

**Mitteilung des Senats vom 10. September 2002****Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung in der Freien Hansestadt Bremen  
– Erfahrungsbericht –  
hier: Bewertung der Stellungnahme des Gesamtpersonalrates für das Land und  
die Stadtgemeinde Bremen****A. Ausgangssituation**

A.1 Der Senat hat auf seiner Sitzung am 6. August 2002 den Erfahrungsbericht zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung in der Freien Hansestadt Bremen und eine Mitteilung des Senats und deren Weiterleitung an die Bürgerschaft (Landtag) beschlossen.

Der Gesamtpersonalrat hat den Entwurf des Erfahrungsberichts zur Kenntnis erhalten. Da die zur Sitzung des Senats angekündigte Stellungnahme noch nicht vorlag, hat der Senat angekündigt, diese nach Erhalt der Bürgerschaft (Landtag) als Anlage zur Mitteilung des Senats nachzureichen. Der Gesamtpersonalrat hat jetzt mit Schreiben vom 19. August 2002 zum Erfahrungsbericht Stellung genommen und dieses den Mitgliedern des Senats und der Bürgerschaft (Landtag) direkt übermittelt. Die Stellungnahme des Gesamtpersonalrates ist als Anlage 1 beigefügt.

A.2 Die Stellungnahme des Gesamtpersonalrates kann nicht ohne Kommentierung und Richtigstellung in der Sache bleiben. Der Senat übermittelt daher nachfolgend seine Position zur Stellungnahme des Gesamtpersonalrates zum Erfahrungsbericht zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung in der Freien Hansestadt Bremen mit der Bitte um Kenntnisnahme.

**B. Position des Senats zur Stellungnahme des Gesamtpersonalrates zum Erfahrungsbericht****B.1 Vorbemerkungen**

Der Gesamtpersonalrat hat von Beginn an den Prozess zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung inhaltlich wie formell abgelehnt und, die Sanierungsnotwendigkeit nie akzeptiert.

- Der Grunddissens ist bereits in dem Neuordnungsprozess der Aufgabendurchführung und Investitionsfinanzierung in den Aufgabenfeldern Landesentwicklung, Kulturförderung und Liegenschaftswesen in der letzten Legislaturperiode deutlich geworden; ebenso in den Diskussionen in der Verwaltungsreformkommission. Die Vorgaben der Bürgerschaft (Landtag) und des Senats zur Sanierung der bremischen Haushalte wurden und werden vom Gesamtpersonalrat nicht mitgetragen. Dieser Grunddissens wird auch in der jetzigen Stellungnahme des Gesamtpersonalrates deutlich.
- Der Gesamtpersonalrat hat sich dabei ideologisch-grundsätzlich gegen Aufgabenwahrnehmungen in privaten Rechtsformen gewandt und das Ziel der Senatspolitik missdeutet als „Überantwortung öffentlicher Aufgaben auf Bürgerinnen und Bürger, gemeinnützige Einrichtungen und

profitorientiert arbeitende Unternehmen“. Ziel der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung ist aber tatsächlich eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, die diese in die Lage versetzt, trotz der zu erbringenden Sparleistungen die öffentlichen Dienstleistungen bürgerfreundlich und zugleich effizient, anzubieten (vergl. auch Ziffer 2 des Erfahrungsberichts). Durch die strikte Ausrichtung der öffentlichen Funktionen auf Tragfähigkeit und Bedarf und die Umschichtung bzw. Senkung der Ausgaben und Steigerung der Einnahmen soll eine finanzwirtschaftliche Konsolidierung mit dem vorläufigen Ziel eines verfassungsgemäßen Haushalts erreicht werden. Diese zwingend gebotene Sanierung der Landesfinanzen wird zugleich offensiv gewendet in eine Innovationsstrategie zur Stärkung des Standorts Bremen, die durch Investitionen, aber eben auch durch die leistungsfähige und moderne Verwaltung dazu beiträgt, dass Einwohner gewonnen, Arbeitsplätze geschaffen und Unternehmen gehalten werden. Insofern sind auch Formen der Privatisierung bei den Sanierungsanstrengungen unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Flexibilität stets in die Prüfungen einzubeziehen.

- Außerdem hatte der Gesamtpersonalrat unter Hinweis auf die Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes (PVG) die Mitbestimmung in jeder einzelnen Phase des Neuordnungsprozesses gefordert. Er hat dazu erfolglos vor dem Verwaltungsgericht geklagt. Die gegen den ablehnenden Beschluss des Verwaltungsgerichts eingelegte Beschwerde beim Obergericht wurde nach Erörterung vor dem Gericht vom Gesamtpersonalrat zurückgezogen.

Der Senat hat sich während des gesamten Reformprozesses um ein gutes und sachliches Verhältnis zur Interessenvertretung bemüht, das in der Stellungnahme des Gesamtpersonalrates nicht korrekt wiedergegeben wird. Der Senat weist darauf hin, dass

- der Vorsitzende des Gesamtpersonalrates bereits bei der Ausschreibung und der Auswahl des Beratungsunternehmens beratend an den Sitzungen der Staatsrätelenkungsgruppe teilgenommen hat; im Übrigen ebenso wie der Präsident des Rechnungshofes. In den anderen übergreifenden Gremien haben ebenfalls jeweils Vertreter des Gesamtpersonalrates teilgenommen.
- in den Projekten in den Ressorts und Dienststellen zahlreiche Vertreter der örtlichen Personalräte und der dortigen Beschäftigten teilgenommen haben. Nach den dortigen Erfahrungen haben diese den Prozess in der Regel auch positiv und teilweise hoch engagiert begleitet sowie konstruktiv mitgearbeitet.
- sobald konkrete Maßnahmen eingeleitet werden sollten, die Mitbestimmungsrechte des jeweiligen Personalrates selbstverständlich beachtet wurden.
- der Gesamtpersonalrat die politischen Vorgaben zur Disposition stellen und der Mitbestimmung unterwerfen wollte. Das konnten die Vertreter des Senats nicht akzeptieren; das Verwaltungsgericht hat diese Rechtsposition bestätigt.

Der Senat weist weiter darauf hin, dass der bremische Sanierungskurs nicht einzigartig ist, sondern dass auch andere Bundesländer und Kommunen gleichgerichtete Strategien beschreiten. Als Beispiel ist das Konsolidierungskonzept 2003 bis 2007 des Landes Niedersachsen als Anlage 2 beigefügt.

## B.2 Urteil des Staatsgerichtshofes der Freien Hansestadt Bremen

Die Interpretationen des Gesamtpersonalrates zum Urteil des Staatsgerichtshofes sind so nicht zutreffend. Dieser hat sich über Quantitäten nicht geäußert, er hat vielmehr festgestellt, dass

- die parlamentarische Verantwortung der Mitglieder des Senats und des Senats insgesamt eine umfassende Rechts- und Fachaufsicht über die Beliehenen verlangt.

- die im Gesetz vorgesehenen Instrumente der Fachaufsicht und der Weisungsbefugnis gegenüber den Beliehenen effektiv genutzt werden müssen. Als Mindestanforderung bezeichnet das Gericht „die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Personalstellen in der öffentlichen Verwaltung und deren Besetzung mit Amtswaltern, die die Aufsichts- und Weisungsrechte des verantwortlichen Mitglieds des Senats sachgerecht und kontinuierlich ausüben können“.
- die Rechtsbeziehungen zwischen Senat und Beliehenen so zu gestalten sind, dass der Senat nicht durch private Rechte der Gesellschaft und der Gesellschafter in seinen Möglichkeiten beschränkt wird, auf die beliehenen Unternehmen einzuwirken.

Diese Bedingungen werden vom Senat selbstverständlich beachtet.

### B.3 Wahrung der Interessen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei dem Neuordnungsprozess

Die extreme Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen erfordert einschneidende Maßnahmen, um bis 2005 einen verfassungskonformen Haushalt erreichen zu können. Hierbei sind in allen Bereichen, teilweise auch schmerzliche Einschnitte erforderlich. Davon werden auch Beschäftigte betroffen sein. Der Senat hat jedoch immer wieder darauf hingewiesen, dass zur Erreichung der Personalzielzahl beschäftigungspolitisch auf die Abschöpfung der Fluktuationsrate gesetzt werde, dass keiner um seinen Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst fürchten muss, dass nicht beabsichtigt sei, betriebsbedingte Kündigungen auszusprechen und dass Besitz- und Rechtsstände gesichert bleiben. Er hat aber auch immer wieder darauf hingewiesen, dass er im Gegenzug eine erhöhte Flexibilität und Mobilität bei einer ggf. notwendigen Veränderung der übertragenen Aufgaben und Zuständigkeiten sowie der Arbeitsstätte erwartet.

Der vom Gesamtpersonalrat unterstützte Prozess der inneren Verwaltungsmodernisierung mit dem Ziel, effiziente, leistungsfähige und demokratisch kontrollierbare öffentliche Dienste in Bremen zu erhalten und weiter zu entwickeln, wird vom Senat entschieden vorangetrieben. Damit alleine jedoch lässt sich der schwierige Weg der Haushaltssanierung und der Wahrung der Selbständigkeit des Landes Bremen nicht umsetzen.

Die Bestimmungen des PVG werden vom Senat selbstverständlich beachtet. Das schließt im Einzelfall aber nicht aus, dass Dienststellenleitung und Personalvertretung unterschiedlicher Auffassung sind und nach den Regeln des PVG über Schlichtung, Einigungsstelle und ggf. Letztentscheidung des Senats die Angelegenheit geklärt wird.

### B.4 Der Reformprozess als Chefsache

Im Erfahrungsbericht wird dargelegt, warum der Reformprozess bewusst zur Chefsache erklärt worden ist, ohne darum „zentralistisch“ organisiert zu sein. Gerade in der zentralen Koordinierungsfunktion liegt ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den bisherigen Neuordnungsprozess. Die zentralen Projektgremien haben koordinierende und initiiierende Funktionen; außerdem haben sie sich mit übergreifenden Fragestellungen beschäftigt; die einzelnen Projekte und ressortbezogenen Veränderungsprozesse wurden und werden vorrangig von den Ressorts in dezentraler Verantwortung durchgeführt.

Der Senat weist darauf hin, dass es bei allen Veränderungsprozessen auch darauf ankommt, dass sich die jeweiligen „Chefs“ an die Spitze des Reformprozesses setzen und von der Notwendigkeit und von den Chancen selbst überzeugt sind. Dies ist bei dem jetzigen Neuordnungsprozess besonders deutlich geworden.

### B.5 Bewertung der finanzwirksamen Effekte des Neuordnungsprozesses

Mit der gewählten Organisation des Prozesses der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung wurde, die erforderliche Infrastruktur für die konsequente Fortführung der Sanierung der Haushalte und der Zukunftssicherung

der Freien Hansestadt Bremen geschaffen. Eine bloße Gegenüberstellung der eingesetzten Mittel für die externe Beratung und der aufgrund der Beratungsleistung eingeleiteten Maßnahme würde eine „Scheingenauigkeit“ darstellen.

Objektiv lässt sich nicht kausal zuordnen, welche fiskalische Auswirkungen bei den einzelnen Maßnahmen speziell auf die Beratungsleistung der Beratungsfirma Roland Berger zurückzuführen sind. Durch den Einsatz der externen Beratung konnten die Vorhaben generell mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auf den bremischen Haushalt schnell auf den Weg gebracht werden. Alleine durch die Gründung von BremenPorts wird z. B. ein langfristiges Einsparpotenzial von 12,5 Mio. € erwartet.

