



Jahresbericht kompakt

**– Kurzfassungen der Beiträge
aus Bemerkungen und Denkschrift –**

**Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2024
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

**– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2022 –**

Jahresbericht kompakt

Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 des Landes Niedersachsen

1 Haushaltsrechnung 2022

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die für die Entlastung der Landesregierung nach dem Gesetz erforderlich sind. Der LRH sieht allerdings die seit Jahren steigenden Ausgabereste kritisch. Ende 2022 waren es über 2,8 Mrd. €. Ausgabereste erhöhen den Ausgabenspielraum der Landesregierung im folgenden Haushaltsjahr, ohne dass das Parlament als Budgetgeber beteiligt ist. Der LRH fordert das Land auf, die Vorgaben der LHO für die Bildung von Ausgaberesten strikt einzuhalten.

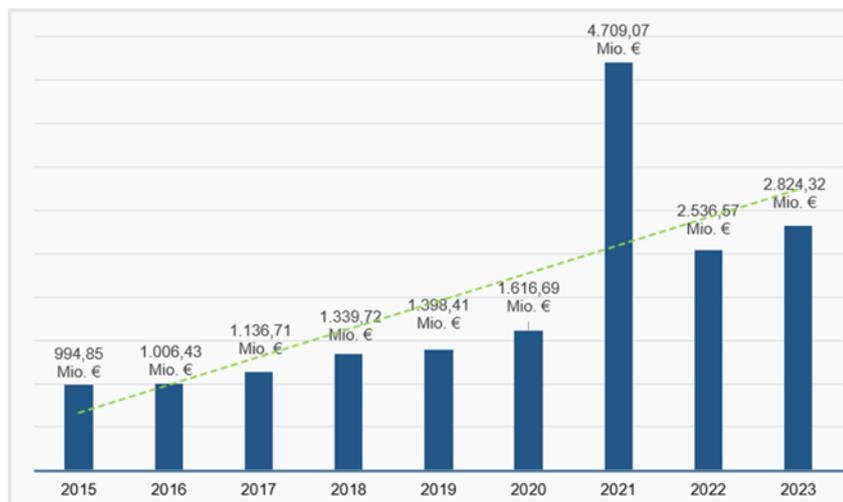


Abbildung 1: Die Ausgabereste steigen (Jahre 2015 bis 2023)

2 Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

Die Haushaltsrechnung des Landes enthält keine Informationen zum beweglichen und unbeweglichen Vermögen. Insbesondere für eine Priorisierung von Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sind diese Informationen jedoch wichtig. Der LRH hält daher den Vermögensnachweis in der Haushaltsrechnung in seiner jetzigen Darstellung für nicht mehr angemessen und zeitgemäß. Gleichwohl entsprechen die Nachweise über das Vermögen und die Schulden sowie die eingegangenen Verpflichtungen den geltenden Vorgaben.

3 Personalhaushalt des Landes Niedersachsen: Ein Überblick

Das Land beschäftigte in den vergangenen Jahren immer mehr Personal. Nicht zuletzt dadurch wuchsen die Personalausgaben immer weiter an. Mitursächlich dafür war allerdings auch der Anstieg höher bezahlter Dienstposten.

