



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2022

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022



Bemerkungen 2022

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022

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

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 2019 und 2018	16
5.	Abschluss der Haushaltsrechnung 2020	16
6.	Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2020	28

Finanzministerium

7.	Übergeordnetes Zuwendungscontrolling aufbauen - Informationsdefizite abbauen	56
8.	Repräsentative Immobilie im Niemansweg - Nutzung ist weiter offen	64

Staatskanzlei

9.	Ausgaben für Personal - im Landeshaushalt nicht transparent abgebildet	73
----	--	----

Landtag

10.	Beauftragtenwesen: Beauftragter für politische Bildung	82
-----	--	----

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

11.	Bonus für PerspektivSchulen	87
12.	Unterrichtsversorgung, Schulentwicklung und Schulreformen - was hat sich seit dem Schulbericht des Landesrechnungshofs 2009 verändert?	93
13.	Kiel Institut für Weltwirtschaft	108
14.	Freistellungssemester an den Fachhochschulen und den künstlerischen Hochschulen: Grundsätzliche Probleme und einige Mängel	114
15.	Mehr Lehrermäßigungen für Fachhochschulprofessoren zulasten der Studierenden?	121
16.	Zahlt das Land einen zu hohen Extremkostenzuschuss an das UKSH?	130

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Schleswig-Holstein ist keine digitale Vorzeigeregion | 136 |
| 18. | Fischotter-Ausstellung im Multimar Wattforum ist zu teuer | 145 |
| 19. | Land verzichtet auf Überschüsse aus Sonderabfallgebühren | 150 |

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 20. | Soziale Wohnraumförderung: Förderungen klar an Zielen und Bedarf ausrichten | 154 |
|-----|---|-----|

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 21. | AKN Eisenbahn GmbH vor wichtigen Weichenstellungen - Land muss tragfähige Zukunftsstrategie einfordern | 162 |
| 22. | Zuschüsse für schleswig-holsteinische Maskenproduktion in der Corona-Pandemie - Kein Förderbedarf vorhanden | 173 |
| 23. | Der Schilderwald wächst | 179 |

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

- | | | |
|-----|--|-----|
| 24. | Jugendministerium muss die Kostenerstattung an die Jugendämter für unbegleitete minderjährige Ausländer einheitlich, ordnungsgemäß und effizient durchführen | 186 |
| 25. | Verwaltet statt geplant - Ist die Krankenhauslandschaft bedarfsgerecht? | 194 |
| 26. | Chance vertan - keine Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in Wohneinrichtungen | 205 |

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKN	AKN Eisenbahn GmbH
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
a. F.	alte Fassung
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BNK	Baunebenkosten
BOB-SH	Digitalisierungsprojekt zur online Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauwesen
bspw.	beispielsweise
BTHG	Bundesteilhabegesetz
bzw.	beziehungsweise
CIO	Chief Information Officer
Dataport	Dataport AöR
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
Gesundheitsministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
ggf.	gegebenenfalls

GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GoBD	Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
GOES	Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen in Schleswig-Holstein
Go-Live-Phase	Phase zum Start des Produktionsbetriebs
GVoBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HS	Hochschule
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IMAG Digitalisierung	Interministerielle Arbeitsgruppe Digitalisierung
IMPULS 2030	InfrastrukturModernisierungsProgramm für unser Land Schleswig-Holstein
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IT	Informationstechnik
Jugendministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
KHEntgG	Krankenhausentgeltgesetz
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
km	Kilometer
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland
KOSOZ AöR	Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise, Anstalt des öffentlichen Rechts

LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz
LAbfWGGZustVO	Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach abfallrechtlichen Vorschriften
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
Leibniz-Gemeinschaft	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.
LfbA	Lehrkräfte für besondere Aufgaben
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKHG	Krankenhausgesetz für das Land Schleswig-Holstein
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LpB	Landeszentrale für politische Bildung
LRH	Landesrechnungshof
LSH	Landesbetrieb Landeslabor Schleswig-Holstein
LV	Landesverfassung
LVS	Lehrveranstaltungsstunden
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Multimar	Multimar Wattforum
NAH.SH	NAH.SH GmbH
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NPS	Nationalpark Service gGmbH
Nr.	Nummer
o. g.	oben genannt
OFD	Oberfinanzdirektion
OZG	Onlinezugangsgesetz
PEG	Projektentwicklungsgruppe
PLAKODA	Planungs- und Kostendaten Module
PRINCE2 [®]	Projektmanagementmethode
PSA	Persönliche Schutzausrüstung
PSMB	Personalstruktur- und Personalmanagementberichte
RBK	Richtlinien für die Baukostenplanung Module

Rn.	Randnummer
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StVO	Straßenverkehrsordnung
TH	Technische Hochschule
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UMA	Unbegleitete minderjährige Ausländer
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VUD	Verband der Universitätsklinika Deutschlands e. V.
VV	Verwaltungsvorschrift
VZ	Verkehrszeichen
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Ziff.	Ziffer
ZIT SH	Zentrales IT-Management Schleswig-Holstein
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2020	17
Tabelle 2:	Soll-/Ist-Einnahmen 2020	19
Tabelle 3:	Soll-/Ist-Ausgaben 2020	20
Tabelle 4:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020	22
Tabelle 5:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	23
Tabelle 6:	Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 7:	Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme 2020	27
Tabelle 8:	Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2020 und im Vergleich zum Vorjahr	34
Tabelle 9:	Übersicht über den Bestand an Rücklagen	51
Tabelle 10:	Gesamtkosten Niemannsweg 220 seit 2015	71
Tabelle 11:	Personalausgaben in Mio. €	76
Tabelle 12:	Personalausgaben (aktives Personal) in Mio. €	78
Tabelle 13:	Haushaltsmittel des Beauftragten für politische Bildung	83
Tabelle 14:	Nutzer Soziale Medien	86
Tabelle 15:	Programmmittel PerspektivSchul-Programm	89
Tabelle 16:	Klassengrößen an den Grundschulen und in der Sekundarstufe	96
Tabelle 17:	Erteilte Unterrichtsstunden je Klasse an den Grundschulen und in der Sekundarstufe	96
Tabelle 18:	Schülerprognose des Bildungsministeriums	98
Tabelle 19:	Durchschnittliche Klassengrößen an Gemeinschaftsschulen 2020/2021 (Sekundarstufe I)	103
Tabelle 20:	Freistellungsemester der Hochschulen	118
Tabelle 21:	Professuren an den Hochschulen	125
Tabelle 22:	Entwicklung der UMA-Bestandszahlen 2012 bis 2021	187

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2020, jeweils zum 31.12.	33
Abbildung 2:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2020	35
Abbildung 3:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2001 bis 2020	37
Abbildung 4:	Zinsausgaben je Einwohner 2011 bis 2020	39
Abbildung 5:	Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	40
Abbildung 6:	Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 7:	Zahlungen an die Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 8:	Entwicklung der Einnahmereste	53
Abbildung 9:	Entwicklung der Ausgaberrreste	53
Abbildung 10:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	55
Abbildung 11:	Höhe der gewährten Zuwendungen in Mio. €	58
Abbildung 12:	Anteil der Programme mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	61
Abbildung 13:	Eingangsbereich Niemannsweg 220	64
Abbildung 14:	Außenansicht Niemannsweg 220	65
Abbildung 15:	Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (Kernverwaltung)	75
Abbildung 16:	Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (außerhalb Kernverwaltung)	77
Abbildung 17:	Finanzierung von Personal - haushaltssystematische Darstellung	79
Abbildung 18:	Entwicklung des Lehrkräftebedarfs bis 2035/36	98
Abbildung 19:	Anteil der Schülerinnen und Schüler im Ganztagschulbetrieb	102
Abbildung 20:	Professuren (VZÄ) an Fachhochschulen	122
Abbildung 21:	Betreuungsrelation an Fachhochschulen	123
Abbildung 22:	Art der Fördermaßnahme 2015 bis 2018	156
Abbildung 23:	Beschilderung Beispiele	183

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17. Schleswig-Holstein ist keine digitale Vorzeigeregion

Der erzielbare Mehrwert sowie die Digitalisierungsrendite von Digitalisierungsprojekten müssen in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dargestellt und bewertet werden.

