

4 Kapitalmaßnahmen zugunsten der NORD/LB

Das Land übernimmt im Zusammenhang mit der Rekapitalisierung der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale - im Jahr 2019 Garantien von bisher rd. 6,5 Mrd. €.

Die Restrukturierung und das Marktumfeld stellen große Herausforderungen für die Norddeutsche Landesbank dar. Hinzu kommen massive, noch nicht abschätzbare Risiken durch die Covid-19-Pandemie und die daraus erwartete gravierende Rezession. Das Beteiligungsmanagement und die Landesvertreterinnen und -vertreter in den Gremien der Bank sind gefordert, alle Möglichkeiten zur Begleitung der Bank konsequent und vollumfänglich zu nutzen.

Die Höhe der vom Land eingegangenen Verpflichtungen erfordert zudem größtmögliche Transparenz.

Das Land sollte bei der weiteren Begleitung der Bank auf eine konsequente Risikominimierung hinwirken.

Ausgangslage

Die Norddeutsche Landesbank - Girozentrale - (NORD/LB) ist das Zentralinstitut der Sparkassen in ihrem Geschäftsbereich. Sie unterliegt aufgrund ihrer Größe der Aufsicht durch die Europäische Bankenaufsicht und wird von dieser als anderweitig systemrelevantes Institut eingeordnet.

Das Land Niedersachsen war seit Gründung der NORD/LB im Jahr 1970 durch Zusammenschluss von vier öffentlich-rechtlichen Vorgängereinstituten als größter Anteilseigner beteiligt. Bereits der Wegfall der Gewährträgerhaftung und der Anstaltslast für die öffentlich-rechtlichen Banken führte im Jahr 2005 zu einer Kapitalstärkung, an der sich das Land überproportional beteiligte. Das Verfehlen der von der Banken-

aufsicht für die NORD/LB geforderten Kernkapitalquote in Stressszenarien machte in den Jahren 2011 und 2012 weitere Kapitalmaßnahmen notwendig, die wiederum hauptsächlich vom Land getragen wurden. Durch diese Engagements stieg sein Anteil von anfänglich 40 % auf über 59 %. Für seinen nominellen Anteil von rd. 955 Mio. € am Stammkapital der NORD/LB wandte das Land bis dahin direkt und über die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH rd. 3 Mrd. € auf. Die Kapitalmaßnahmen waren dabei auch vor dem Hintergrund der seinerzeit noch der Gewährträgerhaftung unterfallenden Altverbindlichkeiten zu beurteilen. Allein aus Emissionen betraf dies Ende 2010 noch 36,5 Mrd. €. Dazu kamen die Verpflichtungen aus Pensionszusagen.

Die NORD/LB gehörte zu den größten Schiffsfinanzierern Deutschlands. Das Volumen der in diesem Bereich gewährten Kredite lag zeitweise bei über 20 Mrd. € und 10 % ihrer Bilanzsumme. Die ab Mitte 2008 eingetretene und andauernde Krise auf den Schifffahrtsmärkten erforderte erhebliche Wertberichtigungen auf die ausgegebenen Schiffskredite sowohl bei der NORD/LB selbst als auch bei ihrer Beteiligung, der Bremer Landesbank. Dies führte in den Jahren 2016 und 2018 zu Jahresverlusten von 2,0 Mrd. € und 2,4 Mrd. €. Es wurde deutlich, dass die NORD/LB ab dem Jahr 2019 die aufsichtsrechtlich vorgegebene Kernkapitalquote nicht mehr erfüllen konnte.

Kapitalmaßnahme im Jahr 2019

Die Träger prüften – in Abstimmung mit der Bankenaufsicht und der Europäischen Kommission – verschiedene Handlungsoptionen. Ende Januar 2019 beschlossen die Mitglieder der Sparkassen-Finanzgruppe, ein Angebot für eine Auffanglösung vorzulegen. Im Rahmen dieser Lösung stellte das Sicherungssystem der Finanzgruppe den Stützungsfall gemäß seiner Rahmensatzung fest und beschloss, Kapitalzuführungen bis zu 0,8 Mrd. € als Stützungsmaßnahme beizutragen, sofern die Träger der Bank angemessene Beiträge leisteten. Die Sparkassen der Trägerländer führten weitere 0,3 Mrd. € und das Land Sachsen-Anhalt 0,2 Mrd. € Kapital zu.

Das Land Niedersachsen übernimmt Kapitalmaßnahmen mit einem Brutto-Umfang von rd. 6,5 Mrd. € und einem Kapitaleffekt von 2,5 Mrd. €. Sie setzen sich neben einer Kapitalzuführung in Höhe von 0,2 Mrd. € über die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH einerseits zusammen aus der Garantie in Höhe von 1,435 Mrd. € für die über die Niedersachsen Invest GmbH vorgenommenen Kapitalzuführung von 1,275 Mrd. € und den Kauf zweier Beteiligungen der Bank zum Preis von 0,15 Mrd. € (in Summe 1,425 Mrd. €). Mit dem verbleibenden Betrag wurden Zinsen und Kosten garantiert. Andererseits handelt es sich um Garantien für Kreditportfolien der Bank mit einem Buchwert von 4,6 Mrd. €, die einem Kapitalentlastungseffekt von 0,8 Mrd. € entsprechen. Die für die Kreditgarantien von der Bank an das Land zu zahlenden Entgelte von ca. 0,35 Mrd. € sollen der Bank wieder als Kapital zugeführt werden. Zusätzlich übernimmt das Land eine Garantie zur Absicherung möglicher Gesundheits-Beihilfekostensteigerungen bis zu 0,2 Mrd. €.

