

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2018

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 20. April 2018



Bemerkungen 2018

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 23.01.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits
bis 2020

Kiel, 20. April 2018

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Berliner Platz 2, 24103 Kiel

Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905

Fax: 0431 988-8686

Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma

Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG

Hansastraße 48

24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	10
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015	11
4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2016	11
5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016	14
Aktuelle Haushaltsslage	
6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun	35
Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	
7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	51
Landtag	
8. Höhe der Fraktionsmittel	57
9. Diäten der Abgeordneten	64
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
10. Inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen (Sek I)	68
11. Neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen	77
12. Hochschulpakt 2020 - Teil 1: Viel Geld für neue Studienplätze	85
13. Hochschulpakt 2020 - Teil 2: Entwicklung des Lehrangebots	92
14. Hochschulpakt 2020 - Teil 3: Wie geht es weiter?	100
15. Vorstandsvergütung im UKSH - Zielvereinbarungen müssen langfristiger wirken	104
16. UKSH - Vertragsgestaltung im Ärztlichen Dienst verbessert	109

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Landesfeuerweherschule - Wirtschaftlichkeit steigern und Steuerungsmöglichkeiten entwickeln | 115 |
| 18. | Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs | 124 |

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 19. | Landwirtschaftskammer muss wirtschaftlicher arbeiten | 133 |
| 20. | Lizenzmanagement - Einführung muss nach mehr als 10 Jahren endlich abgeschlossen werden | 140 |
| 21. | IT-Organisation - positive Ansätze dürfen nicht im Sande verlaufen | 148 |

Finanzministerium

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Finanzämter: Erhebungsstellen haben sich bewährt - die Personaldecke ist dünn | 153 |
| 23. | Beihilfe - das lange Warten muss ein Ende haben | 158 |
| 24. | KoPers: Es wird Zeit | 167 |
| 25. | OFD-Sanierung: Ein Fass ohne Boden | 172 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 26. | Förderung von Gewerbegebieten - Einnahmen konsequent anrechnen und Fehlbelegungen nachgehen | 179 |
| 27. | Förderung von Technologie- und Gründerzentren ist ein Auslaufmodell | 187 |
| 28. | Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH - Ausgabenanstieg bremsen und Haushaltstransparenz erhöhen | 194 |
| 29. | Vom 40 Mio. €-Projekt zur leeren Lagerhalle: Das bescheidene Ende einer Investitionsförderung | 203 |
| 30. | Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen | 208 |

Rundfunkangelegenheiten

- | | | |
|-----|--|-----|
| 31. | Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse? | 218 |
|-----|--|-----|

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AG NEST	Arbeitsgruppe Neueinrichtung Erhebungsstellen
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIS Autismus	Beratungsstelle Inklusive Schule Autismus
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIO	Chief Information Officer
DAB	Digital Audio Broadcasting
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EntflechtG	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz)
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FH	Fachhochschule
G9	Bildungsgang mit 9 Jahrgangsstufen in der Sekundarstufe bis zum Abitur
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
Ham.s.t.er	Haushaltskonformes ressortübergreifendes Inventarisierungs- und Bestandsführungsverfahren
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HH	Haushalt
HS	Hochschule
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgangsstufe
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein und Hamburg“
LaaS	Lizenzmanagement as a Service
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV-SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LEP	Landesentwicklungsplan
LFS	Landesfeuerweherschule
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Landesverfassung
MA HSH	Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NAH.SH	Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH bis 10/2014: LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH
NBI.	Nachrichtenblatt
Nr.	Nummer
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PZV	Planstellenzuweisungsverfahren
RP 2000	Regionalprogramm 2000
S.	Seite
SAM	Software-Asset-Management
SchulG	Schulgesetz
Sek I	Sekundarstufe I
Sek II	Sekundarstufe II
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
T	Tausend
T€	Tausend Euro
TGZ	Technologie- und Gründerzentren
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer(n)
u. a.	unter anderem
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UKW	Ultrakurzwelle

UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
Universität Flensburg	Europa-Universität Flensburg
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung
ZIT	Zentrales IT-Management

29. **Vom 40 Mio. €-Projekt zur leeren Lagerhalle: Das bescheidene Ende einer Investitionsförderung**

Die Investitionsbank Schleswig-Holstein hat einem Unternehmen einen Investitionszuschuss über 7,35 Mio. € bewilligt, ohne dass eine aussagekräftige Projektbeschreibung vorlag. Auch die Gesamtfinanzierung des Projekts war nicht belegt. Für Maschinenkäufe wurden Zuschüsse von 130 T€ ausgezahlt.

Das Projekt nahm nicht den geplanten Verlauf. Die Investitionsbank Schleswig-Holstein kürzte den Zuschuss zunächst auf die bereits ausgezahlten 130 T€. Der LRH stellte danach fest, dass sich der Großteil der geförderten Maschinen nicht mehr in der Betriebsstätte befand. Daraufhin hat die Investitionsbank Schleswig-Holstein die ausgezahlten 130 T€ zurückgefordert.