Die von der Beratungsfirma Roland Berger aufgezeigten Einsparpotenziale bzw. Einnahmeverbesserungen sind bereits – soweit schon in den Jahren 2002/2003 realisierbar – von den Ressorts zur Einhaltung der engen Eckwertvorgaben bei der Aufstellung der Haushalte berücksichtigt worden. Damit konnten auch für diese beiden Jahre die Sanierungsaufgaben erfüllt werden. Die mit Beteiligung der Beratungsfirma Roland Berger eingeleiteten Ressortstrategien zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung haben dazu beigetragen, dass die engen Vorgaben des Sanierungssicherungsgesetzes eingehalten werden konnten.

Um im Jahr 2005 einen verfassungskonformen Haushalt aufstellen und die aktuelle Deckungslücke im konsumtiven Haushalt („Betriebshaushalt“) von ca. 445 Mio. € im Haushalt 2002 und ca. 397 Mio. € in 2003 (ohne Berücksichtigung der aufgrund der Kompensationszusage des Bundes rechnerisch abzusetzenden steuerrechtsbedingten Mindereinnahmen in Höhe von 184 Mio. € in 2009 und 207 Mio. € in 2003) durch Einnahmeerhöhungen und Ausgabenabsenkungen schließen zu können, sind von den Ressorts umfassende Umbaustrategien entwickelt und die erforderlichen Umsetzungsschritte in die Wege geleitet worden. Dieser Weg konnte mit Hilfe des Neuordnungsprozesses erfolgreich beschrritten werden.

#### B.6 Beitrag der Aufgabenwahrnehmung in privaten Rechtsformen zum Erfolg der Haushaltssanierung

Einen wesentlichen Schritt zur Verwirklichung effizienter Umbaustrategien stellen die Maßnahmen zur Entwicklung privater Rechtsformen beim Angebot öffentlicher Dienstleistungen dar. Parallel dazu wurde und wird Schritt für Schritt eine Transparenz über die verschiedenen Gesellschaften in ihren Rechtsformen hergestellt, die zuvor in der Ämterstruktur so nicht überall gegeben war. Insgesamt ist die Klarheit über den Landeshaushalt im Zuge der Sanierungspolitik durch ein ausführliches, differenziertes und aktuelles, zwischenjähriges Berichtswesen deutlich verbessert worden. Von „einem Dickicht unüberschaubarer Gesellschaften“ kann keine Rede sein.

Die privaten Rechtsformen führen dazu, dass auf der Basis der Transparenz und Zurechenbarkeit der Kosten betriebswirtschaftlich sinnvolle Entscheidungen getroffen werden können. Ziel der Maßnahmen ist es, eine erhöhte, dem allgemeinen benchmarking entsprechende Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Dienstes – insbesondere auch durch Abbau von Besserstellungen – zu erreichen. Eine „Aufblähung des Verwaltungsapparates“ wäre das ganze Gegenteil davon und findet deshalb auch nicht statt.

#### B.7 Beratung aus einer Hand durch die Beratungsfirma Roland Berger & Partner

Die Grundsatzentscheidung für diesen schwierigen Neuordnungsprozess eine „Beratung aus einer Hand“ zu nutzen, hat sich als positiv erwiesen. Die externe Unterstützung hat die erforderliche (auch terminliche) Stringenz und Ernsthaftigkeit in die Debatte gebracht und bei der Erarbeitung von Ressortstrategien sowie bei ressortinternen Projekten wesentliche Hilfestellungen geleistet. Hierbei wurden insbesondere das Innovationspotenzial der Mitarbeiter gebündelt, die Ideen der Mitarbeiter aufbereitet und soweit möglich in den weiteren Prozess eingebunden. Die Begleitung des Reformprozesses war von Beginn an daraufhin angelegt, die Ressorts möglichst schnell in die Lage zu setzen, den Prozess der Innovation und Sanierung eigenverantwortlich durchzuführen. Das hat sich auch bewahrheitet.

Gerade für eine sozialverträgliche Umsetzung der ehrgeizigen und anspruchsvollen Ziele des Senats war es erforderlich, ein renommiertes Beratungsunternehmen zu finden, das über entsprechendes Know-how und personelle Ressourcen verfügt, um den Prozess mit den gewünschten Erfolgen zu begleiten. Eine solche Beratung hat selbstverständlich auch ihren Preis. Wenn Bremen das Ziel erreicht, und davon ist der Senat überzeugt, hat sich dieser Aufwand auf jeden Fall gelohnt. Hierbei handelt es sich um den im Bericht genannten Betrag in Höhe von ca. 13 Mio. DM; weitere Aufträge und damit Ausgaben sind nicht vorgesehen.

Die Beratungsfirma Roland Berger hat ihren Auftrag entsprechend der Leistungsbeschreibung und den einzelnen Projektaufträgen ausgeführt. Die Fragestellungen und Erwartungen des Auftraggebers waren dort vorgegeben, nicht aber die Ergebnisse.

## Anlage 1

### **Stellungnahme des Gesamtpersonalrats für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zu der Mitteilung des Senats vom 6. August 2002 an die Bürgerschaft (Landtag) zum Projekt „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“\***

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachfolgend übersenden wir Ihnen die Stellungnahme des Gesamtpersonalrats für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zu der Mitteilung des Senats vom 6. August 2002 an die Bürgerschaft (Landtag) zum Projekt „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“:

#### **Bewertung des Projektes „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“**

1. Mit dem Projekt „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ verfolgt der Senat das Ziel, einen grundlegenden Paradigmenwechsel bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben einzuleiten. Im Rahmen des neu propagierten „Kernaufgaben-Staates“ ist die Überantwortung öffentlicher Aufgaben in einer neuen und radikalen Form auf die Bürgerinnen und Bürger selbst, auf gemeinnützige Einrichtungen und auf profitorientiert arbeitende Unternehmen vorgesehen. Die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst soll auf eine kleine Kernverwaltung reduziert werden.

Dieses propagierte Leitbild wurde und wird vom Gesamtpersonalrat nicht geteilt. Wir streben dagegen einen Prozess der inneren Verwaltungsmodernisierung an mit dem Ziel, effiziente, leistungsfähige und demokratisch kontrollierbare öffentliche Dienste in Bremen zu erhalten und weiterzuentwickeln unter Wahrung der berechtigten Interessen der von Umgestaltungsprozessen Betroffenen. Die Arbeits- und Einkommensbedingungen und die Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen sind nach unserer Ansicht keine „variablen Größen“, an denen beliebig herum hantiert werden darf.

2. Um die Zielsetzung des Senats in allen Ressorts und Bereichen des öffentlichen Dienstes durchsetzen zu können, wurde eine zentralistische Projektstruktur aufgebaut, an deren Spitze eine Staatsrätelenkungsgruppe stand. Die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen wurden nur höchst ungenügend an dem Projekt beteiligt. Die „beratende“ Rolle des Gesamtpersonalrates in den Lenkungs- und Steuerungsgremien enthielt nicht die Möglichkeit, im Wege der Suche nach Gemeinsamkeiten den Projektverlauf zu gestalten. Der Gesamtpersonalrat sollte lediglich über den Projektfortschritt informiert werden. Damit war offensichtlich, dass eine Beteiligung nur zu den Bedingungen der Arbeitgeberseite eingeräumt werden und damit als Alibi für die Außendarstellung dienen sollte.

---

\* Der Gesamtpersonalrat bezieht mit dieser Stellungnahme nicht zu allen Einzelheiten des Projektes Position. Wir verweisen auf die vielfältigen Stellungnahmen und Konzepte, die der Gesamtpersonalrat zu einzelnen Bereichen und Prozessen dieses Projektes erarbeitet und veröffentlicht hat.

Da der Gesamtpersonalrat seine Aufgabe als übergreifende Interessenvertretung auch hier ernst nahm, kritisch Position bezog und die Projektstrategien auch für die Beschäftigten und die örtlichen Interessenvertretungen bekannt machte, gingen die Staatsräte im Laufe des Prozesses verstärkt dazu über, den Gesamtpersonalrat aus der Projektsteuerung herauszuhalten und offensichtlich nur noch gefilterte Informationen zur Verfügung zu stellen. Diese Entwicklung führte schließlich auch zu einer formellen Änderung der Projektstruktur. Die Aufgaben der Staatsräte lenkungsgruppe wurden auf die „Staatsräteklausur“ übertragen. Von den Sitzungen der „Staatsräteklausur“ ist der Gesamtpersonalrat ausgeschlossen.

Auch eine wirkliche Beteiligung der Beschäftigten war in der Regel nicht gewollt. Eigenständige konzeptionelle Ideen aus den Arbeitsbereichen für eine innere Reform kamen so nicht zum Tragen. Innerbetriebliche Beteiligungsstrukturen wurden als Hindernis und „Bremsklotz“ verunglimpft.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen im Gestaltungs- und Entscheidungsprozess dieses Projektes weit hinter den in Bremen in den Jahren zuvor erreichten Stand des Miteinander zurückgefallen ist. Erst seit Beginn des Jahres 2002 hat es zur Organisation von Beteiligung wieder eine gewisse Annäherung mit der Arbeitgeberseite gegeben. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich daraus ernstzunehmende Beteiligungsstrukturen entwickeln.

3. Das ohnehin schon unüberschaubare Dickicht der privatrechtlichen Gesellschaften ist um etliche weitere „bereichert“ worden. Zugenommen hat die Zahl der Geschäftsführer mit hohen und höchsten Gehältern. Zusätzlich wurden in den Ressorts Stabsstellen eingerichtet. Geld wurde jedoch auf diesem Wege nicht gespart.

Die mit dem Prozess der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung – soweit er durch die Berger GmbH beraten wurde – nahezu durchgängig verbundene Präferenz für „privatrechtliche Lösungen“ war nicht Ausdruck einer eingehenden Abwägung der Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsformen. Damit wurden nahezu sämtliche reformerischen Ideen und Überlegungen zu den Inhalten der Arbeit und zu neuen Organisationsformen in den Dienststellen erstickt. Eine ernsthafte Prüfung hat nirgendwo stattgefunden. Es ist deshalb begrüßenswert, wenn wenigstens der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen – wie es sich jetzt bei der Bremer Arbeit GmbH abzeichnet – nachfragt, welche Effekte die vorgenommenen Ausgliederungen haben.

Mit der Privatisierung verbindet sich der unverhohlene Versuch, Tarifrecht, Arbeitsbedingungen und Interessenvertretung zu verschlechtern. Ausgliederung ist insofern als langfristig angelegte Strategie zur Vernichtung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und als Instrument der Kostensenkung auf dem Rücken der Kolleginnen und Kollegen zu sehen.

Es gibt auch gewichtige betriebswirtschaftliche Argumente gegen eine (privatrechtliche) Ausgliederung. In der Industrie, die zum Teil schon viele Ausgliederungen vorgenommen hat, werden inzwischen zunehmend auch die Nachteile erkannt:

- Der Verlust an eigenen Kompetenzen führt zu Abhängigkeiten von Fremdfirmen und zum Verlust an Flexibilität.
- Ausgliederungen können eine Spirale des Niedergangs einleiten, weil angebliche Kostenvorteile in der Regel mit langfristig wirkenden Verlusten an Substanz und Qualität verbunden sind.

Zusätzlich zu den Kosten des Fremdbezugs müssen die Aufwendungen für die Suche nach Anbietern, das Aushandeln der Verträge, die umfassende Qualitäts- und Leistungskontrolle und die Nachbesserung berücksichtigt werden. Die dadurch bedingte notwendige Aufblähung des Verwaltungsapparates blieb bei den Kostenrechnungen – so überhaupt welche angefertigt wurden – einfach unberücksichtigt.