Unter Berücksichtigung von Zinsen und Kosten belaufen sich die Garantien und Bürgschaften des Landes auf rd. 6,5 Mrd. €. Das „Gesetz zum Zweck der nachhaltigen Ausrichtung der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale“⁴¹ ermächtigt das Land, für die Absicherung des Engagements der Niedersachsen Invest GmbH sowie der o. g. Kreditportfolien und der Gesundheits-Beihilfekostensteigerungen insgesamt bis zu 6,8 Mrd. € zu übernehmen. Dazu kommen Bürgschaften für die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH, auch soweit diese noch auf die Refinanzierung der inzwischen wertberichtigten Anschaffungskosten von 1,9 Mrd. € für alte NORD/LB-Anteile entfallen. Kapitalanteile, entsprechende Stimmrechte und Dividendenansprüche erhält das Land jedoch nur für die Kapitalzuführung von 1,5 Mrd. €. Die Garantien für die Kreditportfolien und die Gesundheits-Beihilfekosten sind seitens der Bank marktgerecht zu vergüten, wobei die Garantievergütungen sofort zugunsten des Landes fließen.

⁴¹ NORD/LB-Gesetz vom 16.12.2019 (Nds. GVBl. S. 405).

Das Land hält die Entscheidung – u. a. wegen der noch bestehenden restlichen Gewährträgerhaftung im Umfang von derzeit bis zu 3,8 Mrd. € und mögliche Folgen z. B. für niedersächsische Anleger und das Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe – für die beste der geprüften Handlungsoptionen.

Die Bank wird im Rahmen der Rekapitalisierung und zum Erhalt einer ausreichenden Kernkapitalquote Umstrukturierungen vornehmen, die u. a. eine deutliche Verringerung der Bilanzsumme und der risikogewichteten Aktiva sowie der Mitarbeiterzahl bis zum Jahr 2024 umfassen. Sie will den Geschäftsbereich Schiffsfinanzierung vollständig aufgeben und andere Geschäftsbereiche verringern. Die Bilanzsumme soll sich dadurch um mehr als ein Drittel auf 95,4 Mrd. € reduzieren. Die risikogewichteten Aktiva sollen auf rd. 43 Mrd. € begrenzt werden. Die Planungen zum Personalbestand sehen eine Zielgröße von letztlich rd. 2.800 Vollzeiteinheiten vor.

Folgerungen

Der LRH sieht weiterhin erhebliche Risiken für das Engagement des Landes an der NORD/LB. Die nun getroffene Entscheidung wird nur dann die wirtschaftlichste und beste Lösung sein, wenn das Land nicht oder nur in vergleichsweise geringem Umfang aus den übernommenen Garantien sowohl für die Kapitalzuführungen und Unternehmenskäufe als auch die Kreditportfolien in Anspruch genommen werden wird. Gleichzeitig muss der Bank die nun eingeleitete Umstrukturierung in einem vergleichsweise schwierigen Umfeld gelingen. Die Rahmenbedingungen gerade im Bankensektor sind durch hohe Konkurrenz, aufsichtsrechtliche Anforderungen und Niedrigzinsen geprägt. Die Konjunktur zeigte schon vor der Covid-19-Pandemie Eintrübungstendenzen und wird durch handels- und geopolitische Konflikte belastet.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie werden nach den gegenwärtigen Einschätzungen der Bundesregierung zu der stärksten Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik führen. Es wird mit

einer außerordentlich hohen Zahl an Firmeninsolvenzen und Kreditausfällen gerechnet. Die Investitionstätigkeit geht zurück. Dies wird in erheblichem Umfang die Kerngeschäftsfelder der NORD/LB betreffen, wie z. B. die Bereiche Firmenkunden und Gewerbeimmobilien. Im Schwerpunkt Agrargeschäft bestehen Risiken durch Ernteaufschläge infolge möglicher Dürren in Zusammenhang mit Auswirkungen des Klimawandels. Bei der Flugzeugfinanzierung liegen Risiken in der weiteren Entwicklung des Luftverkehrs aufgrund der Pandemie. Zudem werden auch Folgen für die Ratings der Banken insgesamt – wie auch der NORD/LB – nicht auszuschließen sein. Ob sich das Geschäftsmodell der NORD/LB den aktuellen Verwerfungen wie den möglichen dauerhaften Veränderungen gewappnet zeigt, ist nicht sicher und daher von allen Beteiligten stetig zu überprüfen.

Zudem bleibt das Land auf die Mitwirkung der anderen Anteilseigner der Bank angewiesen, könnte jedoch als größter Anteilseigner gerade mit Blick auf systemrelevante Auswirkungen der Bank erneut unter Handlungs- und Erwartungsdruck gesetzt werden.

Umso mehr sieht der LRH das Erfordernis optimaler Nutzung der Instrumente des Beteiligungsmanagements und größtmöglicher Transparenz.

Der LRH erwartet, dass das Land, somit die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien der Bank sowie das Beteiligungsmanagement im Finanzministerium, die bestehenden Möglichkeiten für eine enge Begleitung und ein angemessenes Controlling seiner Beteiligung bestmöglich nutzt und gemeinsam mit den anderen Trägern seine Informations- und Beteiligungsrechte vollständig ausübt. Auch wenn sich in den vergangenen Jahren die Anforderungen der Aufsicht gerade zum Risikomanagement der Banken erheblich verschärft haben, wird sich der Aufwand des Beteiligungsmanagements des Landes deutlich erhöhen. Auch hier zeigen sich die besonderen Anforderungen und Risiken aus der Beteiligung des Landes an einer Bank.

