraum ist IT-Technik untergebracht, wie z. B. Server-, Speicher-, Netzwerkkomponenten oder Telefonanlagen.

Der LRH ging davon aus, dass sich die Situation in anderen Landesregionen ebenso darstellt und empfahl daher die Übertragung der Prüfungsempfehlungen.

Der Landtag unterstützte diese Empfehlungen. Er forderte die Landesregierung auf, mittelfristig weniger physische Server zu betreiben und diese – soweit technisch möglich – in einem zentralen Rechenzentrum zu bündeln. Außerdem sollte ein Konzept für die Überwachung des Stromverbrauchs entwickelt und darin Energieeinsparziele festgelegt werden.

In ihrer Stellungnahme stimmte die Landesregierung den Empfehlungen grundsätzlich zu¹⁶². Sie bekräftigte das Ziel, möglichst viele IT-Komponenten an zentralen Standorten zu betreiben. Für die dezentral verbleibenden Systeme sollte ein Überwachungskonzept entwickelt werden, sobald klar sei, welche Technik künftig zentral betrieben werden kann.

Weitere Entwicklung

Im Jahr 2019 trat ein Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien zur Nutzung und Ausstattung von Systembetriebsräumen¹⁶³ in Kraft. Er sieht verbindliche Sicherheitsanforderungen für Systembetriebsräume vor – darunter Zutrittsregelungen und Brandschutzmaßnahmen. Zudem fordert er, dass der Energieverbrauch in einem angemessenen Verhältnis zur IT-Leistung steht und möglichst reduziert wird.

Der Niedersächsische IT-Planungsrat bat das Innenministerium, den Umsetzungsstand des Erlasses jährlich in den Ressorts abzufragen und dem IT-Bevollmächtigten der Landesregierung zu berichten. Nach Auskunft des Ministeriums erfolgte eine solche Abfrage jedoch lediglich in den Jahren 2020 und 2023. In diesem Zeitraum verringerte sich

¹⁶² Drs. 17/8249.

¹⁶³ Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 17.06.2019, (Nds. MBl. S. 1000).

die Anzahl der Systembetriebsräume nur geringfügig und lag zuletzt bei 1.712 für die gesamte Landesverwaltung. Weitere Erhebungen unterblieben, aktuelle Zahlen hat die Landesregierung nicht.

Eine systematische Überwachung des Energieverbrauchs findet weiterhin nicht statt. Zwar verpflichtet der Erlass die Dienststellen, eine Messung und Reduzierung des Energieverbrauchs anzustreben. Die Auswertung aus dem Jahr 2023 zeigt jedoch, dass dies bislang bei nahezu keiner Dienststelle umgesetzt wurde. Zudem stellte der LRH in weiteren Prüfungen weiterhin sicherheitsrelevante Mängel in den Systembetriebsräumen fest, etwa unzureichende Zutrittskontrollen oder fehlende technische Schutzmaßnahmen.

Fazit

Auch fast zehn Jahre nach den ersten Feststellungen bestehen erhebliche Schwachstellen beim Betrieb der dezentralen Systembetriebsräume fort. Die zentrale Zielsetzung – weniger dezentrale Systembetriebsräume, mehr Sicherheit und eine Reduzierung des Energieverbrauchs – erreichte die Landesregierung bislang nicht. Um Wirtschaftlichkeit und Sicherheit zu verbessern, sollte sie die geplanten Maßnahmen konsequent umsetzen, die Anzahl der Betriebsräume weiter verringern und eine verbindliche Überwachung des Energieverbrauchs einführen.

2 Aus zwei mach vier – alte Rechenzentren noch immer in Betrieb

Jahresbericht 2023, S. 124 „Ablösung der zentralen Rechenzentren – spät, unzulänglich vorbereitet und letztlich unvollständig“

Rechenzentrumsverlagerung ohne vollständigen Überblick

Im Jahr 2018 beschloss die Landesregierung, ihre Rechenzentren in Hannover aufgrund erheblicher Betriebsrisiken dringend abzulösen. Die Verlagerung der IT-Verfahren in ein modernes Rechenzentrum sollte mit dem Projekt MOVE bis Ende 2021 abgeschlossen sein.

