

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2021

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 04. Mai 2021



Bemerkungen 2021
des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 4. Mai 2021

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
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	11
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3. Besondere Prüfungsfälle	13
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018	18
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019	18
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens- übersicht 2019	27
Finanzministerium	
7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun	49
8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft	52
9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung muss nun zügig handeln	56
10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet	62
Staatskanzlei	
11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt	72
Landtag	
12. Verwendung von Fraktionsmitteln	77
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer	86
14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs	92
15. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten	97
16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert	111

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17.	Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig	120
18.	Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen	129
19.	Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen	135

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

20.	Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen	144
-----	--	-----

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21.	Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen	153
22.	„Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt	163
23.	Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig	175

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

24.	Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde	184
25.	Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden - Kooperationen sind zweckmäßig	194

Rundfunkangelegenheiten

26.	Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks	203
-----	--	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe	14
Abbildung 2:	Entwicklung der Einnahmereste	31
Abbildung 3:	Entwicklung der Ausgabereste	32
Abbildung 4:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	34
Abbildung 5:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019	41
Abbildung 6:	Schulden der Extrahaushalte 2019	42
Abbildung 7:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte	43
Abbildung 8:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019	45
Abbildung 9:	Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019	46
Abbildung 10:	Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019	46
Abbildung 11:	Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte	118
Abbildung 12:	Mittelverwendung 2017 bis 2020	146
Abbildung 13:	Verteilung der genehmigten Fördermittel 2017 bis 2020 in €	147
Abbildung 14:	Geförderte investive Projekte	154
Abbildung 15:	Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein	176
Abbildung 16:	Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts	177
Abbildung 17:	Entwicklung des Sondervermögens	188

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2019	19
Tabelle 2:	Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019	20
Tabelle 3:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019	23
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	24
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 6:	Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme	26
Tabelle 7:	Darlehensvergabe im Landeshaushalt	30
Tabelle 8:	Art der Verwahrungen	36
Tabelle 9:	Rückmeldungen der Ressorts	37
Tabelle 10:	Verteilung Zahlstellen	40
Tabelle 11:	Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen	78
Tabelle 12:	Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen	79
Tabelle 13:	Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018	104
Tabelle 14:	Beantragte und verfügbare Fördermittel	146
Tabelle 15:	Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020	187

Abkürzungsverzeichnis

ABI.EG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BdN	Bund deutscher Nordschleswiger
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BTHG	Bundesteilhabegesetz
Bund	Bundesrepublik Deutschland
CIO	Chief Information Officer
DEHOGA	Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V.
d. h.	das heißt
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DSSV	Deutscher Schul- und Sprachverein
E-Akte	Elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
Epl.	Einzelplan
ESB	Exzellenz- und Strukturbudget
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein

€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GVoBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HL	Lübeck
HS	Hochschule
HSG	Hochschulgesetz
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik
IT	Informationstechnik
KInvFG	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Kulturministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LFH	Landesfunkhaus
LHO	Landeshaushaltsordnung
Lkw	Lastkraftwagen
LRH	Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung

LVSH	Landesliegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Musik HS	Musikhochschule Lübeck
Mrd.	Milliarde(n)
MTV-Autobahn	Manteltarifvertrag für „Die Autobahn GmbH des Bundes“
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliches
o. g.	oben genannt
OrgErl ITSH	Organisationserlass Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
RKiSH	Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH
SchwAV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SHBesG	Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
StW	Staatssekretär Wissenschaft
TCMS	Tax Compliance Management System
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TH	Technische Hochschule
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

TVöD-Bund	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund
TVöD-VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UStG	Umsatzsteuergesetz
vdek	Verband der Ersatzkassen e. V.
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verbraucherschutzministerium	Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

Nach der Landesverfassung hat der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) das Ergebnis seiner Prüfungen jährlich gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung zu übermitteln. Das zusammengefasste Prüfungsergebnis wird in den **Bemerkungen**¹ des LRH veröffentlicht.

Die Bemerkungen mit dem Bericht des LRH zur Haushaltsrechnung bilden neben der Haushaltsrechnung der Finanzministerin die Grundlage für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung.

Die Bemerkungen beziehen sich nicht auf ein bestimmtes Haushaltsjahr. Vielmehr berichtet der LRH über aktuelle Prüfungsergebnisse, damit der Landtag Konsequenzen aus finanzwirksamen Vorfällen ziehen kann.

1.2 Zusammensetzung des Senats

Der Senat des LRH war zum Zeitpunkt der Beschlüsse über die Bemerkungen 2021 wie folgt besetzt:

Präsidentin	Dr. Gaby Schäfer
Vizepräsident	Bernt Wollesen ²
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigent	Christian Albrecht
Ministerialdirigent	Erhard Wollny

Über den Inhalt der Bemerkungen entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat. Den Vorsitz im Senat führt die Präsidentin.

1.3 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Phasen. Es beginnt mit der Prüfungsplanung. Einen ersten Abschluss findet es mit der Mitteilung des vorläufigen Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle. Das Prüfungsergebnis wird mit ihr erörtert. Anschließend wird der geprüften Stelle Gelegenheit gegeben, auf die Mitteilung zu erwidern. Auf dieser

¹ Redaktioneller Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit wurde teilweise darauf verzichtet, alle drei Geschlechter (männlich, weiblich, divers) ausdrücklich zu bezeichnen. Sofern nur der männliche Begriff verwendet wird, sind alle Geschlechter gemeint.

² Herr Wollesen war zur Zeit der Beschlussfassung verhindert.

Grundlage entstehen dann die Beiträge, die in die Bemerkungen aufgenommen werden. Die Beiträge sind den zuständigen Stellen zuvor zur Stellungnahme zugeleitet worden. Falls Ergänzungen zu den Sachverhalten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

Der LRH kann keine Weisungen erteilen, um seine Prüfungsergebnisse durchzusetzen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und ihren Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. Darüber hinaus präsentiert der LRH der Öffentlichkeit die Bemerkungen in Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und Interviews.

Der LRH ist ein unabhängiges, mit verfassungsrechtlichem Sonderstatus versehenes Organ der Finanzkontrolle. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit. Einflussnahmen und Einwirkungen auf seine Tätigkeit durch Parlament oder Regierung sind mit der Landesverfassung unvereinbar.

2. Entlastung des Landesrechnungshofs

Die Rechnung des LRH wird vom Landtag geprüft, der auch die Entlastung beschließt (§ 101 Landeshaushaltsordnung - LHO).

Die Prüfung der Rechnung für das Haushaltsjahr 2018 wurde pandemiebedingt verschoben und fand erst am 22.04.2021 durch die Arbeitsgruppe „Haushaltsprüfung“ des Finanzausschusses statt. Der Finanzausschuss hat daraufhin einstimmig die Empfehlung an den Landtag beschlossen, dem Landesrechnungshof Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2018 gemäß § 101 LHO Entlastung zu erteilen.¹ Der Beschluss des Landtags lag bei Redaktionsschluss der Bemerkungen noch nicht vor.

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 03.05.2021, Landtagsdrucksache 19/2951.

3. **Besondere Prüfungsfälle**

3.1 **Besondere Prüfungsfälle gemäß Medienstaatsvertrag**

Der LRH kommt mit diesem Beitrag seiner Berichtspflicht nach § 37 Satz 3 des Medienstaatsvertrags nach. Danach wird das Ergebnis der Prüfung einer Landesrundfunkanstalt, des ZDF oder des Deutschlandradios einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch den zuständigen Rechnungshof in Form eines abschließenden Berichts mitgeteilt und veröffentlicht. Der Medienstaatsvertrag ersetzt ab 2020 den bisherigen Rundfunkstaatsvertrag.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom Südwestrundfunk federführend betreuten Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de in den Jahren 2010 bis 2018 geprüft. Seinen abschließenden Bericht hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2020 veröffentlicht. Dieser Bericht ist im Internet abrufbar.¹

3.2 **Steuerung der Eingliederungshilfe gemäß SGB IX**

Das 2020 in Kraft getretene Bundesteilhabegesetz (BTHG) hat die Steuerungsfunktion des Landes, der kreisfreien Städte und der Kreise als Träger der Eingliederungshilfe deutlich gestärkt. Sie haben die Verpflichtung, den angestrebten Paradigmenwechsel von der Angebots- zur Personenzentrierung voranzutreiben. Wenn die unterstützenden Leistungen für die Menschen mit Behinderungen konsequent an ihrem individuellen Bedarf und ihrem Willen zur Selbstbestimmung ausgerichtet werden und nicht an den Interessen der Einrichtung, kann dadurch der Anstieg der Ausgaben in der Eingliederungshilfe gebremst werden.

Zielsetzung: Den Ausgabenanstieg zumindest abbremsen

Das Land und die Kommunen finanzieren die Eingliederungshilfe mit jährlich 817,7 Mio. €; davon trägt das Land gut 700 Mio. €. Es handelt sich um eine der größten Ausgabepositionen des Landes. Die Ausgabendynamik ist seit Jahren ungebremst.

¹ https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Rundfunk-_und_Fraktionspruefungen/Abschliessender_Bericht_14a_ARD.de_-_final.pdf.

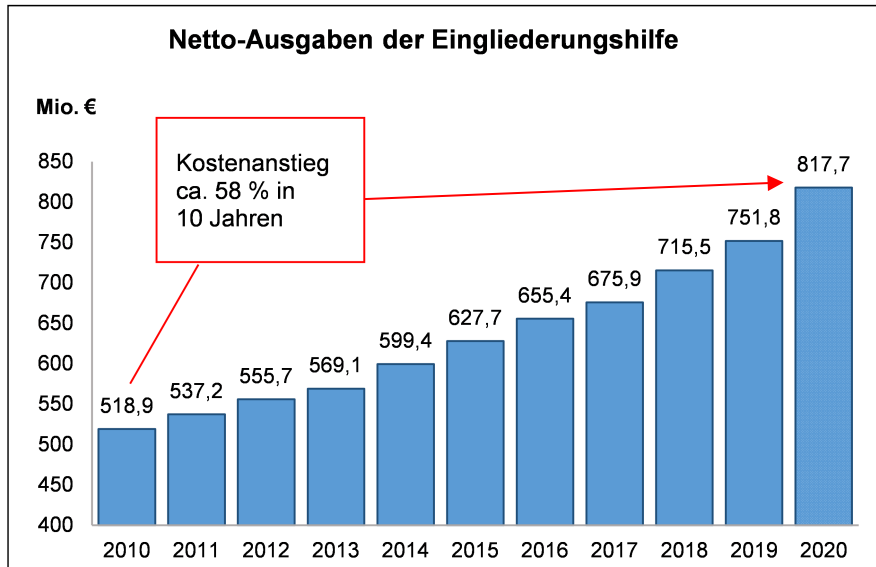


Abbildung 1: Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe

Quelle: LRH,

Daten 2010 bis 2019: con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg; Benchmarking Eingliederungshilfe Schleswig-Holstein; Kennzahlenvergleich 2019, Daten 2020: abgeleitet aus Planzahlen des Sozialministeriums, einschließlich Kosten der Unterkunft gemäß SGB XII.

Es ist erforderlich, dass die Steuerungsmöglichkeiten wahrgenommen werden, um den Ausgabenanstieg zumindest abzuschwächen. Das ist auch Intention des BTHG. Der LRH hat die Steuerung der Eingliederungshilfe bereits im Hinblick auf einzelne Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen betrachtet.¹ In einer laufenden Prüfung wird untersucht, ob das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) seine Steuerungsmöglichkeiten ausreichend wahrnimmt.

Die Problematik

Schleswig-Holstein hat im Bundesvergleich viel mehr Leistungsberechtigte pro 1.000 Einwohner als die meisten anderen Bundesländer (Falldichte). In den Bemerkungen 2020 hat der LRH das Sozialministerium aufgefordert, die Gründe näher zu untersuchen.² Bisher haben das Land und die Kommunen lediglich Vermutungen geäußert, die nicht durch Fakten gestützt werden. Um die Dimension zu verdeutlichen: Schleswig-Holstein hat 4.400 mehr Leistungsberechtigte als der bundesweite Durchschnitt. Läge die Falldichte im bundesweiten Durchschnitt, würden bei Land und Kommunen 100 Mio. € jährlich weniger anfallen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 28 und Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 27.

² Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 26.

Es geht nicht darum, bedarfsgerechte Leistungen für Menschen mit Behinderungen zu unterlassen. Es sollen die faktenbasierten Gründe ermittelt und deren Beeinflussbarkeit geprüft werden. Kann möglicherweise durch andere Förderangebote (z. B. aus der Pflegeversicherung) die Zahl der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe gesenkt werden? Hängt die hohe Falldichte mit dem umfangreichen Angebot stationärer Plätze in Schleswig-Holstein zusammen?

Das Land hat den Kreisen und kreisfreien Städten die Eingliederungshilfe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung übertragen. Es trägt aber weiterhin den Großteil der Ausgaben (ca. 85 %¹).

Landesrahmenvertrag: Wesentliches bleibt offen

Der Landesrahmenvertrag gemäß § 131 SGB IX ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Eingliederungshilfe. Hier werden die Weichen gestellt für die Qualität der Leistungen und deren Kosten. Wesentliche Eckpunkte wurden bisher ausgeklammert, da sich die Vertragsparteien nicht einigen konnten. Die Inhalte und Kriterien für die Ermittlung und Zusammensetzung der Leistungspauschalen, Personalrichtwerte zur Festlegung der personellen Ausstattung und Maßstäbe für vergleichbare Bedarfe sind unregelt; die Konflikte werden auf die einzelvertragliche Ebene verschoben und gehen damit oftmals zulasten der Kostenträger und der Menschen mit Behinderungen. Gleiche Leistungsstandards sind so nicht umsetzbar.

Ausblick:

Die im BTHG geregelte Personenzentrierung und die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten sind umzusetzen. Mit den zwar befristeten aber auch verlängerbaren Überleitungsvereinbarungen wird die **einrichtungsorientierte** Förderung weitergeführt. Sie ist sobald wie möglich zu beenden und durch die vom BTHG gewollte **personenzentrierte** Förderung zu ersetzen. Eine „Verlängerung der Verlängerung“ von Überleitungsvereinbarungen ist unbedingt zu vermeiden. Der LRH wird die weiteren Einigungen beim Landesrahmenvertrag im Hinblick auf die gewollte Personenzentrierung sowie die Wirtschaftlichkeit für das Land und die Kommunen betrachten.

¹ Gemäß § 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB IX) vom 22.03.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 94; zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 08.05.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 220 beträgt der Anteil des Landes 82,5 %. Zusätzlich werden ab 2021 pauschal 1,8 % für freigehaltene Kita-Plätze finanziert (§ 9 Abs. 3) sowie 100 % der BTHG-bedingten Mehrbelastungen gemäß § 11.

3.3 Versorgungsfonds - Anlage und Verwaltung der Mittel und Erträge

Die Ausgaben des Landes für die Versorgung seiner Beamten, Richter und sonstigen Amtsträger sind in den vergangenen 30 Jahren um rund eine Milliarde Euro auf 1,4 Mrd. € in 2020 gestiegen. Sie machten 1990 noch 6,8 % des Haushaltsvolumens aus; 2018 waren es bereits 10,3 %. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen: Bis 2032 plant die Landesregierung mit einem Anstieg der Versorgungsausgaben auf 2,1 Mrd. €; Planungen über 2032 hinaus hat sie bislang nicht vorgelegt.

Ursprünglich war vorgesehen, die von 1999 bis 2017 aus verminderten Besoldungs- und Versorgungsanpassungen gebildete Versorgungsrücklage mit einem Marktwert von 652 Mio. € über einen Zeitraum von 15 Jahren einzusetzen, um vorübergehende Belastungsspitzen im Landeshaushalt auszugleichen und den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen.

Die Landesregierung hat mit der Errichtung des Versorgungsfonds ihr Vorsorgekonzept ab 2018 neu ausgerichtet. Der Versorgungsfonds soll den jährlichen Anstieg der Versorgungsausgaben auf 1,5 % begrenzen. Hierzu darf das Land bis 2027 Mittel entnehmen, jedoch den Nominalwert der alten Versorgungsrücklage von preisbereinigt rund 640 Mio. € nicht unterschreiten. Von 2018 bis 2027 werden dem Versorgungsfonds weitere Haushaltsmittel in Höhe von 400 Mio. € netto zugeführt.

Mit der Errichtung des Versorgungsfonds ist es zulässig,¹ bis zu 30 % des Vermögens in Aktien zu investieren. Die Landesregierung strebt an, die zulässige Aktienquote auf 50 % zu erhöhen.²

Der LRH hat den Versorgungsfonds in 2020 geprüft und einen Bericht nach § 99 LHO am 03.05.2021 dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet. Der Sonderbericht ist auf der Homepage des LRH abrufbar.

Der LRH fordert darin die Landesregierung insbesondere auf, ein langfristiges Konzept für die Finanzierung der Versorgungsausgaben und den Versorgungsfonds vorzulegen. Die Projektion sollte sich über einen Zeitraum von 30 bis 40 Jahren erstrecken. Eine langfristige Prognose der Versorgungslasten ist erforderlich, um über Zuführungen zum Versorgungsfonds und die Ausgestaltung des Systems der Beamtenversorgung entscheiden zu können.

¹ Vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 Gesetz über die Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein (Versorgungsfondsgesetz) vom 14.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 137.

² Vgl. Evaluierung 2020 des Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 19/2648 vom 15.12.2020.

Angesichts des höheren Risikos rät der LRH davon ab, die angestrebte Erhöhung der Aktienquote von 30 auf 50 % vorzunehmen. Zudem sollte das Finanzministerium die internen statistischen Modelle zum Risiko-Controlling regelmäßig validieren sowie die tatsächliche Vermögenslage.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018

Bis zum Redaktionsschluss dieser Bemerkungen hat der Landtag die Landesregierung gemäß Art. 63 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2018 nicht entlastet.

5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019¹

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2019 am 26.11.2020 vorgelegt.²

Grundlagen für die Haushaltsführung waren

- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) vom 12.12.2018,³
- das Haushaltsbegleitgesetz 2019 vom 12.12.2018,⁴
- das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 vom 21.06.2019,⁵
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 21.12.2018 und
- der Haushaltsführungserlass des zentralen IT-Managements Schleswig-Holstein vom 10.01.2019.

5.1 Entwicklung des Haushaltssolls

Der Haushaltsplan inklusive des Nachtrags weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

17.725.409.800 €

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 1.422.061.000 € aus.

Nach Vollzug des Haushalts beträgt das Haushaltssoll in Einnahmen und Ausgaben

17.726.456.000 €.

¹ Die in diesem Beitrag verwendeten Zahlen entstammen dem Landeshaushalt Schleswig-Holstein. Sofern nicht anders gekennzeichnet, hat der LRH auf Basis dieser Zahlen seine Tabellen und Grafiken erstellt.

² Landtagsdrucksache 19/2617.

³ GVOBl. Schl.-H. 2018, S. 866 ff.

⁴ GVOBl. Schl.-H. 2018, S. 896 ff.

⁵ GVOBl. Schl.-H. 2019, S. 182 ff.

Das Haushaltssoll der VE steigt im Vollzug auf 1.442.933.000 €.

Das Finanzministerium hatte auf Basis des Haushaltsgesetzes 2019 in weitere Einnahmen und Ausgaben von 1.046.200 € sowie in weitere VE von 20.872.000 €, die jeweils als Solländerung gelten, eingewilligt:

Entwicklung des Haushaltssolls 2019

Rechtliche Grundlage	Einnahmen €	Ausgaben €	VE €
Haushaltsplan 2019 inkl. Nachtrag vom 21.06.2019 ¹	17.725.409.800	17.725.409.800	1.422.061.000
zusätzliche Mittel Dritter (§ 6 Abs. 1 HG 2019)	+1.046.200	+1.046.200	+6.552.000
Abschiebehafte (§ 19 Abs. 3 HG 2019)			+13.700.000
Bildungsbonus (§ 24 Abs. 1 HG 2019)			+ 620.000
Summe Haushaltssoll	17.726.456.000	17.726.456.000	1.442.933.000

Tabelle 1: Entwicklung des Haushaltssolls 2019; HG = Haushaltsgesetz

5.2 Kassenmäßiger Abschluss

Der Haushalt 2019 weist nach seinem Vollzug mit **Ist-Einnahmen** und **Ist-Ausgaben** von jeweils 18.067.923.750,96 € ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis von 0,00 € nach § 82 Landeshaushaltsordnung² (LHO) auf.

Die Einnahmen und Ausgaben überschreiten das Haushaltssoll jeweils um 341 Mio. € (+1,9 %).

¹ GVOBl. Schl.-H. 2019, S. 182 ff.

² Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58.

Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019

Hauptgruppen	Haushalts-		Saldo
	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	Ist - Soll in Mio. €
Einnahmen			
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	9.886,7	10.084,8	198,1
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	411,0	468,3	57,3
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	1.814,3	2.198,0	383,7
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5.614,4	5.316,8	-297,6
Einnahmen insgesamt	17.726,4	18.067,9	341,5
Ausgaben			
4 Personalausgaben	4.448,9	4.341,6	-107,3
5 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	5.795,7	5.478,8	-316,9
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.622,3	6.610,5	988,2
7 Baumaßnahmen	218,1	151,2	-66,9
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1567,4	1.402,3	-165,1
9 Besondere Finanzierungsausgaben	74,0	83,5	9,5
Ausgaben insgesamt	17.726,4	18.067,9	341,5

Tabelle 2:Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019

Die aus der Tabelle ersichtlichen Veränderungen der Ist-Einnahmen im Vergleich zum Haushaltssoll sind auf folgende wesentliche Aspekte zurückzuführen:

Die Anteile an den Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) inklusive der Gewerbesteuerumlage sind um 164,4 Mio. € und die Landessteuern (u. a. Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer) um 24,3 Mio. € gestiegen. Die Verwaltungseinnahmen sind um 57,3 Mio. € höher ausgefallen als geplant. Die höheren Einnahmen bei den Zuweisungen und Zuschüssen ergeben sich im Wesentlichen durch

- 235,9 Mio. € Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung zur Weiterleitung an Kreise und kreisfreie Städte,
- 49 Mio. € Finanzausgleichsumlage nach § 21 Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein und

- 35 Mio. € Entnahmen aus den Sondervermögen „Breitband“ und „MOIN.SH“.

Hierbei handelt es sich jeweils um zweckgebundene Einnahmen, die nicht im Haushalt 2019 veranschlagt waren. Sie erhöhen die Ausgaben in gleichem Umfang.

Der Rückgang der Einnahmen bei der Hauptgruppe 3 um 300 Mio. € resultiert überwiegend aus einer geringeren Schuldenaufnahme als ursprünglich vorgesehen.

Die Veränderungen der Ist-Ausgaben im Vergleich zum Haushaltssoll sind auf folgende wesentliche Aspekte zurückzuführen:

Die Mehrausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (+ 988,2 Mio. €) ergeben sich vorwiegend aus den Zuführungen an die Sondervermögen (+ 759,6 Mio. €) und aus der an die Kommunen weiterzuleitenden Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (+ 235,9 Mio. €).

Diesen Mehrausgaben stehen Minderausgaben beim Personal, überwiegend aufgrund nicht benötigter Mittel für Tarif- und Besoldungserhöhungen, gegenüber. Die geringeren „Sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst“ ergeben sich hauptsächlich aus Minderausgaben für Tilgungsleistungen (- 241 Mio. €) und Zinsausgaben (- 46 Mio. €). Die Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) waren um 232 Mio. € geringer als veranschlagt. Davon entfallen 66,9 Mio. € auf Baumaßnahmen und 165,1 Mio. € auf „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“, wobei Letztere überwiegend aufgrund geringerer Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände gesunken sind.

5.3 **Über- und außerplanmäßige Ausgaben**

Im Haushaltsvollzug kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben der Ressorts einwilligen, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht).¹ 2019 gab es 11 Überschreitungen in Höhe von insgesamt 8,2 Mio. €.

5.3.1 **Überschreitungen mit Einwilligung**

Die Haushaltsansätze wurden bei 5 Haushaltstiteln mit Einwilligung des Finanzministeriums um 5,5 Mio. € überschritten. Hierbei handelte es sich um 4 überplanmäßige Ausgaben und eine außerplanmäßige Ausgabe.

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

5.3.2 **Überschreitungen ohne Einwilligung**

Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabsehbaren Ausgaben und nur mit Einwilligung des Finanzministeriums zulässig. Deswegen hat der Landtag in seinen Voten zu den Bemerkungen 2017 des LRH die Dienststellen aufgefordert, die Haushaltsvermerke und Deckungsringe zu kontrollieren und ggf. anzupassen. Das Finanzministerium hat hierzu von der Landtagsverwaltung, der Staatskanzlei und den Ressorts Berichte angefordert. Die Antworten wurden dem Finanzausschuss vorgelegt.¹ Dieser erwartet, dass die betroffenen Ressorts die angekündigten Maßnahmen umsetzen.² Das Finanzministerium verweist auf das Votum des Landtages auch in seinen unveröffentlichten Haushaltsführungserlassen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020.

2019 beliefen sich die Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums auf 2,6 Mio. € bei 6 Haushaltstiteln. Ungenehmigte Überschreitungen gab es in den Geschäftsbereichen des Bildungsministeriums, des Finanzministeriums sowie im Geschäftsbereich des Umweltministeriums.

5.4 **Rechnungsmäßiges Jahresergebnis**

Im Haushaltsabschluss ist nach § 83 Nr. 2 d LHO auch das rechnungsmäßige Jahresergebnis nachzuweisen. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (vgl. Tz. 5.2), aus den Salden der aus dem Haushaltsjahr 2018 übertragenen sowie der in das Haushaltsjahr 2020 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste. Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt 38,4 Mio. €. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Herleitung dieses Ergebnisses:

¹ Vgl. Umdruck 19/764.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074, S. 2.

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus 2018 übertragenen Haushaltsreste sowie der nach 2020 zu übertragenden Haushaltsreste	
aus dem Haushaltsjahr 2018 übertragene ¹	
Einnahmereste	12.469.976,42 €
- Ausgabereste	250.013.114,01 €
Saldo	- 237.543.137,59 €
in das Haushaltsjahr 2020 zu übertragende	
Einnahmereste	6.056.244,11 €
- Ausgabereste	205.235.016,43 €
Saldo	- 199.178.772,32 €
Unterschied aus den Salden der Haushaltsreste (Saldo 2020 abzgl. Saldo 2018)	38.364.365,27 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	38.364.365,27 €

Tabelle 3: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 e LHO schließt mit 199 Mio. € ab und entspricht dem Saldo der nach 2020 übertragenen Reste.

5.5 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo beschreibt die Differenz zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben des Landes. Aus dem Ergebnis („Finanzierungsdefizit“ oder „Finanzierungsüberschuss“) kann abgelesen werden, ob die laufenden Einnahmen ausgereicht haben, die laufenden Ausgaben zu decken. Ein Finanzierungsdefizit wird durch Krediteinnahmen und/oder Rücklagenentnahmen finanziert.

Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Gegenüberstellung der Gesamteinnahmen und -ausgaben, die um besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt werden. Die folgende Tabelle stellt die Berechnungsschritte dar:

¹ Unter Berücksichtigung der in 2019 in Abgang gestellten Beträge.

Ermittlung des Finanzierungssaldos

	Soll Mio. €	Ist Mio. €
Gesamteinnahmen	17.726,4	18.067,9
./. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	4.982,8	4.741,2
./. Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1,0	20,4
./. Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,0	0,0
= Nettoeinnahmen	12.742,6	13.306,3
./. Haushaltstechnische Verrechnungen	31,6	49,9
= bereinigte Einnahmen	12.711,0	13.256,4
Gesamtausgaben	17.726,4	18.067,9
./. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt	4.627,3	4.386,3
./. Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	0,0	33,7
./. Ausgaben zur Deckung von Fehlebeträgen aus Vorjahren	0,0	0,0
= Nettoausgaben	13.099,1	13.647,9
./. Haushaltstechnische Verrechnungen	31,6	49,9
= bereinigte Ausgaben	13.067,5	13.598,0
Finanzierungssaldo (bereinigte Einnahmen ./. bereinigte Ausgaben)	-356,5	-341,6

Tabelle 4: Ermittlung des Finanzierungssaldos

Aus der Differenz der bereinigten Ist-Einnahmen von 13.256,4 Mio. € und bereinigten Ist-Ausgaben von 13.598 Mio. € ergibt sich ein Finanzierungssaldo von - 341,6 Mio. €. Geplant war ein Finanzierungssaldo von - 356,5 Mio. €. Dieser hat sich im Haushaltsvollzug um 14,9 Mio. € reduziert.

Das Finanzierungsdefizit von 341,6 Mio. € wurde vollständig durch Kredite gedeckt. Zusätzlich hat die Landesregierung 13,2 Mio. € an Rücklagen zugeführt. Insgesamt war daher eine Nettokreditaufnahme von 354,8 Mio. € erforderlich.

5.6 Höhe der Kreditermächtigung

Nach Art. 61 Abs. 1 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Krediteinnahmen auszugleichen.

In der Übergangsphase von 2011 bis einschließlich 2019 durfte das Finanzministerium von diesem Grundsatz abweichen und neue Kredite aufnehmen. Der Höhe nach war das Finanzministerium an die Obergrenzen aus Art. 67 Abs. 1 LV gebunden, die sich jährlich um ein Zehntel des Ausgangswerts verringerten. Der Ausgangswert entsprach dem strukturellen

Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 von 1,31 Mrd. €. Für 2019 betrug diese strukturelle Kreditobergrenze 131,8 Mio. €.

5.6.1 **Kreditermächtigung im Haushaltsvollzug nicht ausgeschöpft**

Das Haushaltsgesetz 2019 ermächtigte das Finanzministerium, Kredite bis zu einem Höchstbetrag von 4.982,8 Mio. € für das Haushaltsjahr 2019 aufzunehmen. Die Kreditermächtigung erhöhte sich im Haushaltsvollzug um die Beträge, die zur Anschlussfinanzierung zusätzlicher Tilgungen (Umschuldung 2019: 259 Mio. €) erforderlich waren.¹ Die Kreditermächtigung erhöhte sich damit auf 5.241,8 Mio. €. Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe das Finanzministerium diese Ermächtigung in Anspruch nahm:

Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug

	Ermächtigung in €	Inanspruchnahme in €
Nettokreditaufnahme	355.482.000,00	354.825.825,05
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	4.612.898.200,00	4.112.898.167,44
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der LVSH	14.442.500,00	14.442.468,75
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen	259.000.000,00	259.000.000,00
Bruttokreditaufnahme	5.241.822.700,00	4.741.166.461,24
Differenz		500.656.238,76

Tabelle 5: Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug

Die Differenz aus Ermächtigung und Inanspruchnahme von 500,7 Mio. € ist als Mindereinnahme nachgewiesen worden; ein Einnahmerest ist nicht gebildet worden.

Maßgeblicher Grund für die Mindereinnahme ist eine unterbliebene Kreditaufnahme von 500 Mio. €, die ursprünglich mit einer unterjährigen Laufzeit geplant war.²

5.6.2 **Obergrenze der Nettokreditaufnahme eingehalten**

Die Schuldenbremse ist seit 2010 in der LV verankert. Demnach sind die Einnahmen und Ausgaben des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

¹ Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

² Vgl. Umdruck 19/4353, Nr. 3.1.1.

In bestimmten Ausnahmefällen kann von diesem Grundsatz aber abgewichen werden, unter anderem in konjunkturellen Schwächephasen. Auch zur Finanzierung sog. finanzieller Transaktionen ist eine Nettokreditaufnahme zulässig. Dazu gehören zum Beispiel Ausgaben für den Erwerb einer Beteiligung oder die Inanspruchnahme von Gewährleistungen.

2019 war zudem letztmalig eine strukturelle Nettokreditaufnahme in Höhe von 131,8 Mio. € zulässig. Die Nettokreditaufnahme von 354,8 Mio. € übersteigt die nach der Schuldenbremse zulässige strukturelle Kreditobergrenze dennoch nicht. Grund hierfür ist die Inanspruchnahme des Landes aus dem Rückgarantievertrag mit der hsh finanzfonds AöR. Für 2019 waren 450 Mio. € fällig (2018: 2.950 Mio. €). Eine solche Inanspruchnahme aus der Garantie stellt eine finanzielle Transaktion dar und bleibt daher bei der Berechnung des hierfür maßgeblichen strukturellen Finanzierungssaldos unberücksichtigt.

Das Ausführungsgesetz¹ zu Art. 61 LV in der 2019 gültigen Fassung regelte die Höhe der maximal möglichen Nettokreditaufnahme. Diese leitet sich rechnerisch wie folgt her:

Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme

Komponenten	in Mio. €
maximal zulässige strukturelle Kreditaufnahme gem. Art. 61 LV (Obergrenze)	131,8
./ Konjunkturkomponente	116,9
./ Saldo Rücklagenbewegung	-13,2
./ Saldo finanzieller Transaktionen	-515,5
./ Konsolidierungshilfen	80,0
+ periodengerechte Abrechnung Länderfinanzausgleich	-54,1
= Obergrenze der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme	409,5

Tabelle 6: Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme

Das Finanzministerium hat damit die Schuldenbremse eingehalten.

¹ Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29.03.2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 427), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2015 (GVOBl. Schl.-H. S. 500).

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2019

Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 10.609 € weist Schleswig-Holstein auch 2019 den zweithöchsten Wert unter den Flächenländern aus. Dieser Wert ist fast doppelt so hoch wie die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer von 5.997 €.

2019 erzielte der Landeshaushalt einen vorläufigen Überschuss von 215 Mio. €. Trotzdem hat die Landesregierung in diesem Jahr neue Kredite von 355 Mio. € aufgenommen, um damit insgesamt 570 Mio. € an Sondervermögen und Rücklagen zuzuführen. Die zusätzlichen Mittel für die Sondervermögen sind damit größtenteils kreditfinanziert.

BAföG-Darlehen sind als sog. finanzielle Transaktion von der Schuldenbremse ausgenommen und erhöhen die maximal zulässige Kreditaufnahme des Landes. Sie sollten künftig auf die Schuldenbremse angerechnet werden, denn seit 2015 trägt der Bund diese Ausgaben vollständig. Das Land leitet diese Mittel lediglich an die BAföG-Berechtigten weiter. Diese zahlen direkt an den Bund zurück. Das Land erwirbt keinen Anspruch auf Rückzahlung.

Mit dienstlichen Kreditkarten wurde Bargeld vom Landeskonto abgehoben. Dies ist nicht statthaft. Zudem wurden die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht immer den Kreditkartenabrechnungen beigelegt. Ein wirtschaftlicher Schaden ist dadurch nicht entstanden. Dennoch ist das Verfahren für den Kreditkarteneinsatz zu verbessern.

6.1 Unterlagen zur Haushaltsrechnung fristgerecht vorgelegt

Nach Art. 63 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) hat die Landesregierung dem Landtag die Haushaltsrechnung vorzulegen. Der LRH berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 15.05.2020 vorzulegen. Alle Unterlagen lagen fristgerecht vor.

6.2 Fehlende Buchungen erforderten erneutes Öffnen der Bücher

Nach § 71 Landeshaushaltsordnung (LHO)¹ ist über Zahlungen in zeitlicher Folge Buch zu führen. Diese Bücher sind nach § 76 LHO jährlich abzuschließen. Nach dem Abschluss der Bücher dürfen Einnahmen oder Ausgaben nicht mehr gebucht werden.² Bevor die Bücher geschlossen werden, erfolgen jahresübergreifende (Korrektur-) Buchungen.³ Aus den abgeschlossenen Büchern wird die Rechnungslegung und die Haushaltsrechnung erstellt.

Das Finanzministerium hat die Bücher für das Haushaltsjahr 2019 am 12.02.2020 geschlossen.

Ende Februar 2020 informierte das Finanzministerium den LRH über notwendige Korrekturen: Es wurde versäumt, nicht benötigte Haushaltsreste von 16,6 Mio. € in Abgang zu stellen.

Für die Berichtigung war es erforderlich, die Bücher des Haushaltsjahres 2019 wieder zu öffnen. Dies geschah vom 27.02. bis 28.02.2020. Das Finanzministerium hat im Einvernehmen⁴ mit dem LRH die Buchungen durchgeführt; die anschließende Prüfung ergab keine Beanstandungen.

6.3 Haushaltsabschluss 2019: Nettokreditaufnahme trotz Überschuss

Das Haushaltsjahr 2019 verlief deutlich besser als erwartet: Statt des geplanten Finanzierungsdefizits von 356 Mio. € erzielte der Landeshaushalt einen vorläufigen Finanzierungsüberschuss von 215 Mio. €.⁵

Das ist eine Verbesserung um 571 Mio. €. Sie ist insbesondere zurückzuführen auf

- Steuermehreinnahmen von 198 Mio. €,
- höhere Verwaltungseinnahmen von 57 Mio. € sowie
- geringere Personal-, Sach- und Zinsausgaben von insgesamt 194 Mio. €.

¹ Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58.

² Vgl. § 76 Abs. 2 LHO.

³ Vgl. § 72 LHO und Jahresabschlusserlass des Finanzministeriums vom 07.11.2019 (nicht veröffentlicht).

⁴ Nr. 5 der Anlage 5 zu Nr. 4.6.3 der Verwaltungsvorschriften Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO.

⁵ Die in diesem Beitrag verwendeten Zahlen entstammen dem Landeshaushalt Schleswig-Holstein. Sofern nicht anders gekennzeichnet, hat der LRH auf Basis dieser Zahlen seine Tabellen und Grafiken erstellt.

Trotz des guten Haushaltsabschlusses hat die Landesregierung 2019 neue Kredite in Höhe von 355 Mio. € aufgenommen, um die verschiedenen Sondervermögen und Rücklagen des Landes um insgesamt 570 Mio. € zu erhöhen.¹ Die zusätzlichen Mittel für die Sondervermögen sind also größtenteils kreditfinanziert.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** steht die Nettokreditaufnahme von 355 Mio. € im Zusammenhang mit der Bewältigung der „Altlast HSH Nordbank“. Ohne die Garantiezahlung von 450 Mio. € an die hsh finanzfonds AöR sei 2019 keine Nettokreditaufnahme erforderlich gewesen. Die Erhöhung von Sondervermögen und Rücklagen sei hingegen im Rahmen des Haushaltsvollzugs ermöglicht worden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass auf Vorschlag der Landesregierung diese Möglichkeit erst durch eine Änderung des Haushaltsgesetzes 2019² geschaffen wurde. Zuvor durften strukturelle Haushaltsüberschüsse nur an die Sondervermögen zugeführt werden, wenn im gleichen Jahr keine Nettokreditaufnahme erforderlich war.

Durch die Gesetzesänderung konnte die Landesregierung Mittel an die Sondervermögen zuführen und gleichzeitig Kredite zur Finanzierung der Garantiezahlungen an die hsh finanzfonds AöR aufnehmen. Die Landesregierung hat diese Möglichkeit genutzt, obwohl sie die Kreditaufnahme wegen des Haushaltsüberschusses nicht benötigt hätte.

6.4 **BAföG-Darlehen sollten künftig nicht mehr als finanzielle Transaktion behandelt werden**

Die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein schreibt vor, dass das Land seine Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten decken muss.³

Davon ausgenommen sind unter anderem Ausgaben für Darlehen, die das Land zum Beispiel an Privatpersonen oder Unternehmen vergibt. Darlehensvergaben zählen zu den sog. finanziellen Transaktionen und dürfen daher kreditfinanziert werden.⁴

¹ Vgl. Umdruck 19/3472.

² Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens zur Förderung des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz Schleswig-Holstein (SoVerm KI SH ErG) und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019 vom 11.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 757 ff.

³ Vgl. Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 344, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008.

⁴ Vgl. Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 612 ff.

Diese Praxis ist gerechtfertigt, sofern der Kreditaufnahme auch tatsächlich eine Forderung an den Darlehensnehmer gegenübersteht. Das Finanzvermögen Schleswig-Holsteins ändert sich in solchen Fällen nicht, selbst wenn das Land die Darlehensvergaben durch Kredite finanziert. Zum Zeitpunkt der Rückzahlung muss das Land die aufgenommenen Kredite wieder tilgen.

Allerdings sind die Ausgaben, die im Landeshaushalt gegenwärtig als Darlehen gewertet werden, zu einem großen Teil nicht mit Forderungen des Landes an die Darlehensnehmer hinterlegt.

Unter der Obergruppe 86 „Darlehen an sonstige Bereiche“ wurden in der Vergangenheit überwiegend Ausbildungsdarlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) an Studierende gebucht. Dadurch hat sich die zulässige Kreditaufnahme des Landes um rund 30 Mio. € pro Jahr erhöht:

Darlehensvergabe im Landeshaushalt

	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mio. €				
Darlehen insgesamt	30	30	33	71	70
davon BAföG-Darlehen	30	30	33	31	30

Tabelle 7: Darlehensvergabe im Landeshaushalt

Bei den sog. BAföG-Darlehen handelt es sich aus Landessicht um durchlaufende Posten: Die Länder erhalten die Mittel vom Bund und leiten sie an die BAföG-Berechtigten weiter. Seit einer Gesetzesänderung 2015 trägt der Bund die BAföG-Ausgaben vollständig. Zwar wird die Darlehensvergabe über den Landeshaushalt gebucht, die Rückzahlung der Darlehen erfolgt aber direkt durch die BAföG-Empfänger an den Bund. Das Land erwirbt keinen Rückzahlungsanspruch.

Daher ist es nicht länger gerechtfertigt, dass diese Vorgänge als Darlehen klassifiziert werden und die zulässige Kreditaufnahme des Landes erhöhen.

6.5 **Haushaltsreste – zeitliche Verfügungsbeschränkung nicht beachtet**

Abweichend vom Grundsatz der Jährlichkeit können am Jahresende Einnahme- und Ausgabereste in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Einnahmereste können gebildet werden, wenn mit den Einnahmen im nächsten Haushaltsjahr gerechnet werden kann. Ausgabereste werden

grundsätzlich einzeln in Höhe der eingegangenen Rechtsverpflichtungen gebildet. Diese bleiben gemäß § 45 Abs. 2 LHO bis zum übernächsten Haushaltsjahr (hier: Ende 2021) verfügbar.

Die obersten Landesbehörden dürfen die Reste selbst bilden. Das Finanzministerium muss gemäß § 45 Abs. 3 LHO einwilligen, wenn die Haushaltsreste in Anspruch genommen werden sollen. Es gibt diese gegen Deckung zu Lasten der Haushaltsansätze oder durch Bildung neuer Ausgabereite im laufenden Haushaltsjahr frei.

6.5.1 Niedrigere Einnahmereste

Einnahmereste wurden 2019 für Erstattungen des Bundes in Höhe von 6,1 Mio. € gebildet. Wie aus nachstehender Grafik ersichtlich, ist das im Vergleich zu 2017 ein Rückgang um 52,7 Mio. €.

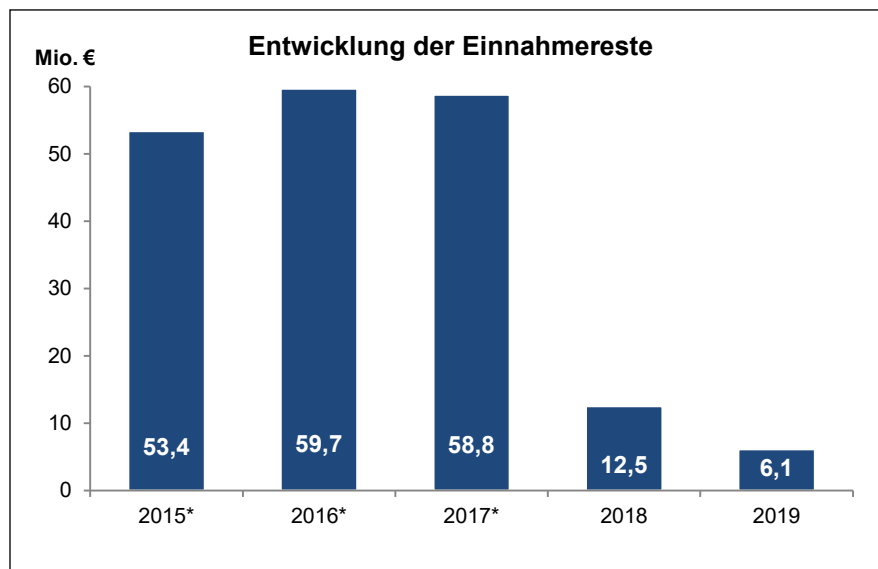


Abbildung 2: Entwicklung der Einnahmereste

* 2015 bis 2017 sind jeweils 50 Mio. € Restkreditemächtigungen enthalten.

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmereste

Der Rückgang erklärt sich im Wesentlichen dadurch, dass seit 2018 keine Reste mehr für Einnahmen aus Krediten gebildet werden. In der Vergangenheit hatte das Finanzministerium jeweils 50 Mio. € als Einnahmerest in das Folgejahr übertragen. Eine Inanspruchnahme ist aber seit 2011 nicht mehr erfolgt.

6.5.2 Entwicklung der Ausgabereite

Die Ausgabereite 2019 haben sich im Vergleich zu 2017 und 2018 reduziert:

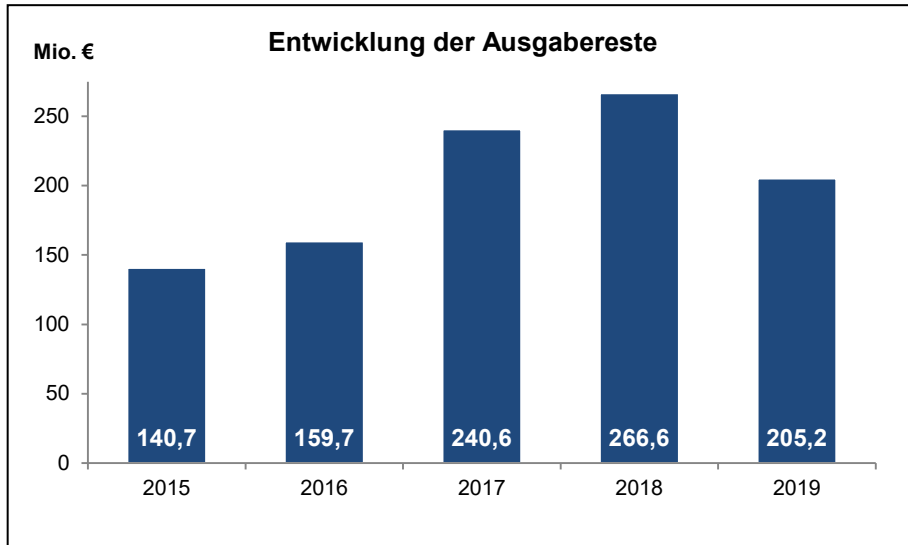


Abbildung 3: Entwicklung der Ausgabereste

Die größten Positionen befinden sich in den Geschäftsbereichen des Wirtschaftsministeriums, des Bildungsministeriums und des Umweltministeriums. Übertragen wurden u. a. Mittel an öffentliche Unternehmen für ÖPNV-Maßnahmen aus Bundesmitteln, Zuweisungen für den kommunalen Straßenbau (ohne Radwegebau), Mittel für den Hochschulpakt 2020 sowie Mittel für Maßnahmen zur Verbesserung des Zustands des Grundwassers.

Ausgabereste können zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung beitragen. In Schleswig-Holstein sind Ausgabereste bereits seit vielen Jahren aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren. Dieses Verfahren hat sich bewährt.

6.5.3 Ausgabereste unterliegen der zeitlichen Verfügungsbeschränkung

Nach § 45 LHO können bei übertragbaren Ausgaben Ausgabereste gebildet werden. Dies gilt nach § 19 LHO auch für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen. Gebildete Ausgabereste bleiben nach § 45 LHO grundsätzlich 2 Jahre nach ihrer Bewilligung verfügbar. Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO ist als Haushaltsjahr der Bewilligung das Jahr anzusehen, in dem eine übertragbare Ausgabeermächtigung durch den Haushaltsplan erteilt worden ist.¹

Vor dem Hintergrund dieser zeitlichen Verfügungsbeschränkung hat der LRH geprüft, ob die im Jahr 2017 gebildeten Ausgabereste

- bis Ende des Haushaltjahres 2019 verbraucht waren,
- in Abgang gestellt wurden,

¹ Vgl. VV Nr. 3 zu § 45 LHO.

- von einer erneuten Bildung in den Folgejahren 2018 und 2019 abgesehen wurde sowie
- ob ein Haushaltsvermerk ausgebracht war, der die zeitliche Verfügungsbeschränkung des § 45 LHO aufhob.

2017 wurden 115 Ausgabereste in Höhe von 240,6 Mio. € gebildet. Hier-von wurden 10 Ausgabereste mit einem Volumen von 66,5 Mio. € bis Ende 2019 nicht vollständig verbraucht. Bei den entsprechenden Titeln hatte der Landtag auch keine Haushaltsvermerke verabschiedet, die von der zeitli-chen Verfügungsbeschränkung nach § 45 LHO befreien.

Bei den betroffenen Haushaltstiteln handelt es sich überwiegend um Aus-gabereste, die aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen gebildet wor-den sind. Die Ressorts sind davon ausgegangen, dass solche Haushalts-reste bis zur endgültigen Mittelverwendung über mehrere Jahre übertragen werden können. Dies trifft nicht zu.

Die zeitliche Verfügungsbeschränkung nach § 45 LHO gilt auch für Haus-haltsreste, die aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen gebildet wor-den sind. Die Ressorts sind daher aufgefordert, die Verfügungsfrist zu be-achten.

6.6 **Verpflichtungsermächtigungen: Inanspruchnahmen vollständig erfassen**

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erlauben den Dienststellen, Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu leisten. Das Land kann so Vorhaben be-ginnen, bei denen es sich im Voraus zu Ausgaben über mehrere Jahre oder Jahrzehnte verpflichtet. VE sind nicht übertragbar. Sie verfallen, wenn sie nicht in dem Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden, in dem sie veranschlagt sind. Die in Anspruch genommenen VE und der Be-stand an Verpflichtungen werden in den Büchern des abgelaufenen Haus-haltsjahres nachgewiesen.

Wird eine VE in Anspruch genommen, muss das Finanzministerium ge-mäß § 38 Abs. 2 LHO einwilligen. Anträge sind durch die Dienststelle über den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde an das Finanzministerium zu richten. Sobald dieses eingewilligt hat, kann die VE in Anspruch genommen werden. Zeitliche Verschiebungen der Fälligkeiten von VE sind nach § 38 Abs. 3 LHO im Einvernehmen mit dem Finanzmi-nisterium möglich.

Das Finanzministerium verlangt in den jährlichen Haushaltsrunderlassen von den Ressorts, VE auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu be-

schränken. Dies wurde auch vom Landtag gefordert: „Die Landesregierung wird gebeten, Verpflichtungsermächtigungen unter Berücksichtigung der Notwendigkeiten, insbesondere im Bereich des Hochbaus, realistischer anzusetzen.“¹

Im Haushaltsplan 2019 waren VE von insgesamt 1.443 Mio. € für die Haushaltsjahre 2020 ff. veranschlagt. Aufgrund entsprechender Freigabeanträge der Ressorts hatte das Finanzministerium in die Inanspruchnahme von 651 Mio. € eingewilligt. Die restlichen 792 Mio. € waren somit nicht erforderlich. Die nur teilweise abgerufenen VE wurden seitens der Ressorts insbesondere mit zeitlichen Verschiebungen von beabsichtigten Maßnahmen begründet.

Nach der Buchführung 2019 wurden von den freigegebenen Mitteln 510 Mio. € zu Lasten der Haushaltsansätze in den folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen. Das sind 35 % der insgesamt für 2019 eingeplanten VE.

Die Inanspruchnahme ist im Vergleich zu den unmittelbaren Vorjahren gestiegen:

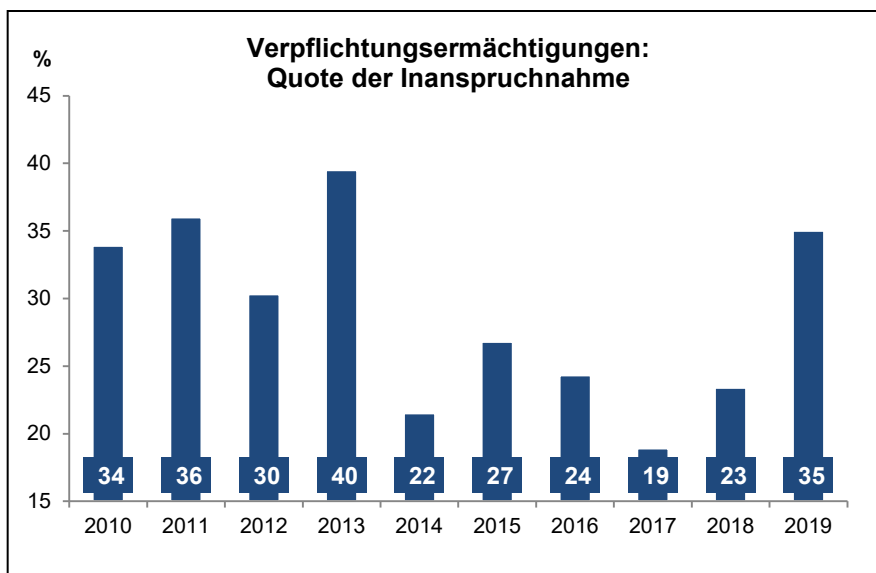


Abbildung 4: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen

Die Differenz zwischen freigegebenen (651 Mio. €) und tatsächlich in Anspruch genommenen VE (510 Mio. €) ist unter anderem auf allgemeine Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich eingegangenen zukünftigen Zahlungsverpflichtungen zurückzuführen. Darüber hinaus führten aber auch buchungstechnische Unvollständigkeiten zu der Abweichung.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.

So teilten das Bildungsministerium, das Wirtschaftsministerium und das Umweltministerium mit, dass 2019 vereinzelt versäumt wurde, für eingegangene zukünftige Zahlungsverpflichtungen (insgesamt 5,7 Mio. €) die erforderlichen Mittelbindungen im Buchführungsverfahren einzustellen. Die fehlende buchungstechnische Berücksichtigung führte dazu, dass die freigegebenen VE mit einer Inanspruchnahme von 0,00 € in der Buchführung ausgewiesen werden, obwohl faktisch die VE durch Zahlungszusagen für die kommenden Haushaltsjahre bereits in Anspruch genommen worden sind.

Dem LRH ist bewusst, dass eingeplante VE nicht zwingend in Anspruch genommen werden müssen. Auch, dass geplante Maßnahmen, die mit entsprechenden VE im Haushaltsplan hinterlegt sind, aufgrund unterschiedlichster Ursachen verschoben werden müssen, ist nachvollziehbar. Wenn jedoch Verpflichtungen eingegangen werden, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren binden, sind diese durch entsprechende Mittelbindungen in der Buchführung zu erfassen. Nur so können Aussagen über zukünftige finanzielle Belastungen in den Folgejahren getroffen werden. Der LRH erwartet, dass künftig sämtliche Inanspruchnahmen von VE in der Buchführung dokumentiert werden.

6.7 **Verwahrungen und Vorschüsse**

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.¹ Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und für andere verwahrt werden. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt. Der dort ausgewiesene Bestand ist zum Teil über mehrere Jahre entstanden.

Als Vorschuss darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn sie noch nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.²

6.7.1 **Verwahrungen: erneut Annahmeanordnungen von mehreren Millionen Euro nicht rechtzeitig erteilt**

Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende Verwahrungen von 108,1 Mio. € (Vorjahr: 98,7 Mio. €) nachgewiesen:

¹ § 60 Abs. 2 LHO.

² § 60 Abs. 1 LHO.

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2019	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (davon u. a. aufzuklärende Verwahrungen mit 6,3 Mio. €, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen mit 79 Mio. €, Vermögensabschöpfung Staatsanwaltschaft mit 15,5 Mio. €)	114.979.722,68
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder für besonders gesicherte Räume)	78.347,27
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (davon u. a. Gemeindeanteile an der Abgeltungsteuer mit 20 Mio. €, Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern mit -29 Mio. €)	-14.678.350,20
Durchlaufende Gelder (u. a. Exkursionen, Stipendien der CAU)	331.324,67
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	7.355.760,65
Summe	108.066.805,07

Tabelle 8: Art der Verwahrungen

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung vorliegt. Der LRH verweist hierzu auf das Votum des Landtages¹, Annahmeanordnungen umgehend zu buchen. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrung gebucht.

Zum Jahreswechsel waren Gelder in Höhe von 7,4 Mio. € (Vorjahr: 6,1 Mio. €) aufgrund fehlender Anordnungen der Dienststellen auf Verwahrungskonten gebucht. Im Vergleich zum Vorjahr ist das Volumen um 21 % gestiegen.

Zum 31.12.2019 lagen 2.345 Einzahlungen vor, ohne dass von den Dienststellen die erforderlichen Annahmeanordnungen erstellt wurden. Das sind im Vergleich zum Vorjahr (1.092) mehr als das Doppelte.

6,1 Mio. € der Verwahrungen zum 31.12.2019 resultierten aus 17 Einzahlungen von über 10.000 €. Zum 31.12.2018 gab es sogar 37 Einzahlungen in dieser Größenordnung. Zu diesen insgesamt 54 Einzahlungen über 10.000 € aus 2018 und 2019 haben die betroffenen Ressorts dem LRH gegenüber folgende Rückmeldungen gegeben:

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/4702, S. 2.

Rückmeldungen der Ressorts

Gründe für die fehlende Anordnung über 10.000 €	Anzahl	in %
Anordnung zu spät erfasst	26	48
Erfassung auf Termin ins neue Jahr gelegt	11	20
Mitarbeiter erkrankt	5	9
Einzahler hat fehlerhaften Verwendungszweck eingegeben	3	6
Höhe der Einnahmen ist unbestimmt (Lottereeinnahmen)	3	6
Anordnungen wurden nicht freigegeben	2	4
Keine Rückantwort von der CAU	4	7

Tabelle 9: Rückmeldungen der Ressorts

Den meisten Dienststellen war nicht bekannt, dass schon im Dezember eines Haushaltsjahres Einnahmen für das neue Haushaltsjahr gebucht werden können. Das Finanzministerium sollte auf die Möglichkeit dieser sog. Parallelverarbeitung im Jahresabschlusserlass deutlicher hinweisen.

Zudem waren die Dienststellen „überrascht“, dass Einzahlungen von Zahlungspflichtigen deutlich vor dem Fälligkeitstermin geleistet wurden. Daher sollten die Dienststellen künftig im Haushaltsführungserlass darauf hingewiesen werden, die Annahmeanordnungen sofort nach der Rechnungsstellung zu buchen.

6.7.2 Vorschüsse

Über Vorschüsse führen die Dienststellen außerhalb des Haushalts Buch. Am Jahresende nicht zurückgezahlte Vorschüsse stellt das Finanzministerium daher nicht in der Haushaltsrechnung dar.

Am Jahresende wurden Vorschüsse von 678.000 € ausgewiesen (Vorjahr: 686.000 €). Darin enthalten sind 37.000 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2020 den jeweiligen Buchungsstellen des Haushaltsjahres 2019 zugeordnet wurden. Das Vorzeigegeld der Kriminalpolizei beträgt 50.000 € und die Vorschüsse bei den Finanzämtern belaufen sich auf 591.000 €.

6.8 Dienstliche Kreditkarten

Seit 2004 gibt es in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein dienstliche Kreditkarten. Die Rahmenbedingungen für deren Nutzung wurden zuletzt 2019 aktualisiert.