4. Die Antwort des Senats auf die Frage nach den konkreten finanziellen Ergebnissen des Projektes der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung bleibt vor diesem Hintergrund schwammig und unpräzise. In dem Bericht an die Bürgerschaft (Landtag) verweist der Senat auf die geringen Zuwachsraten der bereinigten Gesamtausgaben in den Jahren 2002 und 2003. Den Beleg für die Behauptung, diese geringen Zuwachsraten seien wesentlich auf das Projekt Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung zurückzuführen, bleibt der Senat jedoch schuldig. Das gegenüber dem Haushaltsausschuss angekündigte „begleitende interne Controlling mit der Fokussierung auf die finanzwirksamen Effekte des Prozesses der Neuordnung“ (Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 23. März 2001) hat offensichtlich keine oder nicht die erwünschten Ergebnisse erbracht.
5. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat in seinem Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des bremischen Beleihungsgesetzes der Ausgliederung von staatlichen Aufgaben auf private Gesellschaften enge Grenzen gezogen. Die Beleihung von Gesellschaften mit hoheitlichen Aufgaben muss nach Ansicht des Gerichts die Ausnahme sein und darf nicht zur Regel werden. Der Staatsgerichtshof sieht die Gefahr, dass der Staat nicht über das zur effektiven Aufsichtsführung erforderliche sachkundige Personal und die sonstigen Verwaltungsmittel verfügt mit der Folge, dass die Aufsicht nicht wirksam wird. Von einer effektiven Aufsicht kann derzeit tatsächlich nicht die Rede sein. Damit ist die von der Firma Roland Berger propagierte „Vision“ eines auf wenige Kernaufgaben reduzierten öffentlichen Dienstes auch gerichtlich gebremst worden.

#### **Externe Berater**

6. Die Auswahl eines einzigen Beratungsunternehmens für den gesamten Prozess der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung mit seinen vielen, fachlich höchst unterschiedlichen Projekten hat der Gesamtpersonalrat stets als falsch kritisiert. Die Vermutung des Gesamtpersonalrates, dass die Entscheidung für die Roland Berger GmbH weniger etwas mit der fachlichen Kompetenz dieses Hauses als vielmehr mit der ideologischen Ausrichtung und Vorgehensweise der Berger GmbH zu tun hatte, hat sich leider voll und ganz bewahrheitet. Die Beschäftigten erlebten im Prozess „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ zum wiederholten Male, dass es bei dieser externen „Begutachtung“ nicht um die (in Einzelfällen mitunter durchaus sinnvolle) Einbeziehung von externem Sachverstand bei der Suche nach der besten Lösung ging, sondern um die Legitimierung von bereits im Vorherein feststehenden Ergebnissen. Trotz leerer Kassen standen viele Millionen DM bereit, um Gefälligkeitsgutachten des externen Beratungsunternehmens zu finanzieren.
7. Nach Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 17. September 1999 sollte das Gesamthonorar für „die bereits jetzt vorgesehenen und ggf. später noch beabsichtigten Untersuchungen und externen Begleitungen in den Jahren 2000 bis 2003 einen jährlichen Betrag von 2 Mio. DM nicht übersteigen“ (Protokoll). Den tatsächlichen Einsatz und die finanzielle Größenordnung der Beratung hat der Gesamtpersonalrat in der Vergangenheit mehrfach ausdrücklich kritisiert.

Während die Effekte des Einsatzes der Berater eher nebulös bleiben, liegen die Kosten auf der Hand. Die Berater kassierten den stolzen Betrag von 5000,- DM pro Tag und Nase. Heute müssen wir feststellen, dass statt der ursprünglich vorgesehenen acht Millionen DM für vier Jahre allein in den ersten beiden Jahren des Projektes mehr als 13 Mio. DM ausgegeben wurden. Aufgrund der später noch erfolgten Zahlungen an die Berger GmbH ist davon auszugehen, dass sich das ursprünglich vorgesehene Mittelvolumen für externe Beratung mindestens verdoppelt hat.

Die Berater haben es hervorragend verstanden, ihren Einsatz dafür zu nutzen, immer weitere Aufträge zu akquirieren. Es galt bei den Behördenleitungen lange – zu lange! – als „schick“, die Berater des Hauses Roland Berger hinzuzuziehen. Diese ließen sich ihre wesentliche Funktion, die ohnehin vorhandenen Pläne und Vorhaben mit dem „Gütesiegel“ der Berger GmbH zu versehen, teuer bezahlen.

8. Den Beratern der Berger GmbH ist es in kurzer Zeit gelungen, die Erwartung an Glaubwürdigkeit und Seriosität zu enttäuschen. Ganz Bremen hat gelacht, als am Ende des immerhin 700.000 DM teuren Gutachtens für die Bürgerschaftsverwaltung als ein zentrales Ergebnis die Erkenntnis verkündet wurde, dass der Gurkensalat aus dem Sortiment der Bürgerschafts-Cafeteria zu nehmen sei, da dieser zu selten nachgefragt werde. Weniger witzig fanden es die Beschäftigten, dass die Berater mit geheimdienstlichen Methoden überprüften, wie oft die Beschäftigten bei Stadtgrün eine „Pinkelpause“ machten und diese Erkenntnisse an die Presse weiter gaben. Allerdings sind solche Methoden auch für „knallharte“ Berater eher ungewöhnlich und nicht geeignet, einen gemeinsamen Prozess der Umgestaltung einzuleiten. Die Tatsache, dass die Berater nicht in der Lage waren, die Friedhofsgebühren Bremens mit denen anderer Großstädte zu vergleichen und seriöse Berechnungen vorzulegen, hat auch nicht dazu beigetragen, das Vertrauen in die Roland Berger GmbH zu stärken.

Auf der ganzen Linie Schiffbruch erlitten die Berater vor allem immer dann, wenn ein gewünschtes Ergebnis nicht nur herbeizuschreiben und zu propagieren war, sondern auch die Umsetzung unterstützt werden sollte. Offenkundig fehlte der Berger GmbH die erforderliche Fachlichkeit und methodische Kompetenz aber auch die Akzeptanz bei den Projektbeteiligten zu der von ihr angekündigten „ganzheitlichen Begleitung“ über alle Projektphasen. So gingen die Staatsräte schnell dazu über, in diesen Phasen der einzelnen Projekte andere Berater hinzuzuziehen oder auf eine externe Beratung gänzlich zu verzichten.

9. Bis einschließlich 2004 sollten die Berater der Berger GmbH – so die ursprüngliche Planung – das Projekt „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ begleiten. Warum jetzt das vorzeitige Ende der angeblich so erfolgreichen Partnerschaft? Im Bericht des Senats an die Bürgerschaft (Landtag) heißt es dazu: „Die Ressorts werden für ihre Themenfelder ab 2002 die notwendigen Umsetzungsprozesse eigenverantwortlich in dezentraler Verantwortung mit dem Einsatz von verwaltungsinternem Know-how realisieren. Somit werden diese als selbsttragende Projekte weitergeführt“ (S. 56). Man gehe jetzt, so der Bericht, verstärkt an die „Umsetzungsphasen“, wo die „Externen nicht mehr so wirkungsvoll eingesetzt werden (können) wie zu Beginn der Veränderungsprozesse“ (S. 57). Praktisch heißt das: Die Berger GmbH war gut zum „Aufmischen“ der Verwaltung, bei der Findung von nachhaltigen Ansätzen und der Umsetzung tatsächlicher Veränderungen waren sie wenig hilfreich. Der Gesamtpersonalrat teilt diese Einschätzung. Er hat vielfach darauf hingewiesen, dass die Beauftragung eines einzigen Beratungsunternehmens mit der Vielzahl angestrebter Veränderungen verschiedenster inhaltlicher Bereiche nicht sachdienlich ist. Für die Zukunft sollte sich der Senat besser an dem Sparkonzept der HypoVereinsbank orientieren: Dort hat man den Glauben daran verloren, Einsparungen über den Einsatz externer Beratungsunternehmen zu erzielen. Stattdessen sieht man die Managementberater lediglich als Kostenfaktor und verzichtet jetzt darauf, sie zu beauftragen (vgl. Bericht auf S. 13 in den Bremer Nachrichten vom 8. August 2002).

### **Verwaltungsreform – wie weiter?**

10. Nach den Großeinsätzen der externen Beraterfirmen McKinsey und Berger und zusätzlicher Prüfungsgesellschaften in den einzelnen Ressorts sollten die Kolleginnen und Kollegen endlich die Chance bekommen, wieder eigene Gedanken in die Umgestaltungsprozesse einzubringen.

Fast überall in der Verwaltung breitet sich nach Beendigung des Einsatzes der Berger GmbH im Projekt „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ einerseits der Frust darüber aus, dass kaum ein umsetzungsfähiges Konzept auf Grund der Beratung entstanden ist. Andererseits ist das Misstrauen auf Grund der erlebten Praxis in den Veränderungsprozessen so groß, dass es schwer fallen dürfte, Beschäftigte derzeit zur aktiven Beteiligung an Verwaltungsreformvorhaben zu gewinnen.

11. Es geht auch anders: Immerhin hat man sich in Teilbereichen des Projektes „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ schnell von der Berger GmbH

getrennt und eine ganz andere erfolgreiche Verfahrensweise gewählt. So wird beispielsweise unter maßgeblicher Beteiligung der Interessenvertretungen die Schaffung von drei Bürgerservicecentren vorangetrieben. Außerdem gibt es eine Reihe höchst erfolgreicher Projekte zur Verwaltungsmodernisierung in Bremen (z. B. im Rahmen von Media@Komm), die sich in ihrer Herangehensweise, Beschäftigte und Interessenvertretungen zu beteiligen, bestätigt fühlen und die externe Beratungsunternehmungen nur in fachlich sinnvoller Weise eingesetzt haben.

12. Der Gesamtpersonalrat fordert weiterhin eine Modernisierung der Verwaltung in Projekten wie z. B. zur Verstärkung der Bürger/-innen- und Gemeinwohlorientierung, zur Personal- und Organisationsentwicklung, zur Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente oder zum Qualitätsmanagement ein.

Er hält es für dringend erforderlich, den Prozess der Verwaltungsreform, wie im Verwaltungsreformabkommen zwischen dem Senat, den Gewerkschaften und dem Gesamtpersonalrat beschrieben, wieder aufzunehmen. Der Gesamtpersonalrat hält daran fest, die Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretungen zu sichern und die Beschäftigtenbeteiligung dauerhaft im bremischen öffentlichen Dienst zu verankern. Dazu hat er den Entwurf für eine Dienstvereinbarung vorgelegt. Die Verhandlungen sind aufgenommen. Sie müssen jetzt zu einem Abschluss gebracht werden.

13. Zur Absicherung eines sozial ausgewogenen Miteinanders in Bremen brauchen wir leistungsfähige, effiziente und demokratisch kontrollierbare öffentliche Dienste. Für die Zukunft Bremens bleibt auch der Erhalt der Selbständigkeit eine wichtige Aufgabe. Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und die Gewinnung neuer Einwohner/-innen sind hierzu notwendig. Für ein attraktives Bremen sind bürgernahe öffentliche Dienstleistungen eine wesentliche Voraussetzung. Dafür setzt sich der Gesamtpersonalrat ein.

Mit freundlichen Grüßen  
Edmund Mevissen  
Vorsitzender

## **Konsolidierungskonzept 2003 – 2007**

### **Strategische Neuausrichtung zur Sicherung der finanziellen Basis des Landes vor dem Hintergrund des nationalen Stabilitätspaktes erforderlich**

Die Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Zu den gewollten und geplanten Einnahmeminderungen durch finanzpolitisch erforderliche Steuerentlastungsmaßnahmen sind Belastungen in Folge einer geringeren gesamtwirtschaftlichen Dynamik getreten. Die Hinnahme von höheren Defiziten im Sinne eines „atmenden“ Haushalts durch das Wirken der sogenannten eingebauten Stabilisatoren war kurzfristig im Jahr 2001 sinnvoll und richtig. Höhere Defizite auf Dauer würden dagegen der finanzpolitischen Vernunft und den international wie national eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des Stabilitätspaktes widersprechen.