Der LRH hat eine transparente Darstellung der übernommenen Verpflichtungen und deren Entwicklung gefordert. Neben einer regelmäßigen Unterrichtung des Landtages werden die Verpflichtungen auch in der Haushaltsrechnung detailliert und vollständig darzustellen sein. Die nun getroffenen Maßnahmen sind nur dann die wirtschaftlichste Lösung, wenn das Land nicht oder nur in geringem Umfang aus den Garantien in Anspruch genommen wird. Die Darstellung der Entwicklung der übernommenen Verpflichtungen sollte auch dazu dienen, dies nachzuweisen.

Das Land beteiligt sich im Rahmen dieser Kapitalmaßnahme im Jahr 2019 überproportional an der Übernahme von Lasten. Der LRH sieht zudem das weitere Risiko, dass im Zusammenhang mit einer Neustrukturierung der Bank und des öffentlich-rechtlichen Bankensektors die Erwartung nach weiterer Landesunterstützung bestehen könnte. Der LRH erwartet daher, dass das Land – neben einer eindeutigen Festlegung seiner Leistungspflichten und deren Kontrolle – alle Anstrengungen unternimmt, um sein Risiko weiter zu begrenzen. Dazu gehört unseres Erachtens,

- die Einbeziehung der NORD/LB in eine Konsolidierung im öffentlich-rechtlichen Bankensektor konstruktiv und unter Beachtung des Landesinteresses sowie des Ziels einer Risikominimierung für das Land zu unterstützen,
- dem Druck Dritter auf finanzielles Entgegenkommen nicht nachzukommen, wenn dem kein angemessener und sicherer Vorteil für das Land, vor allem durch die Entlastung von Verpflichtungen und Risiken, gegenübersteht,
- die Ziele, die das Land mit der Beteiligung an der Bank erreichen will, noch genauer zu definieren, zu kontrollieren und auch Schlussfolgerungen daraus zu ziehen,
- Nutzen und Risiken für das Land künftig an aktuellen und belastbaren Informationen über das Geschäft der Bank darzulegen,

- seine Möglichkeiten zu einer engen Begleitung durch das Beteiligungsmanagement und die Landesvertreterinnen und -vertreter in den Gremien der Bank konsequent und vollumfänglich zu nutzen.

Der LRH geht davon aus, dass das Finanzministerium den Ausschuss für Haushalt und Finanzen über diese Maßnahmen ebenso wie z. B. über das von ihm angesprochene Controlling durch das Land und die Sparkassen laufend unterrichtet.

Der LRH begrüßt, dass bereits im NORD/LB-Gesetz regelmäßige Unterrichtungen zu den übernommenen Garantieverträgen verankert wurden und das Finanzministerium mittels der Vorlage der Wirtschaftspläne und Geschäftsberichte der beiden eingebundenen Landesgesellschaften weitere Unterrichtungen über die Entwicklung des Engagements plant. Er regt an zu prüfen, inwieweit zur Beurteilung des Erfolgs der Einzelmaßnahmen und der Entwicklung verbleibender Risiken weitere Kennzahlen nachgehalten werden sollten.

5 Ausblick

Die beschlossenen und zusätzlich erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie erhöhen die Ausgaben des Landes signifikant. Gleichzeitig sinken die Einnahmen vor allem wegen des ebenfalls pandemiebedingten Rückgangs des Steueraufkommens.

Die finanziellen Herausforderungen erfordern, dass die absehbaren Risiken für den kommenden Haushalt 2021 transparent beschrieben werden. Zugleich sollte das Land die Chance nutzen, den Umsteuerungsbedarf unter Berücksichtigung aufgabenkritischer Aspekte zu ermitteln und die nötigen Maßnahmen umzusetzen.

5.1 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Landeshaushalt

Entwicklung der Einnahmen des Landes

In den vergangenen Jahren war die Einnahmeentwicklung des Landes erfreulich und davon geprägt, dass der tatsächliche Finanzierungssaldo – mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2011 – stets besser ausfiel als geplant. Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen (Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge) und der bereinigten Ausgaben (Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge).

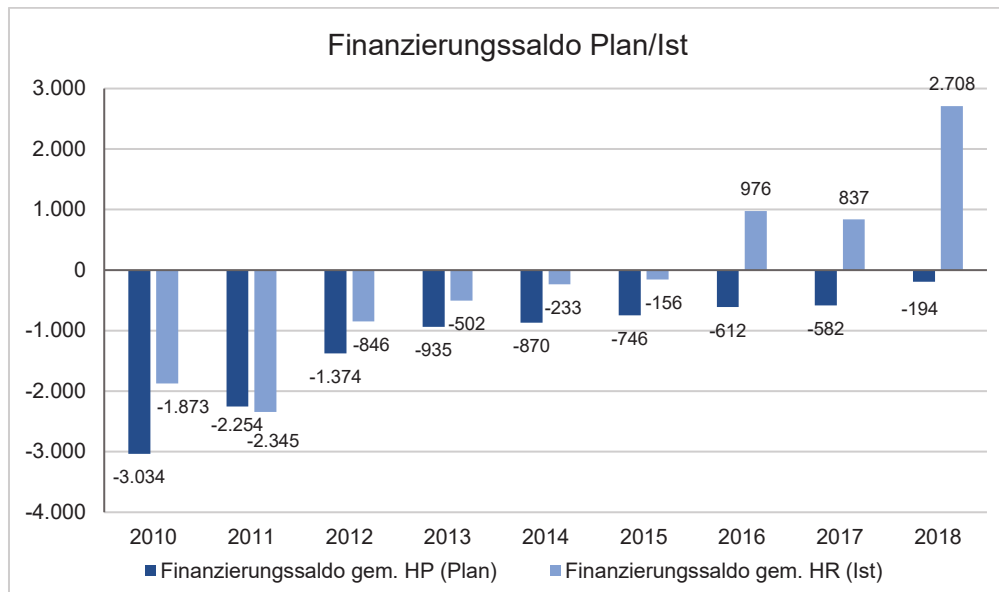


Abbildung 5: Entwicklung des Finanzierungssaldos im Plan und Ist

Im Jahr 2019 betragen nach Auskunft des Finanzministeriums die bereinigten Einnahmen 34.192,5 Mio. € und die bereinigten Ausgaben 32.489,6 Mio. €. Das Haushaltsjahr 2019 schließt dementsprechend mit einem positiven Finanzierungssaldo von 1.702,9 Mio. € ab.