Der Umsetzungs- und Nutzungsstand, die eingesetzten Ressourcen sowie die Wirtschaftlichkeit von Digitalisierungsmaßnahmen sind durch ein valides Berichtswesen transparent zu machen.

Das Land darf sich nicht von externen Beratungsunternehmen abhängig machen, sondern muss eigenständiges Wissen und Kompetenzen im Bereich der Digitalisierung aufbauen.

17.1 Vorbemerkungen

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung stellt ein langfristiges Organisationsprojekt dar, das alle Arbeitsabläufe und Strukturen umfasst. Voraussetzung für eine erfolgreiche Digitalisierung der Landesverwaltung ist die systematische Erfassung und Analyse der dort bestehenden Geschäftsprozesse. Nur auf dieser Basis bietet die Digitalisierung die Chance, das Verwaltungshandeln zu optimieren, die derzeitigen Bearbeitungs- und Wartezeiten zu reduzieren und die bestehenden Effizienzpotenziale zu nutzen. Zugleich werden hierdurch die erforderlichen Rahmenbedingungen für Digitalisierungslösungen geschaffen, die die bisherigen analogen Geschäftsprozesse nicht nur einfach nachbilden bzw. digitalisieren, sondern die durch ihre digitalen Lösungsansätze einen deutlichen Mehrwert für alle Nutzer schaffen.

Die Landesregierung hat die Digitalisierung für die Legislaturperiode 2017 bis 2022 zu einem Schwerpunktthema gemacht.¹ Hiermit wurde zugleich das Ziel verfolgt, Schleswig-Holstein zu einer digitalen Vorzeigeregion zu entwickeln.² Dieses Ziel wurde nicht erreicht.

Vor diesem Hintergrund hat die Landesregierung im Juni 2018 ein Digitalisierungsprogramm mit 230 Einzelmaßnahmen beschlossen, die anschlie-

¹ Umdruck 19/383 vom 11.12.2017, Gesamtplan 2018 für IT und Digitalisierung.

² Koalitionsvertrag 2017 bis 2022, veröffentlicht unter www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/_documents/koalitionsvertrag2017_2022.html.

ßend von den Ministerien hinsichtlich der Umsetzbarkeit weiter kategorisiert und priorisiert wurden.¹

Für die im Digitalisierungsprogramm 2018 bis 2020 (Digitalisierungsprogramm) priorisierten 38 Einzelmaßnahmen hat die Landesregierung im November 2018 schließlich die Verteilung der im Haushalt 2019 im Kapitel 1614 (MG 07 - Programme der Digitalisierung) des InfrastrukturModernisierungsProgramms für unser Land Schleswig-Holstein (IMPULS 2030) veranschlagten 10 Mio. € beschlossen.²

Neben den im Digitalisierungsprogramm priorisierten Maßnahmen wurden von den Ministerien weitere Digitalisierungsmaßnahmen initiiert.

17.2 Digitalisierungsstrategie

Das Digitalisierungsprogramm hat laut dem Digitalisierungsministerium zunächst keine thematischen Schwerpunkte festgelegt. Ziel sei vielmehr gewesen, den über Jahre in den Ministerien aufgebauten „Digitalisierungstau“ schnellstmöglich zu beheben. Um dies zu erreichen, seien zunächst Projekte initiiert worden, die schnell und mit angemessenem Aufwand einen großen Ertrag und Lerneffekt versprochen hätten. Aus diesem Grund sei die Weiterentwicklung der eGovernment-Strategie, der Digitalen Agenda sowie der im Digitalisierungsprogramm enthaltenen strategischen Ansätze zu einer ressortübergreifenden Digitalisierungsstrategie gegenwärtig noch nicht abgeschlossen.