Die wesentlichen Inhalte der Rahmenbestimmungen lauten wie folgt:

- Die Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde entscheiden über die Beschaffung und den Einsatz von Kreditkarten.

- Es wird ein angemessener Kreditrahmen festgelegt. Eine persönliche Geheimzahl (PIN) darf nicht beantragt werden, um Bargeldabhebungen zu verhindern.
- Die Kreditkarte wird vom Kreditkartenunternehmen nur an natürliche Personen ausgegeben.
- Die Abrechnungen erfolgen monatlich per Lastschrift über das Landeskonto bei der Landeskasse Schleswig-Holstein.
- Der Kreditkarteninhaber ist für die geleisteten Zahlungen persönlich verantwortlich.
- Alle Ausgaben in Bezug auf die Beschaffung und Nutzung der Kreditkarte trägt die Dienststelle. Die Dienststellen verwalten die ausgegebenen Kreditkarten. Wegen der Lastschriften sind jedoch Kartennummer und Inhaber der Kreditkarte der Landeskasse rechtzeitig mitzuteilen.

Von 2004 bis Ende 2019 sind insgesamt 81 Kreditkarten der Landeskasse Schleswig-Holstein gemeldet worden (Landtag, Staatskanzlei, Ministerien und Hochschulen). Deren Handhabung sowie die Zahlungsbelege wurden geprüft. Kreditkarten anderer Dienststellen, deren Buchungen nicht über das Landesgirokonto laufen, waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Scheidet ein Kreditkarteninhaber aus dem Landesdienst aus, soll die Kreditkarte vom Beauftragten für den Haushalt an die Landeskasse übergeben werden. Diese veranlasst die Löschung der Kreditkarte beim Kreditkartenunternehmen. Die Prüfung hat ergeben, dass in 8 Fällen die Dienststellen das Ausscheiden von Kreditkarteninhabern nicht der Landeskasse Schleswig-Holstein angezeigt haben. Zudem fehlte die Abmeldung einer gesperrten Kreditkarte. Zwischenzeitlich haben die Dienststellen dies nachgeholt.

Von den restlichen 72 Kreditkarten haben 46 einen Kreditrahmen bis 1.000 €, 23 bis 10.000 € und 3 bis 20.000 €. Diese Kreditrahmen wurden bei weitem nicht ausgeschöpft. Insgesamt sind in 2019 die Kreditkarten 567 Mal eingesetzt und hierbei 118.933 € ausgezahlt worden. Für Gebühren fielen fast 2.000 € an.

Damit die Landeskasse stets einen Überblick über die Kreditkarten behält, die auf das Konto des Landes gezogen sind, muss künftig zum Jahresende ein besserer Abgleich der Daten zwischen der Landeskasse und den Dienststellen erfolgen. Neben Kreditkarteninhaber und Kreditkartennummer sollte künftig auch die Gültigkeitsdauer der Kreditkarte an die Landeskasse gemeldet werden.

Die Kreditkarten wurden hauptsächlich für Hotelbuchungen, Flugreisen, Beschaffungen und protokollarische Zwecke genutzt. Dem LRH gegen-

über bestätigten die Dienststellen, dass die Kreditkarten ausschließlich für den Dienstgebrauch genutzt wurden.

Der LRH hat die Belege des Haushaltsjahres 2019 geprüft. In 4 Fällen wurde in 2019 Bargeld mit einer Kreditkarte abgehoben. Dies ist nach den Rahmenbestimmungen nicht zulässig.

In 2 Fällen wurde eine Kreditkarte für private Zwecke genutzt. Dies ist ebenfalls nicht statthaft. Schon vor der Prüfung wurden auf Anforderung des Ressorts die Beträge vom Kreditkarteninhaber dem Land erstattet; ein materieller Schaden ist dem Land nicht entstanden.

Nach den Rahmenbestimmungen hat der Kreditkarteninhaber der Kreditkartenabrechnung die jeweiligen Einzelrechnungen (z. B. Hotelrechnungen) beizufügen. Aus Sicht des LRH sind die Einzelrechnungen zukünftig von einem zuständigen Verantwortlichen „sachlich richtig“ zu zeichnen.

Der LRH ist mit dem Finanzministerium im Gespräch, die Rahmenbestimmungen für die Verwendung von Kreditkarten anzupassen.

6.9 **Zahlstellen - Anzahl sollte weiter reduziert werden**

Zahlungen des Landes dürfen nur von Kassen oder Zahlstellen angenommen oder geleistet werden.¹ Oberste Landesbehörden können bei ihren Dienststellen Zahlstellen für Bargeldzahlungen oder mittels eines vom Finanzministerium zugelassenen Kartenzahlverfahrens einrichten.

72 Zahlstellen waren 2019 durchgängig eingerichtet und verfügten über einen Bargeldbestand. 19 dieser Zahlstellen sind dem Bildungsministerium (Hochschulbereich) zuzuordnen und werden somit haushaltstechnisch außerhalb des Landeshaushalts geführt. Da der Zahlungsverkehr der Hochschulen durch die Landeskasse abgewickelt wird,² wurden auch diese Zahlstellen vom LRH mitbetrachtet.

¹ § 70 LHO.

² Vgl. § 10 Landesverordnung über die Hochschulhaushalte (Hochschulhaushaltsverordnung - HHVO) vom 15.09.2011, NBl. MWV. Schl.-H. S. 78.

Verteilung Zahlstellen

Ressorts	Anzahl
Landtagsverwaltung	1
Staatskanzlei	1
Innenministerium	7
Finanzministerium	1
Wirtschaftsministerium	3
Bildungsministerium	24
(davon Hochschulbereich)	(19)
Justizministerium	35
Insgesamt	72

Tabelle 10: Verteilung Zahlstellen

Das Vorhalten bzw. Betreiben einer Zahlstelle geht mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand (u. a. Bestellung Zahlstellenverwalter, sichere Verwahrung der Bargeld- und Wertmittel, Beschaffung bzw. Ablieferung von Bargeld, 2 mal jährliche Kassenprüfung) einher. Daher sollte die organisatorische und wirtschaftliche Notwendigkeit der Zahlstelle regelmäßig geprüft werden. Auch vor dem Hintergrund der Kassensicherheit sollte die Anzahl von Zahlstellen soweit wie möglich beschränkt sein.

Durchschnittlich wurden 187 Buchungen pro Zahlstelle durchgeführt. Hierbei reichte die Spannweite je Zahlstelle von einer Buchung bis zu 1.339 Buchungen. Jede Zahlstelle hatte durchschnittlich 70 Buchungstage; dabei lagen die Einzelwerte zwischen 1 bis 353.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Zahlstellen hat der LRH die Ressorts gebeten, die Notwendigkeit der Zahlstellen zu begründen. Ferner wurde darum gebeten mitzuteilen, ob Zahlstellen entbehrlich sind.

Nach Angaben der Ressorts sind 23 der 72 Zahlstellen entbehrlich. Dies betrifft überwiegend Zahlstellen bei der Gerichtsbarkeit, da seit September 2020 Gerichtskosten mittels elektronischer Kostenmarke zu begleichen sind. Eine Nutzung von Gerichtskostenstemplern als Zahlungsmittel ist ab 2021 nicht mehr möglich. Zwischenzeitlich sind 11 dieser Zahlstellen bereits geschlossen worden.

Die restlichen 49 Zahlstellen werden von den Ressorts weiterhin für notwendig erachtet. Begründet wurde dieses vielfach mit der fehlenden Möglichkeit, Einzahlungen unbar abzuwickeln (z. B. Eintrittsgelder, Teilnahmegebühren für Veranstaltungen oder Verkaufserlöse für Publikationen). Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Zahlstellen erforderlich seien, um verauslagte Beträge von Mitarbeitern umgehend zu erstatten.

Der LRH kann nachvollziehen, dass Zahlstellen für die Vereinnahmung von Eintrittsgeldern oder für nicht planbare Teilnahmegebühren oder Verkaufserlöse erforderlich sind. Das Vorhalten von Zahlstellen, um vorauslagte Kleinstbeträge von Mitarbeitern in bar zu erstatten, ist hingegen kein überzeugendes Argument.

Für das Erfordernis, eine Zahlstelle vorzuhalten, gibt es keinen allgemeingültigen Maßstab. Angesichts des erhöhten Verwaltungsaufwands, der mit einer Zahlstelle einhergeht, sollte aber die Notwendigkeit der Zahlstelle regelmäßig durch die Ressorts überprüft werden. Dies gilt insbesondere für solche Zahlstellen, die nur eine geringe Anzahl an Buchungsfällen bzw. -tagen aufweisen. Hier sieht der LRH über die bereits erfolgten und angekündigten Schließungen von Zahlstellen hinaus noch weiteres Einsparpotenzial.

6.10 Schuldenstand und Liquidität

6.10.1 Wie hoch ist Schleswig-Holstein verschuldet?

Am Kreditmarkt war der **Kernhaushalt** des Landes 2019 mit 28,7 Mrd. € verschuldet. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Landesschulden hin zu diesem Spitzenwert:

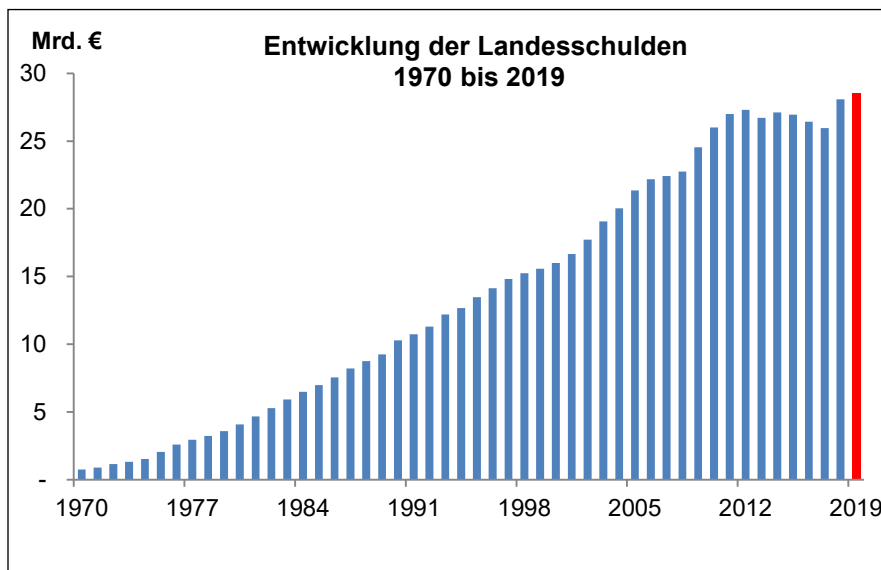


Abbildung 5: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019

Seit dem Berichtsjahr 2010 veröffentlicht das Statistische Bundesamt die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalt inkl. Extrahaushalte). Hierdurch soll die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte erreicht werden, die insbesondere durch Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt verloren ging.

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt des Landes Schleswig-Holstein eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 30.764 Mio. € (2018: 30.913 Mio. €) aus. Dieser Schuldenstand zum 31.12. setzt sich zusammen aus:

- Schulden des Kernhaushalts 27.802 Mio. € (2018: 27.423,5 Mio. €) sowie
- Schulden der Extrahaushalte 2.962 Mio. € (2018: 3.489,5 Mio. €).

Das Finanzministerium war dem Vorschlag des LRH aus den Bemerkungen 2020¹ gefolgt und kündigte eine detaillierte Wiedergabe in der Haushaltsrechnung an, auf welche **Extrahaushalte** sich die Schulden verteilen. Es knüpfte diese Ankündigung jedoch an entsprechende Veröffentlichungen des Statistische Bundesamts. Dies war für die Haushaltsrechnung² 2019 nicht möglich, weil das Statistische Bundesamt diese Daten 4 Tage nach der Veröffentlichung der Haushaltsrechnung erstmalig bereitstellte.³

Daher stellt der LRH mit der Abbildung 5 dar, wie sich die 2,9 Mrd. € auf die einzelnen Extrahaushalte verteilen:

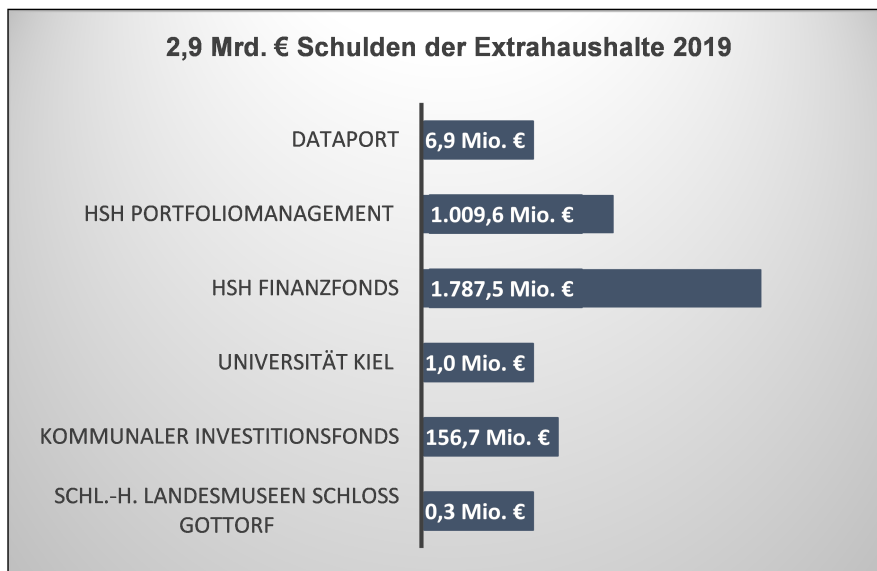


Abbildung 6: Schulden der Extrahaushalte 2019

Quelle: Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2019“, Statistisches Bundesamt (Destatis)

94 % bzw. 2,8 Mrd. € der Schulden in den Extrahaushalten entfallen auf die Folgelasten der HSH Nordbank. Die Hälfte der Schulden der hsh fi-

¹ Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 6.8.4.

² Vgl. Drucksache 19/2617 vom 26.11.2020.

³ „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2019“, abrufbar unter www.destatis.de.

nanzfonds werden bis 2024 sukzessive in den Kernhaushalt überführt. Die hsh portfoliomanagement soll ihre Schulden (von der HSH Nordbank übernommene notleidende Altkredite) selbst wertschonend abbauen.

6.10.2 Pro-Kopf-Verschuldung des Landes inklusive der Extrahaushalte

Jeder Schleswig-Holsteiner hatte zum 31.12.2019 rechnerisch eine Schuldenlast von 10.609 € zu tragen. Hierin sind nur die Landesschulden enthalten. Hinzu kommen noch die anteiligen Schulden des Bundes und der Kommunen.

Im Vergleich zum Vorjahr ist der Wert um 77 € gesunken (2018: 10.686 €). Maßgeblich hierfür war zum einen der rückläufige Schuldenstand der Extrahaushalte (- 528 Mio. €) und zum anderen ein Anstieg der Einwohnerzahl (+ 6.908).

Nachfolgende Grafik stellt die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Schleswig-Holstein und der Flächenländer dar.

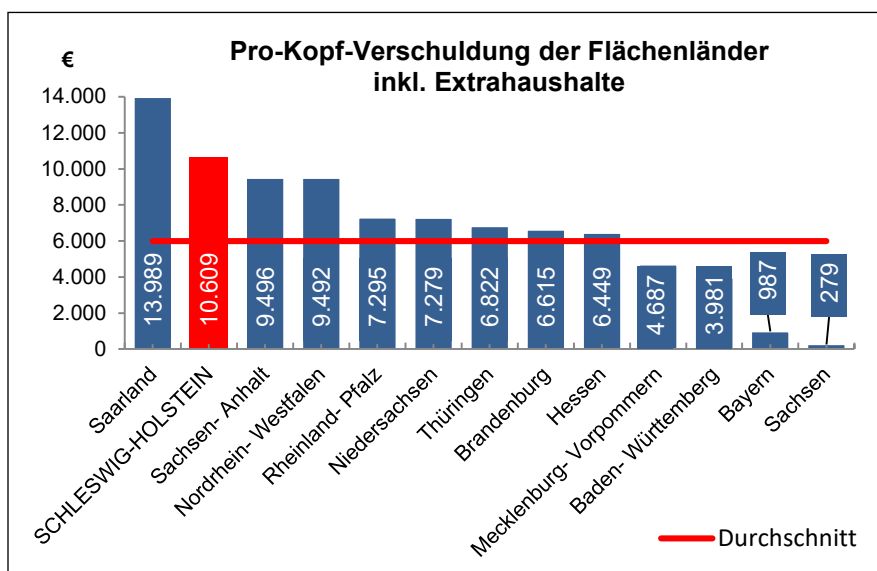


Abbildung 7: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte

Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 17.2. vom 13.08.2020, abrufbar unter www.destatis.de

Schleswig-Holstein war 2019 nach dem Saarland das am zweithöchsten verschuldete Flächenland.

Je Einwohner übersteigt der Schuldenstand des Landes (10.609 €) den Durchschnitt der Flächenländer (5.997 €) um fast 80 %. Zusammen hatten die Flächenländer 461,1 Mrd. € Schulden und 76,9 Mio. Einwohner.

6.10.3 **Kassenverstärkungskredite**

Das Haushaltsgesetz 2019 ermächtigte das Finanzministerium, Kassenverstärkungskredite bis zu 10 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Solche Kredite können notwendig sein, um auch kurzfristig die Zahlungsfähigkeit zu sichern.

Das Finanzministerium nutzte diese Ermächtigung in 2019 für insgesamt 40 Zinstage, ohne die Höchstgrenze von über 1,77 Mrd. € ausschöpfen zu müssen: Die Summe aus mehreren Kassenverstärkungskrediten belief sich an einem Tag maximal auf 600 Mio. €.

Da der kurzfristige Geldmarkt auch in 2019 durch negative Zinsen bestimmt war, konnte das Land durch die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten 295.000 € an Zinsen einnehmen. Die vereinbarten Zinssätze lagen überwiegend bei -0,43 %.

6.10.4 **Anlage kurzfristig nicht benötigter Gelder**

Auch 2019 legte das Finanzministerium nicht benötigte Liquidität am Geldmarkt an und musste hierfür negative Zinsen zahlen. Hierzu hat das Finanzministerium wenig Alternativen, sofern es überschüssige Liquidität nicht zur Tilgung einsetzen will: Entweder wird die Liquidität auf den Konten bei der Deutschen Bundesbank belassen oder die Mittel werden bei Kreditinstituten angelegt. Für beide Varianten fallen Verwarentgelte bzw. negative Zinsen an.

2019 musste das Finanzministerium für die Geldanlage 2,7 Mio. € zahlen. Hierin enthalten sind hohe Verwarentgelte der Bundesbank von über 1,9 Mio. € (2018: 1,1 Mio. €). Das Finanzministerium begründet dies mit fehlenden wirtschaftlichen Anlagealternativen. Zudem hätten hohe Steuereinzahlungen und Anschlusskreditaufnahmen vor Fälligkeit zu sog. Liquiditätsüberschüssen geführt.

Das Finanzministerium hat zeitgleich hohe Geldbeträge angelegt und Kassenverstärkungskredite aufgenommen. Nach seiner Darstellung ist diese Ausnahme dem Umstand geschuldet, dass Anlagezeitraum und Finanzierungsbedarf nicht immer zeitlich abstimmbare sind.

Der LRH regt an, kurzfristig nicht benötigte Gelder im Rahmen der Liquiditätssteuerung vermehrt für Anschlussfinanzierungen auslaufender Altschulden zu verwenden.

6.10.5 Zinsausgaben

2010 fielen bei einem Schuldenstand von 26,3 Mrd. € noch Zinsausgaben von 969 Mio. € an. Die Zinsausgaben haben sich seitdem um 556 Mio. € bzw. 57,4 % reduziert, während die fundierten Schulden über 9 % gewachsen sind.

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Zinsausgaben 2019 erneut gesunken. Waren 2018 noch 461,6 Mio. € an Zinsen zur Finanzierung des Schuldenstands zu zahlen, sank dieser Wert 2019 um 49,2 Mio. € auf 412,4 Mio. €.

Aus der folgenden Grafik kann abgelesen werden, dass seit 2010 die Zinsausgaben kontinuierlich gesunken sind.

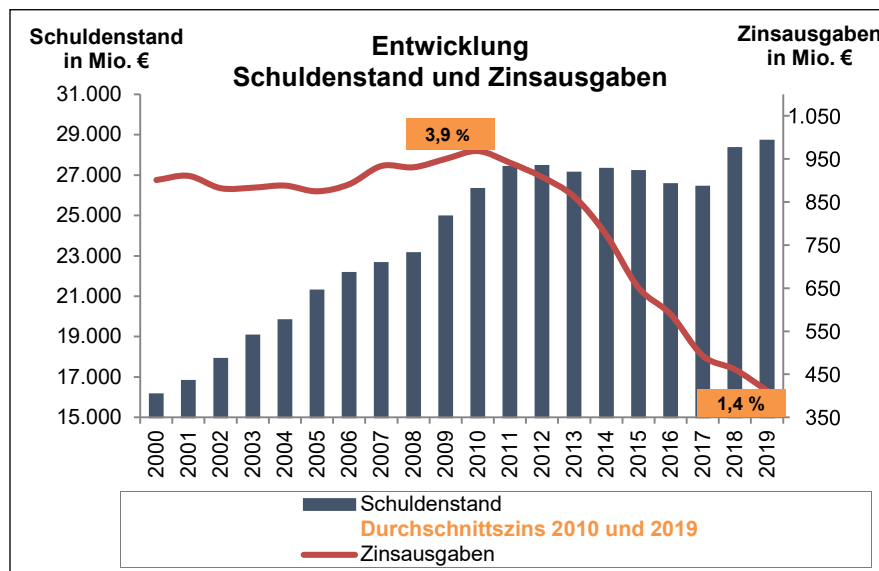


Abbildung 8: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019

Quelle: Eigene Berechnungen und Haushaltsrechnungen

In Schleswig-Holstein sind die Zinsausgaben im Vergleich zu den anderen Flächenländern jedoch überdurchschnittlich hoch. Dies ist das Ergebnis der hohen Verschuldung des Landes.¹

¹ Vgl. Tz. 6.10.2 dieser Bemerkungen.

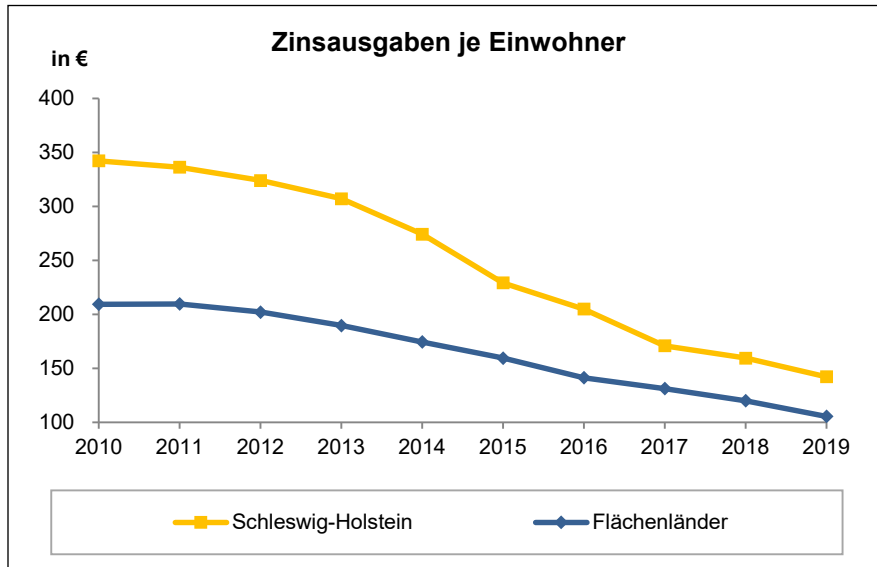


Abbildung 9: Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019

Quelle: Eigene Berechnung; Datengrundlage: „Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995“, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; „Bevölkerung am 31.12.2019 nach Staatsangehörigkeit und Bundesländern“, Statistisches Bundesamt (Destatis)

2019 entfielen auf jeden Einwohner Schleswig-Holsteins Zinsausgaben von 142 €, während die Bewohner aller Flächenländer durchschnittlich 106 € tragen mussten.

Auch der Vergleich über die Zins-Steuer-Quote zeigt, dass die Zinsausgaben des Landes überdurchschnittlich hoch sind. Diese Kennzahl setzt die Steuereinnahmen ins Verhältnis zu den Zinsausgaben und gibt an, wieviel Prozent der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet werden.

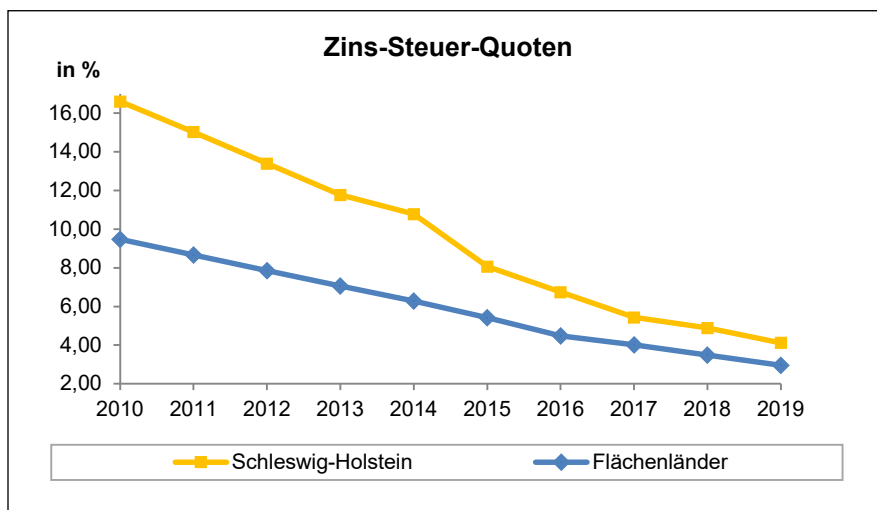


Abbildung 10: Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019

Quelle: Eigene Berechnung; Datengrundlage: „Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995“, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; „Bevölkerung am 31.12.2019 nach Staatsangehörigkeit und Bundesländern“, Statistisches Bundesamt (Destatis).

Musste Schleswig-Holstein 2010 noch 16,6 % seiner Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwenden, sank diese Quote auf 4,1 % in 2019. Die Flächenländer hingegen konnten ihre Quote im gleichen Zeitraum von 9,5 % auf 3 % senken.

6.11 Implizite Verschuldung aus künftigen Versorgungszahlungen

Das Finanzministerium berichtet seit der Haushaltsrechnung 2018 wieder über die implizite Verschuldung des Landes gegenüber Versorgungsempfängern. Es folgt damit einer Forderung des Landtages, wonach die zukünftigen Versorgungslasten mit ihrem jeweils aktuellen Barwert in der Haushaltsrechnung als implizite Verschuldung des Landes ausgewiesen werden sollen.¹

Zum 31.12.2019 gibt das Finanzministerium einen Barwert von 64,6 Mrd. €² an. Hierbei legt es einen Diskontsatz von 1,86 % zugrunde, der abweichend von der Vorjahressystematik ermittelt wurde. Nach Mitteilung des Finanzministeriums war dieses Vorgehen dem Umstand geschuldet, dass bei Redaktionsschluss der Haushaltsrechnung die erforderlichen Daten der Bundesbank nicht vorlagen.

Der im Vorjahr angewandten Systematik folgend ergibt sich auf Basis der zwischenzeitlich verfügbaren Daten der Bundesbank jedoch ein Diskontsatz von 1,72 %³, hieraus errechnet sich ein Barwert von 66,8 Mrd. €. Um Aussagen und Bewertungen im Vergleich zum Vorjahr vornehmen zu können, nutzt der LRH diesen Wert.

Zum 31.12.2018 betrug der Barwert der bis 2084 erwarteten Versorgungsausgaben inklusive Beihilfe 55,5 Mrd. €. Innerhalb eines Jahres ist der Barwert um 11,3 Mrd. € gestiegen.

Hierfür sind mehrere Effekte verantwortlich:

1. Der Zinseffekt: Der Barwert drückt den aktuellen Wert der künftigen Zahlungen aus. Je niedriger die Zinsen sind, desto höher fällt der Barwert und desto geringer fällt der Zinseszinsseffekt aus. Rechnerisch entfallen auf diesen Effekt 6,1 Mrd. €.
2. Von den aktiven Beamten haben die Frauen ein Durchschnittsalter von 44 Jahren und die Männer von 46 Jahren. Auf Basis der Sterbetafel

¹ Vgl. Drucksache 16/2331, S. 4.

² Vgl. Drucksache 19/2617, S. 205.

³ Durchschnitt der letzten 10 Kalenderjahre auf Basis der Umlaufrenditen börsennotierter Bundeswertpapiere mit einer Restlaufzeit von über 15 bis 30 Jahren, vgl. Zeitreihe BBK01.WU3975 auf www.bundesbank.de.

des Statistischen Bundesamts können für beide Alterskohorten statistische Restlebenserwartungen ermittelt werden. Hieraus errechnet sich eine durchschnittliche Lebenserwartung der Frauen von 84,2 und der Männer von 80,0 Jahren. Unter Berücksichtigung des Frauenanteils von 57 % aller verbeamteten Beschäftigten beträgt die durchschnittliche Lebenserwartung 82,4 Jahre (2018: 82,3). In Folge dieser höheren Lebenserwartung profitieren durchschnittlich auch mehr Versorgungsempfänger von dem linearen Anstieg der Versorgungsbezüge (2019: + 3,2 %).

Finanzministerium

7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun

Das Land Schleswig-Holstein hat jedes seiner 17 Finanzämter mit einer eigenen Geschäftsstelle ausgestattet. Landesweit arbeiten dort 178 Bedienstete, davon 50 Steuerbeamte und nur 3 Verwaltungsbeamte.

Umgekehrt wäre es richtig: Verwaltungsaufgaben, wie sie in den Geschäftsstellen überwiegend anfallen, sollten durch Verwaltungsbeamte erledigt werden. Die Steuerbeamten werden dringend in den unterbesetzten Fachabteilungen benötigt.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob tatsächlich jedes Finanzamt eine eigene Geschäftsstelle benötigt. Das Finanzministerium sollte prüfen, ob eine ämterübergreifende Zusammenarbeit möglich ist.

7.1 Geschäftsstellen - Zentrale Funktion in allen Finanzämtern

In Schleswig-Holstein gibt es 17 Finanzämter. Ihre Aufgaben und Strukturen sind weitgehend vergleichbar. Sie sind unmittelbar der Fachaufsicht des Finanzministeriums unterstellt.

Jedes Finanzamt hat eine eigene Geschäftsstelle. Die Aufgaben der Geschäftsstellen sind weitgehend vergleichbar. Sie bearbeiten die Bereiche Personalverwaltung, Organisation und Haushalt jeweils selbstständig für ihr Finanzamt. Dies sind klassische „allgemeine“ Verwaltungsaufgaben, weitgehend ohne steuerrechtlichen Bezug. In den Geschäftsstellen sind 178 Personen eingesetzt. Ihre Arbeitszeit entspricht 134,38 Vollzeitstellen.

7.2 Personalbedarf - nachvollziehbar ermitteln

Das Finanzministerium ermittelt den Personalbedarf der Finanzämter. Dabei geht es nach einem bundeseinheitlich abgestimmten Verfahren vor. Die letzte Personalbedarfsermittlung fand 2017 statt.

Die Personalbedarfsermittlung beruht auf einem Katalog von Geschäftsaufgaben. Das Finanzministerium setzt dann die Jahresarbeitsmenge aller Tätigkeiten ins Verhältnis zur Jahresarbeitszeit der Vollbeschäftigten. Das Ergebnis stellt den rechnerischen Personalbedarf dar.

Interessanterweise wird das Personal aber nicht nach dieser Berechnung verteilt, das Finanzministerium stellt stattdessen den Finanzämtern nur durchschnittlich 85 % des errechneten Personalbedarfs zur Verfügung. Grund: Es fehlen die entsprechenden Stellen im Haushalt.

Trotz der Kürzungen des errechneten Personalbedarfs und weiteren Unterbesetzungen können die Geschäftsstellen nach den Prüfungsfeststellungen ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen. Damit stellt sich die Frage, wie belastbar die Berechnungen des Finanzministeriums tatsächlich sind. Das Finanzministerium sollte daher die Arbeitsabläufe in den Geschäftsstellen analysieren und überprüfen, um zu einer realistischeren Einschätzung zu gelangen.

Das **Finanzministerium** sieht ebenfalls Handlungsbedarf. Es beabsichtigt, in Geschäftsprüfungen auch die Aufgabenerledigung in allen Finanzämtern zu untersuchen. Die Ergebnisse will es hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Personalbedarfsberechnung überprüfen und ggf. das Berechnungsmuster ändern.

7.3 **Organisation - weniger ist mehr**

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob tatsächlich jedes Finanzamt eine eigene Geschäftsstelle benötigt. Das Finanzministerium sollte prüfen, ob durch Aufgabenbündelungen Strukturen und Abläufe vereinheitlicht und insgesamt wirtschaftlicher dargestellt werden können.

Am Ende ist zu entscheiden, ob eine finanzamtsübergreifende Zusammenarbeit der Geschäftsstellen möglich ist.

Im Zuge des Projekts „Zukunft Steuerverwaltung 2020“ gibt es bereits Beispiele für eine erfolgreiche amtsübergreifende Zusammenarbeit, z. B. bei den regionalen Betriebsprüfungseinheiten.

Auch die Aufgaben der Lohnsteuerstellen wurden zentralisiert. Eine vergleichbare Lösung könnte auch bei Geschäftsstellenaufgaben möglich sein.

Das **Finanzministerium** hat angekündigt, 2021 regelmäßige Geschäftsprüfungen vorzunehmen und sowohl die Ablauforganisation als auch mögliche Aufgabenbündelungen zu prüfen. Es will jedoch zunächst die KoPers-Einführung abwarten, bevor es über weitere Bündelungen entscheidet. Aus Sicht des Finanzministeriums verrichten die Geschäftsstellen Kernaufgaben einer funktionierenden Behörde. Sie müssten die Amtsleitung bei Steuerungsaufgaben wirksam unterstützen. Deshalb seien die Geschäftsstellen unmittelbar der Amtsleitung zugewiesen.

Bei seinen Geschäftsprüfungen muss das Finanzministerium alle infrage kommenden Optimierungsmöglichkeiten im Blick haben. Der **LRH** sieht keinen Grund, warum es wegen der KoPers-Einführung auf die Prüfung von Aufgabenbündelungen verzichten sollte. Dabei ist auch zu prüfen, welche Aufgaben keine räumliche Zuordnung zum jeweiligen Finanzamt erfordern.

7.4 **Steuerfachkräfte nur ausnahmsweise in den Geschäftsstellen einsetzen**

Die Geschäftsstellen sind im Wesentlichen für Organisation, Personal und Haushalt zuständig. Sie verrichten also überwiegend Aufgaben, die auch in jeder allgemeinen Verwaltungsbehörde anfallen. Deshalb sollten in den Geschäftsstellen vorwiegend Verwaltungsbeamte und nur ausnahmsweise Steuerfachkräfte eingesetzt werden. Dies wäre wirtschaftlicher und würde die knappe Ressource ausgebildeter Steuerfachkräfte für die Bereiche verfügbar machen, in denen ihre Expertise dringend erforderlich ist.

Tatsächlich ist es jedoch genau umgekehrt. Nach Auskunft des Finanzministeriums sind in den 17 Geschäftsstellen lediglich 3 Verwaltungsbeamte tätig, aber 50 Steuerbeamte. Diese Fachleute werden aber dringend in den Veranlagungsstellen, in den Außendienststellen und auch für die Umsetzung der Grundsteuerreform benötigt. Statt - wie vom Finanzministerium geplant - zusätzliche Hilfskräfte für dieses Reformvorhaben zu akquirieren, sollten die Steuerbeamten in die Fachverwaltung abgegeben werden.

Das **Finanzministerium** verweist darauf, dass der fachfremde Einsatz von Steuerbeamten nicht zu Mindereinnahmen führe.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung: Ausgebildete Fachleute sollten dort tätig sein, wo sie ihre Kenntnisse bestmöglich einsetzen können. In den Fachbereichen der Finanzämter ist für qualifizierte Steuerbeamte genug zu tun.

8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft

Neben den nach Landesrecht besoldeten Beamtinnen und Beamten schließt das Land Schleswig-Holstein auch Arbeitsverträge auf Basis des einschlägigen Tarifvertrages. Die Bezahlung dieser Tarifbeschäftigten richtet sich u. a. nach deren Berufserfahrung.

Bei der Neueinstellung von Landesbeschäftigten werden die Entgelte häufig fehlerhaft berechnet. Grund dafür ist die unrichtige Bewertung der einschlägigen Berufserfahrung der Bewerber. Das kann im Ergebnis zu erhöhten Personalausgaben führen.

Von 123 geprüften Fällen enthielten 99 keine ausreichende Begründung zur entgeltrelevanten Erfahrungsstufe im Sinne des Tarifrechts. Die Entscheidung war in den Akten nicht dokumentiert. Das zuständige Finanzministerium kann daher nicht feststellen, ob die Bezahlung richtig festgesetzt wurde.

In den restlichen 24 Fällen gab es nur 7 korrekte Einstufungen. Bei 17 Neueinstellungen waren die Entgelte zu hoch oder zu niedrig festgesetzt. Dies führt zu Überzahlungen von rund 82.000 € pro Jahr.

8.1 14 Jahre - Die „neuen“ Erfahrungsstufen

In der unmittelbaren Landesverwaltung Schleswig-Holsteins arbeiten nicht nur 44.696 Beamtinnen und Beamte, sondern auch 14.669 Tarifbeschäftigte. Sie verteilen sich auf alle Ressorts, hauptsächlich auf das Bildungsressort mit 5.736 aktiven Beschäftigungsverhältnissen sowie das Justizressort mit 2.456 und das Innenressort mit 1.911 Beschäftigungsverhältnissen.¹

Pro Jahr stellt die Landesregierung durchschnittlich 240 Tarifbeschäftigte neu ein.²

Seit dem 01.11.2006 gilt für die Beschäftigten der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Danach bemisst sich die Höhe ihres Entgelts unter anderem nach den sogenannten Erfahrungsstufen, d. h. es

¹ Landtagsdrucksache 19/2660, Bericht der Landesregierung, Personalstruktur- und Personalmanagementbericht 2020 des Landes Schleswig-Holstein (Berichtsjahr 2019), S. 18 und 22.

² Mittelwert der Neueinstellungen aus 2015 und 2018.

wird bei der Bezahlung auch ihre Berufserfahrung berücksichtigt. Die Zuordnung zu diesen Erfahrungsstufen richtet sich nach § 16 TV-L.

Diese Regelung ist vielschichtig und komplex. Sie ist zudem finanziell bedeutsam, weil sie starken Einfluss auf die Höhe der monatlichen Entgeltzahlung an die Beschäftigten hat.

Grundsätzlich ist die individuelle berufliche Erfahrung maßgeblich für die Zuordnung zur Erfahrungsstufe. Die berufliche Erfahrung muss in Bezug auf die künftig auszuübende Tätigkeit einschlägig sein.

Im Einzelnen:

Ohne einschlägige berufliche Erfahrung werden neu eingestellte Beschäftigte der Stufe 1 zugeordnet. Mit zunehmender beruflicher Erfahrung können sie in den Stufen aufsteigen. Die Endstufe ist die Stufe 6.

Verfügen neu einzustellende Beschäftigte über einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr, werden sie der Stufe 2 zugeordnet. Beträgt die Berufserfahrung mindestens 2 Jahre, erfolgt die Zuordnung zur Stufe 3. Es ist auch möglich, einschlägige Berufserfahrung über die Stufe 3 hinaus zu berücksichtigen. Voraussetzungen:

- Sie muss beim selben Arbeitgeber erworben sein.
- Sie darf nicht länger als 6 Monate zurückliegen.

Berufserfahrung, die nicht einschlägig, aber für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist, kann für die Stufenzuordnung berücksichtigt werden, wenn die Einstellung zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist. In diesem Fall müssen objektiv Schwierigkeiten bestanden haben, die Stelle besetzen zu können. Diese Schwierigkeiten könnten darin liegen, dass

- eine besonders gefragte Berufsgruppe betroffen ist,
- ein ortsbezogener Bewerbermangel besteht oder
- nur wenige geeignete Bewerbungen vorliegen.

Das Vorliegen der Voraussetzungen ist zu dokumentieren.

Gleiches gilt, wenn über die Stufenzuordnung hinaus eine Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L gewährt werden soll. Dies ist möglich

- zur Deckung des Personalbedarfs,
- zur regionalen Differenzierung oder
- zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten.

Das Finanzministerium hat zur Stufenzuordnung nach § 16 TV-L und zur Gewährung einer Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L Prüfungs- und Dokumentationspflichten in seinen sogenannten „Hinweisen“ festgelegt. Im Übrigen

hat es auf die Durchführungshinweise der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) verwiesen.

Der LRH hat bei insgesamt 123 Neueinstellungen aus 2015 und 2018 geprüft, ob und wie die tariflichen Regelungen und die zusätzlichen Hinweise des Finanzministeriums und der TdL in der Praxis umgesetzt werden. Insbesondere wollte der LRH feststellen, ob die Entgelte in der zutreffenden Höhe festgesetzt werden. Außerdem hat er geprüft, ob die Entscheidung über die Stufenzuordnung nachvollziehbar dokumentiert wurde.

8.2 **Bilanz: Viele Fehler in der praktischen Anwendung**

Der LRH hat bei seiner Prüfung erhebliche Mängel festgestellt, die zu jährlichen Mehrausgaben von knapp 82.000 € führen.

In 99 von 123 geprüften Fällen war die Stufenzuordnung nicht nachvollziehbar in der Personalakte dokumentiert oder die Begründung mangelhaft. Dies entspricht 80 % der Fälle.

Zum Teil gab es zwar in Einstellungszusagen oder Mitbestimmungsvorlagen Hinweise darauf, welche Stufe bei der Einstellung festgesetzt wurde. Aus der bloßen Erwähnung des Ergebnisses ist aber nicht zu erkennen, ob die tariflichen Tatbestände richtig angewendet oder eine Ermessenentscheidung getroffen wurde. Inwieweit die Bezahlung der 99 Beschäftigten korrekt ist, bleibt damit offen.

Bei den restlichen 24 Fällen war die jeweils getroffene Entscheidung zwar ausreichend dokumentiert. In 17 Fällen sind die Beschäftigten aber tarifrechtlich zu hoch oder zu niedrig eingestuft worden. Nur 7 Beschäftigte wurden richtig zugeordnet.

Aus den 17 Fällen, in denen das Tarifrecht fehlerhaft angewendet wurde, können im Wesentlichen folgende Fehlerkategorien abgeleitet werden:

- Berufserfahrung wurde nicht als einschlägig anerkannt bzw. nicht daraufhin geprüft, ob sie als einschlägig anzuerkennen gewesen wäre.
- Es wurde Ermessen ausgeübt, obwohl § 16 TV-L dieses im jeweiligen Einzelfall nicht einräumt.
- Es wurde nicht zwischen einschlägiger Berufserfahrung und förderlichen Tätigkeiten und den unterschiedlichen Rechtsfolgen unterschieden.
- Das Tatbestandsmerkmal „Deckung des Personalbedarfs“ wurde bejaht bzw. nicht hinreichend geprüft, obwohl weitere geeignete Bewerbungen für die Besetzung der Stelle vorlagen.

Für die Fälle, in denen eine falsche Stufe zugeordnet wurde, hat das Land Schleswig-Holstein rund 82.000 € zu viel Entgelt in einem Jahr gezahlt.

Alle Ressorts haben eingeräumt, dass ihre Dokumentation der Stufenzuordnung nicht ausreichend ist. **Staatskanzlei** und **Justizministerium** betonen aber, für ihre Bereiche seien alle Entscheidungen dennoch inhaltlich zutreffend erfolgt. Aus Dokumentationsmängeln könne nicht auf fehlerhafte Stufenzuordnungen und zu hohe oder zu niedrige Zahlungen geschlossen werden.

Der **LRH** stellt klar, dass sich die festgestellten Überzahlungen ausschließlich auf die Fälle beziehen, die dokumentiert und nachweislich fehlerhaft waren.

8.3 **Empfehlungen des LRH**

Der **LRH** fordert das Finanzministerium auf, für die Einhaltung der eigenen Vorschriften zu sorgen und in den Ressorts darauf hinzuwirken, dass die Zuordnungsentscheidungen korrekt getroffen und dokumentiert werden.

Das **Finanzministerium** räumt ein, dass die hohe Zahl der Beanstandungen nicht akzeptabel ist. Es lehnt aber eine Überprüfung der Personaldienststellen ab und meint, dies sei Sache der Ressorts selbst. Stattdessen habe man sich mit den Ressorts auf die Einführung eines Vordrucks verständigt. Dieser solle getroffene Entscheidungen nachvollziehbar dokumentieren und fehlerhaften Stufenzuordnungen vorbeugen. Künftig werde das Finanzministerium die zugeordneten Stufen bei Neueinstellungen statistisch erfassen. Die jährlich ermittelten Ergebnisse sollen den Ressorts vorgestellt und mit ihnen erörtert werden.

Die Ankündigungen des Finanzministeriums sind ein Schritt in die richtige Richtung. Ob er allerdings weitergehende Kontrollen ersetzt, bleibt abzuwarten.

9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung muss nun zügig handeln

Zum 01.01.2016 sind Neuregelungen zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in Kraft getreten. Übergangsweise durfte zunächst bis zum 31.12.2020 noch das alte Recht angewandt werden. Die Landesregierung hatte damit bis zu diesem Stichtag Zeit, sich auf die Neuregelungen vorzubereiten. Dies ist ihr nicht gelungen.

Nur dank der Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 31.12.2022 sind finanzielle Schäden und Verstöße gegen das Steuerrecht bisher vermieden worden.

Die Landesregierung muss umgehend dafür sorgen, dass die Neureglungen zum 01.01.2023 ordnungsgemäß umgesetzt werden können.

9.1 Die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand wurde neu geregelt

Juristische Personen des öffentlichen Rechts üben in vielen Bereichen Tätigkeiten aus, die auch von privaten Unternehmen wahrgenommen werden können. Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität erfordert es, die juristischen Personen des öffentlichen Rechts steuerlich den privaten Unternehmen gleichzustellen.

Dies war bis 2016 nicht ausreichend gewährleistet. Die Umsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts knüpfte an das Vorliegen eines Betriebes gewerblicher Art an. Dies sind alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. Nur im Rahmen von Betrieben gewerblicher Art unterlagen juristische Personen des öffentlichen Rechts der Umsatzsteuer.

Das Umsatzsteuerrecht wurde allerdings auf EU-Ebene harmonisiert.¹ Das europäische Recht kennt den Begriff des Betriebes gewerblicher Art nicht. Es ist danach für die Umsatzbesteuerung einer juristische Person des öffentlichen Rechts unerheblich, ob sie ihre Leistungen im Rahmen eines

¹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28.11.2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. EG 2006 Nr. L 347/1.

Betriebes gewerblicher Art erbringt.¹ Entscheidend ist allein, dass sie eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

Die Regelungen zur Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts wurden zum 01.01.2016² neu gefasst und an das maßgebende europäische Recht angepasst. Juristische Personen des öffentlichen Rechts werden danach privaten Unternehmen gleichgestellt.³ Üben sie Tätigkeiten aus, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, unterliegen diese nicht der Umsatzbesteuerung. Dies gilt allerdings nicht, wenn es dadurch zu größeren Wettbewerbsverzerrungen kommt.⁴

Gleichzeitig wurde eine Übergangsregelung im Umsatzsteuergesetz (UStG) geschaffen.⁵ Danach konnten die juristischen Personen des öffentlichen Rechts gegenüber dem Finanzamt eine Optionserklärung abgeben. So wurde sichergestellt, dass die Neuregelungen des UStG für sie erst ab dem 01.01.2021 gelten würden. Von dieser Möglichkeit hat das Land Schleswig-Holstein im Dezember 2016 Gebrauch gemacht. Im Juni 2020 wurde die Übergangsfrist für die Anwendung des neuen Rechts bis zum 31.12.2022 verlängert.⁶

Der LRH hat geprüft, wie sich die Landesregierung seit 2015 auf die Neuregelung des Umsatzsteuerrechts vorbereitet hat.

9.2 Was bedeuten die Neuregelungen für das Land?

Finanzielle Auswirkungen für das Land können sich dort ergeben, wo es Leistungen anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts entgegennimmt, so z. B. von der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) oder Dataport. Diese Leistungen unterlagen bisher nicht der Umsatzsteuer. Werden sie nun aufgrund der neuen Rechtslage umsatzsteuerpflichtig, kommt ein erhöhter finanzieller Aufwand auf das Land zu. Das Finanzministerium schätzte diesen im November 2020 auf bis zu 27 Mio. € pro Jahr. Diese Schätzung beruht auf Zahlen aus 2019. Es ist nicht auszuschließen, dass sich der Betrag aufgrund neuer Leistungsbeziehungen und/oder allgemeiner Preissteigerungen bis 2023 noch erhöht. Die Landesregierung hat allerdings die Möglichkeit, durch Umgestaltung von Vertragsverhältnissen oder rechtlichen Regelungen die Umsatzsteuerzahllast zu verringern.

¹ Bundesfinanzhof, Urt. vom 21.03.1995, XI R 33/94, BFHE 177, 534.

² Art. 12 des Steueränderungsgesetzes 2015 vom 02.11.2015, BGBl. 2015 I S.1834.

³ § 2 Abs. 1 UStG.

⁴ § 2b Abs. 1 Satz 1 und 2 UStG n. F.

⁵ § 27 Abs. 22 Satz 3 UStG.

⁶ Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) vom 19.06.2020, BGBl. 2020, Teil 1, S. 1.385.

Darüber hinaus generiert das Land durch vielfältige, zum Teil sehr kleinteilige Tätigkeiten Einnahmen und erbringt Leistungen gegenüber Dritten. Auch für diese Leistungen muss das Land künftig Umsatzsteuer erheben und abführen.

9.3 **Was hat die Landesregierung getan, um sich auf die Neuregelung vorzubereiten?**

Die wichtigste Aufgabe im Zusammenhang mit der Umstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht ist die Prüfung und Bewertung aller Leistungsbeziehungen des Landes auf ihre umsatzsteuerliche Relevanz. Das Finanzministerium hat hiermit im September 2016 begonnen. Die Leistungsbeziehungen des Landes wurden jedoch nicht zielgerichtet geprüft und nicht strukturiert erfasst. Konkret mit der Aufgabe befasst hat sich das Finanzministerium ab August 2018.

Schleswig-Holstein hat hierfür erst sehr spät ein so genanntes Steuerbüro eingerichtet. In anderen Ländern, wie z. B. Hessen und der Freien Hansestadt Bremen, gibt es ein solches bereits seit 2016 bzw. 2017. Es ist in Schleswig-Holstein nur mit einem Bearbeiter besetzt. Das Finanzministerium selbst beurteilt dies als eine im Vergleich zu anderen Ländern am unteren Limit liegende Besetzung.

Das Steuerbüro soll in allen Ressorts der Landesregierung prüfen und erheben, ob und in welchem Umfang Sachverhalte vorliegen, die unter die Neuregelungen fallen. Es soll weiterhin in diesen Fällen die optimale steuerliche Gestaltung prüfen und ggf. auch beratend tätig sein.

Um seine Aufgaben zu erfüllen, hat das Steuerbüro anhand der Einzelpläne der Haushalte 2018 und 2019 begonnen, sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Landes auf ihre umsatzsteuerliche Relevanz zu untersuchen und zu bewerten - insgesamt 5.085 Einzelpositionen. Die Ermittlung der Sachverhalte hat sich in vielen Fällen als sehr zeitaufwendig herausgestellt. Zum Teil musste das Steuerbüro mehrfach nachfragen, weil die Ressorts bzw. andere juristische Personen des öffentlichen Rechts auf Anfragen nur schleppend reagierten.

Geplant war, nach Feststellung und Bewertung aller Sachverhalte im Herbst 2020 eine Bestandsaufnahme in Form schriftlicher Berichte über die umsatzsteuerlichen Fragestellungen zu verfassen. Diese sollten zeitgleich an alle Ressorts versandt werden.

Tatsächlich waren im November 2020 noch nicht alle Einzelpläne des Haushalts geprüft und bewertet. Die Berichte lagen noch nicht vor. Auch

die Gestaltung von Leistungsbeziehungen des Landes war zu diesem Zeitpunkt noch ungeklärt.

9.4 Die Landesregierung hat die Zeit nicht genutzt

Der LRH hat bereits in seiner Prüfung „Besteuerung der Betriebe gewerblicher Art“ im Jahr 2011¹ darauf hingewiesen, dass die Landesregierung keinen vollständigen Überblick über die wirtschaftlichen Tätigkeiten hat. Das Finanzministerium blieb bis zur Einrichtung des Steuerbüros in 2018 weitgehend untätig. Sowohl nach der Änderung des Umsatzsteuerrechts zum 01.01.2016 als auch nach der Abgabe der Optionserklärung im Dezember 2016 hat die Landesregierung weitere Jahre fast ungenutzt verstreichen lassen.

Die Einrichtung des Steuerbüros war der richtige Schritt - allerdings kam er viel zu spät. Der LRH bemängelt beim Vorgehen des Finanzministeriums folgende Punkte:

- Es gibt kein übergeordnetes Projektmanagement.
- Für die Gesamtplanung wurde bisher keine verantwortliche Person benannt.
- Es gibt keine umfassende Analyse, was für die Umstellung nötig ist, z. B. im Bereich der Informationstechnik.
- Es gibt keine Aufgabenbeschreibung für das Steuerbüro.
- Es gibt keinen Zeitplan, in dem festgelegt ist, bis wann welche Aufgabe hätte abgeschlossen werden müssen.
- Es werden keine Sachstandsberichte des Steuerbüros angefordert.
- Es gab keine Kontrolle, ob die Aufgaben rechtzeitig vor dem 01.01.2021 hätten erledigt werden können.
- Es wurde bisher nicht geprüft, ob die personellen Ressourcen ausreichend sind.
- Die Zusammenarbeit mit den Ressorts und den anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist gänzlich unregelt.

Das **Finanzministerium** ist der Auffassung, dass die vom LRH genannten organisatorischen Rahmenbedingungen zu einer größeren Zahl von Personen passen würden, die sich im Rahmen eines Projektes zusammenfinden müssten. Hier geht es jedoch um die von einer Person geleistete Projektarbeit, für die der Nutzen solcher Instrumente geringer sei als der Nachteil des damit verbundenen zeitlichen Aufwands.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Gerade weil sowohl steuerfachliche als auch organisatorische und technische Aufgaben in verschiedenen

¹ Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 19.

Ressorts bewältigt werden mussten, wäre ein übergeordnetes Projektmanagement erforderlich gewesen.

9.5 **Es gibt noch viel zu tun**

Die geschilderten Versäumnisse haben im Ergebnis dazu geführt, dass das Land nicht in der Lage gewesen wäre, die Neuregelungen des Umsatzsteuerrechts bis zum 31.12.2020 umzusetzen. Hier ist noch viel zu tun:

Nach derzeitiger Rechtslage sind alle Umsätze des Landes in einer Umsatzsteuer-Voranmeldung und in einer Umsatzsteuer-Jahreserklärung zusammenzufassen. Bis heute geben Betriebe gewerblicher Art des Landes jedoch eigene Erklärungen ab - entgegen der Rechtslage.¹ Auf Bundesländer-Ebene wird allerdings eine Gesetzesänderung diskutiert, die es den Ländern künftig ermöglichen soll, für verschiedene unternehmerische Tätigkeiten auch getrennte Umsatzsteuer-Erklärungen abzugeben. Die Landesregierung ist bisher weder in der Lage, die aktuellen rechtlichen Vorgaben einzuhalten, noch ist sie auf eine mögliche Gesetzesänderung organisatorisch vorbereitet. Bis heute stehen noch keine geeigneten IT-Verfahren in den einzelnen Ressorts zur Verfügung. Diese wären notwendig, um Geschäftsvorfälle ordnungsgemäß zu buchen und so die Umsatzsteuererklärungen vorzubereiten bzw. zu erstellen.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass mit dem Jahressteuergesetz 2020 in § 18 Abs. 4f UStG für Bund und Länder die Möglichkeit geschaffen wurde, an der bisherigen dezentralen Umsatzbesteuerung festzuhalten.² Nach Feststellung der künftig zu steuernden Sachverhalte sei mit den Ressorts zu klären, ob hiervon - wie vom Finanzministerium angestrebt - Gebrauch gemacht werden solle. IT-Verfahren seien bereits 2020 getestet worden. Mit Bekanntgabe der Verlängerung der Optionsfrist sei die Arbeit erst einmal eingestellt worden. Sie werde 2022 wiederaufgenommen. Die erforderlichen Funktionen würden zum 01.01.2023 im SAP-System implementiert sein.

Die Verlängerung der Optionsfrist war ein Glücksfall für das Land. Die Landesregierung muss bis zum 31.12.2022 alles tun, um das neue Umsatzsteuerrecht anwenden zu können.

Es gibt außerdem kein Tax Compliance Management System (TCMS). Ein solches ist zwingend einzuführen. Zu einem TCMS gehören u. a.:

- eine klare Benennung von Verantwortlichen,
- eine klare Aufgabenverteilung,

¹ Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 19.

² Art. 14 Nr. 11 des Jahressteuergesetzes 2020 vom 21.12.2020, BGBl. 2020 I S. 3096.

- die sorgfältige Auswahl und Schulung von Mitarbeitern sowie
- die Einführung geeigneter Kontrollmechanismen.

Das Land sollte mit Hilfe des TCMS zudem sicherstellen, dass zukünftig die steuerlichen Regelungen beachtet werden. Dies dient auch dazu, straf- und bußgeldrechtliche Verstöße zu vermeiden.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass im Zuge der Erörterungen über eine dezentrale Abgabe der Umsatzsteuererklärungen auch zu erörtern sei, ob sich die Ressorts darauf verständigen können, ein TCMS in einer möglichst einheitlichen Form umzusetzen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass schnellstmöglich eine Entscheidung darüber getroffen werden muss, ob Umsatzsteuererklärungen zukünftig zentral oder dezentral erstellt werden sollen. Nur dann können die nötigen Arbeiten rechtzeitig erledigt werden. Ein TCMS ist dabei unentbehrlich.

Die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts sowie zwischen dem Land und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf dem Gebiet der Umsatzsteuer muss geregelt werden. Es gibt z. B. keine Vorgaben, ob das Finanzministerium künftig bei der Schaffung neuer Sachverhalte eingeschaltet werden muss, um beratend tätig zu werden. Zudem müssen die Bearbeiter in den Ressorts zeitgerecht fortgebildet werden.

Des Weiteren ist die Zukunft des Steuerbüros ungeklärt. Das Finanzministerium muss sicherstellen, dass die personellen Ressourcen für die Umsetzung bereitgestellt werden.

