

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

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.

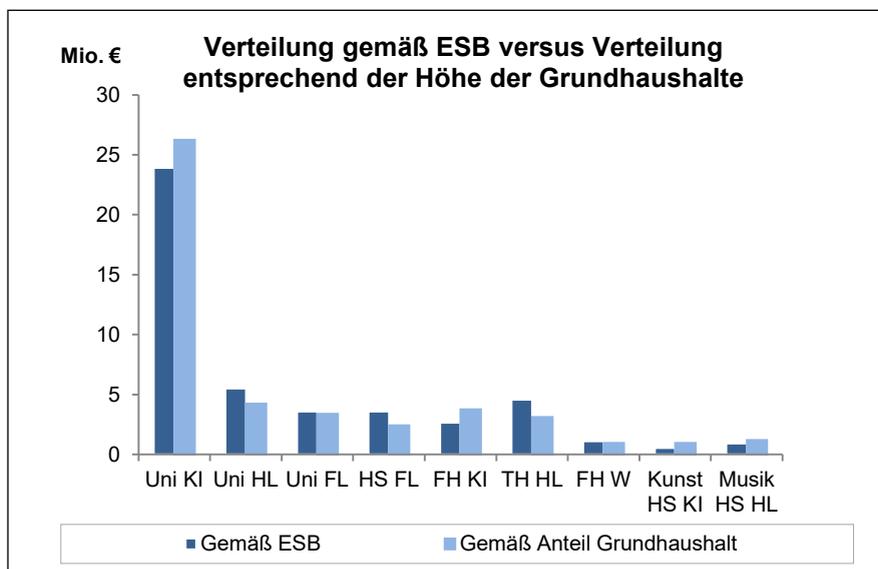


Abbildung 11: Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte

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.