

IV Strukturelle Nachhaltigkeit des Landeshaushalts

1 Aktuelle Haushaltslage

Die Einnahmeentwicklung im Landeshaushalt war in den letzten Jahren erfreulich. Dennoch ist auf Risiken auf der Ausgabenseite hinzuweisen. Insbesondere bestehen erhebliche Investitionsbedarfe; das Zinsänderungsrisiko ist unverändert hoch.

Steigerung der Gesamteinnahmen und -ausgaben

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben stiegen im Zeitraum 2013 bis 2017 um 3,5 Mrd. € (12,9 %).

Auf der Einnahmeseite ist dies im Wesentlichen auf Steuermehreinnahmen zurückzuführen. Die Einnahmeentwicklung stellt sich wie folgt dar:

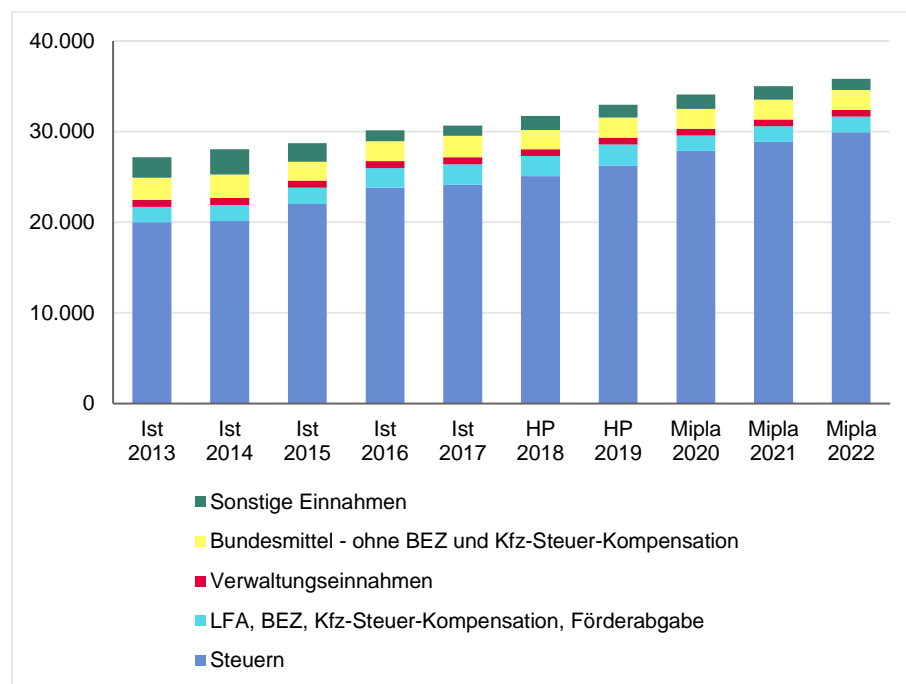


Abbildung 4: Einnamestructur und -entwicklung (in Mio. €)

Auf der Ausgabenseite handelt es sich im Wesentlichen um Steigerungen der Zuweisungen und Zuschüsse²⁵ sowie bei den Personalausgaben:

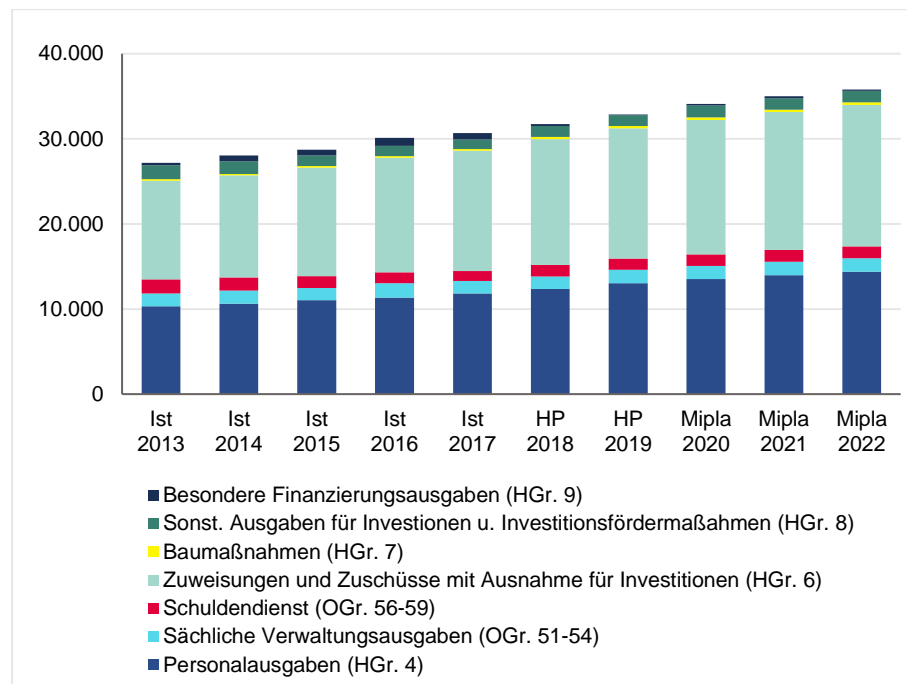


Abbildung 5: Ausgabenstruktur und -entwicklung (in Mio. €)

Die Zuweisungen und Zuschüsse stellten im Jahr 2017 mit 46 % den größten Ausgabeblock dar. Den zweitgrößten Ausgabeblock bildeten die Personalausgaben mit 38 %. Der Landeshaushalt weist somit hohe laufende Ausgaben auf, die vom Land nur mittel- bis langfristig beeinflusst werden können.

Erhebliche Investitionsbedarfe

Bereits mehrfach wies der LRH auf den wachsenden Investitionsstau und den damit verbundenen Substanzverlust für das Landesvermögen hin.²⁶

²⁵ Hauptgruppe 6; wesentliche Positionen bilden hier die Finanzausgleichsleistungen (KFA), die weiteren Zahlungen an den kommunalen Bereich insbesondere für Sozialleistungen sowie die Zuschüsse des Landes an den Hochschulbereich.