Der beginnende Aufschwung wird hier zwar eine gewisse Entlastung bringen, eine ausreichende Konsolidierung über konjunkturbedingte Einnahmeverbesserungen zu erwarten, wäre jedoch abwegig. Dies macht auch klar, dass für weitere Steuerentlastungen über die bereits beschlossenen hinaus keine Spielräume bestehen.

Auf Grund ihrer Haushaltsstruktur sind Länder und Gemeinden mit ihren hohen Personalkostenanteilen einerseits und der besonders schwierigen Einnahmeentwicklung andererseits besonders betroffen. Die Möglichkeiten von Ländern und Gemeinden darauf zu reagieren, sind auf Grund ihrer engen rechtlichen Einbindung in die gesamtstaatliche Aufgabenerfüllung sowie mangelnder Einnahmeflexibilität zwar begrenzt; die noch vorhandenen Ansatzpunkte insbesondere zu einer stärkeren Begrenzung der Landesausgaben müssen jedoch konsequent genutzt werden. Für die Kommunalhaushalte muss im Rahmen der Gemeindefinanzreform (Zielzeitpunkt 2004) eine Basis geschaffen werden, die den Kommunen eine realistische Perspektive zur Lösung ihrer strukturellen Finanzprobleme auf Einnahmen- und Ausgabeseite eröffnet.

Die Länder haben im März 2002 im Rahmen einer Sondersitzung des Finanzplanungsrates zugestimmt, bei der Gestaltung künftiger Haushalte das Ausgabewachstum auf 1 % zu begrenzen. Auch allgemeine Rahmenbedingungen wie Tarifabschlüsse, Preis- und Zinsentwicklung etc. werden darüber entscheiden, welchen Wert die Ausgabelinie der Länder am Ende erreichen kann; die eigenverantwortlich von einer Landesregierung zu entscheidenden Politikbereiche jedenfalls müssen sich an der Zielsetzung einer auf Stabilität und Nachhaltigkeit ausgerichteten und einer in einen nationalen wie internationalen Kontext eingebetteten Finanzpolitik orientieren.

Niedersachsen hat vor dem Hintergrund der allgemein schwierigen Haushaltssituation noch Sonderlasten aus der Finanzierung des EXPO- Verlustes und der Rückzahlung der Förderabgabe an BEB oder den Ausgaben für die Castortransporte zu tragen, die auch besondere Maßnahmen zum Haushaltsausgleich erfordern. In der kommenden Legislaturperiode müssen daher alle Möglichkeiten zur Hebung von Einnahmepotenzialen insbesondere zum „Abarbeiten“ der niedersächsischen Sonderlasten ausgeschöpft werden und des weiteren die der Landesregierung und dem Landesgesetzgeber zur Verfügung stehenden Instrumente zur Ausgabebegrenzung genutzt werden.

Ziel ist es, die niedersächsischen „Sonderlasten“ aus der Abdeckung des „BEB-Fehlbetrages“ und der Zins- und Tilgungsbelastung des EXPO-Verlustes in einer Größenordnung von mittelfristig 120 Mio. EUR p. a. durch Vermögensaktivierungen zu kompensieren. Darauf aufbauend ist dann eine Konsolidierungsperspektive zu entwickeln, deren Einsparpotenziale in den Ressorthaushalten zu heben sind. Mit der Aufstellung der Mittelfristigen Planung 2002 - 2006 hat die Niedersächsische Landesregierung auf Grundlage der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Prognose und der darauf aufbauenden Steuerschätzung sowie unter Berücksichtigung zwangsläufiger Mehrausgaben etwa im Bereich der sozialen Sicherung (z.B. Wohngeld) einen aktuellen Finanzstatus erhoben, der zunächst zu einem finanzpolitischen Handlungsbedarf für die Jahre 2004 – 2006 in der Größenordnung von je 1 Milliarde EUR führte. In den im Folgenden beschriebenen Bereichen werden Beschlüsse der Landesregierung zur Haushaltserleichterung bereits mit der Mipla 2002 - 2006 umgesetzt bzw. sind in der kommenden Legislaturperiode Konzepte zur „Abarbeitung“ dieses Handlungsbedarfes weiter zu konkretisieren.

## **1. Fortsetzung und Intensivierung von Vermögensaktivierungen und Privatisierungen**

Schon in den Jahren 1991 bis 2001 hat das Land durch die Aktivierung von Landesvermögen erhebliche Beträge zur Haushaltsdeckung generiert. Rund 800 Millionen EUR wurden allein durch die Veräußerung von Beteiligungsvermögen sowie Darlehensrückführungen erzielt. Grundvermögen wurde in einer Größenordnung von rund 300 Millionen EUR veräußert. Zur Finanzierung des Haushaltsjahrs 2003 wird das Stammkapital der Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft um rund 300 Millionen EUR zurückgeführt und damit quasi halbiert. Durch Umfinanzierungen im Sozialen Wohnungsbau, Entnahmen aus dem Fördervermögen und die Einbringung einer Sacheinlage in die geplante „Investitionsbank“ wird das Vermögen bei der Landestreuhandstelle (LTS) von ursprünglich rund 1,1 Milliarden EUR auf die gegenüber der Nord/LB vertraglich gebundene Garantiesumme von 767 Millionen EUR abschmelzen.

Mit den bisherigen Vermögensaktivierungen, die in Niedersachsen wie in anderen Ländern auch durchgeführt wurden, sowie mit den erreichten Einsparungen aus Stellenabbau und Verwaltungsreform als wesentliche Elemente der Konsolidierungsstrategie in Niedersachsen, konnten Finanzierungsbeiträge auch für die Sicherung und Akzentuierung der Kernpolitikbereiche wie Wirtschafts- und Strukturpolitik oder Bildungspolitik realisiert werden. Künftige Vermögensaktivierungen werden zum Abbau der bereits beschriebenen „Sonderlasten“ und damit zur Sicherung der finanziellen Basis des Landes eingesetzt.

Zur Erzielung weiterer Konsolidierungsbeiträge für den Landeshaushalt“ bedarf es einer Optimierungsstrategie, die nicht nur einzelne Erlöspotentiale untersucht und aufzeigt, sondern in Einzelfällen bedarf es auch einer „Veredelung“ zur Erhöhung des Marktwertes der jeweiligen Beteiligung.

Es ist beabsichtigt auf Basis des mit externer Hilfe (Roland Berger Strategy Consultants) erarbeiteten Beratungsstandes die Einnahmepotentiale einer – ggf. auch nur teilweisen oder erst mittelfristig zu realisierenden - Veräußerung der nachstehenden Beteiligungen bzw. Gesellschaft des Landes im Interesse einer zukunftsorientierten

Entwicklung der Unternehmen und bei Wahrung der strukturpolitischen Interessen des Landes weiter zu prüfen und zu entwickeln:

- strategische Neuaufstellung der Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH unter Hinzuziehung weiterer Partner
- Beteiligung des Landes an den Öffentlichen Versicherungen in Niedersachsen
- strategische Neuaufstellung der Deutschen Messe AG unter Hinzuziehung weiterer Partner
- Spielbanken Niedersachsen

Die Spielbanken Niedersachsen GmbH befinden sich zu 100 % im Besitz der Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft und erzielt derzeit einen Jahresfehlbetrag von 2 Mio. EUR. Zwingend erscheinen als erster Schritt eine grundlegende Restrukturierung des Unternehmens sowie eine Senkung der Abgabenlast zu sein, da die wesentlichen Determinanten des Betriebsergebnisses (Personalaufwand und Abgabe) durch Gesetze und Verordnungen festgeschrieben sind. Bei konsequenter Fortsetzung des bereits mit der letzten Novelle zum Spielbankengesetz vorgezeichneten Weges einer Modifikation der Abgabesätze kann sowohl ein dem Unternehmen verbleibender freier Cash Flow als auch ein Einnahmeplus für den Landeshaushalt erzielt werden. In einem zweiten Schritt ist dann zu entscheiden, ob das so restrukturierte Unternehmen an einen privaten Betreiber veräußert wird oder die erreichte Struktur bei weiterer Optimierung auf der Einnahmeseite für den Landeshaushalt beibehalten werden soll..

- Staatsbäder/Landeskrankenhäuser

Im Bereich der Beteiligungen des „Gesundheitssektors“ im weitesten Sinne, können eine Haushaltskonsolidierungsstrategie stützende Maßnahmen wie folgt aufgezeigt werden:

Vom Land Niedersachsen werden derzeit 10 Landeskrankenhäuser mit rund 4000 Betten in der Rechtsform von LHO-Betrieben geführt. Eine Besonderheit der psychiatrischen Landeskliniken ist dabei im „Maßregelvollzug“ (800 Betten) als hoheitlich wahrzunehmender Staatsaufgabe zu sehen. Die Landesregierung wird die Möglichkeit einer Privatisierung der bestehenden Landeskrankenhäuser bei gleichzeitigem Abschluss entsprechender Beleihungsverträge über den Maßregelvollzug prüfen lassen und sich bis zum Frühjahr 2003 über die Ergebnisse berichten lassen.

Auf Grund des sich in den Landeskrankenhäusern angesammelten Investitionsstaus würde die haushaltsentlastende Komponente einer Veräußerung zum einen in dem erzielbaren Verkaufserlös liegen, mehr aber noch in der Höhe der mittelfristigen Investitionszusagen durch private Käufer.

Niedersachsen betreibt über drei privatwirtschaftliche Gesellschaften Staatsbäder in Bad Pyrmont, Bad Nenndorf und Norderney, von denen keine ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erzielen kann. Basierend auf der heterogenen Struktur die-

ser drei Staatsbäder werden folgende Elemente für eine den Haushalt entlastende Strategie geprüft und entwickelt: Norderney: Senkung des Zuschussbedarfes durch Restrukturierung und Veräußerung an die Kommune (einschließlich Liegenschaften); Bad Pyrmont: Teilveräußerung an private, am Ort ansässige Träger der Rehabilitation und Akutklinik; Bad Nenndorf: Schließung oder Unterstützungszusage seitens der Kommune.

- Landesbetriebe

Von den derzeit 49 als Landesbetriebe nach § 26 der Landeshaushaltsordnung geführten Einrichtungen können folgende sowohl aus landespolitischer Sicht als auch auf Grund vermuteter „Marktfähigkeit“ voll- oder teilprivatisiert werden: Die vier Staatsdomänen („Derneburg“, „Hollanderhof“, „Appingen“, „St. Ludgeri“), die keine Zuführungen aus dem Landeshaushalt mehr erhalten, können vollständig veräußert werden. Große Teile der Aufgabenspektren des Landesbetriebes für Landesvermessung und Geobasisinformation sowie des Landesbetriebs für das Mess- und Eichwesen können im Sinne einer Aufgabenprivatisierung durch Dritte übernommen werden. Hier besteht Potenzial, durch teilweise Aufgabenübertragung auf private Anbieter – ggfls. gegen eine Konzessionsgebühr – die derzeitigen Zuschussbedarfe (zusammen ca. 21,5 Millionen EUR) nachhaltig zu senken.

- Übrige Beteiligungen

Um einen kleinen Teil des vom Niedersächsischen Landtag gewünschten Umbaus des Landtagsgebäudes in Form eines „Eigenbeitrages“ mit zu finanzieren, bietet sich die Veräußerung der dem Landtag zustehenden Braurechte an der Gildebrauerei an, die einen Verkehrswert von 2 Millionen EUR besitzen.

Über die vorgenannten Beteiligungen hinaus, prüft das Land die Möglichkeiten einer Veräußerung von folgenden (kleineren) Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen: Deutsche Managementakademie Niedersachsen; Industriewasserversorgungsgesellschaft Nordwestniedersachsen; Deutsches Windenergieinstitut; Flughafengesellschaft Braunschweig.