29.1 **Anlass der Prüfung**

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) hat den Finanzausschuss im Juli 2016 über die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen unterrichtet. Auf der Förderliste befand sich ein 2015 bewilligtes Projekt mit einem Investitionsvolumen von 46,1 Mio. € und einer bewilligten Fördersumme von 7,35 Mio. €. Bis Mitte 2017 wurden aber gemäß Auszahlungsstatistiken lediglich 130 T€ an Mitteln abgerufen. Um diese Diskrepanz aufzuklären, hat der LRH die Projektakte bei der für die Förderbewilligung und -abwicklung zuständigen Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) eingesehen. Dabei hat sich folgendes Bild ergeben:

29.2 **Förderbewilligung trotz spärlicher Antragsunterlagen**

Gegenstand der Förderung war es, einem neu gegründeten Unternehmen Zuschüsse für die Errichtung einer Betriebsstätte in Kiel bereitzustellen. Mit den Fördermitteln sollten Investitionen ins Anlagevermögen finanziert werden. Das Unternehmen plante ein Material herzustellen, das sowohl in Heizgeweben als auch in Kühlfolien universell einsetzbar ist.

Gemessen an den Prüferfahrungen des LRH im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung fielen die Antragsunterlagen ungewöhnlich spärlich aus. Die Förderakte enthielt nicht die im Antragsformular geforderte Projektbeschreibung, in der u. a. auf Zukunftsaussichten und Absatzperspektiven des Unternehmens eingegangen werden soll. Ebenfalls nicht beigefügt waren ein Businessplan und eine nähere Beschreibung des geplanten Produktportfolios. Dies überrascht angesichts des erheblichen

Fördervolumens von 7,35 Mio. € und der Tatsache, dass es sich um eine Existenzgründung ohne Geschäftshistorie handelte.

Die **IB.SH** erklärte die eingeschränkten Antragsunterlagen während der Erhebungen des LRH mit vom Unternehmen genannten Geheimhaltungserfordernissen. In ihrer schriftlichen Stellungnahme betonten **IB.SH** und **Wirtschaftsministerium**, dass im Antrags- und Bewilligungsverfahren zahlreiche Unterlagen (u. a. eine Projektbeschreibung, ein Kostenplan mit Aufstellung der zu fördernden Wirtschaftsgüter, Handelsregisterauszüge) eingereicht worden seien. Diese hätten die Grundlage der Förderung gebildet. Ein Businessplan sei dagegen keine Voraussetzung. Es sei daher nicht auf notwendige Antragsunterlagen verzichtet worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Bewertung. Eine aussagekräftige Projektbeschreibung konnte die IB.SH dem LRH nicht vorlegen. Stattdessen verwies sie auf eine halbseitige E-Mail des Geschäftsführers des Unternehmens, in der dieser die IB.SH im Juni 2015 kurz über den Eintrag der Gesellschaft ins Handelsregister, den Abschluss von Mietverträgen und den voraussichtlich anstehenden Produktionsbeginn informierte. Der von der IB.SH erwähnte Kostenplan enthielt nur rudimentäre Angaben zu den Wirtschaftsgütern und 3 mögliche Kostenszenarien, die sich zwischen 13 und 46 Mio. € bewegten. Eine dem Förder- und Investitionsvolumen angemessene Informationsgrundlage war nach Ansicht des LRH bei Förderbewilligung nicht gegeben.

Auch die Gesamtfinanzierung des Projekts warf Fragen auf. Als Finanzier wurde ein osteuropäischer Investor genannt, der an der Mutterholding des geförderten Unternehmens beteiligt war. Allerdings legte das Unternehmen keine belastbaren und von Banken bestätigten Finanzierungszusagen vor. Der Antrag enthielt lediglich die Bescheinigung eines Steuerbüros, dass nach mündlicher Versicherung ein dem Investor zuzurechnendes Unternehmen dem Zuwendungsempfänger ein Darlehen von 1,96 Mio. € für Investitionen ins Anlagevermögen bereitstellen werde und dass der Investor solvent sei. Finanzierungszusagen über die gesamten 46,1 Mio. € lagen damit entgegen anderslautender Ausführungen der IB.SH im Bewilligungsvermerk nicht vor.

IB.SH und **Wirtschaftsministerium** verweisen darauf, dass im Zuwendungsbescheid beauftragt gewesen sei, für die über 1,96 Mio. € hinausgehenden Investitionen neue Finanzierungsbestätigungen vorzulegen. Im Übrigen seien Gesellschafterdarlehen als Finanzierungsbausteine zulässig.

Der **LRH** bestreitet nicht, dass Gesellschafterdarlehen als Finanzierungsbausteine herangezogen werden können. Ein entsprechender Darlehensvertrag lag der IB.SH aber nicht vor, sondern nur die o. g. Darstellung des Steuerbüros mit Verweis auf mündliche Versicherungen. Darüber hinaus hält der LRH es für problematisch, ein Projekt mit 46 Mio. € förderfähigen Kosten zu bewilligen, wenn zum Bewilligungszeitpunkt nur für unter 5 % der Investitionssumme Finanzierungsangaben gemacht werden können.

Zu erwähnen bleibt: In der Akte fand sich ein Vermerk aus dem Wirtschaftsministerium, der auf die dringend nötige Bindung von Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur hinweist. Man benötigte offenbar großvolumige Projekte, um einen ausreichenden Mittelabfluss sicherzustellen. Ohne das hier beschriebene Projekt sei eine Mittelbindung in der erforderlichen Höhe kaum möglich. Ob dies den Ausschlag für die großzügige Antragsprüfung durch die IB.SH und die Bewilligung von über 7 Mio. € auf überschaubarer Faktengrundlage gab, kann vom LRH nicht abschließend beurteilt werden.