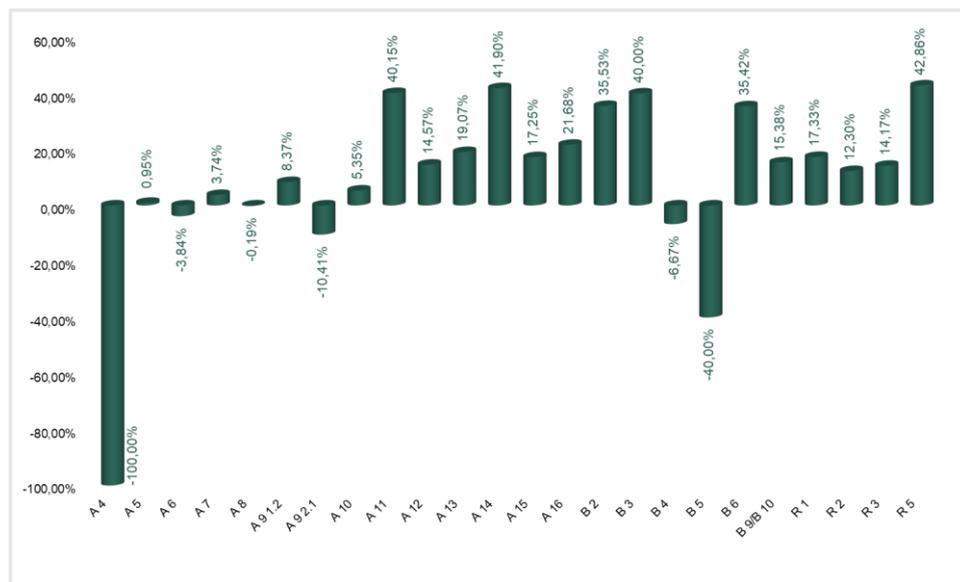


Abbildung 2: Die höherwertigen Dienstposten nehmen zu - Prozentuale Veränderungen der Besoldungsgruppen zwischen 2013 und 2024 (ohne Schulen)

Auffällig ist zudem: Das Land kann in den Ministerien aktuell 700 Beamtinnen und Beamte mehr beschäftigen als noch im Jahr 2013. Das ist ein Aufwuchs von 34 %. Allein seit Beginn der laufenden Wahlperiode kamen 124 Beschäftigungsmöglichkeiten hinzu.

Schwerpunkt: Sanierungs- und Investitionsstau

4 Verkehrsinfrastruktur: Wer an der Sanierung spart, zahlt in der Zukunft drauf

Die jahrelange Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur setzt sich fort. Nach der aktuellen Finanzplanung des Landes fehlen bis zum Jahr 2027 mindestens 158 Mio. €, um Straßen, Radwege und Brücken zu erhalten. Die heute schon sanierungsbedürftige Verkehrsinfrastruktur wird sich dadurch weiter verschlechtern. Besonders Fahrbahnen und Brücken werden aufgrund des zunehmenden Schwerverkehrs betroffen sein. Nach der jüngsten behördlichen Untersuchung im Jahr 2020 waren beinahe 20 % der Landstraßen in einem schlechten Zustand. Bei ungefähr

einem Viertel der Brücken reicht die Tragfähigkeit bereits für die heutige Verkehrsbelastung nicht aus.

5 Wasserwirtschaftliche Anlagen: Erhaltung und Anpassung an den Klimawandel brauchen endlich höhere Priorität

Das Land investierte zu wenig in den Erhalt seiner Sperr- und Schöpfwerke, Siele und Kanäle. Viele Anlagen stammen aus den 1960er und 1970er Jahren, manche aus der Kaiserzeit. Rechnerisch sind die Anlagen zu rd. 60 % abgenutzt. Parallel dazu wachsen infolge des Klimawandels die Anforderungen an die Anlagen, wie zuletzt das Hochwasser im Winter 2023/24 zeigte.

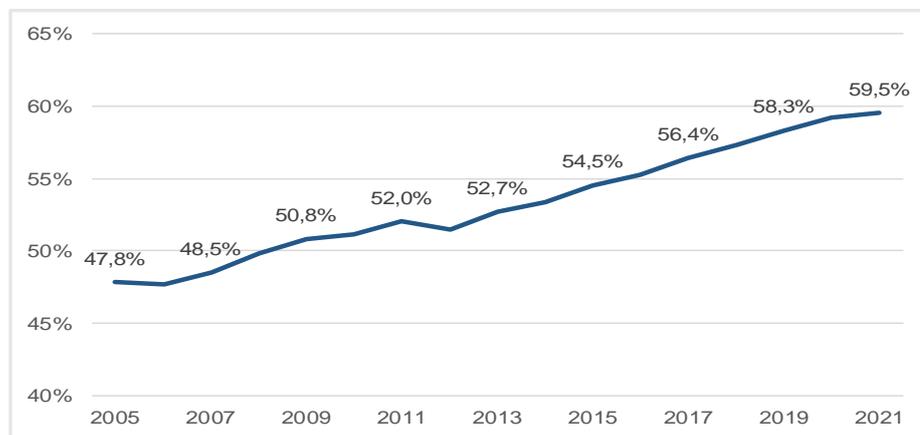


Abbildung 3: Die wasserwirtschaftlichen Anlagen nutzen sich immer weiter ab – Anlagenabnutzungsgrade in Prozent (Jahre 2005 bis 2021)

