



Pressemitteilung

Hildesheim, 26.06.2019
Pressemitteilung
Nr. 3/2019

Jahresbericht 2019: Haushalt nachhaltig für die Zukunft stärken!

„Ist der Landeshaushalt im Jahr vor der Schuldenbremse ausreichend für die zukünftigen Herausforderungen gerüstet? Wir meinen: Nein“, betonte die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) Dr. Sandra von Klaeden bei der heutigen Vorstellung des Jahresberichts im Niedersächsischen Landtag.

Die Präsidentin fordert deshalb ein Umdenken: „Wir sind der Überzeugung, dass das Land künftig die langfristigen Konsequenzen politischer Entscheidungen viel stärker als bisher in den Blick nehmen und entsprechende Vorsorge treffen muss.“

Das Land befindet sich aus Sicht der externen Finanzkontrolle an einem Wendepunkt. Die vergangenen Jahre waren durch hohe Einnahmen und niedrige Zinsen geprägt. Dies hat dem Land enorme finanzielle Spielräume beschert. Bereits jetzt zeigt sich aber ein Bild zurückgehender Einnahmeerwartungen für die kommenden Jahre. Dauerhaft gebundene Ausgabenpositionen werden den Handlungsspielraum deutlich einschränken. Der derzeitige Schuldenstand des Landes von rd. 60,7 Mrd. € belastet künftige Generationen. Ab 2020 unterliegt das Land zudem dem grundgesetzlichen Verschuldungsverbot.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH den diesjährigen Schwerpunkt seines Jahresberichts der „Strukturellen Nachhaltigkeit des Haushalts“ gewidmet. Das Land steht vor großen Herausforderungen wie der Digitalisierung der Landesverwaltung und notwendigen Investitionen in Milliardenhöhe – diese werden besonders deutlich bei den niedersächsischen Hochschulkliniken. In den vergangenen Jahren ist das Land oft nur auf Sicht gefahren, so die Präsidentin. Sie fordert, den Haushalt nachhaltig zu stärken, so dass auch künftige Generationen noch flexibel handeln können.

Die Herausforderungen müssen mit strikter Ausgabendisziplin, effektiven organisatorischen Strukturen und klaren Prioritäten gelöst werden. Das Land muss das Ausgabenwachstum begrenzen, insbesondere im Bereich der Personalausgaben. Hierzu gehört auch eine umfassende Aufgabenkritik. Die dafür eingesetzte Regierungskommission kann die Anforderungen an eine echte Aufgabenkritik nicht erfüllen. Die Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Verwaltung muss effektiv und zukunftsorientiert strukturiert werden, mahnt Dr. von Klaeden an. Ab 2020 wird das Land notwendige Investitionen nicht mehr über neue Kredite finanzieren können. Es gilt die Schuldenbremse – ohne Wenn und Aber. Es wird also erforderlich sein, diese Mittel zu erwirtschaften, und zwar durch Einsparungen an anderen Stellen.

In seinem aktuellen Jahresbericht stellt der LRH verschiedene Empfehlungen für eine generationengerechte Haushaltswirtschaft vor. Die einzelnen Prüfungsergebnisse zum diesjährigen Schwerpunktthema und anderen Themenbereichen hat der LRH in seinem Jahresbericht 2019 zusammengefasst. In der beigefügten Anlage finden Sie Kurzfassungen zu ausgewählten Beiträgen.

Unseren **Jahresbericht 2019** finden Sie unter www.lrh.niedersachsen.de.

Zum Hintergrund:

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

In seinem Jahresbericht berichtet der LRH jährlich an Landtag und Landesregierung über die Prüfung der Haushaltsrechnung und seine Empfehlungen. Die hierin enthaltenen Bemerkungen sind Grundlage für die Entscheidung des Landtags über die jährliche Entlastung der Landesregierung. Daneben fügt der LRH eine Denkschrift bei. Hierin fasst er weitere besonders relevante Prüfungsergebnisse zusammen.