IB.SH und **Wirtschaftsministerium** weisen ausdrücklich darauf hin, dass sich in dem Vermerk an keiner Stelle ein Hinweis oder gar die Aufforderung nach großzügiger Antragsprüfung finde. Es würden von der IB.SH nur Projekte mit entsprechender Bewilligungsreife bewilligt.

Der **LRH** bestätigt, dass der Vermerk keine Aufforderung zu einer großzügigen Antragsprüfung enthält. Dass es Probleme bei der Mittelverausgabung gab und ein solcher Vermerk in die Förderakte aufgenommen wurde, ist nach Sicht des LRH gleichwohl eine für die Bewertung des Sachverhalts relevante Information.

29.3 **Investitionshoffnungen zerschlagen sich schnell**

Nach Bewilligung durch die IB.SH nahm das Projekt nicht den erhofften Verlauf. Den Förderakten war zu entnehmen, dass für Maschinenkäufe für gut 800 T€ Fördermittel von 130 T€ ausgezahlt wurden. Im weiteren Verlauf teilte das Unternehmen der IB.SH dann mit, dass es nicht gelungen sei, die angedachte Technologie produktionstechnisch umzusetzen. Man sei vom vermeintlichen Erfinder der Technologie getäuscht und dieser aus der Unternehmensgruppe ausgeschlossen worden. Gleichwohl wolle man die Betriebsstätte in Kiel aufrechterhalten, wenn auch nicht im ursprünglich geplanten Umfang. Die Schreiben des Unternehmens enthielten zudem Hinweise, dass die bereits angeschafften Maschinen ihren Zweck nicht erfüllten und nicht einsatzfähig seien. Die IB.SH reagierte im März 2017 und reduzierte die Förderung auf die bereits ausgezahlten 130 T€. Von einer Rückforderung der ausgezahlten Mittel sah die IB.SH allerdings ab.

29.4 Vor-Ort-Prüfung des LRH führt zu Rückforderung

Aufgrund der Aktenlage bezweifelte der LRH, dass der mit der Anschaffung der Maschinen beabsichtigte Förderzweck noch erreichbar war. Da die IB.SH trotz der außergewöhnlichen Umstände noch keine Vor-Ort-Prüfung in Angriff genommen hatte, kündigte der LRH bei der IB.SH und dem Unternehmen im September 2017 eine Besichtigung der Betriebsstätte an. Unmittelbar nach dieser Ankündigung informierte das Unternehmen IB.SH und LRH darüber, dass der Großteil der Maschinen nicht mehr vor Ort sei. Man habe sie im Wege eines gerichtlichen Vergleichs aufgrund von Mängeln an den Veräußerer zurückübertragen.

Bei der Vor-Ort-Prüfung fand der LRH eine nahezu leere Fabrikhalle ohne erkennbaren Geschäftsbetrieb vor. Vertreter des Unternehmens bestätigten dem LRH auf Nachfrage, dass in der Betriebsstätte zu keinem Zeitpunkt der Produktivbetrieb aufgenommen worden sei. Die bereits wieder veräußerten Maschinen seien nicht einsatzfähig gewesen. Wie der dem LRH vorgelegte Anlagespiegel zeigte, befanden sie sich auch nicht mehr im Anlagevermögen des Zuwendungsempfängers. Für die in einem Nebenraum stehende noch vorhandene Maschine gebe es derzeit ebenfalls keine Verwendung. Man erhoffe sich aber Einsatzmöglichkeiten in noch zu entwickelnden neuen Geschäftsfeldern.

Vom LRH über das Ergebnis der Vor-Ort-Prüfung unterrichtet, hat die IB.SH die bereits ausgezahlten Fördermittel von 130 T€ zurückgefordert. Das Unternehmen hat gegen die Rückzahlung Widerspruch eingereicht, den die IB.SH im Februar 2018 zurückgewiesen hat. Die IB.SH hat zugesagt, den LRH über den Eingang der Rückzahlung zu unterrichten.

Der LRH hat Wirtschaftsministerium und IB.SH aufgefordert, etwaige künftige Förderanträge des Unternehmens angesichts der unklaren Finanzierungssituation und der negativen Erfahrungen äußerst kritisch zu analysieren und von weiteren Förderungen abgeraten. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass allen Fällen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung aussagekräftige und prüffähige Projektbeschreibungen sowie ein belastbarer Nachweis über die Gesamtfinanzierung zugrunde liegen. Geheimhaltungserwägungen dürfen einer gründlichen Antragsprüfung nicht entgegenstehen. Der LRH erwartet zudem, dass die IB.SH Hinweisen auf nicht zweckentsprechende Mittelverwendung proaktiv durch anlassbezogene Vor-Ort-Prüfungen begegnet.

Die **IB.SH** hat darauf hingewiesen, dass sie zum Ende des Bewilligungszeitraums am 30.09.2017 ohnehin eine Vor-Ort-Kontrolle beabsichtigt habe. Den Eindruck, es wäre nur aufgrund der Prüfung des LRH zu einer

Rückforderung des Restbetrags von 130 T€ gekommen, weist sie zurück. Zwischen **Wirtschaftsministerium** und **IB.SH** besteht Einigkeit, dem Unternehmen aufgrund des Projektverlaufs und der Verletzung von Mitteilungspflichten keine weiteren Förderungen mehr zu gewähren.

