



Niedersächsischer Landesrechnungshof: Hohe Investitionsbedarfe in Nds Richtiges, aber wenig Neues – LRH zwischen Aufgabenerfüllung und Opposition

1. LRH-kritisiert zu geringe Investitionen in Niedersachsen

Unmittelbar vor der Wahl des EU-Parlaments veröffentlichte der Landesrechnungshof Niedersachsen (LRH) am 05.06.2024 seinen Jahresbericht 2024. Neben anderen Untersuchungen wurde hier festgestellt, dass das Land Niedersachsen seine Substanz nicht hinreichend unterhält.

Der LRH untersuchte den Zustand der öffentlichen Infrastruktur in den Bereichen

- Landesstraßen, Brücken und Radwege,
- Wasserwirtschaftliche Anlagen,
- Staatlicher Hochbau und
- Entwicklung der Kliniken und der Hochschulmedizin.

Ergebnis: das Land investiert zu wenig um die Substanz des öffentlichen Vermögens hinreichend zu erhalten.

„Dies beeinträchtigt nicht nur deren Nutzbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger, sondern gefährdet auch die wirtschaftliche Entwicklung des Landes.“ (LRH (2024), S. 59)

Diese Befunde sind richtig, aber nicht neu. Sie wurden bereits verschiedentlich vorgetragen.¹ Hilfreich ist hingegen die Detaillierung dieser Defizite (sowie weitere Hinweise auf Planungs- und Steuerungsdefizite). Sie decken sich grundsätzlich auch z.B. mit den Erkenntnissen des KfW-Kommunalpanels 2024, das die Investitionsbedarfe allein in den Kommunen auf 186 Mrd. EUR schätzt. Das waren 11% mehr als im Vorjahr. Auch die Schwerpunkte der Rückstände (Schulen und Straßen) und Ursachen (fehlende Finanzierung, Personalmangel in der Bauverwaltung, fehlende Baukapazitäten) sind identisch.² Auch das gewerkschaftsnahe Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (iw) haben in einer gemeinsamen (!) Studie einen öffentlichen Investitionsbedarf auf 10 Jahre von knapp 600 Mrd EUR ausgemacht.³

Dies verweist auf unzureichende öffentliche Investitionen in Deutschland und ist kein spezifisch niedersächsisches Problem.

„Kein EU-Land investiert so wenig in seine öffentliche Infrastruktur wie Deutschland.“⁴

Zudem beschränkt sich der Bericht des LRH auf die „Herausforderung von enormem Ausmaß – dem Sanierungs- und Investitionsstau.“ Außer Betracht bleiben viele weitere ‚Herausforderungen‘ wie Demografie, Digitalisierung und Dekarbonisierung jenseits der Landesliegenschaften. Diese erfordern Land zusätzlich große öffentliche Investitionen oder Investitionsförderungen. Hinzu kommt, dank Schuldenbremse⁵ die Tilgung der Coronaschulden ab 2024.

Der Feststellung und Forderung des LRH ist zuzustimmen,

„dass die „nur sehr eingeschränkte Darstellung des Vermögens in der Haushaltsrechnung (den) Anforderungen nicht gerecht (wird). Aus Sicht des LRH ist es erforderlich, dass der Haushaltsgesetzgeber künftig eine verlässliche Übersicht zur Entwicklung und zur Struktur des Landesvermögens erhält. Dies ist derzeit nicht der Fall. Der LRH fordert das Land daher auf, für die Vermögensnachweisung eine dementsprechende Zielvorstellung zu entwickeln. Die Zielvorstellung ist mit einer Gesamtkonzeption einschließlich einer mittelfristigen Umsetzungsplanung zu verbinden.“ (LRH (2024), S. 35)

Für eine mittelfristige Umsetzungsplanung sei das Vorbild des "Infrastrukturmodernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein" (IMPULS) verwiesen, in dem seit 2015 alle zwei Jahre der Investitionsbedarf des Landes auf 10 Jahre festgestellt wird. Das Land schafft hierdurch Transparenz über Bedarfe sowie der gedeckten und ungedeckten Finanzierung.⁶

Für eine Vermögensrechnung sei das Beispiel Sachsen genannt⁷, die aber auch nur dazu führt, dass der dortige Rechnungshof stetig die Überschuldung des Landes feststellt.⁸ Weitergehend wären Überlegungen zur Doppik auf Landesebene.⁹

2. Die Feststellungen (Zusammenfassung)

Landesstraßen, Brücken und Radwege

„Das Land stellt der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr zu wenig Geld zur Verfügung. Sie kann damit die sanierungsbedürftige Verkehrsinfrastruktur nicht vor einer weiteren Verschlechterung bewahren.“ (LRH (2024), S. 63)

Der Straßenzustand hat sich nach den Untersuchungen des Niedersächsischen Landesamts für Straßenbau und Verkehr

¹ Z.B. KG (2021a), KG (2021b)

² KfW (2024)

³ Dullien, S.; Gerards Iglesias, S.; Hüther, M.; Rietzler, K. (2024)

⁴ Rösel/Wolfsson (2022), S. 529. Vom LRH (2024) genannte Quelle.