Im Jahresbericht 2023 kritisierte der LRH, dass dies nicht gelang. Stattdessen sah die Landesregierung einen Weiterbetrieb mindestens bis Ende 2025 vor. Wesentliche Ursachen der Verzögerung waren fehlende Informationen über die IT-Verfahren der Landesverwaltung sowie erheblich veraltete Verfahren der Polizei. Den Aufwand, die Polizeiverfahren für einen Umzug zu ertüchtigen, schätzte das Innenministerium auf 51 Personenjahre.¹⁶⁴ Mit der Begründung, stattdessen auf ein länderübergreifendes Verfahren umzusteigen, grenzte es diese aus dem Projekt MOVE aus.

Der ungeplante Weiterbetrieb der alten Rechenzentren erforderte deren Ertüchtigung. Außerdem führte der Parallelbetrieb der alten und neuen Rechenzentren zu zusätzlichen Betriebskosten. Bis Ende 2025 verursachte dies bereits Mehrkosten von 6,5 Mio. €.

Der fehlende Überblick der Landesregierung über die betriebenen IT-Verfahren verhinderte aus Sicht des LRH eine belastbare Planung der Verlagerung der Rechenzentren. Der LRH empfahl daher, ein Kataster der eingesetzten Verfahren zu erstellen.

Der Landtag erwartete von der Landesregierung, dass sie die Rechenzentrumsverlagerung unter Berücksichtigung der Empfehlungen des

¹⁶⁴ Personenjahre stellt eine Maßeinheit für Arbeit dar. Es ist die Arbeitsmenge, die eine Person durchschnittlich während eines Jahres arbeitet.

LRH evaluiert und einen Abschlussbericht vorlegt. Er erwartet ferner von der Landesregierung, dass sie prüft, unter welchen Voraussetzungen und mit welcher Ausprägung ein Verfahrenskataster systematisch entwickelt und fortgeschrieben werden kann. Hierbei sollte sie insbesondere auch auf die Anforderungen einer durchgängig digitalen Verwaltung, der Informationssicherheit sowie Fragen der Zuständigkeit und des Aufwands für ein solches Kataster eingehen. Über das Veranlasste war dem Landtag bis zum 31.03.2024 zu berichten.¹⁶⁵

Weiterhin paralleler Betrieb der alten und neuen Rechenzentren

Das Innenministerium erklärte das Projekt MOVE im Januar 2024 für abgeschlossen. Für die Polizeiverfahren richtete es ein neues Projekt ein. Der Wechsel auf ein länderübergreifendes oder das geplante bundeseinheitliche Verfahren sei nicht zeitnah möglich. Daher seien nun die Polizeiverfahren doch für den Umzug zu ertüchtigen. Die Kosten hierfür konnte das Innenministerium weder beziffern oder zumindest abschätzen. So seien die weiteren bundesweiten Planungen und die der niedersächsischen Polizei noch ungeklärt. Die Ablösung der Rechenzentren in Hannover sei auf Dezember 2026 verschoben. Deren Weiterbetrieb koste jährlich rd. 2 Mio. €. Die Gesamtkosten des Weiterbetriebs belaufen sich gemäß den Angaben des Ministeriums dann auf 8,5 Mio. €.

Bewertung durch den LRH

Der LRH begrüßt, dass die Landesregierung ankündigte, seine Empfehlung eines Verfahrenskatasters umzusetzen.

Der LRH kritisiert, dass das Innenministerium das Projekt MOVE bereits als abgeschlossen betrachtet. Das Hauptziel, die alten Rechenzentren schnell zu schließen, ist nicht erreicht. Das Ministerium berücksichtigte zudem die Mehrkosten durch die Polizeiverfahren in einem

¹⁶⁵ Drs. 19/2563, Nr. 16 der Anlage.

neuen Projekt. So blieben diese Kosten im Projekt MOVE unberücksichtigt.