Der **LRH** betont, dass er seine Vor-Ort-Prüfung aufgrund der sich aus der Aktenlage ergebenden Hinweise auf Förderverstöße durchgeführt hat. Der IB.SH lagen diese Hinweise spätestens seit März 2017 vor, ohne dass sie eine Vor-Ort-Prüfung anberaumt oder eine solche gegenüber dem LRH angekündigt hätte. Ob eine Prüfung nach Ende des Bewilligungszeitraums geplant war, entzieht sich der Kenntnis des LRH.

30. Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen

Mehr als die Hälfte der Kreisstraßen sind in einem schlechten Zustand. Bei mehr als einem Drittel besteht sofortiger Handlungsbedarf. Der Sanierungsstau steigt von Jahr zu Jahr.

Von den 43 Mio. € Fördergeldern des Bundes pro Jahr für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden fließen immer weniger Mittel in den kommunalen Straßenbau. Standen 2010 noch 32,44 Mio. € für den kommunalen Straßen- und Radwegebau zur Verfügung, waren es 2016 nur noch 22 Mio. € Statt 206 km werden jährlich nur 100 bis 120 km, das heißt 50 %, instand gesetzt bzw. erneuert. Der LRH spricht sich dafür aus, den derzeitigen Mittelansatz maßgeblich zu erhöhen.

Das Antragsverfahren beim Land ist momentan langwierig, umständlich und starr. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein läuft Ende 2019 aus: Der richtige Zeitpunkt, um die Verteilung der ab 2020 vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel in einem einfachen und transparenten Verfahren zu regeln.

Die Kommunen sollten eine Erhaltungsstrategie für ihre Straßen erarbeiten. Die Organisation und Steuerung ihrer Baumaßnahmen muss dringend verbessert werden.

Jeder Kreis muss eine strategische Planung für die Erhaltung eines funktionstüchtigen Kreisstraßennetzes erstellen. Zusätzlich wäre es wünschenswert, wenn Land und Kommunen eine landesweite, kreisübergreifende Strategie erarbeiten.

30.1 Zuweisungen von Bundesmitteln an das Land

Bis 2006 gewährte der Bund den Ländern nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz des Bundes¹ Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Nach Beendigung dieser Finanzhilfen gewährt der Bund den Ländern aufgrund des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflecht-

¹ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) vom 18.03.1971 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.01.1988, BGBl. I S. 100, zuletzt geändert durch Artikel 463 der Verordnung vom 31.08.2015, BGBl. I S. 1474.

tungsgesetz - EntflechtG)¹ übergangsweise bis zum 31.12.2019 Finanzhilfen für denselben Zweck von 1,3 Mrd. € pro Jahr. Das Land erhält davon 43 Mio. € für den kommunalen Straßen- und Radwegebau sowie für Maßnahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV).

Die Mittel werden auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes Schleswig-Holstein (GVFG-SH)² über eine Förderrichtlinie³ des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium) auf Antrag verteilt. Die Mittel sind zweckgebunden für den ÖPNV und den kommunalen Straßen- und Radwegebau.

Von den vom Bund jährlich bereitgestellten 43 Mio. € flossen, wie in der Tabelle dargestellt, immer weniger Gelder in den kommunalen Straßen- und Radwegebau. Stattdessen wurden entsprechend dem Koalitionsvertrag der 18. Wahlperiode immer mehr Gelder für die Förderung von ÖPNV-Maßnahmen zur Verfügung gestellt.⁴

**Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben der GVFG-Mittel
(Kommunaler Straßen- und Radwegebau)**

Jahr	Ist-Einnahmen in Mio. €	Ist-Ausgaben in Mio. €
2010	32,44	26,19
2011	29,44	24,54
2012	29,44	27,19
2013	29,44	25,75
2014	29,44	20,79
2015	22,00	18,47
2016	22,00	20,03

Bei den Haushalts-Ist-Zahlen ergeben sich Differenzen zu den Zahlen des Verkehrsministeriums. Diese Differenzen ergeben sich durch Zinsen und Mittelrückflüsse und Reste aus Vorjahren.

Der LRH hat in seine Prüfung Maßnahmen von 10 Zuwendungsempfängern (9 Kreise und eine Stadt) einbezogen. Da ergänzend zu einer Förderung nach dem GVFG-SH auch Mittel aus dem kommunalen

¹ Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) vom 05.09.2006, BGBl. I S. 2098, 2102, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 01.12.2016, BGBl. I S. 2755.

² Gesetz über die Verwendung der Kompensationsmittel des Bundes nach Artikel 143 c Abs. 1 des Grundgesetzes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in Schleswig-Holstein (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - Schleswig-Holstein - GVFG-SH) vom 15.12.2006, GVObI. Schl.-H. S. 358.

³ Richtlinie über Zuwendungen aus Finanzhilfen für den kommunalen Straßenbau in Schleswig-Holstein vom 15.11.2013, Amtsbl. Schl.-H. S. 1050.

⁴ Koalitionsvertrag 2012 bis 2017, Abschnitt IV 3.1: 70 % ÖPNV, 30 % Straße.

Finanzausgleich zum Tragen kommen, hat der LRH auch die Mittel des Finanzausgleichsgesetzes Schleswig-Holstein (FAG)¹ mit betrachtet.