²⁶ Jahresbericht 2016, S. 11 „Erosion des Landesvermögens“.

Im statistischen Vergleich wies Niedersachsen im Jahr 2017 die niedrigste Investitionsquote aller Flächenländer auf.

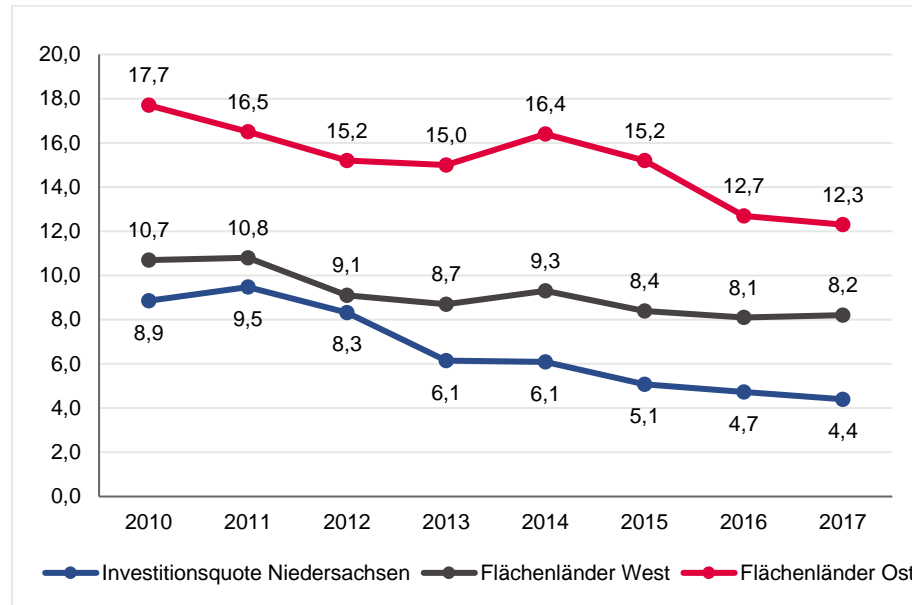


Abbildung 6: Investitionsquote im Ländervergleich (in %)²⁷

Das Land beabsichtigt, Investitionen zu steigern, indem es u. a. Mittel für die Realisierung der Großbauvorhaben der beiden niedersächsischen Hochschulkliniken sowie für Zwecke der Digitalisierung in Sondervermögen²⁸ bereitstellt. In den Jahren 2017 und 2018 führte das Land diesen Sondervermögen bereits rd. 1,55 Mrd. € zu. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Zukunftsinvestitionen und Zukunftsvorsorge vom 11.04.2019²⁹ wird für das Jahr 2019 eine weitere Zuführung von 500 Mio. € in das Sondervermögen Digitalisierung und von 150 Mio. € in das Sondervermögen für die Hochschulkliniken in Aussicht genommen.

²⁷ Datenquelle: BMF – Entwicklung der Länderhaushalte.

²⁸ Vgl. Gesetz über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ (Nds. GVBl. 2017 S. 153) und Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen und zur Änderung des Gesetzes über das Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ (Nds. GVBl. 2018 S. 120).

²⁹ Drs. 18/3476.

Für das Sondervermögen Digitalisierung wird damit die angestrebte Zielgröße von 1 Mrd. € erreicht.³⁰ Aus Sicht des LRH bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob diese Mittel ausreichen werden, um alle erforderlichen Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung umzusetzen (vgl. Abschnitt IV, Nr. 3).

Für die angestrebte finanzielle Ausstattung des Sondervermögens für die Hochschulkliniken von 2,25 Mrd. €³¹ fehlen noch 1,05 Mrd. €. Hierfür ist bisher keine verstetigte Zuführung aus dem Haushalt vorgesehen. Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass die Mittel aus dem Sondervermögen nicht ausreichen werden, um die Baumaßnahmen der Hochschulkliniken im Bereich der Krankenversorgung zu finanzieren. Hierfür werden zusätzliche Haushaltsmittel in beträchtlicher Höhe zur Verfügung zu stellen sein.³² Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur die Gebäude der Krankenversorgung in einem schlechten baulichen Zustand sind, sondern dass diese Mängel ebenso die Gebäude der Hochschulkliniken für Forschung und Lehre betreffen. Die Universitätsmedizin Göttingen bemisst die Kosten für eine Erneuerung der Gebäude für Forschung und Lehre auf 422 Mio. €.³³ Auch an der Medizinischen Hochschule Hannover ergeben sich in diesem Bereich erhebliche Investitionserfordernisse.³⁴

Hohes Zinsänderungsrisiko

Der derzeitige Schuldenstand des Landes von rd. 60,7 Mrd. €³⁵ belastet künftige Haushalte und damit künftige Generationen. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der geplanten gegenüber den tatsächlich gezahlten Zinsausgaben (Obergruppen 56/57):

³⁰ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 18/772, S. 6.
³¹ Davon 2,1 Mrd. € für die Hochschulkliniken und 150 Mio. € für weitere Investitionsmaßnahmen außerhalb der Universitätsmedizin, siehe Fußnote 28.
³² Jahresbericht 2019, S. 103 „Finanzierungslücken beim Neubau der Hochschulkliniken“.
³³ Generalentwicklungsplan 2.0 vom 31.08.2017, S. 251.
³⁴ Wissenschaftlicher Beirat Universitätsmedizin Niedersachsen: Baumaßnahmen an MHH und UMG, Stellungnahme zum Planungsstand, Oktober 2017.
³⁵ Vgl. Abschnitt II, Nr. 2.3.