Ein zeitnaher Umzug der Polizeiverfahren erscheint unrealistisch. Dies liegt zum einen an dem zu erwartenden hohen Zeitaufwand für die Er-tüchtigung, zum anderen daran, dass aufgrund der fehlenden Kosten-schätzung bisher keine Haushaltsmittel eingeplant sind. Die Ablösung der alten Rechenzentren bis Ende 2026 ist nach Ansicht des LRH da-her mehr als zweifelhaft.

3 Neubeschaffung des Großen Küstenboots der Wasserschutzpolizei: Wird wirklich gut, was lange währt?

Jahresbericht 2023, S. 71 „Neubeschaffung des Großen Küstenboots der Wasserschutzpolizei“

Ein neues Boot muss her

Im Jahresbericht 2023 kritisierte der LRH die unzureichenden Aktivitäten des Ministeriums für Inneres, Sport und Digitalisierung für die zeitgerechte Neubeschaffung eines Großen Küstenboots. Der Landtag teilte diese Kritik und forderte das Ministerium auf, den Beschaffungsprozess intensiver zu steuern.¹⁶⁶

Das Große Küstenboot ist das teuerste Einsatzmittel der Landespolizei. Bereits im Jahr 2015 hatte die zuständige Polizeibehörde dem Ministerium empfohlen, die Laufzeit des Großen Küstenboots nicht über das Jahr 2025 hinaus zu verlängern. Es nach dem Jahr 2025 weiter zu betreiben, sei zwar möglich, aber mit technischen und wirtschaftlichen Risiken verbunden. Die Wahrscheinlichkeit längerer Ausfallzeiten steige. Zudem schmälere die Überalterung den einsatztaktischen Wert.



Abbildung 34: Aktuelles Großes Küstenboot, Baujahr 2000 (Quelle: LRH)

¹⁶⁶ Drs. 19/2563, Nr. 7 der Anlage.

Das Ministerium begann im Jahr 2019 mit der konkreten Planung der Neubeschaffung eines Großen Küstenboots.

Zeitraubende Planungsänderungen

Zunächst gab es ein Hin und Her, wie der Neubau aussehen sollte: Im Jahr 2022 beauftragte die Landespolizei ein Ingenieurbüro mit der Planung eines speziell auf die Bedürfnisse der Wasserschutzpolizei ausgerichteten Boots. Es sollte neben den Alltagsaufgaben auch für Sondereinsätze bei maritimen Bedrohungslagen geeignet sein. Im Jahr 2023 veränderte das Ministerium die Planung: Das Ingenieurbüro sollte nun ein Boot allein für die Alltagsaufgaben planen und außerdem eine Marktrecherche zur Verfügbarkeit bereits gebauter Boote durchführen. Insgesamt entstanden Planungsausgaben von rd. 440.000 €. Die Planungskosten erwiesen sich in erheblichen Teilen als unnötig, nachdem das Ministerium im Jahr 2024 vom Kauf eines individuellen Neubaus abrückte. Das Ministerium erklärte gegenüber dem Landtag, es habe einen auf niedersächsische Bedürfnisse angepassten Nachbau eines marktverfügbaren Boots als wirtschaftlichste Variante identifiziert. Der Kostenrahmen liege bei 30 Mio. € bis 35 Mio. €. ¹⁶⁷

Aus Sicht des LRH hätten die Planungsausgaben für einen individuellen Neubau vermieden werden können, wenn das Ministerium frühzeitiger entschieden hätte, welche Einsatzzwecke das neue Boot erfüllen soll. Diese Frage wäre unabhängig von einer konkreten Planung gewesen.

Im Jahr 2025 schwenkte das Ministerium erneut um: Während es bis dahin mehrfach ein Leasingmodell im Vergleich zum Kauf für unwirtschaftlich erklärt hatte, sollen nunmehr das vorhandene Große Küstenboot sowie die drei Kleinen Küstenboote der Wasserschutzpolizei an ein Unternehmen verkauft und zurückgeleast werden. Der Vertragspartner soll als Ersatz für das mehr als 25 Jahre alte Große Küstenboot ein neues Boot auf der Grundlage eines bewährten Bootstyps bauen.

¹⁶⁷ Drs. 19/4334.