⁵ KG (2019)

⁶ https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/i/infrastruktur-programm_impuls/Programmbeschreibung.html

⁷ Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023)

⁸ Sächsischer Rechnungshof (2023): S. 27 ff.

⁹ Arbeitskreis Staatsreform (2024), S. 8/9

(NLStBV) von 2015 bis 2020 verschlechtert. So sei der Anteil von mittlerem bis schlechtem Zustand von 40 auf 42% gestiegen.

Im Vergleich mit anderen Bundesländern ist dies aber leider kein schlechter Wert, da die Unterfinanzierung der Infrastruktur in Deutschland keine niedersächsische Besonderheit ist.

Sachsen: „Bei rund 45 Prozent des (...) Staatsstraßennetzes sind aufgrund des schlechten Zustandes bauliche oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen erforderlich. Weitere rund 20 Prozent des Netzes bedürfen einer intensiven Beobachtung.“¹⁰

NRW: „Im Rahmen der letzten Zustandsbewertung von 2017 wurden 58 Prozent der Landesstraßen als schlecht und sehr schlecht eingestuft und sind damit ‚behandlungsbedürftig‘.“¹¹

Der LRH konstatiert eine Unterdeckung von 158 Mio. EUR für 2025-2027. Bei Berücksichtigung der bisherigen Preissteigerungen sogar 210 Mio. EUR.

Wasserwirtschaftliche Anlagen

„Das Land investierte über viele Jahre zu wenig in seine wasserwirtschaftlichen Anlagen. Parallel wachsen mit dem Klimawandel die Anforderungen an die Anlagen.“ (LRH (2024), S. 69)

Ähnlich wie der volkswirtschaftliche Kapitalstock Deutschlands¹², insbesondere der Bauten, veraltet offenbar auch der wasserwirtschaftliche Kapitalstock in Niedersachsen.

„Im Herbst des Jahres 2023 schätzte die Landesregierung die Investitionsbedarfe im Küstenschutz für die nächsten zehn und 20 Jahre auf 822 Mio. € bzw. 2.085 Mio. €. Für den Hochwasserschutz schätzte sie die Investitionsbedarfe für die nächsten zehn und 20 Jahre auf 481 Mio. € bzw. 1.221 Mio. €.“ (LRH (2024), S. 72)

Die hierfür vorgesehenen Mittel in der Finanzplanung nennt der Bericht leider nicht.

Staatlicher Hochbau

„In den vergangenen zehn Jahren hat sich der Sanierungsstau bei Landesgebäuden bemessen an den festgestellten Schäden mehr als verdreifacht.“ (LRH (2024), S. 74)

Das Staatliche Baumanagement Niedersachsen (SBN) schätzt demnach den aufgelaufenen Sanierungsbedarf der **landeseigenen Gebäude** auf 1,1 Mrd. EUR (2024), darunter 830 Mio. EUR für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr (Brandschutz u.ä.). Belastend wirken hier auch die hohen Baupreissteigerungen.

Ergänzend besteht an **Hochschulgebäuden** ein vom LRH hochgerechneter Sanierungsbedarf von derzeit 750 Mio. EUR. Dem stehe ein jährlicher Etat im MWK von nur 35,5 Mio. EUR gegenüber. Hinzu kommen aus Sondervermögen 270 Mio. EUR, die aber nur schleppend genutzt werden. Dies verweise, laut LRH, auf Steuerungsprobleme. Die Landeshochschulkonferenz (LHK) schätzt den Bedarf sogar noch höher ein:

„... wird für die niedersächsischen Hochschulen der Gesamtbedarf für Sanierungen, Modernisierungen und Bestandserweiterungen auf 4,3 Milliarden Euro beziffert.“¹³

Leider geht der Bericht des LRH nicht auf den im März 2024 zwischen Landesregierung und Hochschulen abgeschlossenen „Hochschulentwicklungsvertrag 2024 – 2029“ ein, der finanzielle Verbesserungen für Bau- und Klimaschutzinvestitionen für die Hochschulen vorsieht.¹⁴

Sanierungsbedarf **Außenanlagen**: geschätzt 51 Mio. EUR.