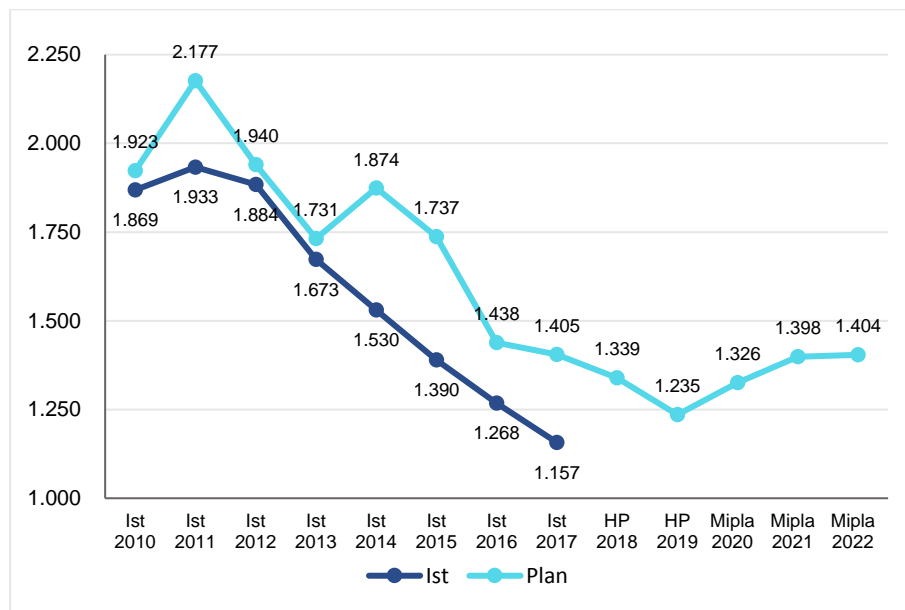


Abbildung 7: Entwicklung der Zinsausgaben (in Mio. €)

Hiernach sind die tatsächlich gezahlten Zinsausgaben seit dem Jahr 2011 kontinuierlich gesunken. Sie betragen im Haushaltsjahr 2017 rd. 1,16 Mrd. €³⁶ und unterschritten damit den Haushaltsansatz um 17 %.³⁷ Der Landeshaushalt wird somit auf der Ausgabenseite nach wie vor durch das niedrige Zinsniveau entlastet.

Aufgrund der Gefahr steigender Zinssätze stellen die Zinsausgaben ein erhebliches finanzielles Risiko für das Land dar. Bei einer Steigerung des Durchschnittszinssatzes um 1 % würden sich die Zinsausgaben um rd. 600 Mio. € erhöhen. Somit könnte bereits eine relativ geringe Zinssteigerung die Handlungsfähigkeit des Landes erheblich einschränken.

³⁶ Kapitel 13 25, Titel 575 61 und Titel 576 61 gemäß Haushaltsrechnung 2017.
³⁷ 2017 (Soll): 1,4 Mrd. €, 2017 (Ist): 1,16 Mrd. €.

2 Nachhaltige Finanzpolitik

Für eine nachhaltige Finanzpolitik muss das Land die notwendige Balance zwischen Konsolidierung, Investitionen und Schuldentilgung finden.

Handlungsspielräume deutlich eingeschränkt

Es ist zu erwarten, dass die dauerhaft gebundenen Ausgabenpositionen den Handlungsspielraum des Landes deutlich einschränken werden. Darüber hinaus hat sich das Land in Anbetracht des demografischen Wandels sowie der vorhandenen und künftigen Investitionsbedarfe auf zunehmende Haushaltsbelastungen einzustellen. Nur durch eine nachhaltige Finanzpolitik wird es gelingen, die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft zu sichern.

Für eine tragfähige und generationengerechte Finanz- und Haushaltspolitik sind aus Sicht der Finanzkontrolle drei Punkte wesentlich:

- Konsolidierung,
- Investitionen,
- Schuldentilgung.

Diese Erfordernisse stehen naturgemäß zueinander in einem Zielkonflikt. Der LRH ist der Auffassung, dass dieser Zielkonflikt mit

- strikter Ausgabendisziplin,
- effektiven organisatorischen Strukturen und
- klaren politischen Prioritäten

lösbar ist.

Ausgabenwachstum begrenzen

Aus Sicht des LRH muss das Land mittelfristig das Ausgabenwachstum beschränken. Dies auch deshalb, weil das Land im Wesentlichen auf der Ausgabenseite aktiv steuern kann. Eine Steuerung auf der Einnahmeseite ist nur begrenzt möglich, da die Gesetzgebungskompetenz für die Steuereinnahmen des Landes weitestgehend beim Bund liegt.³⁸

Bei der Entlastung des Haushalts auf der Ausgabenseite sind insbesondere die ausgabenintensiven Bereiche und die Bereiche, die den Haushalt langfristig belasten, zu betrachten. Hierzu gehören in erster Linie die Personalausgaben einschließlich der Versorgungsausgaben.

Eine Konsolidierung des Haushalts wird dauerhaft zudem nur dann gelingen, wenn das Land die Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Verwaltung effektiv und zukunftsorientiert strukturiert. Auf Basis einer umfassenden Aufgabenkritik sind der Bedarf der Aufgabenwahrnehmung zu hinterfragen, die Strukturen der Aufgabenerfüllung anzupassen und an den richtigen Stellen Personal einzusparen. Auch das Thema Digitalisierung, das sowohl Einfluss auf die Struktur der Aufgabenerfüllung als auch auf den Personalbedarf hat, muss in diesen Prozess maßgebend einfließen.

Strategie zur Deckung der Investitionsbedarfe

In Anbetracht der hohen Investitionsbedarfe empfiehlt der LRH nach wie vor, im Rahmen eines ressortübergreifenden Gesamtkonzepts Strategien zu entwickeln, wie der Investitionsstau³⁹ in einem überschaubaren Zeitraum von etwa zehn Jahren abgebaut werden kann.