Aufgrund der Covid-19-Pandemie wird sich die bislang komfortable Einnahmesituation des Landes dramatisch verschlechtern.

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2020 ist für Niedersachsen im Zeitraum 2020 bis 2024 gegenüber den bisherigen Erwartungen⁴² mit Steuermindereinnahmen in Höhe von rd. 8 Mrd. € (Bruttoergebnis) zu rechnen.

Durch die Mindereinnahmen auf Landesebene ergeben sich auch geringere Zahlungen im Kommunalen Finanzausgleich, sodass die Belastung für das Land insgesamt rd. 6,6 Mrd. € (Nettoergebnis) beträgt. Allein im Jahr 2020 ergeben sich somit unter Berücksichtigung des Kommunalen Finanzausgleichs Mindereinnahmen in Höhe von

⁴² Ansätze im Haushaltsplan 2020 und in der Mittelfristigen Planung Niedersachsen 2019 - 2023.

2,8 Mrd. €. In den Jahren 2021 bis 2024 betragen die prognostizierten Mindereinnahmen insgesamt rd. 3,8 Mrd. €.

Folgen der Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie führt zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte. Die bereits beschlossenen und zusätzlich erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Notsituation erhöhen die Ausgaben der öffentlichen Hand signifikant. Gleichzeitig sinken die Einnahmen von Bund und Ländern und der kommunalen Gebietskörperschaften vor allem wegen des ebenfalls pandemiebedingten Rückgangs des Steueraufkommens.

Das Land steht daher vor großen Herausforderungen. Dies gilt insbesondere für das Jahr 2021. Nach Einschätzung des LRH würden die grundsätzlich zur Verfügung stehenden Instrumente zur Generierung von Einsparungen wie z. B. Globale Minderausgaben, quotierte Kürzungen der sächlichen Verwaltungsausgaben oder Einstellungs- und Beförderungstopps nicht ausreichen, um angemessen auf die sich verschlechternden Rahmenbedingungen reagieren zu können. Sie haben wegen ihrer „pauschalen“ Wirkungen zudem den Nachteil, dass hierdurch in einigen Verwaltungszweigen eine effiziente Aufgabenerledigung erschwert werden kann.

In verschiedenen Bereichen, insbesondere Gesundheit und Wirtschaft, wird mit erhöhtem Mittelbedarf zu rechnen sein. Zudem bestehen für den Landeshaushalt nach wie vor weitere Risiken auf der Ausgaben- seite. Dies gilt in besonderem Maße für die Personalausgaben und den Personalaufwand; auch das Zinsänderungsrisiko ist wegen des Schuldenstands des Landes von rd. 60 Mrd. € unverändert hoch. Gerade in der aktuellen Situation, in der die Covid-19-Pandemie erhebliche finanzielle Folgen mit sich bringen wird, muss die Ausgabenseite insgesamt bei der weiteren Steuerung des Landeshaushalts dringend bedacht werden.

Derzeit hat die Bewältigung der akuten Auswirkungen der Covid-19-Pandemie absolute Priorität. Der LRH unterstützt dies ausdrücklich.

Die regelmäßigen Unterrichtungen des Landtages durch die Landesregierung zur Verteilung der für die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie bereitgestellten Mittel und zum entsprechenden Mittelabfluss sind dabei von hoher Bedeutung. Die Folgewirkungen der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie werden über das Jahr 2020 hinaus spürbar sein und dem Haushaltsgesetzgeber besondere Anstrengungen abverlangen. Erhebliche Konsolidierungsanstrengungen des Landes werden unumgänglich sein.

Eine Bewältigung der Herausforderungen wird nur gelingen, wenn die absehbaren Risiken für den Haushalt 2021 transparent beschrieben werden und zugleich die Chance genutzt wird, Umsteuerungsbedarf zu erkennen und die nötigen Maßnahmen zu realisieren.

5.2 Chancen und Risiken für den Landeshaushalt

5.2.1 Chancen einer umfassenden Aufgabenkritik nutzen

Der LRH schlägt vor, bei der Haushaltsaufstellung 2021 verstärkt aufgabenkritische Aspekte zu berücksichtigen. Dies könnte ein erster Schritt zu einer umfassenden und systematischen Aufgabenkritik sein, die aus Sicht der Finanzkontrolle auch im Interesse einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung alternativlos ist.

Eine regelmäßige Aufgabenkritik ist Voraussetzung für eine sachgerechte und flexible Anpassung der Aufgaben an Änderungen der politischen Ziele und Schwerpunkte sowie an sich ändernde Ressourcen. Aufgabenkritik ist eine Daueraufgabe jeder Verwaltung.