Das **Finanzministerium** teilt mit, dass die Feststellung der umsatzsteuerlich relevanten Sachverhalte durch das Steuerbüro voraussichtlich noch bis Juli/August 2021 andauern werde. Weiterhin könne das Steuerbüro damit beginnen, in geeigneten Fällen mit den betroffenen Ressorts abzustimmen, ob die Umsatzsteuer durch eine andere Sachverhaltsgestaltung verringert oder vermieden werden könne. Zudem müssten noch Fragen im Zusammenhang mit dem Vorsteuerabzug geklärt werden. Diese Arbeiten dürften sich bis ca. Frühjahr/Sommer 2022 hinziehen. Weiterhin werde es erforderlich sein, das Steuerbüro in die Konzeption und Durchführung der ressortübergreifenden Fortbildungen mit einzubinden - voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2022. Nach alledem geht das Finanzministerium davon aus, dass die Besetzung des Steuerbüros bis auf Weiteres unverändert bleiben könne.

Der **LRH** weist darauf hin, dass das Steuerbüro in kurzer Zeit noch eine Fülle von Aufgaben zu erledigen hat. Das Finanzministerium sollte seine Einschätzung bezüglich der Besetzung des Steuerbüros daher permanent überprüfen und bei Bedarf korrigieren.

10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet

Der Bund stellte von 2015 bis 2020 den Ländern über das Kommunalinvestitionsfördergesetz aus dem Kommunalinvestitionsfonds 7 Mrd. € zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen zur Verfügung. 200 Mio. € davon fielen auf Schleswig-Holstein.

Die Vergabe von Finanzhilfen und Zuwendungen nimmt die Landesregierung in die Verantwortung, die Finanzmittel wirtschaftlich und nachhaltig einzusetzen. Dies gilt nicht weniger, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Haushalt des Bundes oder der Europäischen Union stammen.

Hierzu zählt, geförderte Maßnahmen aktiv zu begleiten, den Mittelabfluss zu überwachen und insbesondere den antragsentsprechenden Mitteleinsatz zu kontrollieren. Die Ziele werden nicht erreicht, wenn Haushaltsmittel des Bundes im Vertrauen darauf, dass sie schon Gutes bewirken, weitergeleitet werden.

Von 10 eingehend geprüften Maßnahmen hätten 8 nicht oder so nicht genehmigt werden dürfen, weil keine richtlinienkonform war. Bei weiteren 2 Maßnahmen stehen Rückforderungen im Raum. Das ist ein ernüchterndes Ergebnis. Grund genug für das Land, alle Anträge auf Förderung erneut einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

10.1 Hintergrund

Finanzschwache Kommunen können die erforderlichen Instandhaltungs- und Sanierungskosten der örtlichen Infrastruktur häufig nur unzureichend beziehungsweise gar nicht finanzieren. Dieser Umstand birgt die Gefahr einer heterogenen wirtschaftlichen Entwicklung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen in den Ländern. Eine funktionierende und effiziente Infrastruktur ist jedoch Voraussetzung für eine positive Wirtschaftsentwicklung.

Zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen über das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“.

Über dieses Sondervermögen stellte der Bund den Ländern 2015 und 2017 jeweils Finanzhilfen von 3,5 Mrd. € in 2 Tranchen zur Verfügung.

Damit erhielt Schleswig-Holstein von 2015 bis 2020 Fördermittel des Bundes von 200 Mio. €.

Die Förderschwerpunkte der ersten Tranche lagen in den Bereichen der „Infrastruktur“ und „Bildungsinfrastruktur“ nach § 3 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG)¹ - im Folgenden als „Kapitel 1“ bezeichnet. Im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung wurde die Verteilung des Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ geregelt. Für die beiden Förderschwerpunkte „Infrastruktur“ und „Bildungsinfrastruktur“ erhielt Schleswig-Holstein 2015 eine Mittelzuweisung von 99,5 Mio. €.

Die damalige Landesregierung Schleswig-Holsteins verteilte die Finanzhilfen mit einem Fördervolumen von 76,8 Mio. € auf die energetische Sanierung von Schulen und einem Fördervolumen von 19,2 Mio. € auf Investitionen in Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur kommunaler sowie freier Träger. 3,5 Mio. € stellte sie für die Sanierung der Verwaltungsakademie Bordesholm zur Verfügung. Damit hat die Landesregierung die Bundesmittel ausschließlich für die Förderung von Maßnahmen mit dem Schwerpunkt „Bildungsinfrastruktur“ verplant.

Der Bund beteiligte sich mit einer Förderquote von maximal 90 %, die Länder einschließlich der Kommunen beteiligten sich mit mindestens 10 % am Gesamtvolumen der förderfähigen Kosten eines Landes.

„Die Länder sind aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass finanzschwache Kommunen den Eigenfinanzierungsanteil erbringen können“ (§ 6 Abs. 1 KInvFG).

Wobei das Land Schleswig-Holstein den finanzschwachen Kommunen dazu keine Unterstützung gewährte. Anders in Thüringen, das die Kofinanzierung gänzlich übernahm. Hessen stellte den finanzschwachen Kommunen Darlehen zur Komplementärfinanzierung zur Verfügung.

2017 wurde das KInvFG geändert. Der Bund erhöhte das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“. Er gewährte den Ländern weitere 3,5 Mrd. € Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen nach § 12 KInvFG - im Folgenden als „Kapitel 2“ bezeichnet. Auf Schleswig-Holstein entfiel eine weitere zusätzliche Mittelzuweisung von 99,7 Mio. €.

¹ Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) vom 24.06.2015, BGBl. I S. 974, 975, zuletzt geändert durch Artikel 2b des Gesetzes vom 15.04.2020, BGBl. I S. 811.

10.2 Landesregierung erarbeitet Förderrichtlinien

Zum Kapitel 1 mit den Förderschwerpunkten „Infrastruktur“ und „Bildungsinfrastruktur“ erließen das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) für Maßnahmen in „Einrichtungen der frühkindlichen Bildungsinfrastruktur“ und das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) für Maßnahmen in die „Schulinfrastruktur, Einrichtungen der Weiterbildung und überbetrieblicher Bildungsstätten“ 2015 unter Beteiligung des Finanzministeriums jeweils eine Förderrichtlinie. Zum Kapitel 2 erließ das Bildungsministerium 2018 die Förderrichtlinie zur „Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen“.

Mit der Durchführung der mit den Richtlinien verbundenen Aufgaben beauftragte das Finanzministerium die Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR (IB.SH). Die von der IB.SH zu erbringenden Aufgaben sind in einer Anlage zum Aufgabenübertragungsvertrag definiert. Zur Deckung der Kosten erhält die IB.SH vom Land eine jährliche Kostenerstattung. Aus dem Leistungskatalog ausgeklammert waren alle bautechnischen und baufachlichen Aspekte sowie die Überprüfung der richtlinienkonformen Umsetzung beantragter Leistungen.

10.3 Der Prüfungsansatz

Auf Grundlage der Richtlinie

- „Einrichtungen der frühkindlichen Bildungsinfrastruktur“ wurden 136 Maßnahmen bewilligt und 10,22 Mio. € ausgezahlt (Stand Juli 2020),
- „Schulinfrastruktur, Einrichtungen der Weiterbildung und überbetrieblicher Bildungsstätten“ wurden 955 Maßnahmen bewilligt und 34,48 Mio. € ausgezahlt (Stand Juli 2020),
- „Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen“ wurden bis Anfang März 2020 65 Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von 23,61 Mio. € fristgerecht eingereicht (Stand: März 2020).

Der LRH hat diese Fakten zum Anlass genommen, die Wirksamkeit der Förderprogramme und Förderrichtlinien zu prüfen. Im Ergebnis ist sicherzustellen, dass die Zielsetzungen des Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ und der Förderrichtlinien des Landes mit den realisierten Maßnahmen auch erreicht werden. Ein wesentlicher Prüfschwerpunkt dabei war, ob die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen hinsichtlich zukünftiger Haushaltsentlastungen der Kommunen nachvollziehbar und verlässlich ermittelt und dokumentiert wurde. Hierzu wurden 44 Maßnahmen aus den Prioritätenlisten der 3 Förderrichtlinien für eine

Prüfung ausgewählt, 10 davon eingehend geprüft. Grundlage war der Bericht des Finanzministeriums an den Finanzausschuss „Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Schleswig-Holstein“ vom 23.07.2019.¹

Im Einzelnen handelt es sich um 14 Maßnahmen aus der Richtlinie „Einrichtungen der frühkindlichen Bildungsinfrastruktur“, 17 Maßnahmen aus der Richtlinie „Schulinfrastruktur, Einrichtungen der Weiterbildung und überbetrieblicher Bildungsstätten“ und 13 Maßnahmen aus der Richtlinie „Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen“.

10.4 **Förderrichtlinien in ihrer Struktur und Zielsetzung uneinheitlich**

Keine der erlassenen Förderrichtlinien entspricht den Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung. Messbare Ziele wurden nicht vorgegeben, und auch die vorgeschriebene Effektivitäts- und Effizienzprüfung samt geeignetem Verfahren zur Überprüfung der erreichten Ziele sieht keine der 3 Förderrichtlinien vor. Eine inhaltliche Qualitäts- und Zielerreichungskontrolle nehmen damit weder das Finanzministerium noch die Fachministerien wahr.

Das **Bildungsministerium** hält die Kritik für verfehlt, und verweist auf die Förderrichtlinie, nach der Aussagen über die energetischen Einsparungen nach Fertigstellung zu treffen seien.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen, weil konkrete Vorgaben zur Nachweisführung in der Förderrichtlinie fehlen.

Die IB.SH stellt die Daten für die halbjährlich zu erstellenden Monitoringberichte zusammen und leitet diese dem Sozialministerium und dem Bildungsministerium zu. Diese leiten die Daten an das Finanzministerium weiter, das den Finanzausschuss halbjährlich über die Umsetzung des KInvFG in Schleswig-Holstein unterrichtet und dem Bund meldet. Die Pflicht gegenüber dem Finanzministerium, 2-mal jährlich einen Monitoringbericht abzugeben, stellt keine geeignete Überprüfung der Zielerreichung dar.

Die umfangreichen Finanzhilfen des Bundes von 200 Mio. € müssen ziel führend und nach einheitlichen Kriterien vergeben werden. Förderrichtlinien sollten deshalb in ihrer Struktur grundsätzlich standardisiert aufgebaut sein. Hilfreich wäre eine Musterrichtlinie des Finanzministeriums, die grundsätzliche Regelungen zum Vergaberecht, den anrechenbaren Kos-

¹ Umdruck 19/2707.

ten, den Verwendungsnachweisen und deren Prüfung vorgibt. Tatsächlich hat das Finanzministerium im März 2020 seinen Erlass „*Hinweise für die Mitwirkung des Finanzministeriums beim Erlass von Förderrichtlinien durch die Ressorts*“ vom Oktober 2019 aufgehoben. Damit wurde die bisherige Qualitätskontrolle durch das Finanzministerium aufgegeben.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** sei der intensiven fachlichen Abwägung seitens des Fachministeriums eine hohe Bedeutung beizumessen. Eine Musterrichtlinie berge die Gefahr, dass die Bemühungen einer Transformation der Musterrichtlinie die inhaltliche Auseinandersetzung überlagere oder verkürze.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Eine Musterrichtlinie des Finanzministeriums, die grundsätzliche Regelungen zum Vergaberecht, den anrechenbaren Kosten, den Verwendungsnachweisen und deren Prüfung vorgibt, stellt einheitliches Verwaltungshandeln sicher und steht den fachlichen Abwägungen der Fachministerien nicht entgegen.

Das fachlich zuständige Ministerium sollte unter Verwendung einer Musterrichtlinie den Förderschwerpunkt in einer spezifischen Förderrichtlinie festlegen. In der Förderrichtlinie sind messbare Ziele und Kriterien für den Wirtschaftlichkeitsnachweis der zu fördernden Maßnahmen explizit zu definieren. Die Wirtschaftlichkeit darf sich dabei nicht nur auf eine „sparsame und wirtschaftliche“ oder „kostengünstige“ Erstinvestition beschränken. In eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind zwingend die Folgekosten oder eine Lebenszyklusbetrachtung einer Investitionsmaßnahme aufzunehmen.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass der Verzicht auf messbare Ziele zur Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahme durch sein Einvernehmen zu den jeweiligen Förderrichtlinien sanktioniert wurde.

Der **LRH** bleibt bei seinen Forderungen.

Ein Controlling der eingesetzten Förder- und Eigenmittel über einen definierten Zeitraum ist vorzuschreiben. Zuwendungsempfänger sind auf die Verpflichtung nach § 88 der Gemeindeordnung¹ hinzuweisen, den ordnungsgemäßen Unterhalt und Betrieb der geförderten Maßnahme während der Zweckbindungsfrist sicherzustellen. Das Controlling sollte vom Fördermittelgeber stichprobenartig überwacht werden. Falls das fachlich zuständige Ministerium diese Aufgabe nicht wahrnehmen kann, sollte diese Aufgabe auf die baufachlich zuständige Verwaltung verlagert werden.

¹ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 57, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.09.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 514.

Nach Auffassung des **Bildungsministeriums** mag der Hinweis auf die gesetzliche Regelung sinnvoll sein, er sei aber haushaltsrechtlich nicht geboten. Es bezweifelt außerdem, dass eine stichprobenartige Überprüfung zur Verwendung der ausgezahlten Fördermittel während der Zweckbindungsfrist mit einem „*einfachen und verwaltungseffizienten Verfahren*“ in Einklang zu bringen sei.

Der **LRH** bleibt bei seinen Forderungen. Der Hinweis auf die gesetzliche Regelung ist geboten, denn die Prüfung hat gezeigt, dass die geprüften Stellen die gesetzlichen Regelungen nicht beachtet haben. Tatsächlich hat kein Controlling bezüglich der Verwendung der eingesetzten Fördermittel stattgefunden. Zudem weist der LRH darauf hin, dass sich das **Bundesministerium der Finanzen** ausdrücklich Rückforderungen bei fehlerhaftem Mitteleinsatz vorbehalten hat.

10.5 **Programm ohne ausreichende inhaltliche und baufachliche Prüfung der geförderten Maßnahmen finanziell abgewickelt**

Die Mittelvergabe hatte zum Ziel, eine breite Streuung der Finanzhilfen auf finanzschwache Kommunen sicherzustellen. Ein Controlling der Wirksamkeit eingesetzter Finanzhilfen fand nicht statt. Aussagen zur Nachhaltigkeit der Investitionen können deshalb nicht getroffen werden. Das Ziel der wirtschaftlich sparsamen Umsetzung der geförderten Maßnahmen ist dadurch gefährdet. Die schnelle Verausgabung der Fördermittel darf aber nicht das alleinige und übergeordnete Ziel der Landesregierung sein.

Das Sozialministerium sieht den Erfolg des Projekts als gegeben, wenn die beschiedenen Maßnahmen durchgeführt und „*die Kita-Landschaft Schleswig-Holsteins saniert*“ ist. Es misst den Erfolg einzig am Mittelabfluss und der Ausschöpfung der Finanzhilfen aus den Bundesmitteln. Auch das Bildungsministerium misst den Erfolg am Mittelabfluss und der Ausschöpfung der Finanzhilfen des Bundes.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass große Sorgfalt in die Auswahl der Zuwendungsempfänger gelegt worden sei. Ziel des Landes sei es gewesen, insbesondere Gebäude von Kindertageseinrichtungen, die einen Sanierungsstau aufwiesen, so zu unterstützen, dass die dringend benötigten Plätze zur Kindertagesbetreuung dauerhaft erhalten blieben.

Das **Bildungsministerium** zieht die Schlussfolgerung des **LRH** in Zweifel, dass fehlende Effektivitäts- und Effizienzprüfungen bei der Gewährung von Fördergeldern zu Fehlanreizen beim Zuwendungsempfänger führen können.

Der **LRH** bleibt bei seiner Aussage. Die Prüfung hat sehr deutlich gezeigt, dass im Gießkannenprinzip erhebliche Fördermittel beispielsweise für kleinteilige Spülen- und WC-Austausch-Programme vergeben wurden, um möglichst „alle“ finanziell am Förderprogramm des Bundes teilhaben zu lassen. Außerdem wurden gewährte Finanzhilfen für andere - nicht förderfähige - Zwecke eingesetzt als im Förderantrag angegeben. Beispiele sind fehlende baufachliche Prüfungen und fehlende Nachweise zur geforderten energetischen Sanierung.

Der IB.SH wird im Aufgabenübertragungsvertrag nur die finanzielle Abwicklung übertragen, die sie vertragsgemäß wahrnimmt. Eine Qualitätssicherung der beantragten Maßnahmen hat das Land in den Aufgabenübertragungsverträgen nicht vorgesehen, sodass die IB.SH - vertragskonform - das Vorliegen von Unterlagen und Erklärungen lediglich bestätigt. Sie überprüft dabei nicht, ob die vorgelegten Unterlagen auch den Richtlinien und der zur Anwendung vorgeschriebenen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung entsprechen. Dass von 10 eingehend geprüften Maßnahmen keine richtlinienkonform war, hätte verhindert werden können. Die IB.SH hätte beauftragt werden müssen, die Qualität der vorgelegten Unterlagen wenigstens auf Plausibilität zu prüfen.

10.6 **Unvollständig eingereichte Förderanträge positiv beschieden**

Die Verwaltungen der Kommunen und Amtsverwaltungen, die die Förderung beantragt haben, waren stark gefordert, qualifizierte Förderanträge nach 3 unterschiedlichen Richtlinien einzureichen. Das macht sich in der Qualität der geprüften Unterlagen bemerkbar.

Die Qualität der baufachlichen Prüfung war sehr heterogen. Die baufachliche Prüfung obliegt den fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltungen, also den für Hochbau zuständigen Verwaltungseinheiten der Kreise und kreisfreien Städte. Diese überprüften im Wesentlichen die Richtigkeit der Kostenaufstellung und Vollständigkeit der Unterlagen. Fachlich nahmen sie in der Regel zu den vorgelegten Planungen nicht Stellung.

Dass es auch besser geht, zeigen die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) und der Kreis Pinneberg. Sie haben die ihnen vorgelegten Projekte eingehend geprüft und sich mit den Planungen, den Kosten, der Zielerreichung und den Nachhaltigkeitsaspekten auseinandergesetzt. Die mustergültigen Prüfvermerke beinhalten Hinweise und Auflagen für die Projektumsetzung, die eine bessere Qualität und Kostensicherheit ermöglichen.

Viele Zuwendungsempfänger reichten erst kurz vor Ende der Antragsfrist ihren Förderantrag ein. Mehrere der geprüften Anträge waren unvollständig, es fehlten vorgeschriebene Anlagen mit belastbaren Projektdaten. Hierbei handelte es sich vorwiegend um fehlende baufachliche Prüfungen, fehlende Nachweise der Zukunftssicherheit der geförderten Einrichtung und fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

Kurz nach Erhalt eines positiven Förderbescheids stellten viele Zuwendungsempfänger Anträge auf Verlängerung der Bewilligungszeiträume. Sie wurden in der Regel im Rahmen der im KInvFG genannten Fristen auch genehmigt. Diese Antragszeitpunkte deuten darauf hin, dass die Planungen der beantragten und bewilligten Maßnahmen zum Zeitpunkt der Antragstellung noch gar nicht abgeschlossen waren.

Ein weiterer häufig gewählter Zeitpunkt für die Beantragung einer Fristverlängerung lag vor der Bauausführung. Die kommunalen Verwaltungen stellten fest, dass im Vergabeverfahren der Bauleistungen vorher nicht identifizierte Leistungen die Maßnahme verteuerten. Die damit ohnehin schon schwierige Finanzierung machte eine Nachfinanzierung notwendig. Häufig wurden zu wenige oder ungeeignete Angebote abgegeben, die eine Neuausschreibung von Leistungen - mit zusätzlichem Zeitbedarf - erforderlich machten. Auch aufgrund von Kapazitätsengpässen konnten vielfach die zur Beauftragung vorgesehenen Baufirmen die Maßnahmen erst zu einem späteren Zeitpunkt ausführen.

Ein typisches Beispiel waren große Schulsanierungsmaßnahmen. Sie können in der Regel nicht im laufenden Schulbetrieb, sondern nur während der Sommerferien stattfinden. Dies führt bei beantragter Fristverlängerung zu einer Maßnahmenverschiebung in die nächsten Sommerferien.

10.7 **Prüfung der Verwendungsnachweise war mangelhaft**

In den Verwendungsnachweisen wurde in erster Linie nur der Nachweis über geleistete Zahlungen und erbrachte Förderteilsummen geprüft. Die tatsächliche Verwendung der Mittel hingegen nicht. Fehler in den Verwendungsnachweisen wurden deshalb nicht erkannt. Das verstößt sowohl gegen die Regelungen in der Landeshaushaltsordnung als auch gegen die von den Ministerien erlassenen Förderrichtlinien.

Hier drohen Rückzahlungsforderungen des Bundes.

Nur eine baufachliche Prüfung der geförderten Maßnahme und die vorgeschriebene stichprobenweise Überprüfung der Angaben im Verwendungsnachweis vor Ort gewährleistet, dass die Auszahlung der Förderung für

bescheinigte Abrechnungen sachgerecht erfolgt. Dies müssen die Kreise bzw. kreisfreien Städte und das Finanzministerium zukünftig sicherstellen.

10.8 **Was ist zukünftig zu ändern, worauf ist zu achten?**

Zeitdruck ist gerade im Bauwesen Auslöser unzureichender oder baubegleitender und damit teurer Planung. Dies führt sehr häufig - und so auch hier - zu mangelhafter Ausschreibung von Leistungen, zum Verzicht auf Variantenvergleiche oder zu fehlenden belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Sollen die Finanzhilfen nicht nur verausgabt, sondern wirtschaftlich, sparsam, zielgerichtet und nachhaltig eingesetzt werden, ist ein realistischer Zeitkorridor für die Bundesförderung vorzusehen. Er erlaubt den Ländern und Kommunen, die ihnen zukommenden Aufgaben gewissenhaft zu erledigen.

Die **zuständigen Ministerien** unterstützen diese Forderung des LRH. Die Erfahrung habe gezeigt, dass ein im Nachgang vom Bund zeitlich verlängertes Förderprogramm nur bedingt hilfreich sei, da die geforderte Qualität der durchgeführten Bauvorhaben insbesondere durch eine detaillierte und zeitintensive Planung vor Maßnahmenbeginn sichergestellt werde.

Die Vergabe von Finanzhilfen und Zuwendungen nimmt die Landesregierung in die Verantwortung, die Finanzmittel wirtschaftlich und nachhaltig einzusetzen. Dies gilt nicht weniger, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Bundeshaushalt oder gar von der Europäischen Union stammen. Hierzu zählt, geförderte Maßnahmen aktiv zu begleiten, den Mittelabfluss zu überwachen und insbesondere den antragsentsprechenden Mitteleinsatz zu kontrollieren. Hilfreich wäre eine Musterrichtlinie des Finanzministeriums, die grundsätzliche Regelungen zum Vergaberecht, den anrechenbaren Kosten, den Verwendungsnachweisen und deren Prüfung vorgibt.

200 Mio. € standen für die energetische Sanierung von Liegenschaften und den kommunalen Schul- und Kindertagesstättenbau finanzschwacher Kommunen zur Verfügung. Hiermit hätte die Landesregierung auf dem Weg, die selbst gesetzten Klimaziele zu erreichen, einen guten Schritt vorankommen können. Die Kommunen werden aus eigener Kraft die energie- und klimapolitischen Vorgaben nicht erfüllen können. Dies gilt in gleicher Weise auch für die Erneuerung und Sanierung der kommunalen Infrastruktur im vorschulischen und schulischen Bereich.

Diese Ziele werden nicht erreicht. Die Haushaltsmittel des Bundes wurden im Vertrauen darauf, dass sie schon Gutes bewirken, nur weitergeleitet.

Staatskanzlei

11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt

Das Land Schleswig-Holstein hat zunehmend Schwierigkeiten, seine offenen Stellen zu besetzen. Neben den hohen Altersabgängen und dem damit einhergehenden bundesweiten Fachkräftemangel gibt es hierfür einen weiteren signifikanten Grund: Die Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber ist in finanzieller Hinsicht eingeschränkt.

Dies gilt für mehr als die Hälfte der insgesamt 60.000 Beschäftigten Schleswig-Holsteins, insbesondere für Beschäftigte höherer Einkommensgruppen. Im bundesweiten Vergleich nimmt Schleswig-Holstein dort stets einen hinteren Platz ein. Vor allem dort, wo Fachkräfte fehlen, muss das Land daher sein Angebot verbessern und seine Bezahlung gezielt nach oben anpassen.

Dieses Problem hat die Landesregierung erkannt und für die technischen Berufe ein Konzept zur Attraktivitätssteigerung entwickelt. Seit 2019 stellt sie hierfür 2,5 Mio. € zur Verfügung, um Zulagen und weitere Verbesserungen zu finanzieren.

Was noch fehlt, ist ein Konzept auch für die übrigen Berufsgruppen, bei denen eine qualifizierte Nachbesetzung zunehmend Probleme bereitet.

11.1 Verstärkter Wettbewerb um qualifiziertes Personal

Schleswig-Holstein beschäftigt als öffentlicher Arbeitgeber in der unmittelbaren Landesverwaltung ca. 60.000 Mitarbeiter¹.

Davon sind nahezu 45.000 Beamte und fast 15.000 Tarifbeschäftigte. Sie arbeiten in unterschiedlichen Berufen, mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen in allen Ressorts.

Bereits heute ist jeder 3. Beschäftigte des Landes über 50 Jahre alt. Bis 2030 werden ca. 1.300 Beschäftigte pro Jahr in den Ruhestand treten. Weitere Abgänge durch Arbeitgeberwechsel können hinzukommen.

¹ Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

Um neue Kräfte zu gewinnen und vorhandene Beschäftigte zu halten, muss das Land sicherstellen, dass seine Arbeitsbedingungen ausreichend attraktiv sind.

Schon heute gibt es Probleme bei der Stellenbesetzung. Dies gilt insbesondere in den technischen Berufen und bei der IT, aber auch bei Lehrern sowie den Verwaltungskräften.

11.2 **Konzept zur Attraktivitätssteigerung für die technischen Berufe**

Bereits 2018 haben Staatskanzlei und Finanzministerium ein Konzept zur Attraktivitätssteigerung entwickelt, das der Personalknappheit bei den technischen Ingenieurberufen abhelfen sollte.

Ob das Konzept erfolgreich gewirkt hat, ist allerdings offen.

Gemeinsam mit den Ressorts hatten Staatskanzlei und Finanzministerium erhoben, wie viele Beschäftigte in den technischen Berufen der Landesverwaltung arbeiten. Erörtert wurden zudem die Gründe für die geringen Bewerberzahlen.

Die Ressorts vermuteten an erster Stelle ein zu geringes Entgelt. Zur Abhilfe haben sie vorgeschlagen, bereits bestehende Personalinstrumente stärker zu nutzen.

Dazu gehört beispielsweise

- Sonderzuschläge nach §§ 9 und 69 SHBesG,¹
- Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L.

Auch haben sie empfohlen, Quereinsteiger zu verbeamten und den Einstieg im ersten Beförderungsamt anzubieten.

Zur Finanzierung der vorgeschlagenen Maßnahmen hat die Staatskanzlei 2,5 Mio. € im Haushalt 2019 eingeworben, die inzwischen teilweise verstetigt worden sind.

Diese Gelder werden fast vollständig an die einzelnen Ressorts weitergeleitet, die damit Maßnahmen aus dem Konzept umgesetzt haben. Neben dem Verkehrsministerium (Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr) profitierten davon z. B. auch das Umweltministerium (Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz) sowie das Innenministerium.

¹ § 9 Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein (SHBesG) vom 26.01.2012, GVOBl. Schl.-H. 2012, S. 153, zuletzt geändert am 08.09.2020, GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 156.

Staatskanzlei und Finanzministerium können allerdings bis heute nicht sachgerecht bewerten, ob die angewendeten Maßnahmen wirksam sind.

Sie haben keine detaillierten Erkenntnisse, in welchem Umfang die Dienststellen von diesen Verbesserungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Staatskanzlei und Finanzministerium werden so dem guten Ansatz ihres Konzepts nicht gerecht.

Die **Staatskanzlei** geht davon aus, das Konzept sei erfolgreich gewesen. Sie verweist auf Stellenhebungen, Zulagenzahlungen und darauf, dass durch Werbemaßnahmen die technischen Berufe in der Landesverwaltung bekannter geworden seien.

Der **LRH** merkt an: Das Konzept sollte der Personalknappheit bei den technischen Ingenieurberufen abhelfen. Um Erfolge des Konzepts festzustellen, muss daher ermittelt werden, ob überhaupt und - wenn ja - durch welche Maßnahmen die Personalknappheit bei den technischen Ingenieurberufen reduziert wurde.

Der LRH fordert die Staatskanzlei auf, die Umsetzung des Konzepts künftig durch verbindliche Richtwerte und Vorgaben zu steuern und die ergriffenen Maßnahmen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.

Die **Staatskanzlei** vertritt dazu die Auffassung, verbindliche Richtwerte und Vorgaben würden den individuellen Belangen der Ressorts und ihrer Eigenständigkeit nicht gerecht. Um ein möglichst einheitliches Vorgehen zu erreichen, fördere die Staatskanzlei die Abstimmung der Ressorts untereinander. Dies führe zu größtmöglichem Konsens und habe sich bewährt.

Der **LRH** bleibt dabei: Individuelle Belange und die Eigenständigkeit der Ressorts sind kein ausreichender Grund, auf eine wirksame Steuerung und eine regelmäßige Evaluation der Maßnahmen zu verzichten.

11.3 **Beamte: Land als Arbeitgeber nur eingeschränkt attraktiv**

22.000 Beamte werden nach A 13 oder höher besoldet. Sie sind von der geringeren Bezahlung besonders betroffen. Werden Beamte hinzugerechnet, die über viel Berufserfahrung verfügen, ist das Land für mehr als die Hälfte der Landesbeamten nur eingeschränkt attraktiv.

Beim Endgrundgehalt liegt das Land unter dem Durchschnitt von Bund und Ländern. Das jährliche Minus in Schleswig-Holstein beträgt z. B.

- 1.033 € in der Besoldungsgruppe A 13 und
- 1.531 € in der Besoldungsgruppe A 16.

Gegenüber den 4 besoldungsstärksten Ländern Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erhöht sich dieser Wettbewerbsnachteil auf

- 2.443 € bis 4.391 € in der Besoldungsgruppe A 13 und
- 3.259 € bis 6.130 € in der Besoldungsgruppe A 16.

Damit ist Schleswig-Holstein vor allem für berufserfahrene und höherqualifizierte Beamte als Arbeitgeber weniger attraktiv.

Die Landesregierung hat lediglich die Attraktivität der Arbeitsbedingungen für dienstjüngere Beamte verbessert. Diese Verbesserungen sind ein richtiger Schritt, um im Wettbewerb mit anderen öffentlichen Arbeitgebern zu bestehen. Ob sie allerdings ausreichen, bleibt abzuwarten.

Die Besoldungsnachteile vergrößern sich sogar noch, wenn man sie in Relation zur regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit setzt. Neben Schleswig-Holstein haben nur der Bund, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen eine Arbeitszeit von 41 Stunden.

Das **Finanzministerium** meint, der auf finanzielle Aspekte zielende Prüfungsschwerpunkt greife zu kurz. Eine attraktive Bezahlung sei zwar ein wesentlicher Faktor. Aber gerade für Nachwuchskräfte seien z. B. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wichtiger. Die Betrachtung von Arbeitszeit zu gezahlter Besoldung sei verfehlt. Aus der niedrigeren Besoldung allein könne nicht geschlossen werden, dass sich die Attraktivität des Landes verschlechtere. Die Besoldungsunterschiede seien gering. Eine Abwanderung insbesondere von berufserfahrenen Beamten sei nicht zu erwarten.

Der **LRH** und **Finanzministerium** stimmen darin überein, dass finanzielle Aspekte wichtig sind, um die Attraktivität eines Arbeitgebers zu bewerten. Es spricht auch nichts dagegen, weitere sog. weiche Faktoren bei der Bewertung zu betrachten. Die Prüfung des LRH beschränkt sich vorliegend aber ganz bewusst auf die sog. harten Faktoren der Besoldung und Vergütung. Die im Vergleich mit anderen öffentlichen Arbeitgebern ermittelten Unterschiede schränken die Attraktivität des Landes deutlich ein.

Diese Unterschiede werden auch durch die Beförderungsmöglichkeiten in Schleswig-Holstein nicht ausgeglichen.

Finanzministerium und **Staatskanzlei** haben dieses Problem erkannt. Sie wollen die Wartefrist für weitere Beförderungen künftig verkürzen.

Der **LRH** begrüßt diese Absicht.

11.4 **Tarifbeschäftigte: Kommunen zahlen besser**

Bei der Bezahlung der Tarifbeschäftigten bleibt Schleswig-Holstein ebenfalls hinter seinen Mitbewerbern zurück.

Da der TV-L in allen Ländern gleichermaßen gilt¹, ergeben sich die relevanten Unterschiede hier vor allem im Vergleich zum Bund, zu den Kommunen und zu der Autobahn GmbH des Bundes. Wie Beamte erhalten auch berufserfahrene Tarifbeschäftigte höherer Entgeltgruppen geringere Entgelte.

Ab der Entgeltgruppe E 13 liegt der TV-L auf dem letzten Platz.

In der Entgeltgruppe E 14² beträgt die Differenz z. B.

- 3.532 € zu den Kommunen in Schleswig-Holstein (TVöD-VKA),
- 4.061 € zum Bund (TVöD-Bund) und
- 7.142 € zur Autobahn GmbH des Bundes (MTV-Autobahn).

Dies bietet vor allem für berufserfahrene und höherqualifizierte Beschäftigte einen Anreiz, sich gegen das Land und für die Kommunen in Schleswig-Holstein zu entscheiden. Betroffen sind davon rund 2.400 Beschäftigte, die in Entgeltgruppen ab E 13 eingruppiert sind, mithin jeder 6. Tarifbeschäftigte des Landes.

11.5 **Empfehlung des LRH**

Der **LRH** fordert die Staatskanzlei und das Finanzministerium auf, die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber insbesondere dort zu verbessern, wo die Personalgewinnung schon jetzt und auch künftig Probleme bereitet.

Staatskanzlei und **Finanzministerium** haben zugesagt, weitere strukturelle Verbesserungen zu prüfen, um ein Abrutschen des Besoldungsniveaus in Schleswig-Holstein zu vermeiden.

¹ Mit Ausnahme von Hessen.

² Stufe 6.

12. Verwendung von Fraktionsmitteln

Die Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag koordinieren die Parlamentsarbeit ihrer Mitglieder und unterstützen den Landtag bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben. Hierfür haben sie in der 18. Wahlperiode (Juni 2012 bis Mai 2017) Geldleistungen von rund 26 Mio. € erhalten.

Die Fraktion haben diese Mittel weitgehend ordnungsgemäß, wirtschaftlich und sparsam verwendet.

Die Festsetzung und Verteilung von Fraktionsmitteln ist zu wenig transparent. Die Herleitung und Höhe dieser Mittel sollte sich aus dem Fraktionsgesetz ergeben und kein Ergebnis interfraktioneller Verhandlungen sein.

12.1 Fraktionen erhalten Mittel aus dem Landeshaushalt

Grundlage für die Arbeit der Fraktionen ist das Fraktionsgesetz¹, aus dem sich die Rechtsstellung, die finanzielle Ausstattung sowie die Rechte und Pflichten aller Fraktionen ergeben.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben die Fraktionen nach § 6 des Fraktionsgesetzes Anspruch auf Geld- und Sachleistungen. So werden ihnen unentgeltlich Büroräume im Landeshaus, eine Grundausstattung an Möbeln, Telefon sowie Dienstwagen mit und ohne Fahrer bereitgestellt.

Die Fraktionen haben zudem Anspruch auf jährliche Geldleistungen aus dem Landeshaushalt. Die endgültige Höhe dieser Mittel setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion zuzüglich eines Staffelbetrags pro Fraktionsmitglied.² Der Opposition angehörige Fraktionen erhalten noch einen Zuschlag von jährlich 60.000 €.

Die Höhe dieser Ansprüche belief sich in der 18. und 19. Wahlperiode auf folgende Beträge:

¹ Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 18.12.1994; zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

² Vgl. die Darstellung in den Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 8.

Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen

Fraktion	Grund- betrag	Oppositions- zuschlag	Betrag nach Abgeordneten	Summe
	Tausend €	Tausend €	Tausend €	Tausend €
CDU				
18. WP	400	60	790	1.250
19. WP	550	-	930	1.480
SPD				
18. WP	400	-	790	1.190
19. WP	550	60	850	1.460
FDP				
18. WP	200	60	360	620
19. WP	400	-	530	930
B90 Grüne				
18. WP	300	-	490	790
19. WP	400	-	580	980
SSW				
18. WP	200	-	210	410
19. WP	300	60	210	570
Piraten				
18. WP	200	60	290	550
AfD*				
19. WP	300	60	330	690

Tabelle 11: Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen

* Bis zur Auflösung der Fraktion am 25.09.2020. Die Mittel für fraktionslose Abgeordnete bzw. Zusammenschlüsse aus solchen sind hier nicht aufgeführt.

Quelle: LRH

In der 18. Wahlperiode sind den Fraktionen von Juni 2012 bis Mai 2017 insgesamt 25,9 Mio. € zugeflossen. Für diesen Zeitraum hat der LRH die Verwendung dieser Mittel durch alle im Landtag vertretenen Fraktionen¹ geprüft und die Ergebnisse den Fraktionen in gesonderten Prüfberichten zukommen lassen. Er hat zudem für die Jahre 2017 bis 2019 nach den gleichen Maßstäben die mit Beginn der 19. Wahlperiode ebenfalls im Landtag vertretene Fraktion der AfD sowie die Verwendung der Geldleistungen durch eine fraktionslose Abgeordnete geprüft.

12.2 Höhe der Fraktionsmittel weiter unzureichend geregelt

Das Verfahren zur Festlegung der Berechnungsschlüssel und damit letztlich auch der Höhe der Fraktionsmittel ist nicht hinreichend transparent.

¹ Bündnis 90/Die GRÜNEN, CDU, FDP, Piraten, SPD, SSW.

Der LRH hat in der Vergangenheit wiederholt beanstandet¹, dass für die Erhöhung ein interfraktionell abgestimmter Beschluss ausreicht, obwohl - wie im Fall der Erhöhung der Fraktionsmittel um 25 % gegenüber der 18. Wahlperiode - weder der Bedarf noch die Angemessenheit nachgewiesen wurde.

Die Höhe der Fraktionsmittel sollte im Fraktionsgesetz geregelt werden. Eine für die Öffentlichkeit nachvollziehbare parlamentarische Entscheidungsfindung ist gerade im Hinblick auf die Transparenz bei Entscheidungen in eigenen Angelegenheiten des Parlaments notwendig. Das parlamentarische Verfahren zum Abschluss der Haushaltsgesetze reicht nicht aus, da auf diesem Wege lediglich die zuvor interfraktionell ausgehandelten Ansätze manifestiert werden.

Der LRH hat zudem mehrfach die Höhe der sich aus den Fraktionsmitteln speisenden Rücklagen kritisiert und eine Begrenzung der maximalen Höhe sowie eine Zulassung nur für bestimmte Zwecke empfohlen.² Zudem hat er aufgrund der evidenten Auskömmlichkeit der Fraktionsmittel deren Kürzung von 20 % vorgeschlagen. Die tatsächliche Entwicklung ist entgegengesetzt - mit Beginn der 19. Wahlperiode wurden die Fraktionsmittel um 25 % erhöht. Infolgedessen haben sich auch die Rücklagen der Fraktionen nochmal erhöht.

Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen

Haushaltsjahr	WP	Fraktionsmittel	Rücklagen der Fraktionen	Anteil der Rücklagen an den Fraktionsmitteln
		Tausend €	Tausend €	%
2010	17.	5.457,6	1.310,8	24
2011	17.	5.367,1	1.306,5	24
2012	17./18.	4.956,1	1.285,0	26
2013	18.	4.999,1	1.372,3	27
2014	18.	5.170,9	1.585,9	31
2015	18.	5.094,5	1.554,3	31
2016	18.	5.501,7	1.295,3	24
2017	18./19.	5.808,4	1.278,8	22
2018	19.	6.969,1	2.014,1	29
2019	19.	7.057,6	2.057,7	29

Tabelle 12: Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen

Quelle: Jahresrechnungen der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag.
Die Angaben der Fraktionen stimmen nicht immer mit den Zahlen der Haushaltsrechnung überein.

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 8, S. 60 und 62.

² Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 8, S. 61.

Die Entwicklung bestätigt die Einschätzung des LRH, dass die Höhe der Fraktionsmittel den tatsächlichen Bedarf der Fraktionen übersteigt.

12.3 **Aufgabenerfüllung überwiegend ordnungsgemäß und wirtschaftlich**

Die Fraktionen sind bei der Nutzung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht frei. Das Fraktionsgesetz beschränkt die Zulässigkeit ihrer Verwendung auf die Mitwirkung bei der Erfüllung der Aufgaben des Landtages, die Zusammenarbeit mit anderen parlamentarischen Einrichtungen und Fraktionen anderer Parlamente sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit der Fraktionen. Für andere als die dort genannten Zwecke ist eine Verwendung der Fraktionsmittel nicht zulässig.

Die mit diesen Maßgaben gewährten Mittel haben die Fraktionen überwiegend wirtschaftlich, sparsam und entsprechend der im Fraktionsgesetz vorgesehenen Zweckbindung eingesetzt.

12.4 **Zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln**

Gleichwohl hat der LRH auch in der 18. Wahlperiode Fälle zweckwidriger Verwendungen festgestellt. Eine Vielzahl ähnlicher Fälle hat er bereits in vergangenen Prüfungen beanstandet.

Hier sind insbesondere der Einsatz von Fraktionsmitteln für privat veranlasste Ausgaben sowie für Aufgaben der hinter den Fraktionen stehenden Parteien zu nennen. Der LRH hat zudem - wie bereits in der Vergangenheit - Ausgaben für einzelne Veranstaltungen beanstandet, bei denen kein Bezug zu Fraktionsaufgaben erkennbar bzw. nicht ausreichend dokumentiert war.

12.4.1 **Privat veranlasste Ausgaben/Eigenleistungen der Fraktionen**

Die Arbeit der Fraktionen ist vielfältig. Dabei können auch finanzielle Aufwendungen anfallen, die dem privaten Bereich zuzuordnen sind und damit nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert werden dürfen. Denn Fraktionsmittel sind den Fraktionen nicht zur freien Verfügung überlassen. Sie dürfen nur für die in § 3 Fraktionsgesetz genannten Aufgaben verwendet werden.

Die Abgeordneten und teilweise auch die Mitarbeiter der Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages beteiligen sich an den privat veranlassten Ausgaben. Durch diese internen Umlagen wird ein großer Teil dieser Ausgaben gegenfinanziert. 2016 und 2017 haben die Fraktionen zur Gegenfinanzierung der privat veranlassten Ausgaben knapp 82.000 € an

Eigenmitteln bereitgestellt. Diese stammen mehrheitlich aus monatlichen Beiträgen der Fraktionsmitglieder von 10 bis 150 €. Einige Fraktionen verlangen zusätzlich für einzelne Veranstaltungen und Reisen gesonderte Eigenbeiträge der teilnehmenden Fraktionsangehörigen.

Auch wenn diese private Umlage nicht bei allen Fraktionen zur Deckung sämtlicher privat veranlasster Ausgaben ausreicht, ist die grundsätzliche Bereitschaft zur Leistung von Eigenbeiträgen zu begrüßen. Dies bezieht sich auch auf die Bereitschaft, die Umlage dem Ausgabeverhalten anzupassen. Mit einer Ausnahme haben die Fraktionen die Umlage zwischenzeitlich angepasst, um den festgestellten Unterdeckungen entgegenzuwirken. Dadurch wird der Einsatz öffentlicher Mittel für privat veranlasste Ausgaben weiter reduziert.

Privat veranlasst sind auch Ausgaben für Sach- oder Dienstleistungen, welche die Abgeordneten aus der ihnen zustehenden Entschädigung zu leisten haben. Die Anzahl der diesbezüglichen Feststellungen ist ebenso wie die Höhe der hierauf verwendeten Mittel überschaubar. Mit der Umstellung der Abgeordnetenentschädigung 2006 wurden viele der zuvor gewährten Pauschalen in die Abgeordnetenentschädigung überführt und diese erheblich angehoben. Ausgaben, die der Eigenschaft bzw. Tätigkeit der Abgeordneten zuzuordnen sind, sind aus dieser Entschädigung zu leisten. Fraktionsmittel dürfen nicht eingesetzt werden. Hierbei sind insbesondere Maßnahmen zur Eigenwerbung der Abgeordneten zu nennen, wozu beispielsweise auch der Entwurf und die Erstellung von Visitenkarten gehören.

Ein ähnlicher Maßstab gilt für die Funktionsträger der Fraktionen. Der Vorsitz und die parlamentarische Geschäftsführung einer Fraktion erfordern ohne Zweifel einen hohen persönlichen Einsatz, der mit einem erhöhten repräsentativen und administrativen Aufwand einhergeht. Daraus erwachsen den Funktionsträgern auch zusätzliche finanzielle Belastungen. Diese sind nicht immer der Zweckbindung des § 3 Fraktionsgesetz zuzuordnen, wie z. B. die Teilnahme an gesellschaftlichen Veranstaltungen. Für die Ausübung dieser besonderen Funktionen erhält der in § 6 Abs. 2 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes genannte Personenkreis eine ergänzende Entschädigung in nicht unerheblicher Höhe. Der oder die Vorsitzende einer Fraktion hat für die zusätzliche parlamentarische Funktion Anspruch auf einen zusätzlichen Betrag von 72 % der Grundentschädigung. Der parlamentarische Geschäftsführer bezieht zusätzliche 45 %. Eben diese zusätzlichen Entschädigungen - und nicht Fraktionsmittel - sind in Anspruch zu nehmen, wenn Ausgaben im Zusammenhang mit der besonderen repräsentativen Funktion als Vorsitzender oder parlamentari-

scher Geschäftsführer anfallen, die nicht der Zweckbindung des § 3 Fraktionsgesetz zuzuordnen sind. Dies wurde nicht immer klar getrennt.

12.4.2 **Parteiarbeit**

Die Fraktionen haben im Prüfungszeitraum wieder Fraktionsmittel für Parteiaufgaben verwendet.

Der LRH hat den Einsatz von Fraktionsmitteln sowohl für Wahlkampf als auch für Wahlwerbung beanstandet. Diese sind ausschließliche Aufgabe der Parteien. Die Fraktion darf hierfür keine Fraktionsmittel aufwenden. Gleiches gilt für die Entwicklung und Abstimmung von Wahlkampfstrategien auf Landes- oder Bundesebene. Auch Ausgaben für die Parteiarbeit der Abgeordneten selbst sind von diesen persönlich oder aber von der jeweiligen Partei zu leisten bzw. zu erstatten. Dazu gehören z. B. Reise- und Bewirtungskosten für die Teilnahme an Parteiveranstaltungen, wenn kein Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten im schleswig-holsteinischen Landtag nachgewiesen werden kann.

Diese Trennung haben einige Fraktionen sorgfältiger zu beachten, um bereits dem Eindruck unzulässiger finanzieller Unterstützung der Parteien durch die Fraktionen entgegenzuwirken. Dies ist nicht nur in Hinblick auf den zulässigen Einsatz von Fraktionsmitteln angezeigt. Da das Parteiengesetz in Fällen von Verstößen eine Rückzahlungspflicht der Parteien in mehrfacher Höhe des festgestellten Betrags vorsieht, ist eine stringente Beachtung der Trennung von Partei- und Fraktionsarbeit letztlich auch im Interesse der Parteien.

Die Grenze zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit in eigener Sache und unzulässigem Einsatz für Parteiaufgaben haben die Fraktionen insbesondere in zeitlicher Nähe zu Landtagswahlen zu beachten. Auch wenn die Fraktionen ihre Öffentlichkeitsarbeit in diesem Zeitraum grundsätzlich fortsetzen können, sind sie und ihre Mitglieder zu einer besonderen Zurückhaltung verpflichtet. Nicht zuletzt wegen der Funktionsvielfalt der handelnden Personen kann die Öffentlichkeit gerade in unmittelbarer Nähe zu Landtagswahlen kaum zwischen Partei und Fraktion unterscheiden. Um den Anschein von Wahlkampfunterstützung bzw. Werbung zu vermeiden, sollte in dieser Zeit die Durchführung gerade größerer Veranstaltungen mit einer Vielzahl an Gästen zukünftig vermieden werden.

Unabhängig von ihrem Zeitpunkt gilt dies auch für den Einsatz von Fraktionsmitteln zur Verbreitung von Werbe- und Wahlkampfaussagen, die keinen direkten Bezug zur fraktionellen Arbeit im Landtag aufweisen. Imagepflege und die Verbreitung allgemeiner politischer Aussagen ist kei-

ne Aufgabe der Fraktionen, sondern dient der Werbung für die Partei. Für derartige Maßnahmen und Kampagnen dürfen keine Fraktionsmittel verwendet werden.

12.4.3 **Veranstaltungen**

Die Fraktionen können Veranstaltungen durchführen, soweit diese im Rahmen der im Fraktionsgesetz festgelegten Aufgaben stattfinden. Der LRH hat in der Vergangenheit einzelne Veranstaltungen beanstandet, bei denen weder der unmittelbare Bezug zur Parlamentsarbeit noch zu der koordinierenden Funktion der Fraktion erkennbar war. Seiner Empfehlung, diese oder gleichartige Veranstaltungen zu unterlassen, sind die Fraktionen überwiegend nicht gefolgt. Der LRH konnte aber feststellen, dass die vorhergegangene Kritik zumindest bei einer Fraktion zu einer Reduzierung der hier eingesetzten Mittel geführt hat.

Der LRH prüft nicht, ob eine Veranstaltung erforderlich ist oder nicht. Er kann aber anhand der dazu vorliegenden Unterlagen feststellen, ob der notwendige Bezug zwischen Mitteleinsatz und Fraktionsaufgabe ausreichend dokumentiert ist. Dies ist nicht immer der Fall. Dies gilt auch für solche Veranstaltungen, welche die Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages gemeinsam begehen. Essen und Trinken sind Teil der persönlichen Lebensführung und grundsätzlich aus dem privaten Einkommen zu finanzieren. Das gilt für die Abgeordneten, die Fraktionsbeschäftigten und die Bediensteten des Landes gleichermaßen. Dieser Grundsatz wird nicht obsolet, indem sich die Fraktionen gegenseitig einladen und bewirten. Hier sind z. B. gemeinsame Grill- oder Jahresabschlussfeiern einiger Fraktionen zu nennen. Sie stellen weder eine Zusammenarbeit mit anderen Parlamenten noch eine Maßnahme zur Außenrepräsentation dar.

Auch bei Abschiedsveranstaltungen sowie Betriebs- und Weihnachtsfeiern ist der Bezug zu fraktioneller Arbeit kaum begründbar. Sie sind regelmäßig privat veranlasst (vgl. Tz. 12.4.1). Der LRH hat festgestellt, dass für derartige Veranstaltungen Fraktionsmittel in Höhe von 38 bis deutlich über 100 € pro Teilnehmer eingesetzt wurden. Reicht in diesen Fällen die private Umlage der Fraktionen nicht aus oder wird aus anderen Gründen nicht zur Deckung dieser Ausgaben genutzt, sind die hier eingesetzten Mittel zweckwidrig verwendet. Mit ansteigender Höhe der Kosten pro Teilnehmer ist auch zunehmend fraglich, ob die Grundsätze zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel in ausreichendem Maße beachtet wurden.

12.5 Personal

Der Großteil der Fraktionsmittel wird von den Fraktionen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt. Im Schnitt entfallen ca. 84 % der Fraktionsmittel auf Personalausgaben.

Die Personalausgaben der Fraktionen bleiben dabei insbesondere bei der formellen Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse ohne wesentliche Beanstandungen.

Bei der Festlegung der Mitarbeitervergütungen besteht dagegen Optimierungsbedarf. Keine der Fraktionen konnte Tätigkeitsbeschreibungen vorlegen, anhand derer die Ein- und Höhergruppierungsentscheidungen bei den Mitarbeitern nachvollziehbar dokumentiert werden konnten. Nach § 7 Abs. 1 Fraktionsgesetz sollen die Mitarbeiter der Fraktionen in entsprechender Anwendung der für den öffentlichen Dienst geltenden Tarife vergütet werden. Um dies gewährleisten und eine Besser- oder Schlechterstellung von Fraktionsmitarbeitern ausschließen zu können, ist diese Vorgabe bei der Ausgestaltung der Arbeitsverträge stärker zu berücksichtigen. Der LRH weist dabei klarstellend darauf hin, dass er hinsichtlich der Höhe der bei den Fraktionen geprüften Gehälter keine wesentlichen Abweichungen von der Gehaltsstruktur des TV-L festgestellt hat.

Der LRH hat in der Vergangenheit stets die Befristung von Arbeitsverträgen befürwortet. Daran hält er fest. Befristungen minimieren das Risiko arbeitsgerichtlicher Verfahren bei Fraktionsauflösungen. Solche Verfahren konnten jüngst im Falle der AfD-Fraktion in Liquidation durch entsprechende ausdrückliche Regelungen in den Arbeitsverträgen vermieden werden.

Der LRH lässt nicht außer Acht, dass Befristungen zu Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung führen können. Unter bestimmten Voraussetzungen hält er daher die unbefristete Beschäftigung langjähriger Verwaltungsmitarbeiter für vertretbar. Bei den zahlreichen Referentenstellen sollte aber auch weiterhin eine Befristung des Arbeitsverhältnisses vorgesehen werden. Dies gilt insbesondere bei der erstmaligen Anstellung neuer Mitarbeiter.

12.6 Vergaben

Die Fraktionen des Landtages unterliegen bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen vergaberechtlichen Vorgaben. Aufgrund der eher geringen Auftragswerte können die meisten dieser Aufträge in einem vereinfachten Vergabeverfahren vergeben werden. Trotz der sich daraus erge-

benden Erleichterungen haben die Fraktionen bestimmte Vorgaben sowie wesentliche wettbewerbliche Kriterien zu beachten. Dazu gehört neben der möglichst wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung auch die aussagekräftige und nachvollziehbare Dokumentation der Vergabe.

Diese Vorgaben werden von den Fraktionen mit unterschiedlicher Intensität beachtet. Einige Fraktionen sind sehr bemüht, diese Vorgaben einzuhalten. Andere Fraktionen hingegen verzichten bei Investitionsentscheidungen und der Vergabe von Dienstleistungen fast durchgängig auf die Ermittlung der wirtschaftlichsten Preise und die erforderliche Dokumentation. Dies ist unwirtschaftlich und muss abgestellt werden.

Den Fraktionen, der fraktionslosen Abgeordneten und dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer

Die Aufgaben der Schulleiter haben signifikant zugenommen und sind komplexer und anspruchsvoller geworden. Der Anteil der nicht pädagogischen Aufgaben beträgt bei mehr als der Hälfte der geprüften Grundschulen 75 % der Gesamtaufgaben. Sie sind auf ihre Notwendigkeit hin zu analysieren sowie auf die Kernaufgaben zu reduzieren.

Zu diskutieren wäre generell, ob und in welchem Umfang überhaupt Pädagogen Verwaltungsaufgaben übernehmen müssen.

13.1 Ausgangslage

Schulleiter der allgemeinbildenden Schulen erhalten für die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben ein Zeitbudget von Unterrichtswochenstunden, das sich nach der Schülerzahl richtet. Dieses Budget ist seit 2001 im Wesentlichen unverändert geblieben, obwohl sich die Aufgaben stark verändert haben. Neue Aufgaben wie z. B. die Umsetzung der Inklusion und die Integration von Migrantinnen und Migranten sind hinzugekommen. Zudem wurde das Modell „Selbstständige Schule“ entwickelt, welches den Schulen weitere Spielräume für eigenverantwortliches Handeln gibt.

In Schleswig-Holstein gibt es - wie in anderen Bundesländern - Probleme, diese Leitungsämter zu besetzen. Die Stellen sind teilweise bis zu einem Jahr vakant, vor allem an Grundschulen. Manche Stellen müssen bis zu 5-mal ausgeschrieben werden, weil keine Bewerbungen vorhanden sind.

Das **Bildungsministerium** merkt an, dass die Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Lehramts an Grundschulen wie die Erhöhung der Besoldung auch im Leitungsbereich, die Schaffung eines Funktionsamts für Konrektorinnen und Konrektoren an kleinen Grundschulen sowie die Veränderungen des Leitungszeiterlasses sich positiv auf die Entwicklung der Nachbesetzung von Funktionsstellen in den Grundschulen auswirken.

Des Weiteren erklärt das **Bildungsministerium**: Ist auf eine Ausschreibung lediglich eine Bewerbung eingegangen, lehnen Schulträger zunehmend ab, ein Wahlverfahren mit nur einer Person durchzuführen und es müsse erneut ausgeschrieben werden. So könne es zwar geeignete Bewerbungen geben, dennoch müsse die Stelle neu ausgeschrieben werden.

Der LRH hat die Schulleitungsaufgaben an Grundschulen geprüft. Ziel der Prüfung war u. a. festzustellen,

- welche Aufgaben Schulleiter in welchem Umfang wahrnehmen,
- ob genügend Unterstützungsleistungen (z. B. durch Sekretariatsdienste, IT-Anwendungen) zur Verfügung stehen und
- welche Qualifizierungsmaßnahmen für Schulleitungen angeboten und von ihnen wahrgenommen werden.

Im Schuljahr 2019/20 gab es 393 öffentliche Grundschulen in Schleswig-Holstein. In seine Stichprobe hat der LRH 49 Schulen einbezogen.

13.2 Prüfung

Besetzung von Funktionsstellen

Rund 2 Drittel der Schulleiterstellen und etwa die Hälfte der stellvertretenden Schulleiterstellen an Grundschulen sind aufgrund der Altersstruktur in den nächsten 15 Jahren neu zu besetzen.

An den geprüften Schulen war in den vergangenen 3 Jahren jede dritte Leitungsstelle vakant.

Steigende Anforderungen an Schulleiter

Die Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben an Schulen sind in den letzten Jahren u. a. aufgrund der gewachsenen Eigenständigkeit der Schulen umfangreicher und komplexer geworden. Neben den klassischen Bereichen

- Personalführung,
- Unterrichtsentwicklung und
- Organisation des Schulbetriebs

sind beispielsweise

- Qualitätssicherung,
- Evaluation,
- Umsetzung von Inklusion,
- Aufgaben infolge der Migration,
- das Gesundheitsmanagement und
- die Gewaltprävention

von den Schulleitern und ihren Stellvertretern zu bewältigen.

Die befragten Schulleiter haben angegeben, dass der Anteil an nicht pädagogischen, administrativen Aufgaben zugenommen habe. 50 % beziffern den Anteil mit 75 %, 10 % sogar darüber hinaus.

Die dargestellte Situation, insbesondere die zunehmende Belastung mit Verwaltungsaufgaben, macht es auch unter wirtschaftlichen Aspekten erforderlich, den Aufgabenbestand kritisch zu analysieren: Schulleitungen

sind wegen komplexer Anforderungen und der größeren Verantwortung in höhere Ämter eingestuft. Wenn sie tatsächlich in erheblichem Umfang nicht für Führungsaufgaben eingesetzt werden, ist dies weder sachgerecht noch wirtschaftlich.