³⁸ Das Land hat lediglich für rd. 4 % seiner Steuereinnahmen die Gesetzgebungskompetenz.

³⁹ Jahresbericht 2016, S. 11 „Erosion des Landesvermögens“.

Verbindliche Zielvorgaben für Schuldentilgung

Bisher sah das Land keine planmäßige Tilgung von Altschulden vor. Tilgungen wurden lediglich im Rahmen der Haushaltsabschlüsse vorgenommen. So tilgte das Land trotz hoher Überschüsse im Jahr 2017 Schulden von nur 100 Mio. €. Aufgrund eines nicht ausgeschöpften Einnahmerestes des Jahres 2017 verringerte sich der Schuldenstand im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 um 686 Mio. €. Im Haushaltsplan 2019 ist eine weitere Schuldentilgung nicht veranschlagt. Auch die Mittelfristplanung des Landes sieht keine weitere Schuldentilgung vor. Ein Einstieg in eine planmäßige und damit verbindliche Schuldentilgung ist somit nicht erfolgt. Vielmehr bleibt das „ob“ der Schuldentilgung eine politische Absichtserklärung und die Höhe der Tilgung wird von der Kassenlage am Ende des Haushaltsjahres abhängig gemacht.

Aus Sicht der externen Finanzkontrolle ist hier ein höherer Grad an Verbindlichkeit durch eine bereits im Haushaltsplan veranschlagte Schuldentilgung notwendig. Ohne konkrete und verbindliche Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers besteht das Risiko, dass die Schuldentilgung erneut zugunsten anderer Prioritäten zurückgestellt wird. Das Land sollte daher verbindliche Zielvorgaben für die Schuldentilgung gesetzlich festlegen.

3 Reform der Landesverwaltung

Eine Reform der Landesverwaltung ohne eine umfassende, strukturierte Aufgabenkritik wird nicht erfolgreich sein. Der Auftrag der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ wird diesen Anforderungen nur in Ansätzen gerecht.

Die Möglichkeiten der Digitalisierung und des eGovernment stellen das Land vor Herausforderungen und bieten zugleich Chancen zur Modernisierung der Verwaltung: Diese sind zu nutzen, um dem demografischen Wandel zu begegnen, Aufgaben der inneren Verwaltung durch Veränderung der Organisation zu optimieren und zukunftsorientierte Standortentscheidungen treffen zu können.

Reformnotwendigkeit

Die aktuelle Struktur der niedersächsischen Landesverwaltung beruht zu großen Teilen auf den Entscheidungen zur Verwaltungsmodernisierung des Jahres 2004. Der LRH behandelte deren Umsetzung in diversen Prüfungsmitteilungen und Jahresberichtsbeiträgen. Einen Schwerpunkt bildete das Thema im Jahresbericht 2013.⁴⁰ Die vielfältigen Organisationsentscheidungen der Folgezeit konnten die erkannten Defizite noch nicht dauerhaft beseitigen, auch eine nachhaltige Begrenzung der Personalausgaben wurde bisher nicht erreicht. In den Bereichen Verwaltungsorganisation, Digitalisierung der Verwaltung, Aufgabenstruktur und -wahrnehmung sowie im Personalbereich besteht aus Sicht des LRH Reform- und Konsolidierungsbedarf.

⁴⁰ Jahresbericht 2013, S. 6 „Verwaltungsmodernisierung in Zeiten der Haushaltskonsolidierung“.

Regierungskommission greift zu kurz

Die mit Beschluss vom 15.01.2019 eingesetzte Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ soll „zeitnah unsere Verwaltung unter Einbeziehung wissenschaftlicher Expertise einer Revision unterziehen und Vorschläge zu ihrer Vereinfachung und Optimierung erarbeiten“.⁴¹ Ihr Auftrag gilt für „die Landesverwaltung, mit Ausnahme der Bereiche Polizei-, Steuer- und Schulverwaltung, sowie Justiz und Hochschulen“⁴² und beschränkt sich darauf, die verbleibenden Bereiche einer Revision zu unterziehen und „gegebenfalls“ Empfehlungen zu ihrer Vereinfachung und Optimierung zu erarbeiten.

Die Landesregierung lässt damit wesentliche personal- und kostenintensive Verwaltungsbereiche außen vor und verzichtet somit auf eine umfassende und systematische Aufgabenkritik.

Aus Sicht des LRH müssen Veränderungsprozesse aufgabenkritische sowie ablauforganisatorische Elemente beinhalten und auch absehbare Entwicklungen, wie beispielsweise den Digitalisierungsprozess und die demografische Entwicklung, einbeziehen.⁴³

Die eingerichtete Kommission kann diesen Anforderungen nicht gerecht werden. Von vornherein werden (personelle) Konsolidierungen im Bildungsbereich, bei der Polizei und bei der Justiz ausgeschlossen. Weiterhin soll auf die Generierung einer Digitalisierungsrendite durch strukturelle und standortbezogene Veränderungen in den Verwaltungsbereichen, beispielsweise durch Nutzung von Shared Services, verzichtet werden. Auch Fragen kommunaler Strukturreformen, um die kommunale Leistungsfähigkeit und eine auskömmliche Finanzierung

⁴¹ Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022, S. 127.

⁴² Nr. 2 des Kabinettsbeschlusses vom 15.01.2019: Einrichtung der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“; <https://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/einrichtung-einer-regierungskommission-moderne-verwaltung-fuer-ein-modernes-niedersachsen-172935.html> (Abruf am 03.05.2019).

⁴³ Jahresbericht 2019, S. 229 „Organisationsarbeit – Prioritäten richtig setzen“.

dauerhaft und flächendeckend zu gewährleisten, werden nicht thematisiert.

Anforderungen an eine echte Aufgabenkritik

Aufgabenkritik ist eine zentrale Daueraufgabe jeder Verwaltung. Sie besteht aus drei wesentlichen Schritten:

- Erfassen aller Aufgaben,
- Durchführung einer Zweckkritik,
- Durchführung einer Vollzugskritik für alle noch erforderlichen Aufgaben.