Dazu gehört neben einer Zweckkritik, in der die bestehenden Aufgaben auf ihre Notwendigkeit zu untersuchen sind, auch eine Vollzugskritik. In dieser ist zu prüfen, ob Aufgaben in geringerem Umfang oder wirtschaftlicher ggf. auch von anderen Aufgabenträgern wahrgenommen

werden können. Im Jahresbericht 2019 führte der LRH aus, dass die Organisationsbereiche der Verwaltungen diese Aufgabe aus Kapazitätsgründen nur selten wahrnehmen können. Eine systematische Aufgabenkritik findet in der Landesverwaltung praktisch nicht statt. Aus Sicht des LRH kann die Landesregierung nicht weiter darauf vertrauen, dass die Ressorts diese Aufgabe in eigener Verantwortung wahrnehmen.

Auch das Optimierungspotenzial aus technischen Entwicklungen wird bei Weitem nicht ausgeschöpft. Die Zahl der Behördenstandorte hat sich nicht ansatzweise in dem Umfang verringert, in dem technische und sonstige Entwicklungen dies bereits jetzt ermöglicht hätten.

Dies gilt beispielsweise für

- die sehr kleinen der insgesamt 80 Amtsgerichte, die einen vergleichsweise höheren Personalbedarf als größere Gerichte haben, die am unwirtschaftlichsten untergebracht sind und denen es besonders schwerfällt, den wachsenden Sicherheitsanforderungen nachzukommen,⁴³
- die Finanzämter in Niedersachsen, deren Anzahl und Größe nicht mehr angemessen sind und die durch Zentralisierung von Dienststellen und Automatisierung erhebliche Personaleinsparungen generieren könnten,⁴⁴
- die insgesamt 53 Katasterämter, deren Zahl die Landesregierung trotz eines Abbaus von rd. einem Drittel des Beschäftigungsvolumens seit dem Jahr 2003 nicht reduziert hat.

Für die Finanzämter und die Katasterämter gilt dabei, dass durch den elektronischen Datenaustausch und die Bereitstellung vieler Daten im Internet das Aufsuchen der Dienststellen durch Kunden nur noch in

⁴³ Jahresbericht 2016, S. 151 „Amtsgerichte in Niedersachsen - weniger wäre besser“.

⁴⁴ Jahresbericht 2015, S. 49 „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“.

geringem Maße erforderlich ist. Die Möglichkeiten der elektronischen Steuererklärung (ELSTER) werden bereits jetzt stark und mit weiterhin hohem Steigerungspotenzial genutzt.⁴⁵ Im 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.

Die fortschreitende Digitalisierung in diesen Bereichen und letztlich in der gesamten Landesverwaltung wird diese Tendenzen verstärken. Ungeachtet dieser Entwicklungen haben sich die Standorte und die Zuständigkeiten dieser und anderer Verwaltungsbereiche seit Jahrzehnten praktisch nicht verändert. Die begonnenen Fusionen von Finanzämtern bewirken keine durchgreifenden Änderungen, zumal alle bisherigen Standorte erhalten bleiben. Eine digitale Verwaltung ermöglicht die orts- und zeitunabhängige Bearbeitung von Vorgängen. Die Digitalisierung der Verwaltung bietet auch neue Chancen für Aufgaben der inneren Verwaltung⁴⁶, die in einem Shared-Service gebündelt und durch Front-Office/Back-Office-Lösungen optimiert werden können.

Eine weitergehende Perspektive einer umfassenden und systematischen Aufgabenkritik muss auch die Modernisierung der Verwaltung sein. Dabei sind alle Verwaltungsebenen und auch die verschiedenen Schnittstellen zueinander einzubeziehen. Eingeschlossen werden sollten dabei die angewachsene Organisation und der Personalbestand der Ministerien. Um zukunftsorientierte Entscheidungen zu treffen, darf es dabei keine Vorfestlegungen und keine Denkverbote geben.

⁴⁵ Bei den Einkommensteuererklärungen stieg bundesweit die Zahl der elektronisch übermittelten Steuererklärungen von 9,5 Mio. im Jahr 2011 auf 23,5 Mio. im Jahr 2019. Vgl. <https://www.elster.de/eportal/infoseite/presse> (Abruf am 15.05.2020).

⁴⁶ Hierzu zählen die Querschnittsaufgaben wie z. B. Beschaffung, Haushalt, Innerer Dienst, Personal und Recht.

5.2.2 Risiken durch Personalausgaben – neue Chancen aus der Krise nutzen

Grundfragen bei Personalausgaben

Die Ausgaben für Personal belasten den Landeshaushalt auf der Ausgabenseite erheblich. Mit Blick auf die zurzeit deutlich gestiegenen Einnahmerisiken sollte daher trotz, aber auch gerade wegen der aktuellen Krise ein besonderes Augenmerk auf die Personalausgaben gelegt werden.

Der LRH wies in den vergangenen Jahren immer wieder im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens, aber auch in seinen Jahresberichten darauf hin, dass eine Verbesserung der Ausgabenseite ohne Einbeziehung der Personalausgaben – nicht zuletzt auch wegen der Folgewirkungen von Versorgung und Beihilfe – nur schwer zu erreichen sein wird. Aus diesem Grund hatte der LRH die Erwartung an die Landesregierung gerichtet, sich sowohl den Ursachen als auch den Wirkungen der jährlich steigenden Personalausgaben zu widmen. Dies drängt sich angesichts des erheblichen Anteils von rd. 50 %, den die Personalausgaben (einschließlich Landesbetriebe und Ausgliederungen)⁴⁷ an den Gesamtausgaben des Landeshaushalts betragen, geradezu auf. Die Landesregierung muss daher mit Blick auf die Zukunft mit unveränderter Dringlichkeit analysieren und entscheiden, welche Aufgaben mit welchem Personal wahrgenommen werden müssen bzw. sollen und welche nicht.