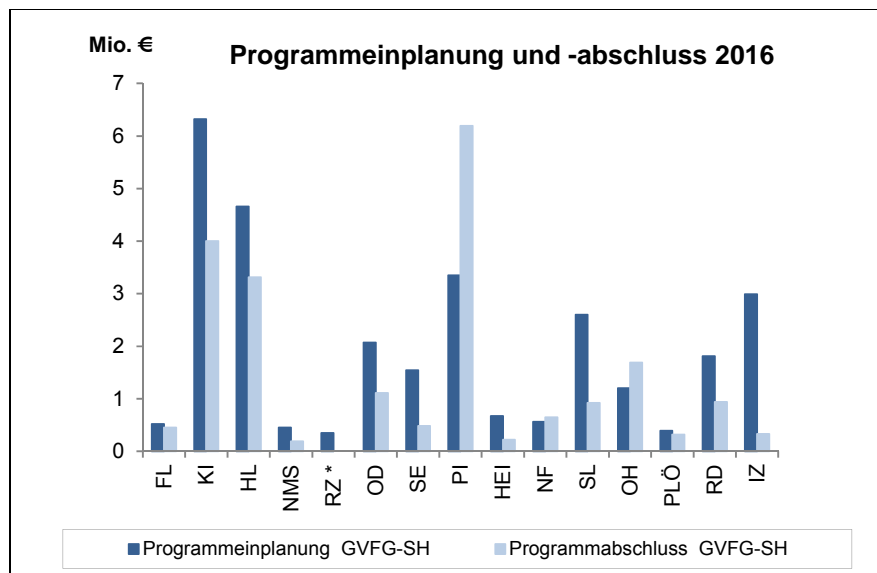
30.2 Fördermittel werden nicht ausgegeben

Für die kommunalen Straßenbauvorhaben, die aus GVFG-Mitteln mitfinanziert werden, stellt das Verkehrsministerium ein Förderprogramm auf. Die kommunalen Projektträger melden ihre Bedarfe an. Diese Bedarfe werden in das Förderprogramm eingeplant (Programmeinplanungen).

Fördervoraussetzung ist unter anderem, dass das Vorhaben nach Art und Umfang dringend zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse erforderlich ist und die Gesamtfinanzierung gesichert sein muss.

Im Förderprogramm 2016 des Verkehrsministeriums, in dem auch noch Maßnahmen aus den Vorjahren enthalten sind, waren 29,52 Mio. € für den kommunalen Straßenbau eingeplant. Es wurden aber nur 20,98 Mio. € (71 %) ausgegeben.

Die Höhe der Fördergelder, die das Verkehrsministerium den Kreisen, kreisfreien Städten, Städten und Gemeinden 2016 zur Verfügung gestellt hat, ist in der folgenden Abbildung beispielhaft dargestellt. Ebenso ersichtlich sind die Programmabschlüsse, das heißt die Mittel, die tatsächlich ausgegeben wurden.



* Die Fördermittel für den Programmabschluss GVFG-SH sind aufgrund des Maßstabs nicht darstellbar.

Quelle: LRH

¹ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 10.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 473, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 14.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 999.

Der vorstehenden Abbildung ist zu entnehmen, dass es erhebliche Unterschiede zwischen der Programmeinplanung und dem Programmabschluss gibt.

Obwohl der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV-SH) und das Verkehrsministerium die Maßnahmen vor der Programmaufnahme mit großem Aufwand prüfen, gibt es keinen kontinuierlichen Mittelabfluss. Das zur Verfügung stehende Geld wird nicht abgerufen und in Baumaßnahmen umgesetzt. Das gilt selbst bei Berücksichtigung von Maßnahmen der sogenannten „Nachrückeliste“.

Diese funktioniert wie folgt: Kann das Verkehrsministerium absehen, dass die geplanten Mittel in dem betreffenden Jahr nicht ausgegeben werden, werden auch Maßnahmen über die sogenannte „Nachrückeliste“ im Verlauf des Jahres in das Förderprogramm aufgenommen. Der LRH hat auch solche nachträglich in das Programm aufgenommenen Maßnahmen geprüft. Auch mit den nachträglichen Programmaufnahmen gibt es zwischen der Programmeinplanung und dem Programmabschluss noch immer erhebliche Unterschiede. Woran liegt das?

Der Kreis Steinburg gab an, dass er mit der Abarbeitung seiner Förderzusagen 3 bis 4 Jahre zurückliege. Fehlende Bauingenieure und Techniker führten dazu, dass die beantragten und bewilligten Baumaßnahmen in dem dafür vorgesehenen Zeitraum nicht abgearbeitet werden konnten. Nicht abgerufene Gelder verbleiben als Ausgabereste für das Folgejahr.

Bei vielen Zuwendungsempfängern gibt es ähnliche Probleme. Andere Kommunen gehen davon aus, dass von den beantragten Maßnahmen nicht alle eine Förderung erhalten. Sollten dann doch alle Maßnahmen genehmigt werden, verbleiben die, die nicht umgesetzt werden können, sicher im Förderprogramm. Diese taktische Vorgehensweise führt dazu, dass mehr Geld gebunden wird als tatsächlich ausgegeben werden kann.