Zur Erreichung einer **klimaneutralen Landesverwaltung** bis 2035 sind geschätzt 1,8 Mrd. EUR zu investieren. Dem steht bislang nur ein Sondervermögen mit 321 Mio. EUR gegenüber. Diesem sollen ab 2025 21 Mio. EUR jährlich zugeführt werden. Damit ergibt sich bis 2035 ein verfügbares Volumen von 531 Mio. EUR, mithin 1,27 Mrd. EUR zu wenig.

Fazit: bis 2035 muss das Land Niedersachsen 3,6 Mrd. EUR in die bauliche und Klimasanierung seiner Gebäude investieren. Derzeit sind hierfür aber erst 1,9 Mrd. EUR eingeleitet.¹⁵

Entwicklung der Kliniken und der Hochschulmedizin.

„Der von den Krankenhäusern angemeldete Investitionsbedarf wuchs im Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2018 auf fast das Dreifache an. Auch die aktuell geplanten Erhöhungen der Fördervolumina werden weder den Bedarf decken noch den Investitionsstau abbauen können.“ (LRH (2024), S. 98)

Seit 2002 betragen die Fördermittel für Baumaßnahmen an Krankenhäusern über zwei Jahrzehnte unverändert 120 Mio. EUR/Jahr. Hinzu kamen Mittel aus den Krankenhausstrukturfonds. Der LRH ermittelt einen aktuellen Bedarf von 560 Mio. EUR/Jahr bei unverändertem Bestand. Die Landesregierung plant ab 2025 Investitionsmittel in Höhe von 305 Mio. EUR bereitzustellen. Bei Fortbestand eines hohen Investitionsstaus (3-6 Mrd. EUR¹⁶) deckt dies die Bedarfe nur zu 55%. Hinzu kommen weitere hohe Investitionskosten zur Umsetzung der Strukturreform(en) im Krankenhauswesen.

In der Hochschulmedizin (MHH, UMG) sind Investitionsbedarfe in die Bestandgebäude in Höhe von 800 Mio. EUR auf zehn Jahre ungedeckt.

3. Einschätzung des Berichts

Der LRH präsentiert sich öffentlich als Gegenspieler der Landesregierung und ist damit naturgemäß im Spielfeld der Politik. Dies ist einerseits der Natur der Sache geschuldet, andererseits im Konflikt mit der vorpolitischen Aufgabe des LRH. Die zudem oft effekthascherisch formulierten Pressemeldungen bei denen aus sachlichen Feststellungen auch schon mal Politikempfehlungen werden, können dann vielleicht auch die unzureichende Aufmerksamkeit erklären, über die sich die LRH-Präsidentin wohl beklagte.¹⁷

Wenn der LRH mehr Aufmerksamkeit wünscht und mehr als Berater wahrgenommen werden will, was wünschenswert wäre, dann muss er weniger Opposition sein wollen und sich auch

¹⁰ Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr: (2018), S. 7 Die Kritik des dortigen Rechnungshofes klingt ähnlich.

¹¹ Bielinski/Brandt/Windels (2023), S. 28

¹² Michelsen/Junker (2023)

¹³ LHK (2020), Vorwort

¹⁴ <https://www.lhk-niedersachsen.de/aktuelles/aktuelles/hochschulentwicklungsvertrag-2024-2029>

¹⁵ LRH (2024), S. 79

¹⁶ vgl. LRH (2024), S. 101

¹⁷ Rundblick, 06.06.2024

stärker auf die Bedingungen der Politik einlassen und auch für Lösungsansätze offener sein.

Der LRH lässt die Frage der erweiterten Finanzierung von Investitionen offen. Es ist auch nicht seine Aufgabe. Doch es fällt auf, dass der LRH, wie andere Landesrechnungshöfe auch, eigentlich immer auf der fiskalkonservativen Seite stehen, wenn es darum geht erweiterte Finanzierungsspielräume zu nutzen. Die Schuldenbremse müsse sein und ihre Ausgestaltung könne kaum streng genug sein.¹⁸ Staatsschulden seien zu vermeiden und möglichst zu tilgen. Warum? Immerhin erkennt der LRH an, dass unterlassene Investitionen künftige Generationen genauso belasten wie die Staatsverschuldung.