Das Ministerium geht davon aus, dass das neue Große Küstenboot ab Ende 2027 genutzt werden könne. Bis Mitte der 30er-Jahre soll der Vertragspartner zudem drei neue Kleine Küstenboote bauen und zur Verfügung stellen.

Fazit

Im Landeshaushalt 2026 stehen für dieses Vertragsverhältnis bisher 10,3 Mio. € bereit. Diese Mittel werden jedoch nur bis zum Jahr 2031 ausreichen. Bis zum Jahr 2051 werden voraussichtlich Ausgaben für die vier Boote von insgesamt 100 Mio. € anfallen.

In der Gesamtbetrachtung war das Verfahren durch vom Ministerium zu vertretende Verzögerungen und widersprüchliche Ergebnisse bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprägt.

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass bislang kein neues Großes Küstenboot im Einsatz ist. Ob sich das im Jahr 2027 ändert, muss sich zeigen.

4 Schulen in freier Trägerschaft: Was kostet das öffentliche Schulwesen?

Jahresbericht 2017, S. 136 „Zur Kasse bitte: Überhöhte Sachkostenanteile bei Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft“

Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft

Das Land muss Privatschulen fördern.¹⁶⁸ Es gewährt den Schulträgern einen Zuschuss zum Betrieb der Schulen. Diese Finanzhilfe beinhaltet u. a. einen Sachkostenanteil.

Im Jahresbericht 2017 stellte der LRH fest, dass das Land den Trägern freier Schulen einen Sachkostenanteil gewährte, der über den Ausgaben der kommunalen Schulträger für die öffentlichen Schulen lag. Vor Bemessung der Finanzhilfe hatte das Kultusministerium die kommunalen Kosten nicht umfassend ermittelt. Dies wäre als Orientierung für die Privatschulfinanzierung notwendig gewesen.

Die Landesregierung und die Verbände der Schulen in freier Trägerschaft vereinbarten einen Neustart. In einer acht Jahre tagenden Arbeitsgruppe entwickelten sie eine neue Berechnungsformel für die Finanzhilfe. Der LRH begleitete diese Arbeit.¹⁶⁹

Land kennt die Kosten öffentlicher Schulträger nicht

Das Bundesverfassungsgericht befürwortete mehrfach eine Orientierung des Sachkostenanteils an den Kosten der kommunalen Schulträger. Um die Höhe des Zuschusses bemessen zu können, muss der Gesetzgeber zunächst selbst eine Bewertung der Kostensituation vornehmen. Das Land beabsichtigte, diesem Grundsatz zu folgen.¹⁷⁰ In einem sogenannten Letter of Intent hielten die Landesregierung und

¹⁶⁸ Artikel 4 Abs. 3 Satz 2 Niedersächsische Verfassung.

¹⁶⁹ Der LRH war hörendes Mitglied in der Arbeitsgruppe.

¹⁷⁰ Drs. 18/11466.

das Bündnis Freie Schulen bereits im Jahr 2022 fest, dass öffentliche Schulen als Orientierungsmaßstab für die Überprüfung der Betriebskosten herangezogen werden sollen. Die Landesregierung bekräftigte im Jahr 2025, die Erfassung der Kosten des öffentlichen Schulwesens als Grundlage zu prüfen.¹⁷¹ Bislang ist das aber nicht geschehen mit der Folge, dass das Land die Sachkosten des öffentlichen Schulwesens immer noch nicht kennt. Eine Orientierung der Finanzhilfe an den Sachkosten öffentlicher Schulträger ist deshalb nach wie vor nicht möglich.

Höhe der eingerechneten Sachkosten weiter umstritten

Die Neuordnung der Finanzhilfe setzte das Land inzwischen um. Die neue Berechnungsformel entspricht dem Letter of Intent. Allerdings unterblieb die Einbeziehung der Sachkosten des öffentlichen Schulwesens. Das ausdrücklich erklärte Ziel einer stärkeren Orientierung der Finanzhilfe an den Ausgaben für öffentliche Schulen erreichte das Land nicht, weil es weiterhin die Kosten der öffentlichen Schulträger für seine Schulen nicht kennt. Das Land nahm aktuell im Schulgesetz auf, dass die Landesregierung die Angemessenheit der Grundlagen zur Berechnung der Finanzhilfe bis zum 31.07.2028 überprüft. Die Neuordnung führte nicht dazu, dass die Träger freier Schulen mit der Höhe der Finanzhilfe zufrieden sind. Die Höhe der eingerechneten Sachkosten bleibt zwischen dem Land und den Trägern freier Schulen umstritten.