Da die Ausgaben für Personal nahezu ausnahmslos durch Bestandspersonal (Aktive und Pensionäre) verursacht werden, ist eine Kostensenkung an dieser Stelle kaum möglich. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die Schaffung neuer Stellen unter strenge Voraussetzungen zu

⁴⁷ Haushaltsplan 2020, Vorbericht, S. 96.

stellen, da eine mittel- und langfristige Verringerung der Personalausgaben nur durch eine Begrenzung der Zahl von Neueinstellungen erreicht werden kann.

Der stetige Ruf nach mehr Personal ist daher nicht das Allheilmittel. Vielmehr kommt gerade in diesem Jahr der Prüfung von Mehrbedarfen besondere Bedeutung zu. Namentlich die Deckung von nur vorübergehenden Personalmehrbedarfen darf nur bei langfristiger Notwendigkeit in Dauerpersonal mit entsprechender finanzieller Bindung münden. Im Falle eines begründeten Mehrbedarfs ist zu prüfen, inwieweit an anderer Stelle Personal eingespart werden kann. Auch dazu kann eine kontinuierliche und dauerhafte Aufgabenkritik wesentliche Grundlagen schaffen.

Neue Chancen aus der Krise

Für den Personalbereich und damit mittelbar auch für die Personalausgaben sieht der LRH angesichts der aktuellen Lage auch die Chance, neue Wege zu gehen. Beispielsweise wird aktuell das Modell des Arbeitens von zu Hause (Telearbeit, mobiles Arbeiten oder Homeoffice) – soweit möglich – flächendeckend eingesetzt. Vor- und Nachteile können auf diese Weise am Beispiel einer breiten Praxis ausgewertet werden.

Der zudem mit dieser Krise verbundene Digitalisierungsschub sollte genutzt werden, um die Rahmenbedingungen für das Personal der Landesverwaltung zu verbessern und damit zugleich auch Ressourcen freizusetzen. Es ist jetzt der richtige Zeitpunkt, um diese Chancen auch zur Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes in Niedersachsen zu nutzen und mit verbesserten Rahmenbedingungen die Personalgewinnung zu unterstützen, die angesichts des demografischen Wandels notwendig sein wird.

5.2.3 Digitalisierung – Prüfung der Neuausrichtung des bestehenden Sondervermögens

Die Covid-19-Pandemie hat die Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung für Gesellschaft und Wirtschaft sehr deutlich zutage treten lassen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH, über die bereits erfolgten Anpassungen des Maßnahmenfinanzierungsplans für das Sondervermögen Digitalisierung⁴⁸ hinaus, zu prüfen, ob weitere Anpassungsbedarfe bestehen. Unter Berücksichtigung neuer oder veränderter Bedarfe, die jetzt infolge der Pandemie offenbar geworden sind, muss geprüft werden, ob die Prioritäten mit Blick auf einen möglichst effektiven und wirtschaftlichen Mitteleinsatz neu geordnet werden sollten. Gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben sollten gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Basis für die zu treffenden Entscheidungen sein.

Soweit die Europäische Union (EU) zur Covid-19-Folgenbewältigung verstärkt Mittel für einen Ausbau der Digitalisierung bereit stellt, sollte darüber nachgedacht werden, ob die im Sondervermögen vorhandenen Landesmittel auch für eine Kofinanzierung solcher EU-Mittel eingesetzt werden sollten, um die Reichweite der Mittel insgesamt zu erhöhen. Nicht zuletzt sollte die Landesregierung beim Einsatz der Mittel im Blick behalten, welche Digitalisierungsprojekte nach ihrer Umsetzung zu nachhaltigen Einsparungen bzw. Optimierungsmöglichkeiten (u. a. beim Personaleinsatz, im Bereich staatlicher Förderungen, im Gesundheitswesen) führen.

5.2.4 Herausforderungen und Risiken im Bereich der Landesbeteiligungen

Nicht nur bei der NORD/LB (siehe hierzu auch Abschnitt III Nr. 4), sondern auch bei weiteren Beteiligungen des Landes stellen sich Fragen

⁴⁸ Nds. GVBl. 2018, S. 120.

zur wirtschaftlichen Entwicklung und damit zusammenhängenden Risiken bis hin zu einem künftigen Bedarf für Kapitalzuführungen.

Dies betrifft zum einen die Auswirkungen des unmittelbaren Einbruchs der Geschäftstätigkeit wie etwa bei der Deutschen Messe AG und der Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH. Zum anderen kommen wegen der erwarteten schweren Rezession auf die gesamte Breite der Beteiligungen von der Volkswagen AG über die Salzgitter AG bis hin zur Porzellanmanufaktur Fürstenberg massive Herausforderungen hinsichtlich Umsatz und Gewinnerwartungen bzw. Restrukturierung hinzu. Ferner ist die Gewährträgerhaftung des Landes für die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank zu betrachten. Vor dem Hintergrund der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie ausgereichten Kredite ist hier Transparenz über die vom Land übernommenen bzw. bestehenden Risiken von hoher Bedeutung.

Die Landesregierung und der Landtag sollten das Haushaltsaufstellungsverfahren für eine Bestandsaufnahme und für die Herstellung von Transparenz bezüglich der Herausforderungen für die Landesbeteiligungen nutzen.

5.2.5 Gesamtkonzept zur künftigen Struktur der Hochschulmedizin

Die Landesregierung verfügt nach wie vor über kein haushaltswirtschaftlich tragfähiges Gesamtkonzept zur künftigen Struktur der Hochschulmedizin in Niedersachsen.