Das **Bildungsministerium** betont, dass die Feststellungen zu den steigenden Anforderungen nicht auf einer gezielten Untersuchung beruhen, die sich an Gesetzen, Erlassen und Verordnungen orientiere, sondern auf einer subjektiven Einschätzung der befragten Schulleiter. Um aus der Befragung Aussagen zum Umfang und Anteil administrativer Aufgaben ableiten zu können, bedürfe es einer systematischen Aufgabenanalyse.

Besoldung

Schulleiter und stellvertretende Schulleiter wurden abhängig von der Schülerzahl in Ämter der Besoldungsstufen A 12 + Amtszulage bis A 14 eingestuft.

Im Zuge der neuen Ämterbewertung bei den Grundschullehrkräften sind auch die Ämter der Schulleiter und Stellvertreter um eine Stufe angehoben worden. Die Anhebung erfolgte in 2 Schritten und liegt nun - je nach Schulgröße - zwischen A 13 + Amtszulage und A 15.

Aufgrund des Abstandsgebots und der komplexer gewordenen Aufgaben ist die Anhebung der Besoldung für Schulleitungen gerechtfertigt.

Verwaltungs- und Hilfspersonal

Die von den Schulträgern zur Verfügung gestellten Personalressourcen richten sich nicht nach einheitlich festgelegten Kriterien. Zwar steigen die Ressourcen tendenziell mit zunehmender Schulgröße, jedoch ergeben sich große Unterschiede auch bei gleicher Schulgröße und/oder gleichem Umfang von Aufgaben. Während ein Teil der Schulen über eine gute personelle Ausstattung verfügt, sind die Schulsekretariate an anderen Schulen oft nur stundenweise besetzt und an einigen Tagen gar nicht. Vereinzelt werden vom Schulträger zu wenige Stunden zur Verfügung gestellt. Auch die Hausmeister an den Schulen sind nicht immer vor Ort. Hiervon sind vor allem die kleineren Schulen betroffen.

Die Schulen müssen mit den erforderlichen und angemessenen Kapazitäten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal ausgestattet sein. Es ist verbindlich zu regeln und klarzustellen, welche Tätigkeiten verlangt und erwartet werden können.

Schulverwaltungssoftware

Der LRH hat bereits 2011 festgestellt, dass die Schulen zur Verwaltung von Schüler- und Lehrerdaten unterschiedliche Verfahren einsetzen. Das Land hat zwischenzeitlich ein Projekt aufgesetzt, mit dem eine einheitliche

Schulverwaltungssoftware „School SH“ für die Schulen zur Verfügung gestellt wird. Die erwarteten Synergieeffekte können für Schulen, die kommunalen Schulträger und das Land aber nur dann erzielt werden, wenn die flächendeckende Einführung zügig abgeschlossen wird.

Die IT-Administration ist für viele Schulen, insbesondere für die IT im pädagogischen Bereich, nach wie vor ein ungelöstes Problem. Nur wenige Schulen verfügen über eine ausreichende Unterstützung durch IT-Fachkräfte des Schulträgers. An vielen Schulen wird diese Aufgabe ganz oder teilweise von Lehrkräften (einschließlich der Schulleiter) übernommen. Dies ist unwirtschaftlich und geht zulasten der pädagogischen Ressourcen. Die Schulträger müssen die Mittel und das Personal für eine adäquate Unterstützung der Schulen im Bereich der pädagogischen IT zur Verfügung stellen.

Das **Bildungsministerium** bestätigt den Bedarf und will diesem nachkommen, indem Dataport als Dienstleister zur Unterstützung der Schulen bei der Einführung der Schulverwaltungssoftware beauftragt werde.

Sonstige Unterstützung

Über 80 % der Schulleiter sind mit der Unterstützung durch die Schulaufsicht zufrieden, 70 % mit der der Schulträger.

Die Schulaufsicht muss ihrer Steuerungsverantwortung gerecht werden und klarere Formulierungen in Erlassen und Verordnungen, lösungsorientierte Beratungen und Handlungen sowie Hilfe bei der Rekrutierung von Lehrkräften leisten.

Die Schulträger haben vor allem mehr Stunden für das Verwaltungs- und Hilfspersonal zur Verfügung zu stellen.

Aktuelle Veränderungen

Das Bildungsministerium hat die Leitungszeiten zum 01.08.2020 neu geregelt und dabei das Zeitbudget für die Wahrnehmung von Schulleitungsaufgaben erhöht. Aufgrund des Aufgabenzuwachses ist dies nachvollziehbar und vertretbar. Nachbesserungsbedarf besteht aber hinsichtlich der Staffelung der Stundenzuweisung, die sich vorwiegend an der Schülerzahl und der Besoldungsstruktur der Schule orientiert, von der aber nicht alle Schulen in gleichem Maße profitieren und die z. B. für mittelgroße Systeme noch keine ausreichende und angemessene Entlastung bringt.

13.3 Empfehlungen

Die ausgeübten Tätigkeiten der Schulleiter und stellvertretenden Schulleiter sind auf ihre Notwendigkeit zu analysieren sowie auf die Kernaufgaben

zu reduzieren. Die übrigen Aufgaben sind Mitarbeitern zu übertragen, die nach ihrer beruflichen Qualifikation besser geeignet sind.

Verwaltungsmitarbeiter könnten die Schulleitungen in der Ausübung administrativ-organisatorischer Arbeiten entlasten und dadurch beim Schulleiter freiwerdende Ressourcen genutzt werden. Kleinere Schulen könnten sich eine Verwaltungskraft teilen und Aufgaben bündeln, während große Schulen über eine eigene Verwaltungsassistenz verfügen.

Die Schulen müssen mit den erforderlichen und angemessenen Kapazitäten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal ausgestattet sein. Aus diesem Grund sollte das Bildungsministerium mit den Schulträgern gemeinsam

- den Personalbedarf in Zusammenarbeit mit den Schulen ermitteln und
- anschließend eine nachvollziehbare Stellenbemessung erstellen, an der sich die Kommunen orientieren können.

Zudem muss der IT-Support an den Grundschulen verbessert werden. Hier ist vor allem der Schulträger in der Pflicht, tragfähige und wirtschaftliche Maßnahmen zu ergreifen.

Dazu gehört auch, gemeinsam mit dem Bildungsministerium und den Schulen trägerübergreifende Betreuungskonzepte für den Bereich der pädagogischen IT zu entwickeln.

Der Leitungszeiterlass sollte mit dem Ziel, die Ermäßigungsstunden nicht noch weiter zu erhöhen, überarbeitet werden. Umgesetzt werden könnte dies durch die Zuweisung eines Stundenpools für die gesamte Schulleitung. Anhand eines internen Geschäftsverteilungsplans könnten diese Stunden - im Sinn der „Selbstständigen Schule“ - eigenverantwortlich verteilt werden.

Schulleiter müssen den hohen Anforderungen als Gestalter, Verwalter und Lehrer gerecht werden können. Dies gelingt dann, wenn sich das pädagogische Führungspersonal uneingeschränkt seinen ureigenen Tätigkeiten widmen kann. Nur dann wird die Aufgabe Schulleitung wieder erstrebenswerter.

Das **Bildungsministerium** verweist auf den geplanten Ausbau regionaler Informationsveranstaltungen, die vor allem weibliche Lehrkräfte für die Übernahme von Führungsaufgaben motivieren sollen. Des Weiteren sei vorgesehen, das landesseitige Angebot an Potenzialanalysen auszuweiten.

13.4 **Ausblick**

Zu diskutieren wäre generell, ob und in welchem Umfang überhaupt Pädagogen Verwaltungsaufgaben übernehmen müssen. Vorstellbar sind standortübergreifende Zusammenschlüsse von Schulen, z. B. in Verwaltungsverbänden. In diesem Verbund könnte Verwaltungspersonal alle administrativen Aufgaben erledigen, während sich die Pädagogen uneingeschränkt dem Unterricht und der pädagogischen Qualitätsentwicklung widmen.

14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs

Die Schülerzahlen der Schulen des DSSV haben sich in den vergangenen Jahren leicht positiv auf 1.500 Schüler entwickelt.

Die Vermögenslage des DSSV erweist sich als zufriedenstellend. Auch die Vermögenslage des Dachverbands BdN ist befriedigend, sodass der DSSV finanziell auf Kurs ist. Hinweise auf unwirtschaftliches Verhalten hat der LRH nicht vorgefunden. Bei Schulen mit geringen Schülerzahlen ist die Wirtschaftlichkeit des Schulbetriebs weiterhin im Auge zu behalten.

Weder das Bildungsministerium noch die Staatskanzlei haben die Verwendungsnachweise des DSSV oder des BdN geprüft. Der DSSV hat über Jahre keine Rückmeldungen zu den Verwendungsnachweisen erhalten. Die Verwendungskontrolle durch das Bildungsministerium muss wahrgenommen werden.

Die organisatorische Aufgabenzuordnung im Bildungsministerium ist unklar. Die Entscheidung über die Zuwendungen, die Analyse des Förderbedarfs, die Gestaltung des Zuwendungsverfahrens und der Verwendungskontrollen sowie die Investitionsförderungen sollten an einer Stelle gebündelt werden, schulisch-fachliche Aspekte in den Fachreferaten verbleiben.

14.1 Hintergrund

Der Bund deutscher Nordschleswiger (BdN) ist die Hauptorganisation der deutschen Volksgruppe in Nordschleswig, Dänemark. Die Volksgruppe umfasst nach eigenen Angaben über 15.000 Menschen. Wichtigste und größte Einrichtung des BdN ist der Deutsche Schul- und Sprachverein für Nordschleswig (DSSV). Er ist Dachverband für die örtlichen Kindergarten- und Schulvereine sowie für das Deutsche Gymnasium in Apenrade.

Zuletzt hatte der LRH die Zuschüsse an den Deutschen Schul- und Sprachverein 2005 geprüft und in den Bemerkungen 2006¹ darüber berichtet. Nach Abstimmung mit dem Bundesministerium des Inneren stellten die Zuschussgeber das Zuwendungsverfahren um.²

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 15.

² Vgl. Tz. 14.4.

14.2 Schulen des DSSV

Die 13 Schulen und das Gymnasium des DSSV sind private Schulen. Sie arbeiten auf Grundlage der dänischen Gesetze für freie und private Schulen.

Die Schülerzahlen der Schulen des DSSV haben sich in den vergangenen Jahren leicht positiv entwickelt. Vom Schuljahr 2013/14 bis 2019/20 stieg die Schülerzahl von 1.393 auf insgesamt 1.500 Schüler.¹ Seit 2004 sind 2 Schulen geschlossen worden. Die letzte Schließung war Mitte 2019. Ein wirtschaftlicher Betrieb war an diesen Schulen wegen zu geringer Schülerzahlen nicht mehr möglich.

Die Lehrkräfte an den Schulen der deutschen Minderheit stellt teilweise das Land Schleswig-Holstein. Diese Lehrkräfte sind für die Zeit ihrer Tätigkeit für den DSSV vom Land beurlaubt.

14.3 Finanzierungsbeiträge von Bund und Land

Grundlage für die finanzielle Förderung der deutschen Volksgruppe in Nordschleswig sind die Bonn-Kopenhagener-Erklärungen von 1955. Die Finanzierung des BdN erfolgt durch den Staat Dänemark, den Bund, das Land und eigene Einnahmen.

Die Förderungen des Landes und des Bundes gehen an den BdN. Dieser stellt eine wirtschaftliche Einheit mit den angeschlossenen Vereinen dar. Förderungen reicht er bedarfsgerecht an die angeschlossenen Vereine weiter.

Im Landeshaushalt 2020 sind insgesamt 0,6 Mio. € veranschlagt für die deutsche Minderheit in Dänemark sowie 2,1 Mio. € für die deutschen Schulen in Nordschleswig.² Darunter sind Erstattungen des Bundes von 0,5 Mio. € an beurlaubte Landesbedienstete, die für den DSSV tätig sind. Diese Erstattungen des Bundes dienen als eine Ausgleichszulage wegen höherer Lebenshaltungskosten sowie Kindergeld. Das dänische Kindergeld wird dabei angerechnet.

Der Bund leistet des Weiteren eine institutionelle Förderung, die Erstattung von Versorgungslasten für die beurlaubten Landesbediensteten sowie Zu-

¹ Einschließlich Deutsches Gymnasium, ohne Nachschule.

² Deutsche Minderheit in Dänemark (Einzelplan 07, Kapitel 06, Maßnahmegruppe 01) und Deutsche Schulen in Nordschleswig (Einzelplan 07, Kapitel 08).

schüsse für Investitionen. Insgesamt sind 2020 im Bundeshaushalt Leistungen an den BdN von 14,8 Mio. € veranschlagt.¹

Der Finanzierungsanteil des Landes an den Schulen des DSSV betrug 2019 6,3 %, am Gesamthaushalt des BdN 4,4 %.

14.4 **Zuwendungsverträge**

Seit 2012 erfolgen die Zuwendungen des Landes auf Basis von privatrechtlichen Zuwendungsverträgen. Der aktuelle Zuwendungsvertrag ist 2020 für die Jahre 2021 bis 2024 geschlossen worden; er wurde zwischen Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium), Staatskanzlei und BdN abgestimmt. Die Zuwendungsbeträge sind moderat angehoben worden. Für 2021 bis 2024 schreibt der Zuwendungsvertrag Beträge von 2,1 Mio. € bis 2,2 Mio. € fest. Die Anhebung um 1,5 % per anno soll als Inflationsausgleich dienen. Im Zuschussbetrag ist ein Investitionszuschuss enthalten, der wegen hohen Investitionsbedarfs, insbesondere im Gebäudebestand, von 46 Tausend € ab 2021 auf 90 Tausend € angehoben worden ist.

Die Zuwendungszwecke sind in den Zuwendungsverträgen breit gefasst. Ziel der Landeszuwendungen ist es hiernach, die vielfältigen Aktivitäten des BdN im Sinne der Minderheitenpolitik zu fördern. Eine konkrete Zuordnung der Zuschüsse zu einzelnen Bereichen besteht nicht. Für den BdN hat dies zur Folge, dass er die Zuschüsse förderungschädlich bedarfsgerecht an die nachgeordneten Vereine und Einrichtungen weiterleiten kann.

Eine Bedarfsanalyse, die den Zuschussbedarf des Landes für den BdN darlegt, hat der LRH nicht vorgefunden. Bei Abschluss der 3 Zuwendungsverträge in 2011, 2016 und 2020 lag jeweils keine umfassende Analyse des Finanzbedarfs des BdN vor.

14.5 **Rechnungslegung ordnungsgemäß**

Die Rechnungslegung des DSSV und der angeschlossenen Schulvereine ist ordnungsgemäß. Entsprechend der dänischen Rechnungslegungsvorschriften liegen für alle Vereine von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte kaufmännische Jahresabschlüsse vor. Diese vermitteln ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage, der Verbindlichkeiten, der Ertragslage sowie der Rückstellungen und Rückla-

¹ Förderung der Deutschen Volksgruppe in Nordschleswig (Einzelplan 06, Kapitel 03, Titelgruppe 05).

gen. Besondere Geschäftsrisiken oder weitere Verpflichtungen ergeben sich nach den Feststellungen der Prüfungsgesellschaft nicht.

Hinweise auf unwirtschaftliches Verhalten hat der LRH anhand der ausgewerteten Daten nicht vorgefunden.

14.6 **Finanzlage zufriedenstellend**

Die Planungen und Entwicklungen sind für den DSSV konstant. Die Ertragslage ist weitgehend ausgeglichen. Die Vermögensverhältnisse sind befriedigend. Gemäß den vorgelegten Unterlagen ergibt sich kein offensichtlich unwirtschaftliches Verhalten und keine Unterfinanzierung. Die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des DSSV ist auskömmlich. Dazu trugen eine bedarfsgerechte Anpassung des Personalbestands sowie eine Schulschließung Mitte 2019 bei. Bei Schulen mit geringen Schülerzahlen ist weiterhin auf die Wirtschaftlichkeit zu achten.

Der BdN hat Mitte 2020 Investitionsbedarfe von insgesamt 11,7 Mio. € für den Gebäudebestand aufgelistet. Diese betreffen mit 7,2 Mio. € den DSSV. Die Investitionen erscheinen im Zusammenhang mit der Vermögenslage des BdN sowie den jährlichen Investitionsförderungen des Bundes und des Landes beherrschbar. Auch die Vermögenslage des BdN ist unter diesen Gegebenheiten zufriedenstellend.

14.7 **Keine Verwendungskontrolle durch Zuschussgeber**

Weder das Bildungsministerium noch die Staatskanzlei haben die Verwendungsnachweise des DSSV oder des BdN geprüft. Bearbeitungs- oder Prüfvermerke gibt es nicht. Der DSSV hat erläutert, über Jahre keine Rückmeldungen zu den Verwendungsnachweisen erhalten zu haben.

Als Verwendungskontrolle sind auch bei vertraglich vereinbarten Zahlungen mindestens Plausibilitäten, Auffälligkeiten oder größere Abweichungen gegenüber Vorjahren zu prüfen. Ein Prüfvermerk ist als Minimalanforderung geboten.

Das **Bildungsministerium** will diesen Hinweis aufnehmen. Entsprechende Prüfvermerke werde es zukünftig gemäß der vom LRH beschriebenen Minimalanforderung erstellen.

14.8 **Organisatorischer Optimierungsbedarf beim Bildungsministerium**

Die organisatorische Aufgabenverteilung beim Bildungsministerium muss optimiert werden. Für die Verantwortlichkeiten zur Feststellung des För-

derbedarfs, die Höhe der Zuwendungen, die Gestaltung der Zuwendungsverträge und die Verwendungskontrolle besteht keine hinreichende organisatorische Klarheit.

Die Verantwortung für finanzielle Fragen der Förderung ist zu bündeln. Die Entscheidung über die Zuwendungen, die Auszahlungen, die Gestaltung des Zuwendungsverfahrens und der Verwendungskontrollen sowie die Investitionsförderungen sind an einer Stelle zusammenzufassen. Davon unbenommen können die schulisch-fachlichen Aspekte den jeweiligen Fachreferaten zugewiesen sein.

Das **Bildungsministerium** hat mitgeteilt, es sei bestrebt, seine Organisation und die Verwaltungsprozesse ständig zu optimieren. Aktuell nehme es im Zuge der Anforderungen aus § 1 EGovG¹ auch Optimierungen bei der Förderung des BdN vor. Die Prüffeststellungen des LRH bildeten für diesen Bereich eine wertvolle Grundlage und unterstützten das Anliegen, auch durch eine effektivere Organisationsstruktur zu wirtschaftlicheren Abläufen zu kommen.

¹ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovernment-Gesetz - EGovG), Gesetz vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 03.12.2020 (BGBl. I S. 2668).

15. **Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten**

Das Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts. In den letzten Jahren hat das Institut ohne einen von der Aufsicht genehmigten Haushalt gewirtschaftet. Weder die jährlichen Haushaltsplanungen noch die Jahresrechnungen haben den gesetzlichen Vorgaben entsprochen.

Der Vorsitz im Stiftungsrat des Instituts ist ebenso wie die Abwicklung des Zuwendungsverfahrens und die Rechtsaufsicht über die Stiftung im Wissenschaftsministerium angesiedelt. Um eine unabhängige Kontrolle sicherzustellen, sollte eine Konzentration verschiedener Funktionen bei der gleichen öffentlichen Stelle ausgeschlossen werden.

Bei der Haushaltsführung des Instituts hat der LRH Fälle von unwirtschaftlichem, nicht ordnungsgemäßigem und auch intransparentem Verwaltungshandeln festgestellt.

15.1 **Prüfung mit mehreren Schwerpunkten**

Das Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik (IPN) in Kiel ist eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung in der Rechtsform einer Stiftung des öffentlichen Rechts. Als eine Einrichtung mit überregionaler und gesamtstaatlicher Aufgabenstellung soll es durch seine Forschungen die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik weiter entwickeln und fördern.¹ Dabei arbeitet es eng mit der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) zusammen: Die am IPN forschenden Professorinnen und Professoren werden in einem gemeinsamen Verfahren der Universität Kiel und des IPN berufen.

Im Rahmen einer Prüfung hat der LRH 2019 und 2020 nicht nur die allgemeine Haushalts- und Wirtschaftsführung, sondern auch organisatorische und personalrechtliche Aspekte des Instituts betrachtet. Auch die Berufungs- und Bleibeverhandlungen mit den am IPN tätigen Professorinnen und Professoren sind in die Prüfung einbezogen worden. Bemerkenswert war hierbei: In den Verhandlungen ist nicht nur die Höhe der Zulagen und die Ausstattung der Professuren ein Thema gewesen. In zahlreichen Fällen haben IPN und Hochschule in diesen Verhandlungen auch konkrete

¹ § 2 Abs. 1 Satz 1 der Satzung für die Stiftung Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik vom 31.03.2017 (IPN-Satzung).

Beschäftigungsangebote zugunsten der jeweiligen Lebenspartnerinnen oder -partner unterbreitet. Der LRH hat dies beanstandet, da es in diesem Zusammenhang weder Stellenausschreibungen noch Auswahlverfahren gegeben hat. Mit dem im öffentlichen Dienst geltenden Grundsatz der Bestenauslese ist ein solches Vorgehen nicht vereinbar. Einzelheiten zu diesen Feststellungen hat der LRH bereits in seinen Bemerkungen 2020 veröffentlicht.¹

15.2 **Haushalt und Rechnungslegung entsprechen nicht den geltenden Vorschriften**

Als Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (Leibniz-Gemeinschaft) wird das IPN vom Bund, der Ländergemeinschaft und dem Land Schleswig-Holstein institutionell gefördert. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) wickelt dabei das Zuwendungsverfahren im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung ab. Für das Haushaltsjahr 2020 hat es dem IPN einen laufenden Zuschuss von 9,1 Mio. € bewilligt.

Für das Haushaltswesen des IPN sind die Regelungen der Landeshaushaltsordnung (LHO) und des Gesetzes über die Errichtung der Stiftung „Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik“ vom 30.11.2006² (IPN-Gesetz) maßgeblich.³ Diese Vorgaben hat das IPN nicht beachtet. Weder die jährliche Haushaltsplanung noch die Rechnungslegung des IPN haben in den letzten Jahren den gesetzlichen Vorgaben entsprochen.

Keine genehmigten Haushaltsplanungen

Statt kameraler Haushaltspläne hat das IPN Wirtschaftspläne in Form sogenannter „Programmbudgets“ aufgestellt. Solche Programmbudgets müssen alle Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft im Zuwendungsverfahren vorlegen. Im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern sind sie das maßgebliche Planungsinstrument für die Bemessung der jährlichen Förderung.

Als (alleinige) Grundlage für den Haushalt des IPN reichen diese Programmbudgets allerdings nicht aus: Die für das Institut geltenden gesetzlichen Regelungen sehen seit Errichtung der Stiftung eine kamerale Haushaltsführung vor. Auch die Buchführung des IPN ist unverändert kameral.

¹ Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 13.

² GVOBl. Schl.-H. 2006, S. 254.

³ § 105 Abs. 1 LHO, § 11 IPN-Gesetz.

Das IPN hätte weiterhin kamerale Haushalte als Grundlage seiner Haushaltsführung aufstellen müssen.

Hinzukommt, dass das IPN seine jährlichen Planungen (hier: die „Programmbudgets“) dem Wissenschaftsministerium als zuständiger Aufsichtsbehörde auch nicht zur Genehmigung vorgelegt hat. Die Verpflichtung zur Vorlage der jährlichen Planungen besteht unabhängig von der Frage, ob kamerale Haushaltspläne oder Wirtschaftspläne aufzustellen sind.

Das **Wissenschaftsministerium** hält die Erstellung kameraler Haushaltspläne am IPN für nicht (mehr) erforderlich. Es ist der Ansicht, dass die vom IPN erstellten Überleitungsrechnungen zusammen mit den Programmbudgets einer entsprechenden Anwendung des Landeshaushaltsrechts genügen. Auch bedürfe es keiner formalen Genehmigung der Programmbudgets durch das Ministerium. Hierfür sei nach dem Errichtungsgesetz der Stiftungsrat unter dem Vorsitz des Staatssekretärs des Ministeriums zuständig. Vor einer Beschlussfassung würden die zugrundeliegenden Unterlagen und Planungen im Ministerium geprüft, sodass die notwendige Aufsicht gewährleistet sei. Auch wenn das Ministerium die Kritik des LRH nicht teile, werde es gleichwohl prüfen, ob Änderungen des IPN-Gesetzes erforderlich sind.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Eine „entsprechende“ Anwendung von Vorschriften bedeutet nicht, dass man von den betreffenden Rechtsnormen nach eigenem Ermessen abweichen kann. Wenn gewollt ist, dass das IPN auf der Grundlage von Programmbudgets wirtschaftet, können und müssen hierfür die gesetzlichen Grundlagen im IPN-Gesetz geschaffen und auch eine kaufmännische Buchführung eingeführt werden. Hier-von unabhängig ist nach Landeshaushaltsrecht eine Genehmigung der jährlichen Haushaltsplanung durch die Aufsichtsbehörde erforderlich. Die - stiftungsinterne - Beteiligung des Stiftungsrats an der Willensbildung über den jährlichen Haushalt ersetzt diese Genehmigung nicht.

Rechnungslegung weder kameral noch nach handelsrechtlichen Regeln

Die Jahresrechnungen des IPN für die Jahre 2015 bis 2018 erfüllen nicht die Anforderungen an eine ordnungsgemäße kamerale Rechnungslegung. Die Haushaltsabschlüsse entsprechen nicht den Vorgaben der LHO.

Ab 2017 hat das IPN für die „Vermögensübersicht“ eine bilanzartige Darstellung gewählt. Eine rechtliche Grundlage hierfür gibt es nicht, denn die

Vorschriften für einen Jahresabschluss nach den Regeln des Handelsrechts sind auf das IPN nicht anwendbar.

Das **Wissenschaftsministerium** weist die Kritik des LRH zurück. Auch bei der Frage der Rechnungslegung sei eine wörtliche Anwendung der LHO verfehlt.

Diese Sichtweise des Wissenschaftsministeriums entbehrt einer rechtlichen Grundlage.

Der LRH hat die für das IPN als Stiftung einschlägigen Vorschriften für die Rechnungslegung zugrunde gelegt. Da das IPN bisher kameral wirtschaften muss, gelten für den Abschluss die §§ 80 ff. LHO entsprechend. Sollte das IPN künftig auf Wirtschaftspläne und eine kaufmännische Buchführung umstellen, wäre ein handelsrechtlicher Jahresabschluss zu erstellen. Die Jahresrechnungen des IPN in den Jahren 2015 bis 2018 haben weder dem einen noch dem anderen Regelwerk entsprochen. Dennoch hat das Wissenschaftsministerium diese Abschlüsse im Zuwendungsverfahren ohne Einschränkung akzeptiert.

Intransparente Rücklagen

Das IPN hat in den letzten Jahren durchgängig Mittel seines Grundhaushalts einem Rücklagentitel zugeführt. Ende 2014 waren es 1,45 Mio. €, Ende 2019 noch rund 1,0 Mio. €.

§ 11 Abs. 5 IPN-Gesetz sieht für die Bildung von Rücklagen „aus nicht verbrauchten Ausgaben und aus nicht zuschussmindernden Mehreinnahmen“ die Zustimmung der an der Finanzierung Beteiligten vor. Eine Zustimmung der Mittelgeber hat es zu Rücklagen des IPN nicht gegeben.

Nach Auffassung des **Wissenschaftsministeriums** ist das Vorgehen nicht zu beanstanden. Es gehe um Beträge, die im laufenden Haushalt - z. B. aufgrund von Verzögerungen bei Investitionen - nicht abgeflossen seien. Diese bildeten am Ende eines Haushaltsjahres dann sogenannte Selbstbewirtschaftungsmittel. Dabei seien auch Finanzierungsanteile des Bundes enthalten. Das Verfahren sei mit Bund und dem Land abgestimmt und werde in allen Ländern bei den Leibniz-Einrichtungen entsprechend praktiziert.

Der **LRH** hält an seiner Kritik fest. Es trifft zwar zu, dass die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft einen Teil der ihnen bewilligten jährlichen Förderung „zur Selbstbewirtschaftung“ erhalten können. Entsprechende Mittel stehen dann auch noch im Folgejahr zur Verfügung. Mit den vom LRH

festgestellten Rücklagen hat dieser Sachverhalt allerdings nichts zu tun. Dies zeigt beispielhaft die vom IPN für das Jahr 2015 vorgelegte Jahresrechnung: Dort sind vom IPN beantragte Selbstbewirtschaftungsmittel von 94.000 € neben einem Betrag von knapp 1,6 Mio. € für „*nicht verbrauchte Zuwendungen des Bundes und des Landes*“ ausgewiesen. Genau diese 1,6 Mio. € hat das IPN zum Jahresende 2015 den Rücklagen zugeführt.

Der LRH stellt fest: Das IPN hat Haushaltsüberschüsse des jeweils abgelaufenen Jahres in die Folgejahre übertragen. Am Jahresende sind die entsprechenden Beträge einer Rücklage zugeführt worden. Zu Beginn des nächsten Jahres sind die Beträge dann als Einnahme aus der Rücklage dem Haushalt des IPN wieder zugeflossen. Auf diese Weise haben die über die Jahre „mitgeschleppten“ Überschüsse immer wieder für Ausgaben des IPN zur Verfügung gestanden.

Woher die der Rücklage zugeführten Mittel ursprünglich stammen und für welche Zwecke das IPN sie erhalten hat, ist weiterhin ungeklärt. Offen ist insbesondere, ob und in welchem Umfang auch aus Finanzierungsanteilen des Bundes Rücklagen gebildet wurden. Nach den Zuwendungsregelungen des Bundes wäre dies unzulässig.

IPN und Wissenschaftsministerium bleiben aufgefordert, in diesen Fragen Transparenz herzustellen.

15.3 **Übermäßige Aufgabenkonzentration im Wissenschaftsministerium**

Gemäß den Vorgaben des IPN-Gesetzes übernimmt immer eine Vertreterin oder ein Vertreter des Wissenschaftsministeriums den Vorsitz im Stiftungsrat des IPN.¹ Der Stiftungsrat des IPN ist als Organ der Stiftung für alle Angelegenheiten von „*grundsätzlicher Bedeutung*“ zuständig, insbesondere auch für die Genehmigung des jährlichen Haushalts und der Jahresrechnung. Die Stimme des oder der Vorsitzenden des Stiftungsrats ist bei Beschlüssen von besonderem Gewicht, da sie bei Stimmgleichheit entscheidet.

Der Vorsitz im Stiftungsrat des Instituts ist ebenso wie die Abwicklung des Zuwendungsverfahrens und die Rechtsaufsicht über die Stiftung im Wissenschaftsministerium angesiedelt. Bei einer solchen Konzentration von Zuständigkeiten gibt es keine hinreichend klare Abgrenzung verschiedener Rollen. Um bei einer rechtlich selbstständigen Stiftung öffentlichen Rechts eine unabhängige Kontrolle sicherzustellen, sollten Interessenkollisionen durch eine Kumulation von Aufsichts- und operativen Funktionen ausge-

¹ § 6 Abs. 1 Nr. 1 IPN-Gesetz.

geschlossen werden. Möglich ist dies beispielsweise, wenn einzelne Aufgaben auf ein anderes Ressort übertragen werden.

Das **Wissenschaftsministerium** lehnt diesen Vorschlag ab. Die Verlagerung von Aufgaben auf ein anderes Ressort sei kostenintensiv und zur Sicherung einer wirksamen Kontrolle nicht erforderlich. Die Finanzierung von Leibniz-Einrichtungen basiere auf Verwaltungsabkommen und ergänzenden Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern. Das Land Schleswig-Holstein sei nicht frei in seiner Entscheidung, ob, in welcher Höhe und in welchem Verfahren Leibniz-Einrichtungen mit Sitz in Schleswig-Holstein finanziert werden - sondern in allen Punkten vertraglich gebunden. Da die Kontrolle des Instituts immer auch in Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Bund wahrgenommen werde und dieser auch im Stiftungsrat vertreten sei, bestehe nicht die Gefahr, dass sich das Land allein kontrolliere.

Der **LRH** weist diese Argumentation zurück. Das auf Bund-Länder-Ebene vereinbarte Förderverfahren für Leibniz-Einrichtungen entbindet das Land nicht von seinen gesetzlichen Aufgaben als Aufsichtsbehörde. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe müssen Interessenkonflikte vermieden werden. Öffentliche Stellen sollten nicht ihre eigenen Entscheidungen kontrollieren.

15.4 **Haushaltsführung des IPN: Oft unwirtschaftlich, nicht ordnungsgemäß und intransparent**

Ausgehend von einer Auswertung der Zahlungsbelege des Haushaltsjahres 2018 hat der LRH die Haushaltsführung des IPN geprüft. Der Fokus lag dabei auf den Ausgaben des Grundhaushalts, also auf der Frage: Wie und wofür hat das IPN die im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung bereitgestellten Mittel verwendet?

Der LRH hat dabei zahlreiche Fälle von unwirtschaftlichem, nicht ordnungsgemäßigem und intransparentem Verwaltungshandeln festgestellt.

Bemerkenswert sind vor allem die folgenden Beispiele:

Intransparente Zahlungsvorgänge

Bei mehreren Einzelvorgängen ist der rechtliche Grund für Zahlungen des IPN nicht nachvollziehbar:

- Das IPN hat 2.300 € für die Übersetzung eines Aufsatzes gezahlt. Ein entsprechender Auftrag ist den zahlungsbegründenden Unterlagen nicht zu entnehmen.

- Im Zusammenhang mit einem Honorarvertrag hat das IPN Reisekosten von 1.600 € erstattet, bei denen weder ein Bezug zu dem Honorarvertrag noch zu den Aufgaben des IPN belegt ist.
- Das IPN hat 6.400 € aus seinem Grundhaushalt im Rahmen eines Bremer Bildungsprojekts ausgegeben. Mit dem Betrag sind „Give-aways“ (u. a. Turnbeutel, Lätzchen, Teller) mit dem Logo des Projekts beschafft worden. Ein Zusammenhang mit den Forschungsaufgaben des IPN ist nicht dokumentiert.

Das IPN teilt mit, es werde sich zukünftig um eine bessere Dokumentation der Vorgänge bemühen. Der LRH weist darauf hin, dass die dargestellten Sachverhalte noch nicht hinreichend aufgeklärt sind. Dass eine Rechtspflicht des IPN zur Zahlung bestand, ist weiterhin nicht belegt.

Mobiltelefonie ohne erkennbare Regeln

2018 hat das IPN bei 17 Geräten insgesamt 13.000 € für mobiles Telefonieren ausgegeben. Es gab keine Regeln über die Beschaffung, die Nutzung und den möglichen Privaterwerb dieser Geräte. Die Nutzung der Mobiltelefone am IPN ist nicht transparent. Nicht belegt ist beispielsweise der Bedarf für den Kauf eines Mobiltelefons im High End-Bereich mit einem besonders teuren Vertrag. Wer welche Mobilfunkausstattung erhält und ob ein dienstliches Mobiltelefon überhaupt anzuschaffen ist, muss sich allein an den dienstlichen Erfordernissen orientieren.

Das IPN räumt ein, dass die Verträge in der Zukunft so weit wie möglich vereinheitlicht werden sollten. Allerdings benötigten die Abteilungsleitungen leistungsstarke Mobiltelefone. Insbesondere bei Dienstreisen seien solche für die Durchführung von Videokonferenzen sowie das Speichern und den Versand großer Datenmengen erforderlich. Bei fehlendem WLAN könnten diese auch als „Hot Spot“ genutzt werden.

Diese Ausführungen überzeugen nicht. Für die genannten Zwecke können in aller Regel die am IPN vorhandenen Notebooks genutzt werden. Eine dienstliche Notwendigkeit, sämtliche Abteilungsleitungen am IPN mit kostspieligen Mobiltelefonen auszustatten, ist nicht belegt.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, es werde sich dafür einsetzen, dass das Institut den Stiftungsrat über den Fortgang in dieser Angelegenheit unterrichtet.

Mängel bei der Gewährung von Zulagen

Das IPN hat für die Leitung von Forschungsgruppen Leistungszulagen gewährt. Die monatliche Zulage hat in einem Fall 2.000 €, in 2 weiteren 1.000 € betragen. Diese Zulagen sind tarifrechtlich nicht korrekt. Die Leitung einer Forschungsgruppe ist keine „besondere Leistung“ im Sinne des Tarifrechts, sondern ein allein für die korrekte tarifliche Eingruppierung relevantes Tätigkeitsmerkmal.

Das **Wissenschaftsministerium** sieht dies anders: Die Leitung einer Forschungsgruppe setze hervorragende wissenschaftliche Leistungen voraus, die die Vergütung mit einer entsprechenden Zulage rechtfertigen. In anderen Ländern werde - je nach Stellensituation - eine solche Aufgabe ggf. mit einer Nachwuchsprofessur oder einer W2- Professur vergütet.

Der **LRH** hält an seiner Feststellung fest. Im Tarifrecht findet sich für die Argumentation des Wissenschaftsministeriums keine Grundlage. Wenn von den Beschäftigten tatsächlich Aufgaben einer Professur wahrgenommen werden, belegt dies, dass die Stellenbewertung am IPN nicht korrekt gewesen ist. Stellen für entsprechende Professuren sind am IPN nicht vorhanden.

In 8 weiteren Fällen hat das IPN einmalige Leistungsprämien an Beschäftigte gewährt. Die Prämien lagen zwischen 250 und 2.400 €, in einem Fall sogar bei 8.000 €. Die Begründungen für diese Prämien waren unzureichend. Im Fall der 8.000 € war die Begründung rechtlich nicht tragfähig.

Taxifahrten ohne Begründung

Neben den von Beschäftigten abgerechneten Taxikosten hat das IPN 2015 bis 2018 insgesamt 29.816 € für von ihm beauftragte Taxifahrten aus seinem Grundhaushalt verausgabt. Davon hat es 23.331 € aus dem Reisekostentitel des Instituts gezahlt.

Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018

Direkt beauftragte Taxifahrten	2015	2016	2017	2018
	€	€	€	€
Aus Grundhaushalt IPN	7.745	7.121	9.024	5.926
Davon aus dem Reisekostentitel	6.502	6.239	6.718	3.800

Tabelle 13: Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018

Die Ausgaben für Taxifahrten aus dem Reisekostentitel betreffen weit überwiegend Fahrten der am IPN tätigen Professorinnen und Professoren. Ein erheblicher Teil entfällt dabei auf Fahrten zum und vom Flughafen

Hamburg. Für eine Einzelfahrt sind dabei regelmäßig 80 € berechnet worden.

Das IPN bestätigt, dass man den Abteilungsdirektorinnen und Abteilungsdirektoren sowie deren Stellvertretungen für Fahrten zum und vom Flughafen die Taxinutzung grundsätzlich zugestehe. Dies verkürze die Transferzeiten und erlaube auch während der Fahrten zum Flughafen, Dienstgeschäfte weiter zu erledigen.

Soweit Taxifahrten auf Dienstreisen der am IPN tätigen Personen entfallen, sind die Ausgaben an den Maßstäben des Bundesreisekostenrechts zu messen. Hiernach gilt: Nur wenn aus „*triftigem Grund*“ ein Taxi benutzt worden ist, werden die entstandenen notwendigen Kosten erstattet.¹ Wenn das IPN unabhängig vom Vorliegen dieser Voraussetzungen Taxifahrten zum Flughafen aus seinem Grundhaushalt zahlt, stellt dies einen systematischen Verstoß gegen die für das IPN geltenden Vorschriften dar. Der LRH fordert das IPN auf, diese Praxis zu beenden und künftig bei allen abgerechneten Taxifahrten die reisekostenrechtlichen Voraussetzungen ordnungsgemäß zu dokumentieren.

Das **Wissenschaftsministerium** wird darauf hinwirken, dass Dienstreisen am IPN nach dem Bundesreisekostenrecht abgerechnet und Taxifahrten zum und vom Flughafen auf das notwendige Maß reduziert werden.

Honorar für die Weiterbetreuung einer Dissertation

Mit einem vormals am IPN tätigen Professor hat das IPN eine Vereinbarung über die Betreuung einer Dissertation geschlossen. Die Fortsetzung der Betreuung des bereits laufenden Dissertationsvorhabens sollte auch nach dem Weggang des betreuenden Forschers aus Kiel sichergestellt werden. Für diese Leistung sind bei einer Laufzeit von nicht ganz einem Jahr ein Honorar von 3.500 €, ein Budget für Tagungsreisen von 1.500 € sowie 2.000 € für Reisen zu Projekttreffen vereinbart worden. Der Vertrag ist nach Ablauf zu den gleichen Konditionen, allerdings mit einer Laufzeit von knapp 22 Monaten, verlängert worden. Das IPN hat für die Betreuung dieser Dissertation somit bis zu 14.000 € bereitgestellt.

Die Betreuung von Doktoranden gehört zu den hauptamtlichen Tätigkeiten eines Universitätsprofessors und ist durch die beamtenrechtliche Besoldung abgegolten.

¹ § 4 Abs. 4 BRKG.

Das IPN sieht hierin kein Problem. Der neue Dienstherr des betreffenden Professors erwarte sicher nicht, dass dieser im Rahmen seiner Tätigkeiten eine Dissertation am IPN betreue. Man habe diese zusätzliche Leistung honorieren wollen.

Der LRH stellt fest: Derartige Entgeltvereinbarungen sind nicht zulässig.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, es werde den Sachverhalt prüfen.

22.000 € für Werbemittel - in einem Jahr

Das IPN verausgabt auch erhebliche Beträge für Werbemittel. 2015 bis 2018 beliefen sich die Gesamtausgaben hierfür auf fast 60.000 €. Allein 2018 waren es 21.900 €, die sich auf folgende Beschaffungen verteilt haben:

- 6.130 Kugelschreiber (6.900 €),
- 1.000 USB Sticks (6.000 €),
- 3.000 Lanyards (2.900 €),
- 1.000 Baumwolltaschen (1.700 €),
- 5.120 Bleistifte (1.700 €),
- 45 T-Shirts und 20 Fleece-Jacken (900 €),
- 2.000 Päckchen Gummibärchen (700 €),
- 1.200 Blöcke (700 €),
- Diverses (300 €).

Bei allen Beschaffungen handelte es sich um Nachbestellungen. Ein großer Teil der beschafften Artikel ist zur kostenlosen Abgabe bestimmt. Die Liste der kostenlos abzugebenden Werbeartikel 2018 weist ohne die Forschungsberichte und das „IPN Journal“ 45 unterschiedliche Positionen aus. Für welche Zwecke die Artikel beschafft wurden, ist nicht dokumentiert.

Das IPN teilt mit, dass es 2018 13 nationale und internationale Tagungen und Workshops mit insgesamt über 1.000 Gästen durchgeführt habe. Die Tagungsprogramme seien den Teilnehmenden auf USB-Sticks ausgehändigt, „Give-aways“ an Personen mit besonderem Aufgaben ausgegeben worden.

Die Abgabe einer Vielzahl kostenloser Werbeartikel ist mit den Aufgaben einer Forschungseinrichtung nicht zu vereinbaren. Die Ausgaben des IPN für Werbung sind insgesamt deutlich zu hoch. Auch die Durchführung von Veranstaltungen mit 1.000 Gästen kann die großen Mengen der 2018 beschafften Werbeartikel nicht plausibel erklären.

15.5 Unzulässige Bewirtungen aus öffentlichen Mitteln

Essen und Trinken sind grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzuordnen und nicht aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind zulässig, wenn es um Maßnahmen der Außenrepräsentation geht und ein angemessener Rahmen eingehalten wird. Die Bewirtungspraxis am IPN hat diesen Rahmen mehrfach überschritten: Es hat Gäste, Gremienmitglieder und auch Angehörige des eigenen Hauses zum Teil zu großzügig aus öffentlichen Mitteln bewirtet.

Unzulässig waren insbesondere Bewirtungen im Zusammenhang mit den Sitzungen des Stiftungsrats und des wissenschaftlichen Beirats des IPN. Der aus 12 Mitgliedern bestehende Stiftungsrat gehört zu den Organen der Stiftung.¹ Eine Bewirtung zu repräsentativen Zwecken kommt bei Sitzungen interner Gremien nicht in Betracht, denn Repräsentation setzt ein Hervortreten nach außen voraus. Auch die (Arbeits-)Sitzungen des wissenschaftlichen Beirats des IPN (ebenfalls 12 Mitglieder) dienen nicht repräsentativen Zwecken.

Zu beanstanden ist darüber hinaus, dass das IPN nicht nur die Gremienmitglieder bewirtet hat: An einem Abendessen in einem Restaurant haben neben 11 Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats 14 weitere Personen aus dem IPN teilgenommen. Bei einem Rechnungsbetrag von 1.162 € hat das IPN an diesem Abend pro Person 46 € ausgegeben. Am Folgetag sind der wissenschaftliche Beirat und der Stiftungsrat mittags nochmals gemeinsam bewirtet worden. An diesem Essen haben insgesamt 37 Personen teilgenommen.

Die Bewirtung am IPN sollte sich an den für die Hochschulen geltenden Richtlinien des Wissenschaftsministeriums orientieren. Die Einhaltung der Vorgaben ist künftig sorgfältig zu dokumentieren.

Das IPN teilt mit, es werde den Stiftungsrat um Prüfung der am IPN geltenden Bewirtungsrichtlinien bitten. Warum für außeruniversitäre Einrichtungen keine anderen Maßstäbe gelten dürften als für Universitäten, verstehe man nicht. Schon allein im Zusammenhang mit den regelmäßig stattfindenden Evaluierungen des Instituts gebe es zahlreiche zusätzliche Bewirtungsanlässe.

Das **Wissenschaftsministerium** ist der Auffassung, dass es gesellschaftlicher Konsens und nicht zu beanstanden sei, wenn ehrenamtlich tätige

¹ § 5 IPN-Gesetz, Stand Januar 2021.

Mitglieder solcher Evaluationsgremien zum Essen eingeladen würden - soweit die dafür verausgabten Mittel angemessen seien.

Auch der **LRH** ist nicht grundsätzlich gegen eine angemessene Bewirtung in solchen Fällen. Aber: Er sieht keine Notwendigkeit, wegen der Evaluationsverfahren am IPN von den sonst geltenden Grundsätzen abzuweichen. Wie bei den Hochschulen kann auch am IPN im Rahmen „*externer Begutachtungsverfahren*“ ein kleiner Imbiss für alle Sitzungsteilnehmer angeboten werden. Erhalten externe Gutachter Sitzungspauschalen, können und sollen sie ihre Verpflegung ansonsten aus diesen bestreiten. Werden keine Sitzungspauschalen gezahlt, könnten die Gutachter - aber auch nur diese - auf Kosten des Instituts eingeladen werden. Teilnehmer aus dem eigenen Haus müssten in solchen Fällen ihre Rechnung aber selbst tragen.

15.6 Hohe Ausgaben für Kooperationsverträge

Das IPN-Gesetz sieht Kooperationen mit Hochschulen und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen im In- und Ausland „*zur Erlangung und Nutzbarmachung der Ergebnisse (der) Arbeit in Wissenschaft, Beratung sowie Aus- und Weiterbildung*“ vor.¹

2015 bis 2018 ist das IPN im Rahmen solcher Verträge finanzielle Verpflichtungen mit einem Gesamtvolumen von knapp 1,5 Mio. € eingegangen. Die Verträge sind ohne eine haushaltsrechtliche Grundlage und - mit einer Ausnahme - auch ohne erkennbare Einbindung des Stiftungsrats geschlossen worden.

Das größte Volumen hat ein Vertrag mit einer anderen außeruniversitären Forschungseinrichtung. In diesem Vertrag beteiligt sich das IPN mit 50 % der geplanten Kosten (entspricht bis zu 900.000 €) an einer für 6 Jahre geplanten Forschungsgruppe. Diese Forschungsgruppe soll bestimmte im Vertrag grob umrissene Themenfelder bearbeiten.

Problematisch hieran ist, dass das Personal dieser Forschungsgruppe ausschließlich an der anderen Forschungseinrichtung beschäftigt wird. Forscherinnen oder Forscher des IPN sind nicht Teil dieser Gruppe. Dennoch sieht der Kooperationsvertrag vor, dass die Forschungsleistungen der Gruppe, insbesondere die dort entstandenen Publikationen, auch dem IPN als wissenschaftlicher Erfolg zugerechnet werden. Dies ist nicht sachgerecht. Die bloße Mitfinanzierung von Forschungsstellen rechtfertigt nicht die Zurechnung wissenschaftlicher Leistungen. Nach einer Empfehlung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) sollen sich Hochschulen Publika-

¹ § 2 Abs. 2 IPN-Gesetz.

tionen grundsätzlich nur bei konkreten rechtlichen Beziehungen zum jeweiligen Wissenschaftler zurechnen lassen, insbesondere bei Bestehen eines Arbeitsverhältnisses oder bei einer Berufung auf eine Professur an der Hochschule.¹ Solche Rechtsbeziehungen fehlen hier.

Auch haushaltsrechtlich ist die finanzielle Beteiligung des IPN an dieser Forschungsgruppe zu beanstanden. Aufgrund der Festlegungen im jährlichen Zuwendungsbescheid erhält das IPN seine Grundhaushaltsmittel ausschließlich für „*eigene*“ Forschung, nicht für die Förderung der Forschung an anderen Einrichtungen.

Das IPN bestätigt, dass Publikationen der gemeinsam finanzierten Forschungsgruppe in die Leistungsbilanz des IPN eingeflossen sind, sobald ein Mitglied der Gruppe Autor bzw. Koautor war und die Arbeiten einen Bezug zu der von den Vertragspartnern vereinbarten Forschungsagenda hatten. Die weiteren Feststellungen des LRH zu diesem Vertrag weist das IPN zurück: Das IPN erhalte nicht nur Geld für eigene, sondern auch für „*kooperative Forschung*“. Die Mittel des IPN würden im Rahmen dieses Vertrags für kooperative Großprojekte (z. B. BIJU-Studie, Berlin-Studie, Europa-Studie) eingesetzt, deren Themen sämtlich im Forschungsprogramm des IPN verankert seien. Der Hinweis des LRH auf die Empfehlungen der HRK sei verfehlt: Bei gemeinsam finanzierten Forschungsgruppen entspreche es den guten Regeln wissenschaftlicher Praxis, dass von den finanzierten Personen beide Einrichtungen angegeben würden.

Nach Auffassung des **Wissenschaftsministeriums** ist es nicht zu beanstanden, wenn Grundhaushaltsmittel an andere Einrichtungen fließen, soweit dies den Forschungszweck - in diesem Fall den des IPN - unterstütze. Kooperationen außeruniversitärer Forschungseinrichtungen zu anderen Einrichtungen dieser Art oder auch zu Universitäten seien die Basis notwendiger übergreifender fachlicher Zusammenarbeit und ein Ausweis von vernetztem Denken und Qualität in Wissenschaft und Forschung. Das Ministerium werde gleichwohl darauf hinwirken, dass in diesem Zusammenhang entstehende Kosten zukünftig besser dokumentiert und transparenter dargestellt werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Wenn eigene Mittel auch an andere Einrichtungen weitergegeben werden sollen, müssen hierfür künftig im Zuwendungsbescheid zunächst die Voraussetzungen geschaffen werden. Bisher sind diese Voraussetzungen nicht gegeben.

Über die Frage der Zurechnung einer von Dritten erbrachten wissenschaftlichen Leistung ist unabhängig davon zu entscheiden. Da der wissen-

¹ <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/leitlinien-zur-nennung-von-affiliationen-bei-publikationen/>.

schaftliche Output einer Forschungseinrichtung, z. B. die Anzahl eigener Publikationen, auch im Rahmen der Förderung gemessen wird, sollte es hierfür klare Kriterien geben. Solche hat die HRK in ihren o. g. Empfehlungen definiert und die außeruniversitären Forschungspartnereinrichtungen aufgefordert, für sich vergleichbare Regelungen zu treffen.

15.7 **Fazit**

Insgesamt ist festzuhalten, dass das IPN die im Umgang mit öffentlichen Mitteln erforderliche Sorgfalt und Sensibilität in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen hat vermissen lassen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist nicht nur bei knappen Ressourcen zu beachten.

Das **Wissenschaftsministerium** begrüßt, dass die Prüfung des LRH für das Institut Anlass ist, Ausgaben und insbesondere die dahinterliegenden Begründungen künftig besser zu dokumentieren und transparenter zu gestalten. Bei der Bewirtschaftung der zugewiesenen Mittel sei aber durchaus ein gewisses Ermessen gegeben, z. B. bei der Beschaffung sogenannter „Give-aways“.

Der **LRH** betont, dass bei einer Stiftung des öffentlichen Rechts auch geringwertige Beschaffungen nur im Rahmen der durch Gesetz und Satzung definierten Aufgaben zulässig sind - eine „Bagatellgrenze“ gibt es bei öffentlichen Ausgaben nicht.

16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert

Das Exzellenz- und Strukturbudget ist seit 2011 Teil der Hochschulfinanzierung in Schleswig-Holstein. Von 2011 bis 2019 sind hieraus 136 Vorhaben der Hochschulen mit 48 Mio. € gefördert worden.

Bei der Verteilung der Mittel des Exzellenz- und Strukturbudgets auf die einzelnen Hochschulen fällt auf: Diese weicht nur geringfügig von der Verteilung der Grundhaushaltsmittel ab. Angesichts der geringen Steuerungswirkung dieser Förderung ist der damit verbundene Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig hoch. Der LRH empfiehlt, das Exzellenz- und Strukturbudget abzuschaffen und die Mittel von vornherein auf die Grundhaushalte der Hochschulen zu verteilen.

In der Förderpraxis hat sich das Wissenschaftsministerium an einer Vielzahl hochschulpolitischer Einzelziele orientiert. Eine klare Zielsetzung ist bei dieser Förderung nicht zu erkennen. Bestehende Vorgaben des Hochschulpakts sind nicht hinreichend beachtet worden. Nur ein Teil der geförderten Maßnahmen dient erkennbar der Profil- und Schwerpunktbildung an den Hochschulen. Bei einem Viertel der Fördervorhaben lag die Höhe der Förderung unter 100.000 €: Mit der Förderung von kleinen und kleinsten Projekten können keine signifikanten Wirkungen erzielt werden.

Sofern das Exzellenz- und Strukturbudget zu einem strategischen Instrument des Landes weiterentwickelt werden soll, ist zu beachten: Die wesentlichen Weichenstellungen in der Hochschulpolitik sollte der Landtag treffen.

16.1 Das Exzellenz- und Strukturbudget - „Baustein“ der Hochschulfinanzierung mit unklarer Zielsetzung

Seit dem Hochschulvertrag für die Jahre 2009 bis 2013 ist das Exzellenz- und Strukturbudget (ESB) Bestandteil der Hochschulfinanzierung. Aus diesem Budget stellt das Land den Hochschulen zusätzliche Mittel für besondere Vorhaben zur Verfügung. Für die Jahre 2011 bis 2019 waren mit den Hochschulen für diesen Zweck jeweils ca. 5 Mio. € vereinbart. In diesem Zeitraum sind für insgesamt 136 Vorhaben 48 Mio. € an die Hochschulen ausgezahlt worden. Zuständig ist das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium).

Der LRH hat die Ausgaben aus dem ESB geprüft. Er hat dabei sowohl die Auswahl der Vorhaben als auch - im Rahmen einer Stichprobe - einzelne Förderverfahren geprüft. Wichtig war die Frage, inwieweit die mit der Förderung beabsichtigten Ziele erreicht worden sind. Hierzu ist festzustellen: Bereits diese Ziele sind nicht hinreichend konkret.

Ursprünglich sollten die Mittel des ESB dazu dienen, die Hochschulen des Landes im Wettbewerb um Mittel des Bundes (Exzellenzinitiative, Strukturprogramme für Fachhochschulen) zu unterstützen.¹ Diese Zweckbindung hat das Wissenschaftsministerium in seiner Förderpraxis allerdings von vornherein nicht stringent beachtet. Ohne erkennbare Auswahlkriterien ist zunächst eine Vielzahl großer und kleiner Maßnahmen an den Hochschulen gefördert worden.

Seit 2014 enthält der Hochschulvertrag gewisse Festlegungen. Das ESB soll der Profil- und Schwerpunktbildung der Hochschulen dienen. *„Strategische Strukturförderungen und innovative Projekte, insbesondere der Forschung“* sollten aus diesem „Topf“ gefördert werden.

Diese - immer noch wenig aussagekräftigen - Zielsetzungen des ESB haben allerdings nur zum Teil Eingang in die Förderpraxis gefunden. Ein Leitfaden des Wissenschaftsministeriums enthält für das ESB eine Aufzählung verschiedenster hochschulpolitischer Einzelziele:

- Verbesserung der Qualität in der Lehre,
- Förderung von Forschungsschwerpunkten (einschließlich Infrastruktur),
- Gleichstellung von Frauen und Männern in der Hochschule,
- Erarbeitung von Konzepten für neue Studiengänge bzw. Anpassung bestehender Studiengänge in der Lehrerbildung,
- Erarbeitung von Konzepten für die Akademisierung der Gesundheitsberufe,
- Pilotvorhaben des Hochschulmanagements sowie Förderung von Verwaltungskooperationen,
- Förderung von Konzepten für die internationale Zusammenarbeit von Hochschulen,
- Förderung von Informationsveranstaltungen/Schulungsmaßnahmen zur Umsetzung von Forschungsprogrammen und
- Soziale Projekte zur Vielfalt potenzieller Studierender.

Eine Förderung von Schwerpunkten wird in dem Leitfaden nur noch im Zusammenhang mit der Forschung genannt. Andere Ziele wie die „Gleichstellung“ oder „Soziale Projekte zur Vielfalt potenzieller Studierender“ pas-

¹ Landtagsdrucksache 16/2321 vom 19.11.2008, S. 6.

sen hingegen nicht zu der im Hochschulvertrag vorgesehenen Profil- und Schwerpunktbildung.

Das **Wissenschaftsministerium** hat angekündigt, den Leitfaden auf der Grundlage der im Hochschulvertrag formulierten Zielsetzung sowie den Hinweisen des LRH zu überarbeiten. Für die Bewertung der Vorhaben sei im Ministerium ein neues Gremium eingerichtet worden. Ein verbessertes Monitoring der Verfahrensabläufe solle mehr Transparenz schaffen und Ressortautorität sichtbar machen. Die vom LRH monierten handwerklichen Fehler bei den internen Abläufen könnten auf diese Weise künftig vermieden werden.

16.2 **Auswahl der Vorhaben: Oft kleinteilig und nicht hinreichend transparent**

Bei den aus dem ESB geförderten Maßnahmen zeigt sich sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die Höhe der Förderung eine große Bandbreite: So sind in die Erarbeitung einer Ausstellung „Hinter den Kulissen - 100 Jahre Museum für Neumünster“ durch die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) 3.000 € geflossen. Die gleiche Hochschule hat aus Mitteln des ESB aber auch 5 Mio. € für den Aufbau einer Max-Planck-Forschungsstelle, „Environmental Genomics“, bewilligt bekommen. Bei einem Viertel der Vorhaben lag die Höhe der Förderung unter 100.000 €. Im Hinblick auf eine Profil- und Schwerpunktbildung an den Hochschulen ist dies problematisch: Mit der Förderung von kleinen und kleinsten Projekten werden in der Regel keine signifikanten Wirkungen erzielt.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt diese Feststellung nicht. Es würden zwar auch scheinbar kleinteilige Projekte finanziert, die aber weitere strategische Schritte der Hochschule erst ermöglichen. Auch künftig sollten kleinere Vorhaben unterstützt werden, die wissenschaftspolitisch von Bedeutung seien und strukturell oder inhaltlich für die Hochschulen als wichtig erachtet würden.