6 Landesgebäude: Der Werteverzehr muss aufgehalten werden

Das Land steht im Gebäudesektor vor einer Herkulesaufgabe. Über 1,8 Mrd. € beträgt der Sanierungsstau an den Landesgebäuden. Weitere 1,8 Mrd. € muss das Land in die Gebäude investieren, um – wie vom Niedersächsischen Klimagesetz gefordert – bis zum Jahr 2035 klimaneutral zu werden. Während das Finanzministerium einen Sanierungsfahrplan für den allgemeinen Landesbau entwickelte, hat das Wissenschaftsministerium keinen Überblick über den Zustand der Hochschulgebäude. Es verteilte die nicht auskömmlichen Haushaltsmittel zum Erhalt der Gebäude nach dem Gießkannenprinzip auf die Hochschulen. Eine Sanierungsstrategie fehlt.

7 Fehlende bauliche Entwicklungsplanungen an Hochschulen

16 von 18 Hochschulen verfügten über keine mit dem Wissenschaftsministerium abgestimmte bauliche Entwicklungsplanung. Eine solche ist jedoch wichtig für die strategische bauliche Weiterentwicklung einer Hochschule, um Einzelbaumaßnahmen entsprechend zu priorisieren. Zudem hatten nicht alle Hochschulen ein EDV-gestütztes Flächenmanagementsystem – trotz Hinweisen des LRH aus dem Jahr 2017. Dies blieb nicht ohne Konsequenzen: So erkannte die Technische Universität Braunschweig für einen Ersatzneubau ein Flächeneinsparpotenzial von 26 % erst durch Pilotierung eines Flächenmanagementsystems.

8 Gebäudesanierung und Klimaschutz – hehre Ziele, schleppendes Tempo

Die Photovoltaik-Offensive des Landes kommt noch immer nicht in Schwung. Nach mehr als anderthalb Jahren sind weniger als 1 % der geeigneten landeseigenen Dachflächen mit Photovoltaik-Anlagen ausgerüstet. Angestrebt sind 30 % bis zum Jahr 2025. Und auch die Verringerung der Büroflächen um 10 % bis zum Jahr 2030 stockt. Die Landesregierung hat keinen Überblick, wie hoch der Anteil der Büroflächen an der Gesamtfläche der Landesgebäude ist. Damit fehlt ihr bereits eine wesentliche Information.

9 Unzureichende Investitionsförderung und notwendiger Strukturwandel im Krankenhausbereich

Das Land stellte den Krankenhäusern über viele Jahre zu wenig Fördermittel für ihren Investitionsbedarf zur Verfügung. Dadurch wuchs der Investitionsstau an den Krankenhäusern in den Jahren 2018 bis 2023 fast auf das Dreifache an. Nach den gemeldeten Bedarfen der Krankenhausträger lag er im Jahr 2023 bei über 4 Mrd. €. Auch die aktuell geplanten Erhöhungen der Investitionsmittel des Landes werden den Investitionsstau nicht abbauen. Die enormen Finanzbedarfe erfordern eine Bereinigung der Krankenhausstruktur, und die begrenzten Fördermittel sind ausschließlich für zukunftsfähige Strukturen einzusetzen.

10 Medizinische Hochschulen: Mehr Investitionen erforderlich

Die medizinischen Hochschulen in Hannover und Göttingen müssen in den nächsten Jahren viele veraltete Gebäude weiter nutzen, da das vom Land bereitgestellte Sondervermögen von 2,1 Mrd. € lediglich zu einer baulichen Teilerneuerung der Universitätskliniken reicht. Damit die veralteten Gebäude funktionsfähig bleiben, bedarf es enormer Haushaltsmittel: Die Medizinische Hochschule Hannover bezifferte ihren Bedarf hierfür auf rd. 908 Mio. € für 20 Jahre, die Universitätsmedizin Göttingen für zehn Jahre auf rd. 329 Mio. €. Das Land sollte daher die bauliche Erneuerung der Universitätskliniken beschleunigen, um Kosten zum Erhalt des maroden Bestands zu vermeiden.