Neben der seit Jahren offenen Frage, wie die Finanzierungslücke für die Neubauten der Medizinischen Hochschule Hannover und der Universitätsmedizin Göttingen in Höhe von bis zu 3 Mrd. €⁴⁹ geschlossen werden kann, ergeben sich weitere Finanzierungsrisiken im Zusammenhang mit dem geplanten Ausbau der Studienkapazitäten an der European Medical School der Universität Oldenburg: Nach dem ge-

⁴⁹ Jahresbericht 2019, S. 103 „Finanzierungslücken beim Neubau der Hochschulkliniken“.

genwärtigen Planungsstand benötigt die Hochschule für Baumaßnahmen im Bereich der medizinischen Forschung und Lehre zusätzliche Finanzmittel in Höhe von mindestens 140 Mio. €. Der bauliche und infrastrukturelle Investitionsbedarf der Kooperationskrankenhäuser wird mit rd. 500 Mio. € beziffert. Bereits vor der Covid-19-Pandemie und mithin unter stabilen haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen war ungeklärt, wie die vorgenannten Zusatzbedarfe finanziert werden sollen. Durch die sich aktuell dramatisch verschlechternde Haushaltsslage erhöhen sich die Finanzierungsrisiken signifikant.

Die Landesregierung muss zeitnah ein Gesamtkonzept für die Hochschulmedizin in Niedersachsen erstellen und festlegen, welche Hochschulen und Ausbaumaßnahmen im Sinne einer Priorisierung vorrangig zu berücksichtigen sind. Eine Fortsetzung dieser konzeptionellen Untätigkeit würde dazu führen, dass an den betroffenen Universitäten nur improvisierte Notlösungen etabliert werden könnten, die weder dem Ausbildungs- und Forschungsstandort Niedersachsen noch den Anforderungen an eine sachgerechte Krankenversorgung entsprechen würden.

5.2.6 Chancen für Optimierungen im Förderbereich nutzen

Bei Fördermaßnahmen handelt es sich um freiwillige Leistungen. Sie bieten sich daher zur Hebung von Einsparpotenzialen besonders an.

Nach dem aktuellen Subventionsbericht des Landes Niedersachsen⁵⁰ betragen die Subventionen und Zuwendungen im Jahr 2018 insgesamt rd. 1.103 Mio. €. Für die Jahre 2019 und 2020 betrug der Ansatz für die Subventionen und Zuwendungen 1,4 bzw. 1,7 Mrd. €. ⁵¹ Der LRH weist in seinen Jahresberichten regelmäßig auf Optimierungs- und Einsparpotenziale im Förderbereich hin und unterrichtete bereits mehrfach den Ausschuss für Haushalt und Finanzen über Prüfungserkenntnisse in diesem Bereich, zuletzt im Jahr 2019.

⁵⁰ Subventionsbericht 2019 - 2023, S. 5.

⁵¹ Ohne Zuwendungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie.

Der LRH stellte bei der Prüfung einzelner Fördermaßnahmen u. a. wiederholt fest, dass es bei den Förderungen an klaren Zielvorgaben⁵² und abschließend an Erfolgskontrollen⁵³ fehlte. Erfolgskontrollen sind zwingend erforderlich, um einen wirtschaftlichen und effizienten Mitteleinsatz zu kontrollieren und den Handlungsbedarf für die Zukunft zu definieren. Ferner ergab die Überprüfung von Förderrichtlinien, dass sich Fördertatbestände überschritten⁵⁴, es an ressortübergreifenden Abstimmungen fehlte und Förderungen aus reinen Landesmitteln parallel zu Förderungen des Bundes oder der EU angeboten oder fortgeführt wurden.

Zugleich nahm die Anzahl der Förderinstrumente in vielen Bereichen, wie z. B. im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie in den Bereichen des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes in den letzten Jahrzehnten infolge der zuletzt günstigen finanziellen Entwicklung der Haushalte der EU, des Bundes und des Landes stark zu. Historisch gewachsene Fördermaßnahmen wurden weitgehend unverändert fortgeführt. Zahlreiche neue Förderungen kamen hinzu. Der mit der administrativen Abwicklung der Fördermaßnahmen verbundene Verwaltungsaufwand stieg stark an und führte über die Jahre zu einer dauerhaften Steigerung der Personalausgaben.

Infolge der finanziellen Belastungen durch die Covid-19-Pandemie und nicht zuletzt wegen der Auswirkungen des Brexits dürften sich die finanziellen Rahmenbedingungen in der kommenden EU-Förderperiode absehbar deutlich verschlechtern. Gleichzeitig bleiben die Herausforderungen im Hinblick auf eine Verbesserung des Natur- und Umweltschutzes und im Hinblick auf eine nachhaltige Anpassung der Land-

⁵² Z. B. Jahresbericht 2019, S. 207 „Misslungener Erschwernisausgleich für Grünland“; Jahresbericht 2017, S. 100 „Aktionsprogramm ‚älter, bunter, weiblicher - Wir gestalten Zukunft!‘ - eine kleinteilige und unwirtschaftliche Förderung“; Jahresbericht 2017, S. 107 „Trotz 30 Jahren Anschubfinanzierung - keine zusätzliche interdisziplinäre Frühförderung“.

⁵³ Z. B. Jahresbericht 2019, S. 171 „Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse ohne Erfolgskontrolle“; Jahresbericht 2018, S. 151 „Sprachförderung im Elementarbereich - Konzentration auf das Wesentliche“; Jahresbericht 2018, S. 184, „Förderung des ökologischen Landbaus nicht ordnungsgemäß?“.