Für die Digitalisierung bedarf es einer auf einen langfristigen Entwicklungshorizont hin ausgerichteten Strategie. Dies gilt insbesondere für eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe wie die Digitalisierung, da diese u. a. dazu beitragen soll, die bestehenden Verwaltungsprozesse nutzer- und ressourcenorientiert zu verbessern und zu beschleunigen.³ Zudem könnten durch die strategische Steuerung von Digitalisierungsmaßnahmen unwirtschaftliche Mehrfachentwicklungen bereits frühzeitig erkannt und verhindert werden.

Das **Digitalisierungsministerium** hat mitgeteilt, dass im August 2021 ein Prozess zur Erstellung einer Digitalisierungsstrategie initiiert wurde. Die Strategie werde neben inhaltlichen Festlegungen auch Aussagen zur Umsetzung und zur operativen Steuerung der Gesamtstrategie enthalten.

¹ Umdruck 19/1180 vom 04.07.2018.

² Umdruck 19/2712 vom 01.07.2019.

³ Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 21.

Der **LRH** erwartet, dass die erforderliche Digitalisierungsstrategie unter Berücksichtigung der bisher gesammelten Erfahrungen fertiggestellt, umgesetzt und regelmäßig evaluiert wird.

17.3 **Berichterstattung zu Digitalisierungsmaßnahmen**

Obwohl zum Digitalisierungsprogramm eine Berichterstattung gegenüber dem Landtag erfolgen sollte, liegt bisher nur ein erster Entwurf eines Ergebnisberichts vor.

Nach Angaben des Digitalisierungsministeriums soll dieser Bericht wegen des bereits neu initiierten Digitalisierungsprogramms 2021 bis 2022 nicht mehr fertiggestellt und veröffentlicht werden.

Damit liegen dem Landtag bisher keine Informationen zum Erfolg oder Misserfolg des Digitalisierungsprogramms wie z. B. zum aktuellen Umsetzungsstand, zur Wirtschaftlichkeit, zu den eingesetzten Ressourcen, dem Nutzungsumfang und den ggf. bestehenden Nachnutzungsmöglichkeiten vor. Zugleich fehlen aussagefähige Informationen, anhand derer eingeschätzt werden kann, welcher Mehrwert und welche Synergieeffekte mit den für das Digitalisierungsprogramm bewilligten Finanzmitteln von 10 Mio. € erzielt worden sind. Derartige Erkenntnisse wären jedoch Voraussetzung für die Fortschreibung des Digitalisierungsprogramms sowie die Fertigstellung, Umsetzung und Evaluierung der Digitalisierungsstrategie.

Der LRH hält es für erforderlich, dass das Digitalisierungsprogramm durch eine Erfolgskontrolle abgeschlossen und der auf dieser Grundlage erstellte Ergebnisbericht dem Finanzausschuss vorgelegt wird. Um dem Landtag einen Gesamtüberblick über die Digitalisierungsaktivitäten der Landesverwaltung zu ermöglichen,¹ sollten auch die von den Ministerien neben dem Digitalisierungsprogramm initiierten Digitalisierungsmaßnahmen in die Berichterstattung einbezogen werden.

Das **Digitalisierungsministerium** hat darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse des Digitalisierungsprogramms quasi als Kontinuum in die Fortschreibung des Digitalisierungsprogramms 2021 bis 2022 eingeflossen seien. Zudem seien die Ergebnisse sowie der Beschluss über die Fortsetzung des Digitalisierungsprogramms dem Kabinett vorgelegt und von diesem beraten worden.

¹ Niederschrift 117. Sitzung des Finanzausschusses am 03.11.2021, TOP 1, S. 28 f.

Die Landesregierung habe den Fortschritt und den Erfolg des Digitalisierungsprogramms zudem durch Projektkennzahlen transparent und messbar gemacht.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Informationsbedürfnisse des Landtags durch eine Beratung im Kabinett nicht gedeckt werden können.