Steuerungsdefizite

11 Personal außerhalb des Kernhaushalts: Ein Dunkelfeld

In den vom LRH geprüften Landesbetrieben und Hochschulen stiegen die Personalmengen und die Ausgaben für Personal in den Jahren 2010 bis 2019 deutlich stärker an als im Kernbereich der Landesverwaltung. Kritisch beurteilt der LRH, dass diese Entwicklungen aus dem Haushaltsplan nicht oder nur eingeschränkt erkennbar waren. Er fordert daher, den Haushaltsplan aussagekräftiger zu gestalten.

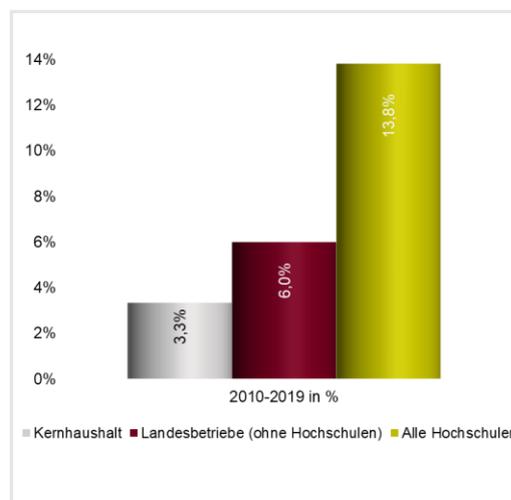


Abbildung 4: Das Beschäftigungsvolumen in Hochschulen und Landesbetrieben erhöhte sich stärker als im Kernhaushalt (Jahre 2010 bis 2019)

12 Betrieb der Impfzentren – aus der Krise lernen

Obwohl in der COVID-19-Pandemie die Imp fzahlen von Juli 2021 bis September 2021 deutlich abnahmen, hielt das Land an der Anzahl der Impfzentren fest. Rechnerisch blieben dadurch Impfkapazitäten von über 54 Mio. € ungenutzt. Den Ärztinnen und Ärzten in den Impfzentren zahlte das Land höhere Honorare als ursprünglich geplant. Die Gründe hierfür dokumentierte das Sozialministerium nicht. Mehrausgaben des Landes aufgrund der höheren Honorare: über 10 Mio. €.

13 IT-Dienstleister: Steuerungsdefizite und mangelnde Kontrolle

Die Landesregierung verfehlte ihr Ziel, IT.Niedersachsen als zentralen Dienstleister für die Beratung, Betreuung und Entwicklung der Landes-IT zu etablieren. Die Ressorts nutzten stattdessen unkoordiniert und nach eigenem Ermessen zahlreiche andere IT-Dienstleister. Dies führte zu einem Wildwuchs in der IT-Landschaft. Die neue IT-Strategie der Landesregierung sieht zwar nun ausdrücklich die Zusammenarbeit mit mehreren IT-Dienstleistern vor. Damit diese Strategie aber gelingt, ist insbesondere eine trennungsscharfe Aufgabenabgrenzung zwischen den einzelnen IT-Dienstleistern und ein kontinuierliches Leistungscontrolling erforderlich. Beides fehlt bislang.

14 IT-Vergaben: Ausnahmen werden zur Regel

Weit über 100 Dienststellen hielten sich nicht an die Vorgabe der Landesregierung, Ausrüstung und Dienstleistungen für ihre IT grundsätzlich von IT.Niedersachsen (IT.N) beschaffen zu lassen. Stattdessen kauften diese Dienststellen ihre Hard- und Software überwiegend selbst ein. Sie machten damit nicht nur die Ausnahme zur Regel. Eine stichprobenhafte Überprüfung der Beschaffungen bei neun Dienststellen ergab darüber hinaus, dass diese häufiger als IT.N keine oder ungenügende Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführten und auch andere Anforderungen des Vergaberechts nicht erfüllten.