Zwischen den Beteiligten muss eine Regelung gefunden werden, um die zur Verfügung stehenden Gelder im jeweiligen Jahr auch in Maßnahmen umzusetzen. Kreise, die ihre Gelder nicht abrufen oder Jahre hinter dem vereinbarten Finanzierungsplan liegen, dürfen keine neuen Förderungen erhalten. Die Organisation und Steuerung der Baumaßnahmen durch die Baulasträger muss sich dringend ändern. Der Zustand der Straßen trägt keine Wartezeiten mehr.

Das **Verkehrsministerium** gibt an, dass die jährliche Mitteleinplanung auf den Bedarfsabschätzungen der Projektträger für das anstehende Programmjahr beruhe. Der Mittelabfluss werde maßgeblich beeinflusst durch die Verfügbarkeit des erforderlichen Personals für die Bauvorbereitung, termingerechte Baubeginne und für die Baudurchführung.

Die nachträgliche Programmaufnahme habe wegen des notwendigen, in der Regel aber fehlenden zeitlichen Planungsvorlaufs nur eine sehr begrenzte Steuerungswirkung hinsichtlich eines schleppenden Mittelabflusses. Entscheidend sei, dass die 2020 endenden Entflechtungsmittel und die erst im Oktober 2016 getroffene Entscheidung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu einem restriktiven Vorgehen bei Programmneuaufnahmen geführt haben. Künftig könne die Mittelverplanung wieder mit einer vertretbaren Programmüberzeichnung erfolgen, wodurch Minderbedarfe besser ausgeglichen werden könnten.

Der **LRH** hat aufgezeigt, dass es dem Verkehrsministerium bei der Vielzahl maroder Fahrbahnen nicht gelungen ist, die zur Verfügung stehenden „Gelder auf die Straße zu bekommen“ - trotz Mittelausgleichs innerhalb einer Niederlassung des LBV-SH oder mit Maßnahmen, die über die sogenannte „Nachrückeliste“ im Verlauf des Jahres in das Förderprogramm aufgenommen werden.

30.3 **Investitionen der kommunalen Straßenbaulastträger hoch, aber bei weitem nicht ausreichend**

Die kommunalen Straßenbaulastträger investieren in ihr Kreisstraßennetz. Trotzdem verschlechtert sich der Zustand der Kreisstraßen stetig. Wie viel Geld jeweils pro Kilometer Kreisstraße ausgegeben wird, ist insbesondere von 2 Faktoren abhängig: der Größe der Kreisstraßennetze und der Finanzkraft des Kreises.

Zuwendungen aus dem GVFG-SH fließen nur, wenn der Antragsteller sich an jeder beantragten Maßnahme entsprechend mit Eigenmitteln beteiligt. Die geprüften Stellen meldeten alle Investitionen für Straßenbaumaßnahmen für 2010 bis 2016. Für 2016 ergibt sich beispielhaft folgendes Bild:

**So viel Geld stand zur Verfügung
und wurde pro Kilometer ausgegeben**

2016 in €								
Stadt/Kreise	km	bauliche Unterhaltung	Investive Einzelmaßnahmen				Ausgaben	
			FAG	GVFG	Eigenmittel	gesamt	gesamt	pro km
PI	102	768.687	0	1.530.500	1.552.488	3.082.988	3.851.675	37.721
OD	259	4.804.338	106.800	1.063.700	3.633.838	4.804.338	9.608.677	37.090
OH	266	2.431.935	0	1.600.000	1.815.977	3.415.977	5.847.912	21.995
Husum	154	1.773.047	0	189.150	1.180.086	1.369.236	3.142.283	20.458
SE	426	3.000.000	16.600		3.765.000	3.781.600	6.781.600	15.922
SL	559	2.811.901	1.324.400	410.300	3.120.049	4.854.749	7.666.651	13.727
RZ	319	1.372.201	26.600	311.700	2.309.100	2.647.400	4.019.601	12.587
NF	573	2.867.303	720.200	459.000	2.848.375	4.027.575	6.894.878	12.037
PLÖ	222	1.099.355	35.000	255.000	150.000	440.000	1.539.355	6.935
IZ	266	1.419.800	44.900	334.000	-112.235	266.665	1.686.465	6.350

Der Kreis Segeberg hat FAG- und GVFG-Mittel als Summe angegeben.

Der Kreis Pinneberg konnte im Vergleich mit den anderen geprüften Stellen 2016 mit 37.721 € den größten Betrag pro Kilometer Straße investieren. Er verfügt allerdings mit 102 km nur über ein kleines Kreisstraßennetz. Der Kreis Stormarn, der viele Fördermittel erhalten hat, konnte im Vergleich 2016 mit 37.090 € einen vergleichbar großen Betrag pro Kilometer Straße investieren. Mit 253 km Kreisstraße ist sein Netz 1,5-mal so groß wie das des Kreises Pinneberg. Der Kreis Plön mit nur 6.935 € und der Kreis Steinburg mit 6.350 € pro Kilometer Kreisstraße liegen deutlich hinter allen anderen Kreisen.

Eine durchgängige Strategie hinsichtlich des Erhalts eines funktionstüchtigen Straßennetzes lässt sich weder aufseiten der Straßenbaulastträger noch aufseiten des Verkehrsministeriums erkennen. Wünschenswert wäre eine vom Verkehrsministerium und den Kommunen erarbeitete kreisübergreifende, landesweit abgestimmte strategische Planung.