Kostenrisiko

Die Verbände der Privatschulträger versuchten inzwischen selbst, die Sachkosten der öffentlichen Schulträger für ihre Schulen zu ermitteln. Ein von ihnen beauftragtes Gutachten liegt seit September 2025 vor.

¹⁷¹ Drs. 19/7176.

Es kommt zu dem Ergebnis, der Anteil der Sachkosten an der Finanzierung des öffentlichen Schulwesens liege bei mindestens 50 %.¹⁷²

Im Haushalt 2026 sieht das Land mehr als 540 Mio. € an Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft vor. Darin enthalten ist der Sachkostenanteil. Dieser beträgt nach dem neuen Finanzhilfemodell 16,7 %. Sollte sich bewahrheiten, dass der Sachkostenanteil auf mehr als 50 % geändert werden müsste, würde das Mehrausgaben von rd. 155 Mio. € bedeuten.

Notwendige Schritte

Das Land beauftragte die Landesregierung, die Angemessenheit der Grundlagen zur Berechnung der Finanzhilfe zu überprüfen. Dazu muss das Kultusministerium nun schnellstens die Sachkosten des öffentlichen Schulwesens ermitteln und zu den Datengrundlagen und Ergebnissen des vorgelegten Gutachtens Stellung beziehen.

¹⁷² Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. (KOWID) im Auftrag des Verbandes Deutscher Privatschulen Niedersachsen-Bremen e. V. und der Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen Niedersachsen e. V.: „Statistische Analyse der öffentlichen Schülerkosten in Niedersachsen für die Jahre 2017 bis 2022“, 2025, S. 90.

5 Förderung der Schuldnerberatungsstellen: „Anschubfinanzierung“ seit über 30 Jahren

Jahresbericht 2005, S. 108 „Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen“

Flächendeckendes Netz – seit dem Jahr 2002 erreicht

Das Land fördert seit dem Jahr 1991 Schuldnerberatungsstellen¹⁷³, um für Menschen in finanziell schwierigen Situationen ein Beratungs- und Unterstützungsangebot zu etablieren. Mit einer „Anschubfinanzierung“ wollte das Land ein möglichst flächendeckendes Netz von Schuldnerberatungsstellen in Niedersachsen aufbauen. Ratsuchenden sollte in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt eine Beratungsstelle zur Verfügung stehen.

Bereits im Jahr 2002 hatte das Land sein Ziel erreicht. Deshalb forderte der LRH schon in seinem Jahresbericht 2005, die Förderung der Schuldnerberatungsstellen einzustellen. Bis heute aber hält das Land an seiner Förderung fest. Im Dezember 2025 verlängerte es diese um weitere sechs Jahre bis Ende 2031.¹⁷⁴ Aus der Anschubfinanzierung wurde damit eine Dauerfinanzierung.

Auch nach der aktuellen Prüfung des LRH im Jahr 2025 verfügt Niedersachsen – wie vom Land ursprünglich beabsichtigt – über ein flächendeckendes Netz an Schuldnerberatungsstellen. In Niedersachsen gibt es 37 Landkreise und acht kreisfreie Städte. Im Jahr 2025 bezuschusste das Land in jeder dieser Gebietskörperschaften mindestens eine Beratungsstelle. Insgesamt waren es 69.

¹⁷³ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Schuldnerberatungsstellen vom 17.12.2018, in der Fassung vom 16.11.2023 (Nds. MBl. S. 1016).

¹⁷⁴ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Träger von Schuldnerberatungsstellen vom 15.12.2025 (Nds. MBl. 2025 Nr. 618).