Angesichts der begrenzten Haushaltsmittel und einer Zahl von 9 antragsberechtigten Hochschulen sind Auswahlentscheidungen erforderlich. Diese Entscheidungen trifft das Wissenschaftsministerium. Der LRH hat festgestellt, dass die Entscheidungsprozesse in diesem Zusammenhang nicht transparent sind. Dies hat mehrere Gründe.

Zum einen gibt es keine klaren Regelungen. Ab 2011 hat das Wissenschaftsministerium die Mittel des ESB zunächst allein auf der Grundlage von Vorschlägen und interner Besprechungen verteilt. Ab 2013 hat das Wissenschaftsministerium einzelne Kriterien festgelegt, die für die Bewer-

tung und Auswahl der Maßnahmen eine Rolle spielen sollten. Wie diese Kriterien zu gewichten sind, wenn eine Auswahlentscheidung unter mehreren Projekten (und Hochschulen) zu treffen ist, ist aber unklar.

Mängel in der Transparenz zeigen sich auch auf der Ebene der einzelnen Vorhaben: Bei 14 von 25 Fällen haben sich für die Bewertung wesentliche Unterlagen nicht vollständig in den Akten befunden. In 4 Fällen fehlt sogar eine Beschreibung des Projekts. Hierzu gehört auch das größte geförderte Vorhaben, die oben bereits erwähnte Max-Planck-Forschungsstelle an der Universität Kiel mit einem Fördervolumen von 5 Mio. €.

In einem Fünftel der geprüften Fälle ist keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Anträgen in Form einer Antragsprüfung dokumentiert. Hierunter ist auch ein großes Projekt der Universität zu Lübeck (Universität Lübeck, „Zukunft Lebenswissenschaften“), das ab 2015 mit einem Volumen von 2 Mio. € gefördert worden ist.

Die Antragsprüfung ist ein wichtiger Teil des Förderverfahrens. Da bei der Auswahlentscheidung ein erheblicher Spielraum besteht, ist es erforderlich, die wesentlichen Gründe der Entscheidung nachvollziehbar zu dokumentieren.

16.3 **Selbst definierte Förderziele: Oft nicht berücksichtigt**

Das Wissenschaftsministerium war darum bemüht, eine inhaltliche Bewertung der Vorhaben anhand der Vorgaben seines Förderleitfadens vorzunehmen. Oft sind diese Vorgaben im Ergebnis aber dennoch missachtet worden.

Zum Teil ist nicht belegt, inwieweit der Förderleitfaden bei der Antragsprüfung eine Rolle gespielt hat. Dies gilt zunächst für die 5 Vorhaben, in denen es keine Dokumentation über eine Antragsprüfung gibt (siehe Tz. 16.2). Aber auch bei weiteren Vorhaben wird in den vorhandenen Unterlagen nicht darauf eingegangen, ob mit dem Vorhaben ein im Förderleitfaden aufgeführtes Ziel erreicht werden kann:

Bezüglich des Vorhabens der Universität Kiel „Environmental Genomics“ ist lediglich vermerkt, dass das Ministerium *„im Januar dem Aufbau und Betrieb einer MPI¹-Forschungsstelle zugestimmt (hat).“*

Zu einem Vorhaben der Musikhochschule Lübeck (MusikHS Lübeck) „Digitale Bestandsdatenbank Brahms-Institut“ (112.000 €) ist notiert: *„(...) hat*

¹ Max-Planck.

um Finanzierung des Antrags gebeten (...). Auch von hier wird eine Finanzierung befürwortet."

Zum Teil sind für eine positive Bewertung des Vorhabens Gründe genannt worden, die keinen erkennbaren Bezug zu den im Leitfaden vorgegebenen Förderzielen haben. So ist der Antrag der MusikHS Lübeck zur Entwicklung einer Landesmusikakademie (52.500 €) mit folgender Begründung positiv bewertet worden: *„Außer Forschung und Lehre hat die (Musikhochschule) auch den Auftrag, in die Gesellschaft hineinzuwirken (...). Mit der verantwortlichen Erstellung eines Konzeptes für eine (...) Akademie setzt die (Musikhochschule) ihren gesellschaftlichen Auftrag weiter um.“* Als weitere Aspekte werden die Nachwuchsförderung und -gewinnung genannt.

Zu dem Vorhaben „Aktionsplan Inklusion“ der Fachhochschule Kiel (FH Kiel, 55.000 €) wurde darauf hingewiesen, dass das Projekt dem Thema Inklusion an Hochschulen zugeordnet sei. In der vergangenen Legislaturperiode habe die Landesregierung einen besonderen Schwerpunkt darin gesehen. Das beantragte Projekt der FH Kiel sei zu begrüßen und erfülle die Forderung aus dem Landesaktionsplan.

In anderen Fällen ist als Ergebnis der Antragsprüfung ausdrücklich vermerkt worden, dass die im Leitfaden aufgeführten Ziele mit dem Vorhaben nicht erreicht werden bzw. dies zweifelhaft ist. Dennoch sind die Förderanträge letztlich positiv beschieden worden:

- Zur Förderung des Projekts „African-German Virtual Academy“ (274.000 €) an der Hochschule Flensburg (HS Flensburg) ist den Bedenken der Fachebene mit folgendem Argument begegnet worden: *„Wir hatten die FH ermutigt einen Antrag zu stellen, da sie bisher nur wenig am ESB partizipiert hat.“*
- Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung plante, 2013 eine Umfrage an den Hochschulen des Landes durchzuführen. Hierzu wollte das Wissenschaftsministerium einen finanziellen Beitrag leisten. Obwohl die Prüfung durch die Fachebene eindeutig ergab, dass eine Förderung aus dem Budget nicht möglich ist, ist das Vorhaben im Rahmen eines Antrags der FH Kiel („Inklusive Hochschule“, 12.000 €) gefördert worden.
- Zu dem Antrag der Technischen Hochschule Lübeck (TH Lübeck, 165.000 €) für eine Jubiläumsveranstaltung zum Thema „50 Jahre Fachhochschulen“ gelangte das Wissenschaftsministerium 2018 zu der Einschätzung, dass *„(...) der Antrag nicht in die Inhalte des Struktur- und Exzellenzbudgets passt, da nur administratives Personal für eine*

Jubiläumsveranstaltung gezahlt werden soll, ohne dass dies irgendetwas mit Struktur oder Exzellenz der FH HL zu tun hat.“ Im Folgejahr ist dieses Projekt dennoch aus Mitteln des ESB bewilligt worden. Was zu der geänderten Bewertung dieses Vorhabens führte, ist nicht dokumentiert. Die Förderung einer Jubiläumsfeier dient weder der Profil- und Schwerpunktbildung einer Hochschule noch einem der anderen im Leitfaden des Wissenschaftsministeriums genannten Ziele.

Das **Wissenschaftsministerium** räumt ein, dass es Einzelfälle gibt, in denen die Zweckbindung der Mittel nicht hinreichend berücksichtigt worden ist. Die überwiegende Anzahl der geförderten Maßnahmen entspreche aber dem vorgesehenen Förderzweck. Eine gewisse Flexibilität sei erforderlich. Innerhalb der 5-Jahreszeiträume der Ziel- und Leistungsvereinbarungen träten immer wieder neue Entwicklungen und Veränderungen ein, die eine schnelle und flexible Reaktion des Wissenschaftsministeriums erfordern. Nur so könnten neue Ansätze, Initiativen, strukturfördernde Maßnahmen oder Pilotvorhaben durch Projektförderungen unterstützt werden. Zukünftig werde es aber die Förderung fokussierter als bisher an dem Hochschulvertrag und den Ziel- und Leistungsvereinbarungen ausrichten.

16.4 **Verfahrensregeln: Oft nicht eingehalten**

Auch die Abwicklung der Förderverfahren weist Mängel auf. Das Wissenschaftsministerium hat die von ihm selbst definierten Verfahrensregeln nicht konsequent beachtet.

Bei einer Reihe von Anträgen haben die vom Wissenschaftsministerium geforderten Unterlagen nicht vollständig vorgelegen (siehe. Tz. 16.2). Neben einer Beschreibung des Projekts gehören zu diesen Unterlagen insbesondere Kosten-, Finanzierungs- und Zeitpläne. Das Wissenschaftsministerium hätte eine vollständige Vorlage der Unterlagen einfordern müssen.

Die Hochschulen haben in einer Vielzahl von Fällen aber auch die vom Wissenschaftsministerium angeforderten Unterlagen zum Nachweis der Mittelverwendung nicht vorgelegt. Mit der Bewilligung der Förderung hat das Wissenschaftsministerium den Hochschulen auferlegt, zahlenmäßige Nachweise sowie Sachberichte zu den Fördervorhaben vorzulegen.

Sachberichte fehlen bei 14 von 25 geprüften Vorhaben ganz oder für bestimmte Jahre in der Förderakte. Bei knapp der Hälfte der geprüften Fördervorhaben liegen zudem auch keine zahlenmäßigen Nachweise vor. Nur die HS Flensburg und die FH Kiel haben diese vollständig vorgelegt. Keine zahlenmäßigen Nachweise gab es von der Universität Lübeck, der Fach-

hochschule Westküste (FH Westküste) sowie der MusikHS Lübeck. Bei den geprüften Vorhaben (Gesamtvolumen 14 Mio. €) ist damit die Verwendung von 9 Mio. € zahlenmäßig nicht belegt worden.

Die fristgemäße Vorlage der Verwendungsnachweise hat das Wissenschaftsministerium nicht systematisch überwacht. Diese Verwaltungspraxis kann dazu führen, dass bei den Hochschulen der Eindruck entsteht, die Vorgaben des Ministeriums müssten nicht beachtet werden.

Soweit Verwendungsnachweise vorhanden sind, ist - bis auf einen Fall - nicht dokumentiert, ob und inwieweit das Wissenschaftsministerium diese auch geprüft hat. Auch dies ist zu beanstanden. Die Hochschulen stehen im Wettbewerb um die begrenzten Mittel des ESB. Diese Mittel werden den Hochschulen ausschließlich zweckgebunden gewährt. Die Beachtung dieser Zweckbindung ist - auch im Interesse der anderen Hochschulen - zu prüfen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die mit der Maßnahme verfolgten Zwecke auch tatsächlich erreicht werden.

Aus der Sicht des **Wissenschaftsministeriums** treffen die Feststellungen nur in Einzelfällen zu. Die Aktenlegung sei mehrfachen Veränderungen und Medienbrüchen unterworfen gewesen: Wechsel der Sachbearbeitung, Ressortwechsel der Abteilung sowie Umstellung auf E-Akte. Stets sei gewissenhaft auf eine ordnungsgemäße Abwicklung der Auszahlungen und sachgerechte Verwendung geachtet worden.

Dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bemüht gewesen sind, die Förderverfahren ordnungsgemäß abzuwickeln, stellt der **LRH** nicht infrage. Im Interesse aller müssen diese Bemühungen allerdings auch dokumentiert werden.

16.5 **Ein verbessertes Förderverfahren? Aus Sicht des LRH nicht lohnend**

Mit dem Hochschulvertrag für den Zeitraum 2020 bis 2024 wird das ESB auf dem bisherigen Niveau fortgeführt. Zur Begründung wird angeführt, dass sich dieses Förderinstrument bewährt habe.

Der LRH stellt fest: Eine Bewertung des ESB ist schwierig, weil nicht hinreichend geklärt ist, welche Ziele mit dieser Förderung erreicht werden sollen. Der Hochschulvertrag hat insoweit zwar gewisse Festlegungen getroffen, indem er auf die Profil- und Schwerpunktbildung bei den Hochschulen abstellt. Es sind auch diverse Maßnahmen bewilligt worden, die diesem Ziel erkennbar zugeordnet werden können. Dem stehen jedoch zahlreiche Vorhaben gegenüber, deren Bezug zu einer solchen Zielsetzung nicht gegeben oder zweifelhaft ist. Hinzu kommt ein intransparentes Auswahl- und

Entscheidungsverfahren. Das Wissenschaftsministerium hat das ESB in einer Reihe von Fällen wie einen nicht zweckgebundenen „Verfügungsfonds“ genutzt. Auch ist die Verwendung der Mittel zumindest bei den vom LRH betrachteten Einzelvorhaben praktisch nicht geprüft worden. In dieser Form hat sich die Förderung aus dem ESB nicht bewährt.

Wollen Landesregierung und Hochschulen am ESB festhalten, müssen zunächst die Ziele dieser Förderung klar definiert und verbindlich festgelegt werden. Das Förderverfahren ist zu verbessern, und die Einhaltung der Verfahrensregeln muss konsequent überwacht werden. Dies würde den Verwaltungsaufwand zur Abwicklung der Förderung allerdings deutlich erhöhen und die Ressourcen des Wissenschaftsministeriums erheblich belasten. Fraglich ist, ob sich dieser zusätzliche Verwaltungsaufwand „lohnen“ würde.

Die folgende Grafik zeigt die tatsächliche Verteilung der ausgezahlten Mittel des ESB auf die verschiedenen Hochschulen (ohne die hochschulübergreifenden Vorhaben im Umfang von 1,6 Mio. €). Im Vergleich dazu bildet sie die Verteilung ab, die sich ergeben hätte, wenn die Mittel des ESB von vornherein entsprechend der Verteilung der Grundhaushaltsmittel an die Hochschulen ausgezahlt worden wären.

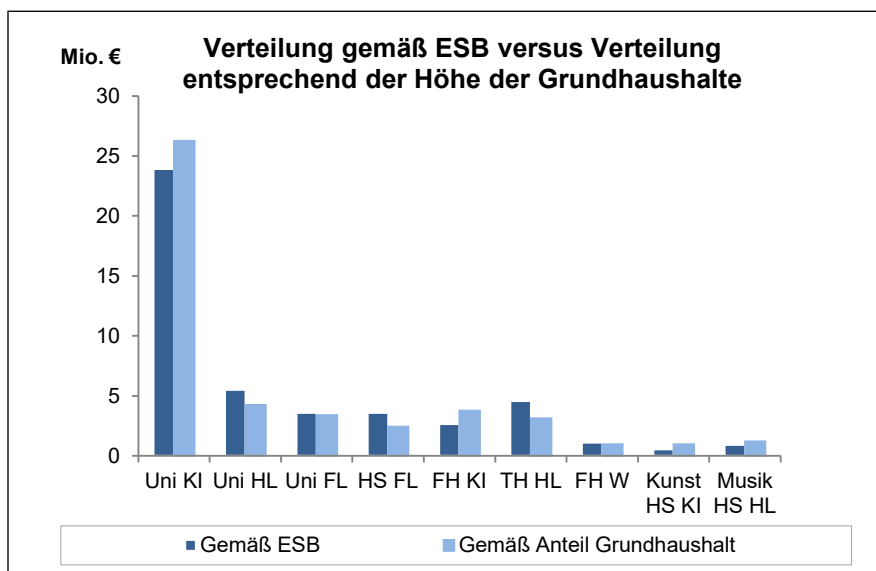


Abbildung 11: Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte

Quelle: LRH

Die Grafik zeigt: Die Abweichungen wären gering gewesen. Insgesamt wären nur 9 % der Mittel abweichend verteilt worden, also 4,2 Mio. € von 46,4 Mio. € über einen Zeitraum von 9 Jahren. Angesichts dieser geringen Umverteilung und der unklaren Zielsetzung der Förderung erscheint der

mit einer ordnungsgemäßen Abwicklung des Verfahrens verbundene Aufwand unverhältnismäßig hoch.

Der LRH empfiehlt, das ESB abzuschaffen und den hierfür vorgesehenen Betrag auf die Grundhaushalte der Hochschulen zu verteilen. Die Hochschulen können dann - unter Berücksichtigung der mit dem Wissenschaftsministerium vereinbarten Ziele - selbstständig und eigenverantwortlich über Maßnahmen zur Strukturverbesserung oder besondere Forschungsschwerpunkte entscheiden. Zugleich würde die Verwaltung hierdurch erheblich entlastet.

Das **Wissenschaftsministerium** lehnt es ab, die Mittel des ESB auf die Hochschulen zu verteilen. Es sieht eine „klare Notwendigkeit“, an diesem Baustein der Hochschulfinanzierung festzuhalten. Dieses Instrument gewährleiste Flexibilität, da es dem Wissenschaftsministerium die Möglichkeit biete, auch unterjährig auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren. Dabei sei einzuräumen, dass die Vorgaben des Landtages, der mit seiner Zustimmung zu den Hochschulverträgen auch die Zwecke des ESB verbindlich vorgibt, Berücksichtigung finden müssten.

Der **LRH** stellt fest: Die Argumentation des Wissenschaftsministeriums ist widersprüchlich. Einerseits soll die Förderung künftig enger an den mit den Hochschulen vereinbarten Förderzwecken ausgerichtet werden. Andererseits möchte man flexibel auf neue Entwicklungen reagieren und auch umsteuern können.

Für ein solches Maß an Flexibilität bei der Förderung ist aktuell kein Raum. Der Hochschulvertrag gibt die Zwecke des ESB bis 2024 verbindlich vor. Diese Zwecke müssen bei der Umsetzung der Förderung konsequent beachtet werden. Der vom Wissenschaftsministerium zu überarbeitende Leitfaden darf die Förderung konkretisieren, nicht aber von den Vorgaben des Hochschulvertrags abweichen.

Eine Weiterentwicklung des ESB hin zu einem noch flexibleren Förderinstrument des Landes wäre erst ab 2025 möglich. Der LRH teilt die Auffassung des Wissenschaftsministeriums, dass es gewichtige Landesinteressen geben kann, die eine Umsteuerung von Mitteln auch während der 5-jährigen Laufzeit der Zielvereinbarungen gebieten. Er weist aber darauf hin, dass solche Umsteuerungen nicht ohne den Landtag entschieden werden dürfen.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17. Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig

Das Zentrale IT-Management der Landesregierung muss seiner besonderen Vorbildfunktion gerecht werden und dafür Sorge tragen, dass die vergabe- und haushaltsrechtlichen Regelungen eingehalten werden.

Trotz erkennbarer Fortschritte bleibt bei der bei Dataport eingerichteten Zentralen IT-Beschaffungsstelle noch einiges zu tun.

Das Zentrale IT-Management und Dataport müssen u. a. sicherstellen, dass die Kosten der Zentralen IT-Beschaffungsstelle transparent ermittelt, verteilt und abgerechnet werden. Beschaffungen über den Shop müssen der Regelfall und Sonderbedarfe die Ausnahme sein.

17.1 Vorbemerkungen

Mit der 2001 eingerichteten Zentralen IT-Beschaffungsstelle hat die Landesregierung eine aus dem Jahr 1999 stammende Empfehlung des LRH umgesetzt.¹ Seitdem hat der LRH mehrfach die vertraglichen Grundlagen, die Organisation sowie die Betriebs- und Beschaffungsabläufe der bei Dataport AöR (Dataport)² eingerichteten Zentralen IT-Beschaffungsstelle untersucht.³

Der LRH hat 2020 beim Zentralen IT-Management im Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Digitalisierungsministerium) sowie bei Dataport erneut die Einhaltung der vergabe- und haushaltsrechtlichen Regelungen geprüft. Dabei hat er auch betrachtet, ob die mit den Auftraggebern⁴ in einem Beschaffungsvertrag vereinbarten Leistungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich erbracht werden.

¹ Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12.

² Dataport wurde auf der Grundlage eines Staatsvertrags zum 01.01.2004 zunächst IT-Dienstleister für das Land Schleswig-Holstein und die Freie und Hansestadt Hamburg. Durch den Beitritt der Freien Hansestadt Bremen und Mecklenburg-Vorpommern (2006), Niedersachsen (2010) sowie Sachsen-Anhalt (2013) hat sich Dataport mittlerweile von einer Zweiländer- zu einer Mehrländeranstalt weiterentwickelt.

³ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 16; 2003 Nrn. 11 und 18; 2004 Nr. 17; 2005, Nr. 16, 2006, Nr. 24 sowie 2009 Nr. 18.

⁴ Zu den Auftraggebern des aktuellen Beschaffungsvertrags gehören die drei Trägerländer Land Schleswig-Holstein, Freie und Hansestadt Hamburg sowie Freie Hansestadt Bremen.

Ferner hat der LRH geprüft, ob die mit der Einrichtung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle angestrebten Ziele erreicht wurden:

- Reduzierung der Beschaffungsprozesskosten,
- Optimierung der Beschaffungsabläufe und der Beschaffungsqualität,
- Einhaltung und stringente Anwendung des Vergaberechts und
- Standardisierung und Vereinheitlichung der bei den Auftraggebern eingesetzten Informationstechnik.

Bei den vorgenannten Themen obliegt dem Zentralen IT-Management eine besondere Vorbildfunktion, weil es der Landesverwaltung in dem vom Digitalisierungsministerium erlassenen „Organisationserlass ITSH“ (OrgErl ITSH)¹ die bei der Informationstechnik ressortübergreifend einzuhaltenden Standards vorgibt. Bei der Durchführung von Beschaffungsvorgängen spielen deshalb neben vergaberechtlichen stets auch standardisierungsspezifische Gesichtspunkte eine Rolle.

17.2 **Abrechnung und Auskömmlichkeit des Beschaffungsvertrags**

Dataport hat in den Jahren 2016 bis 2018 für die Auftraggeber erbrachte Mehrleistungen aus „Kulanzgründen“ mehrfach nicht in Rechnung gestellt.

Dass die Zentrale IT-Beschaffungsstelle seit mehreren Jahren nicht auskömmlich finanziert ist und es deshalb einer nachhaltigen Lösung bedarf, hat Dataport den Auftraggebern erstmals im Jahr 2020 mitgeteilt. Dieses verspätete Vorgehen hat dazu geführt, dass die entstandenen Fehlbeträge über mehrere Jahre anteilig auch von Trägerländern gezahlt worden sind, die nicht zu den Auftraggebern des Beschaffungsvertrags gehören.

Die mittlerweile für den Beschaffungsvertrag einvernehmlich von den Auftraggebern beschlossene Erhöhung der Personalkapazitäten und -kosten ist ohne eine nachhaltige Optimierung bzw. Reduzierung der mit der Zentralen IT-Beschaffungsstelle verbundenen Geschäftsprozesse und Ausgaben nicht ausreichend. Weitere Erhöhungen kommen erst dann infrage, wenn alle Optimierungs- und Einsparpotenziale nachweislich ausgeschöpft und die Kosten der Zentralen IT-Beschaffungsstelle dadurch nachhaltig reduziert wurden.

Dataport muss sicherstellen, dass auftretende Fehlbeträge sowie der daraus resultierende Handlungsbedarf rechtzeitig gegenüber den Auftraggebern und den internen Gremien kommuniziert und die bestehenden Optimierungs- und Einsparpotenziale ausgeschöpft werden.

¹ Erlass des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung vom 18.06.2018 - V 312 -, Amtsbl. Schl.-H. S. 648.

Dataport hat bestätigt, dass in den ersten Jahren des Beschaffungsvertrags mehrfach auf den Ausgleich von erbrachten Mehrleistungen verzichtet worden sei. Dieses Vorgehen habe man gewählt, weil man davon ausgegangen sei, dass sich Mehr- und Minderaufwand über die Jahre ausgleichen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass Dataport durch das etablierte Vertragscontrolling die Entwicklungen frühzeitig hätte erkennen und unverzüglich auf eine vertragskonforme Abrechnung dringen müssen. Entsprechenden Handlungsbedarf hat der LRH zuletzt in seinen Bemerkungen 2020 aufgezeigt.¹

17.3 **Nutzung durch sonstige Dienststellen der Auftraggeber**

Die Zentrale IT-Beschaffungsstelle wird nicht nur von den IT-Bedarfsstellen, sondern auch von den sonstigen Dienststellen der Auftraggeber (z. B. Universitäten, Krankenhäuser, Schulen, Kommunen) in Anspruch genommen. Die hiermit in Zusammenhang stehenden Geschäfts- bzw. Kennzahlen werden von Dataport in einem Controllingbericht dargestellt.

Obwohl im Beschaffungsvertrag ausdrücklich vereinbart, hat Dataport den Auftraggebern bereits seit mehreren Jahren keine Informationen zu den für die sonstigen Dienststellen erbrachten Beschaffungsleistungen zur Verfügung gestellt.

Der LRH weist darauf hin, dass die Auftraggeber eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Betätigung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle nur anhand der vertraglich vereinbarten Geschäfts- bzw. Kennzahlen beurteilen und bewerten können.

Dataport hat ausgeführt, dass die Informationen für das Beschaffungs- bzw. Vertragscontrolling des Beschaffungsvertrags nicht relevant und die bestehenden vertraglichen Vereinbarungen demzufolge nicht notwendig seien.

Der **LRH** weist auf die bestehenden vertraglichen Vereinbarungen sowie den Umstand hin, dass Dataport von Mitgliedern der AG Beschaffungscontrolling mehrfach zur Vorlage der vereinbarten Geschäfts- bzw. Kennzahlen aufgefordert worden ist.

¹ Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 17.

17.4 **Einsatz einer elektronischen Beschaffungsplattform (Shop)**

Dataport ist es bisher nicht gelungen, einen durchgehend digitalisierten und mit allen erforderlichen Artikeln bestückten Shop zu etablieren, der von den IT-Bedarfsstellen akzeptiert und umfassend genutzt wird. Im Jahr 2019 wurden nur rund 14 % der IT-Beschaffungen des Landes über den Shop abgewickelt. Damit bleiben die erreichten Synergieeffekte und Einsparungen weit hinter den Möglichkeiten zurück. Abgesehen von ersten konzeptionellen Vorüberlegungen liegen für den weiteren Ausbau des Shops weder ein verwertbares Umsetzungskonzept noch eine verbindliche Zeit- bzw. Projektplanung vor.

Der LRH hat bereits im Rahmen früherer Prüfungen deutlich gemacht, dass ordnungsgemäße und wirtschaftliche Beschaffungsabläufe nur erreicht werden können, wenn alle Regelbeschaffungen ausschließlich über den Shop abgewickelt werden. Trotzdem haben sich dessen Ausbaustand und Nutzungsumfang seitdem nur geringfügig verbessert. Dadurch konnten bisher weder bei dem in der Zentralen IT-Beschaffungsstelle eingesetzten Personal noch bei den Beschaffungsprozesskosten spürbare Entlastungen erzielt werden.

Damit die Nutzung des Shops zum Regelfall wird, ist dieser mit Nachdruck weiterzuentwickeln. Hierfür bedarf es eines in der AG Beschaffungscontrolling¹ abgestimmten „Masterplans“, in dem die erforderlichen Umsetzungsschritte und Meilensteine definiert und verbindlich vereinbart werden. Die Erreichung der vereinbarten Ziele ist von der AG Beschaffungscontrolling anhand der von Dataport zur Verfügung gestellten Geschäfts- bzw. Kennzahlen zu überwachen und zielgerichtet zu steuern.

Dataport hat mitgeteilt, dass z. B. durch die Einbindung geeigneter externer Kataloge durchaus Verbesserungspotenzial beim Shop gesehen werde. Die hierfür erforderlichen Entwicklungsmaßnahmen seien mit den Trägerländern zu verhandeln.

17.5 **Kundenbefragungen**

Dataport hat die im Beschaffungsvertrag vereinbarten Kundenbefragungen aufgrund eines Beschlusses der AG Beschaffungscontrolling ab dem Jahr 2017 bis auf Weiteres ausgesetzt. Eine im Jahr 2020 für das Jahr 2019 vorgesehene Kundenbefragung wurde nicht weiterverfolgt. Stattdessen ist

¹ Die Durchführung des Beschaffungs- bzw. Vertragscontrollings obliegt der auf der Grundlage des Beschaffungsvertrags eingerichteten AG Beschaffungscontrolling, in welcher die Auftraggeber und Dataport vertreten sind.

nunmehr die Beteiligung an einer zentral beim Dataport-Bereich Vertrieb angebundenen Kundenbefragung im Jahr 2021 vorgesehen.

Kundenbefragungen sind erforderlich, um Aufschluss über die Qualität der von Dataport und den jeweiligen Vertragspartnern erbrachten Leistungen zu gewinnen und die Kundenanforderungen mit den am Markt verfügbaren Leistungen in Einklang bringen zu können. Insofern handelt es sich um eine unverzichtbare Informationsquelle, anhand derer zum einen die Leistungsfähigkeit der aktuellen Vertragspartner beurteilt und zum anderen Grundlageninformationen für künftige Beschaffungsvorgänge gewonnen werden können.

Dataport, das Zentrale IT-Management und die AG Beschaffungscontrolling müssen dafür Sorge tragen, dass die im Beschaffungsvertrag vereinbarten Kundenbefragungen wieder regelmäßig durchgeführt werden.

Dataport hat darauf hingewiesen, dass im ersten Halbjahr 2021 eine eigenständige Nutzerbefragung zur Zentralen IT-Beschaffungsstelle durchgeführt werde.

17.6 **Standardisierung der IT-Ausstattung**

Der Umfang des von den IT-Bedarfsstellen zusätzlich zu dem im OrgErl ITSH vorgegebenen IT-Standardbedarf beauftragten IT-Sonderbedarfs bewegt sich weiterhin auf einem hohen Niveau. Dataport hat erklärt, dass man nicht über die Möglichkeiten verfüge, um mit dem erforderlichen Nachdruck steuernd auf diese Entwicklung einzuwirken.

Die fachlich nicht begründete Inanspruchnahme von IT-Sonderbedarf unterläuft die Bestrebungen zur Standardisierung der IT-Ausstattung und stellt den im OrgErl ITSH definierten Landesstandard infrage. Hierdurch drohen nicht nur die mit der Einrichtung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle verbundenen Ziele zu scheitern. Es werden auch unnötig Ressourcen gebunden, die ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Beschaffungsabläufen entgegenstehen.

Die von Dataport monierten mangelnden Einwirkungsmöglichkeiten vermögen nicht zu überzeugen. Vielmehr hätte Dataport die AG Beschaffungscontrolling laufend über den für die IT-Bedarfsstellen beschafften Sonderbedarf informieren müssen, damit diese über mögliche Gegenmaßnahmen beraten und entscheiden kann.

Der CIO muss im Zusammenwirken mit Dataport, dem Zentralen IT-Management und der AG Beschaffungscontrolling dafür Sorge tragen, dass der

definierte Landesstandard eingehalten wird. Damit das durch die Standardisierung erzielbare Einsparpotenzial ausgeschöpft werden kann, ist es erforderlich, sowohl den IT-Sonderbedarf als auch den mit dessen Beschaffung verbundenen Personal- und Sachaufwand systematisch zurückzuführen. Hierfür bedarf es neben verbindlicher Vereinbarungen zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen vor allem eines abgestimmten und konsequenten Vorgehens gegenüber den betroffenen IT-Bedarfsstellen.

Das **Zentrale IT-Management** hat bestätigt, dass sowohl die Standardisierung der IT-Ausstattung als auch die Steuerung über den Warenkorb weiter zu vertiefen seien. Hierbei sei vorrangig zu prüfen, ob bzw. welcher Sonderbedarf künftig über den bestehenden Standard gedeckt oder ggf. neu als Standard definiert werden könne. Dennoch werde es unter bestimmten Voraussetzungen auch künftig erforderlich sein, Sonderbedarf außerhalb des von Dataport bereitgehaltenen Warenkorbs bzw. des betriebenen Shops zu beschaffen.

Dataport hat deutlich gemacht, dass im Bereich der Arbeitsplatz-Ausstattung bereits ein sehr hoher Grad an Standardisierung erreicht sei. Weitergehende Aktivitäten der Trägerländer zur weiteren Standardisierung des Warenkorbs sowie zur Reduzierung des Sonderbedarfs würden grundsätzlich begrüßt. Um die Reduzierung von Sonderbedarfen durch aussagekräftige Analysen unterstützen zu können, sei Dataport derzeit dabei, die Qualität der Stammdaten zu verbessern.

17.7 **Ordnungsmäßigkeit der IT-Beschaffung beim Zentralen IT-Management**

Im Rahmen der Prüfung wurde anhand einer Stichprobe untersucht, ob das Zentrale IT-Management die vergabe- und haushaltsrechtlichen Regelungen einhält.

Aus den einbezogenen Fällen wird deutlich, dass bei der Durchführung von Beschaffungsvorgängen und der Verausgabung von Finanzmitteln ein ordnungsgemäßer Zustand noch nicht erreicht ist:

- IT- und anderer Bedarf wurde unter Umgehung der bei Dataport sowie der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH)¹ eingerichteten Zentralen Beschaffungsstellen beschafft.
- Vergabevermerke waren häufig nicht vorhanden oder enthielten unvollständige bzw. unzutreffende vergaberechtliche Bezüge. Angaben wie z. B. die Vergabe- bzw. Verfahrensart, Ergebnisse von Markterkundun-

¹ Die GMSH ist gem. Nr. 2.2.1 i. V. m. Nr. 3 der Landesbeschaffungsordnung Zentrale Beschaffungsstelle und beschafft für sämtliche Landesbehörden die für deren Geschäftsbetrieb erforderlichen Bedarfe.

gen und Preisumfragen, die Zulässigkeit von Direktkauf oder Direktauftrag sowie zu Ausnahmen nach der Landesbeschaffungsordnung¹ waren häufig nicht vorhanden, nicht nachvollziehbar hergeleitet und zumeist nicht revisionssicher dokumentiert.

- Beschaffungen und die damit zusammenhängenden Ausgaben wurden ohne konkreten Nachweis der Erforderlichkeit und ohne Beachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchgeführt.

Bei der Beschaffung z. B. von Fernsehgeräten, Küchenmöbeln und -bedarf, Liegestühlen und Grillwagen ist künftig in besonderem Maße auf die Einhaltung der vergabe- und haushaltsrechtlichen Regelungen zu achten. Abweichungen hiervon sind auch bei einer besonderen Eilbedürftigkeit, vermeintlich preiswerteren Angeboten von externen Anbietern oder einem geringen Beschaffungswert nur in Ausnahmefällen und nur bei strikter Einhaltung der geltenden Regelungen und Dokumentationspflichten gerechtfertigt.

Das **Zentrale IT-Management** hat darauf hingewiesen, dass die vom LRH untersuchten Beschaffungsvorgänge dem Aufbau bzw. der Ausstattung der eigenen Liegenschaft dienen und mit den jeweiligen Referatsleitungen und der Abteilungsleitung abgestimmt worden seien. Preise und Beschaffungsmöglichkeiten seien in Zusammenarbeit mit Dataport bzw. der GMSH recherchiert worden. Das Zentrale IT-Management hat zugesagt, die Entscheidungsprozesse bei künftigen Beschaffungsvorgängen revisionssicher zu dokumentieren.

Der **LRH** erwartet, dass das Zentrale IT-Management die Prüfungserkenntnisse zum Anlass nimmt, um die eigene Beschaffungspraxis kritisch zu hinterfragen und weiter zu optimieren.

17.8 Umfang und Ordnungsmäßigkeit der IT-Beschaffung bei Dataport

Die von der Zentralen IT-Beschaffungsstelle durchgeführten Beschaffungsvorgänge bewegen sich trotz eines zu verzeichnenden Rückgangs seit Jahren auf einem hohen Niveau. Im Jahr 2019 wurden trotz des Shops und bestehender IT-Standardisierung insgesamt 560 Beschaffungsvorgänge für die Auftraggeber des Beschaffungsvertrags durchgeführt. Von denen entfielen allein 315 auf das Land Schleswig-Holstein. Hierdurch werden in erheblichem Umfang Ressourcen gebunden, die mit den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht in Einklang stehen.

¹ Landesbeschaffungsordnung Schleswig-Holstein, Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 11.01.2017, Amtsbl. Schl.-H. S. 246.

Der LRH hat bereits im Rahmen früherer Prüfungen deutlich gemacht, dass der Umfang der Beschaffungsvorgänge im Interesse einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung weiter zu begrenzen ist.

Dataport muss den Umfang der Beschaffungsvorgänge insbesondere durch die durchgehende Digitalisierung des Shops und die strikte Begrenzung des IT-Sonderbedarfs weiter reduzieren.

Die AG Beschaffungscontrolling muss die hierzu eingeleiteten Maßnahmen im Rahmen des Beschaffungs- bzw. Vertragscontrollings fortlaufend überwachen und zielgerichtet steuern.

Durch die Einrichtung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle sollte u. a. eine Wissensbündelung an einer Stelle und dadurch die Einhaltung und stringente Anwendung der vergaberechtlichen Regelungen sichergestellt werden. Auch wenn sich die Durchführung und Dokumentation der Beschaffungsvorgänge seit der letzten Prüfung des LRH weiter verbessert hat, bleibt dennoch einiges zu tun. Bei den in eine Stichprobe einbezogenen Beschaffungsvorgängen wurden folgende Mängel festgestellt:

- Rechtsquellen und Begründungen wurden teilweise unzutreffend angegeben.
- Erkenntnisse und Begründungen der IT-Bedarfsstellen wurden ohne nähere Überprüfung übernommen und den Beschaffungsvorgängen zugrunde gelegt.
- Möglichkeiten der Bedarfsbündelung wurden nicht immer genutzt.
- Einzelvergaben wurden trotz bestehender Rahmenverträge durchgeführt.

Dataport muss die aufgezeigten Mängel abstellen und darauf hinwirken, dass Fehlerquellen bereits vor deren Entstehung weitestgehend ausgeschlossen werden.

Das **Zentrale IT-Management** hat die Feststellungen des LRH bestätigt und ergänzend darauf hingewiesen, dass eine Bündelung von IT-Bedarfen wegen der damit verbundenen zeitlichen Verzögerungen in der Praxis häufig nicht umsetzbar sei. Es hat zugesagt, die Anregungen des LRH sowohl in der IT-Beauftragtenkonferenz als auch in der AG Beschaffungscontrolling zu behandeln.

Dataport hat zugesagt, die vom LRH festgestellten Mängel im Rahmen der Auftragsabarbeitung abzustellen und die Bearbeitungsqualität durch

ergänzende Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiter zu verbessern.

17.9 **Beschaffungs- und Vertragscontrolling**

Die für das Beschaffungs- bzw. Vertragscontrolling zuständige AG Beschaffungscontrolling hat Themen wie z. B. der Digitalisierung des Shops, der Reduzierung des IT-Sonderbedarfs sowie dem Umfang der Beschaffungsvorgänge bisher nicht den erforderlichen Stellenwert beigemessen. Dies wäre jedoch dringend erforderlich gewesen, da sich die vorgenannten Themen maßgeblich auf die Funktions- und Handlungsfähigkeit der Zentralen IT-Beschaffungsstelle auswirken.

Die AG Beschaffungscontrolling muss erkannten Handlungsbedarf künftig in Zielvereinbarungen operabel beschreiben und durch mess- und steuerbare Vorgaben weiter präzisieren. Die Erreichung der vereinbarten Ziele muss anschließend konsequent überwacht und zielgerichtet gesteuert werden.

18. Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen

Die Kosten- und Leistungsrechnung von Dataport weist Schwächen auf. Die internen Verrechnungssätze für Serviceleistungen sind veraltet und bilden die tatsächlichen Kosten nicht zutreffend ab. Hinzu kommt, dass nicht alle angefallenen Kosten auf die Produkte verteilt werden. Beides beeinträchtigt die Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung; kostenrechnerische Auswertungen sind dadurch weniger belastbar. Hier muss nachgesteuert werden.

Bei der Preiskalkulation ist nicht sichergestellt, dass die Preise in einem engen Verhältnis zu den Kosten stehen. In der Folge überrascht es nicht, dass einige Dataport-Produkte mit einem deutlichen Überschuss oder Defizit abschließen. Eine systematische Berichterstattung hierüber gegenüber dem Verwaltungsrat findet nicht statt.

Die Preiskalkulation sollte sich künftig stärker an den tatsächlichen Kosten orientieren. Wenn dennoch hohe Über- oder Unterdeckungen von Produkten auftreten, sollten diese transparent gemacht und ihre Ursachen im Verwaltungsrat diskutiert werden.

18.1 Kosten- und Leistungsrechnung ist wichtiges Steuerungsinstrument

Als öffentliches IT-Unternehmen mit umfangreichem Produktportfolio und einem Jahresumsatz von etwa 750 Mio. € (2019) wirtschaftet Dataport als Anstalt öffentlichen Rechts nach kaufmännischen Grundsätzen. Dies bedingt eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).

Die KLR ist ein wesentlicher Bestandteil des internen Rechnungswesens. Ihre Aufgabe ist es, Informationen zur Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Leistungserstellung zu liefern. Von Interesse ist, welche Kosten in den unterschiedlichen Bereichen des Unternehmens anfallen und wie sich diese Kosten den einzelnen Leistungen bzw. Produkten des Unternehmens zurechnen lassen.

Die detaillierte Kenntnis über die eigenen Kosten ist wiederum Voraussetzung für die Kalkulation kostendeckender Preise. Sie ermöglicht zudem, die Ergebnisse der einzelnen Produkte zu ermitteln und hieraus Handlungsbedarfe abzuleiten.

Der LRH hat das interne Rechnungswesen und insbesondere die KLR von Dataport dahingehend geprüft, inwieweit sie die o. g. Anforderungen erfüllen. Festzustellen ist, dass Dataport über eine KLR verfügt, die in Aufbau und Systematik zwar grundsätzlich geeignet ist, die für die Unternehmenszwecke notwendigen Informationen zu liefern. So ist die Kostenstellenstruktur angemessen, und es existieren definierte Regelungen zur Verrechnung innerbetrieblicher Leistungen. Zudem können über das Instrument der Kostenträger- und Produktergebnisrechnung prinzipiell Über- und Unterdeckungen einzelner Dataport-Produkte erkannt werden.

Schwächen in ihrer konkreten Ausgestaltung und im Umgang mit ihren Ergebnissen führen aber dazu, dass die KLR Dataports ihrer Aufgabe als wirtschaftliches Steuerungsinstrument derzeit nicht ausreichend gerecht wird.

18.2 **Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung muss verbessert werden**

Aus der KLR lassen sich nur dann die richtigen Schlussfolgerungen ziehen, wenn die im Unternehmen anfallenden Kosten auf nachvollziehbare Weise und möglichst vollständig auf einzelne Kostenträger bzw. Produkte verteilt werden. Dies ist bei Dataport nicht immer der Fall. Die Prüfung hat insbesondere die folgenden beiden Schwachstellen aufgezeigt:

- Viele Kosten sind einem Produkt nicht direkt zuordenbar. Dieses Problem wird in der KLR dadurch gelöst, dass die entsprechenden Kosten über interne Verrechnungsschlüssel auf die unterschiedlichen Produkte verteilt werden. Für technische Serviceleistungen (hierzu gehören u. a. Druck- und Speicherleistungen des Rechenzentrums) griff Dataport zum Prüfungszeitpunkt 2019/2020 auf veraltete Verrechnungssätze zurück. Diese wurden seit Jahren nicht auf Basis der tatsächlichen Kosten nachkalkuliert. Folge ist, dass die Verrechnung der entsprechenden Leistungen nicht auf zutreffenden Zahlen beruht. Dataport ist diese Problematik seit längerer Zeit bewusst und man ist seit 2017 bestrebt, die Verrechnungssätze der Serviceleistungen neu zu kalkulieren.
- Am Jahresende bleiben regelmäßig Kosten in substantieller Höhe auf Kostenstellen stehen. Das bedeutet, dass diese Kosten nicht auf die Produkte des Unternehmens verteilt werden. Einzelne Kostenstellen weisen aber auch Überdeckungen auf, das heißt, sie haben zu viele Kosten weiterverrechnet. Im Zeitraum 2014 bis 2018 wurden netto (Saldo aus Unter- und Überdeckungen) zwischen 22 und 32 Mio. € Kosten nicht auf die Produktebene weiterverrechnet. Dies entspricht

zwischen 4 und 6 % des Umsatzes. Die Ergebnisse auf Produktebene wurden dadurch verzerrt und in der Tendenz zu positiv ausgewiesen.

Dataport hat darauf verwiesen, dass sich die KLR bei den Verrechnungen auf planerische und kalkulatorische Werte beziehe. Der Verrechnungssatz werde für jede Kostenstelle auf Basis der Ist-Kosten des Vorjahres zuzüglich zu berücksichtigender Kostensteigerungen festgelegt. Veränderte Mengenabnahmen und/oder ungeplante Preisveränderungen führten zu Unter- oder Überschüssen auf den Kostenstellen.

Dass der interne Verrechnungssatz für Servicearten die Kosten nicht adäquat abbilde, resultiere aus einem Beschluss des Verwaltungsrats zur Refinanzierung der Kosten des Twin Data Rechenzentrums. Die Finanzierung der Rechenzentren sei mittlerweile abgeschlossen. Aktuell würden die Serviceleistungen neu kalkuliert, dadurch würden die Kosten transparenter.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Aussagekraft der KLR leidet, wenn Kostenstellen regelmäßig mit deutlichen Unterdeckungen abschließen. Die Bemühungen sollten verstärkt werden, die Kosten möglichst vollständig auf Produktebene zu verteilen. Dies könnte etwa über ergänzende Umlagen bei den Kostenstellen geschehen, die am Jahresende noch Kosten aufweisen.

Zudem ist die Neukalkulation der Verrechnungssätze für Serviceleistungen überfällig. Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass zum Teil bewusst höhere Verrechnungssätze festgelegt wurden, um die Refinanzierung der Rechenzentren zu sichern. Dies ist nun erfolgt. Jetzt muss die Neukalkulation zügig zum Abschluss gebracht und der Verwaltungsrat darüber unterrichtet werden.

18.3 **Preiskalkulation muss stärker an den Kosten ausgerichtet werden**

Dataport ist ein öffentliches Unternehmen, dessen Kunden vorwiegend die eigenen Träger (Länder und Kommunen) sind. Die Gewinnerzielung ist nicht Zweck des Unternehmens. Von daher verfolgt Dataport auch keine primär marktorientierte Preispolitik im Sinne einer Abschöpfung der maximalen Zahlungsbereitschaft der Kunden. Stattdessen gebieten es die o. g. Rahmenbedingungen, dass Dataport die Preise kostenorientiert kalkuliert. Dies schließt nicht aus, dass auch Aspekte wie der Vergleich mit den Preisen anderer Anbieter ihre Berücksichtigung finden. Ohne besondere Rechtfertigung sollten Produkte aus Sicht des LRH aber nicht dauerhaft deutlich unter- oder oberhalb der eigenen Kosten angeboten werden.

Die Prüfung hat gezeigt, dass das derzeitige System der Preiskalkulation bei Standardangeboten keinen durchgängig engen Bezug zwischen den Preisen und den zugrundeliegenden Kosten eines Produkts sicherstellt.

Direkte Material- und Sachkosten werden dabei zwar noch aus der Kostenrechnung übernommen. Bei der Bepreisung von Personal- und Serviceleistungen ist dies allerdings nicht mehr gegeben:

- Personalleistungen werden auf Grundlage externer Stundenpreise in Rechnung gestellt. Dabei wird der Preis nach Qualifikation der in Anspruch genommenen Leistungen differenziert. Diese Stundensätze beruhen aber nicht auf Daten der KLR. Denn intern ermittelt Dataport die Verrechnungssätze für Personalleistungen nach einem völlig anderen Schema. Dort wird für jede Kostenstelle ein individueller Verrechnungssatz auf Basis der tatsächlich angefallenen Kosten ermittelt und jährlich überprüft. Eine Unterscheidung nach Qualifikation gibt es hier nicht. Kosten und Preise für Personalleistungen werden damit nach grundlegend unterschiedlichen Herangehensweisen abgeleitet.

Die fehlende Verknüpfung zwischen den Kosten und den externen Preisen für Personalleistungen zeigt sich auch daran, dass die Preise nicht regelmäßig an veränderte Kostenstrukturen angepasst werden. Von 2009 bis 2018 blieben die externen Personalpreise unverändert. 2018 wurden sie dann pauschal um 3,6 % angehoben. Informationen, in welchem Verhältnis die neuen Preise zu den tatsächlichen Kosten stehen und ob aus kostenrechnerischer Sicht auch grundlegendere Anpassungen der Preisstruktur geboten sein könnten, enthielt die Verwaltungsratsvorlage zur Neukalkulation nicht.

- Auch bei den Serviceleistungen ist fraglich, ob deren Preise die tatsächlichen Kosten adäquat abbilden. Dies liegt schon allein daran, dass die KLR Dataports wie unter Tz. 18.2 dargestellt derzeit keine verlässlichen Daten zu den Kosten der Serviceleistungen liefert. Aktuell ergeben sich die Preise, indem die (veralteten) internen Verrechnungssätze mit unterschiedlichen Aufschlägen etwa für Unternehmensgemeinkosten versehen werden. Der LRH hält dies für nicht sachgerecht.

Zusammengefasst bedeutet das, dass die Preiskalkulation in mehreren Punkten losgelöst von den tatsächlichen Kosten erfolgt. Es existiert auch kein Mechanismus, der dafür sorgt, dass sich Kostenänderungen zeitnah in den verlangten Preisen widerspiegeln.

Dataport sollte diesen Mangel beheben und sicherstellen, dass ein regelmäßiger und belastbarer Abgleich zwischen den in Rechnung gestellten

externen Preisen und den dahinterstehenden Kosten möglich wird. Anpassungen externer Preise sollten auf einer soliden kostenrechnerischen Grundlage erfolgen. Dies schließt nicht aus, wie bisher Marktpreise anderer Anbieter als zusätzliches Kriterium für die Preisfindung heranzuziehen.

Dataport verweist darauf, dass die Preise generell auf der Basis der Kosten kalkuliert würden. Zusätzlich würden Risiko- und/oder Finanzierungsaufschläge erhoben. Die internen Verrechnungssätze dienen der Unternehmenssteuerung, der externe Preis hingegen der Erwirtschaftung von Umsätzen. Im Sinne des öffentlichen Handelns sei man gefordert, die Preise möglichst konstant zu halten bzw. zu senken. Daher seien Preissteigerungen nur selten möglich.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass Kosten und Preise auf einer vergleichbaren Grundlage ermittelt und in einem engeren Verhältnis zueinander stehen sollten.

18.4 **Produktergebnisse spiegeln die Schwächen in der Kosten- und Leistungsrechnung und der Preiskalkulation wider**

Die Produktergebnisrechnung von Dataport zeigt, dass sich bei mehreren Produkten auffällige und über einen längeren Zeitraum anhaltende Über- oder Unterdeckungen ergeben haben. Einige der Überschüsse oder Defizite waren auf Ungenauigkeiten in der KLR zurückzuführen. Das bedeutet, dass in die Produktergebnisse nicht alle relevanten Kosten oder Erträge eingeflossen waren, was die Ergebnisse verfälschte. Der LRH erwartet, dass diese Mängel behoben werden. Ansonsten kann die Produktergebnisrechnung ihre Funktion nicht erfüllen, ein realistisches Bild über den Erfolg der einzelnen Dataport-Produkte zu liefern.

In den übrigen Fällen unterstreichen die Ergebnisse, dass die Preise über einen längeren Zeitraum entweder nicht kostendeckend oder deutlich oberhalb der Kosten kalkuliert worden waren. Dies überrascht vor dem Hintergrund der unter Tz. 18.3 getroffenen Feststellungen zur Preiskalkulation nicht.

Im Ergebnis finanzieren damit die Überschüsse der gewinnbringenden Produkte die Defizite der Verlustbringer. Setzen sich die Kundengruppen für die jeweiligen Produkte unterschiedlich zusammen, führt dies auch zu Quersubventionierungen zwischen den Kunden bzw. Trägern Dataports. Auch wenn es hierfür im Einzelfall Gründe geben mag, muss hierüber zumindest eine größere Transparenz für den Verwaltungsrat als dem Kontrollorgan und damit für die Träger hergestellt werden.

Derzeit sind Auszüge aus der Produktergebnisrechnung nicht Gegenstand des standardisierten Berichtswesens gegenüber dem Verwaltungsrat. Der LRH erwartet, dass der Verwaltungsrat künftig regelmäßig über bedeutende Über- und Unterdeckungen von Produkten informiert wird und Quersubventionierungen transparent gemacht werden. Nur so kann gegengesteuert werden.

Im Sinne einer kostenorientierten Aufgabenerfüllung und Bepreisung sollte Dataport zudem Strategien entwickeln, wie mit dauerhaft stark defizitären Produkten umzugehen ist. Umgekehrt ist auch bei Produkten mit hohen Überschüssen zu prüfen, inwieweit die verlangten Preise angemessen sind und evtl. einer Anpassung bedürfen. Eine stärker an den Kosten orientierte Angebotskalkulation könnte hierbei eine wichtige Hilfestellung sein.

Dataport bestätigt die mehrjährigen Über- und Unterdeckungen einzelner Produkte. Ziel sei es, die Abweichungen zu minimieren. Dies werde u. a. dann erschwert, wenn Kunden keine Preiserhöhungen akzeptierten oder Produkte sich schlechter oder besser als erwartet durchsetzten. Es würden laufend Maßnahmen zur Reduzierung von Unter- oder Überschüssen geprüft und gegebenenfalls eingeleitet.

Das **Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Digitalisierungsministerium)** hat mitgeteilt, es unterstütze den Ansatz, dass der Verwaltungsrat über die Berichtsformate künftig auch kostenorientiert informiert werde und sich dadurch stärker in die Produkt- und Preisstrategien von Dataport einbringen und steuern könne. Es werde den Verwaltungsrat bitten, die Prüfungsergebnisse in einer der nächsten Verwaltungsratssitzungen zu besprechen und verstärkt Maßnahmen zu den Empfehlungen zu vereinbaren.

19. Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen

Die Europäische Union, der Bund und das Land stellen für den ökologischen Landbau in der Förderperiode 2014 bis 2020 insgesamt 97 Mio. € zur Verfügung. Zukünftig sollen die Fördermittel weiter steigen.

Die Fördermittel können sparsamer eingesetzt werden. Sie sollten sich an den tatsächlichen finanziellen Nachteilen der Ökobetriebe orientieren. Von einer Förderung ist abzusehen, wenn bereits eine Verpflichtung zur ökologischen Bewirtschaftung der Flächen besteht.

Mitnahmeeffekte von Ökobetrieben in anderen Förderprogrammen sollte das Landwirtschaftsministerium vermeiden.

19.1 Fördermittel auf das 2,6-Fache angestiegen

Die Europäische Union (EU), die Bundesrepublik Deutschland (Bund) und das Land Schleswig-Holstein verfolgen gemeinsam das Ziel, die ökologische Landbewirtschaftung auszuweiten. Dadurch sollen die Landwirtschaft gefördert sowie Anforderungen der Verbraucher und Umweltziele erfüllt werden. Zum Beispiel sollen Tierschutzstandards erhöht, der Klimawandel eingedämmt, Gewässer geschützt und die Artenvielfalt erhalten werden.

Die Förderung ist auf EU-Ebene in Art. 29 der sogenannten ELER-Verordnung¹ geregelt. Der Bund und das Land beteiligen sich auf Basis des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK-G).² Das Land führt die Fördermaßnahme durch. Hierfür hat es Förderrichtlinien erlassen.³

Die EU trägt 75 % der Fördermittel, der Bund 15 % und das Land 10 %. Soweit EU-Mittel aus den Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebsinhaber umgeschichtet werden können, finanziert das Land die Förderung auch zu 100 % aus EU-Mitteln.

¹ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER-VO) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, Amtsbl. EU Nr. L 347 vom 20.12.2013 S. 487.

² Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz - GAKG) vom 21.07.1988, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.10.2016, BGBl. I S. 2231.

³ Richtlinien für die Förderung ökologischer Anbauverfahren im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Förderrichtlinien Ökolandbau) vom 09.12.2014, Amtsbl. Schl.-H. S. 952, zuletzt geändert am 10.06.2020, Amtsbl. Schl.-H. S. 1037.

Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Landwirtschaftsministerium) hat zwischen 2014 und 2019 insgesamt 63 Mio. € an Fördermitteln für den Ökolandbau verausgabt. Bis zum Ende der Förderperiode rechnet es mit insgesamt 97 Mio. €.

2014 zahlte das Landwirtschaftsministerium 5,4 Mio. € an 380 Betriebsinhaber, die 29.700 Hektar (ha) bewirtschafteten. 2019 zahlte es bereits 14,2 Mio. € an 622 Betriebsinhaber, die 54.900 ha bewirtschafteten. Die aufgewendeten Fördermittel sind in diesem Zeitraum auf das 2,6-Fache angestiegen, die Anzahl der geförderten Betriebsinhaber auf das 1,6-Fache und der Umfang der geförderten Fläche auf das 1,9-Fache.

Hauptursache für diese Entwicklung ist der Anstieg der Fördersätze seit 2014 um 30 %: Während der ersten 2 Jahre der Umstellung auf eine ökologische Landbewirtschaftung ist die Förderung von 280 €/ha pro Jahr auf 364 €/ha pro Jahr angestiegen. Für die Beibehaltung dieser Bewirtschaftungsweise erhalten die Landwirte nun 234 €/ha pro Jahr anstatt 180 €/ha pro Jahr. Die Prämien in Schleswig-Holstein liegen im Bundesvergleich im oberen Viertel.

19.2 Fördermittel sparsamer einsetzen

Die Zahlungen an die Landwirte sollen dazu beitragen, die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtung zu decken.¹ Tatsächlich gehen die Zahlungen aber deutlich über die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste hinaus.

Das Johann Heinrich von Thünen-Institut vergleicht regelmäßig die wirtschaftliche Lage ökologischer und konventioneller Betriebe. Danach lag im Wirtschaftsjahr 2018/19 der Gewinn von Ökobetrieben um 172 €/ha höher als bei konventionellen Betrieben. Das Einkommen pro Arbeitskraft pro Jahr lag im Ökolandbau um 9.994 € über demjenigen des konventionellen Anbaus. Ohne Ökoprämie wäre das Einkommen pro Arbeitskraft um 1.968 € niedriger gewesen als bei konventionellen Betrieben.

Eine Ökoprämie ist also weiterhin notwendig, um die wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen. Die Unterschiede beim Gewinn und beim Einkommen unterstreichen jedoch den deutlichen wirtschaftlichen Anreiz zugunsten des Ökolandbaus: Die Ökoprämie gleicht die bestehenden Nachteile nicht nur aus, sondern erhöht die Einkommen deutlich. Hierdurch wird ein Anreiz gesetzt, in den Ökolandbau einzusteigen.

¹ Art 29 Abs. 4 ELER-VO.

Dieser finanzielle Anreiz sollte jedoch angemessen sein. Das Landwirtschaftsministerium muss regelmäßig kontrollieren, ob die Umweltziele, die mit dem Ökolandbau verfolgt werden, auch erreicht werden. Die bloße Einkommenssteigerung von Inhabern ökologischer Betriebe ist kein Ziel, das den Einsatz von Steuermitteln rechtfertigt.