17.4 **Digitalisierungsprojekte nicht wirtschaftlich**

Die für das Digitalisierungsprogramm vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weisen durchgehend einen negativen Kapitalwert aus und enthalten entgegen den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO zudem keine Betrachtung von Handlungsalternativen. Damit sind die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unvollständig und mangelbehaftet. Die Wirtschaftlichkeit der priorisierten Digitalisierungsmaßnahmen ist damit bisher nicht ausreichend belegt.

Darüber hinaus sind bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erhebliche strukturelle und handwerkliche Fehler begangen worden. So wurden für mehrere finanzwirksame Maßnahmen zwar die voraussichtlichen Kosten ermittelt, diesen wurden jedoch nicht die durch die Reduzierung oder den Wegfall von finanziellen und personellen Kosten erzielbaren Einsparungen gegenübergestellt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die Grundlage für die Entscheidung, ob und wie eine finanzwirksame Maßnahme umgesetzt werden soll. Deshalb sind Maßnahmen, die nach den vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht wirtschaftlich sind, vom Finanzcontrolling des Zentralen IT-Managements im Digitalisierungsministerium besonders kritisch zu überprüfen.

Das **Digitalisierungsministerium** hat deutlich gemacht, dass die Landesregierung mit dem Digitalisierungsprogramm hochinnovative Projekte gefördert habe, deren Mehrwerte sich nicht allein auf Einsparungen von personellen und finanziellen Ressourcen beschränken. Unter dem Aspekt der Messbarkeit des Erfolges der Digitalisierung habe die Landesregierung vielmehr Maßnahmen priorisiert, deren Wirtschaftlichkeit sich auch aus einem qualitativ besseren und zugleich effizienteren Verwaltungshandeln ergeben kann.

Der **LRH** erwartet, dass das Finanzcontrolling die vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Zuweisung von Haushaltsmitteln künftig nicht nur unter Plausibilitätsgesichtspunkten, sondern auch hinsichtlich des

erzielbaren Mehrwerts sowie der perspektivisch zu erreichenden Digitalisierungsrendite hinterfragt und bewertet. Die auf dieser Grundlage gewonnenen Erkenntnisse und getroffenen Entscheidungen sind nachvollziehbar herzuleiten und revisionssicher zu dokumentieren.

17.5 **Steuerung durch das Programm-Management fehlt**

Die inhaltliche Koordinierung sowie das Controlling der Projekte des Digitalisierungsprogramms obliegt derzeit vornehmlich der Interministeriellen Arbeitsgruppe Digitalisierung (IMAG). Dieser Ansatz greift jedoch zu kurz, da gerade auch das dem Zentralen IT-Management obliegende Programm-Management in der Lage sein sollte, zeitnah auf Digitalisierungsprojekte einzuwirken, um Zielabweichungen korrigieren und um die Umsetzung einer einheitlichen ressortübergreifenden Digitalisierungsstrategie sicherstellen zu können.

Zugleich sollte das Programm-Management gegenüber den Ministerien in geeigneter Weise durchsetzen können, dass die z. B. zum Einsatz der Projektmanagementmethode, zur Projektdokumentation, zum Berichtswesen oder zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit von Digitalisierungsmaßnahmen bestehenden Regelungen eingehalten werden.

Ein Programm-Management, das die Digitalisierung voranbringen will, darf sich nicht auf die Zuweisung der für die Digitalisierungsprojekte erforderlichen Finanzmittel beschränken. Um Abweichungen bei den vorgesehenen Zielen, den bestehenden Regelungen sowie der noch ausstehenden Digitalisierungsstrategie entgegenwirken zu können, bedarf es vielmehr der hierfür erforderlichen Entscheidungskompetenzen. Um die Entscheidungsfindung zu ermöglichen und zu beschleunigen, bedarf es zudem eines validen Berichtswesens, das die erforderlichen Steuerungsinformationen bereitstellt und eine Koordinierung und Steuerung von Digitalisierungsprojekten anhand strategisch-inhaltlicher Kriterien auch über Ressortgrenzen hinweg ermöglicht. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass die IMAG Digitalisierung und die Landesregierung nur noch mit Entscheidungen von erheblicher Tragweite befasst werden müssten.