„Wenn das Land Ersatzinvestitionen vernachlässigt und notwendige Instandhaltungen unterlässt, findet ein Werteverzehr statt. Das Vermögen sinkt. Dies stellt neben der Verschuldung eine zusätzliche Belastung späterer Generationen dar.“ (LRH (2024), S. 59/60)

Es entsteht das Dilemma steigender Verpflichtungen trotz Sparens (oder besser gesagt aufgrund des Sparens):

„Obwohl die Landesregierung aktuell Schulden tilgt, wachsen die finanziellen Belastungen indirekt weiter an. Unterlassene Sanierungen der landeseigenen Gebäude sowie der übrigen Infrastruktur führen zu einem Werteverzehr und zu weiteren monetären Verpflichtungen des Landes.“ (LRH (2024), S. 74)

Noch deutlicher von anderer Stelle:

„Nicht zu sanieren ist schlimmer als Schulden machen.“¹⁹

Falsch wäre es auch, zu kurz zu springen, mit dem Versuch einer Finanzierung nur durch eine Umverteilung im System:

„Zu den Nebeneffekten dieser problematischen Entwicklung zählt es obendrein, dass bei manchen politischen Akteuren der Eindruck entsteht, es sei genügend Geld ‚im System‘.“ (LHK (2020), Vorwort)

Es ist mindestens eine Abwägungsfrage zwischen Investition und Verschuldung. Wenn aber, wie der LRH selbst berichtet, die Kreditkosten deutlich unter den Preissteigerungen für die Bauinvestitionen liegen, ist warten teuer. Das vom LRH hochgehaltene Prinzip der Wirtschaftlichkeit würde hier zu vorgezogenen, kreditfinanzierten Investitionen zur Substanzerhaltung oder für den Klimaschutz raten.

Ökonomisch werden Staatsdefizite heute überwiegend anders bewertet:

„Die Ökonomik der Defizite hat sich gewandelt.“ „Wirtschaftslehrbücher lehren, dass Staatsdefizite die Zinssätze erhöhen, private Investitionen verdrängen und alle ärmer machen. Ein Abbau der Defizite hingegen senkt die Zinssätze und spornt produktive Investitionen an. (...) Heute (...) sind die langfristigen Realzinsen auf die Staatsverschuldung viel niedriger. (...) Diese niedrigen Zinssätze (...) gingen der Krise voraus und scheinen in einer Reihe von tieferen Kräften zu wurzeln, darunter eine geringere Investitionsnachfrage, höhere Sparquoten und eine zunehmende Ungleichheit. (...) bedeutende

Unternehmen halten große Mengen an Bargeld in ihren Bilanzen. Niemand behauptet ernsthaft, dass die Kapitalkosten die Unternehmen davon abhalten, Investitionen zu tätigen. Eine Senkung des Defizits wird also kaum private Investitionen anregen.“²⁰

4. Handlungsempfehlungen für die Landespolitik

Aus den Feststellungen des LRH und den obigen Ergänzungen lassen sich einige Empfehlungen für die Niedersächsische Landespolitik zur erweiterten Finanzierung von dringend gebotenen öffentlichen Investitionen ableiten:

1. Vordringlich ist eine Reform der **Schuldenbremse** auf Bundes- und Landesebene.
2. Öffentliche und kreditfähige **Investitionsgesellschaften** können zur Schließung der Investitionslücke beitragen.²¹
3. Die **NBank** muss zu einer Investitionsbank weiter ausgebaut werden.²²
4. Die **Einnahmehasis** des Landes sollte gestärkt werden (Steuervollzug, Abbau Steuervermeidung/-flucht, Steuererhöhungen).

Quellen

Arbeitskreis Staatsreform (2024): Positionspapier Zukunftsorientierte Haushaltsführung in der Zeitenwende, Mai 2024

Bielinski, J.; Brandt, A.; Windels, T. (2023): Investieren jetzt! Für Klimaschutz, Demokratie und soziale Gerechtigkeit in NRW, Studie im Auftrag des DGB Bezirk NRW, September 2023

Dullien, S.; Gerards Iglesias, S.; Hüther, M.; Rietzler, K. (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse, Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IMK Policy Brief Nr. 168, Mai 2024

Furman, J., Summers, L.H. (2019): Who's Afraid of Budget Deficits, Foreign Affairs, März/April 2019

LHK (2020): Landeshochschulkonferenz Niedersachsen, Bericht und Empfehlungen zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen, Gutachten, März 2020