Das **Verkehrsministerium** hat klargestellt, dass die Kommunen im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen garantierten kommunalen Selbstverwaltung die ihnen obliegenden Aufgaben unabhängig und eigenverantwortlich wahrnehmen, auch hinsichtlich ihrer Finanzverantwortung. Eine systematische Erhaltungsstrategie sei Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte.

Mit der Aufforderung, eine Erhaltungsstrategie für ein durchgängiges funktionstüchtiges Straßennetz aller Straßenbauträger zu erarbeiten, wendet sich der **LRH** sowohl an das Verkehrsministerium als auch an die Straßenbaulastträger. Ein durchgängiges funktionstüchtiges Straßennetz bezieht sich auf die Landesstraßen und auf die Kreisstraßen und ist deshalb - unabhängig von Zuständigkeitsfragen - ein notwendigerweise gemeinsames Anliegen von Land und Kommunen.

30.3.1 Mehr als die Hälfte der Kreisstraßen in schlechtem Zustand: Erhaltungsstrategie fehlt

2013 haben 9 Kreise gemeinsam eine Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) in Auftrag gegeben, die vom LBV-SH organisiert und betreut wurde. Der Kreis Segeberg hat eine eigene ZEB in Auftrag gegeben. Der Kreis Ratzeburg verfügt über keine ZEB.

Die ZEB benotet die Straße mit Note 1 bis 5. Ab der Zustandsnote 3,5 ist Anlass zur intensiven Beobachtung und Analyse der Ursachen gegeben (sogenannter Warnwert). Ab Note 4,5 ist der Schwellenwert erreicht, ab dem bauliche Maßnahmen durchgeführt werden müssen.

Die 9 Kreise verfügen über ein Kreisstraßennetz von 3.091 km. 15,7 % dieser Strecken (Ortsdurchfahrten und freie Strecke), das heißt 485 km Kreisstraßen wurden mit einer Zustandsnote von 3,5 bis 4,0 bewertet und hatten damit den „Warnwert“ überschritten. 42,9 % = 1.326 km Kreisstraßen hatten eine Zustandsnote von 4,5 bis 5,0 und lagen oberhalb des „Schwellenwerts“, ab dessen Erreichen bauliche Maßnahmen hätten durchgeführt werden müssen. Der Zustand von mehr als der Hälfte (58,6 %) der Kreisstraßen war somit als schlecht bis sehr schlecht zu bezeichnen. Ob sich dieser Zustand unterdessen verbessert hat, muss offenbleiben, da aktuellere Zustandsdaten zurzeit nicht verfügbar sind.

Eine möglichst lange Lebensdauer der Straßen wird nur erreicht, wenn regelmäßige Erhaltungsinvestitionen getätigt werden.

Eine Deckenerneuerung sollte nach etwa 15 Jahren erfolgen. Bei einem Netz von 3.091 km Kreisstraßen ergibt sich jährlich für 206 km ein Instandsetzungs- und Erneuerungsbedarf. Geschätzt erhalten jedes Jahr in allen Kreisen aber nur 100 bis 120 km Straßen neue Decken bzw. werden zu einem geringen Teil komplett neu aufgebaut. Damit werden die notwendigen Erhaltungsinvestitionen, die z. B. Folgeschäden wie Frostschäden durch eindringendes Wasser verhindern, bei weitem nicht getätigt. Der derzeitige erreichte Stand in der Erhaltung liegt bei 50 % des erforderlichen Umfangs. Dabei ist der Rückstau in der Erhaltung noch gar nicht enthalten. So erhöht sich von Jahr zu Jahr die Zahl der Straßen, die oberhalb des „Schwellenwerts“ liegen und bei denen dringend bauliche Maßnahmen durchgeführt werden müssen. Hinzu kommen steigende Verkehrsbelastungen und -beanspruchungen und ein damit verbundener zunehmender Verschleiß der Straßen. Alles zusammen führt zu einem fortgesetzten Verlust des Anlagevermögens Kreisstraße.

In Anbetracht dieser Situation ist es dringend erforderlich, dass die Bau-
lastträger wenigstens das Geld aus dem GVFG-SH nutzen, um den

Zustand einiger Straßen zu verbessern. Ein Hinausschieben in die kommenden Jahre bedeutet eine weitere Verschlechterung des Gesamtzustands und einen später deutlich höheren finanziellen Aufwand.

Der LRH fordert alle Kreise und kreisfreien Städte auf, eine systematische Erhaltungsstrategie auf der Grundlage der ZEB aufzustellen, um Gewissheit darüber zu erlangen, mit welchen Mitteln die Substanz ihrer Kreisstraßen langfristig zu erhalten wäre. Die Kreise sollten ihre Planungen analog des vom LBV-SH erarbeiteten „Zustandsberichts Landesstraßen“ aufstellen und diese in ihrer mehrjährigen Finanzplanung berücksichtigen.

30.4 **Das Förderverfahren: aufwendig, fehleranfällig, verbesserungswürdig**

Die Förderrichtlinie des Landes regelt ein 2-stufiges Förderverfahren. Dieses Verfahren ist sehr aufwendig, fehleranfällig und sollte dringend verbessert werden.

Die Prüfung zeigte, dass auch fehlerhafte Anträge, die von der Förderung hätten ausgeschlossen werden müssen, trotzdem vom LBV-SH und vom Verkehrsministerium bewilligt wurden.