⁵⁴ Jahresbericht 2019, S. 94 „Mehrfachförderungen wohlfahrtspflegerischer Aufgaben“.

und Forstwirtschaft an die Folgen des Klimawandels sowie an geänderte gesellschaftliche Erwartungen (z. B. im Bereich des Tierwohls und des Verbraucherschutzes) hoch. Nicht zuletzt ist es Aufgabe des Landes, für die Einhaltung der einschlägigen EU-rechtlichen Vorgaben zu sorgen und Anlastungen der EU (wie bei der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie) durch gezielte Maßnahmen abzuwenden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH, alle laufenden Fördermaßnahmen im Vorfeld der neuen EU-Förderperiode auf den Prüfstand zu stellen und einer umfassenden Erfolgskontrolle zu unterziehen. Angesichts der Vielzahl der bestehenden Herausforderungen für die Zukunft sollte eine ressortübergreifend stärker abgestimmte Prioritätensetzung erfolgen, die sich auf transparente und nachvollziehbare Zielsetzungen konzentriert. Dabei sollte die effektive Ausschöpfung erreichbarer Drittmittel des Bundes und der EU im Vordergrund stehen und eine flankierende Förderung ausschließlich aus Landesmitteln zur Entlastung des Landeshaushalts kritisch hinterfragt werden. Der Mitteleinsatz sollte auf deutlich weniger Fördermaßnahmen konzentriert werden, die eine hohe Wirksamkeit versprechen und den Verwaltungsaufwand nachhaltig reduzieren.

5.2.7 Risiken der Finanzierung von Maßnahmen der Kindertagesbetreuung

Das Land Niedersachsen fördert in einem erheblichen Umfang Maßnahmen der Kinderbetreuung. Die Ausweitung der Beitragsfreiheit, die größere Nachfrage nach Betreuungsplätzen und der gestiegene Betreuungsumfang führten zu einem deutlich höheren Finanzvolumen. Dieses stieg von rd. 1,2 Mrd. € im Haushaltsjahr 2019 auf rd. 1,4 Mrd. € im Haushaltsjahr 2020.⁵⁵ Für die Planungsjahre 2021 bis 2023 wird eine weitere Steigerung auf jährlich rd. 1,6 Mrd. € erwartet.⁵⁶ Der Bund trägt mit Zuweisungen im Rahmen der Investitionsprogramme und mit Mitteln aus dem „Gute-Kita-Gesetz“ (526 Mio. €) zur Finanzierung bei. Die Mittel werden weit überwiegend als Finanzhilfen

⁵⁵ Vgl. Haushaltsplan 2020 – Kapitel 07 74 Tageseinrichtungen für Kinder.

⁵⁶ Vgl. Mittelfristige Planung Niedersachsen 2019 - 2023, S. 89.

nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) sowie in Form von Zuwendungen und ähnlichen Leistungen ohne Rechtsanspruch eingesetzt.

Für die zukünftige Finanzierung ist von erheblichen Risiken auszugehen:

- Die Mitfinanzierung des Bundes nach dem Gute-Kita-Gesetz läuft zum Ende des Jahres 2022 aus. Die Bereitstellung weiterer Bundesmittel ist offen.
- Es ist davon auszugehen, dass weitere Mittel für Maßnahmen zur Schaffung von Krippenplätzen erforderlich sind. Mit der zusätzlich begonnenen Förderung von Betreuungsplätzen für ältere Kinder besteht die Gefahr, dass der Einsatz weiterer Mittel auch für solche Projekte gefordert wird.
- Zudem ist zu erwarten, dass aktuell befristete freiwillige Leistungen, z. B. die Gewährung von Billigkeitsleistungen für die beitragsfreie Betreuung von Kindern in der Kindertagespflege und für die Erhöhung der Finanzhilfepauschalen, dauerhaft zu gewähren sind bzw. von den kommunalen Spitzenverbänden eingefordert werden.

Der zunehmende Finanzierungsbedarf und die Vielfalt der Fördermaßnahmen erfordern es, die für die Betreuung von Kindern maßgebenden Standards und die Förderung des Landes durch entsprechende Regelungen im KiTaG zusammenzuführen, dort auf den notwendigen Umfang zu begrenzen und nur in Ausnahmefällen zusätzliche freiwillige Leistungen zu gewähren. Eine solche Konzentration auf das Wesentliche ist in jedem Fall effizienter als die derzeitige für alle Beteiligten unübersichtliche und kaum nachvollziehbare „Förderstruktur“.

5.2.8 Lehrkräfte von administrativen Aufgaben entbinden

Im Schulbereich stieg die Zahl der Lehrkräfte auch in den vergangenen Jahren stetig. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der Pädagoginnen und Pädagogen, die nicht vor der Klasse stehen, im Zeitraum 2008 bis 2018 von 9,05 % auf 15,5 %.⁵⁷ Dies entspricht einem Volumen von 10.000 Vollzeiteinheiten. Ein wesentlicher Anteil der nicht originär unterrichtlichen Tätigkeiten bezieht sich auf administrative Aufgaben, die auch von Verwaltungspersonal wahrgenommen werden könnten.

Der LRH regt an, das gegenwärtige System der Gewährung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden umfassend zu evaluieren. Ziel muss es sein, Lehrkräfte, die administrative Tätigkeiten ausüben, durch Verwaltungspersonal zu ersetzen. Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob auch die Fachberatung für neue Technologien zumindest teilweise von Beschäftigten mit einer insoweit einschlägigen Berufsausbildung übernommen werden kann.

Hildesheim, 25.05.2020

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. v o n K l a e d e n

S e n f t l e b e n

P a l m

V o l l m e r

M a r k m a n n

Dr. L a n t z

⁵⁷ Rechnerischer Anteil der nicht für Unterricht genutzten Regelstunden sämtlicher Lehrkräfte an allgemein bildenden Schulen in den Jahren 2008 und 2018 lt. Haushaltsplamentwurf für das Haushaltsjahr 2020: Vorwort zum Einzelplan 07 (Kultusministerium), Tabelle F.