Vorzeitiger Ruhestand: frühzeitige Evaluation ist geboten!

(Jahresbericht 2019, S. 49, Abschnitt V, Nr. 1)

Nur in Niedersachsen können sich Beamtinnen und Beamte bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres auf eigenen Antrag in den Ruhestand versetzen lassen. Nach den Vorschriften des Bundes und der meisten Bundesländer ist dies erst mit Vollendung des 63. Lebensjahres möglich. Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) stellte für die Jahre 2015 bis 2017 fest: In Niedersachsen verließen mehr als die Hälfte der insgesamt ausgeschiedenen Beamtinnen und Beamten den Dienst vorzeitig auf eigenen Antrag – davon ein Drittel bereits zwischen Vollendung des 60. und 63. Lebensjahres.

Die Versorgungsleistungen des Landes setzen in diesen Fällen derzeit bis zu sechs Jahre früher ein, als vom Gesetz mit Vollendung des 67. Lebensjahres grundsätzlich vorgesehen. Der Dienstherr geht damit in Vorleistung. Zeitgleich werden neue Beamtinnen und Beamte eingestellt und bezahlt. Dies belastet den Landeshaushalt zumindest zeitweise mehr. Die Bediensteten nehmen mit dem frühzeitigen Ruhestand zum Teil erhebliche Versorgungsabschläge in Kauf – nicht selten etwa ein Fünftel. Dennoch zeigt die Praxis: Die im Regelfall vorgesehene Pensionierung mit Erreichen der jeweiligen gesetzlichen Altersgrenze ist der Ausnahmefall, das vorzeitige Ausscheiden der Normalfall. In Niedersachsen liegt das durchschnittliche tatsächliche Pensionsalter mit 62,3 Lebensjahren inzwischen deutlich unter dem der Regelaltersgrenze. Warum nutzen Bedienstete trotz zum Teil erheblicher Pensionskürzungen den vorzeitigen Ruhestand so häufig? Dies haben die Geschäftsbereiche der geprüften Ministerien bislang noch nicht gezielt untersucht. Die Landesregierung geht davon aus, dass bis zum Jahr 2030 insgesamt rd. 60.000 Bedienstete die Landesverwaltung verlassen werden. Bereits jetzt zeichnet sich ein Mangel an guten und geeigneten Nachwuchskräften ab.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH, die gesetzlichen Regelungen zum vorgezogenen Ruhestand spätestens im Jahr 2022, also 10 Jahre nach In-Kraft-Treten, umfassend zu evaluieren. Das Land kann dadurch entstehenden Steuerungs- und Handlungsbedarf frühzeitig erkennen und umsetzen.



Ausgleich von Mehrarbeit bei der Polizei

(Jahresbericht 2019, S. 49, Abschnitt V, Nr. 4)

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) stellte fest, dass die Landespolizei vielfach eine Vergütung für geleistete Mehrarbeit auszahlte, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen. Insbesondere beachtete die Landespolizei den Vorrang einer Dienstbefreiung nicht hinreichend und vergütete die geleistete Mehrarbeit anstatt den Beamtinnen und Beamten Freizeitausgleich zu gewähren.