Das **Landwirtschaftsministerium** ist der Auffassung die Zahlen des Thünen-Instituts zeigten lediglich, dass nur solche Betriebe auf ökologische Wirtschaftsweise umstellen würden, für die sich die Umstellung dauerhaft rechnen. Andere Betriebe würden nicht umstellen oder würden wieder ausscheiden und seien somit nicht in der Grundgesamtheit der vom Thünen-Institut untersuchten ökologischen Betriebe enthalten. Nach Berechnungen der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel würde der in Schleswig-Holstein gewährte Fördersatz nicht einmal die Hälfte der errechneten durchschnittlichen Einkommensnachteile ausgleichen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Das Gutachten der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel stammt aus dem Jahr 2014. Demgegenüber ermittelt das Thünen-Institut jährlich die Einkommensentwicklung ökologisch wirtschaftender Betriebe. Dabei werden die Einkommen von ökologisch wirtschaftenden Betrieben mit denen von vergleichbaren konventionell wirtschaftenden Betrieben verglichen. Da sich die regionale Verteilung und die Betriebsstrukturen im Ökolandbau teilweise deutlich von den Gegebenheiten in der konventionellen Landwirtschaft unterscheiden, sieht es das Thünen-Institut für die Analyse nicht als zielführend an, den Durchschnitt der Ökobetriebe mit dem Durchschnitt aller konventionellen Betriebe zu vergleichen.¹

Zukünftig will die EU-Kommission aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes den ökologischen Landbau auf 25 % der Flächen ausdehnen.² Auch das Landwirtschaftsministerium verfolgt das Ziel, bis 2030 den Ökolandbau von derzeit 6,6 % auf 15 % auszuweiten. Hierfür benötigt es mehr Fördermittel aus dem Landeshaushalt.³

Die Finanzplanung des Landes weist allerdings bis 2029 eine Deckungslücke von durchschnittlich 330 Mio. € jährlich aus. Bevor noch mehr Fördermittel für den Ökolandbau zur Verfügung gestellt werden, sollte die Landesregierung zunächst die vorhandenen Fördermittel sparsamer und zielgerichteter einsetzen. Bislang erhält die Mehrheit der ökologischen Betriebe, die Ackerbau und Rinderhaltung betreiben, einen einheitlichen För-

¹ <https://www.thuenen.de/de/bw/projekte/analyse-der-wirtschaftlichen-lage-oekologisch-wirtschaftender-betriebe/>.

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1548.

³ „Es braucht hohe Prämien“, Holsteinischer Courier vom 18.02.2021 S. A4.

dersatz pro Hektar. Die verschiedenen Feldnutzungen weisen jedoch unterschiedliche Kostenstrukturen auf. So bewirtschaften z. B. reine Weidebetriebe z. T. mehrere tausend Hektar große Flächen. Sie haben aufgrund ihres geringen Aufwands an Personal und Kapital i. d. R. nur geringe Betriebskosten. Sie erhalten jedoch den gleichen Fördersatz wie die kostenintensiveren Ökobetriebe, die mehr Personal, Gebäude und Maschinen für die Bewirtschaftung benötigen. Ein Ausgleich hoher ökologischer Produktionskosten ist bei Weidebetrieben nicht erforderlich, hier könnte also Geld umgeschichtet werden.

Das Landwirtschaftsministerium sollte sich dafür einsetzen, dass bei den Höhen der Förderprämien künftig zwischen Ackerbau und extensiver Grünlandwirtschaft differenziert wird.

Nach Auffassung des **Landwirtschaftsministeriums** ist die Zunahme der für den Ökolandbau eingesetzten Fördermittel auf das 2,6-Fache innerhalb von 5 Jahren ein gutes Signal, wenn auch immer noch nicht ausreichend. Um das europäische Ziel 25 % Ökolandbaufläche zu erreichen, müsse die Förderung weiter verstärkt werden. Es entspreche dem erklärten Ziel der Politik, mehr „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ einzusetzen. Mit 6,6 % habe der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche in Schleswig-Holstein im Jahr 2019 trotz der Erfolge der letzten Jahre immer noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 9,7 % gelegen. In diesem Kontext erscheine die Forderung des LRH, bei der Ökolandbauförderung Mittel einzusparen, anachronistisch.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Nach den Prüfungsfeststellungen zahlte das Landwirtschaftsministerium im Prüfungszeitraum nach Nordrhein-Westfalen mit die höchsten Prämien. Die für die Überkompensation aufgewendeten Fördermittel leisten keinen Beitrag zur Verbesserung von Natur und Umwelt durch den ökologischen Landbau, sondern erhöhen vor allem das Einkommen der Zuwendungsempfänger.

19.3 Weitere Förderprogramme für den Ökobereich

Das Landwirtschaftsministerium hat weitere spezielle Förderprogramme aufgelegt, mit denen die ökologische Wirtschaft gestärkt werden soll. So fördert es

- die Beratung ökologischer landwirtschaftlicher Betriebe,
- ein Netzwerk von Öko-Verbänden,
- die Verarbeitung von Ökoprodukten und
- Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage nach Ökoprodukten.

Hinzu kommen Förderprogramme wie die einzelbetriebliche Förderung oder der Vertragsnaturschutz, die allen landwirtschaftlichen Betrieben an-

geboten werden. Diese Programme können auch von den Öko-Betrieben in Anspruch genommen werden.

Aus diesen weiteren Programmen flossen 2019 2,1 Mio. € Fördermittel in den Öko-Bereich. Ihr Anteil beträgt 13 % des Gesamtfördervolumens von 16,3 Mio. €.

Weiterhin stehen den Ökobetrieben Förderprogramme offen, die das Landwirtschaftsministerium auch nicht-ökologischen Betrieben anbietet. Dazu gehören die einzelbetriebliche Förderung oder umweltfreundliche Anbauverfahren wie das Programm „Vielfältige Kulturen“. In der einzelbetrieblichen Förderung entfallen 66 % der Fördermittel auf Ökobetriebe, im Förderprogramm „Vielfältige Kulturen“ sind es 26 %.

6,6 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Schleswig-Holstein sind Ökobetriebe. Der überproportional hohe Anteil der Ökobetriebe an den Fördermitteln in der einzelbetrieblichen Förderung und dem Programm „Vielfältige Kulturen“ weist auf Mitnahmeeffekte hin. So können z. B. Ökobetriebe die Anforderungen an tierwohlgerichte Ställe in der einzelbetrieblichen Förderung leichter erfüllen als konventionelle Betriebe.

Das Landwirtschaftsministerium muss seine Förderprogramme mit dem Ziel umgestalten, Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Das **Landwirtschaftsministerium** erklärt dazu, Mitnahmeeffekte seien durch die bestehenden Regelungen soweit wie möglich ausgeschlossen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die Ökobetriebe erfüllen die Tier- und Naturschutzziele dieser Programme leichter als konventionelle Betriebe. Aufgrund der vorgeschriebenen ökologischen Standards decken sie den Förderzweck der weiteren Förderprogramme bereits überwiegend ab. Dies spricht für Mitnahmeeffekte.

19.4 **Rechtliche Verpflichtungen sind nicht förderfähig**

Die Förderung des ökologischen Landbaus darf nur für Verpflichtungen gewährt werden, die über bereits bestehende Verpflichtungen im EU-Recht oder im nationalen Recht hinausgehen.¹ Bestehen bereits rechtliche Verpflichtungen, müssen die betroffenen Flächen vollständig oder anteilig von der Förderung ausgeschlossen werden. Dabei werden die Förderbeträge für den Ökolandbau so berechnet, dass nur die über die rechtlichen

¹ Art. 29 Abs. 2 ELER-VO.

Verpflichtungen hinausgehenden, zusätzlichen Einkommensverluste berücksichtigt werden.

Diese Vorgabe der EU setzt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in den Fördergrundsätzen des GAK-Rahmenplans¹ um. Sie sind die Basis für die Förderrichtlinien des Landes. Weitere rechtliche Regelungen auf Landesebene können z. B. durch Naturschutzgebietsverordnungen, Naturschutzauflagen beim öffentlich finanziertem Landerwerb, Ausgleichs- oder Ökokonten-Flächen sowie privatrechtlich durch Pachtverträge getroffen werden. Dann dürfen landwirtschaftliche Flächen nur extensiv, d. h. ohne Einsatz von Dünger- und Pflanzenschutzmitteln, bewirtschaftet werden. Zum Teil ist auch eine ökologische Bewirtschaftung direkt vorgeschrieben.

Das Landwirtschaftsministerium legt die Fördergrundsätze des GAK-Rahmenplans in Abstimmung mit dem BMEL so aus, dass sie nur für öffentlich-rechtliche Regelungen, nicht aber für privatrechtliche Regelungen gelten. Daher fördert das Ministerium auch Betriebe in voller Höhe, die bereits aufgrund bestehender privatrechtlicher Verpflichtungen, z. B. aus Pachtverträgen oder ähnlichen Vertragsverhältnissen ökologischen Landbau betreiben.

Dies steht nicht im Einklang mit der Rahmenregelung der EU für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014 bis 2020² und dem Haushaltsrecht des Landes. Danach dürfen Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.³ Ist die ökologische Landbewirtschaftung bereits privatrechtlich festgelegt, entfällt damit der Zuwendungszweck „ökologischer Landbau“.

Das **Landwirtschaftsministerium** teilt diese Auffassung nicht. „Rechtlich vorgeschrieben“ und damit in der Anwendung für die Gesellschaft verbindlich seien Normen, die als gesetztes Recht von staatlichen oder überstaatlichen Gesetzgebungsorganen oder von satzunggebenden Körperschaften geschaffen werden. Der Begriff „rechtlich vorgeschrieben“ setze notwendigerweise ein Über- und Unterordnungsverhältnis voraus. Bei

¹ Fördergrundsätze GAK 2020-2023, Förderbereich 4, Ziff. 1.4 Abs. 4 der allgemeinen Bestimmungen; <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/laendliche-Regionen/Foerderung-des-laendlichen-Raumes/GAK/Foerderbereich4B.html>.

² Randnummer 66 i. V. m. Rdnr. 207 Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014 - 2020, Amtsbl. EU Nr. C 204 vom 01.07.2014 S. 1.

³ § 23 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.06.1992, zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz vom 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58.

Pachtverträgen zwischen Privatpersonen oder auch zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privatpersonen handle es sich dagegen stets um privatrechtliche Schuldverhältnisse, deren Inhalte zwischen Vertragsparteien gleichrangig vereinbart würden. Daher könne aus derartigen Vereinbarungen auch nicht die Notwendigkeit zur Verringerung der Zuwendungshöhe abgeleitet werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Meinung. Die Formulierung „rechtlich vorgeschrieben“ ist weiter gefasst als die Formulierung „öffentlich-rechtliche Vorgaben“. Zu dem Ziel, mehr ökologisch bewirtschaftete Flächen im Land zu erreichen, tragen auch entsprechende privatrechtliche Verpflichtungen bei.

Landwirtschaftsministerium und BMEL sollten in den Fördergrundsätzen des GAK-Rahmenplans klarstellen, dass auch privatrechtliche Regelungen zum vollständigen oder anteiligen Ausschluss der Förderung führen.

19.5 **Abzüge aus Kombinationsförderung richtig berechnen**

Das Förderprogramm für den ökologischen Landbau kann mit anderen Förderprogrammen zur Extensivierung der Landbewirtschaftung kombiniert werden - allerdings nur zu verminderten Fördersätzen. So sinkt z. B. bei dem Vertragsnaturschutz-Programm „Weidewirtschaft“ der Fördersatz um 170 €/ha, wenn der Betriebsinhaber gleichzeitig eine Förderung für die ökologische Landbewirtschaftung erhält.

Dauergrünland in Naturschutzgebieten, für das eine Mineraldüngung ausgeschlossen ist, erhält eine um 80 €/ha reduzierte Förderung. Diese reduzierte Förderung gilt auch für Kompensations-, Ökokontoflächen und auf weiteren Flächen mit vergleichbarem förderrechtlichen Status bestimmter Stiftungen. Für entsprechende Flächen von Naturschutzvereinen wird eine uneingeschränkte Förderung gewährt. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar. In beiden Fällen sollte eine reduzierte Förderung gewährt werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** erklärt, dass die Regelung über die reduzierte Förderung auch für entsprechende Flächen von Naturschutzvereinen angewandt werde. Allerdings hätten im Jahr 2020 Fehler im EDV-System dazu geführt, dass nicht alle relevanten Flächen korrekt identifiziert werden konnten. Das Landwirtschaftsministerium arbeite daran, dies für das Jahr 2021 und auch rückwirkend sicherzustellen.

Der LRH begrüßt die angestrebte Gleichbehandlung und regt eine Klarstellung in der Förderrichtlinie an.

Das Landwirtschaftsministerium hat die reduzierte Förderung für Dauergrünland in Naturschutzgebieten fehlerhaft berechnet. Es geht von einer Minderung des Fördersatzes um 80 €/ha aus. Tatsächlich wäre unter Berücksichtigung der Berechnungsmethode des Landwirtschaftsministeriums eine Minderung um 168 €/ha anzusetzen. Bei 1.875 ha Dauergrünland in Naturschutzgebieten werden somit 165.000 € pro Jahr zu viel verausgabt.

Das **Landwirtschaftsministerium** ist der Auffassung, dass der angewendete Fördersatz von 234 €/ha nur einen Teil der errechneten durchschnittlichen Einkommensnachteile ausgleiche. Daher dürfe auch der Abzug nur entsprechend dieses Anteils erfolgen. Es seien daher keine Mittel zu viel verausgabt worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Der wirtschaftliche Nachteil infolge des Verzichts auf Mineraldünger wird vollständig ausgeglichen und muss daher auch vollständig in Abzug gebracht werden.

Auch für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ökokontoflächen soll nur eine reduzierte Förderung gewährt werden. Das Land hat jedoch keine vollständige Übersicht über diese Flächen. Zwar gibt es ein elektronisches Verzeichnis für diese Flächen, es wird von den dafür zuständigen Kommunen jedoch nur unzureichend gepflegt.

Das Landwirtschaftsministerium muss zusammen mit den Kommunen eine automatisierte und lückenlose Kontrollierbarkeit dieser Flächen gewährleisten. Dafür muss es die erforderlichen Regelungen mit den Kommunen vereinbaren.

Das **Landwirtschaftsministerium** erklärt, dass das Land seine Möglichkeiten gegenüber den Kommunen, die das elektronische Verzeichnis pflegen, ausschöpfe. Zudem sei zu berücksichtigen, dass das fragliche Verzeichnis nicht mit dem Ziel angelegt worden sei, eine flächenscharfe Grundlage für die Förderung zu schaffen. Es werde daher geprüft, für die künftige Antragstellung zusätzlich eine Selbsterklärung der Antragsteller über Kompensationsflächen zu fordern, um die Zahlung förderrechtlich besser absichern zu können.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung. Eine Selbsterklärung wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung.

19.6 **Kontrollen des Ökolandbaus aufwendig, aber insgesamt zuverlässig**

Privatwirtschaftlich organisierte Kontrollstellen prüfen regelmäßig, ob die Ökobetriebe die ökologischen Produktionsvorschriften einhalten. Die Kon-

trollstellen werden vom BMEL zugelassen und von den Ländern überwacht.

Die Koordinierung zwischen dem BMEL, den Ländern, den Ökoverbänden und den Kontrollstellen ist arbeitsaufwendig. Ziele der Koordinierung sind die Gleichbehandlung der Betriebe bei Kontrollen und reibungslose länderübergreifende Verfahren insbesondere bei der Einfuhr von Ökoprodukten in die EU. Hier gibt es beim Einsatz digitaler Verfahren noch Verbesserungsbedarf.

Alle Beteiligten sollten darauf achten, den Verwaltungsaufwand nicht noch weiter zu erhöhen.

Das jährliche Gebührenaufkommen der 16 beliebigen Kontrollstellen in Schleswig-Holstein erreichte 2019 über 1,0 Mio. €. Zuständig für die Beleihung ist das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung (Verbraucherschutzministerium). Das Verbraucherschutzministerium räumt ein, dass die Gebührentarife nicht auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kostenermittlung festgelegt wurden. Auch fehlen Regelungen zu den Rahmenbedingungen der Beleihung oder sind unklar.

Das Verbraucherschutzministerium muss gewährleisten, dass für gleiche Sachverhalte gleiche Gebühren erhoben werden, und zwar unabhängig davon, welche Kontrollstelle die Amtshandlung vornimmt. Zu klären ist auch die Frage, ob und in welcher Höhe Gewinne durch Gebührenüberschüsse entstehen und wem diese zustehen - der Kontrollstelle oder dem Land.

Das **Verbraucherschutzministerium** weist darauf hin, dass es im Rahmen der Überarbeitung des allgemeinen Gebührentarifs plane, die vom LRH aufgezeigten Defizite hinsichtlich der Feststellung der Gebührenhöhe zu beseitigen. Zudem erarbeite es mit weiteren Bundesländern Vorschläge, die den Informationsaustausch und die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen erheblich beschleunigen werden.

Der **LRH** begrüßt diese Ansätze.

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

20. Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen

Viele kommunale Sportstätten sind nach wie vor sanierungsbedürftig. Um die Sanierung der Sportstätten voranzubringen, hat das Land die Kommunen von 2017 bis Anfang 2020 mit über 36 Mio. € unterstützt. Die meisten Kommunen haben die Förderungen insgesamt schnell und gut angenommen.

Mehr als die Hälfte der Fördermittel investierte das Land in Sport- und Kunstrasenplätze. Die weiteren Mittel flossen zu etwa gleichen Teilen in Sporthallen und Schwimmsportstätten.

Um sicherzustellen, dass die knappen Landesmittel wirtschaftlich und zielgerichtet eingesetzt werden, muss das Land eine wirksame Erfolgskontrolle implementieren.

Bei der Vergabe der Mittel sollte das Land künftig die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen berücksichtigen.

20.1 Sport erfüllt wichtige Funktionen - geeignete Sportstätten sind hierfür unerlässlich

Der Sport gilt als ein wesentlicher Bestandteil einer modernen Gesellschafts- und Sozialpolitik. Er hat eine bedeutsame gemeinwohlbezogene, soziale, wertevermittelnde, gesundheitliche und integrative Funktion. Bei Kindern und Jugendlichen fördert der Sport beispielsweise die Entwicklung grundlegender Fähigkeiten wie Kreativität sowie Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft.

Damit der Sport seine wichtigen Funktionen erfüllen kann, müssen vor Ort geeignete Sportinfrastrukturen vorhanden sein. Viele kommunale Sportstätten waren bzw. sind jedoch stark sanierungsbedürftig. Dies geht aus verschiedenen durch das Land in Auftrag gegebenen Erhebungen¹ hervor. Bau und Unterhaltung kommunaler Sportstätten liegen zwar ebenso wie die Finanzierung in der originären Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung. Aufgrund der großen Bedeutung des Sports besteht allerdings

¹ Sportstättenstatistik des Landes Schleswig-Holstein, Evaluation des Sanierungsstaus bei Sportstätten in den Kommunen und Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/1951 vom 03.06.2014 sowie Sonderheft zur Sportstättenenerhebung in Schleswig-Holstein im Dezember 2019, in: Sportentwicklungsplanung für Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 19/2395 vom 08.09.2020.

auch ein Landesinteresse an einer geeigneten Infrastruktur in den Kommunen. Aus diesem Grund hat sich das Land in den letzten Jahren verstärkt engagiert und die Kommunen bei der Sanierung ihrer Sportstätten unterstützt. Für die Förderung kommunaler Sportstätten hat es verschiedene Richtlinien erlassen.¹

Der LRH hat die Förderungen an die Kommunen durch das fachlich zuständige Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innenministerium) geprüft. Die Zahlenangaben umfassen jeweils einen Zeitraum von 2017 bis Februar 2020.

20.2 **Land engagiert sich verstärkt bei der Sanierung kommunaler Sportstätten**

Bis 2017 konzentrierte sich das Land ausschließlich auf die finanzielle Unterstützung der Sanierung kommunaler Schwimmsportstätten. 2018 erweiterte es die Fördermöglichkeiten auf Sanierungsmaßnahmen von Spielfeldern und Laufbahnen. Seit 2019 ermöglichte es schließlich die Förderung von Einfeld- und kleinen Zweifeldhallen aus Landesmitteln.

Finanziell stockte das Land seine Mittel von 2,75 Mio. € in 2017 auf 20,75 Mio. € in 2019 auf. Ab 2020 wurde die Förderung auf 2,75 Mio. € jährlich zurückgeführt. Gleichwohl sieht das Land die Förderung und Unterstützung der Kommunen bei der Sanierung von Sportstätten nach wie vor als wichtigen Aufgabenbereich an.² Dies zeigt sich auch in der durch das Land zugesagten Kofinanzierung des Bundesprogramms zur Sportstättenförderung im Kontext des Städtebaus.³

Das sukzessiv ausgeweitete Förderangebot des Landes wird zunehmend durch die Kommunen nachgefragt. So haben sich die Fördermittelanträge sowie das Antragsvolumen seit 2017 deutlich erhöht.

¹ Richtlinie über die Förderung von kommunalen Schwimmsportstätten in Schleswig-Holstein (Schwimmsportstättenförderrichtlinie) vom 18.02.2016, Amtsbl. Schl.-H. S. 2016, 194 ff., zuletzt geändert durch Bekanntmachung des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten vom 09.02.2017, IV 344, Amtsbl. Schl.-H. 2017, S. 326.

Richtlinie über die Förderung von kommunalen Spielfeldern und Laufbahnen in Schleswig-Holstein (Spielfeld- und Laufbahnförderrichtlinie) vom 01.09.2017, Amtsbl. Schl.-H. 2017, S. 1267 ff.

Richtlinie über die Förderung von kommunalen Sportstätten in Schleswig-Holstein (Sportstättenförderrichtlinie) vom 19.06.2018, Amtsbl. Schl.-H. 2018, S. 572 ff.

² Landtagsdrucksache 19/2395.

³ Landtagsdrucksache 19/2394.

Beantragte und verfügbare Fördermittel

Jahr	Anzahl Anträge	Antragsvolumina in Mio. €	Verfügbare Haushaltsmittel in Mio. €
2017	32	4,06	2,75
2018	84	9,70	10,50
2019	155	17,97	20,75
2020	119	17,90	5,22*

Tabelle 14: Beantragte und verfügbare Fördermittel

*inklusive Rest 2019

20.3 Land setzt Förderschwerpunkte bei Sport- und Kunstrasenplätzen

Das Innenministerium hat im Rahmen seiner Sportstättenförderung von 2017 bis Anfang 2020 Mittel im Umfang von etwa 36 Mio. € bewilligt. Hier von entfielen mit 41 % die meisten Fördermittel auf die Sanierung von Spielfeldern und Laufbahnen. Weitere 17 % der Mittel genehmigte das Land für die Errichtung von Kunstrasenplätzen. 22 % der Fördermittel gingen an Hallen und 20 % an Schwimmsportstätten:

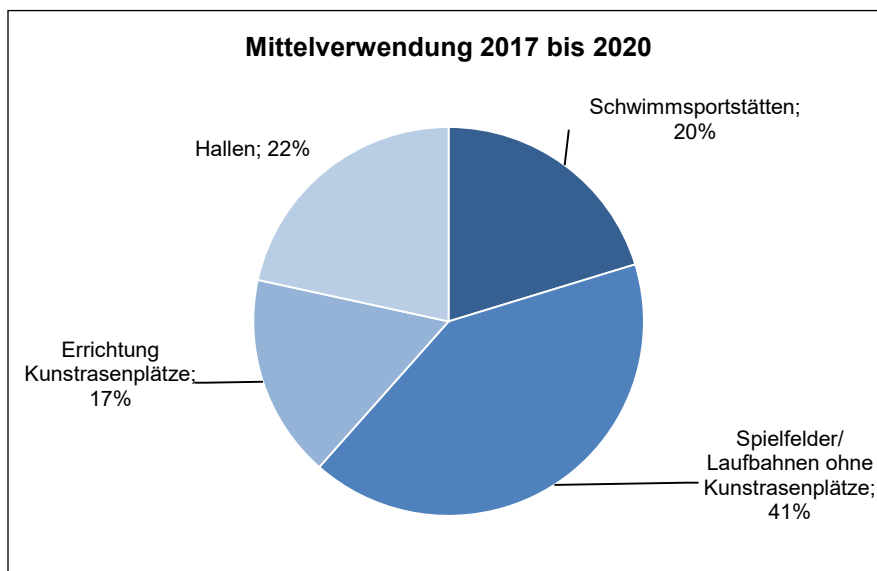


Abbildung 12: Mittelverwendung 2017 bis 2020

Quelle: LRH

20.4 Kiel, Neumünster und Lübeck beantragten vergleichsweise wenig Mittel

Die schleswig-holsteinischen Regionen haben von 2017 bis 2020 unterschiedlich stark an den Förderungen des Landes partizipiert:

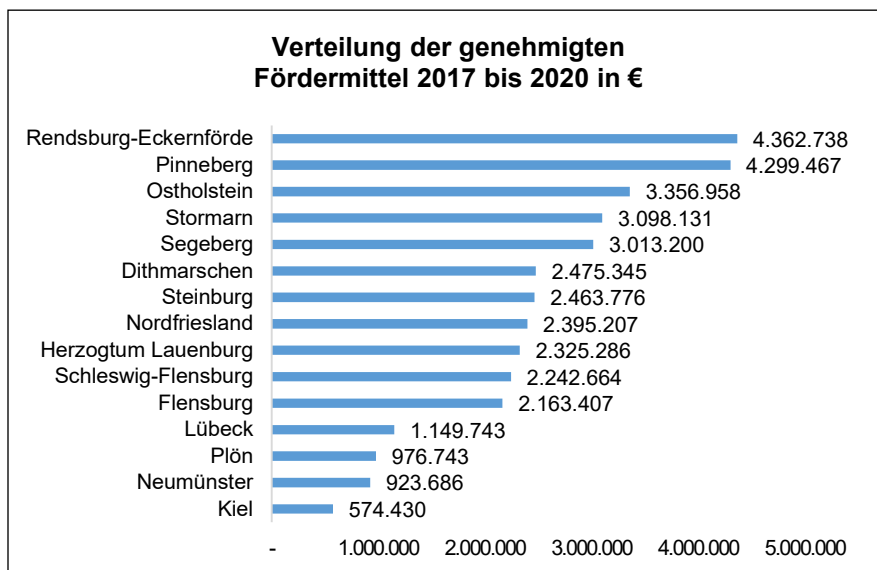


Abbildung 13: Verteilung der genehmigten Fördermittel 2017 bis 2020 in €

Quelle: LRH

Während die Kommunen der Kreise Ostholstein, Pinneberg und Rendsburg-Eckernförde im Betrachtungszeitraum mit 3,4 bis 4,4 Mio. € relativ viele Mittel aus der Sportstättenförderung des Landes erhalten haben, waren es im Kreis Plön sowie den kreisfreien Städten Kiel, Neumünster und Lübeck nur 0,6 bis 1,1 Mio. €.

Dabei hängt die Verteilung der Fördermittel entscheidend von der Antragslage ab. Dass sich gerade die genannten größeren kreisfreien Städte in der Vergangenheit damit schwertaten, entsprechende Anträge zu stellen, überrascht insbesondere vor dem Hintergrund positiver Haushaltsabschlüsse in den Jahren 2017 bis 2019. Zudem galten die Förderrichtlinien für alle Kommunen gleichermaßen und das Förderangebot des Landes wurde grundsätzlich gut und zunehmend durch die Kommunen angenommen.

Erstmals 2018 berücksichtigte das Innenministerium wegen zunächst knapper Mittel als zusätzliches Auswahlkriterium die bisherige regionale Verteilung der Fördermittel. Im weiteren Verlauf wurden die Mittel 2018 aufgestockt. 2020 rückte bei der Auswahl der Projekte der Aspekt der regionalen Verteilung erneut in den Fokus. Das Innenministerium bildete 2 Budgets, eines für die kreisfreien Städte und eines für die Kreise. Zudem

sollten jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt zumindest eine Förderung erhalten. Kreise, die bisher weniger stark von den Förderungen profitiert hatten, sollten darüber hinaus Vorrang vor Kreisen haben, die bereits vergleichsweise viele Mittel erhalten hatten.

Es ist nachvollziehbar, dass sich das Innenministerium nicht vorhalten lassen möchte, bestimmte Regionen zu bevorzugen oder zu vernachlässigen. Ein solcher Vorwurf wäre allerdings auch nicht gerechtfertigt. Denn mit etwa 78 % entfällt der größte Teil der bewilligten Fördermittel auf 2018 und 2019. In beiden Jahren standen so hohe Fördermittel zur Verfügung, dass alle richtlinienkonformen Anträge positiv beschieden werden konnten. Hieraus wird klar: Wenn einige Regionen zunächst stärker und andere schwächer von den Fördermitteln des Landes partizipierten, so ist das in erster Linie auf die entsprechende Antragslage zurückzuführen. Das heißt, einige Regionen waren bei der Fördermittelakquise offenbar aktiver als andere, setzten andere Prioritäten oder hatten keinen Bedarf. Jedenfalls liegen die Gründe für „fehlende“ Anträge in erster Linie bei den jeweiligen Kommunen und nicht beim Zuwendungsgeber.

20.5 **Land sollte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen bei der Fördermittelvergabe berücksichtigen und das Verfahren transparenter gestalten**

Das Innenministerium sollte die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen bei der Fördermittelvergabe berücksichtigen, anstatt in erster Linie auf eine gleichmäßige finanzielle Begünstigung der Regionen zu achten. So sollten finanzschwache Kommunen grundsätzlich vorrangig oder mit höheren Förderquoten als finanzstarke Kommunen bedacht werden. Dies kann auch dabei helfen, Mitnahmeeffekte zu vermeiden und sollte in der Förderrichtlinie entsprechend verankert werden.

In der Vergangenheit hat das Innenministerium weitere Kriterien bei seiner Auswahlentscheidung herangezogen. Dabei hat es sich in einem Auswahlgremium, bestehend aus Vertretern des Ministeriums, der kommunalen Landesverbände sowie der Sportverbände abgestimmt.

Um die Transparenz der Bewilligungsentscheidung für alle Seiten zu erhöhen, sollten diese weiteren Auswahlkriterien verbindlich festgelegt und die bestehende Förderrichtlinie hierzu entsprechend ergänzt werden.

Das Innenministerium sollte des Weiteren darauf achten, dass insbesondere bei den Kriterien, die auf subjektiven Einschätzungen und nicht auf objektiven Daten beruhen, die Begründungen im Einzelfall dargelegt und dokumentiert werden.

Das **Innenministerium** nimmt die Bemerkungen des LRH zum Anlass, das Kriterium der finanziellen Leistungsfähigkeit in Zukunft stärker zu berücksichtigen und primär in die Entscheidungsfindung mit aufzunehmen.

Der **LRH** empfiehlt, die Richtlinie entsprechend anzupassen und auch die sonstigen Auswahlkriterien mit aufzunehmen.

20.6 **Angemessenheit der Kosten gewährleisten**

Zu den wichtigsten Aufgaben des Innenministeriums als Zuwendungsgeber zählen die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob die beantragte Zuwendung notwendig und angemessen ist. Um eine solche Prüfung durchführen zu können, muss der Zuwendungsantrag alle zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Für die Bauvorhaben der Sportstättenförderung ist die baufachliche Prüfung der zuständigen bautechnischen Dienststelle oder des zuständigen Kreisbauamts eine wichtige Grundlage. Nur unterhalb eines Zuwendungsbetrags von 25.000 € und wenn eigenes technisches Personal oder ein Ingenieurbüro die Bauunterlagen erstellt hat, kann nach den geltenden Bestimmungen der LHO auf eine baufachliche Prüfung verzichtet werden.

In den Zuwendungsakten des Innenministeriums waren nur sporadisch Prüfberichte der bautechnischen Dienststellen vorhanden.

Das Innenministerium hat mitgeteilt, auf eine explizite Anforderung der Prüfberichte im Rahmen des Bewilligungsverfahrens verzichtet zu haben. Dabei verweist es auf sein besonderes Vertrauensverhältnis gegenüber den Kommunen sowie auf die Frage der Verhältnismäßigkeit. Die Kommunen würden im Antrag erklären, dass sie die entsprechende Richtlinie zur Kenntnis genommen und als verbindlich anerkannt haben. Ihnen sei daher bewusst, dass sie die bautechnische Dienststelle zu beteiligen hätten. Das Innenministerium geht ferner davon aus, dass die Erkenntnisse aus dem Prüfbericht hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit der Kosten durch die Kommunen im Zuwendungsantrag berücksichtigt würden. Zudem versichere die Kommune im Antrag, dass die getätigten Angaben richtig und vollständig seien. Dies könne die Kommune nach Auffassung des Innenministeriums schließlich erst nach Vorlage des Prüfberichts tun. Die zusätzliche Übersendung des Prüfberichts im Bewilligungsverfahren hält das Ministerium daher für nicht erforderlich.

In seinem Prüfvermerk für die Bewilligung bestätigt das Innenministerium grundsätzlich, die Antragsdaten hinsichtlich einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung geprüft zu haben sowie, dass die Zuwen-

derung sowohl notwendig als auch angemessen sei. Eine eigene Beurteilung auf Basis der Prüfung der bautechnischen Dienststelle hat das Innenministerium jedoch regelmäßig nicht durchgeführt.

Diese Vorgehensweise des Innenministeriums ist nicht ausreichend. Für die Beurteilung der Angemessenheit der Kosten bei der Bewilligung ist das Ministerium als Zuwendungsgeber zuständig. Diese Aufgabe kann nicht an den Zuwendungsempfänger „delegiert“ werden. Zudem zeigen mehrere Fälle, dass die Kommunen ihre Zuwendungsanträge gerade nicht von sich aus entsprechend der baufachlichen Prüfung korrigiert haben. Prüfberichte, die ohnehin vorhanden sein müssten, nicht zusammen mit den Anträgen beim Innenministerium einzureichen, stellt auch keine wesentliche Verwaltungsvereinfachung dar. Im Gegenteil: Es ist fahrlässig, wenn das Innenministerium per se auf die Vorlage der Prüfberichte verzichtet. Schließlich geben die Prüfberichte dem Innenministerium eine wichtige fachliche Einschätzung an die Hand. Auf deren Basis kann das Innenministerium eine eigene fundierte Entscheidung hinsichtlich der Angemessenheit der Kosten und somit auch der Zuwendungshöhe treffen. Bei der aktuellen Handhabung durch das Innenministerium besteht das Risiko, dass zu hohe Förderungen gewährt werden.

Das Innenministerium sollte mindestens bei größeren Bauvorhaben, z. B. ab einer Investitionssumme von über 100.000 €, auf die Vorlage der Prüfberichte bestehen. Ähnliche Vorgaben finden sich auch in anderen Richtlinien des Landes.¹ Für alle anderen Fälle sollten die Kommunen im Zuwendungsantrag explizit angeben müssen, dass die bautechnische Dienststelle gemäß LHO beteiligt wurde und die Angemessenheit der Kosten in der von ihnen beantragten Höhe festgestellt hat.

Das **Innenministerium** hat das Verfahren in Bezug auf die Berücksichtigung der baufachlichen Prüfungen angepasst. Diese sind nunmehr vom Antragsteller zwingend vorzulegen, werden geprüft, und erst dann erfolgt eine Bewilligung. Bei den sich bereits im Verfahren befindlichen Maßnahmen, prüft das Innenministerium bei der Verwendungsnachweisprüfung, ob eine baufachliche Prüfung vorliegt.

20.7 Wirksame Erfolgskontrolle sicherstellen

Bei der Sportstättenförderung des Landes ist gemäß Richtlinie ein vereinfachter Verwendungsnachweis zugelassen. Der zahlenmäßige Nachweis enthält lediglich kumulierte Angaben zu Einnahmen und Ausgaben im Zu-

¹ Vgl. Richtlinie zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes des Bundes zur energetischen Sanierung von Einrichtungen der Schulinfrastruktur, Amtsbl. Schl.-H. 2015, S. 1189 ff, Tz. 7.1.

sammenhang mit der Förderung. Das Innenministerium als Bewilligungsstelle hat die Verwendungsnachweise in einem 2-stufigen Verfahren zu prüfen. Zunächst erfolgt eine kursorische Prüfung auf Anhaltspunkte hinsichtlich möglicher Erstattungsansprüche, danach in einem zweiten Schritt eine vertiefte Prüfung, bei der auch stichprobenartig Belege anzufordern und örtliche Erhebungen durchzuführen sind.

Bisher hat das Innenministerium fast gänzlich auf eine vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise verzichtet. Zwar legten die Kommunen mehrfach unaufgefordert Beleglisten und Belege vor. Auf eigene Veranlassung hat das Innenministerium jedoch keine weiteren Unterlagen bei den Kommunen angefordert. Außerdem hat das Innenministerium bisher keinerlei örtliche Erhebungen durchgeführt.

Vertiefende Prüfungen durch die Bewilligungsbehörde sind jedoch nach der LHO erforderlich. Wichtige Informationen zur ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen können nur durch eine vertiefte Prüfung gewonnen werden, bei der auch stichprobenartig Belege anzufordern und örtliche Erhebungen durchzuführen sind.

Die aus Zuwendungsbescheid und Verwendungsnachweis gewonnenen Informationen sind jedoch nicht nur für die vorhabenbezogene Erfolgskontrolle relevant. Sie sind auch zur übergreifenden Erfolgsbeurteilung des Förderprogramms von großem Interesse.

Bisher hat das Innenministerium eine Erfolgskontrolle nicht implementiert. Auch in den nächsten Jahren wird die Nachfrage seitens der Kommunen nach finanzieller Unterstützung aus der Sportstättenförderung des Landes hoch sein. Das bedeutet, dass die jährlich durch das Land bereitgestellten Fördermittel nicht ausreichen werden, um alle Anträge positiv zu bescheiden. Daher wird das Innenministerium auch in Zukunft Priorisierungen vornehmen müssen. Dazu sollte es klare Ziele definieren und hieraus Maßnahmen zur Zielerreichung ableiten. Dabei könnte das Land beispielsweise festlegen, welche Sportstätten mit welcher Intensität vorrangig gefördert werden sollen. Entsprechend sind die Förderrichtlinien auszugestalten.

Gleichzeitig sollte das Innenministerium für eine übergreifende Erfolgskontrolle seiner Förderung auf die Ziele und Maßnahmen abgestimmte Kennzahlen bzw. Indikatoren festlegen, anhand derer der Erfolg des Förderprogramms beurteilt werden kann. Das könnten z. B. die Anzahl der Förderungen und Fördervolumen für Schwimmbäder, Freibäder, Kunstra-senplätze, sonstige Sportplätze, Leichtathletikanlagen, oder Sporthallen

sein. Diese Daten sollte das Innenministerium im Zuwendungsverfahren begleitend mit erheben.

Das **Innenministerium** hat mitgeteilt, dass es der Argumentation des LRH folgt.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21. Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen

In mehreren Fällen bestehen bei nicht-investiven Projekten Zweifel am tatsächlichen Förderbedarf. So wurde ein touristisches Monitoring- und Kennzahlensystem mit 350.000 € gefördert, für das das Wirtschaftsministerium keine Verwendung hat. Auch bei der Förderung von regionalen Tourismuskonzepten rät der LRH zu mehr Zurückhaltung.

Gelöst werden müssen zudem die strukturellen Probleme des Tourismus-Clusters Schleswig-Holstein. Bisher ist es nicht gelungen, private Tourismusunternehmen an der Finanzierung zu beteiligen. Viele der Aufgaben des Tourismus-Clusters überschneiden sich mit denen des Branchenverbands DEHOGA. Der LRH erwartet, dass die Aufgaben kritisch hinterfragt werden und die Finanzierungsproblematik angegangen wird.

21.1 Welche Förderbereiche wurden geprüft?

Maßnahmen zur Unterstützung und Verbesserung der touristischen Rahmenbedingungen sind ein zentraler Baustein der Wirtschafts- und Regionalpolitik der Landesregierung. In seiner Prüfung hat sich der LRH auf folgende Förderbereiche konzentriert:

- Förderung investiver touristischer Projekte,¹
- Förderung nicht-investiver touristischer Projekte,²
- Förderung des Tourismus-Clusters Schleswig-Holstein.³

Betrachtet wurden Projekte aus dem Zukunftsprogramm Wirtschaft und dem Landesprogramm Wirtschaft, die zwischen Januar 2007 und November 2019 bewilligt wurden. Diese umfassen ein Mittelvolumen von über 125 Mio. € bei einem Landesanteil von knapp 50 Mio. €. Finanziert wurden die Projekte aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regio-

¹ Vgl. Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung investiver touristischer Projekte sowie investiver Maßnahmen zur Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes, Amtsbl. Schl.-H. 2018 S. 600 ff. sowie die entsprechenden Vorgänger-Richtlinien.

² Vgl. Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung nicht-investiver touristischer Projekte sowie nicht-investiver Maßnahmen zur Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes, Amtsbl. Schl.-H. 2017 S. 1028 ff. sowie Vorgänger-Richtlinien.

³ Vgl. Richtlinie des Landes Schleswig-Holstein für die Gewährung von Zuwendungen zur Unterstützung von Kooperationsnetzwerken und Clustermanagements in Schleswig-Holstein, Amtsbl. Schl.-H. 2015 S. 1431 ff.

nenalen Wirtschaftsstruktur, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und ergänzenden Landesmitteln, davon

- 119,3 Mio. € für investive Projekte,
- 5,8 Mio. € für nicht-investive Projekte und
- 1,3 Mio. € für das Tourismus-Cluster.

Einzelbetriebliche Förderungen zugunsten des Hotel- und Gaststättengewerbes sowie die Finanzierung der Tourismusagentur Schleswig-Holstein wurden nicht geprüft.

21.2 Investive Förderungen - Positiver Gesamteindruck, aber Nachbesserungsbedarf bei der Erfolgskontrolle

Die geförderten touristischen Infrastrukturprojekte umfassen eine Vielzahl unterschiedlicher Bereiche. Die nachstehende Grafik liefert hierzu einen Überblick:

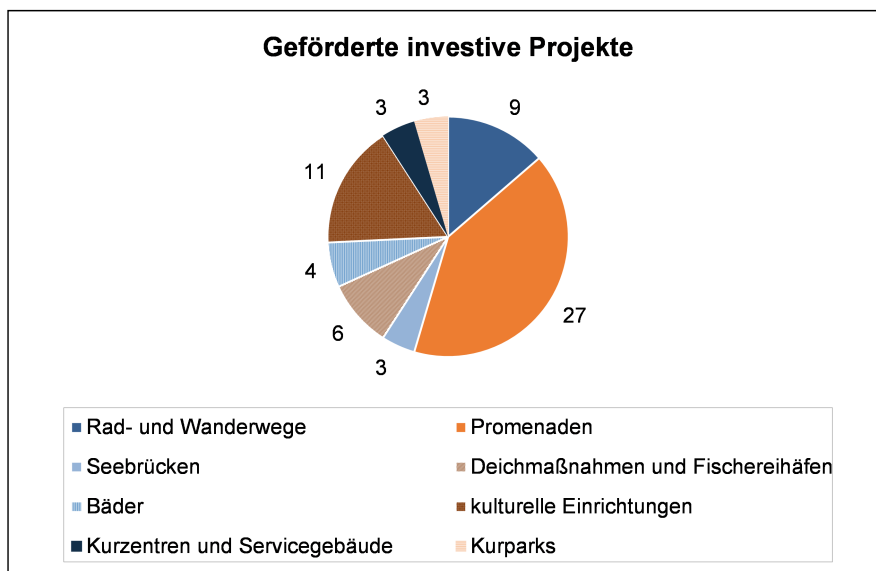


Abbildung 14: Geförderte investive Projekte

Quelle: LRH

Die Mittel wurden weit überwiegend richtlinienkonform ausgegeben und tragen dazu bei, die touristische Infrastruktur des Landes zu verbessern.

Folgender Fall wird vom LRH allerdings kritisiert: Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) hat von 2012 bis 2015 die Errichtung eines Museums mit gut 9 Mio. € gefördert. Im Zuge der Projektabwicklung durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) kam es zu massiven Problemen. Diese lagen darin begründet, dass der Projektträger seinen Mitwirkungspflichten aus der Förderung nur ungenügend nachgekommen ist. So wurden Um-

planungen des Bauprogramms verspätet oder gar nicht bei der IB.SH eingereicht, zahlreiche Vorlagefristen für Auszahlungsanträge und Verwendungsnachweis versäumt und Vergabeauflagen nicht eingehalten. Zwischenzeitlich wurde von der IB.SH daher ein Widerruf der Zuwendung erwogen. Bis zuletzt lag nach Auffassung der für die baufachliche Prüfung zuständigen Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) kein prüffähiger Verwendungsnachweis vor.

Aufgrund des nahenden Abschlusses der EFRE-Förderperiode bestand zeitlicher Druck, das Projekt dennoch abzurechnen. Um die eingeplanten EFRE-Gelder für das Projekt verausgaben zu können, ordnete das Wirtschaftsministerium schließlich eine Prüfung und Projektabrechnung „nach Aktenlage“ an.

Hierbei wurden die Möglichkeiten zur vollständigen Auszahlung der Fördermittel maximal ausgeschöpft. Zuvor noch nicht genehmigte Umplanungen und Mehrkosten wurden im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung anerkannt und somit Fördermittel nachbewilligt. Dies führte dazu, dass Förderkürzungen aufgrund der Vergabeverstöße ins Leere liefen und der Zuwendungsempfänger die ursprünglich bewilligte Fördersumme komplett ausgezahlt bekam.

Dies entspricht nicht dem Grundsatz eines wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes von Fördermitteln. Der LRH kritisiert diese Vorgehensweise und hält eine Prüfung auf Basis unvollständiger Unterlagen auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Zuwendungsempfängern für problematisch.

Das **Wirtschaftsministerium** hält die Kritik des LRH für nachvollziehbar und betont, ein geordnetes Verfahren sowohl bei der Prüfung der Umplanungen als auch des Verwendungsnachweises wäre wünschenswert gewesen. Vor dem Hintergrund des nahenden Endes der EFRE-Förderperiode habe man sich zwischen den Alternativen eines Förderwiderrufs und einer Prüfung ohne vollständige Unterlagen entscheiden müssen. Die Prüfung nach Aktenlage sei auch aus der Motivation heraus erfolgt, das kostenintensive und für den Tourismus bedeutsame Vorhaben nicht zu gefährden. Aufgrund der Deckelung des Förderbetrags habe man die Vorgehensweise ausnahmsweise für vertretbar gehalten. Es handele sich um einen absoluten Einzelfall, eine Prüfung nach Aktenlage dürfe „keine Schule“ machen.

Der **LRH** teilt die Einschätzung des Wirtschaftsministeriums, dass sich ähnliche Fälle nicht wiederholen sollten.

Optimierungspotenzial besteht zudem bei der Erfolgskontrolle. Dies betrifft insbesondere solche Projekte, die Einnahmen durch Eintrittsgelder o. Ä. erzielen sollen (z. B. Schwimmbäder, Museen, touristische Freizeiteinrichtungen). Für solche Projekte wird von den Zuwendungsempfängern im Vorfeld regelmäßig eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verlangt. Darin werden Besucherzahlen, Folgekosten und die betrieblichen Ergebnisse der Einrichtung prognostiziert.

Das Wirtschaftsministerium verzichtet darauf, sich im Nachgang der Förderung über die wirtschaftlichen Ergebnisse der Projekte unterrichten zu lassen. Auf Nachfrage des LRH konnte das Wirtschaftsministerium daher keine Einschätzung abgeben, ob sich die geförderten Projekte im Durchschnitt entsprechend der Prognosen entwickelt haben. Daraufhin hat der LRH bei 11 größeren Einnahmen schaffenden Projekten selbst Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung eingeholt. Festzustellen war, dass die tatsächlichen Ergebnisse teilweise deutlich von den ursprünglichen Prognosen abweichen. Trotz der im Betrachtungszeitraum überdurchschnittlich guten touristischen Rahmenbedingungen, verfehlten mehrere Projekte ihre Zielwerte signifikant.

Der LRH fordert das Wirtschaftsministerium auf, sich künftig stärker mit den Förderergebnissen auseinanderzusetzen. So ließen sich etwaige systematische Fehleinschätzungen hinsichtlich der Projekterwartungen identifizieren und entsprechende Schlussfolgerungen für die künftige Bewilligungspraxis ziehen.

Das **Wirtschaftsministerium** verweist darauf, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für Einnahme schaffende Projekte aufgrund von Vorgaben des EFRE und der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erstellt würden. Dass solche Betrachtungen Unsicherheitsfaktoren enthielten, sei unvermeidlich. Ein Abgleich der erwarteten und der tatsächlichen Ergebnisse sei nur von begrenzter Aussagekraft und für jede Einrichtung individuell zu bewerten. Generell sei eine Erfolgskontrolle touristischer Infrastrukturprojekte problematisch, da sich ein unmittelbarer Wirkungszusammenhang zur Förderung kaum darstellen lasse. Das Wirtschaftsministerium werde die Kritik aber aufgreifen und sich Gedanken über eine geeignete Methode der Erfolgskontrolle machen.

Der **LRH** ist sich der Probleme bei der Erfolgskontrolle bewusst, insbesondere wenn ein Kausalzusammenhang zwischen Förderung und touristischer Entwicklung abgeleitet werden soll. Er hält es aber für erforderlich, wo immer möglich aussagekräftige Indikatoren zum Projekterfolg zu erheben. Gerade bei Einnahme schaffenden Projekten ist dies mit vertretbarem Aufwand möglich, da beim Projektträger in der Regel Informationen über

Besucherzahlen und wirtschaftliche Ergebnisse der Einrichtungen vorliegen.

21.3 Nicht-investive Förderungen - Förderbedarf nicht immer gegeben

Die nicht-investiven Fördermaßnahmen teilen sich auf in regionale touristische Entwicklungskonzepte, Machbarkeitsstudien sowie themenspezifische Konzepte und Angebote für den schleswig-holsteinischen Tourismus (z. B. aus den Bereichen Nachhaltigkeit, Qualifizierung, Nachfragesteuerung).

Die Prüfung hat gezeigt, dass in mehreren Fällen Projekte gefördert wurden, bei denen Zweifel am Förderbedarf und/oder der Förderfähigkeit bestehen.

So hat das Wirtschaftsministerium mit 350.000 € ein kennzahlengestütztes IT-System zum Nachfragemonitoring gefördert. Dieses sollte nach Ablauf der Förderung als dauerhaftes Steuerungs- und Controlling-Instrument sowohl für einzelne Tourismusdestinationen als auch das Wirtschaftsministerium dienen.

Die in das Projekt gesetzten Erwartungen haben sich nicht erfüllt, weshalb es nicht weitergeführt wird. Das Wirtschaftsministerium hat angegeben, dass die erhobenen Daten für die eigene Arbeit nur von begrenztem Nutzen waren. Inwieweit die Projektergebnisse eventuell noch von anderen Institutionen genutzt würden, sei nicht bekannt.

Der LRH hatte sich bereits 2011 mit einem Vorgängerprojekt des Nachfragemonitorings auseinandergesetzt. Damals war u. a. eine Balanced Scorecard programmiert worden, die ebenfalls keine Verwendung fand.¹ Daraufhin hatte der LRH gefordert, keine zusätzlichen Module oder Erweiterungen mehr zu finanzieren.

Der LRH kritisiert, dass erneut Fördermittel für ein letzten Endes nicht benötigtes Controlling-Instrument ausgegeben wurden. Er bewertet die Förderung als unwirtschaftlich und fordert, keine weiteren Fördermittel mehr für vergleichbare touristische Informationssysteme zur Verfügung zu stellen.

Das **Wirtschaftsministerium** nennt als Gründe für die Einstellung des Projekts u. a., dass es nie zu einem ursprünglich geplanten tourismuspolitischen Bericht gekommen sei, der die Zahlen evtl. hätte nutzen können und dass für die Tourismusstrategie 2025 weniger Kennzahlen benötigt wurden als gedacht. Man komme zum gleichen Schluss wie der LRH; die Förderung vergleichbarer Projekte sei nicht geplant.

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 21.

Darüber hinaus hat das Wirtschaftsministerium zur Begleitung, Nachsteuerung und Kommunikation der „Tourismusstrategie Schleswig-Holstein 2025“ ein Umsetzungsmanagement eingerichtet. Ein privates Beratungsunternehmen erhielt zu diesem Zweck 2014 und 2015 Zuwendungsmittel von knapp 110.000 €. Das Unternehmen hatte zuvor maßgeblich an der Formulierung der Tourismusstrategie mitgewirkt und die Empfehlung für das Umsetzungsmanagement abgegeben.

Die Mittel hätten nicht als Zuwendung an das Beratungsunternehmen gezahlt werden dürfen. Es gehört zu den originären Aufgaben des Wirtschaftsministeriums, die Tourismusstrategie des Landes zu überwachen und bei Bedarf nachzusteuern. Naheliegender wäre daher gewesen, diese Aufgabe im Tourismusreferat zu verankern. Sofern aufgrund fehlenden Personals oder fehlender Expertise dennoch Unterstützungsleistungen benötigt werden, sind diese mittels wettbewerblicher Verfahren öffentlich zu vergeben. Dies ist nicht erfolgt. Stattdessen hat das Wirtschaftsministerium einen öffentlichen Auftrag zu einer Zuwendung umdeklariert, obwohl das Beratungsunternehmen lediglich ein kommerzielles Interesse an dem Projekt verfolgt und folglich auch keine eigenen Finanzierungsanteile beigesteuert hat.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, dass das Umsetzungsmanagement nach Meinung der an der Tourismusstrategie beteiligten Akteure zunächst bei einer neutralen Organisation, d. h. außerhalb des Wirtschaftsministeriums, aufgestellt werden sollte. Dem Wunsch sei auch aufgrund mangelnder eigener Ressourcen entsprochen worden, mittlerweile sei aber eine Verortung im Wirtschaftsministerium umgesetzt. Dass kein wettbewerbliches Verfahren durchgeführt worden sei, sei fehlerhaft gewesen.

Zu hinterfragen ist auch die Förderung regionaler touristischer Entwicklungskonzepte. Es ist Fördervoraussetzung für investive touristische Projekte, dass sich das Projekt in ein solches Entwicklungskonzept einfügt. Idee dahinter ist, dass der Infrastrukturbedarf einer Region anhand eines mit externer Hilfe erstellten Tourismuskonzepts hergeleitet wird und daran anschließend die passenden Infrastrukturprojekte entwickelt werden.

In der Förderpraxis erwies sich diese Idee oftmals als lebensfremd. In zahlreichen Fällen waren die Planungen für Infrastrukturprojekte bereits weit vorangeschritten, ehe mit den Arbeiten an dem Tourismuskonzept begonnen wurde. Die Konzepte wurden dann als eine Art nachträgliche oder begleitende Legitimationsgrundlage für entscheidungsreife Projekte herangezogen. In Einzelfällen wurden auch bereits fertiggestellte Tourismuskonzepte angepasst und um zunächst nicht aufgeführte Infrastrukturprojekte ergänzt, um die formalen Voraussetzungen für deren Förderung zu erfüllen.

Der LRH bezweifelt die Wirtschaftlichkeit der Förderung von Tourismuskonzepten, soweit diese vorwiegend als Mittel dienen, um weitere Projektförderungen beantragen zu können. Er rät daher davon ab, die Einbindung in ein Tourismuskonzept weiterhin als zwingende Fördervoraussetzung für investive Tourismusprojekte festzuschreiben.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, dass touristische Entwicklungskonzepte deutlich mehr umfassten als nur die Infrastrukturplanung einer Region. So dienten sie der Identifizierung und Entwicklung von Potenzialen, der touristischen Profilierung und der Vermarktung. Es lasse sich nicht vermeiden, dass zum Zeitpunkt einer Konzepterarbeitung bereits Projekte in Planung seien. Vor allem in der Anfangszeit der Förderung habe Unsicherheit bestanden, wie mit solchen Projekten umzugehen sei. Durch die Aufnahme als Fördervoraussetzung in die Richtlinien habe auch ein Anreiz gegeben werden sollen, Mitglied in einer lokalen Tourismusorganisation zu werden.

An den Notwendigkeiten und grundlegenden Zielsetzungen von Entwicklungskonzepten habe sich nichts geändert. Bei der Erarbeitung der Richtlinien für die neue Förderperiode würden sowohl der Umfang der Mindestinhalte der Konzepte als auch die Frage der Fördervoraussetzung für investive und nicht-investive Projekte überprüft und ggf. angepasst.

Der **LRH** erkennt die über die Infrastrukturentwicklung hinausgehenden Beweggründe einer Förderung von touristischen Entwicklungskonzepten an. Er bleibt bei seiner Empfehlung, investive Förderungen künftig nicht mehr von der Auflistung des Projekts in einem touristischen Entwicklungskonzept abhängig zu machen.

21.4 **Tourismus-Cluster - Keine Finanzierungsbereitschaft der Unternehmen**

Das Tourismus-Cluster Schleswig-Holstein ist ein Branchennetzwerk für alle Tourismusbetriebe und ihre Beschäftigten in Schleswig-Holstein. Es ist bei der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH angesiedelt und wird seit 2015 vom Wirtschaftsministerium mit bisher etwa 1,3 Mio. € gefördert. Die zweite Förderphase des Projekts wird im Sommer 2021 auslaufen. Eine weitere Verlängerung wird angestrebt.

Seine Hauptaufgabe sieht das Tourismus-Cluster darin, die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen der Tourismusbranche zu stärken. Hierfür bietet das Clustermanagement diverse Veranstaltungsformate und Beratungsangebote an. Themenschwerpunkte hat es insbesondere in den Bereichen Digitalisierung und Nachhaltigkeit gesetzt. Das Clustermanagement hat sich ein Netzwerk von Partnern aus der Touris-

musszene geschaffen, über deren Beiträge 25 % der Kosten des Tourismus-Clusters finanziert werden.

Trotz dieser grundsätzlichen Erfolge bei der Aufbauarbeit ist das Tourismus-Cluster mit mehreren strukturellen Problemen konfrontiert.

So erfüllt es nicht die Förderbedingungen für Clustermanagements. Schon zu Beginn fehlte es an dem geforderten klaren Bekenntnis von Wissenschaft und Wirtschaft zur finanziellen Beteiligung am Projekt. Besondere innovative Ansätze und Bezüge zu Forschungs- und Entwicklungsthemen stehen nicht im Mittelpunkt, weshalb statt einer EFRE-Beteiligung komplett auf Landesmittel zurückgegriffen werden muss. Zudem kommt das Projekt nicht mit der Regelförderquote von 50 % aus, sodass durchgehend 75 % der Kosten vom Land finanziert werden müssen. Eine solche Erhöhung der Förderquote ist nach der Richtlinie aber allenfalls in einer Anlaufphase von 3 Jahren zulässig. Gefördert wird damit dauerhaft auf Basis von Ausnahmegenehmigungen von Wirtschafts- und Finanzministerium.

Selbst die 25 %ige Eigenbeteiligung stammt im Wesentlichen nicht aus der Tourismuswirtschaft. Die Kofinanzierungsmittel werden fast vollständig von Tourismusorganisationen der Kommunen sowie Institutionen wie dem Tourismusverband Schleswig-Holstein und den Industrie- und Handelskammern beigesteuert. Der Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V. (DEHOGA) übernimmt hingegen aktuell nur gut 4.000 € pro Jahr. Darüber hinausgehende direkte Unternehmensbeiträge gibt es bisher praktisch nicht. Dies ist nicht etwa Corona-bedingt, sondern seit Beginn des Tourismus-Clusters 2015 der Fall.