Diese Form der strukturierten Aufgabenkritik ist als zwingende Vorstufe von Organisationsentscheidungen, Geschäftsprozessanalysen und Personalbedarfsermittlungen anzusehen.⁴⁴ Diesen Anforderungen wird der Auftrag der Regierungskommission nicht gerecht. Gerade differenzierte und nachhaltige Personalreduzierungen lassen sich nur mit einer differenzierten Aufgabenkritik erreichen, weil nur dann feststeht, welche Aufgaben in welcher Form wahrzunehmen sind und welches Personal dafür erforderlich sein wird.

Zukunftsfähigkeit von Organisationsentscheidungen

Zahlreiche Organisationsentscheidungen nahm die Landesregierung schon nach kurzer Zeit wieder zurück oder ersetzte sie durch andere Maßnahmen.⁴⁵ Häufig verhinderten Vorfestlegungen, dass insbesondere Standortfragen ergebnisoffen untersucht wurden.

⁴⁴ Vgl. Abschnitt 4 der Grundsätze zur Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder; Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, S. 44.

⁴⁵ Vgl. beispielsweise zu den Aufgabenbereichen „Informationstechnologie und Statistik“: Jahresbericht 2016, S. 34 „Landesamt für Statistik Niedersachsen - Errichtung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“, zur „Inklusion“: Jahresbericht 2018, S. 8 „Schulische Inklusion in Niedersachsen“.

Ein besonders augenfälliges Beispiel für inkonsistente Organisationsentscheidungen zeigt sich bei der Oberfinanzdirektion Niedersachsen (OFD):

Die OFD war bis zum 31.12.2007 eine gemeinsame Mittelbehörde des Bundes und des Landes Niedersachsen. Zum 01.01.2008 übernahmen die Bundesfinanzdirektionen die bisher von der OFD wahrgenommenen Aufgaben der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung. Der LRH ging daraufhin in seinem Jahresbericht 2009 von einem erheblichen Einsparpotenzial aus und regte an, „die Steuerabteilungen aufzulösen und für die Leitung der Steuerverwaltung z. B. eine Landesfinanzdirektion zu errichten.“⁴⁶ Die Landesregierung beschloss am 24.11.2009 stattdessen, das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) und den Landesliegenschaftsfonds mit Wirkung vom 01.01.2010 in die OFD einzugliedern⁴⁷ und diese zu stärken. Zur Begründung zog die Landesregierung den Bericht eines Beratungsunternehmens heran. Die OFD stellte bei einer Evaluation im Dezember 2014 fest, dass das erwartete Zusammenwachsen zu einem „leistungsstarken, serviceorientierten und zentralen Dienstleister für Finanzen mit schlanken Geschäftsprozessen und einer erhöhten Dienstleistungsqualität“ nicht im gewünschten Umfang erreicht worden war. Die Landesregierung beschloss am 09.02.2016 eine Neuorganisation der Bezüge- und Versorgungsverwaltung. Sie begründete dies mit der Optimierung der Arbeitsorganisation und -abläufe. Seit dem 01.04.2016 ist das NLBV wieder selbstständig. Die Gründe für die Wiedereinrichtung des NLBV sind nahezu identisch mit denen, die im Jahr 2010 zu seiner Auflösung führten. Zwischenzeitlich hat die Landesregierung zum 01.10.2017 die OFD aufgelöst und dafür ein Landesamt für Bau und Liegenschaften und ein Landesamt für Steuern gegründet.⁴⁸

⁴⁶ Jahresbericht 2009, S. 53 „Organisation der Oberfinanzdirektion Hannover“.

⁴⁷ Nds. MBl. 2009 S. 1046.

⁴⁸ Beschluss der Landesregierung vom 24.05.2017 (Nds. MBl. S. 732).

Nicht nachhaltige Änderungen der Behördenstruktur stehen einer Optimierung der internen Organisationsstrukturen und der Arbeitsabläufe entgegen. Dies gilt verstärkt, soweit auch technische Prozesse den neuen Organisationsstrukturen angepasst werden müssen.

Digitalisierung

Den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen sollen nach dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz)⁴⁹ grundsätzlich alle Behördenleistungen elektronisch zur Verfügung stehen. Dafür besteht die Verpflichtung, spätestens zum 01.01.2023 die betreffenden Verwaltungsleistungen elektronisch in einem Verbund der Verwaltungsportale anzubieten.⁵⁰

Die technische Infrastruktur für die Verwaltung muss an die neuen Anforderungen angepasst und das Personal entsprechend geschult werden. Insbesondere sind

- Datennetze auszubauen,
- Rechenzentren zu modernisieren,
- zentrale technische Komponenten, über die Online-Verwaltungsverfahren standardisiert gestaltet werden, zeitnah zur Verfügung zu stellen⁵¹,

⁴⁹ Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017 (BGBl I S. 3122), Art. 9 – Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) (BGBl I S. 3138). § 1 Onlinezugangsgesetz.

⁵⁰ Dies empfahl der LRH bereits in den Beratenden Äußerungen gemäß § 88 Abs. 2 LHO „Strategische Neuausrichtung der Informationstechnik in der Landesverwaltung“ vom 23.03.2005 und „eGovernment in Niedersachsen: Mit Innovationsschub Chancen nutzen!“ vom 22.04.2008.

- Fachverfahren fortzuentwickeln, um sie – der gesetzlichen Verpflichtung aus § 3 Abs. 2 Onlinezugangsgesetz entsprechend – an den Verbund der Verwaltungsportale anzuschließen,
- Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der mithilfe der Informationstechnik verarbeiteten Daten zu gewährleisten⁵² und
- Arbeitsplatzausstattungen an die Anforderungen moderner Verfahrensweisen anzupassen.