## **Mobilisierung des Vermögens an Grund und Boden**

Seit 2001 sind die Liegenschaften des Landes in einem Sondervermögen Landesliegenschaftsfonds zusammengefasst (28 Mio. m<sup>2</sup> bebaute Fläche, Wert: ca. 4,9 Milliarden EUR). Die Landesregierung beabsichtigt sich von allen potenziell entbehrlichen Liegenschaften zu trennen. Zur Aktivierung der Portfoliobestandteile bedarf es einer Optimierungsstrategie mit folgenden Bestandteilen:

- Ausweitung der Unterstützung bei der Veräußerung durch Makler
- Bündelung der Immobilien zu homogenen Paketen
- Aufwertung von Flächen
- Flächenoptimierung durch Anreizsysteme und „Top-down-Strategien“

- Kontrolle und Optimierung des Datenbestandes (Zum Verfahren der Flächenoptimierung und der Optimierung des Datenbestandes siehe Punkt 5.2)

Sämtliche nach aktuellem Kenntnisstand potentiell entbehrliche Landesliegenschaften wurden durch die vier Außenstellen des Liegenschaftsmanagements ermittelt. Danach können in den kommenden Jahren rund 500 Flächen veräußert werden mit einem von auf Grund von Höchstgeboten, aus Gutachten, aus LINFOS oder eigenen Schätzungen sich ergebenden Gesamtwert von 425 - 450 Millionen EUR.

## **2. Intensivierung der Ausschöpfung von Einnahmemöglichkeiten**

Neben Vermögensaktivierungen und restriktiven Ausgabeplanungen sind – im Rahmen der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten - natürlich auch die klassischen Einnahmefelder wie Gebühren- und Steuereinnahmen zu optimieren.

### **2.1. Anpassung der Gebührenordnungen an gestiegene Kosten**

In der sog. Allgemeine Gebührenordnung (AllGO) sind eine Vielzahl von Amtshandlungen von der Erlaubnis zum Betrieb einer Apotheke bis zur Laborprüfung von Pflanzenschutzmitteln auf Bienengefährlichkeit und die dafür zu erhebenden Gebühren aufgeführt.

Die für die Gebührenbemessung relevanten Stundensätze für den Verwaltungsaufwand haben sich seit der letztmaligen generellen Überprüfung der AllGO im Jahre 1996 bis heute um 14,3 % erhöht. Insbesondere vor dem Hintergrund des Kostendeckungsgebotes wurde der Kostentarif zur AllGO jüngst überarbeitet und die Gebührensätze der allgemeinen Steigerung angepasst.

Nach dem die Überarbeitung der AllGO abgeschlossen ist, werden auch die besonderen Gebührenordnungen des Landes, wie z.B. die Kostenordnung für das amtliche Vermessungswesen und die Gebührenordnung für die Bibliotheken des Landes Niedersachsen daraufhin überprüft, ob deren Gebührensätze noch kostendeckend sind. Damit kommt das Land auch seiner Verpflichtung nach, den Kommunen über kostendeckende Gebühren die Refinanzierung ihrer Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis zu ermöglichen.

Durch die zum 1. Juli 2002 in Kraft getretene Anpassung der AllGO werden Mehreinnahmen in Höhe von 25 Mio. EUR jährlich erzielt werden, die Anpassung der speziellen Gebührenordnungen werden ebenfalls Deckungsbeiträge in Höhe von etwa 4 Mio. EUR für den Landeshaushalt erbringen.

### **2.2. Förderabgabe**

Für die sogenannte „konzessionierte Gewinnung von bergfreien Bodenschätzen“ (das sind mineralische Rohstoffe in der Verfügungsgewalt des Staates) wie Erdöl und Erdgas aus Vorkommen im deutschen Hoheitsgebiet ist eine Förderabgabe an den Staat zu zahlen. Der Förderabgabensatz wird von den Ländern im Rahmen der Vorgaben des Bundesberggesetzes festgelegt.

Die Landesregierung strebt in Anbetracht der schwierigen finanzpolitischen Lage eine intensive Ausschöpfung der Förderabgabenquelle an. Die Einnahmen aus der Förderabgabe fließen in den Länderfinanzausgleich ein, so dass auch die anderen Länder in hohem Maße von dieser Maßnahme profitieren.

### **2.3. Ertragssteigerung der JVA – Arbeitsbetriebe**

In einem Großteil der 19 niedersächsischen Justizvollzugsanstalten sind Arbeitsbetriebe eingerichtet, in denen Strafgefangene tätig sind. Zu diesen Arbeitsbetrieben gehören u.a. Tischlereien, Schlossereien sowie eine Schneiderei ebenso wie Lehrbetriebe für das Kfz- und Friseurhandwerk.

Durch ihre Tätigkeit in den Arbeitsbetrieben sollen Inhaftierte ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt nach Verbüßung der Haftstrafe deutlich verbessern. Gleichzeitig erhalten sie für ihre Tätigkeiten einen Arbeitslohn, so dass sie nach ihrer Entlassung über einen größeren finanziellen Spielraum zur Erleichterung ihrer Resozialisierung verfügen.

Das Gefangenenarbeitswesen der niedersächsischen Justizvollzugsanstalten ist als Landesbetrieb organisiert. Zur Verbesserung des Gefangenenarbeitswesens ist ein Projektauftrag an die Justizarbeitsverwaltung mit der folgenden Zielsetzung ergangen:

- Einrichtung von Profitcentern
- Einführung Controlling
- Einführung eines neuen Betriebsbuchhaltungssystems
- Vorlage eines Berichtes zum Oktober 2002

Mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente soll der Selbstfinanzierungsgrad des Strafvollzugs spürbar erhöht werden.

### **3. Schlanke Verwaltung – e-government - Personalausgabenreduzierung**

Dem Bereich der Personalausgaben fällt weiter eine zentrale Rolle bei den Konsolidierungsbemühungen zu. Dabei sind durch die beiden ersten „Wellen des Stellenabbaus“ bereits erhebliche Einsparserfolge umgesetzt worden. So konnten in der vergangenen Legislaturperiode Stelleneinsparungen mit einem Volumen von 7.072 Stellen realisiert werden; in der laufenden Legislaturperiode werden durch die sog. Zielvereinbarungen weitere 5.527 Stellen entbehrlich, von denen bis zum Ende dieses Jahres bereits rd. 2.750 Stellen tatsächlich abgesetzt sind. Dies bedeutet, dass seit 1995 insgesamt bereits über 9.800 Stellen eingespart worden sind. Durch das Instrument der Personalkostenbudgetierung (PKB) ist erreicht worden, dass die Einsparung dieser Stellen in entsprechender Höhe vom Beschäftigungsvolumen (BV) abgezogen und damit haushaltswirksam in die jeweiligen Budgets umgesetzt wurde.

Darüber hinaus hat der Stellenabbau auch Auswirkungen auf den Bereich der Beihilfe, da hierdurch die Anzahl der Beihilfeempfänger/ –innen sinkt. Weiterhin konnten in diesem Bereich die Ausgabeansätze durch Streichung der Beihilfefähigkeit von stationären Wahlleistungen für die Beihilfeberechtigten mit Ausnahme der 65-jährigen und Schwerbehinderten zum Stichtag des Jahreswechsels 2001/2002 (Anpassung an das Niveau der gesetzlichen Krankenkassen) auf Dauer um rd. 20 Mio. EUR reduziert werden.

Auf der Grundlage dieser Erfolge muss der eingeschlagene Konsolidierungspfad konsequent fortgesetzt werden.

### **Einsparungen durch das Versorgungsänderungsgesetz**

Nach dem Versorgungsänderungsgesetz wird der Höchstruhegehaltssatz schrittweise von 75 v.H. auf 71,75 v.H. reduziert. Die sich für den Versorgungsbereich daraus ergebenden Minderausgaben sind allerdings zu 50 v.H. der Versorgungsrücklage zuzuführen. Dennoch ergeben sich bereits für den Mipla-Zeitraum nicht unerhebliche Einsparungen von 5 – 32 Mio. EUR in den Jahren bis 2007, die mit der Mipla 2002 - 2006 für den Mittelfristzeitraum erstmals veranschlagt werden.

### **Einsparungen aus den Zielvereinbarungen jetzt monetär endgültig umsetzen**

Die im Rahmen der Zielvereinbarungen ausgebrachten sog. „kw-Vermerke“, die die entsprechenden Stellen ab dem Jahr 2002 oder später als „künftig wegfallend“ ausweisen, werden in den auf den jeweiligen Termin nachfolgenden drei Haushaltsjahren zu jeweils einem Drittel vom BV und Budget abgesetzt. Damit ist die monetäre Einsparung aus den Zielvereinbarungen im Haushaltsjahr 2007 in vollem Umfang realisiert. Hieraus wird ein Einsparpotenzial zwischen 4 und aufwachsend 73 Mio. EUR p. a. in den Jahren 2003 – 2007 gehoben.

Darüber hinaus müssen alle Bereiche auf weitere Möglichkeiten, die Personalausstattung zu reduzieren, untersucht werden.

### **Einsparungen durch Effizienzsteigerungen**

In den übrigen Bereichen muss die Aufgabenerfüllung nach folgenden Kriterien untersucht werden:

#### 1. „Schlanke Verwaltung“

Ziel ist eine Personalausgabenreduzierung bei der „Verwaltung der Verwaltung“. Die Straffungsvorgaben beziehen sich dabei auf folgende Bereiche:

- Personal und Organisation
- Interne Infrastrukturdienste (Bau und –Unterhaltung, Gebäudebewirtschaftung, Fuhrpark, Werkstätten, Innere Dienste)
- Technische Dienste (insbesondere IuK)

#### 2. Anpassung an externe Entwicklungen

Veränderungen der Rahmenbedingungen durch absehbare externe Entwicklungen wie sinkende Fallzahlen oder IuK-Innovationen im Bereich Automatisierung müssen zur Hebung von Konsolidierungspotentialen herangezogen werden und in eine Straffung der Personalstruktur einmünden.

#### 3. Auslagerung und (Teil-) Privatisierung

Durch die Verlagerung von Aufgaben an Private können spezialisierte Leistungen vielfach effizienter, kostengünstiger und flexibler erbracht werden.

Unter diesen Gesichtspunkten untersucht die Landesregierung mit Unterstützung durch Roland Berger Strategy Consultants unter anderem folgende Bereiche:

- \* Polizei  
Ein erheblicher Anteil der vorhandenen Personalkapazität wird z.Zt. in Verwaltungs-, Service- und Assistenzbereichen eingesetzt. Durch Straffung von Verwaltungsaufgaben und Optimierung der Service- und Assistenzbereiche, beispielsweise durch Zusammenlegung oder outsourcing wird ein wesentlicher Konsolidierungsbeitrag generiert.
- Katasterverwaltung
- \* Finanzverwaltung  
Die verstärkte Einführung der IuK sowie des e-government führt zu Prozessvereinfachung, die Rationalisierungen ermöglichen. Darüber hinaus ist zu untersuchen, welche Ressourcen durch eine Straffung von Querschnittsaufgaben, insbes. auf der OFD – Ebene gehoben werden können
- Staatlicher Hochbau
- IZN
- NLBV
- \* Nds. Landesamt für Zentrale soziale Aufgaben  
Das NLZSA, insbes. seine Personalausstattung ist wegen sinkender Fallzahlen strategisch neu auszurichten. Notwendig ist eine tragfähige Ausrichtung an rückläufige Mengengerüste unter Ausgliederung operativer Aufgaben.
- \*Hochschulen  
Auch bei den Hochschulen wird ein erheblicher Anteil des Budgets für interne Prozesse wie Verwaltung und technische Dienste eingesetzt. Durch Vereinfachung von Verwaltungsprozessen, beispielsweise die erreichte Hochschulautonomie und outsourcing von technischen Dienstleistungen sollen Einsparungen ohne Eingriff in Forschung und Lehre erreicht werden
- Theater
- Straßenbauverwaltung
- Häfen- und Schifffahrtsverwaltung
- \* Agrarverwaltung  
Die Agrarverwaltung in Niedersachsen soll mit Blick auf den Strukturwandel im Agrarsektor repriorisiert und an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Einsparungen sind durch Abbau oder Bündelung von Aufgaben

sowie im Bereich der Fördermittelverwaltung zu realisieren.