Finanzierung der Schuldnerberatung bleibt gesichert

Das Land gewährt den Trägern der Beratungsstellen Zuschüsse zu ihren Personalausgaben in einer Größenordnung von jährlich 650.000 €. Bezogen auf aktuell 69 geförderte Einrichtungen ist dies ein eher geringer Beitrag. Er ist jedoch nicht der einzige. Aufgrund gesetzlicher Regelungen ist das Land ohnehin in die Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen eingebunden.

Zur Verdeutlichung: Menschen, die Bürgergeld nach SGB II oder Sozialhilfe nach SGB XII bekommen, erhalten bei Bedarf eine kostenlose Schuldnerberatung. Für diese Aufgabe sind die Kommunen zuständig. Die Kommunen halten hierfür eigene Beratungsstellen vor oder fördern Einrichtungen freier Träger. Sofern volljährige Personen Sozialhilfe erhalten, kann die Kommune eine Erstattung vom Land verlangen.¹⁷⁵ Dies gilt auch für die Schuldnerberatung als Teil der Sozialhilfe.

Auch Ratsuchenden, die weder Bürgergeld noch Sozialhilfe erhalten, steht eine kostenlose Schuldnerberatung offen. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die Träger der freien Wohlfahrtspflege. Von den 69 Beratungsstellen, die das Land im Jahr 2024 förderte, befanden sich 66 in Trägerschaft der freien Wohlfahrtspflege. Das Land gewährt den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege pro Jahr mehr als 22,7 Mio. € für die Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben¹⁷⁶. Zu diesen gehört auch die soziale Schuldnerberatung.

Sofern eine Schuldnerberatung erfolglos ist, führen die geförderten Beratungsstellen auch die nachfolgende Insolvenzberatung durch. Auch in diesem Fall vergütet das Land den Beratungsstellen diese Leistung.¹⁷⁷

¹⁷⁵ § 22 Abs. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 2 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des SGB (Nds. AG SGB IX/XII).

¹⁷⁶ § 2 Abs.1 Nr. 1 Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (NWohlfFöG).

¹⁷⁷ § 5 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zur Insolvenzordnung (Nds. AGInsO).

Fazit

Das Ergebnis ist eindeutig: Das Land hat sein mit der „Anschubfinanzierung“ angestrebtes Förderziel seit mehr als 30 Jahren erreicht. Der LRH bekräftigt daher seine bereits vor Jahren formulierte Forderung, die Förderung der Schuldnerberatungsstellen einzustellen. Dies gilt umso mehr, als das Land ohnehin dauerhaft in die Finanzierung der Schuldnerberatung eingebunden ist.

6 ARD-Aktuell: Der NDR zahlt immer noch zu viel

Jahresbericht 2024, S. 184 „Der NDR zahlt zu viel für ‚ARD-aktuell‘“

Prüfung zur Kostenverteilung bei „ARD-aktuell“

„ARD-aktuell“ ist die zentrale Fernseh-Nachrichtenredaktion der ARD¹⁷⁸ und produziert u. a. die Tagesschau und die Tagesthemen. Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) ist bei dieser Gemeinschaftseinrichtung federführend, der Betrieb findet in Hamburg statt.

Die Kosten bei Gemeinschaftseinrichtungen werden grundsätzlich von allen ARD-Rundfunkanstalten getragen. Verrechenbar sind Kosten, die unmittelbar und zusätzlich durch den Betrieb entstehen. Die prozentuale Kostenverteilung bei „ARD-aktuell“ erfolgt nach dem sogenannten Fernsehvertragsschlüssel¹⁷⁹.

Gemäß NDR-Staatsvertrag darf die Mitwirkung des NDR an dem Gemeinschaftsangebot nur in einem ihm zurechenbaren Anteil bestehen.

Vor diesem Hintergrund prüften die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer¹⁸⁰ im Jahr 2023 die Aufteilung der Kosten auf die ARD-Rundfunkanstalten.

¹⁷⁸ Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland.

¹⁷⁹ Anteil der einzelnen Landesrundfunkanstalten am Umfang des Fernsehprogramms und an dessen Kosten.

¹⁸⁰ Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und Niedersächsischer Landesrechnungshof (federführend).