15 Erneut zahlreiche Rechtsverstöße bei Beschaffungen durch die Landespolizei

Eierkocher, Toaster, Gasgrills – die Polizeidirektion Osnabrück und ihre Dienststellen kauften in zahlreichen Fällen Waren, die für den Dienstbetrieb nicht notwendig waren. Sie verstießen damit gegen die Vorschriften zur Beschaffung. Zudem hielt die Polizeidirektion Osnabrück – entgegen einer Weisung des aufsichtsführenden Innenministeriums aus dem Jahr 2005 – über 18 Jahre lang an ihrer Tischlerei fest. Das Ministerium hatte hiervon bis zur Prüfung durch den LRH keine Kenntnis.

16 Unzureichende Digitalisierung und mangelnde Sorgfalt führen zu Steuerausfallrisiken von 26 Mio. €

Die Finanzämter schrieben nachversteuerungspflichtige Gewinne nach § 34a Einkommensteuergesetz nicht immer fort. Ein Grund war, dass die EDV in den Finanzämtern, z. B. bei einem Wechsel der Steuernummer, keinen Hinweis auf solche Gewinne gab. Dadurch entstand ein Steuerausfallrisiko von mehr als 26 Mio. €. Für den wesentlichen Teil konnten die Finanzämter nach den Hinweisen des LRH die Steueransprüche noch sichern. Weitere Steuerausfälle ergaben sich, weil Finanzämter Feststellungen aus Geschäftsprüfungen der übergeordneten Behörde zu §34a Einkommensteuergesetz nicht umsetzten.

Organisation und Wirtschaftlichkeit

17 Systemfehler – übermäßiger Einsatz Externer in der IT

Das Land macht sich immer mehr von externen IT-Dienstleistern abhängig. In den Jahren 2019 bis 2022 verdreifachte sich deren Einsatz auf umgerechnet mehr als 600 Personen. Behörden griffen teilweise über mehrere Jahre auf denselben Dienstleister für dieselbe Aufgabe zurück. Ein Wissenstransfer auf landeseigenes Personal fand dabei häufig nicht statt. Dem Landtag bleibt diese wachsende Abhängigkeit verborgen, da er über den Einsatz nicht unterrichtet wird und auch der Haushalt diese Ausgaben nicht explizit ausweist.

18 Ambulanter Justizsozialdienst: Nach Reform wieder reformbedürftig

Der LRH hält die 48 Bürostandorte und elf Bezirke des Ambulanten Justizsozialdienstes (AJSD) weder für wirtschaftlich noch für zeitgemäß. Einige Standorte sind nur wenige Kilometer voneinander entfernt, die Standorte Salzgitter und Wolfenbüttel beispielweise nur 13 Kilometer. An anderen Standorten sind nur wenige Beschäftigte tätig. So arbeiten z. B. am Standort Alfeld nur drei Personen, zum Teil in Teilzeit. Obwohl der AJSD die Schlichtung von Konflikten zwischen Täter und Opfer kostengünstiger durchführen kann, ließ er fast die Hälfte der Fälle durch Dritte bearbeiten. Deren Kosten pro Fall waren bis zu dreimal höher als die des AJSD.



Abbildung 5: Der AJSD bearbeitet den Täter-Opfer-Ausgleich am günstigsten (Grundlage Jahresstatistik 2021)

19 Handel mit Kompensationsdienstleistungen – Wachsendes Geschäft, wachsende Risiken

Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (NLF) kalkulierte ihre Vergütung für Kompensationsleistungen bei Eingriffen Dritter in die Natur unzureichend. Defizite zeigten sich z. B. bei der Berücksichtigung von Preissteigerungsraten. Nachkalkulationen des LRH ergaben, dass während der Vertragsdauer von in der Regel 30 Jahren deutlich höhere Aufwendungen zu erwarten sind, als ursprünglich kalkuliert. Teilweise erscheint bereits heute zweifelhaft, ob die Vergütung die Aufwendungen der NLF deckt.