Zudem richten sich die Aufgabenschwerpunkte stark an die Hotel- und Gastronomiebranche und überlappen sich mitunter deutlich mit denen des DEHOGA. Das Clustermanagement bietet beispielsweise diverse Beratungs- und Informationsangebote zu den Themen Nachhaltigkeit und Energieeffizienz sowie Digitalisierung für Hotels und Gaststätten an. Diese Themen werden aber auch bereits intensiv vom DEHOGA Bundesverband adressiert, teilweise unterstützt mit Fördermitteln des Bundes. Der LRH kann diesbezüglich keinen Mangel an gut aufbereiteten und allgemein zugänglichen Informationsmöglichkeiten erkennen. Daher ist zu hinterfragen, ob sich die geringe Zahlungsbereitschaft der Unternehmen nicht auch daraus erklärt, dass manche Angebote des Tourismus-Clusters am Bedarf der Branche vorbeigehen.

Vor diesem Hintergrund ist es verfehlt, die Förderung des Tourismus-Clusters im Sommer 2021 auf der bisherigen Grundlage und mit einer erneuten Ausnahmegenehmigung zu verlängern. Stattdessen muss sich das

Wirtschaftsministerium grundsätzlich mit den Zukunftsperspektiven auszu-einandersetzen.

Hierzu gehört zunächst, dass die Tätigkeitsschwerpunkte des Tourismus-Clusters mit Blick auf das landespolitische Interesse auf den Prüfstand gestellt werden. Aufgaben und Themen sind zu hinterfragen, wenn kein Marktversagen erkennbar ist, ein großes Eigeninteresse bei Unternehmen oder Verbänden vorliegt und bereits zahlreiche Akteure Angebote und Dienstleistungen zur Unterstützung der Tourismuswirtschaft auf den Weg gebracht haben.

Sollte ein überzeugendes Aufgabenportfolio gefunden und das Landesinteresse weiter bejaht werden, muss zusätzlich die Finanzierungsproblematik angegangen werden. Hierfür sollten frühere Überlegungen aus dem Wirtschaftsministerium aufgegriffen werden, nach denen unter der Bedingung einer stärkeren Beteiligung der Wirtschaft auch längerfristige bzw. institutionelle Fördermöglichkeiten für Clustermanagements ins Auge zu fassen sind. Dabei gilt: Die Hauptzielgruppe des Tourismus-Clusters sind die Unternehmen. Nur wenn sich diese über die rein ideelle Unterstützung des Projekts hinaus auch finanziell bekennen, kommt eine institutionalisierte Förderung infrage. Gelingt dies auf mittlere Frist nicht, darf auch die Einstellung des Projekts kein Tabu sein.

Das **Wirtschaftsministerium** führt aus, dass die Situation des Tourismus-Clusters, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung, vom LRH zutreffend dargestellt werde. Die mangelnde Zahlungsbereitschaft der Unternehmen liege u. a. daran, dass die Branchenstruktur sehr kleinteilig sei und sich die Unternehmen bereits an anderen Einrichtungen wie dem DEHOGA und den Industrie- und Handelskammern beteiligten. Die Unternehmen hätten zudem erst für die Themen des Clusters sensibilisiert werden müssen. Mittlerweile sei die Bereitschaft der Unternehmen gewachsen, sich künftig an den Kosten zu beteiligen, allerdings habe die Corona-Pandemie die Akquise-Bemühungen des Clustermanagements behindert.

Auch das Wirtschaftsministerium hält eine Abstimmung mit Angeboten des DEHOGA grundsätzlich für erforderlich. Es vertritt aber die Auffassung, dass eine Überschneidung mit Themen des DEHOGA Schleswig-Holstein nicht wesentlich erkennbar sei, da dieser sich als Arbeitgeber- und Lobbyverband sehe. Angebote des DEHOGA Bundesverbands seien zwar vorhanden, würden aber von den schleswig-holsteinischen Unternehmen offenbar nicht ausreichend angenommen. Es sei erforderlich, entsprechende Projekte persönlich und praxisnah in Schleswig-Holstein vorzustellen und Modellbetriebe vor Ort einzubinden. Dies könne vom DEHOGA Bundesverband nicht geleistet werden. Die Kritik des LRH werde aber aufgenom-

men, indem eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem DEHOGA und eine stärkere Profilierung der Aufgabenbereiche angestrebt werde.

Das Cluster sei fest in der „Tourismusstrategie Schleswig-Holstein 2025“ verankert und daher für eine weitere Projektphase vorgesehen. Über Möglichkeiten einer Verstetigung der Finanzierung werde nachgedacht.

Der **LRH** erwartet, dass es nicht bei Lippenbekenntnissen der Branche bleibt und der DEHOGA sowie die Unternehmen sich künftig in nennenswertem Umfang finanziell engagieren. Er bleibt bei seiner Feststellung, dass eine wiederholte Verlängerung der Projektförderung auf Basis von Ausnahmeregeln der falsche Weg ist.

22. „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt

Nachdem die Schleswig-Holsteinische Landesstraßeninfrastruktur über lange Zeit vernachlässigt wurde, hat seit 2014 ein Umdenken stattgefunden: Endlich wird mehr investiert, um den Substanzverfall aufzuhalten, abzubauen und die Landesstraßen wieder in einen guten Zustand zu versetzen.

Mithilfe von mehrjährigen Erhaltungsstrategien geht der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein die Erhaltung des maroden Landesstraßennetzes an. Bei der Umsetzung der Maßnahmen fehlen jedoch Vorgaben, um eine landesweit einheitliche Qualität und Lebensdauer sicherzustellen. Es fehlen ebenso einheitliche Vorgaben für Ingenieurbauwerke und Radwege.

Das Personal beim Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein ist bezogen auf die Straßenerhaltung nicht bedarfsgerecht verteilt.

22.1 Fehlentscheidungen und mangelnde Investitionen führten zum massiven Substanzverfall im ganzen Landesstraßennetz

Schlaglöcher, Risse, Absackungen und Tempolimits gehören noch immer für viele Verkehrsteilnehmer zum Alltag. Trotz der massiv gesteigerten Investitionen in den vergangenen Jahren sind noch immer viele Landesstraßen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Grund dafür sind die deutlich zu geringen Ausgaben für die Straßenunterhaltung in Schleswig-Holstein über viele Jahre.

Die Kenntnis des Straßenzustands stellt eine wesentliche Grundlage für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen und die Abschätzung des erforderlichen Erhaltungsbedarfs dar. Hierfür führt der für die Erhaltung der Landesstraßen zuständige Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV.SH) in turnusmäßigen Abständen von 4 Jahren eine Zustandserfassung und -bewertung des Landesstraßennetzes durch: Während 2013 noch 53,8 % der Landesstraßen in einem schlechten und sehr schlechten Zustand waren, waren es 2017 „nur“ noch 49,3 % des 3.672 km langen Netzes.

Auch Straßen besitzen nur eine begrenzte Lebensdauer. Sie müssen in regelmäßigen Abständen überprüft und die einzelnen (Asphalt-)Schichten und Straßenbestandteile wie Geh- und Radwege, Brücken, Entwässer-

rungsanlagen oder Markierungen, Schilder und Schutzplanken unterhalten, instandgesetzt oder erneuert werden. Der mangels ausreichender Investitionen über Jahrzehnte eingetretene Substanzverfall bei den Landesstraßen konnte bisher nicht abgebaut werden. Die landesweiten Investitionen in die Landesstraßen erreichten 2012 mit 5,1 Mio. € ihr Minimum. Durch dieses Vorgehen steht der Einsparung an Erhaltungsmitteln von 280 Mio. € seit 1990 ein tatsächlicher Werteverzehr mit einem Wiederherstellungsvolumen von über 900 Mio. € gegenüber. Der heutige schlechte Zustand der Landesstraßen spiegelt die Versäumnisse der vergangenen Jahre wider.

22.2 **Schleswig-Holstein im Bundesvergleich: Beim Zustand der Landesstraßen im Mittelfeld, bei den Investitionen an der Spitze**

Der LRH führte eine bundesweite Umfrage durch und verglich Netzlänge, Zustand und für die Landesstraßenerhaltung eingesetzte Finanzmittel der 13 Flächenländer. Schleswig-Holstein liegt mit seinem 3.672 km umfassenden Landesstraßennetz längenmäßig im unteren Drittel des Ländervergleichs.

Der Zustand der Landesstraßen ist in fast allen Bundesländern schlecht oder sehr schlecht: Bezogen auf den Substanzwert liegt der Anteil der schlechten und sehr schlechten Straßenabschnitte mit nur wenigen Ausnahmen (Niedersachsen, Thüringen) fast überall deutlich über 50 %. Schleswig-Holstein steht mit einem Anteil von 49,3 % besser da als die meisten anderen Länder (Stand 2017).

Positiv schlägt mittlerweile in Schleswig-Holstein die Höhe der eingesetzten Finanzmittel für die Landesstraßenerhaltung zu Buche: Kein anderes Bundesland hat seine jährlichen Erhaltungsmittel für die Landesstraßen so kontinuierlich gesteigert wie Schleswig-Holstein. Absolut betrachtet investieren große Flächenländer wie Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen oder Baden-Württemberg deutlich mehr in ihre Landesstraßen. Werden die Haushaltsmittel aber auf die Länge des Landesstraßennetzes bezogen, nimmt Schleswig-Holstein 2018 bundesweit den ersten Platz ein.

Seit 2014 wird in Schleswig-Holstein gegengesteuert und in die Landesstraßen investiert. Die Landesregierung sollte dies auch die nächsten Jahre fortführen, um den Standort Schleswig-Holstein zu sichern.

22.3 **Erhaltungsstrategien 2014 und 2019: Das Ziel ist klar definiert**

Der LBV.SH stellte auf Grundlage der Zustandserfassung und -bewertung 2013 erstmalig ein „Erhaltungsprogramm für 2014 bis 2017“¹ auf. Dieses enthielt insgesamt 52 Baumaßnahmen, von denen jedes Jahr zwischen 11 und 17 Maßnahmen umzusetzen waren. Jedem der LBV.SH-Standorte Flensburg, Rendsburg, Itzehoe, Lübeck und Kiel waren nach diesem Programm pro Jahr zwischen einer und 8 Landesstraßenmaßnahmen zugeordnet, die er vorzubereiten und zu bauen hatte.

Der LRH kommt zu dem Ergebnis, dass 41 von 52 Maßnahmen - wenn auch mit zeitlichen Verschiebungen - umgesetzt wurden. Abweichungen vom „Soll“ gab es bei 12 Maßnahmen, wobei davon 9 nur abschnittsweise umgesetzt wurden, 3 wurden nicht oder nicht nachhaltig erneuert. Nach Angaben des LBV.SH wurden in den 4 Jahren 312 km Landesstraßen bzw. 8,5 % des Netzes erneuert. Die reinen Baukosten hierfür beliefen sich laut Meldung des LBV.SH auf 111 Mio. €.

Nachdem das „Erhaltungsprogramm 2014 bis 2017“ ausgelaufen war und es 2018 noch kein gültiges Folgeprogramm gab, erarbeitete der LBV.SH Ende 2018 die „Landesstraßenerhaltungsstrategie 2019 bis 2030“.² Da die Landesregierung die finanzielle Ausstattung des LBV.SH zwischenzeitlich deutlich verbessert hat und für die Landesstraßenerhaltung seit 2018 einen jährlichen Betrag von 90 Mio. € zur Verfügung stellt, fällt dieses Programm erheblich umfangreicher aus: Es enthält 186 Landesstraßenmaßnahmen und sieht vor, in 4 Jahren eine Länge von ca. 950 km Landesstraßen zu sanieren. Dies entspricht einem Anteil von 26 % am gesamten Landesstraßennetz. 2014 bis 2017 waren es durchschnittlich 54,3 Mio. €.

Laut Angaben des LBV.SH wurden 2019 26 Maßnahmen mit einer Gesamtlänge von 116 km umgesetzt. Die Projekte sind noch nicht vollständig abgerechnet, sodass bisher keine Aussagen zu den reinen Baukosten vorliegen. Die Ist-Ausgaben 2019 aus dem Haushalt für Investitionen in Landesstraßen einschließlich der weiteren Kosten beliefen sich auf 85,3 Mio. €.

Mit diesen beiden Programmen ist das Ziel in der Landesstraßenerhaltung klar definiert. Es ermöglicht allen Beteiligten eine verlässliche, mittelfristige Planung und Baudurchführung. Auch die betroffenen Gemeinden können frühzeitig planen und die nötigen finanziellen Mittel in die kommunalen

¹ „Bericht zum Zustand der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2014“, Landtagsdrucksache 18/2066 vom 26.06.2014.

² „Strategie zur Entwicklung der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2019-2030“, Landtagsdrucksache 19/1034 vom 29.10.2018.

Haushalte einstellen, um ihre eigenen, in oder an der Straße befindlichen Anlagen (z. B. Schmutzwasserleitungen) zu überprüfen. Eine ggf. nötige Erneuerung kann dann, z. B. auch als Gemeinschaftsmaßnahme mit dem LBV.SH zusammen im Rahmen der anstehenden Straßenbaumaßnahme, rechtzeitig eingeplant werden.

22.4 **Die Umsetzung der Maßnahmen: Zu wenig Einheitlichkeit in der Planung und Baudurchführung führt zu unterschiedlichen Standards**

Grundlage der Prüfung war ein Erhebungsbogen, in den der LBV.SH die durchgeführten Landesstraßenmaßnahmen zwischen 2014 und 2019 mit Ausblick auf 2020 eintragen sollte. Der Erhebungsbogen enthielt Angaben zu insgesamt 122 Maßnahmen. Danach wurden in 6 Jahren an 570 km Landesstraßen (15,5 % des Netzes) Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt.

Jeder der 5 Standorte des LBV.SH verfolgt unterschiedliche Strategien bei der Umsetzung der Maßnahmen. Dies trifft einerseits z. B. auf den Umfang der durchgeführten Maßnahmen - ob oberflächliche Deckschichterneuerung oder tiefergehende grundhafte Erneuerung des gesamten Asphaltpakets - und die dadurch verursachten Kosten zu. Andererseits gibt es deutliche Unterschiede beim Anteil für externe Unterstützung durch Ingenieurbüros, sowohl für die Planung als auch die Baudurchführung.

Auf Grundlage des Erhebungsbogens wählte der LRH stichprobenartig je Standort und Jahr bis zu 2 Maßnahmen aus. In einem ersten Schritt betrachtete der LRH die Festlegung der Belastungsklasse, die u. a. von Verkehrsbelastung, Straßenkategorien oder Eigenschaften der Verkehrsflächen abhängt. Bei dem sich daraus ergebenden Mindestaufbau stellte der LRH in 4 von 5 Standorten viele Abweichungen und Fehler fest. Nur in einem Standort erfolgte die Berechnung der Bauklasse bei allen überprüften Maßnahmen korrekt.

Bei insgesamt 31 von 59 überprüften Maßnahmen war die Berechnung fehlerhaft (53 %). Bei 10 Maßnahmen (17 %) wurde nur ein Teilabschnitt der jeweiligen Maßnahme in der errechneten Bauklasse gebaut, wie nach den technischen Regeln erforderlich. Die übrigen 21 Maßnahmen waren unter- oder überdimensioniert (36 %). Eine Unterdimensionierung führt zu verringerten Nutzungsdauern, erfordert früher erste Instandsetzungsmaßnahmen und verursacht dadurch Mehrkosten. Überdimensionierungen verlangen dickere Asphaltsschichten und verursachen dadurch ebenfalls unnötige Kosten.

Grundsätzlich sollten möglichst lange, einheitliche Erneuerungsabschnitte gebildet werden. Für die Planung einer Erhaltungsmaßnahme ist außer-

dem die Bewertung des Alters, der strukturellen Substanz und Tragfähigkeit der vorhandenen Befestigung wichtig. Als Voraussetzung ist ein angemessenes Konzept mit einer ausreichenden Anzahl an Bohrkernen vorzusehen, damit der Bestand überhaupt adäquat beurteilt werden kann. Um die Eignung der zu überbauenden Schichten beurteilen zu können, sollten neben der optischen Beurteilung am Bohrkern z. B. auch chemische Analysen zur Abschätzung der Wiederverwendbarkeit des Ausbausphalts durchgeführt werden. Nur so kann abgeschätzt werden, ob die alten Schichten sich für eine weitere, langjährige Nutzung und Überbauung eignen. So wird sichergestellt, dass die angestrebte Nutzungsdauer für die Erhaltungsmaßnahme auch erreicht wird oder ob ggf. Kompensationsmaßnahmen erforderlich werden.

Ein Hauptziel der Prüfung war, Aussagen zur Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit des gewählten Erhaltungskonzepts für die einzelnen Maßnahmen zu treffen. So wurde in einem zweiten Schritt eine weitere Auswahl von 34 der 59 Vorhaben einer genaueren Betrachtung unterzogen. Dabei stellte sich heraus: Jeder Standort geht anders an die Planungsaufgabe heran und verfolgt unterschiedliche Strategien. In einigen Standorten wurde - im Sinne einer möglichst sparsamen Lösung - so viel wie möglich von der vorhandenen Straßenbefestigung wiederverwendet. Kurze Abschnitte mit unterschiedlichen Aufbauten wechselten sich ab. In anderen Standorten lag der Fokus darauf, möglichst einen Aufbau analog eines Neubaus nach Regelwerk und über einen langen Abschnitt hinweg herzustellen. Die Feststellungen hieraus werden nachfolgend dargestellt.

22.4.1 **Regelwerk nicht durchgängig beachtet**

Die Kritikpunkte des LRH im Hinblick auf die Umsetzung der Maßnahmen sind vielfältig: Die im Regelwerk geforderte „fundierte Untersuchung und Bewertung der strukturellen Substanz“ der vorhandenen Asphalt-schichten wurde nirgends vorgelegt, bei einigen Maßnahmen wurden einzelne Parameter untersucht. Meist wurden die alten Schichten jedoch nicht labor-technisch analysiert und trotz ihres fortgeschrittenen Alters und schlechten Zustands (z. B. fehlender Schichtenverbund, mangelnde Tragfähigkeit) mit neuem Asphalt überbaut. Bei anderen Maßnahmen bestand der vorhandene Straßenaufbau aus mehreren dünnen Asphalt(deck)schichten oder aus ungeeigneten Materialien. Obwohl diese die Anforderungen an einen dauerhaften Aufbau nicht (mehr) erfüllten, verblieben die Schichten ebenfalls in der Straße und wurden überbaut. Bei wiederum anderen Maßnahmen wurde die Dicke des vorhandenen frostsicheren Oberbaus nach Regelwerk unterschritten, aber im Rahmen der Erneuerungsmaßnahme auch nicht erhöht. An anderen Maßnahmen wurde, trotz des Wissens um die

Schadensursachen im Baugrund, nur eine Deckenerneuerung der obersten Schichten durchgeführt.

Unbestritten kann es manchmal wirtschaftlich sein, eine Maßnahme nur in kleinerem Umfang zu erneuern und damit „noch etwas über die Zeit zu retten“. Der LBV.SH argumentierte in diesem Zusammenhang, dass für wenig Mitteleinsatz eine „vorübergehende Sicherstellung der Verkehrssicherheit“ oder eine „kurzfristige Verlängerung des Lebenszyklus“ ermöglicht werden kann. Nach Feststellung des LRH waren diese „Sparmaßnahmen“ aber - im Verhältnis zu einer umfassenderen Erneuerung - sehr teuer und für ihren eigentlichen Zweck zu umfangreich.

Ein Teil der umgesetzten Bauweisen entspricht weder dem gültigen Regelwerk noch den heutigen Anforderungen an einen nachhaltigen Straßenaufbau. Sie erzeugten Kosten in Millionenhöhe, für deren Verwendung der LRH keine Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bescheinigen kann. Die Maßnahmen erfüllen nicht die Anforderungen zur dauerhaften Erhaltung. Sie werden trotz eines teilweise erheblichen Mitteleinsatzes ihre theoretische Lebensdauer nicht erreichen und früher als geplant weitere Baumaßnahmen erforderlich machen.

22.4.2 **Straßeninformationsbank nicht aktuell**

Nach Fertigstellung einer Maßnahme ist es wichtig, dass sie in der Straßeninformationsbank, die beim LBV.SH geführt wird, auch hinterlegt wird. Hierauf bauen weitere Anwendungen auf, die u. a. eine wichtige Rolle für die Erhaltungsplanung Landesstraßen und das entsprechende Bauprogramm spielen. Der LRH musste in seiner Prüfung feststellen, dass die Straßeninformationsbank vom LBV.SH nicht ausreichend gepflegt wird. Strukturierte Abläufe sind nur in einem Standort vorhanden. In den anderen 4 Standorten sind die Daten teilweise stark veraltet. Der LBV.SH greift damit für Ausschreibungen und die Erarbeitung einer langfristigen Erhaltungsplanung auf diese nicht aktualisierte Datengrundlage zurück. Somit sind Fehler vorprogrammiert.

Das **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium)** teilt mit, dass der LBV.SH begonnen habe, die Datengrundlagen zu verbessern. Die Umsetzung werde intensiv durch das Verkehrsministerium unterstützt und begleitet.

Der **LRH** weist noch einmal auf die Notwendigkeit einer aktuellen Straßeninformationsbank als Auskunftssystem für alle straßenbezogenen Daten hin.

22.4.3 **Einheitliches Konzept für Maßnahmen fehlt**

Auch wenn das Ziel durch die „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ klar umrissen ist, lässt die Ausgestaltung zu viel Spielraum: Der LRH stellt fest, dass der LBV.SH über kein einheitliches Konzept verfügt, wie eine Erhaltungsmaßnahme zu planen und umzusetzen ist. Auch wenn jede Maßnahme einen Einzelfall darstellt, für sich zu betrachten ist und eine Einzellösung erfordert, differiert die Wahl der Lösung sehr stark zwischen den Standorten und sogar zwischen den Bearbeitern. Die unterschiedliche Herangehensweise führt landesweit zu unterschiedlichen Standards und unterschiedlicher Qualität der Erhaltungsmaßnahmen. Hier muss der LBV.SH geregelte Verfahrensabläufe generieren, um einheitliche Standards einzuführen und um eine landesweit vergleichbare Vorgehensweise und Qualität in der Landesstraßenerneuerung sicherzustellen.

Das **Verkehrsministerium** hält die an den LBV.SH gerichteten Anmerkungen des LRH zur Einhaltung der Regelwerke als auch zum einheitlichen Vorgehen bei der Umsetzung der Erhaltungsmaßnahmen für nachvollziehbar und begründet. Im LBV.SH sei mit dem Dezernat 30 eine Organisationseinheit zur Grundlagenarbeit und Fachaufsicht eingerichtet worden, die die Zweckmäßigkeit der Sanierungsvarianten zukünftig sicherstellen solle. Das Verkehrsministerium werde im Rahmen seiner Fachaufsicht den Verbesserungsprozess des LBV.SH überwachen.

22.5 **Umsetzung eines integrierten Erhaltungskonzepts: Ein guter Ansatz, der nicht immer angewandt wird**

Der LBV.SH hat sich mit seiner „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ selbst dazu verpflichtet, ein „integriertes Erhaltungskonzept“ umzusetzen. Es sollen möglichst lange Abschnitte in einem Zuge erneuert und im Straßenverlauf befindliche Radwege, Ingenieurbauwerke und Ausstattungselemente wie Verkehrsschilder, Leitpfosten oder Schutzplanken etc. bei Bedarf mit erneuert oder instandgesetzt werden. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass ein gesamter Streckenzug danach lange Zeit nicht wieder „angefasst“ werden muss und die dadurch hervorgerufenen Verkehrsbeeinträchtigungen nur einmal Anwohner und Verkehrsteilnehmer belasten. Auch ergeben sich durch die Ausschreibung aller Leistungen in einem Vertrag meist günstigere Preise und die Anzahl der Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Auftragnehmern auf einer Baustelle werden reduziert bzw. in den Verantwortungsbereich des Hauptauftragnehmers verlagert.

22.5.1 Ingenieurbauwerke

Der LRH hat auch die aktuelle Bestandsdatenbank für die in der Baulast des Landes befindlichen 660 (Teil-)Bauwerke im Landesstraßennetz ausgewertet: Mit 73,5 % befindet sich ein Großteil der Bauwerke im Landesstraßennetz in einem mindestens befriedigenden Zustand, 23 % in einem ausreichenden und 3 % in einem nicht ausreichenden Bauwerkszustand. Kein Bauwerk befindet sich derzeit in einem ungenügenden Bauwerkszustand.

Im Rahmen der neuen „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ wird nunmehr das Ziel verfolgt, *„im Sinne eines optimierten Baustellenmanagements anstehende Erhaltungsmaßnahmen an Bauwerken möglichst im Zusammenhang mit den Fahrbahnerneuerungen“* umzusetzen. Hierfür wird - zusammen mit den Aufwendungen für Radwege und sonstige Anlagenteile - pro Jahr ein Budget von 20 Mio. € zur Verfügung gestellt. Eine enge Abstimmung zwischen Brücken- und Straßenbau ist hierfür zwingend erforderlich.

Im Ergebnis stellt der LRH jedoch fest, dass die Erhaltung der Ingenieurbauwerke oft nicht im Fokus stand und sich die durchgeführten Maßnahmen an den Brücken - wenn überhaupt - auf die Erneuerung des Fahrbahnbelags beschränkten. Die nötigen Abstimmungen blieben aus. In den meisten Fällen wurden die im Zuge der Baustrecke vorhandenen Bauwerke aus der Planung der Erneuerungsmaßnahme ausgenommen, auch wenn relevante Schäden vorhanden waren und mit verhältnismäßig geringem Aufwand hätten mit beseitigt werden können. Darunter waren auch verkehrssicherheitsrelevante Schäden. In anderen Fällen wurde eine Erhaltungsmaßnahme an einer betreffenden Brücke parallel durch einen anderen Auftragnehmer oder zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt. Nur ein Standort fiel in diesem Zusammenhang positiv auf, da er mehr Augenmerk auf seine Brücken legte und die Chance für eine Erneuerung im Rahmen der Straßenbaumaßnahme zumindest bei einigen Brückenbauwerken nutzte. Inwieweit hier eine Beseitigung der Schäden tatsächlich erfolgte, konnte anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen allerdings nicht festgestellt werden. Denn die zugehörige Pflege auch der Bauwerksdatenbank wurde nicht nur in diesem Standort, sondern zumeist auch in den anderen 4 Standorten des LBV.SH vernachlässigt.

Der LBV.SH selbst setzt sich im Rahmen seiner „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ das Ziel: *„Im Sinne eines optimierten Baustellenmanagements sollen anstehende Erhaltungsmaßnahmen an Bauwerken möglichst im Zusammenhang mit den Fahrbahnerneuerungen umgesetzt werden.“*

Das **Verkehrsministerium** teilt hierzu mit, dass der LBV.SH seine Ziele der koordinierten Erhaltungsplanung mit den verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen nur eingeschränkt berücksichtigen können. Es ergänzt, dass Bauwerkserhaltungsmaßnahmen innerhalb der Bauzeitfenster für die Fahrbahnsanierungsmaßnahmen ohnehin nicht hätten realisiert werden können.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass einzelne Schäden an Bauwerken, die vor allem die Verkehrssicherheit und Standsicherheit des Bauwerks beeinflussen, im Rahmen der Straßenbaumaßnahme mit wenig finanziellem Aufwand im Rahmen der Straßenbaumaßnahme mit abgearbeitet werden können und zukünftig auch abgearbeitet werden sollten.

22.5.2 Radwege

Nach Angaben des LBV.SH gibt es an schleswig-holsteinischen Landesstraßen 2.333 km Radwege, d. h. 64 % des schleswig-holsteinischen Landesstraßennetzes verfügen über einen Radweg. Ein flächendeckendes Zustandskataster der Radwege an Landesstraßen, vergleichbar mit der Zustandserfassung und -bewertung an Straßen, liegt nicht vor. Nach Einschätzungen des LBV.SH zeige der überwiegende Teil der Radwege an Landesstraßen aber sehr gute bis mittlere Gebrauchseigenschaften. Weniger als 25 % hätten ausreichende oder schlechte Gebrauchseigenschaften, die zu Einschränkungen im Fahrkomfort der Radfahrer führen (z. B. Absackungen oder Hebungen des Belags durch Wurzeln). Etwa 15 % des Radwegnetzes seien nach Aussage des LBV.SH sanierungsbedürftig. Hinzu kommt, dass Radwege oftmals nur über eine unzureichende Breite verfügen.

Die Ziele der baulichen Erhaltung bestehen bei den Radwegen, ähnlich wie bei Fahrbahnen, in der Gewährleistung einer angemessenen Verkehrssicherheit und Befahrbarkeit sowie in einer rechtzeitigen wirtschaftlichen Substanzerhaltung. Der Fahrkomfort auf Radwegen ist zu erhalten und die Anzahl der Unfälle weitestmöglich zu reduzieren. Auch für die Radwege gilt der Grundsatz: *„Im Sinne der koordinierten Erhaltungsplanung werden aus Effizienzgründen sanierungsbedürftige Radwege grundsätzlich im Zusammenhang mit den anstehenden Fahrbahnsanierungen durchgeführt.“*¹

Bei 35 der 59 näher betrachteten Maßnahmen wurden vorhandene Schäden an den Radwegen mit beseitigt. Die durchgeführten Erneuerungsmaßnahmen waren sehr vielfältig und reichten von der kostengünstigen

¹ „Strategie zur Entwicklung der Landesstraßen in Schleswig-Holstein 2019-2030“, Landtagsdrucksache 19/1034 vom 29.10.2018.

Erneuerung der obersten Asphaltsschicht bis hin zur vollständigen Erneuerung des gesamten Aufbaus. Nur bei einigen wenigen Maßnahmen wurden vorhandene Defizite wie ein zu schmaler Querschnitt oder eine ungünstige Linienführung durch kurze Neubauabschnitte beseitigt. Auch hinsichtlich der verwendeten Materialien gab es eine sehr große Bandbreite: Neben Asphalt kamen auch Betonpflaster, wasserdurchlässiges Pflaster oder eine wassergebundene Decke für die Radwegoberflächen zum Einsatz.

Ein großes Problem ist im Radwegebau allgegenwärtig: Die Bepflanzung entlang der Radwege. In den meisten Fällen stehen Bäume oder Knicks in zu geringem Abstand von der Radwegkante oder im Trennstreifen zwischen Radweg und Straße. Dementsprechend groß sind die Schäden durch Wurzelaufrüche an vielen Radwegen. An anderen Stellen wachsen innerhalb kürzester Zeit Gräser, Schachtelhalm, Schilf o. Ä. durch die neue Asphaltbefestigung, zerstören sie und lassen Wasser eindringen, was zu einer deutlich verringerten Lebensdauer (z. B. aufgrund von Frostschäden oder Ausspülungen) führt. Wassergebundene Radwege, bei denen Wurzelaufrüche durch die wasser- und luftdurchlässigen Eigenschaften der verwendeten Materialien vermieden werden können, fielen durch ihre mangelnde Unterhaltung oder durch Defizite im Hinblick auf die Verkehrssicherheit negativ auf.

Leider fehlte dem LBV.SH auch hier oftmals ein einheitliches Konzept, wie Radwege bei den vorhandenen Schadensbildern nachhaltig und langlebig erhalten werden können. Wie der LRH feststellen musste, waren bei einigen Maßnahmen bereits schon nach einer Nutzungszeit von nur ein oder 2 Jahren nach Abschluss der Instandsetzungsmaßnahmen die alten Schäden wieder vorhanden. Die Nutzung der Radwege war mit den gleichen Einschränkungen im Hinblick auf die Verkehrssicherheit verbunden wie zuvor. Warnschilder „Radwegschäden“ standen wieder, die aufgewendeten Haushaltsmittel sind in diesen Fällen sinnlos ausgegeben worden.

Der LBV.SH hat sich mit seiner „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“ dazu verpflichtet, ein „integriertes Erhaltungskonzept“ umzusetzen. Es sollten nicht nur Ingenieurbauwerke, sondern auch im Straßenverlauf befindliche Radwege mit erneuert werden.

Das **Verkehrsministerium** widerspricht den Ausführungen des LRH und gibt an, dass die Berücksichtigung von Radwegen im Erhaltungsprogramm nach einem einheitlichen Konzept erfolge. Es teilt mit, dass der LBV.SH durch zusätzlich bereitgestellte Mittel in die Lage versetzt worden sei, grundsätzlich jeden sanierungsbedürftigen Radweg in die Erhaltungsmaßnahme einzubeziehen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Seine Kritik bezieht sich nicht darauf, ob und wo eine Erhaltungsmaßnahme an Radwegen durchgeführt wird, sondern auf das fehlende Konzept zur einheitlichen Umsetzung.

22.6 **Die Personalverteilung beim LBV.SH: Falsche Prioritätensetzung erzeugt teilweise erhebliche Überlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

Mit der Umstrukturierung im Mai 2019 änderte der LBV.SH seine Organisationsstruktur, beendete das Niederlassungsmodell und führte ein Geschäftsbereichsmodell mit den 4 Geschäftsbereichen „Verwaltung, Service, Recht“, „Neubau, Um- und Ausbau“, „Erhaltung“ sowie „Betrieb Straßennetz Service“ ein. Die Zuordnung des Personals zu den künftigen Aufgabenfeldern nahm der LBV.SH weitgehend auf Grundlage der vorherigen Zuständigkeiten vor. Geschäftsprozessanalysen oder Organisationsuntersuchungen gingen der neuen Organisation nicht voraus. Hier wurde schnell deutlich, dass es in der neuen Struktur ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den beiden Geschäftsbereichen 2 „Neubau, Um- und Ausbau“ und 3 „Erhaltung“ gibt: Obwohl der Schwerpunkt der Aufgaben zweifelsfrei auf der Erhaltung des bestehenden Straßennetzes liegt und auch zukünftig liegen wird, spiegelt sich dieser Umstand nicht in der Personalverteilung des LBV.SH wider. Beide Geschäftsbereiche verfügen aktuell ungefähr über gleich viel Personal, die Hauptlast der anstehenden Aufgaben trägt aber der Geschäftsbereich 3. Hier muss der LBV.SH sein derzeitiges Handeln überdenken.

Durch die Einrichtung der Autobahn GmbH des Bundes hat der LBV.SH bereits zum 01.01.2020 die ersten 27 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Bund abgegeben. Zum 01.01.2021 sollten weitere 172 Personen wechseln. Ein Konzept, wie sich der LBV.SH mit seinen geänderten Aufgaben und seiner neuen Personalsituation aufstellen will, hatte er nicht. Der LBV.SH beklagte zwar, zur Erledigung seiner Aufgaben schon vor Abgabe des Personals an den Bund über zu wenig Personal zu verfügen. Wie groß die Stellenzahl sein muss, um seine Aufgaben zu bewältigen und wie diese bemessen werden kann, konnte er jedoch nicht mitteilen.

Das **Verkehrsministerium** gibt an, dass sich der Personalbemessungsansatz für den Geschäftsbereich 3 an seinem Budget von 175 Mio. € bemesse und dazu ein Vollzeitäquivalent pro 1,0 Mio. € Bauumsatz pro Jahr benötigt werde. Für den Geschäftsbereich 2 verweist das Verkehrsministerium auf den Bedarfsplan des Bundes, der einen Finanzbedarf für Schleswig-Holstein von 1,3 Mrd. € für Bundesautobahnen und 212 Mio. € für Bundesstraßen bis 2023 vorsehe.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Personalverteilung zwischen den Geschäftsbereichen 2 und 3 nicht bedarfsgerecht ist.

23. Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig

2019 fuhren 12,1 Millionen Lastkraftwagen über die Straßen Schleswig-Holsteins und transportierten dabei 102 Millionen Tonnen Güter. Die Anzahl der Fahrten stieg von 2011 bis 2019 um 24,1 % und die Beförderungsmenge um 26,2 %.

Der Schwerverkehr - hauptsächlich die überladenen Transporte über 40 Tonnen Gesamtgewicht - belasten und schädigen vor allem Straßen und Brücken nachhaltig. Diesem Verhalten muss mit verstärktem Technikeinsatz, deutlich höherer Kontrolldichte und rechtlichen Werkzeugen, wie der konsequenten Anwendung der Gewinnabschöpfung, begegnet werden. Nur so kann dem stark steigenden Verschleiß der Straßen entgegengewirkt werden und lassen sich Beiträge für die ständig steigenden Unterhaltungskosten des Straßennetzes erzielen.

Kontrolliert wird u. a. die Einhaltung der zulässigen Achslast von 40 Tonnen bei Fahrzeugkombinationen mit mehr als 4 Achsen. Die Zahl der festgestellten Verstöße hiergegen waren hoch.

Die Landespolizei kontrollierte 2019 im Rahmen der spezialisierten Verkehrsüberwachung 27.821 Fahrzeuge des gewerblichen Güter- und Personenverkehrs. Das sind gerade einmal 0,2 % aller Fahrten. Die Kontrollen müssen auch durch das Bundesamt für Güterverkehr ausgeweitet werden.

23.1 Schwerverkehr hat erheblich zugenommen

In Schleswig-Holstein verlaufen 535 km Autobahnen, 1.556 km Bundesstraßen, 3.670 km Landes- und 4.127 km Kreisstraßen. Über dieses Straßennetz fuhren 2019 12,1 Millionen deutsche und europäische Lastkraftwagen (Lkw) und transportierten 102,1 Millionen Tonnen Güter.

Die folgende Abbildung zeigt die Jahresdaten über das Verkehrsaufkommen 2019. Sie enthält die Anzahl der Fahrten, die insgesamt zurückgelegte Entfernung, das transportierte Gütergewicht und die Beförderungsleistung in Tonnen pro Kilometer getrennt für deutsche und ausländische Fahrzeuge.

Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein

	Fahrten in 1.000	Entfernung in 1.000 km *	Gütergewicht in 1.000 t	leistung in Mio. tkm
Fahrten innerhalb SH	10.268	405.627	75.034	3.143
Einfahrten SH	487	290.197	6.424	3.447
Ausfahrten SH	394	220.690	5.413	3.188
Durchfahrten SH	998	1.450.745	15.231	18.870
insgesamt	12.147	2.367.259	102.103	28.648
Deutsche Fahrzeuge	10.534	516.916	78.855	4.770
Ausländ. Fahrzeuge	1.613	1.850.343	23.248	21.604

Abbildung 15: Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein

* Jahresfahrleistung: zurückgelegte Gesamtkilometer vom Start zum Ziel, innerhalb des Jahres 2019.

tkm = Beförderungsleistung in Tonnen pro Kilometer

Quelle: Kraftfahrtbundesamt

Nach den Jahresdaten des Kraftfahrtbundesamtes für 2011 bis 2019 stieg die Anzahl der Fahrten in Schleswig-Holstein um 24,1 % und die Beförderungsmenge um 26,2 % an. Damit zeigt sich der Trend vom wachsenden Verkehrsaufkommen in Deutschland auch in Schleswig-Holstein. Das Verkehrsaufkommen durch Lkw nimmt stetig zu, nicht nur, weil viele Güter im Land transportiert werden, sondern auch, weil der Transitverkehr steigt.

Aus den Jahresdaten ermittelte das Kraftfahrtbundesamt die von deutschen Güterkraftfahrzeugen transportierten Güterarten in Schleswig-Holstein. Die beförderte Gütermenge lag 2019 insgesamt bei 78,86 Millionen Tonnen. „Erze, Steine und Erden, sonstige Bergbauerzeugnisse“ wurden mit Abstand am häufigsten in Schleswig-Holstein transportiert. Allein von deutschen Lkw wurden 2019 hiervon 27,20 Millionen Tonnen befördert. Mit großem Abstand folgen „Sonstige Mineralerzeugnisse (Glas, Zement, Gips etc.)“ mit 9,86 Millionen Tonnen und „Nahrungs- und Genussmittel“ mit 8,15 Millionen Tonnen. Danach folgen „Sekundärstoffe, Abfälle“ mit 6,49 Millionen Tonnen.

23.2 Überladungen führen zu erhöhtem Verschleiß

Für Planung, Entwurf, Bau und Erhalt von Straßen existiert in Deutschland eine Vielzahl technischer Anleitungen. Ziel dieser Regelwerke ist es u. a., das technische Produkt „Straße“ auf die voraussichtlichen Anforderungen abzustimmen. Hierzu zählen die Verkehrsmenge sowie die physikalische Belastung des Straßenkörpers durch die einzelnen Fahrzeuge.

Die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO)¹ regelt in § 34 die zulässigen Achslasten sowie die Gesamtgewichte für Fahrzeuge, die am öffentlichen Verkehr teilnehmen. Grundsätzlich beträgt die maximale Achslast 10 Tonnen und das Höchstgewicht 40 Tonnen. Überladene Lkw sind Fahrzeuge, die die höchstzulässigen Werte überschreiten. Überschreitungen können an einer oder mehreren Achsen auftreten und sich auf Teilgewichte und/oder das Gesamtgewicht des Fahrzeugs beziehen.

Eine Lkw-Achse mit 10 Tonnen Gewicht beansprucht die Straße genauso wie 10.000 Pkw-Achsen mit je einer Tonne Gewicht. Dieser Zusammenhang geht auf das sogenannte Vierte-Potenz-Gesetz² zurück. Das Gesetz besagt, dass die Belastung einer Straße durch ein Fahrzeug umso größer ist, je höher seine jeweiligen Achslasten sind. Nach Testergebnissen wächst die Schädigung der Straßenoberfläche mit zunehmenden Achslasten exponentiell. Dies führt dazu, dass eine Überschreitung der maximalen Achslast um 10 % zu einer um bis zu 46 % höheren Straßenschädigung führt; bei einer Überschreitung um 20 % wird die Straßenschädigung doppelt so groß (107 %).

Die folgende Abbildung verdeutlicht diese Zusammenhänge:

Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts

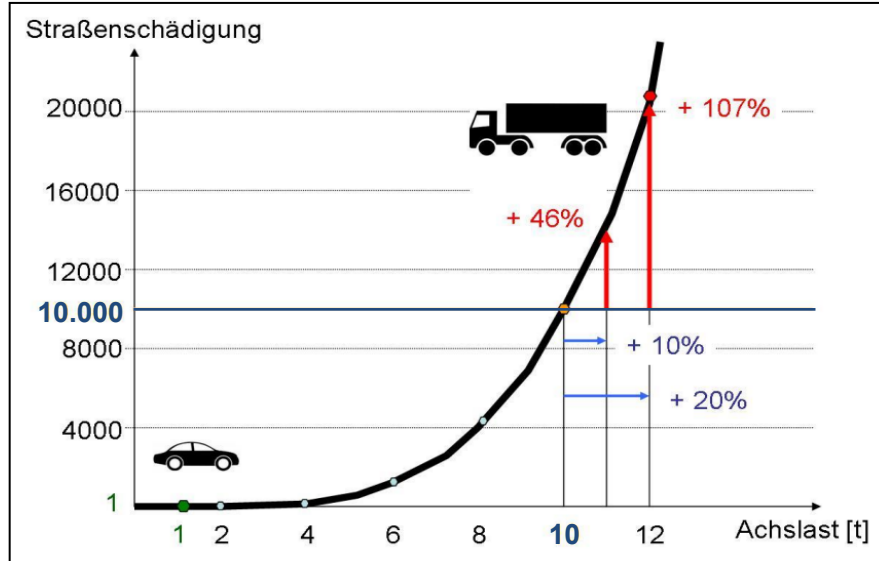


Abbildung 16: Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts

Quelle: Bemerkungsbeitrag Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2012, Nr. 9

¹ Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) vom 26.04.2012, BGBl. I S. 679, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 26.11.2019, BGBl. I S. 2015.

² Das Vierte-Potenz-Gesetz besagt, dass die Beanspruchung einer Straße durch ein Kfz umso größer ist, je größer die Achslast des betreffenden Fahrzeugs ist. Die Beanspruchung der Straße steigt proportional zur vierten Potenz der Achslast des die Straße befahrenden Fahrzeugs. Die Schädigung der Straße durch jeweils eine Fahrzeugachse ist bei einem Lkw jedoch $10^4 = 10 \times 10 \times 10 \times 10 = 10.000$ mal so groß wie bei einem Pkw.

Es besteht demnach ein kausaler Zusammenhang zwischen der zunehmenden Belastung der Fahrbahnen durch Schwerverkehr, insbesondere überladenen Schwerverkehr und der Beeinträchtigung der Gebrauchstauglichkeit der Straßen. Der Nutzungszeitraum und die Erhaltungsintervalle verkürzen sich erheblich. Überladene Lkw verursachen bereits nach kurzer Zeit Fahrbahnschäden wie Spurrinnen oder abgebrochene Fahrbahnträger. Sie beeinträchtigen darüber hinaus die Tragfähigkeit und die Dauerhaftigkeit von Straßen und Brücken. Dadurch müssen Straßen und Brücken wesentlich früher als geplant instandgesetzt werden.¹ Ihre Lebensdauer hängt stark von den gegenwärtigen und prognostizierten ermüdungsrelevanten Beanspruchungen ab, die in erster Linie aus dem Schwerverkehr resultieren.

Dies trifft nicht nur auf Autobahnen und Bundesfernstraßen zu, sondern auch auf Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen, die zudem weniger tragfähig ausgebaut sind. Zudem gefährden überladene Lkw die Verkehrssicherheit und stellen damit ein erhebliches Sicherheitsrisiko für alle am Verkehr Beteiligten dar. Daher ist gegen Überschreitungen der zulässigen Achslasten und des maximalen Gesamtgewichts verstärkt vorzugehen.

Dazu sind

- mehr Kontrollen durch die Polizei und das Bundesamt für Güterverkehr notwendig,
- funktionsfähige Achslastmessstellen einzurichten,
- nicht nur Bußgelder zu verhängen,
- sondern auch Vermögensabschöpfungen vorzunehmen,
- die Kräfte der Verkehrsüberwachungsdienste entsprechend auszustatten und
- die Verstöße konsequent zu verfolgen.

23.3 Reduzierung der Unterhaltungskosten in Millionenhöhe möglich

Die Fahrbahnen von Bundesfernstraßen werden nach Forschungsergebnissen der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) hauptsächlich durch überladene Lkw beansprucht.² Würden Überladungen vollständig vermieden, ließe sich die Belastung der Bundesfernstraßen rechnerisch um etwa 40 % reduzieren. In Anlehnung an die Forschungsergebnisse berechnete der LRH ein Einsparpotenzial auf Bundesfernstraßen in Schleswig-Holstein anhand der Erhaltungsausgaben 2019 mit jährlich etwa 27,3 Mio. €.

¹ Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 23.

² Auswirkungen von Überladungen auf den Erhaltungsaufwand von Bundesfernstraßen“, Dipl.-Ing.-Dipl.-Tropentechnologie A. Wolf, Bergisch Gladbach, Oktober 2003; Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), Referat S 4.

Bereits ein signifikanter Rückgang der Überladungen würde also die Erhaltungskosten deutlich senken. Hinzu kämen erhebliche Einsparungen auf den nachgeordneten Landes-, Kreis und Gemeindestraßen. Der Erhaltungsaufwand auf Landesstraßen könnte sich bei der Berechnung in Anlehnung an die Forschungsergebnisse der BASt um etwa 4,5 Mio. € jährlich reduzieren.

23.4 **Landwirtschaftliche Schwerverkehre an Unterhaltungskosten beteiligen**

Auch Gemeindestraßen und ländliche Wege sind von dem Problem der überladenen Lkw betroffen. Für dieses Straßennetz liegen keine Verkehrszählungen vor, Verkehrsüberwachungen durch die Polizei wurden nur in einem geringen Maße durchgeführt. Dennoch steht fest, die vorhandenen Wege sind überbeansprucht, wie der LRH in seiner Prüfung „Schwerverkehr und Schwerlasttransporte in Schleswig-Holstein“ 2011¹ und die vom Landwirtschaftsministerium 2011 in Auftrag gegebene Studie „Wege mit Aussichten“² feststellten. Es ist notwendig, dass die Baulastträger dieses Straßennetzes ihre Pflicht zur Unterhaltung wahrnehmen. Die Studie empfiehlt darüber hinaus, Sondernutzungsvereinbarungen mit Anliegern abzuschließen, die die Straßen besonders intensiv nutzen. Dies könnte beispielsweise bereits bei der Genehmigung von Windkraftanlagen, Kiesabbauflächen oder Biogasanlagen passieren, um die Verursacher von Schäden infolge von Überbeanspruchung an den Kosten der Erhaltung zu beteiligen.

Das **Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innenministerium)** weist darauf hin, dass ganzheitliche Kontrollen des Schwerverkehrs auf dem gesamten öffentlichen Straßennetz des Landes erfolgten. Auch landwirtschaftlicher Schwerverkehr werde u. a. regelmäßig im Rahmen von Schwerpunktkontrollen während der Erntezeit auch auf sog. Feldwegen kontrolliert und Verstöße würden konsequent verfolgt.

Der **LRH** weist darauf hin, dass Kontrollen allein das Problem der infolge der „Industrialisierung“ der Landwirtschaft zunehmenden Größe der eingesetzten Fahrzeuge auf dafür nicht ausgelegten Wegen nicht lösen wird. Die Kommunen müssen ihren Beitrag zur Unterhaltung leisten und die Nutzer ggf. an der Ertüchtigung der Wege beteiligt werden.

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 30.

² „Wege mit Aussichten“, Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, herausgegeben von der Akademie für Ländliche Räume Schleswig-Holstein e.V., dem Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag, 2011.

Das **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium)** verweist auf vorhandene Rechtsgrundlagen zum Umgang mit Schwerverkehr, wie das Erlaubnisverfahren bei Großraum- und Schwertransporten, auf Sondernutzungsvereinbarungen und die Zahlung eines Mehraufwands durch Betriebe für z. B. eine verstärkte Zubringerstraße oder eine Abbiegespur. Das zuletzt genannte Beispiel ließe sich auf Gemeindestraßen sowie Kreis- und Landesstraßen anwenden.

Der **LRH** erwartet, dass diese Rechtsgrundlagen künftig angewendet werden, damit entsprechende Maßnahmen Wirkung zeigen können.

23.5 **Kontrolldichte ist zu gering**

Von den 12,1 Millionen Lkw, die 2019 über Schleswig-Holsteins Straßen fuhren, wurden von der Landespolizei im Rahmen der spezialisierten Verkehrsüberwachung 28.000 Kraftfahrzeuge (Zugmaschinen und Anhänger) des gewerblichen Güter- und Personenverkehrs kontrolliert. Damit wurden gerade einmal 0,2 % aller Lkw-Fahrten einer Kontrolle unterzogen. Statistisch gesehen muss ein Lkw nur alle 435 Jahre damit rechnen, kontrolliert zu werden.

6.880 Güterkraftfahrzeuge und damit jeder vierte Lkw wurden beanstandet.¹ Kontrollen des Schwerlastverkehrs sind sowohl zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit als auch zum Schutz der Infrastruktur unverzichtbar.

Das höchste festgestellte Gesamtgewicht eines Lkw bei Ferkeltransporten lag bei 49,6 Tonnen und somit 23,8 % über dem zulässigen Gewicht von 40 Tonnen. Die Kontrollen der Landespolizei als auch durch das Bundesamt für Güterverkehr müssen ausgeweitet werden.

Zur Kontrolldichte verweist das **Innenministerium** auf die europarechtlichen Vorgaben, dass in jedem Kalenderjahr mindestens 5 % der Gesamtzahl der in dem Mitgliedsstaat zugelassenen Fahrzeuge des Schwerverkehrs kontrolliert werden sollen. Diese Quote zu erfüllen sei in der Bundesrepublik bislang unproblematisch gewesen.

Der 2019 für die Verkehrsüberwachung festgestellte Bedarf von zusätzlichen 20 Kräften sei zwischenzeitlich den Verkehrsdienststellen zugewie-

¹ Verkehrssicherheitsbericht Schleswig-Holstein 2019, Überwachung des gewerblichen Personen- und Güterverkehrs. Bei der Verkehrsüberwachung wurden 28.000 Fahrzeuge kontrolliert. Es wurden 6.880 Güterkraftfahrzeuge in den folgenden 4 Rechtsbereichen beanstandet: 1. Fahrpersonalrecht (Lenk- und Ruhezeiten), 2. Gefahrgutrecht, 3. TechKontrollIVO (technische Mängel) und 4. Ladungssicherung. Überladene Fahrzeuge sind unter TechKontrollIVO erfasst.

sen worden. Ob dies zu einem Anstieg der Kontrollergebnisse geführt habe, sei bislang nicht feststellbar, da das Personal der Verkehrsdienststellen auch für andere polizeiliche Aufgaben herangezogen würde, was sich auf die originäre Tätigkeit auswirke.

Der **LRH** stellt fest, dass eine Quote das Problem des zunehmenden Verschleißes der Straßen nicht löst. Die Kontrollen müssen so wirksam sein, dass Überladungen regelmäßig festgestellt und konsequent geahndet werden.

Die Personalverstärkung bei den Verkehrsdienststellen sollte zur dringend zu intensivierenden Verkehrsüberwachung eingesetzt werden.

23.6 **Achslastmessstellen ermöglichen effizientere Kontrolle**

Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur sollte die BAST an Bundesautobahnen ein bundesweit flächendeckendes Netz von 80 Achslastmessstellen aufbauen. Von den geplanten Messstellen wurde nur etwa die Hälfte eingerichtet. Die vorhandenen Messstellen wiesen zahlreiche und langandauernde Ausfälle auf. In Schleswig-Holstein gibt es als Bestandteil des Achslastmessstellennetzes des Bundes nur eine Achslasterfassung. Diese Achslastmessstelle zwischen den Anschlussstellen Reinfeld und Bad Oldesloe auf der Autobahn A 1 ist seit 2014 außer Betrieb.

Um Überladungen einzudämmen, ist ein engmaschiges und funktionierendes Achslastmessstellennetz eine sehr wirksame Kontrollmöglichkeit. Überladungskontrollen über Achslastmessstellen sind in Schleswig-Holstein derzeit nicht möglich.

Das **Verkehrsministerium** bestätigt, dass es seit 2014 eine nicht funktionsfähige Achslastmessstelle auf der Autobahn A 1 gebe. Datenerhebungen zur tatsächlichen Beanspruchung von Straßen und Brücken sowie die Vorselektion zur Gewichtsbestimmung von Fahrzeugen seien seither nicht mehr möglich. Einer Erneuerung dieser Achslastmessstelle habe der Bund 2015 zugestimmt, eine Umsetzung sei bisher nicht erfolgt.

Damit sind 7 Jahre vergangen, in denen Achslastmessstellen als wichtige Kontrollsysteme und hocheffektive Möglichkeit zur Kontrolle von Lkw nicht genutzt werden konnten. Auch wenn diese Messstellen auf Autobahnen eingebaut sind, die sich seit Januar 2021 in der Zuständigkeit der Autobahn GmbH des Bundes befinden, so schädigen Lkw, die hier überladen fahren, auch das nachgeordnete Straßennetz, wenn sie die Autobahn verlassen.

Der **LRH** empfiehlt dem Verkehrsministerium, sich beim Bundesverkehrsministerium für die Erneuerung des Achslastmessstellennetzes einzusetzen.

23.7 **Ordnungswidrigkeitenverfahren - stumpfes Schwert**

Lkw zu überladen stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die zu ahnden ist. Weder die Bußgelder noch die Eintragungen in das Fahreignungsregister in Flensburg (Punktereignisregister) halten von der vorsätzlichen Überladung von Fahrzeugen ab. Die Bußgeld-Regelsätze sind wesentlich niedriger als der durch Überladungen zu erzielende Gewinn. Bußgelder zwischen 10 und 380 € für Fahrer, und 10 und 425 € für Halter schrecken nicht wirklich ab.

Das **Verkehrsministerium** bestätigt die Einschätzung des LRH, dass das aktuelle Sanktionsniveau durch Bußgelder im Vergleich zu den durch die Überladung erlangten wirtschaftlichen Vorteilen des Unternehmens, mit Blick auf die durch die Überladung verursachten Straßenschäden und die mit der Überladung verbundene Gefährdung der Verkehrssicherheit, sehr gering ist. Die Verkehrsministerkonferenz habe mit Beschluss vom 26.03.2020 den Bund aufgefordert, das Sanktionsniveau für Verkehrsordnungswidrigkeiten mit besonderem Gefährdungspotenzial anzuheben.

23.8 **Gewinnabschöpfung durch das sogenannte Verfallsverfahren verspricht wirksame Abschreckung**

Beim sogenannten Verfallsverfahren nach § 29a Ordnungswidrigkeitengesetz¹ kann der Vorteil, den jemand aus einer Ordnungswidrigkeit erlangt hat, abgeschöpft werden. Bei Überladungen kann auf den Erlös für die gesamte Fracht abgestellt werden. Werden weitere Verstöße festgestellt, z. B. im Rahmen von Betriebsdurchsuchungen, können diese zusätzlich berücksichtigt werden. Das Verfallsverfahren führt für die Unternehmen in der Regel zu wesentlich höheren finanziellen Konsequenzen als das Bußgeldverfahren. Dabei kommt es nicht zwingend auf ein Verschulden der Beteiligten an. Es reicht aus, dass mit Lkw in überladenem Zustand, also in rechtswidriger Weise, am Straßenverkehr teilgenommen wurde und dadurch ein Vermögensvorteil entstanden ist.

2019 wurden in Schleswig-Holstein bei 372 Einzelverfahren Einziehungsbeträge von 500.000 € und bei 6 Sammelverfahren von knapp 1,0 Mio. €, insgesamt 1,5 Mio. €, ermittelt. 2018 waren es bei 379 Einzelverfahren 500.000 € und bei 100 Sammelverfahren 5,7 Mio. €, insgesamt 6,2 Mio. €.

¹ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) vom 24.05.1968 in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987, BGBl. I S. 602, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.03.2021, BGBl. I S. 333.

In einem Einzelfall errechnete der Verkehrsüberwachungsdienst Neumünster einen Einziehungsbetrag von 138.242 €. Für die Bearbeitung entstanden Personalkosten von etwa 40.000 €. Rein rechnerisch wären damit die Personalkosten mehr als gedeckt.

Das **Verkehrsministerium** bestätigt, dass von überladenen Lkw und landwirtschaftlichen Fahrzeugen eine Schädigung der Straßeninfrastruktur und Gefährdung der Verkehrssicherheit ausgehe. Durch eine spezialisierte Verkehrsüberwachung versuchten die Polizei und die Ordnungswidrigkeitenbehörden diesem Umstand entgegenzutreten. Zur Umsetzung des Rechts habe die Polizei eine landesweite Arbeitsgruppe Vermögensabschöpfung eingerichtet. Das Verkehrsministerium begrüße die Entwicklung von Standards und Handlungsempfehlungen für die Vermögensabschöpfung in Ordnungswidrigkeitenverfahren ausdrücklich. Das Verkehrsministerium werde - Bezug nehmend auf die Ergebnisse der LRH-Prüfung - die Ordnungswidrigkeitenbehörden in geeigneter Weise für die besondere Bedeutung der Einziehungsverfahren nach § 29a Ordnungswidrigkeitengesetz sensibilisieren.

Der **LRH** sieht in der Unterstützung der spezialisierten Verkehrsüberwachung einen richtigen Schritt, die Straßeninfrastruktur des Landes Schleswig-Holstein besser zu schützen.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

24. Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde

Das Sondervermögen Ausgleichsabgabe belief sich Ende 2014 noch auf 45 Mio. €. Der Empfehlung des LRH, die Ausgleichsabgabe zweckentsprechend und wirkungsvoll zu verwenden, ist das Sozialministerium mehr als erwartet nachgekommen. Zwischenzeitlich wurde die Rücklage nicht nur nahezu ausgegeben, vielmehr droht für 2021 ein Finanzierungsdefizit.