Es wurde deutlich, dass die 4 Niederlassungen des LBV-SH die Vorgaben, was als zuwendungsfähig gilt und was nicht, unterschiedlich auslegen. Eine präzisierte Vorgabe, was genau förderfähig ist oder nicht, fehlt sowohl im Gesetz als auch in der Förderrichtlinie.

Das Verkehrsministerium muss künftig dafür Sorge tragen, dass die Bewilligungsbehörden bei ihrer Prüfung gleiche Maßstäbe ansetzen und die Zuwendungsempfänger gleich behandelt werden.

Das Verkehrsministerium wiederum legte bei seinen Entscheidungen für die Aufnahme in das Förderprogramm die Förderrichtlinie von Fall zu Fall unterschiedlich aus und fügte zusätzliche Kriterien wie den Regionalproportion hinzu. Es hielt sich bei seiner Prüfung und seiner Entscheidung über die Aufnahme von Maßnahmen in das Förderprogramm selbst nicht immer an das GVFG-SH und an seine Förderrichtlinie.

Eine Prioritätenreihung in den einzelnen Kreisen und kreisübergreifend in der Region, nach der notwendige Fahrbahnerhaltungsarbeiten abgewickelt werden sollen, gibt es nach den Erkenntnissen des LRH nicht. Eine Netzkategorisierung der Kreisstraßen liegt nicht vor.

Hier sollte das Verkehrsministerium dringend ansetzen, um die zur Verfügung stehenden Mittel am wirkungsvollsten einzusetzen.

Das Verkehrsministerium ist aufgefordert, die Förderung solcher Baumaßnahmen aufzugeben, die häufig nur kosmetisch aber nicht nachhaltig sind. Ausgehend von einer Netzkategorisierung auch der Kreisstraßen und einer entsprechenden Priorisierung sollte sich die Förderung auf nachhaltige Maßnahmen konzentrieren. Hierfür ist ein höherer Mittelansatz erforderlich.

Das **Verkehrsministerium** beschreibt sein Förderverfahren als eine optimierte bedarfs- und zeitgerechte Mittelbereitstellung, die eine Finanzierung als Anteilsfinanzierung mit Höchstbetragsbegrenzung vorsieht.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass dieses Förderverfahren dringend verbessert werden muss.

30.5 **Empfehlungen**

Mehr als die Hälfte der Kreisstraßen ist in einem schlechten Zustand. Die bisher bereitgestellten Mittel reichen noch nicht einmal, um den derzeitigen - schlechten - Zustand der Kreisstraßen zu erhalten. Das heißt, es wird weiter auf Verschleiß gefahren. Es muss umgesteuert werden.

- Ab 2020 werden die Entflechtungsmittel bundeseitig nicht mehr mit einer investiven Zweckbindung, sondern durch zusätzliche Umsatzsteuerpunkte den Ländern zur Verfügung gestellt. Laut Koalitionsvertrag sollen aus diesen Mitteln weiter Investitionen in die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in mindestens gleicher Höhe mit einer zusätzlichen jährlichen Dynamisierung von 2 % gefördert werden. Ab 2018 sollen 65 % für die Förderung von kommunalem Straßenbau und 35 % für die Förderung von ÖPNV und Anlagen des Radverkehrs zur Verfügung stehen. Bei weiterhin 43 Mio. € stünden 33,1 Mio. € für den kommunalen Straßenbau zur Verfügung. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung.
- Darüber hinaus spricht sich der LRH dafür aus, den bisherigen Ansatz von 43 Mio. € maßgeblich zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sind die in der letzten Zeit aus Gründen knapper finanzieller Ressourcen zurückgestellten Ausbaumaßnahmen wieder für eine Förderung zu berücksichtigen.
- Alle Kreise und kreisfreien Städte müssen eine systematische Erhaltungsstrategie auf der Grundlage der ZEB aufstellen und kontinuierlich fortschreiben. Sie müssen Organisation und Steuerung ihrer Baumaßnahmen dringend verbessern.
- Die Kreise müssen in Abhängigkeit der Verkehrsfunktion ein Netz festlegen, das auch künftig unterhalten werden kann, wenn auch weiterhin nicht genügend Geld für alle Straßen zur Verfügung steht.

- Das aufwendige und zeitraubende Förderverfahren sollte überarbeitet und vereinfacht werden. Jedem Antragsteller sollte bereits zu Beginn seiner Planungsaktivitäten bescheinigt werden, dass er bei Einhaltung der Fördergrundsätze mit einer Förderung rechnen kann. Das Förderprogramm sollte sofort zu Jahresbeginn veröffentlicht werden. Die Förderung sollte so auf die Förderempfänger verteilt werden, dass eine größtmögliche Gleichbehandlung gewährleistet wird. Darauf ist vor allem bei kostenintensiven Großprojekten zu achten und dementsprechend gegenzusteuern.

Das **Verkehrsministerium** teilt mit, dass, nach vereinbarter Fortsetzung der Förderung des kommunalen Straßenbaus über 2019 hinaus, ein novelliertes GVFG-SH wieder eine Förderung von Aus- und Neubauvorhaben vorsehen wird.

Der **LRH** hält das zwar für einen Schritt in die richtige Richtung, der allein aber nicht für einen verbesserten Förderverlauf ausreichen wird.