- Forstverwaltung
- Gerichte
- \* JVA  
(z.B.: Optimierung der richterlichen Arbeitsbedingungen, IuK-Unterstützung)  
Konsolidierungsbeiträge sind durch Zusammenlegung von JVAen unter anschließendem Verkauf der geräumten Kleinanstalten, durch Beteiligung privater Investoren und Betreiber beispielsweise beim Bau einer neuen, betriebskostenoptimierten JVA sowie im Bereich der Arbeitsverwaltung zu erwirtschaften.
- \* Gewerbeaufsicht  
Der Aufgabenbestand der Gewerbeaufsicht soll unter dem Gesichtspunkt einer Verlagerung von Aufgaben auf Dritte untersucht und damit auf einen Kernbestand fokussiert werden
- \* Ministerien/Bezirksregierungen  
Durch Überprüfung des Aufgabenbestandes im Sinne einer internen Aufgabenkritik, Delegation von Aufgaben, Prozessvereinfachungen sowie ergänzende Strukturreformen sollen Einsparungen erzielt werden.

Flankierend müssen sämtliche zur Verfügung stehenden Instrumente zur Erhöhung der Personalmobilität (z.B. auch outplacement und Beteiligung Dritter an modernem Dienstleistungsunternehmen) zur Sicherung der Einsparpotenziale herangezogen werden.

Durch Umsetzung dieser Maßnahmen ist mittelfristig ein Einsparpotential von rd. 160 Mio. EUR realisierbar. Da hierfür umfangreiche Vorarbeiten in Form detaillierter Realisierungskonzepte erarbeitet werden müssen, beabsichtigt die Landesregierung, zunächst die mit \* gekennzeichneten Aufgaben umzusetzen.

Da die Mehrzahl der vorgenannten Maßnahmen erst in einem mittelfristigen Zeitraum zu Einsparungen führt, kann zur Erzielung kurzfristiger Einsparerefolge der zu erwartende monetäre Effekt durch personalwirtschaftliche Auflagen erreicht werden. Hierzu müssen Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget in entsprechender Höhe gesperrt werden. Die Erwirtschaftung wird unter Ausnutzung der Fluktuationspotenziale erfolgen.

### **Anpassung der GOÄ / GOZ**

Durch eine Anpassung der GOÄ / GOZ im Hinblick auf eine Minderung der bei der Festsetzung ärztlicher Rechnungen anzuwendende sog. Regelspanne können Ausgaben zurückgefahren werden. Hierzu ist eine Bundesratsinitiative erforderlich, die allerdings in den vergangenen Jahren am Widerstand der anderen Bundesländer gescheitert ist.

#### 4. Neuausrichtung der Förderpolitik

Subventionen und Zuwendungen binden etwa 8 % der bereinigten Ausgaben des Landes und bilden einen äußerst heterogen strukturierten Teil der Landesausgaben. Eine fundierte Gesamtwertung des gesamten Subventions- und Zuwendungsbereiches unter Effizienzgesichtspunkten nach dem Motto „wird mit dem eingesetzten Geld der beabsichtigte Zweck wirtschaftlich erreicht?“ ist in Anbetracht einer Vielzahl von auch historisch gewachsenen landes-, -dritt oder zweckgebunden finanzierten Förderprogrammen und –töpfen mit zum Teil inhaltlichen Überschneidungen kaum möglich. Auch eine eindeutige Wirkungsprüfung –quantifiziert nachvollziehbar – ist in der Regel nicht möglich. Ansätze für eine Evaluation von Förderprogrammen haben auch deswegen bisher nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt.

Insbesondere in den nicht investiv verwendeten Subventions- und Zuwendungsbereichen, den bisher durch den „Schutzzaun“ zweckgebundener Einnahmen abgeschotteten Ausgabebereichen und mischfinanzierten Bereichen sind daher Einsparpotenziale zu heben. Auf diesem Feld ist daher zu Recht eine Umkehr der Beweislast gefordert, die es den Befürwortern einer bestehenden Förderung auferlegt, die tatsächliche Zielerreichung durch öffentliche Förderung zu belegen.

Forderungen nach eindeutiger und quantifizierter Zieldefinition und Beweisführung der wirtschaftlichen Zielerreichung sind daher zu begrüßen, werden aber schneller zu realisieren sein, wenn eine Konzentration der Förderung auf essenzielle Ziele der Landespolitik durch eine Begrenzung/Budgetierung der Mittel begleitet wird. Die Landesregierung setzt daher im Rahmen der erforderlichen finanzpolitischen Konsolidierung einen Schwerpunkt im Subventions- und Zuwendungsbereich. Die Verantwortung für die Schwerpunktsetzung der Mittelvergabe liegt dabei in den einzelnen Ressorts.

Die Landesregierung wird einen Gesetzentwurf auf den Weg bringen, der grundsätzlich eine zeitliche Befristung aller Förderprogramme auf maximal fünf Jahre vorschreibt. Ausnahmen können per Haushaltsvermerk zugelassen werden, führen aber zwangsläufig zu der Auflage einer Erfolgskontrolle durch Dritte.

Des Weiteren strebt die Landesregierung im Zusammenhang mit der Mipla 2002 - 2006 an, die Zweckbindung der Toto/Lotto-Mittel auf das Niveau des Jahres 2002 zu deckeln. Hierzu ist es erforderlich, die aufgrund des Nieders. Gesetzes über das Lotterien- und Wettgesetz (NLottG) für gewisse Zuwächse der Konzessionsabgaben vorgesehene Zweckbindung durch gesetzliche Regelung aufzuheben. Die Landesregierung wird eine entsprechende Initiative auf den Weg bringen.

Es wird eine stärkere Konzentration auf landesspezifische Förderziele angestrebt. D.h. kofinanzierte Bereiche, in denen bisher Ausgabeentscheidungen stark unter dem Gesichtspunkt der Einwerbung von insbesondere EU- und Bundesmitteln standen, werden im Hinblick auf ihre Tauglichkeit unter originär landespolitischer Zielsetzung zu bewerten sein.

Zur administrativen Begleitung dieser Maßnahmen/Zielsetzungen wird mit der Mipla 2002 - 2006 mit der Umsetzung eines „drei Körbe Modells“ zur Sicherung der Einsparpotenziale begonnen:

- Für Subventionen und Zuwendungen, die nicht durch Bundesgesetze oder EU-Verordnungen geregelt sind, und nicht durch Drittmittel oder zweckgebundene Einnahmen finanziert (Volumen über 400 Mio. EUR) sind, wird eine globale Minderausgabe ab 2004 in Höhe von 50 Mio. EUR festgelegt, die anteilig in jedem Ressort-Aufgabenbereich zu veranschlagen und zu erwirtschaften ist.
- Für die Deckelung der zweckgebundenen Toto/Lotto-Mittel wird eine globale Minderausgabe von 2,8 / 4,2 / 5,6 Mio. EUR festgelegt und anteilig in jedem Ressort-Aufgabenbereich veranschlagt.
- Für den gesamten Bereich der EU- und Bundesmittelfinanzierten Bereiche ist ebenfalls einen Einsparbetrag in zweistelliger Millionenhöhe zu prüfen, der im Rahmen der nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren umgesetzt werden muss.

Insgesamt sollen die hier ins Auge gefassten Einsparungen dadurch umgesetzt werden, dass im Rahmen der kommenden Aufstellungsverfahren in den Ressorts neue Prioritätsentscheidungen zu Gunsten einer gestrafften und effizienteren Förderpolitik getroffen werden.

### **Investitionsbank**

Auch die von der Landesregierung im Mai 2002 beschlossene Errichtung einer Investitionsbank ist vor dem Hintergrund einer historisch gewachsenen zu starken Fragmentierung und damit einhergehenden Intransparenz der Wirtschaftsförderung zu sehen.

In der Investitionsbank sollen die Förderaktivitäten des Landes Niedersachsen mit dem Ziel der Vereinfachung, Beschleunigung und einer erhöhten Zielgenauigkeit in einer Institution gebündelt werden. Zwar ist die Gründung der IN-Bank zunächst unter der Zielsetzung der Verbesserung der Wirtschaftsförderung in Niedersachsen und nicht unter haushaltswirtschaftlichen Aspekten erfolgt und zu verstehen. Ausweislich der Expertise von Roland Berger Strategy Consultants sind aber durch entsprechende Prozessoptimierung, Programmzusammenführung und kundenorientierte Bearbeitungsformen Effizienzsteigerungsziele sowohl im Bereich der Förderadministration als auch des Förderbudgets zu erreichen, die in der mittleren Frist realisierbar sind. Nach Erfahrungen anderer Länder und des Bundes werden diese Potenziale von Seiten des Beratungsunternehmens mit rd. 5 % der Ausgaben für die Förderadministration und rd. 1-2 % des Förderbudgets beziffert. Im Rahmen der weiteren Neuausrichtung der Förderpolitik in Niedersachsen wird die Landesregierung die Ziele einer Verbesserung der Wirtschaftsförderung und einer begleitenden Haushaltsentlastung symmetrisch verfolgen.

## **5. Reformdividenden durch Anwendung neuer Steuerungs- und Rechnungssysteme**

### **5.1 Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen**

Mit der seit 2000 begonnenen flächenweiten Einführung eines KLR- und eines Controlling-Systems verfolgt das Land eine fundamentale Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Vor allem der Kernbestandteil Budgetierung und die auf das Ergebnis gerichtete Leistungsorientierung machen deutlich, dass es um eine grundlegend andere Ressourcensteuerung, ein verändertes Steuerungsverhalten der Führungskräfte und einen anderen Umgang mit Leistungsaufträgen und dafür notwendigen Budgets geht. Insofern besteht das Ziel, mit der Einführung von LoHN auch ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten.

Dieser liegt auf mehreren Ebenen:

- Die output-orientierte Ressourcenplanung und die höhere Transparenz über Kosten und Leistungen ermöglichen insbesondere eine qualifiziertere Auseinandersetzung über Ansatzpunkte und Wirkungen von Einsparungen.
- Die zweite Ebene betrifft Veränderungen im Führungsverhalten: Das Selbstverständnis als Steuermann/-frau statt als nur fachlich Verantwortliche(r) bedeutet, Leistungen und Ergebnisse des Verantwortungsbereichs unter einem neuen Blickwinkel zu betrachten. Ziel ist, mit gegebenem Mitteleinsatz eine maximale Wertschöpfung zu erreichen.
- Zum dritten leistet KLR einen Beitrag zu struktur- und prozessbezogenen Optimierungen, indem innerhalb der bestehenden Prozesse und Verwaltungsstrukturen Ineffizienzen quantifiziert und die wirtschaftlichen Vorteile alternativer Leistungserbringung aufgezeigt werden können.
- Schließlich vereinfacht ein auf KLR basierendes Rechnungswesen mit einer entsprechenden Systemunterstützung die Arbeit erheblich. Nach der Anlaufzeit, in der zusätzliche Kapazitäten durch Einführungsprojekte gebunden sind, kann der Personalbedarf gegenüber der heutigen Ausstattung im kamerale System sinken.

Die flächenweite Einführung des Systems erfolgt in Niedersachsen in drei Staffeln. Nach der bisherigen Planung soll für die Aufstellung des Haushalts 2008/9 erstmalig auf die flächendeckende KLR zurückgegriffen werden. Die entsprechende Einführung lässt sich – u.a. angesichts der begrenzten eigenen Ressourcen – nur bedingt beschleunigen.