Der Ausgleich von Überstunden ist für Beamtinnen und Beamte besonders geregelt. Grundsätzlich sind alle Überstunden durch Freizeit auszugleichen. Nur unter engen Voraussetzungen können Beamtinnen und Beamte statt Freizeitausgleich eine Vergütung für so genannte Mehrarbeit erhalten. Überstunden aus einem reinen Zeitguthaben – also alle außerhalb von Mehrarbeit erworbenen Plusstunden – dürfen nicht vergütet werden. Im Einzelnen sind Beamtinnen und Beamte verpflichtet, ohne Entschädigung über ihre individuelle wöchentliche Arbeitszeit hinaus Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern und sich die Mehrarbeit auf Ausnahmefälle beschränkt. In diesem Fall haben sie bis zu fünf Mehrarbeitsstunden monatlich ohne Ausgleich zu leisten. Leisten sie auf schriftliche Anordnung oder mit Genehmigung mehr als fünf Mehrarbeitsstunden monatlich, so ist ihnen zunächst entsprechende Dienstbefreiung zu gewähren. Nur wenn diese aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich ist, können Beamtinnen und Beamte stattdessen eine Mehrarbeitsvergütung erhalten. Die Landespolizei beachtete diesen Vorrang einer Dienstbefreiung jedoch nicht hinreichend. Unzulässigerweise vergüteten manche Polizeiinspektionen auch dann Mehrarbeit, wenn die Mindestsumme von fünf Mehrarbeitsstunden im Monat nicht erreicht wurde. Auch wurden teilweise zu hohe Vergütungsstundensätze ausgezahlt. Der LRH empfiehlt dem Innenministerium, eindeutige und verbindliche Vorgaben zum Ausgleich von Mehrarbeit zu konzipieren und hält eine landesweit einheitliche Zeiterfassung für dringend erforderlich.

Zum Hintergrund: Eine Bewertung hinsichtlich der Entstehung der von den Beamtinnen und Beamten geleisteten Stunden war nicht Prüfungsthema. Die Prüfung bezieht sich somit auch nicht auf die Frage des Personalbedarfs in der Polizei.



Finanzierungslücken beim Neubau der Hochschulkliniken

(Jahresbericht 2019, S. 49, Abschnitt V, Nr. 11)

Die bauliche Situation der Medizinischen Hochschule Hannover und der Universitätsmedizin Göttingen ist dramatisch. Beide Universitätskliniken haben eine herausragende Bedeutung für die Krankenversorgung in Niedersachsen und sind Standorte der internationalen Spitzenforschung. Dennoch sind die Gebäude mehr als 40 Jahre alt, weitgehend unsaniert und baulich abgängig. Aus Sicht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) reicht die zurzeit vom Land eingeplante Investitionssumme von 2,1 Mrd. € bei Weitem nicht aus, um eine bedarfsgerechte Finanzierung der Neubauvorhaben dieser Hochschulkliniken sicherzustellen.

Im Jahr 2017 errichtete das Land ein Sondervermögen. Hieraus sollte der Nachholbedarf an Investitionen der Gebäude für die Krankenversorgung langfristig finanziert werden. Das Land legte dabei einen Gesamtinvestitionsbedarf bei beiden Kliniken von ca. 2,1 Mrd. € zu Grunde. Dieser war 2016 geschätzt worden, zum Zeitpunkt der Errichtung des Sondervermögens aber bereits veraltet. Die Landesregierung stellte schon im Herbst 2017 intern fest, dass sich die Kosten für beide Kliniken auf mindestens 3,2 Mrd. € belaufen würden. Wesentliche Kostenansätze und bestehende Risiken waren dabei noch nicht berücksichtigt worden. Inzwischen wird der Finanzierungsbedarf in der Landesregierung mit möglicherweise sogar bis zu 5 Mrd. € beziffert. Das ist mehr als doppelt so hoch als die ursprüngliche Schätzung und verdeutlicht, dass das Sondervermögen nicht ausreicht, den Gesamtinvestitionsbedarf für beide Kliniken zu decken.

Die Landesregierung nimmt zurzeit wegen der angestrebten Zielgröße des Sondervermögens von 2,1 Mrd. € in Kauf, die Neubaumaßnahmen der Hochschulkliniken nur teilweise und abschnittsweise durchzuführen. Dies hält der LRH für nicht bedarfsgerecht, aus baufachlicher Sicht unzweckmäßig und teilweise konzeptionell nicht umsetzbar. Zudem macht der LRH darauf aufmerksam, dass beim Bauen „Zeit gleich Geld“ bedeutet. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit hält er eine zügige Umsetzung der Gesamtmaßnahme für erforderlich. Der LRH regt daher an, zu prüfen, ob die Mittel für das Sondervermögen aufgestockt werden können. Alternativ sollte die Möglichkeit untersucht werden, den Neubau (eines Teils) der Hochschulkliniken im Rahmen von Projekten in öffentlich-privater Partnerschaft zu verwirklichen.



Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Staaten einführen?

(Jahresbericht 2019, S. 49, Abschnitt V, Nr. 14)

Nach Auffassung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) sollte das Land die Einführung moderater Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Staaten erwägen. Es würde damit dem Beispiel anderer Staaten der Europäischen Union folgen, die Studierende aus Nicht-EU-Staaten an den Kosten ihrer Ausbildung beteiligen.

Die niedersächsischen Hochschulen haben einen erheblichen Sanierungs- und Baubedarf. Dies hat Auswirkungen auf die Qualität von Forschung, Lehre und Studium. Studiengebühren für Studierende aus nichteuropäischen Staaten können als Mehreinnahmen dazu beitragen, die Qualität der Ausbildung an den niedersächsischen Hochschulen zu verbessern. Moderate Studiengebühren und eine weitere Internationalisierung stehen dabei keinesfalls im Widerspruch. Wettbewerbsnachteile sind insofern nicht zu befürchten. Dies zeigen die Erfahrungen aus dem Land Baden-Württemberg. Dort zahlen Studierende aus Nicht-EU-Staaten aktuell eine Studiengebühr von 1.500 Euro pro Semester. Auf Niedersachsen übertragen wären dies zusätzliche Einnahmen von rd. 55 Mio. Euro pro Jahr.

Zum Hintergrund: Seit Jahren wächst die Zahl der Studierenden aus Nicht-EU-Staaten an. Im Wintersemester 2014/15 waren an niedersächsischen Hochschulen etwa 14.000 Studierende aus nichteuropäischen Staaten eingeschrieben, im Wintersemester 2017/18 bereits über 18.000 Studierende. An der Technischen Universität Clausthal (TU Clausthal) und der Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover (HMTMH) stammt bereits mehr als jeder fünfte Studierende aus dem nichteuropäischen Ausland. Über den Werdegang ihrer internationalen Absolventen nach Studienabschluss liegen den Hochschulen keine Erkenntnisse vor. Einer Studie des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft zufolge verlässt die Mehrheit der internationalen Studierenden Deutschland jedoch wieder und steht dem hiesigen Arbeitsmarkt damit nicht zur Verfügung.



Niedersächsische Förderbank: steigende Kosten – ausbaufähige Effizienz

(Jahresbericht 2019, S. 49, Abschnitt V, Nr. 27)

Als zentrales Förderinstitut des Landes spielt die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) eine zentrale Rolle in der Verwaltung der Fördermittel, die dem Land zur Verfügung stehen. Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) stellte fest, dass sich die Leistungen des Landes an die NBank von 2013 bis 2021 insgesamt von rd. 11,9 Mio. € auf rd. 36,6 Mio. € verdreifacht haben werden. Die Kosten erscheinen in Bezug zu den verwalteten Fördersummen vergleichsweise hoch.

Der LRH hat daher untersucht, wie sich die Situation der NBank darstellt und hierzu – bezogen auf das Jahr 2017 – einen Vergleich bestimmter Kennzahlen mit denen anderer Förderbanken vorgenommen. Für das Jahr 2017 wies die NBank in diesem Vergleich die höchsten Personal- und Sachkosten im Verhältnis zum Fördervolumen auf.