LRH (2019): Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht 2019, Juni 2019

LRH (2024): Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht 2024, Juni 2024

KfW (2024): Kreditanstalt für Wiederaufbau, Kommunalpanel 2024, Mai 2024

KG (2019): Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord, Standpunkt 01 – Schuldenbremse – eine fiskalpolitische Selbstentmachtung, Anmerkungen zur Verankerung der Schuldenbremse in der Niedersächsischen Verfassung, 21.05.2019

KG (2021a): Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord, Standpunkt 02 NDS 2030: Heute investieren, um morgen besser zu leben!,

Umwandlung des Landesamts für Bau und Liegenschaften (NLBL) in eine kreditfähige Anstalt öffentlichen Rechts (s. Koalitionsvertrag S. 116, auch: <https://www.rundblick-niedersachsen.de/heere-plant-investitionsgesellschaft-die-eigenstaendig-kredite-aufnehmen-kann/vom-18.03.2024>). Hierzu auch KG (2021b).

²² KG (2021c)

¹⁸ LRH (2019), S. 21 ff.

¹⁹ Harald Kraus, Vorsitzender ACE Baden-Württemberg (Quelle: <http://www.strassen.gruene-landtag-bw.de/xl.html>)

²⁰ Furman, J.; Summers, L.H. (2019), S. 94 bzw. 84/85 (eigene Übersetzung).

²¹ In Niedersachsen z.B. durch die Wohnraum Niedersachsen (<https://wohnraum.niedersachsen.de/startseite>) und die

Finanzpolitik in Niedersachsen zwischen Investieren und Konsolidieren, 29.01.2021

KG (2021b): Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord, Standpunkt 05 – Wahlkampf 2021 – Öffentliche Investitionen sind nötig und möglich!, 17.06.2021

KG (2021c): Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord, Standpunkt 03 - Die NBank ist zu klein – Niedersachsen bleibt unter seinen Möglichkeiten, 09.03.2021

Michelsen, C., Junker, S. (2023): Alternder Kapitalstock: Wettbewerbsfähigkeit steht auf der Kippe, MacroScope Pharma, Verband forschende Arzneimittelhersteller, Mai 2023

Rösel, F.; Wolfson, J. (2022): Chronischer Investitionsmangel – eine deutsche Krankheit; in: Wirtschaftsdienst, Juli 2022

Sächsischer Rechnungshof (2023): Jahresbericht 2023, Band II, Dezember 2023

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023): Vermögensrechnung 2022 des Freistaates Sachsen, November 2023

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2018): Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030

Verantwortlich: **Torsten Windels**, Dorfmarkhof 38, 30625 Hannover

Hinweis:

Die **Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord** ist Teil der Keynes-Gesellschaft (www.keynes-gesellschaft.de).

Das Ökonomen-Netzwerk tauscht sich zu wirtschaftstheoretischen und -politischen Fragen aus, organisiert oder beteiligt sich an Diskussionsveranstaltungen und veröffentlicht auch Stellungnahmen. Dies können auch Autorenbeiträge sein, die nicht unbedingt der Meinung aller Mitglieder entsprechen müssen.

Standpunkte der Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord:

01 – Schuldenbremse – eine fiskalpolitische Selbstentmachtung, Anmerkungen zur Verankerung der Schuldenbremse in der Niedersächsischen Verfassung, 21.05.2019

02 – NDS 2030: Heute investieren, um morgen besser zu leben!, Finanzpolitik in Niedersachsen zwischen Investieren und Konsolidieren, 29.01.2021

03 - Die NBank ist zu klein – Niedersachsen bleibt unter seinen Möglichkeiten, Die Landesentwicklung sollte auch durch eine Aufwertung der NBank unterstützt werden, 09.03.2021

04 – Finanzminister Hilbers sucht Rat. Aber am falschen Ort! Warum Südkorea und Marktradikalität keine Vorbilder sind, 14.04.2021

05 – Wahlkampf 2021 – Öffentliche Investitionen sind nötig und möglich!, 17.06.2021

06 – Investieren statt Sparen – Was ist solide in der Finanzpolitik?, 12.07.2021

07 – Was kostet Klimaneutral bis 2045? Niedersachsen muss 2,15 Mrd EUR jährlich investieren!, 01.06.2022

08 – Niedersächsischer Landesrechnungshof: Hohe Investitionsbedarfe in Nds, Richtiges, aber wenig Neues – LRH zwischen Aufgabenerfüllung und Opposition, 11.06.2024