Dennoch lassen sich Reformrenditen bereits vorher erwirtschaften, da die anderen Instrumente von LoHN, insb. Budgetierung und Zielvereinbarungen auch schon vor der vollständigen Einführung des Gesamtsystems LoHN und insbesondere der KLR eingesetzt werden können.

Die Landesregierung geht deshalb davon aus, dass erstmalig im Jahr 2004 ein LoHN-Effekt erzielt werden kann, der auf Grund der noch nicht vollständigen Umsetzung bzw. Erfassung aller Bereiche mit lediglich einem Prozent der bereinigten Budgets der beteiligten Einrichtungen angesetzt werden kann.

Dies führt zu einem strukturellen Einsparbeitrag von etwa 41 Mio. EUR in 2004.

2005 ist dann das volle strukturelle Einsparpotenzial aus dem LoHN-Effekt in Höhe von ca. 81 Mio. EUR zu realisieren.

Ob in den Folgejahren weitergehende Konsolidierungsbeiträge erwirtschaftet werden können, ist derzeit noch nicht absehbar.

## 5.2 Liegenschaftsmanagement

Neben der Vermögensaktivierung durch Veräußerung von Liegenschaften ist es erforderlich und möglich durch Einsatz neuer Steuerungsinstrumente Ersparnisse bei den laufenden Betriebskosten der Flächennutzung zu erzielen. Durch das „Freiziehen“ von Flächen entsteht neben dem zu realisierenden Veräußerungserlös ein Betriebskosteneffekt, da die geräumten Liegenschaften nicht mehr bewirtschaftet werden müssen. Dieser beträgt proportional zur optimierten Fläche insgesamt ca. 20 Mio. EUR. jährlich nach vollständiger Umsetzung.

Zur Realisierung der Flächeneffizienz bedarf es klarer Vorgaben. Um hierbei die Ungechtigkeiten einer Rasenmäher-Methode zu vermeiden, sollen Kennzahlen/Zielwerte festgelegt werden, die noch weitere Datenerhebungen erfordern.

Solche Kennzahlen sind:

- Flächenbedarf je Mitarbeiter
- Mietpreis je Quadratmeter/Lagebewertung nach Art und Bedeutung der Einrichtung
- Teilzeit-/Außendienstanteil der Behörde je Gebäude
- Verhältnis "echt nutzbarer" Fläche zu Gesamtfläche – Überprüfung von Reserveflächen durch Analyse von Liegenschaften/Gebäuden mit auffälligem Verhältnis von Hauptnutzfläche zu Gesamtfläche der Liegenschaft/ des Gebäudes.

Für die langfristig gewünschten Selbstoptimierungsprozesse ist es darüber hinaus notwendig die Vorgaben durch ein geeignetes Anreiz- und Sanktionssystem zu ergänzen.

Insbesondere sollen folgende Maßnahmen angegangen werden:

- Festlegung eines durchschnittlichen Flächenanspruches je Mitarbeiter. Dies gilt primär für klassische Verwaltungsflächen. Für anders genutzte Flächen sind kurzfristig alternative Mengengerüstdeterminanten zu entwickeln.
- Abgleich der bestehenden Ist-Flächen mit den so ermittelten Soll-Flächen und Festlegung des Absenkungspfades unter Berücksichtigung der Gebäudestrukturen.
- Analoges Vorgehen mit den anderen oben dargestellten Kennzahlen (insb. Mietausgaben je m<sup>2</sup> sowie Außendienst- und Teilzeitanteil) sobald diese in hinreichender Datenqualität vorliegen – spätestens zur Aufstellung des Haushalts 2006/2007

Ohne diese Arbeiten ist eine detailliertere Berechnung des Optimierungspotenzials nicht möglich. Allerdings haben andere Verwaltungen mit kleineren, aber ähnlich strukturierten Portfolios durch analoge Optimierungsprojekte ihren Flächenbedarf um 15-30 % reduziert. Für die Mittelfristige Planung können bereits Einsparungen in Höhe von 2 / 5 / 15 Mio. EUR in den Jahren 2004 – 2006 veranschlagt werden.

## 5.3. Facility-Management

Die Landesregierung beabsichtigt, das ursprünglich auf das Stadtgebiet Lüneburg begrenzte Pilotprojekt 'Facility-Management' nach dortiger Erprobung auf eine größere Region auszuweiten. Mit der Einführung eines Facility-Managements ist die Erwartung verbunden, dass die Betriebskosten der Landesliegenschaften in der Endstufe um etwa 30 Mio. EUR p.a. reduziert werden können.

## **5.4 Neue Finanzierungswege**

Mit dem Gesetz zur Hochschulreform in Niedersachsen, das noch in diesem Jahr in Kraft treten wird, betritt das Land neue Wege in der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, indem es die Möglichkeit eröffnet, die Trägerschaft der Körperschaft Hochschule vom Staat auf eine öffentlich-rechtliche Stiftung zu verlagern.

Die Stiftungen müssen zwar vom Land mit Vermögen ausgestattet werden, insbesondere sollen sie auch Eigentümer der Immobilien, die die Hochschulen zum Betrieb benötigen werden, sie können das ihnen übertragende Vermögen aber durch Zustiftungen mehren und mit den Erträgen wirtschaften. Es wird ihnen damit ein Weg eröffnet, zusätzlich zur staatlichen Finanzhilfe dringend benötigte Mittel zur Optimierung von Forschung und Lehre, zur Durchführung weiterer Forschungsprojekte oder zur Realisierung sonstiger zusätzlicher Vorhaben einzuwerben.

Die Chancen für die Gewinnung von Zustiftungen, Schenkungen und Sponsoring stehen gut denn durch die Umwandlung staatlicher Hochschulen in Stiftungen werden diese für private Kapitalgeber sowohl steuerrechtlich wie auch inhaltlich attraktiv.

Und es gibt ein erhebliches Potential:

Allein das Geldvermögen der privaten Haushalte beträgt in der Bundesrepublik 3,6 Billionen EUR von denen jährlich ein erheblicher Anteil vererbt wird. Es ist zu erwarten, dass die Stiftungshochschulen durch systematisches Fundraising an diesem Potenzial partizipieren werden.

Die Landesregierung beabsichtigt, vergleichbare Wege verstärkt auch in anderen Fällen zu gehen. Die öffentliche Hand wird sich angesichts der derzeitigen Finanzlage in Bereichen, die nicht zum staatlichen Kernaufgabenbestand gehören, nur noch mit einer Grundlagenfinanzierung engagieren können.

Die über eine solche Grundlagensicherung und –finanzierung hinausgehenden Projektbedarfe müssen verstärkt durch Fundraising, Sponsoring oder Schenkungen / Stiftungen eingeworben werden.

## **6. Investitionsfinanzierung durch Public Private Partnership (PPP)**

Im Rahmen von PPP werden für die öffentliche Hand Anlagen, vor allem Immobilien von Privaten nicht nur geplant, gebaut und finanziert, sondern - das ist neu - auch über den Lebenszyklus des Objektes betrieben und unterhalten sowie anschließend verwertet. Eigentümer der Anlagen ist der private Partner.

Der Staat beschränkt sich darauf, diese Leistungen langfristig über 20 – 30 Jahre aus einer Hand nachzufragen und für die mängelfreie Leistung laufend Nutzungsentgelt zu zahlen. Ziel von PPP ist, die gesamten Nutzungskosten durch den ganzheitlichen Ansatz zu optimieren.

### **Wirtschaftlichkeitsvergleich wichtig**

Neubau, Sanierung, Umbau, aber auch das Zusammenfassen bestehender Einrichtungen sind durch PPP möglich, wenn sich diese Lösung als die wirtschaftlichere im Vergleich zur konventionellen Lösung erweist. Ihr Barwert wird im Vorfeld eines Vergabeverfahrens durch den sog. Public Sector Comparator (PSC) ermittelt, um beide

Lösungen objektiv miteinander vergleichen zu können. Ein Vergleich könnte auch durch Parallelausschreibung (z.B. Mietmodell) hergestellt werden.

### **Positiv wirkende Anreizstrukturen etablieren**

Hervorstechende Vorteile von PPP sollen dadurch erreichbar sein, dass Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und Verwerten in einem zusammenhängenden Prozess analysiert und bewertet und auf dieser Basis Angebote aus einer Hand vom Markt durch Ausschreibung eingeholt werden, die Synergieeffekte und Kostensparnisse beinhalten können, die bei konventioneller Vorgehensweise mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Aufteilung in Abschnitte nicht erreichbar sind. Kostenvorteile sollen insbesondere durch die verstärkte integrative Einbeziehung des geplanten Betriebskonzepts eines Gebäudes bzw. anderen Bauwerks in die Bauplanung erzielbar sein. Die Anforderungsprofile und Standards für diese Planungen muss nach wie vor der Nutzer bzw. das zuständige Fachressort im Zusammenwirken mit dem Planer erarbeiten und setzen.

Die privaten Partner müssen Eigenkapital zur Risikoabsicherung in die von ihnen allein getragene Objektgesellschaft (Auftragnehmer) einbringen. Die öffentliche Gebietskörperschaft (Auftraggeber) leistet keinerlei Zahlung vor Abnahme und Übergabe des beauftragten Projekts bzw. vor Abnahme der Betriebsleistungen entsprechend dem Leistungsverzeichnis für die Betriebsphase. Für den Fall der Schlechtleistung werden vertraglich Zahlungskürzungen und Strafen vereinbart, die der Auftragnehmer wiederum wirtschaftlich abgesichert haben muss.

Die private Konkurrenz bewirkt einen erhöhten Anreiz zu neuen Lösungsansätzen und Vorgehensweisen auch für die konventionelle Aufgabenerfüllung. Der Prozess des Umdenkens hin zu wirtschaftlichem Handeln wird beschleunigt und zusätzlich dadurch gestützt, dass Kennzahlen für den Leistungsvergleich entstehen. Es können also Vorteile von PPP-Lösungen dadurch entstehen, dass positiv wirkende Anreizstrukturen leichter zu etablieren sind.

Wichtige Voraussetzung von PPP ist die Gesamtvergabe von Leistungen an einen Bieter bzw. eine Bietergemeinschaft grundsätzlich für den Zeitraum von 20 – 30 Jahren. Dabei entfällt nicht nur die ursprüngliche Auftragsstreuung durch den öffentlichen Auftraggeber im konventionellen Verfahren, sondern auch der bisher für einen Teil dieser Leistungen in regelmäßigen Zeitabständen wiederkehrend durchgeführte öffentliche Wettbewerb. Die Zahl potenzieller Bieter wird angesichts des nachgefragten Leistungsumfangs gering sein. Es wird darauf ankommen, auf die Einbindung kleiner und mittelständischer Unternehmen in PPP-Projekte hinzuwirken, um die mit hohem politischen Gewicht betriebene Mittelstandsförderung in Niedersachsen zu unterstützen.

### **Kostenentlastung bei wirtschaftlicherer Gesamtlösung**

Ein Konsolidierungsbeitrag durch aus dem Haushalt finanzierte PPP-Projekte kann nur eintreten, wenn sie anstelle eingeplanter Investitionen eingesetzt werden - nicht zusätzlich. Es sei denn, die durch sie ausgelösten regelmäßig zu leistenden Nutzungsentgelte finanzieren sich durch außerordentliche Einnahmen (z.B. aus dem Verkauf entbehrlich werdender Liegenschaften) und durch geringeren Aufwand ge-

genüber den bisher für bereits bestehende Einrichtungen aus dem Haushalt geleisteten Sach- und Personalausgaben.