NDR zahlt mehr als vorgesehen

Der NDR trägt bei „ARD-aktuell“ seit Jahren bestimmte Kosten allein, anstatt sie auf die ARD-Rundfunkanstalten umzulegen. In den Jahren 2019 bis 2021 waren dies zusammen mehr als 8 Mio. €. Die Rechnungshöfe kritisierten dies und forderten den NDR auf, alle Aufwendungen in die Jahresrechnung von „ARD-aktuell“ einzubuchen und umzulegen.

Der NDR wies darauf hin, es sei ein gängiges Prinzip, dass sich der Federführer über seinen Anteil hinaus stärker finanziell engagiere. Aufgrund dieser ARD-weiten Praxis sei insgesamt ein Ausgleich gegeben.

Die Rechnungshöfe hielten an ihrer Kritik fest. Durch die unvollständige Kostenverteilung wiesen die Wirtschaftspläne von „ARD-aktuell“ Kosten von über 8 Mio. € nicht aus. Der NDR stellte dadurch die tatsächlichen Kosten nicht transparent dar, sodass sie auch für den NDR-Verwaltungsrat als Aufsichtsgremium nicht ersichtlich waren.

Was ist seitdem passiert?

Die Rechnungshöfe verfolgten die weitere Entwicklung der Abrechnungen. Der NDR trägt immer noch zu hohe Kosten. Der NDR wiederholte im vergangenen Jahr, in der ARD herrsche Einigkeit darüber, dass der Federführer einer Gemeinschaftssendung einen „Sockelbetrag“ selbst zu tragen habe. Er legte den Rechnungshöfen hierfür Beispiele vor, aber keine vollständige Übersicht, aus der alle Sockelbeträge aller Rundfunkanstalten ersichtlich wären. Im Ergebnis werden kleine Rundfunkanstalten subventioniert, die keine Federführung übernehmen. Ob unter den größeren ARD-Rundfunkanstalten tatsächlich ein Ausgleich erfolgt, bleibt unklar.

Erstmals erläuterte der NDR im Wirtschaftsplan 2026 für „ARD-aktuell“ zumindest das Thema: „Im Zuge der Übernahme einer Federführung für Gemeinschaftseinrichtungen ist es in der ARD gängige Praxis, dass die Sitzanstalt einen Teil der Aufwendungen übernimmt, ohne sie in

einer Umlagefinanzierung abzurechnen. Der NDR berücksichtigt in seinem eigenen Wirtschaftsplan 2026 daher einen Ansatz in Höhe von 3.395.000 €, im Wesentlichen für Personal- und Programmaufwand von tagesschau24, den er nicht über den Wirtschaftsplan von „ARD-aktuell“ in die Umlage gibt. Dieses zusätzliche Engagement dient der synergetischen Bündelung der Nachrichtenkompetenz der ARD am Standort von „ARD-aktuell“ in Hamburg.“

Des Weiteren wurde die Verwaltungsvereinbarung für „ARD-aktuell“ aktualisiert. Einen Verzicht auf den Sockelbetrag oder zumindest eine Begrenzung der nicht umzulegenden Kosten beinhaltet die Verwaltungsvereinbarung nicht. Gemäß dem Wirtschaftsplan „ARD-aktuell“ steigt der Betrag für das Jahr 2026 sogar erheblich, von zuvor rd. 2,7 Mio. € auf nun rd. 3,4 Mio. € pro Jahr.

Fazit

Nunmehr ist zumindest für die Aufsichtsgremien transparent, dass es außerhalb des Wirtschaftsplans von „ARD-aktuell“ noch weitere Kosten gibt.

Es ist aber nach wie vor zu kritisieren, dass der NDR diese Kosten nicht vollständig umlegt und stattdessen Sockelbeträge in Millionenhöhe selbst trägt. Dies entzieht dem NDR Jahr um Jahr Geld, mit dem er seine Angebote für die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler im NDR-Sendegebiet verbessern könnte.

7 NDR geht Verkauf von Immobilien an – weiteres Potenzial vorhanden

Jahresbericht 2021, S. 158 „Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks“

Rechnungshöfe fordern Gesamtkonzept für NDR-Immobilien

Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) hat – wie andere Rundfunkanstalten auch – einen umfangreichen Immobilienbesitz. Dieser liegt zum Teil in sehr attraktiver Lage, wie etwa am Hamburger Standort Rothenbaumchaussee in Nähe der Alster.