Diese Maßnahmen sind mit massiven Investitionen verbunden, die über Jahre erhebliche Mittel binden werden. Die bisherigen Haushaltsansätze und die im Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen⁵³ vorgesehenen Mittel werden hierfür voraussichtlich nicht ausreichen.⁵⁴ Um diesen Prozess erfolgreich bewältigen zu können, sind weitere Konsolidierungen der IT-Strukturen erforderlich⁵⁵ und für eine wirksame Steuerung ist die Transparenz der IT-Ausgaben herzustellen.⁵⁶

⁵² Entwurf des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen und zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes, vgl. Drs. 18/1598, S. 18.

⁵³ Gesetz über das „Sondervermögen für den Ausbau von hochleistungsfähigen Datenübertragungsnetzen und für Digitalisierungsmaßnahmen“ vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 120).

⁵⁴ Das Land Bayern stellt beispielsweise über seinen Masterplan „Bayern Digital“ bei einer vergleichbaren Ausgangslage 5,5 Mrd. € zur Verfügung. (<https://www.stmwi.bayern.de/digitalisierung/bayern-digital/bayern-digital-ii/> (Abruf am 24.04.2019)).

⁵⁵ Jahresbericht 2018, S. 68 „Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen“.

⁵⁶ Jahresbericht 2019, S. 201 „Informationstechnik beim Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz“ und S. 234 „Kosten der IT“.

Der LRH stellte bei verschiedenen Prüfungen fest, dass das Optimierungspotenzial aus technischen Entwicklungen bei Weitem nicht ausgeschöpft ist.⁵⁷ Die Zahl der Behördenstandorte verringerte sich z. B. nicht ansatzweise in dem Umfang, in dem technische und sonstige Entwicklungen dies ermöglicht hätten.

So gilt beispielsweise für die Finanzämter und die Katasterämter⁵⁸, dass durch den elektronischen Datenaustausch und die Bereitstellung von Daten im Internet das Aufsuchen der Dienststellen durch Kunden in vielen Fällen entbehrlich geworden ist.⁵⁹ Für den Justizbereich führt das Land Niedersachsen mit dem Programm „elektronische Justiz Niedersachsen“ (eJuNi) neben dem elektronischen Rechtsverkehr auch elektronische Akten ein, sodass die Geschäftsprozesse durchgängig elektronisch abgewickelt werden können. Trotzdem ist weiterhin die Beibehaltung aller Standorte vorgesehen. Diese Festlegung traf die Landesregierung für die laufende Legislaturperiode in ihrer Koalitionsvereinbarung, wo sie Standortreduzierungen für Gerichte und Finanzämter ausdrücklich ausschloss.⁶⁰

Damit verzichtet die Landesregierung bisher darauf, die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen, um die Verwaltungsstrukturen zukunftsorientiert zu gestalten. Standortgarantien können zu einem höheren Investitionsbedarf führen; ineffiziente Strukturen können sich verfestigen. Das technische Potenzial, das mit der Digitalisierung erreicht werden könnte, wird in der Folge in diesen Strukturen nicht ausgeschöpft.

⁵⁷ Der LRH äußerte sich zur Struktur der Finanzämter in seinem Jahresbericht 2015, S. 49 „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“ und zur Struktur der Amtsgerichte in seinem Jahresbericht 2016, S. 151 „Amtsgerichte in Niedersachsen - weniger wäre besser“.

⁵⁸ Das Beschäftigungsvolumen der 53 Katasterämter verringerte sich in den vergangenen Jahren um rd. 1/3, die Anzahl der Ämter wurde aber beibehalten.

⁵⁹ Für den Kontakt mit den Finanzämtern ermöglicht die Elektronische Steuererklärung (ELSTER) eine effiziente, medienbruchfreie Übertragung jeglicher Steuerdaten (vgl. auch Jahresbericht 2015, S. 49 „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“). Das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) bietet Geodatendienste über standardisierte Schnittstellen sowie zahlreiche Online-Anwendungen an.

⁶⁰ Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022, S. 42 und 134.

4 Personalausgaben

Die an die Landesregierung gerichteten Erwartungen, sich sowohl den Ursachen als auch den Wirkungen der jährlich steigenden Personalausgaben zu widmen, wurden bislang nicht erfüllt.⁶¹

Zwingende Reduzierung des Personalbestands

Ein Blick auf die Mittelfristige Planung des Landes verdeutlicht, dass Einsparungen im Personalbereich bis in das Jahr 2022 nicht zu erwarten sind. Die Entwicklung der Personalausgaben und des Personalaufwands stellt sich ausweislich der Plandaten in den Jahren 2017 bis 2022 wie folgt dar:⁶²

Ausgaben und Aufwand für Landespersonal⁶³	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Personalausgaben (HGr. 4)	11.867,0	12.341,7	13.019,9	13.523,3	13.984,3	14.407,9
<i>davon Bereich der Aktiven</i>	<i>8.006,0</i>	<i>8.172,4</i>	<i>8.685,7</i>	<i>8.996,0</i>	<i>9.266,5</i>	<i>9.502,6</i>
<i>davon Versorgungsbereich</i>	<i>3.861,0</i>	<i>4.169,3</i>	<i>4.334,2</i>	<i>4.527,3</i>	<i>4.717,8</i>	<i>4.905,3</i>
Personalaufwand Landesbetriebe	2.087,0	2.139,6	2.265,5	2.257,7	2.240,9	2.222,0
Summe Personalausgaben und Personalaufwand	13.954,0	14.481,3	15.285,4	15.781,0	16.225,2	16.629,9

Tabelle 11: Personalausgaben und Personalaufwand des Landes (ohne Ausgliederungen) (in Mio. €)

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 erhöhen sich die Personalausgaben (einschließlich Personalaufwand der Landesbetriebe) im

⁶¹ Vgl. Antwort der Landesregierung vom 04.12.2018 auf den Jahresbericht 2017, S. 69 „Gelingt die geplante Rückführung der Personalzuwächse seit 2014?“ (Drs. 18/2382, S. 3).