Aus Sicht des LRH sollten die NBank und die mit ihr zusammenarbeitenden Ministerien nach den Ursachen und nach Verbesserungsmöglichkeiten suchen. Die fortdauernde Wirtschaftlichkeit der Organisationsentscheidung zur Errichtung der NBank und deren Aufgabenwahrnehmung sind zu überprüfen. Das Land sollte zudem Schritte unternehmen, um die allgemeinen Verwaltungsaufwendungen zu senken. Ferner sollte das Land Maßnahmen ergreifen, die zu effizienteren Förderungen führen.



Erschwernisausgleich für Grünland: Gießkannenprinzip statt Nachhaltigkeit?

(Jahresbericht 2019, S. 49, Abschnitt V, Nr. 31)

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) stellte fest, dass Dauergrünlandflächen in Niedersachsen seit dem Jahr 1986 um mehr als ein Drittel zurückgegangen sind – trotz Ausgleichszahlungen durch das Land. Sollte das Land an dem so genannten Erschwernisausgleich für Grünland festhalten, muss es messbare Ziele definieren und das Verfahren überarbeiten.

Grünlandflächen beherbergen nicht nur mehr als die Hälfte aller in Deutschland beheimateten Tier- und Pflanzenarten; sie dienen auch dem Klima- und Hochwasserschutz. Zur Erhaltung von Grünlandflächen zahlt das Land seit über 30 Jahren einen Erschwernisausgleich, wenn die landwirtschaftliche Bodennutzung in Naturschutzgebieten, Nationalparks und Biotopen eingeschränkt ist. Der LRH stellte allerdings bei seiner Prüfung fest: Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass das Grünland ohne die Ausgleichszahlungen noch stärker zurückgegangen wäre. Die Zahlungen basieren seit über 20 Jahren auf einer nahezu unveränderten Verordnung des Landes. Das Land versäumte es in dieser Zeit, messbare Ziele festzulegen und den Erfolg seiner Maßnahmen zu überprüfen. Für den LRH ist außerdem nicht nachvollziehbar, warum das Land seit dem Jahr 2015 von einer Kofinanzierung mit EU-Mitteln absieht. Die Landesmittel stiegen danach deutlich auf zunächst rd. 2,42 Mio. €. Dem Haushaltsplan 2019 zufolge sollen die Landesmittel bis zum Jahr 2020 auf 3,45 Mio. € pro Jahr weiter erhöht werden.

Der LRH empfiehlt, das aufwändig gestaltete Verwaltungsverfahren zu überdenken. Andere Bundesländer gewähren keinen Erschwernisausgleich oder haben aus Sicht des LRH ein praktikableres Verfahren mit Pauschalen gewählt. Zudem haben sie einen geringeren Grünlandrückgang zu verzeichnen. Um eine wirtschaftliche Struktur zu schaffen, sollte das Land die Bagatellgrenze, unterhalb derer keine Zahlungen durchgeführt werden, deutlich anheben. Auch die Vergütung der Landwirtschaftskammer Niedersachsen als Bewilligungsbehörde muss dringend überprüft werden. Für jeden Euro Personalkosten stellte sie dem Land zusätzlich rund einen Euro Gemeinkosten in Rechnung.



Erhebliche Mängel bei der Förderung von Mietwohnungen

(Jahresbericht 2019, S. 49, Abschnitt V, Nr. 32)

Bezahlbarer Wohnraum wird immer knapper. Das Land Niedersachsen fördert daher aus Mitteln des Wohnraumförderfonds den sozialen Wohnungsbau. Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) stellte fest: Die zuständigen Wohnraumförderstellen setzten die Vorgaben für geförderte Mietwohnungen nur unzureichend um.