*Abbildung 35: Ein Gebäude am Standort Rothenbaumchaussee in Hamburg
(Quelle: LRH)*

Ein Teil des Immobilienbestands ist nicht mehr zeitgemäß. Digitalisierung und neue Arbeitsformen verändern den Bedarf. Im Interesse der Sparsamkeit sind auch die Rundfunkanstalten gehalten, nicht mehr benötigte Immobilien zu verkaufen.

Vor diesem Hintergrund prüften die Rechnungshöfe der NDR-Länder¹⁸¹ im Jahr 2020 das Immobilienmanagement des NDR.

Als Ergebnis forderten die Rechnungshöfe den NDR auf, eine standortübergreifende Strategie für die Immobiliennutzung zu erarbeiten, die auch die Landesfunkhäuser, Regionalstudios und Korrespondentenbüros vollständig einbezieht. Dieses Gesamtkonzept sollte auch den Verkauf nicht mehr benötigter Gebäude einschließen und laufend fortgeschrieben werden.

Bereits während der Prüfung unternahm der NDR mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe erste Schritte zu einer zukunftsorientierten Raumbedarfsplanung.

Was ist seitdem passiert?

Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) erkannte die Einsparpotenziale bei den Rundfunkanstalten in diesem Bereich. In ihrem 23. Bericht vom Februar 2022 griff sie das Thema auf. Sie wies dabei auch auf Untersuchungen der Rechnungshöfe zu Wirtschaftlichkeitspotenzialen bei Flächen- und Raumnutzungen hin.¹⁸² Ein von der KEF beauftragtes Gutachten zur Immobilienbewirtschaftung aller Rundfunkanstalten kam zum Ergebnis, dass

- kurzfristig realisierbare Flächenreduzierungen erfolgen sollten,
- jede Rundfunkanstalt eine einsparorientierte Immobilienstrategie erarbeiten sollte und
- die Immobilienkosten gemäß den im Gutachten entwickelten Zielwerten deutlich reduziert werden sollten.

¹⁸¹ Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und Niedersächsischer Landesrechnungshof (federführend).

¹⁸² 23. KEF-Bericht, S. 310.

Die daraufhin entstandene Arbeitsgruppe Liegenschaften der ARD entwickelte eine einsparorientierte Muster-Immobilienstrategie. Auf Bitten der Rechnungshöfe stellte der NDR im Januar 2025 den aktuellen Stand der daran angelehnten Immobilienstrategie des NDR vor. Diese umfasst umfangreiche Einsparmaßnahmen und eine bedarfsorientierte Nutzung an den einzelnen Standorten.

Der NDR berichtete weiterhin, dass er mehrere Immobilien verkauft habe und weitere Verkäufe bis ins Jahr 2028 geplant seien. Hierdurch konnte der NDR bereits Gewinne in Millionenhöhe realisieren.



*Abbildung 36: NDR-Gebäude Rothenbaumchaussee/Werderstraße
(Quelle: LRH)*

Zudem konnte der NDR Flächen verkleinern, was Einsparungen bei der Bauunterhaltung ermöglicht. Die noch geplanten Verkäufe – z. B. an der Werderstraße in Hamburg – lassen weitere hohe Einnahmen erwarten.

Fazit

Immobilien sind ein wichtiger Ansatzpunkt für mehr Wirtschaftlichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dies ist der NDR angegangen – sowohl mit strategischen Überlegungen und Aufmerksamkeit für das Thema als auch durch konkrete Verkäufe. Es ist zu begrüßen, dass der NDR auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe und des von der KEF beauftragten Gutachtens eine eigene Immobilienstrategie erstellte und diese mit einem Maßnahmenplan hinterlegte.

Die Rechnungshöfe werden die einsparorientierte Umsetzung der Maßnahmen durch den NDR weiter verfolgen.

Hildesheim, 20.03.2026

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. v o n K l a e d e n

S c h r ö d e r - E h l e r s

Dr. L a n t z

Dr. L i n d n e r

B r e u s i n g

H a r t r i c h