⁶² Mittelfristige Planung Niedersachsen 2017 - 2021 (Nr. 6.1, S. 40) und 2018 - 2022 (Nr. 6.1, S. 30).

⁶³ Für diese grundsätzliche Betrachtung wurde von einer detaillierten Abgrenzung von „Ausgaben“ und „Aufwand“ abgesehen.

Plan von 13.954 Mio. € um 2.675,9 Mio. € auf 16.629,9 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerung von 19 %.

Die Personalausgaben werden zudem durch die Schaffung neuer Stellen anwachsen. Das Land plant – ebenfalls ausgehend vom Jahr 2017 – allein für Beamtinnen und Beamten einen Zuwachs von 3.222 neuen Stellen bis in das Jahr 2022. Hauptursächlich sind Zuwächse in den Geschäftsbereichen folgender Ressorts: Innen-, Kultus-, Wirtschafts-, Finanz-, Justiz- sowie Umweltministerium.⁶⁴ Darüber hinaus hat das Land mit dem Nachtragshaushalt 2018 den ursprünglich bis zum 01.08.2018 vorgesehenen Abbau von 997 Stellen für Lehrkräfte auf den 31.07.2023 verschoben. Auch im Bereich der Digitalisierung ist mit Stellenzuwächsen zu rechnen.⁶⁵

Aufgabenkritik ohne Schonbereiche unerlässlich

Der LRH wies bereits ausdrücklich darauf hin, dass es bei der Nutzung von Einsparpotenzialen keine Schonbereiche geben darf.⁶⁶ Allem voran müssen gerade die personalintensiven Bereiche der Landesverwaltung (Bildung, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung) zentraler Untersuchungsgegenstand einer Aufgabenkritik sein.

Der größte Anteil der Personalausgaben entfällt mit ca. 33 % auf den Bildungsbereich. Hierbei handelt es sich überwiegend um Lehrkräfte.

In Niedersachsen erhöhte sich die Anzahl der Lehrkräfte, die nicht vor der Klasse stehen, von 8,5 % im Jahr 2005 auf über 15 %.⁶⁷ Im Jahr 2017 waren rechnerisch etwa 12.000 Vollzeitlehrereinheiten nicht

⁶⁴ Mittelfristige Planungen Niedersachsen 2017 - 2021 (Tabelle 12, S. 157) und 2018 - 2022 (Tabelle 7.6, S. 48).

⁶⁵ Jahresbericht 2019, S. 229 „Organisationsarbeit – Prioritäten richtig setzen“.

⁶⁶ Jahresbericht 2014, S. 8 „Konsolidierung des Personalhaushalts als notwendige Folge der Schuldenbremse“.

⁶⁷ Rechnerischer Anteil der nicht für Unterricht genutzten Regelstunden sämtlicher Lehrkräfte an allgemein- und berufsbildenden Schulen in den Jahren 2005 und 2017. Vgl. Haushaltsplan des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2019: Vorwort zum Einzelplan 07, S. 4, Tabelle F.

im Unterricht eingesetzt. Zumindest die Verwaltungstätigkeiten an allgemein bildenden Schulen könnten zukünftig – vergleichbar der Praxis an berufsbildenden Schulen⁶⁸ – durch hierfür qualifizierte Verwaltungskräfte wahrgenommen werden, wobei eine detaillierte Aufgaben- und Bedarfsanalyse unerlässlich ist.

Versorgungslasten

Von den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 entfallen rd. 1/3 auf die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger.

Die Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen werden sich gemäß Mittelfristplanung des Landes voraussichtlich wie folgt entwickeln:⁶⁹

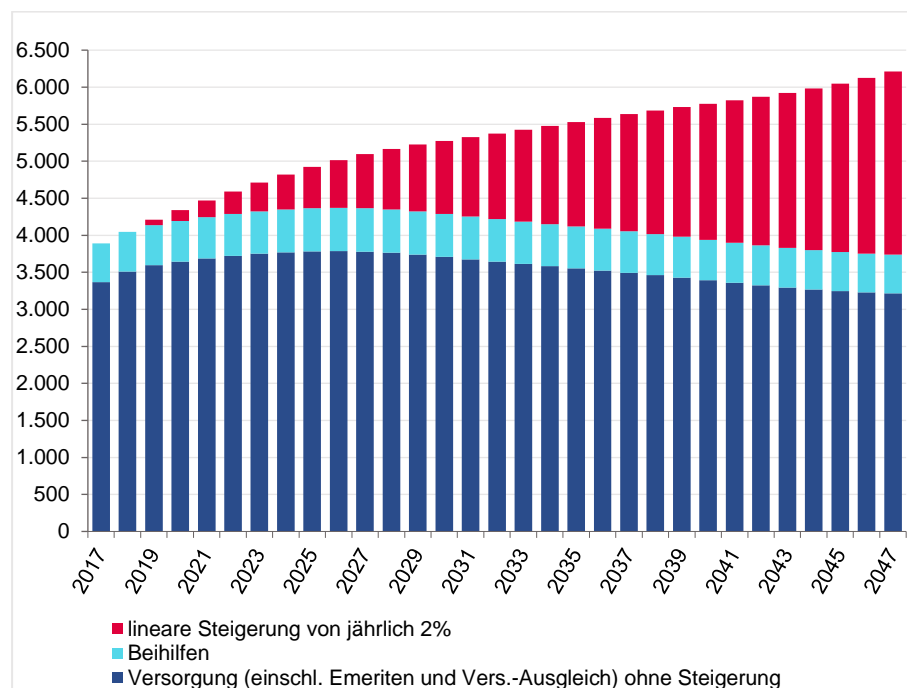


Abbildung 8: Entwicklung der Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger (in Mio. €)

⁶⁸ Vgl. § 53 Abs. 1 Satz 3 Niedersächsisches Schulgesetz.
⁶⁹ Mittelfristige Planung Niedersachsen 2018 - 2022, S. 32.