20 Viele Wünsche, aber zu wenig Geld: Bleibt der Personennahverkehr auf der Strecke?

Um mehr und modernere Züge fahren zu lassen sowie reaktivierte Bahnstrecken zu bedienen, sind umfangreiche Investitionen notwendig. Ausreichend Geld plant das Land hierfür bis zum Jahr 2029 jedoch nicht ein. Auch zwingend notwendige Ausgaben der nächsten Jahre sind in der Finanzplanung des Landes nicht vollständig erfasst. So müssen bis zum Jahr 2029 über 140 Triebzüge ersetzt werden. Von den dafür benötigten rd. 1,5 Mrd. € sind jedoch nur rd. 200 Mio. € verbindlich zugesagt und weitere 840 Mio. € in der Finanzplanung als „künftige, mögliche“ Ausgaben vorgesehen. Es fehlen daher deutlich über 400 Mio. €.

21 Zusammenlegung von zwei Produktionsküchen: Ressortdenken verhindert Einsparung in Millionenhöhe

Der LRH empfiehlt dringend eine Zusammenlegung der in Planung befindlichen Großküchen für die Universität Hannover und die Justizvollzugsanstalt Sehnde. Mit einer gemeinsamen Küche könnte das Land neben Investitionskosten von rd. 23 Mio. € weitere rd. 32 Mio. € in den nächsten 30 Jahren an Personal- und Betriebskosten einsparen.

22 Baukostenentwicklung – Prognose und Veranschlagung optimieren

Die Berechnungsmethode des Staatlichen Baumanagement Niedersachsen (SBN) zur Berücksichtigung künftiger Baupreisentwicklungen erwies sich bei starken Preisschwankungen und langen Prognosezeiträumen als unscharf. Zudem bezog das SBN in die Berechnung auch Kostenbestandteile ein, die von der Baupreisentwicklung unabhängig sind, wie z. B. eigene Personalkosten. Die Methode ist somit nicht geeignet, eine verlässliche Prognose über die erforderlichen Haushaltsmittel abzugeben und eine aufwändige, nachträgliche Beantragung zusätzlicher Mittel zu vermeiden.

23 Betriebsüberwachung stärken und Energieberatung ausbauen

Die eingesetzten 15 Vollzeitkräfte des Staatlichen Baumanagement Niedersachsen (SBN) reichen nicht, um in über 2.000 Landesgebäuden den energieschonenden und wirtschaftlichen Betrieb gebäudetechnischer Anlagen, wie z. B. Heizungen, zu

überwachen. Des Weiteren ist aufgrund der CO₂-Reduktionsziele nach dem Niedersächsischen Klimagesetz eine intensivere Energieberatung durch das SBN erforderlich als bisher. Der LRH hält eine Personalverstärkung in diesem Bereich für sinnvoll.

Verschiedenes

24 Rückübertragung entbehrlicher Grundstücke der Stiftungshochschulen – das Land hat nichts zu verschenken

Stiftungshochschulen bleiben Eigentümer von Grundstücken, auch wenn sie diese für ihren Hochschulbetrieb nicht mehr benötigen. Diese Situation kann sich z. B. bei Ersatzneubauten oder sinkenden Studierendenzahlen ergeben. Die insoweit bestehende Regelungslücke im Hochschulgesetz sollte dahingehend geschlossen werden, dass Stiftungshochschulen entbehrliche Grundstücke an das Land zu übertragen haben, damit die Nutzungsmöglichkeit wieder beim Land liegt.

25 Der NDR zahlt zu viel für „ARD-aktuell“

Entgegen den in der ARD bestehenden Regelungen hat der NDR mehr als 8 Mio. € an Kosten für die zentrale Nachrichtenredaktion „ARD-aktuell“ allein getragen. „ARD-aktuell“ produziert z. B. die Tagesschau. Zukünftig muss der NDR dafür sorgen, dass alle Kosten von „ARD-aktuell“ korrekt auf alle ARD-Anstalten verteilt werden.

26 Einsparvorgaben des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig

Der NDR setzte in den vergangenen Jahren verschiedene Sparmaßnahmen um. Allerdings stellen Kostenverlagerungen in zukünftige Beitragsperioden, zusätzliche Einnahmen und Kostensenkungen, auf die der NDR nur wenig Einfluss hat, keine Sparmaßnahmen im engeren Sinne dar. Der NDR sollte insbesondere seine Kosten transparent darstellen, langfristig planen und dauerhaft sparen. Ein stringentes Monitoring ist dabei zwingend erforderlich.