Der LRH ist im Rahmen mehrerer Prüfungen der Frage nachgegangen, ob die Förderziele auch erreicht werden. Aus den Mitteln des Wohnraumförderfonds sollen Haushalte unterstützt werden, die sich nicht selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können. Die geförderten Wohnungen unterliegen entsprechend dem maßgebenden Wohnraumförderprogramm Belegungs- und Mietbindungen. Diese können auch auf gleichwertige Ersatzwohnungen übertragen werden. Nach den Feststellungen des LRH waren die für die Förderung in Anspruch genommenen Ersatzwohnungen jedoch für die Sozialhaushalte häufig nicht oder nicht zeitgerecht verfügbar. Die Wohnraumförderstellen überprüften die Gleichwertigkeit mit den geförderten Wohnungen nur unzureichend oder überhaupt nicht. Die Wohnungen waren entgegen den Vorgaben teilweise nicht barrierefrei und damit für ältere Menschen und für Menschen mit einer Behinderung nicht geeignet. Zudem war die Überwachung der Belegungs- und Mietbindungen durch die örtlichen Wohnraumförderstellen in einem erheblichen Umfang nicht gewährleistet. Verstöße gegen die Bindungen wurden kaum bestimmungsgemäß als Ordnungswidrigkeit verfolgt. Schließlich erfolgte die mögliche Freistellung von den Bindungen in einem erheblichen Umfang ohne die grundsätzlich festzusetzenden angemessenen Ausgleichsleistungen. Eine einheitliche Anwendung der dafür maßgebenden Vorschriften war nicht sichergestellt.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz hat den Prüfungsfeststellungen des LRH grundsätzlich zugestimmt. Es hat Maßnahmen zur Vermeidung solcher Verstöße ergriffen und weitere notwendige Aktivitäten angekündigt.



Mängel bei der Vergabe von Gutachten- und Beraterverträgen

(Jahresbericht 2019, S. 49, Abschnitt V, Nr. 33)

Die Landesverwaltung beachtete die Vergabegrundsätze bei Vergabe von Gutachten- und Beraterverträgen in den Jahren 2014 bis 2016 nur unzureichend. Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) stellte wie bei früheren Prüfungen gravierende Haushaltsverstöße fest.

In den Jahren 2014 bis 2016 schloss die Landesverwaltung 470 Verträge mit einem Gesamtvolumen von ca. 30 Mio. €. Rd. 85 % der Vergabeverfahren wiesen rechtliche Mängel auf: Dienststellen sind verpflichtet, vor der Vergabe von Gutachten- und Beraterverträgen Markterkundungen durchzuführen. Hierzu sind mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen. Dies dient der Gewährleistung eines wettbewerblichen Verfahrens und eines wirtschaftlichen Verwaltungshandelns. Die Dienststellen vergaben jedoch einen Großteil der Leistungen freihändig. Bei rund drei Viertel der freihändigen Vergaben verzichteten die Dienststellen sogar darauf, Vergleichsangebote einzuholen. Dies ist problematisch, weil den Dienststellen Vergleichsmöglichkeiten fehlen, um das Angebot eines Anbieters zu bewerten. Daneben versäumten die Dienststellen, wesentliche Aspekte der Vergabe von Leistungen zu prüfen und zu dokumentieren. Nur ein geringer Teil der Vergaben von Sachverständigenleistungen ist nach eigenen Angaben der Dienststellen frei von Mängeln.

Der LRH erwartet, dass die Landesregierung geeignete Maßnahmen trifft, um die Vielzahl der formalen und rechtlichen Mängel abzustellen. Es müssen Strukturen geschaffen werden, die die aufgezeigten Missstände in Zukunft effektiv verhindern können. Der LRH empfiehlt daher, ein Kompetenzzentrum wie z.B. das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) zu bestimmen, das künftig die Vergaben für alle Ressorts verpflichtend durchführt. Dies erhöht die Rechtssicherheit in den Verfahren. Zugleich minimiert es die Möglichkeit, dass aus nicht sachgerechten Erwägungen Einfluss auf Vergabeverfahren genommen wird. Bereits im Jahr 2017 sah der vom Landtag eingesetzte Parlamentarische Untersuchungsausschuss die Landesregierung in der Pflicht, die notwendigen Rahmenbedingungen für ordnungsgemäße Vergabeverfahren zu schaffen und auszubauen.