Das Sozialministerium hat zeitgleich in allen wesentlichen Förderbereichen die Förderkonditionen verbessert, die damit verbundenen höheren Ausgaben für die Folgejahre aber nicht überwacht. Nur deshalb ist ein deutlicher Einsparkurs notwendig. Dies hätte vermieden werden können und müssen.

Nach dem Konsolidierungsplan des Sozialministeriums sind die Hauptbetroffenen der Einsparmaßnahmen die Arbeitgeber schwerbehinderter Menschen des allgemeinen Arbeitsmarkts, mit Ausnahme der Inklusionsbetriebe. Ihre Förderung wurde teilweise auf einen Stand von vor 2010 gekürzt. Aber gerade bei diesen sollen die Abgabemittel ankommen. Der LRH vermisst eine ausgewogene Einsparstrategie.

Leistungen der Ausgleichsabgabe aus Landesmitteln mitzufinanzieren ist nicht vorgesehen. Ausgaben dürfen nur im Rahmen zur Verfügung stehender Abgabemittel getätigt werden.

24.1 Sinn und Zweck der Ausgleichsabgabe

Die Ausgleichsabgabe¹ soll Arbeitgeber motivieren, in ihren Betrieben die vorgeschriebene Zahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen. Andernfalls haben sie für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Verwendet werden darf die Abgabe nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Ziel der Ausgleichsabgabe ist eine gerechte Lastenverteilung: Arbeitgeber, die durch die Beschäftigung schwerbehin-

¹ Vgl. § 160 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - SGB IX), Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234 in der derzeit gültigen Fassung.

derer Menschen besondere Aufwendungen oder Belastungen haben, benötigten zusätzliche finanzielle Mittel. Diese werden von denjenigen Arbeitgebern aufgebracht, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen nicht oder nicht vollständig nachkommen.

Die zweckgebundenen Mittel der Ausgleichsabgabe sind gesondert zu verwalten. Entsprechend errichtete das Land Schleswig-Holstein 2003 ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen „Ausgleichsabgabe“ mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung. Die Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe einschließlich der Bewirtschaftung des Sondermögens obliegt dem Integrationsamt, das Teil des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) ist. Die Mittel des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt, der jeweils im Haushaltsplan als Anlage zum Einzelplan 10 Kapitel 1003 veröffentlicht wird. Ausgaben dürfen bis zur Höhe der tatsächlichen Einnahmen geleistet werden. Nicht verausgabte Mittel werden am Ende eines Haushaltsjahres einer Rücklage zugeführt und stehen im folgenden Jahr wieder zur Verfügung.

24.2 **Wofür wurde die Ausgleichsabgabe ausgegeben?**

2012 bis 2020 gab das Integrationsamt insgesamt rund 209 Mio. € für die im SGB IX und der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV)¹ genannten Förderbereiche aus. Die überwiegenden Leistungen aus der Ausgleichsabgabe stehen dem Grunde und der Höhe nach im Ermessen des Integrationsamts.² Auf sie besteht kein Rechtsanspruch.

Mit knapp 62 Mio. € entfiel der größte Anteil auf Leistungen an Arbeitgeber. Hierzu zählen im Wesentlichen Zuschüsse für

- die behinderungsgerechte Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für schwerbehinderte Menschen³ wie z. B. die Ausstattung mit notwendigen technischen Arbeitshilfen sowie deren Wartung und Instandsetzung,
- sonstige Maßnahmen, durch die eine möglichst dauerhafte behinderungsgerechte Beschäftigung schwerbehinderter Menschen in Betrieben oder Dienststellen ermöglicht, erleichtert oder gesichert wird⁴ wie z. B. Ausgaben für Gebärdensprach- und Schriftsprachdolmetscher sowie

¹ Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) vom 28.03.1988, BGBl. I S. 484, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 06.07.2020, BGBl. I S. 1595.

² Nur bei den Leistungen an schwerbehinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach § 185 Abs. 4 SGB IX (unterstützte Beschäftigung) sowie nach § 185 Abs. 5 SGB IX (Arbeitsassistenz) handelt es sich um Pflichtleistungen.

³ Vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SchwbAV.

⁴ Vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 4 SchwbAV.

- Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen¹ wie z. B. Minderleistungsausgleiche und Ausgleiche für die personelle Unterstützung des Arbeitgebers von schwerbehinderten Menschen. Dies ist die Hauptleistung an Arbeitgeber. Im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2020 entfielen hierauf 90 % der Fördersumme.

Der zweithöchste Anteil entfiel mit knapp 48 Mio. € auf Modellvorhaben. Das Integrationsamt fördert aus der Ausgleichsabgabe regionale Modellvorhaben für schwerbehinderte Menschen, um diesen mit neuen Instrumenten der Beschäftigungspolitik die Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen oder zu erleichtern. Hierzu zählen beispielsweise die Vorhaben „Übergang Schule und Beruf“ (2011 bis 2021), „Aktionsbündnis Schleswig-Holstein - Inklusive Jobs“ (2015 bis 2020) oder „Übergänge schaffen - Arbeit inklusiv“ (2018 bis 2022).

34,2 Mio. € des Abgabeaufkommens, und damit der dritthöchste Anteil, wurden für die Förderung von Inklusionsbetrieben verwendet. Inklusionsbetriebe sind rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Unternehmen. Sie müssen mindestens 30 % schwerbehinderte Menschen beschäftigen, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf besondere Schwierigkeiten stößt. Inklusionsbetriebe gehören dem allgemeinen Arbeitsmarkt an und stehen im Wettbewerb mit anderen Betrieben. Ihre Fördermöglichkeiten bestehen in einmaligen und laufenden Leistungen. Es können Leistungen für den Aufbau, die Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung sowie für eine betriebswirtschaftliche Beratung bewilligt werden. Außerdem kann ihr besonderer Aufwand gefördert werden.² Hierunter fallen der Minderleistungsausgleich und der Betreuungsaufwand.

Die Einnahmen, Ausgaben und die Rücklage des Sondervermögens sowie die Ausgaben in den 3 ausgabestärksten Förderbereichen entwickelten sich wie folgt:

¹ Vgl. § 27 SchwbAV.

² Vgl. § 217 Abs. 1 SGB IX und § 28a SchwbAV.

**Entwicklung des Sondervermögens und der
Ist-Ausgaben in den 3 ausgabestärksten Förderbereichen
der Ausgleichsabgabe 2012 bis 2020**

Jahr	Ein- nahmen	Aus- gaben	davon für Arbeitge- ber*	davon für Modell- vorhaben	davon für Inklusi- ons- betriebe*	Bestand Rücklage zum 31.12. des Jah- res in Mio. €
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
2012	15,56	12,86	2,86	3,12	1,52	42,04
2013	17,28	14,63	3,33	3,18	1,81	44,68
2014	17,51	17,12	4,14	4,36	1,81	45,08
2015	18,25	19,90	5,73	4,10	3,22	43,43
2016	18,28	24,50	7,63	5,00	3,93	37,21
2017	19,57	30,15	8,96	7,58	5,29	26,62
2018	22,33	31,58	10,11	7,90	5,59	17,38
2019	22,06	32,18	10,84	7,65	5,23	7,26
2020	22,59	25,86	8,25	5,02	5,81	3,98
Summe	173,43	208,78	61,85	47,91	34,21	

Tabelle 15: Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020

* Ohne Darlehen.

Quelle: LRH

24.3 Ende 2014 bestand noch eine Rücklage von 45 Mio. €, durch unkontrollierte Ausgaben droht 2021 eine Finanzierungslücke

Jahrelang wurde die Ausgleichsabgabe nicht in der vereinnahmten Höhe ausgegeben, sodass eine Rücklage von 45 Mio. € entstanden war. Deshalb empfahl der LRH 2014, die Ausgleichsabgabe künftig zweckentsprechend und wirkungsvoll zu verwenden. Dieser Empfehlung ist das Integrationsamt mehr als erwartet nachgekommen. Es erhöhte die Zuschüsse an Arbeitgeber sowie Inklusionsbetriebe und nahm neue Inklusionsbetriebe und Modellvorhaben in die Förderung auf. Dabei ging es teilweise mehrjährige Verpflichtungen ein. Dies tat das Integrationsamt, ohne die in den Folgejahren entstehenden höheren Ausgaben zu überwachen. Seit 2015 wird bedeutend mehr ausgegeben als eingenommen.

Erst im September 2018 erkannte das Sozialministerium die Problemlage. Es ging davon aus, dass die Mittel aus der Ausgleichsabgabe ab 2020 nicht mehr auskömmlich sein würden. Es stellte außerdem fest, dass im Integrationsamt eine Haushaltsmittelüberwachung fehlte, Kostenfolgeabschätzungen unterblieben und Projekte ohne Evaluation oder Prüfung der Wirtschaftlichkeit weiterbewilligt wurden.

Das Sozialministerium gründete die Taskforce „Ausgabenentwicklung und -kontrolle im Sondervermögen Ausgleichsabgabe“ und leitete Sparmaßnahmen ein, um der drohenden Finanzierungslücke entgegenzuwirken. Diese kamen aber zu spät und zeigen erst langsam Wirkung, weil etliche mittel- und langfristige finanzielle Verpflichtungen eingegangen wurden, beispielsweise bei der Förderung von Investitionen oder Modellvorhaben. Zudem reichen die Maßnahmen nicht aus, um die Ausgabendynamik zu stoppen.

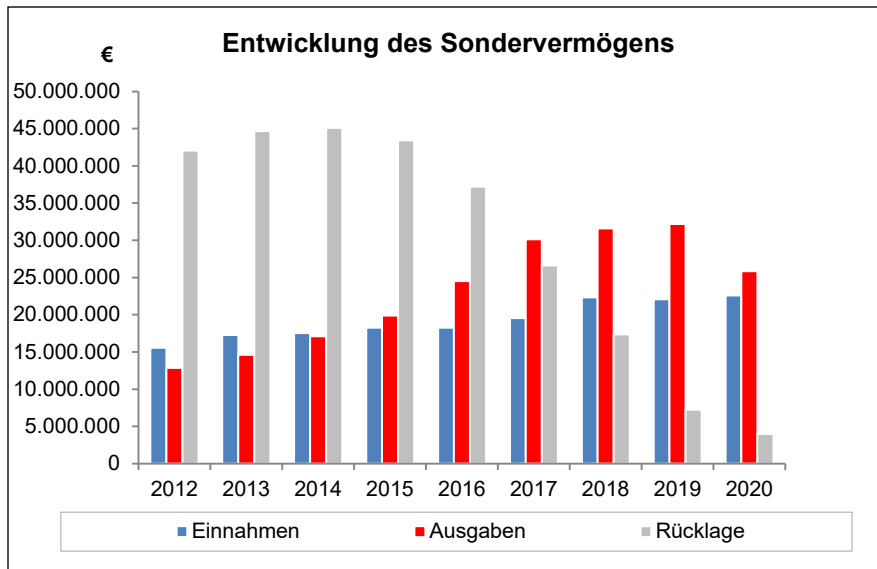


Abbildung 17: Entwicklung des Sondervermögens

Quelle: LRH

Betrag die Rücklage Ende 2014 noch 45 Mio. €, reduzierte sie sich bis Ende 2020 auf 4 Mio. €. 2021 droht trotz der eingeleiteten Sparmaßnahmen eine Finanzierungslücke. Das Sozialministerium rechnet damit, dass das Abgabeaufkommen einschließlich der Rücklage nicht ausreichen wird, die eingegangenen „Zahlungsverpflichtungen“ zu decken.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass es seine Bewilligungszeiträume auf 12 Monate verkürze, um zügiger auf Veränderungen reagieren zu können. Nicht abgerufene Mittel würden schneller wieder der Liquidität zugeführt.

Der **LRH** merkt ergänzend an, dass die kürzeren Bewilligungszeiträume nur für Förderungen im Bereich der begleitenden Hilfen an Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie für Leistungen an Inklusionsbetriebe zum Ausgleich des besonderen Aufwands zur Anwendung kommen sollen, nicht aber bei der o. g. Förderung von Investitionen oder Modellvorhaben.

24.4 Rettung mit Coronamitteln?

Für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Ausgleichsabgabe haftet nur das Sondervermögen. Eine Beteiligung des Landeshaushalts ist nicht vorgesehen.

Gleichwohl hat das Land dem Sozialministerium 2020 mit dem vierten Nachtragshaushalt 15 Mio. € zur Verfügung gestellt, um hiermit das Sondervermögen aufstocken zu können.¹ Als Begründung für die Rücklagenbildung wurde angeführt: *„Die Zuführung dient der Finanzierung Corona-bedingter Mindereinnahmen.“* Nach dem Wirtschaftsplan sollen dem Sondervermögen 2021 zunächst 5,1 Mio. € zufließen.

Landesmittel für Zwecke der Ausgleichsabgabe zur Verfügung zu stellen wäre vermeidbar gewesen. Hätte das Integrationsamt das Sondervermögen ordnungsgemäß bewirtschaftet, hätte es eine angemessene Rücklage belassen und so eventuell anfallende Corona-bedingte Mindereinnahmen abfedern können. Hinzu kommt, dass das Integrationsamt im Wirtschaftsplan 2021 geringere Einnahmen von „nur“ 2,3 Mio. € eingeplant hat. Während es nach dem Haushaltsentwurf 2021 mit Einnahmen von 21,8 Mio. € rechnete, waren es nach der Nachschiebeliste 2021 19,5 Mio. €.² Die übrigen 2,8 Mio. € sind vorgesehen, um die Finanzierungslücke zu schließen.

Der Ausgleich eventueller Einnahmeausfälle ist allenfalls 2021 erforderlich, da die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen nicht vorhersehbar waren. Für zukünftige Haushaltsjahre sind die Mindereinnahmen planbar. Die Verwendung von Corona-Hilfsgeldern für eine durch fehlende Kostenkontrolle verursachte Finanzierungslücke ist nicht sachgerecht. Sie entspricht auch nicht der Intention des Haushaltsgesetzgebers im vierten Nachtrag zum Haushaltsplan 2020. Eine Verwendung von Landesmitteln darf darüber hinaus nur „ultima ratio“ sein. Zuvor sind in allen Förderbereichen der Ausgleichsabgabe die realisierbaren Einsparungen vorzunehmen. Auf keinen Fall darf auf mögliche Einsparungen verzichtet werden, weil nun zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen.

Ziel muss es sein, die zur Aufstockung des Sondervermögens im Landeshaushalt gebildete Rücklage von 15 Mio. € nur geringstmöglich in Anspruch zu nehmen und schnellstmöglich wieder aufzulösen - spätestens 2023. Das Sozialministerium hat zu prüfen, ob und wie die Landesmittel in den Landeshaushalt zurückfließen können und das Erforderliche zu veranlassen. Keinesfalls dürfen die Steuergelder zum Aufbau einer Rücklage im Sondervermögen Ausgleichsabgabe führen.

¹ Vgl. Titel 10 12 - 919 02.

² Differenz der Ansätze bei den Titeln 111 01, 112 01 und 232 01 des Wirtschaftsplans.

Das Sozialministerium hätte den Finanzausschuss über die Situation des Sondervermögens informieren müssen.

Das **Sozialministerium** widerspricht der Feststellung des LRH, dass für zukünftige Haushaltsjahre die Mindereinnahmen planbar seien. Neben erheblichen Mindereinnahmen seien auch Mehrausgaben zu erwarten. Arbeitgeber in finanziellen Nöten würden Hilfen für ihre schwerbehinderten Arbeitnehmer beantragen.

Ob und in welchem Umfang es zu Corona-bedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben tatsächlich kommen wird, bleibt aus Sicht des **LRH** abzuwarten. Der **LRH** hält daran fest, dass in den kommenden Jahren ggf. entstehende Einnahmeausfälle und Mehrausgaben aus Mitteln der Ausgleichsabgabe und nicht aus dem Landeshaushalt zu finanzieren sind. Für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Ausgleichsabgabe haftet nur das Sondervermögen.

Das **Sozialministerium** weist ergänzend darauf hin, dass das Integrationsamt bereits Mechanismen installiert habe, um zu verhindern, dass durch Landesmittel eine Rücklage gebildet würde. Nur wenn keine Mittel im Sondervermögen zur Verfügung stünden, würden Mittel aus der Aufstockung zur Verwendung eingesetzt.

Der **LRH** hält dieses Vorgehen für unerlässlich.

24.5 **Keine ausgewogene Einsparstrategie**

Das Sozialministerium muss aufgrund der prekären Situation des Sondervermögens die Zuwendungen weiter kürzen. Bislang ging es hierbei nicht ausgewogen vor.

24.5.1 **Förderung der Modellvorhaben deutlich reduziert**

Bei den Modellvorhaben wurden die von 2012 bis 2018 um mehr als 150 % gestiegenen Ausgaben 2020 auf den Stand von 2016 zurückgeführt. Gelungen ist dies durch folgende Maßnahmen: 3 Modellvorhaben wurden mit Auslaufen des Förderzeitraums zum 31.12.2019 beendet, ein Vorhaben Anfang 2020. Bei einem weiteren Vorhaben wurde die Förder-summe reduziert. Für ein Modellvorhaben konnte das Integrationsamt eine anteilige Finanzierung von 900.000 € für die Förderlaufzeit 2020/2021 beim Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur einwerben. Für 2021 sind Ausgaben von rund 3 Mio. € geplant. Damit würde das Integrationsamt die Ausgaben auf den Stand vor Änderung der Förderstrategie zurückführen.

24.5.2 Förderung der Inklusionsbetriebe blieb bis 2020 unangetastet

Die Förderung der Inklusionsbetriebe als Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts hingegen blieb bis Ende 2020 unangetastet. Die 2014 bzw. 2015 heraufgesetzten Förderquoten wurden nicht reduziert, die Fördermodalitäten nicht verändert. Es wurden nach wie vor hohe Zuschüsse für Investitionen ausgezahlt. Erst 2021 wurde die Förderquote beim Minderleistungsausgleich von 50 % des Arbeitgeberbruttos auf 45 % reduziert, d. h. es wird nur noch 45 % des jährlichen Arbeitgeberbruttoentgelts¹ aus der Ausgleichsabgabe übernommen. Zum Vergleich: Bis Ende 2014 betrug die Förderquote 30 %. Bei den Inklusionsbetrieben in den Nachbarländern Hamburg und Niedersachsen wird der Minderleistungsausgleich nur in dieser Höhe gefördert. Zwar beabsichtigte das Sozialministerium bis Mitte November 2020 die Förderquote auf 35 % zu reduzieren. Nachdem der Landtag Ende 2020 den vierten Nachtragshaushalt 2020 verabschiedet hatte, sah es hiervon aber ab.

Im Ergebnis sind die Ausgaben für die Inklusionsbetriebe 2012 bis 2020 um knapp 300 % gestiegen. 2021 sollen sie - trotz der Reduzierung - weiter steigen.

Das **Sozialministerium** erklärt, es nutze den Zuschuss aus dem Landeshaushalt bestimmungsgemäß, um die Folgen der Corona-Pandemie auch für die Inklusionsunternehmen abzufedern. Inklusionsbetriebe würden aufgrund ihrer Rechtsform bei nahezu allen Hilfsprogrammen keine Unterstützung erhalten; daher habe das Integrationsamt die Kürzungen zeitlich gestreckt. Gleichwohl bleibe das Einsparziel dasselbe.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass es nicht bestimmungsgemäß und transparent ist, wenn für die Finanzierung Corona-bedingter Mindererinnahmen zur Verfügung gestellte Landesmittel verwendet werden, um auf beabsichtigte Einsparungen verzichten zu können. Eine finanzielle Unterstützung hätte ggf. bedarfsgerecht über ein eigenes Hilfsprogramm erfolgen müssen, so wie für andere Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts. Denn wie jeder andere Betrieb sind auch die Inklusionsbetriebe - abhängig von ihrer Branche - unterschiedlich stark von den Auswirkungen der Corona-Pandemie betroffen.

¹ Bruttoentgelt zuzüglich Lohnnebenkosten.

24.5.3 Förderung von Arbeitgebern teilweise auf den Stand von vor 2010 zurückgefahren

Bei allen anderen Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarkts wurden hingegen die Förderungen deutlich zurückgefahren. Es wurde nicht nur abrupt gebremst, sondern sogar der Rückwärtsgang eingelegt. Das Integrationsamt fördert beispielsweise den Minderleistungsausgleich teilweise geringer, als es dies 2010 mit erheblichen Rücklagen noch für erforderlich erachtete. Trotzdem sind die Ausgaben 2020 noch auf dem Stand von 2017, weil sich die Zahl der Bewilligungen für Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen - der Hauptleistung an Arbeitgeber - im Vergleich zu 2012 mehr als verdoppelte.

Das **Sozialministerium** führt hierzu aus, dass nur die Rückkehr zu den alten Förderbedingungen der richtige Weg sein könne, denn die seinerzeitigen Förderungen hätten zu einem Aufwachsen der Rücklage geführt. Die Bildung einer Rücklage in Höhe einer einfachen Jahreseinnahme müsse das Ziel sein, um wieder handlungsfähig zu sein.

Der **LRH** unterstützt das Sozialministerium in dem Ziel, eine Rücklage in Jahreshöhe zu bilden.

24.5.4 Fazit

Die Leistungen an Arbeitgeber sind der größte Ausgabeposten der Ausgleichsabgabe. Auch hier müssen erhebliche Kürzungen realisiert werden. Dies muss aber mit Augenmaß geschehen. Ohne die Bereitschaft der Arbeitgeber, schwerbehinderten Menschen eine Chance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu geben, kann die Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben nicht gelingen und können die Ziele des SGB IX nicht erreicht werden. Das Förderangebot muss verlässlich sein und so gestaltet, dass Arbeitgeber sich davon angesprochen fühlen.

Um die drastischen Einschnitte bei diesen Leistungen abzufedern ist es notwendig, die Förderung in allen anderen Förderbereichen der Ausgleichsabgabe (weiter) zu reduzieren, auch bei den Inklusionsbetrieben. Ohne diese Maßnahmen wird eine Konsolidierung des Sondervermögens nicht gelingen.

Leistungen der Ausgleichsabgabe aus Landesmitteln mitzufinanzieren, ist nicht vorgesehen. Ausgaben dürfen nur im Rahmen zur Verfügung stehender Abgabemittel getätigt werden.

Das **Sozialministerium** verweist darauf, dass gerade um diese Verlässlichkeit zu gewährleisten, große Anstrengungen seitens des Integrationsamts unternommen worden seien. Bescheide seien aus Gründen des Vertrauensschutzes aufrechterhalten, Übergangsfristen für Kürzungen eingeführt und kommuniziert sowie Härtefallregelungen implementiert worden. Die niedrige Quote an Widersprüchen und die niedrige Anzahl an Stattgaben im Widerspruchsausschuss würden zeigen, dass die Kürzungen gut kommuniziert werden und das Integrationsamt als verlässlicher Partner wahrgenommen werde.

Der **LRH** stellt fest, dass eine Verkürzung der Bewilligungszeiträume auf 12 Monate der Verlässlichkeit des Förderangebots entgegensteht. Das Sozialministerium sollte eine umfassende, ausgewogene Einsparstrategie erstellen.

25. Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden - Kooperationen sind zweckmäßig

Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes sind die Kreise und kreisfreien Städte. Sie können die Trägeraufgaben auf einen anderen Rettungsdienststräger übertragen oder einen anderen Rettungsdienststräger errichten, soweit Gesetze des Landes dies zulassen.

Die Anforderungen an den Rettungsdienst nehmen stetig zu. Zur Bewältigung der Aufgaben sind Zusammenschlüsse mehrerer Rettungsdienststräger vorteilhaft. Sie schaffen finanzielle Spielräume.

Die Erfüllung der operativen Aufgaben darf auf Dritte übertragen werden. 5 Kreise haben entsprechende Durchführungsverträge mit der Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-HolsteingGmbH geschlossen. Bei der Umsetzung dieser Verträge muss beachtet werden, dass rechtlich die Aufgabenverantwortung weiter bei den Rettungsdienststrägern liegt.

Die Ausbildung erfolgt in Rettungssanitäter- und Notfallsanitäterschulen (Rettungsdienstschulen). Die Rettungsdienstschulen sind klein und spezialisiert. Die Rettungsdienststräger sollten auch bei der Ausbildung stärker kooperieren.

25.1 Vorbemerkung

Der Rettungsdienst gehört bundesweit zu den überdurchschnittlich stark wachsenden Ausgabenpositionen der gesetzlichen Krankenversicherung. Dieser bundesweite Trend ist auch in Schleswig-Holstein zu verzeichnen. Von 2014 bis 2019 sind die Kosten des Rettungsdienstes um knapp 90 auf 250 Mio. € angestiegen.¹ Dies entspricht einer Steigerung von 56 %. Allein von 2018 auf 2019 beträgt die Steigerung knapp 23 Mio. €. Für 2021 wird mit einem weiteren Anstieg auf mehr als 281 Mio. € gerechnet. Davon entfallen knapp 270 Mio. € auf den bodengebundenen Rettungsdienst und 11,6 Mio. € auf die Luftrettung.

Die Gesamtkosten des Rettungsdienstes sind nach dem Kostendeckungsprinzip durch Benutzungsentgelte zu finanzieren. Sie werden zwischen den Rettungsdienststrägern und den Krankenkassen sowie der gesetzlichen Unfallversicherung (Kostenträger) verhandelt. Zur Frage der Bedarfs-

¹ Vgl. vdek, Faktenpapier zur medizinischen und pflegerischen Versorgung Schleswig-Holstein 2020, S. 24.

gerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit einzelner Kostenpositionen gab es in der Vergangenheit regelmäßig Meinungsverschiedenheiten zwischen Rettungsdienstträgern und Kostenträgern.

Die Zahl der Alarmierungen von Rettungsmitteln in Schleswig-Holstein lag 2019 bei 630.093. Das ist eine Steigerung von 15 % gegenüber 2014. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird mit einer weiteren Zunahme in den kommenden Jahren gerechnet. Dies ist eine der künftigen Herausforderungen, die der Rettungsdienst in Schleswig-Holstein zu bewältigen hat.

Um den Rettungsdienst zu modernisieren und an den aktuellen Bedarf anzupassen, trat am 28.03.2017 eine umfassende Novellierung des Schleswig-Holsteinischen Rettungsdienstgesetzes¹ in Kraft.

25.2 **Kooperationen schaffen Synergien und sind vorteilhaft**

In den Kreisen Dithmarschen, Rendsburg-Eckernförde, Pinneberg, Steinburg und Segeberg ist die Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH (RKiSH), deren Gesellschafter die jeweiligen Kreise sind, mit der Durchführung des Rettungsdienstes beauftragt. Der Zusammenschluss der Rettungsdienste mehrerer Kreise zur gemeinsamen Wahrnehmung der rettungsdienstlichen Aufgaben hat sich bewährt. Am Beispiel der RKiSH lässt sich feststellen, dass die gemeinsame Aufgabenerfüllung Synergien schafft, was u. a. in der fachlichen Kompetenz der Verwaltung zum Ausdruck kommt.

Wegen der steigenden Anforderungen an den Rettungsdienst ist die Bildung größerer, interkommunaler Einheiten nicht nur wünschenswert, sondern geboten. Zu den Anforderungen zählen insbesondere

- Einführung der mobilen Datenerfassung,
- Qualitätssicherung,
- Nutzung der Telemedizin im Rettungsdienst,
- Personalbindung und -akquise,
- steigende Einsatzzahlen vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen und einer möglichen Anpassung der Krankenhausstrukturen,
- Vermeidung ungerechtfertigter Inanspruchnahmen des Rettungsdienstes sowie
- Einführung eines internetbasierten, datenbankgestützten Behandlungskapazitätennachweises.

¹ Schleswig-Holsteinisches Rettungsdienstgesetz (SHRDG) vom 28.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 76, zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.11.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 802.

Kleinere Rettungsdienstbereiche werden diese Aufgaben aufgrund der überschaubaren personellen Möglichkeiten nicht eigenständig bewältigen können.

Die **Kommunalen Landesverbände** und die **Hansestadt Lübeck** weisen in diesem Zusammenhang auf die intensive und erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit aller Rettungsdienstträger in der Arbeitsgemeinschaft Rettungsdienst hin. Beispielhaft werden die landesweit standardisierte zentrale Beschaffung der Fahrzeuge sowie die koordinierte Vergabe und Beschaffung weiterer Einsatzmittel (medizintechnische Geräte, Schutzkleidung, Softwarekomponenten etc.) genannt.

Der **LRH** hält die kreisübergreifende Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft Rettungsdienst ebenfalls für produktiv und zielführend. Insbesondere in Beschaffungsangelegenheiten kommt der Arbeitsgemeinschaft Rettungsdienst eine zentrale Bedeutung zu. Die genannten Anforderungen an den Rettungsdienst lassen sich jedoch nicht ausschließlich dort lösen. Der LRH bleibt daher bei seiner Feststellung, dass weitere Zusammenschlüsse mehrerer Rettungsdienstträger erforderlich sind.

Die Möglichkeit zur Professionalisierung der Verwaltung wird dadurch begünstigt, dass interkommunale Zusammenschlüsse finanzielle Spielräume bei den Verwaltungskosten schaffen.

Aber auch im Einsatzdienst zeigen sich die Vorteile von rettungsdienstlichen Zusammenschlüssen. Ausfallzeiten, etwa bedingt durch Krankheiten, können durch Beschäftigte anderer Rettungsdienstbereiche leichter kompensiert werden, da ein größerer Mitarbeiterpool zur Verfügung steht. Dies mindert die Gefahr, dass Rettungsmittel nicht zur Verfügung stehen, weil sie mangels Personal abgemeldet werden müssen.

Die **Hansestadt Lübeck** gibt in ihrer Stellungnahme an, es sei für den Bereich Lübeck unzutreffend, dass Fahrzeuge aufgrund von Krankheitsfällen nicht besetzt werden können. Problematisch seien vielmehr unbesetzte Stellen. Diese Problematik ließe sich auch durch eine Vergrößerung des Rettungsdienstbereichs nicht lösen.

Die **Stadt Flensburg** weist darauf hin, dass sich durch die Bündelung der Aufgaben Brandschutz, Katastrophenschutz und Rettungsdienst und die Beteiligung der Berufsfeuerwehren am Rettungsdienst krankheitsbedingte Ausfälle leichter kompensieren ließen.

Diese Vorteile bieten sich jedoch nur in den 4 kreisfreien Städten. In Rettungsdienstbereichen ohne Beteiligung der Berufsfeuerwehr sind Krank-

heitsfälle durchaus ein Problem, das durch rettungsdienstliche Zusammenschlüsse gemindert werden kann. Der **LRH** bleibt daher bei seiner Feststellung.

Auch auf Ebene der Rettungsleitstellen sollten durch Zusammenschlüsse Synergieeffekte realisiert werden. In Schleswig-Holstein werden 7 Rettungsleitstellen betrieben. Bei 3 Rettungsleitstellen liegt die Zahl der Alarmierungen unter 65.000 pro Jahr. Bereits 2002 wurde von der Landespolizei darauf hingewiesen, dass Schleswig-Holstein mit 4 Kooperativen Regionalleitstellen auskommen würde.¹ Im Dezember 2020 hat der Segeberger Kreistag beschlossen, die Integrierte Leitstelle Holstein in Norderstedt aufzulösen und die Leitstellenaufgaben auf die Kooperative Regionalleitstelle West in Elmshorn zu übertragen. Damit wird die Kooperative Regionalleitstelle West mit ca. 175.000 Alarmierungen pro Jahr zukünftig zur größten Rettungsleitstelle im Land. Dieses Beispiel zeigt, dass Zusammenschlüsse von Rettungsleitstellen sehr gut möglich sind.

25.3 **Bislang einzige kreisübergreifende Rettungsdienstkooperation muss rechtssicher aufgestellt werden**

Nach dem Rettungsdienstgesetz ist Rettungsdienst eine staatliche Aufgabe und durch die Rettungsdienstträger sicherzustellen. Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes sind die Kreise und kreisfreien Städte. Diese können ihre Trägeraufgaben auf einen anderen Rettungsdienstträger übertragen oder einen anderen Rettungsdienstträger errichten, soweit Gesetze des Landes dies zulassen. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Rettungsdienst eine hoheitliche Aufgabe ist, die in öffentlich-rechtlicher Rechtsform wahrzunehmen ist.²

Mit der Durchführung des Rettungsdienstes können die Rettungsdienstträger demgegenüber Dritte beauftragen. Die Aufgabenverantwortung als Rettungsdienstträger wird durch die Beauftragung Dritter nicht berührt. Sie ist nicht disponibel. Unter Aufgabenverantwortung versteht der Gesetzgeber *„insbesondere die Vorhalteplanung, die Vorgaben für die operative Aufgabendurchführung, die Finanzierung, die Haftung und die Aufsicht.“*³

In den Kreisen, in denen die RKiSH mit der Durchführung beauftragt ist, nimmt sie diese Aufgaben wahr. Sie agiert damit faktisch wie ein Rettungsdienstträger.

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 13.3.

² Landtagsdrucksache 18/4586, S. 40.

³ Landtagsdrucksache 18/4586, S. 46.

Bei der Umsetzung der Verträge muss beachtet werden, dass rechtlich die Aufgabenverantwortung weiter bei den Rettungsdienstträgern liegt. Diese Aufgabenverantwortung könnte im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Rettungsdienstgesetzes auf eine Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen werden.

Der **Kreis Dithmarschen** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich die gewählte Rechtsform aus Sicht der 5 Rettungsdienstträger bewährt habe. Deshalb habe die RKiSH bei der letzten Novellierung des Rettungsdienstgesetzes 2020 angeregt, die Übertragung von Trägeraufgaben auf eine juristische Person des privaten Rechts zuzulassen, sofern ausschließlich Rettungsdienstträger Gesellschafter seien.¹ Die Anregung wurde nicht in das Gesetz aufgenommen.

25.4 **Kooperationen auch in der Ausbildung zweckmäßig**

Die schulische Ausbildung von Rettungsfachpersonal findet an staatlich anerkannten Rettungsdienstschulen statt, die der Schulaufsicht des Landes unterliegen.

Verglichen mit anderen Berufsausbildungszweigen sind die staatlich anerkannten Notfallsanitäterschulen mit durchschnittlich 31,6 Auszubildenden pro Schule und Jahr klein. Im Bundesdurchschnitt haben Ausbildungsstätten für Gesundheits- und Krankenpflege an Krankenhäusern 77,9 genehmigte Ausbildungsplätze pro Schule und Jahr.² Nur die RKiSH, die die größte Rettungsdienstschule in Schleswig-Holstein betreibt, erreicht mit 66 - ab 2020 sogar 88 - Ausbildungsplätzen für Notfallsanitäter pro Jahr zusätzlich zweier Klassen für Rettungssanitäter eine ähnliche Größenordnung.

Ein Zusammenschluss von mehreren Rettungsdienstträgern ist auch bei der Ausbildung erforderlich. Der Lehrermangel ist eines der größten Probleme der Rettungsdienstschulen. Nur größere Schuleinheiten werden künftig in der Lage sein, dem Lehrpersonal attraktive Arbeitsplätze zu bieten, Krankheits- und Urlaubsausfälle durch vorhandenes Lehrpersonal auszugleichen und qualifizierten Unterricht sicherzustellen. Die erforderliche Schülerzahl für eine mehrzügige Rettungsdienstschule kann aber nur über den Zusammenschluss mehrerer Rettungsdienstbereiche erreicht werden. Gerade bei den Berufsfeuerwehren sieht der LRH gute Voraussetzungen, um zeitnah eine gemeinsame Ausbildungseinheit an einem Ort

¹ Umdruck 19/4076, S. 1 f.

² *Dielmann, Rehwinkel, Weisbrod-Frey*, Friedrich-Ebert-Stiftung: Berufliche Bildung im Gesundheitswesen - Reformbedarfe und Handlungsvorschläge, WISO Diskurs 06/2020, S. 7.

zu errichten - ähnlich der Landesfeuerweherschule. Doch auch die übrigen Kreise sollten Ausbildungskooperationen prüfen - gegebenenfalls mit bestehenden Schulen.

Die **Hansestadt Lübeck** bestätigt, dass Unterrichtsausfälle in größeren Einrichtungen unter Umständen besser kompensiert werden könnten. Als Nachteil einer zentralen Ausbildungsstätte nennt sie lange Fahrwege für das Lehrpersonal.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Die steigende Zahl an Berufspendlern ist ein Indiz dafür, dass die Bereitschaft besteht, für attraktive Arbeitsbedingungen längere Anfahrtswege in Kauf zu nehmen.

25.5 **Kostenbeteiligung des Landes möglich**

Das Rettungsdienstgesetz bestimmt, welche Kosten zu den Kosten des Rettungsdienstes gehören. Eine Kostenbeteiligung durch das Land ist möglich (vgl. § 6 Abs. 5 Rettungsdienstgesetz). Danach kann das Land im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel Zuwendungen zu den Kosten der erforderlichen mittel- und langfristigen Investitionen gewähren. Dies gilt vorrangig für solche Maßnahmen, die überregional wirken. Auch das Rettungsdienstgesetz in der vorherigen Fassung ließ eine entsprechende Kostenbeteiligung des Landes zu.¹

Das Rettungsdienstgesetz verpflichtet die Rettungsdienstträger, ein landesweit einheitliches Qualitätsmanagement zu betreiben. Anhand einer standardisierten elektronischen Datenerfassung und -auswertung ist von einer zentralen Stelle eine regelmäßige Analyse der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität des Rettungsdienstes vorzunehmen, um daraus mögliche Verbesserungen zu ermitteln und deren Umsetzung zu realisieren. Zur Vorbereitung der Errichtung dieser zentralen Stelle erfolgte die bislang einzige finanzielle Beteiligung durch das Land. Da die Kostenträger sich nicht in der Pflicht zur Übernahme der Kosten sehen, würde sich die Errichtung der zentralen Stelle ohne Kostenübernahme durch das Land noch weiter verzögern. Bereits 2018 hatten die Rettungsdienstträger, der Städteverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Landkreistag den Entschluss gefasst, für die Errichtung einer zentralen Stelle einen externen Berater zu beauftragen, um die optimale Lösung zu finden. Die vom Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) zugesagte Kostenbeteiligung von bis zu 50 Tausend € hätte nur einen Bruchteil der Gutachterkosten gedeckt. Die

¹ Vgl. § 8 Abs. 3 des Gesetzes über die Notfallrettung und den Krankentransport (Rettungsdienstgesetz - RDG) vom 24.03.1975, GVOBl. Schl.-H. S. 44, außer Kraft getreten durch Gesetz vom 28.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 256.

volle Übernahme der Gutachterkosten durch das Land hätte das Verfahren beschleunigt. Zudem hätte sich die Chance auf eine optimale Lösung in Bezug auf die zentrale Stelle erhöht.

Das **Sozialministerium** und die **Kommunalen Landesverbände** verweisen darauf, dass nach § 6 Abs. 5 Rettungsdienstgesetz Fördermittel von 1,5 Mio. € als Festbetragsfinanzierung für 2020 bis 2022 bewilligt worden seien. Damit würden die Projektkosten für die Einführung eines landesweit einheitlichen, internetbasierten und datenbankgestützten Behandlungskapazitätenachweises sowie der Aufbau einer zentralen Qualitätssicherung im Rettungsdienst gefördert.

Der **LRH** stellt klar, dass das Land damit auch seiner gesetzlichen Finanzierungsverpflichtung gegenüber den notfallversorgenden Krankenhäusern nachkommt. Diese sind gesetzlich verpflichtet, über das System zeitaktuell ihre verfügbaren Behandlungskapazitäten für die Versorgung von Patientinnen und Patienten des Rettungsdienstes zu erfassen. Die Investitionskosten bei den Krankenhäusern sind explizit keine Kosten des Rettungsdienstes.

25.5.1 **Ungeklärte Kostenfrage hat Ausbildung der Notfallsanitäter verzögert**

Die zentrale Stelle ist nur einer von mehreren Sachverhalten, in denen die Kostenträger in den vergangenen Jahren ihre Verpflichtung zur Kostenübernahme angezweifelt haben. Wichtigstes Beispiel waren die Kosten für die Aus- und Weiterbildung von Notfallsanitätern. 2014 hat der Bundesgesetzgeber das Berufsbild Notfallsanitäter geschaffen. Auch nach Änderung des Rettungsdienstgesetzes 2015 haben die Kostenträger die Verpflichtung zur Kostenübernahme für die Aus- und Weiterbildung zum Notfallsanitäter infrage gestellt und die entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Landes gerichtlich angezweifelt. Erst durch Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes im Dezember 2018 wurde die Kostenfrage zugunsten der Rettungsdienstträger geklärt.¹ Die lange ungeklärte Kostenfrage hat in einigen Rettungsdienstbereichen zu einer Ausbildungsverzögerung geführt. Einige Rettungsdienstbereiche haben zur Vermeidung einer Ausbildungslücke trotz der bestehenden Rechtsunsicherheit bereits 2014 mit der Ausbildung von Notfallsanitätern begonnen. Dadurch sind bis heute Kosten von 2,3 Mio. € strittig. Durch ein schnelleres Handeln des Landesgesetzgebers hätte diese Rechtsunsicherheit vermieden werden können.

¹ OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 12.12.2018 - 4 LA 135/17.

25.5.2 Notwendige Innovationen verzögern sich

Angesichts der stark zunehmenden Kosten des Rettungsdienstes in Schleswig-Holstein ist davon auszugehen, dass die Kostenträger auch in Zukunft sehr genau darauf achten werden, für welche der erbrachten Leistungen die Verpflichtung zur Kostenübernahme besteht. Seitens der Kostenträger war in den vergangenen Jahren insbesondere im Zusammenhang mit technischen Neuerungen und Innovationen die fehlende Bereitschaft zu beobachten, für die Kosten aufzukommen. Dies führte dazu, dass bestimmte Maßnahmen, die von den Rettungsdienststrägern als notwendig erachtet wurden, nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung umgesetzt werden konnten. Beispiele hierfür sind die Umstellung auf die digitale Einsatzdokumentation, die Anschaffung elektrohydraulischer Tragen und anderer gesundheitsfördernder Maßnahmen sowie die Nutzung der Telemedizin im Rettungsdienst. Für Modellprojekte und Innovationen, die für eine zukunftsorientierte Entwicklung des Rettungsdienstes nutzbringend wären, bestehen unter diesen Bedingungen kaum Spielräume.

Gerade Weiterentwicklungen sind jedoch erforderlich, weil der Rettungsdienst bereits jetzt an seine Kapazitätsgrenzen stößt. Wenn die Einsatzzahlen weiterhin ansteigen und die Ausbildungskapazitäten nicht deutlich erhöht werden, ist die Versorgung der Menschen in Schleswig-Holstein gefährdet. Es ist absehbar, dass eine kontinuierliche Aufstockung der rettungsdienstlichen Vorhaltestunden, wie in der Vergangenheit, mangels Personal nicht mehr lange möglich sein wird. Schon heute steht dem Rettungsdienst weniger Personal zur Verfügung als 2014 - bei 15 % mehr Alarmierungen. Die Situation wird sich ab 2024 noch einmal verschärfen, wenn die Übergangsfrist für die Weiterqualifizierung der Rettungsassistenten zu Notfallsanitätern ausläuft. Ein Rettungswagen ist ab diesem Zeitpunkt zwingend mit mindestens einem Notfallsanitäter zu besetzen.¹ Fehlt dieser, ist ein Einsatz nicht zulässig.

Eine dem Personalmangel im Pflegedienst vergleichbare Situation gilt es durch rechtzeitige zielgerichtete Maßnahmen zu verhindern. Daher sollte es den Rettungsdienststrägern ermöglicht werden, neue Ideen gerade im sektorenübergreifenden Grenzbereich zwischen Rettungsdienst und vertragsärztlichem Notdienst zu entwickeln. Sie sollten beispielsweise den Einsatz alternativer ressourcensparender Rettungsmittel bei möglichen Bagatelverletzungen und -erkrankungen erproben. Auch sollten Strategien entwickelt werden, wie ungerechtfertigte Inanspruchnahmen und Fehleinsätze zukünftig verringert werden können. Für sektorenübergreifende Pro-

¹ Vgl. § 15 Abs. 2 des Schleswig-Holsteinischen Rettungsdienstgesetzes (SHRDG) vom 28.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 276, zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.11.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 802.

jekte sieht das Land im Haushalt 2021 knapp 5 Mio. € vor. Die Landesregierung sollte diese Mittel auch für innovative Projekte im Rettungsdienst verfügbar machen.

Als Beispiele für in anderen Bundesländern bereits durchgeführte erfolgversprechende Pilotprojekte sind insbesondere der Gemeindenotfallsanitäter und der Einsatz von Telemedizin im Rettungsdienst zu nennen. Solche Projekte lassen sich jedoch nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln realisieren.

25.6 **Höhe der Benutzerentgelte kein Indiz für Wirtschaftlichkeit**

Die Benutzungsentgelte für die Rettungsmittel unterscheiden sich je nach Rettungsdienstbereich deutlich und lagen z. B. für einen Rettungswagen 2019 zwischen 376,23 € in der Stadt Neumünster und 1.100,39 € im Kreis Dithmarschen. Neben den Pauschalentgelten werden in der Regel zusätzlich Kilometerentgelte vereinbart. Aus den sich stark unterscheidenden Nutzungsentgelten für Rettungsmittel darf jedoch nicht fälschlicherweise der Schluss gezogen werden, dass einige Rettungsdienstträger den Rettungsdienst wirtschaftlicher durchführen als andere.

Die Nutzungsentgelte werden zwischen den Rettungsdienstträgern und den Kostenträgern anhand der kalkulatorischen Gesamtkosten und der voraussichtlichen Einsatzzahlen vereinbart. Niedrige Nutzungsentgelte sprechen demzufolge für eine hohe Anzahl von Einsätzen und hohe Entgelte für eine niedrige Zahl von Einsätzen. Denn Planungsgrundlage für die Verteilung der Rettungswachen und der Rettungsmittel mit dem entsprechenden Rettungsfachpersonal ist nicht die Zahl der zu erwartenden Einsätze, sondern die durch Landesverordnung vorgegebene Hilfsfrist von 12 Minuten. Die Vorhaltekosten, die den Großteil der Gesamtkosten ausmachen, entstehen daher unabhängig vom Nutzungsgrad der Rettungsmittel und sind kaum beeinflussbar.

Rundfunkangelegenheiten

26. Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks

Für das Immobilienmanagement muss der NDR konkrete Regelungen treffen, in denen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit praxisbezogen konkretisiert werden. Zudem sollten die unterschiedlichen EDV-Verfahren für die Immobilienverwaltung miteinander vernetzt werden.

Der NDR sollte eine standortübergreifende Strategie für die Immobiliennutzung festlegen. Dieses Gesamtkonzept sollte laufend fortgeschrieben werden.

Mit der AG Masterplan hat der NDR nunmehr erste Schritte hin zu einer konkreten und zukunftsorientierten Raumbedarfsplanung unternommen. Die Rechnungshöfe erwarten, dass der NDR dabei auch alle Möglichkeiten einer zeitgemäßen Arbeitsplatzgestaltung unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nutzt.

26.1 Gegenstand der Prüfung

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und der Niedersächsische Landesrechnungshof (federführend) haben nach § 34 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) gemeinsam das Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks (NDR) geprüft.

In Hamburg am Rothenbaum befinden sich die NDR-Zentrale und das Landesfunkhaus (LFH) Hamburg mit der Hörfunkproduktion. Am Standort in Hamburg-Lokstedt befinden sich vorwiegend Fernsehstudios und die Nachrichtenzentrale der ARD. Zum NDR gehören des Weiteren die LFH Hannover, Kiel und Schwerin mit ihren angeschlossenen Studios und Korrespondentenbüros. Zudem besitzt der NDR diverse Sendemasten mit den dazugehörigen Flächen und Betriebsgebäuden.

Für das gesamte Gebäudemanagement des NDR ist innerhalb der Verwaltungsdirektion die Hauptabteilung Logistik und Gebäude zuständig.

26.2 Regelungen des NDR zum Immobilienmanagement

Die aktuellen Unterlagen und Geschäftsanweisungen enthalten jeweils nur in einigen Passagen Vorgaben oder Bestimmungen zur Abwicklung und Regelung von Handlungen, die den Immobilienbereich betreffen.

Spezielle Dienst- oder Geschäftsanweisungen für das Immobilienmanagement fehlen. Die Revision des NDR hat dies auch bereits bei eigenen Prüfungen festgestellt.¹

Aus Sicht der Rechnungshöfe ist ein wirtschaftliches und sparsames Immobilienmanagement nur möglich, wenn Vorgaben und Abläufe eindeutig und transparent geregelt sind. Dies gilt insbesondere für die Beziehung zwischen der Hauptabteilung Logistik und Gebäude und den Organisationseinheiten, die die Flächen nutzen.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, umfassende Regelungen zu treffen. Hierfür sollte der NDR einen Rückgriff auf bereits existierende Regelwerke prüfen: Die Vorgaben, die sich in den Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben in den NDR-Staatsvertragsländern² finden, wurden geschaffen, um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Planung, Ausführung und Vergabe von Baumaßnahmen und die Bewirtschaftung des Immobilienbestands in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen. Sie könnten analog auch beim NDR angewendet werden, der die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 31 Abs. 2 NDR-StV zu beachten hat.

Der NDR hat die Hinweise der Rechnungshöfe zur Kenntnis genommen und beabsichtigt, soweit notwendig, Regelwerke zu erstellen.³

26.3 Vernetzung der EDV-Systeme

Der NDR nutzt für sein Immobilienmanagement derzeit hauptsächlich 3 EDV-Systeme für unterschiedliche Anwendungszwecke.

Zur Abbildung des bilanziellen Anlagebestands wird in einem SAP-Verfahren eine Übersicht der Liegenschaften geführt. In diesem Anlagenver-

¹ Revisionsbericht vom 12.09.2014.

² VV-Bau HH vom 15.12.1994; Stand: 07/2020,RLBau, Runderlass des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 22.01.2015 in der derzeit gültigen Fassung von Mai 2019, RLBau M-V, Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 08.12.2005, AmtsBl. M-V S. 57, hier Anlage 2 zu Muster 13, HBBau SH erstmalig herausgegeben vom Finanzministerium Schleswig-Holstein am 27.11.2001 in der derzeit gültigen Fassung von Juli 2018.

³ Stellungnahme des NDR vom 28.01.2021 zur Vorläufigen Prüfungsmitteilung.

zeichnis ist grundsätzlich die Struktur des Immobilienbestands zu erkennen. Das Verzeichnis unterliegt handelsrechtlichen Vorgaben und nicht tatsächlichen Nutzungszusammenhängen.

Daneben nutzt der NDR ein angepasstes SAP-Projektsystem zur Immobilienvertragsverwaltung. Hier erfolgt das Vertragsmanagement aller angemieteten und vermieteten Liegenschaften.

Zur konkreten Planung der Nutzung einzelner Räumlichkeiten verwendet der NDR das System ConjectFM. Dort werden alle Räume erfasst und konkreten Kostenstellen zugeordnet. Außerdem können auch Details zu den jeweiligen Räumlichkeiten hinterlegt werden. Die Revision des NDR prüfte wiederholt die in ConjectFM erfassten Bestandsdaten. Dabei stellte sie fest, dass die im System hinterlegte nicht der tatsächlichen Nutzung entsprach.¹

Die Rechnungshöfe sehen diese Abweichungen kritisch. Ohne aktuellen und verlässlichen Überblick über die zur Verfügung stehenden Räume kann eine wirtschaftliche und sparsame Bewirtschaftung der verfügbaren Immobilien nicht gewährleistet werden.

Sie halten zudem das Nebeneinander der genutzten Systeme für problematisch. So gibt es weder eine Verknüpfung der Systeme noch tragen die einzelnen Liegenschaftsbestandteile einen einheitlichen und eindeutigen Namen. Je nach Verwendungszweck werden abweichende Zuordnungen genutzt. Bei einer Änderung des Immobilienbestands muss demnach in allen 3 Systemen händisch abgeglichen werden, welche Änderungen der Bestandsdaten vorzunehmen sind. Hierfür gibt es jedoch keine expliziten Dienstanweisungen.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, auch in diesem Bereich durch geeignete interne Regelungen die Transparenz, Vollständigkeit und Aktualität des Datenbestands sicherzustellen.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR des Weiteren auf, das ARD-übergreifende Projekt der Einführung eines gemeinsamen SAP-Systems zu nutzen, um frühzeitig einen Plan zur Vernetzung der verschiedenen Bereiche des Immobilienmanagements zu erstellen.

Der NDR hat inzwischen mitgeteilt,² dass geprüft werde, ob eine Vernetzung der EDV-Systeme mit der zurzeit laufenden ARD-weiten SAP-

¹ Siehe Revisionsbericht – Prüfung von Flächennutzung im NDR – Zusammenfassender Bericht 2018.

² Stellungnahme des NDR vom 28.01.2021 zur Vorläufigen Prüfungsmitteilung.

Prozessharmonisierung in Einklang zu bringen sei. Gegebenenfalls werde auch eine ARD-weite Anpassung angestrebt.

Die Rechnungshöfe begrüßen das Vorgehen des NDR, halten jedoch an ihrer Forderung fest, hier zunächst umgehend eigene interne Regularien zu schaffen, die in die SAP-Prozessharmonisierung einfließen können.

26.4 **AG Masterplan**

Im Jahr 2018 wurde bei Sanierungsarbeiten im Hochhaus 11 auf dem Gelände in Lokstedt festgestellt, dass dieses Gebäude insgesamt mit Asbest belastet ist. Im Januar 2019 traf der NDR die Entscheidung, das asbestbelastete Haus 11 nicht zu sanieren, sondern abzureißen und einen Neubau zu erstellen.¹ Die Belegung des Neubaus (Haus 24) in Lokstedt stand jedoch bei der Erstellung des Neubaufentwurfs noch nicht fest. Ursprünglich war geplant, die ca. 300 Arbeitsplätze, die bisher in Haus 11 untergebracht waren, nach Errichtung im Neubau unterzubringen. Im Zuge der weiteren Planung der Neubelegung von Haus 24 wurde festgestellt, dass es insgesamt an einem Standortkonzept für Lokstedt und Rothenbaum mangelt. Hierfür rief der NDR die AG Masterplan² ins Leben. Die erste Sitzung fand am 25.06.2020 statt.

Ziel der AG Masterplan ist es, dem Verwaltungsrat ein Standortkonzept für die beiden Standorte vorzulegen. Dieses Konzept soll in 2 Phasen erstellt werden:³

- Phase 1: Ermittlung der freien Flächen ab Fertigstellung des Hauses 24 inklusive der dafür notwendigen Umzüge,
- Phase 2: Ermittlung von weiteren freien Flächen durch die Verdichtung von Arbeitsplätzen (bedingt durch einen höheren Anteil an mobilem Arbeiten als bisher) und durch den geplanten Abbau von Arbeitsplätzen.

Die Erstellung des Standortkonzepts umfasst auch eine Prüfung, ob ggf. weitere Immobilien, insbesondere am Standort Rothenbaum veräußert werden können.

Die ursprüngliche Zeitplanung sah vor, dem Verwaltungsrat im Herbst 2020 die Ergebnisse und Vorhersagen aus Phase 1 vorzulegen. Nach Angabe des NDR habe sich jedoch während der Ermittlungen herausgestellt, dass zuvor noch weitere Arbeiten notwendig seien. Hierzu zählten:

¹ Protokoll der 648. Sitzung des NDR Verwaltungsrats vom 25.01.2019.

² Arbeitsgruppe Standortkonzept Lokstedt-Rothenbaum/Masterplan.

³ Protokoll der Sitzung der AG Masterplan vom 25.06.2020.

- Erfassung der tatsächlichen Nutzer der einzelnen Räume bzw. Arbeitsplätze,
- Erfassung der Funktion der Arbeitsplätze (Studio, Büro etc.) und
- Abgleich mit den im System ConjectFM hinterlegten Daten bzw. Aktualisierung und Konkretisierung der dort hinterlegten Daten.

Diese Arbeitsschritte sollen spätestens im Frühjahr 2021 abgeschlossen sein.

Die Rechnungshöfe halten die o. g. Arbeitsschritte, die zu einer vollständigen und aktuellen Bestandsaufnahme führen, für überfällig. Nur auf Basis solider Bestandsdaten kann effektiv und effizient die weitere Entwicklung der Standorte Rothenbaum und Lokstedt geplant werden. Dies schließt die Veräußerung nicht mehr betriebsnotwendiger Gebäude mit ein.

Die Rechnungshöfe halten dafür insbesondere die Berücksichtigung folgender Punkte für notwendig:

- Der Datenbestand sollte künftig die tatsächliche Nutzung der Immobilien wiedergeben.
- Daten zur Ausstattung der Räume sind konsequent einzupflegen.
- Bautechnische Besonderheiten von Gebäuden bzw. einzelnen Räumen sind aufzunehmen und bei künftigen Planungen zu berücksichtigen. Dies gilt beispielsweise für technische Ausstattung, aber auch für brandschutztechnische Auflagen/Einschränkungen, Denkmalschutz und Einträge im Schadstoffkataster. Veränderungen in den technischen Anforderungen müssen zeitnah in die Raumplanung eingehen. Entwicklungen im Personalbereich, wie z. B. aktuell die Ausweitung von mobilem Arbeiten, müssen unmittelbar in die Raumplanung einfließen. Es ist daher eine enge Zusammenarbeit mit den entsprechend Zuständigen notwendig.

Die Rechnungshöfe haben den NDR außerdem aufgefordert, auch die Nutzung der Räume der LFH, Regionalstudios und Korrespondentenbüros mit dem jeweils aktuellen Stand vollumfänglich in das EDV-System ConjectFM einzubeziehen.

Der NDR hat dazu mitgeteilt, dass aktuell auch eine Erfassung aller Räume in den Gebäuden der LFH inklusive der Regionalstudios und Korrespondentenbüros stattfindet. Der Bestand für Mecklenburg-Vorpommern sei bereits aktualisiert, für Schleswig-Holstein und Niedersachsen sei eine sukzessive Aktualisierung vorgesehen.

Die Rechnungshöfe sehen hierin richtige Schritte zum Aufbau eines vollständigen Immobiliendatenbestands als Informationsbasis für das Immobilienmanagement des NDR.

Zudem sollte der NDR für den gesamten Immobilienbesitz eine standortübergreifende Strategie entwickeln und laufend fortschreiben.

Nach Angaben des NDR¹ sei die Arbeit am Standortkonzept Lokstedt/Rothenbaum² der Auftakt zu einem dauerhaften und nachhaltigen Prozess, in dem der NDR seine Flächen und Gebäude an allen Standorten kontinuierlich auf betriebliche Notwendigkeiten überprüfe.

Die Rechnungshöfe begrüßen diesen ersten Schritt und halten im Übrigen an ihrer Forderung fest, für den gesamten Immobilienbesitz eine umfassende Strategie zu erarbeiten und konsequent zu verfolgen.

Kiel, 04. Mai 2021

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Bernt Wollesen³

Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht

Erhard Wollny

¹ Stellungnahme des NDR vom 28.01.2021 zur Vorläufigen Prüfungsmitteilung.

² Informationsvorlage zur 661. Sitzung des NDR Verwaltungsrats am 27.11.2020 zu Punkt 9 der Tagesordnung (den Rechnungshöfen am 07.12.2020 übermittelt).

³ Herr Wollesen war zur Zeit der Beschlussfassung verhindert.