Im Jahr 2017 betragen die Versorgungsausgaben rd. 3,9 Mrd. €. Allein bis zum Jahr 2028 werden sie unter Einbeziehung einer linearen Steigerung der Bezüge von jährlich 2 % auf rd. 5,2 Mrd. € steigen.

Ein aktuelles Konzept der Landesregierung, wie in den nächsten Jahrzehnten die Versorgungslasten bewältigt werden sollen, ist nicht erkennbar. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Versorgungsrücklage in Zukunft zukommen soll. Die „Niedersächsische Landesversorgungsrücklage“ wurde geschaffen, um künftige Versorgungsausgaben abzufedern. Zum 31.12.2017 betrug der Rücklagenbestand rd. 531 Mio. €. Ausweislich der Mittelfristplanung streben die Koalitionspartner eine regelmäßige Zuführung an die Versorgungsrücklage an.⁷⁰ Der Nachtragshaushalt 2018 sah eine Zuführung von 90 Mio. € vor, die auch umgesetzt wurde. Am 28.08.2018 teilte die Landesregierung mit, dass sie für die Jahre ab 2019 keine Zuführungen an die Landesversorgungsrücklage plane.⁷¹ Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Zukunftsinvestitionen und Zukunftsvorsorge vom 11.04.2019⁷² ist hingegen im Jahr 2019 eine Zuführung von 100 Mio. € vorgesehen.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die Landesregierung darlegt, ob und in welcher Höhe das Sondervermögen „Niedersächsische Landesversorgungsrücklage“ planmäßig mit weiteren Mitteln ausgestattet werden soll.

Ausscheiden vor Erreichen der Altersgrenze

Der LRH stellte fest, dass in den Jahren 2015 bis 2017 durchschnittlich nur noch knapp ein Viertel der ausgeschiedenen Beamtinnen und Beamten den aktiven Dienst mit Erreichen der jeweiligen gesetzlichen Altersgrenze verließ. Dagegen schieden in demselben Zeitraum mehr als die Hälfte der Beamtinnen und Beamten vorzeitig auf eigenen Antrag

⁷⁰ Mittelfristige Planung Niedersachsen 2018 - 2022, S. 31.

⁷¹ Drs. 18/1484, Nr. 24 (Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage „Wie steht es um die Haushalts- und Finanzlage des Landes Niedersachsen?“).

⁷² Drs. 18/3476.

aus. Bundesweit einzigartig können sich niedersächsische Beamtinnen und Beamte bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres in den Ruhestand versetzen lassen.

Der LRH empfiehlt, die beamtenrechtlichen Vorschriften, die ein vorzeitiges Ausscheiden auf Antrag ermöglichen, zeitnah zu evaluieren.⁷³

Dass regelmäßige Überlegungen zum Pensionseintrittsalter sinnvoll sind, zeigt das Beispiel der niedersächsischen Justizvollzugskräfte. Einer Anregung des LRH⁷⁴ folgend setzte der Gesetzgeber die besondere Altersgrenze für diese Beamtinnen und Beamten, dem bundesweiten Standard entsprechend, auf vollendete 62 Lebensjahre herauf. Das Land rechnet mit jährlichen Einsparungen in Höhe von rd. 1,3 Mio. € ab dem Jahr 2023.⁷⁵

Bedarfsgerechte Ausbildung

Der LRH stellte bei der Prüfung der Ausbildung in der Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) fest, dass die NLF die Anzahl der Ausbildungsplätze nicht am eigenen Bedarf ausrichtete, sondern Forstwirte, Fischwirte und Tierpfleger zum Teil weit über ihren eigenen Bedarf hinaus ausbildete.⁷⁶ Diese Überbedarfsausbildung finanzierte die NLF aus öffentlichen Mitteln, ohne dass dem LRH überzeugende Argumente für dieses Vorgehen dargelegt wurden. Die NLF sagte mittlerweile zu, die Anregung des LRH zu prüfen, die Überbedarfsausbildung als entgeltliche Dienstleistung anzubieten.

⁷³ Jahresbericht 2019, S. 49, „Vorzeitiger Ruhestand: Frühzeitige Evaluation ist geboten“.

⁷⁴ Jahresbericht 2018, S. 199 „Frühes Ruhestandseintrittsalter für Justizvollzugskräfte kostet Millionen“.

⁷⁵ Drs. 18/1537, S. 6.

⁷⁶ Jahresbericht 2019, S. 159 „Ausbildung über Bedarf in der Anstalt Niedersächsische Landesforsten“.

5 Fazit – Strukturelle Konsolidierung des Landeshaushalts erforderlich

Das Land hat es versäumt, durch eine konsequente und fortwährende Aufgabenkritik, Einsparungen zu erzielen, Vorsorge zu treffen und sich finanzielle Handlungsspielräume zu eröffnen. Stattdessen stiegen die Ausgaben stetig an, ohne dass hierfür an anderer Stelle eingespart wurde. Fundierte nachhaltige Strukturreformen bleiben wichtig, um die dauerhafte finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern. Hierdurch können Einsparpotenziale identifiziert und Ausgabenkürzungen an den richtigen Stellen umgesetzt werden.

Der LRH fordert die Landesregierung auf, die strukturelle Konsolidierung des Landeshaushalts voranzutreiben und den Auftrag der Regierungskommission zu erweitern.

Die dauerhafte Einhaltung der ab dem Jahr 2020 geltenden Schuldenbremse wird das Land vor besondere Herausforderungen stellen. Der LRH hält es für unerlässlich, dass das Land Konsolidierungsmaßnahmen einleitet, um sich für Risiken zu wappnen und sich Handlungsspielräume für die Zukunft zu erhalten.