Trotz sehr zurückhaltender Bewertung der Höhe erreichbarer Kostensenkungen durch PPP-Projekte und der Erwartung, dass wirtschaftliche Lösungen durch das Einbeziehen nicht kameraler Kostenelemente zunächst auch zu laufend höheren Haushaltsbelastungen führen können als konventionelle Lösungen, sieht die Landesregierung in PPP wertvolle Chancen, die nicht ungenutzt bleiben sollen. Sie liegen in:

- wirtschaftlicheren Gesamtlösungen,
- der Kreativität für neue Lösungen,
- der Unterstützung des Verwaltungsmodernisierungsprozesses durch die gelebte Konkurrenzsituation zwischen öffentlicher und privater Aufgabenerfüllung,
- der Transparenz der tatsächlichen Kosten für die öffentliche Leistungserstellung und die Nutzung öffentlicher Ressourcen inkl. des Aufwands für die Substanzerhaltung.

Chancen und Risiken von PPP lassen sich nur durch eigene Erfahrungen beurteilen. Mit Pilotprojekten aus unterschiedlichen Ressorts und aus Kommunen soll die Bandbreite der Einsatzmöglichkeiten von PPP erprobt werden. Eine zu bildende zentrale Koordinierungsinstanz wird diese Phase vorbereiten, begleiten und auswerten, das umfasst auch, sich ergebende Rechtsfragen zu klären.

Angesichts der Komplexität des neuen Finanzierungs- und Organisationsmodells PPP und fehlender Erfahrungen damit, wird das Ausarbeiten von Grundlagen für den Einzelfall nur mit Unterstützung der zentralen Koordinierungsinstanz möglich sein und erhebliche fachliche und zeitliche sowie finanzielle Ressourcen binden. Um künftigen Aufwand zu begrenzen und die Effizienz folgender PPP-Projekte zu erhöhen, sollen die Pilotprojekte so gewählt werden, dass sich daraus Ausschreibungs- und Vertragsstandards entwickeln lassen.

Als Schwerpunkt für Pilotprojekte auf kommunaler Ebene bietet sich der Schulbereich an. Originärer Sanierungsbedarf in Kommunen könnte mit dem durch das zu erwartende Ganztagsschulmodell entstehenden Neu- und Umbaubedarf jeweils in einer Gesamtmaßnahme zusammengeführt werden. Um den Weg für PPP-Projekte auch in diesem Bereich zu ebnen, wird sich die Landesregierung für eine entsprechende Ausgestaltung der Förderrichtlinien einsetzen und ebenso die Anpassung kommunalrechtlicher Vorschriften einleiten.

Unabhängig von diesen geplanten Pilotprojekten, die eine Realisierung von PPP auf breiter Ebene vorbereiten sollen, gibt es schon jetzt einige herausgehobene Vorhaben, die durch PPP umgesetzt werden sollen.

## **6.1 Tiefwasserhafen**

Hafeninfrastruktur wird in Europa traditionell durch die öffentliche Hand finanziert, während die Suprastruktur gemeinhin von privaten Betreibern und Reedern getragen wird. Die Entwicklung von Schiffsgrößen bei Containerschiffen bringt jedoch zunehmende Anforderungen an die Hafeninfrastruktur mit sich, die die öffentliche Hand an Belastungsgrenzen bringt. Gleichzeitig ermöglichen die neuen Schiffsgenerationen

auf Seiten Privater Einspareffekte auf Grund einer Kostendegression über größere Einheiten.

Diese Verschiebung bietet den Ansatzpunkt, beim geplanten Bau des Tiefwasserhafens in Wilhelmshaven, Private an den Kosten der Infrastruktur stärker zu beteiligen als dies in der traditionellen Aufteilung von Finanzierungslasten üblich ist. Diese Verschiebung von Investitionen auf Private zu Gunsten des Landes Niedersachsen ist gemäß folgender Parameter vorgesehen:

- Die Suprastruktur für den Jade-Weser-Port in Höhe von ca. 306 Mio. EUR ist von einem künftigen Betreiber zu tragen.
- Die Basisinfrastruktur (182 Mio. EUR) ist vom Land Niedersachsen zu finanzieren. Eine teilweise Refinanzierung dieser Aufwendungen kann jedoch durch die Vermarktung (Verkauf, Vermietung oder Verpachtung) von landeseigenen hafennahen Flächen dargestellt werden.
- Die Hälfte der terminalnahen Infrastruktur (90 Mio. EUR von 180 Mio. EUR) ist von einem künftigen Partner in einer gemeinsamen Realisierungsgesellschaft zu tragen
- Der niedersächsische Anteil von 90 Mio. EUR wird weitgehend über Infrastrukturentgelte refinanziert, welche entweder durch die Reeder (Hafengeld) oder die künftigen Betreiber (Terminalmiete, Kaje nutzungsentgelt, Konzessionsentgelte) aufzubringen sind. Der nicht refinanzierbare Anteil muss aus Haushaltsmitteln als Baukostenzuschuss an die Realisierungsgesellschaft bereitgestellt werden (ca. 50 Mio. EUR).
- Die verbleibenden Kosten für die landseitige Infrastruktur (44 Mio. EUR) werden von der Stadt Wilhelmshaven, dem Bund und dem Gleisträger (DB) getragen.
- Über die Trägerschaft für eventuelle anfallende Komplementärkosten muss im weiteren Verfahren noch entschieden werden.

Insgesamt wird mit dem Tiefwasserhafen in Wilhelmshaven damit eine erhebliche Verschiebung der Lastenverteilung zu Gunsten des Landes Niedersachsen erreicht, denn derzeit ist eine private Refinanzierungsquote von ca. 40 % der projektgebundenen Infrastrukturkosten absehbar. Hinzu kommen noch die regionalwirtschaftlichen Effekte über Beschäftigung etc.

Darüber hinaus wird mit der privatrechtlich organisierten Realisierungsgesellschaft, die offen für externe Partner ist, eine neue Struktur geschaffen, welche die Wettbewerbsfähigkeit im Hinblick auf die Herausforderungen des Marktes und auch durch die EU ("port package") sichert und parallel eine Kooperationsstrategie mit anderen Häfen erlaubt, was in Zukunft immer stärker an Bedeutung gewinnen wird.

## **6.2 Digitalfunk**

Alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in Deutschland sollen ab Ende 2005 ein bundesweit einheitliches digitales Sprech- und Datenfunksystem erhalten.

Für den Aufbau und den Betrieb des digitalen Funksystems ist neben der konventionellen Handlungsalternative die PPP-Lösung im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens (IBV) von der „Zentralstelle für die Vorbereitung der Einführung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems – Digitalfunk – (ZED)“ untersucht worden.

Unter dem Vorbehalt noch ausstehender Beschlüsse zeichnet sich ab, dass das Vorhaben als PPP-Projekt mit privaten Partnern als Netzbetreiber ausgeschrieben werden wird. Das Leistungsverzeichnis wird dann zusätzlich vorsehen, Endgeräte für die Nutzer zur Verfügung zu stellen. Diese Position soll im Rahmen des Vergabeverfahrens abgefragt werden, um den Bundesländern und den anderen Nutzern die Möglichkeit zu eröffnen, die digitalen Endgeräte entweder im Rahmen der PPP-Lösung gegen zusätzliches Entgelt zu nutzen oder aber selbst in konventioneller Weise zu beschaffen.

### **6.3 Hochbauprojekte**

Zur Auswahl steht eine Reihe von Vorhaben, die als Pilotprojekte dienen können und für die im ersten Schritt ein Public Sector Comparator mit den entsprechenden Anforderungsprofilen zu entwickeln wäre.

Im Finanzministerium wird die Möglichkeit überprüft, ein Pilotprojekt für den Neubau eines Finanzamtes durchzuführen. Damit soll ein methodischer Einstieg in die Entwicklung eines PSC verbunden werden.

Im Justizbereich wird untersucht ob durch Aufgabe kleinerer Justizvollzugsanstalten - die unwirtschaftlich betrieben werden - das Volumen für einen Neubau mit einer wirtschaftlichen Größe definiert werden kann. Angedacht ist, im Rahmen eines PPP-Projektes den Neubau einer JVA mit ca. 500 Haftplätzen im Norden Niedersachsens zu errichten.

MI befasst sich im Bereich Polizei mit Überlegungen für einen Neubau eines LKA-Gebäudes in geeigneter Größenordnung. Für Zwecke der Landeseinrichtung „Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege“ und möglicherweise weiterer Landesnutzer soll die Wirtschaftlichkeit und Realisierbarkeit der Nachnutzung der Ledebur-Kaserne in Hildesheim (derzeit noch Bundesliegenschaft) im Rahmen eines Pilotprojektes untersucht werden.

## **7. Wirkungsgleiche Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes im Land:**

Die Herausforderung einer umfassenden Haushaltskonsolidierung ist zwar in Niedersachsen wegen der geschilderten Sonderlasten besonders anspruchsvoll, sie trifft aber, wenn auch teilweise in geringerer Intensität, alle Bundesländer und den Bund. Insbesondere die Verpflichtung des Stabilitätspaktes, die Veränderung der Ausgaben auf  $-0,5\%$  (Bund) bzw.  $1\%$  (Länder und Gemeinden) zu begrenzen, muss zu einer gestrafften Finanzpolitik aller Gebietskörperschaften führen.

Es besteht damit ein gleichgerichtetes Interesse aller Gebietskörperschaften, auch durch gemeinsame Maßnahmen zu Konsolidierungserfolgen zu kommen.

Niedersachsen wird diese Maßnahmen, die sich im Einzelnen erst nach der Konstituierung des neuen Bundestages fixieren lassen, aktiv und initiativ beispielsweise durch entsprechende Bundesratsinitiativen unterstützen, soweit sie einen positiven Beitrag zur Sicherung des Landeshaushaltes auf Einnahme- oder Ausgabenseite generieren können.

Insbesondere wird Niedersachsen Sanierungsoptionen, die sich aus Programmveränderungen des Bundes, beispielsweise bei Mischfinanzierungen oder sozialen Sicherungssystemen ergeben, nutzen, indem diese wirkungsgleich im Landeshaushalt umgesetzt werden.

## **8. Ausgabenmoratorium:**

Angesichts des Umfanges des finanzpolitischen Handlungsbedarfes muss die Aufstellung künftiger Haushalte verstärkt mit aufgabenkritischen Entscheidungen verbunden werden. Dies ist wegen der sich rasant verändernden fachlichen Anforderungen an den Dienstleister Land allerdings nicht nur eine finanzpolitische Notwendigkeit, sondern auch eine fachpolitische.

Aufgabenkritik ist deshalb nicht negativ als Eingriff in Besitzstände zu sehen, sondern als permanenter Auftrag zu Optimierung des Aufgabenportfolios.

Zur Vorbereitung aufgabenkritischer Maßnahmen und zur Überbrückung der Zeit bis zu ihrem Wirksamwerden wird ein Ausgabenmoratorium unverzichtbar sein:

Dies gilt nicht nur für den unter Tz. 4 dargestellten Bereich der Zuwendungen und Subventionen, sondern sollte auch alle sonstigen, nicht als Rechtsverpflichtung gebundenen Ausgabeansätze, also Personal- und Sachmittel sowie im Rahmen des wirtschaftlich vertretbaren auch Bauunterhaltung und Investitionen umfassen.

## **Fazit**

Mit den Beschlüssen der Landesregierung zur Mittelfristigen Planung beginnt der Umsetzungsprozess der Konsolidierungskonzept 2003 - 2007. Dabei wird nicht in allen Bereichen gleich schnell eine „Reformdividende“ zu erwirtschaften sein und das Tempo der Umsetzung wird auch darauf Rücksicht nehmen müssen, mehrfach betroffene Aufgabenbereiche nicht zu überfordern. Klar ist aber auch, dass weitere Arbeiten zur Konkretisierung und Ergänzung der Reformschritte folgen müssen, wenn mit den kommenden Haushaltsaufstellungen der Weg einer auf Nachhaltigkeit und Zukunftstauglichkeit ausgerichteten Finanzpolitik weiter beschritten werden soll.