Nach Auffassung des **Digitalisierungsministeriums** wurde seit 2019 ein effektives und effizientes Programm-Management sukzessive auf- und ausgebaut, das die verfassungsrechtlich vorgegebene Ressorthoheit berücksichtigt. Innerhalb der bestehenden und vom Programm-Management mittels Controlling gesteuerten Vorgaben könnten die Ressorts aufgrund ihrer fachlichen Bewertung eigenständig Schwerpunkte setzen und Entscheidungen zur fachlich-inhaltlichen Akzentuierung ihrer Projekte treffen.

Der **LRH** hält es für erforderlich, dass die für eine strategisch-inhaltliche Steuerung der Digitalisierungsmaßnahmen erforderlichen Entscheidungs-kompetenzen eindeutig zugewiesen und umgesetzt werden.

17.6 **Projektmanagement**

Die sowohl für IT- als auch für Digitalisierungsprojekte vom Chief Information Officer (CIO) bzw. dem Programm-Management verbindlich vorgegebene Projektmanagementmethode PRINCE2® wurde bei mehreren Digitalisierungsprojekten nicht bzw. nur in eingeschränktem Umfang genutzt. Dies hatte zumeist zur Folge, dass Grundlagendokumente, sowie die nach PRINCE2® vorgesehenen Baseline Produkte, Aufzeichnungen und Berichte entweder nicht oder nur als Entwurfsfassungen dokumentiert wurden.

Die hierfür maßgeblichen Gründe konnten von dem für die jeweiligen Digitalisierungsprojekte verantwortlichen Projektmanagement nur teilweise genannt werden und waren darüber hinaus zumeist nicht revisionssicher dokumentiert.

Der **LRH** erwartet, dass IT- bzw. Digitalisierungsprojekte künftig grundsätzlich auf der Grundlage von PRINCE2® durchgeführt und die erforderlichen Dokumente, Aufzeichnungen und Berichte sowie Abweichungen und deren Begründungen revisionssicher dokumentiert werden.

Das **Digitalisierungsministerium** hat mitgeteilt, dass sämtliche Projekte des Digitalisierungsprogramms nach oder in enger Anlehnung an die PRINCE2®-Methodik realisiert würden und Abweichungen nur in begründeten Einzelfällen erfolgten.

17.7 **Wissenstransfer und Kompetenzaufbau notwendig**

Bei der Digitalisierung handelt es sich um eine Daueraufgabe, deren qualitative und quantitative Umsetzung wesentlich davon abhängt, ob und in welchem Umfang personelle Ressourcen mit einem soliden Fachwissen dauerhaft zur Verfügung stehen.

Für die Erarbeitung des Digitalisierungsprogramms, die erforderlichen Folgearbeiten und das Projektmanagement wurden neben Dataport auch externe Dienstleister eingesetzt. Dies hatte in einem Fall zur Folge, dass allein in 2018 und 2019 rund zwei Drittel der o. g. Tätigkeiten von einem einzelnen Dienstleister und nur rund ein Drittel von Personal der Landesverwaltung erbracht worden sind. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden hierfür nicht erstellt.

Der Einsatz externer Dienstleister birgt ein Abhängigkeitsrisiko, da deren Wissen der Landesverwaltung in der Regel nicht langfristig zur Verfügung steht und deshalb ggf. erneut Externe beauftragt werden müssen.

Aus diesem Grund sollten die benötigten Kompetenzen perspektivisch nicht mehr nur bei externen Dienstleistern, sondern vorrangig bei den in der Verwaltung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abgerufen werden können. Um dies zu erreichen und den hierfür erforderlichen Kompetenzaufbau dauerhaft abzusichern, ist neben einem permanenten Wissenstransfer ein gezieltes Fortbildungsprogramm für das mit der Digitalisierung befasste Personal erforderlich.

Der **LRH** hält es für notwendig, dass die Landesregierung verstärkt eigenes und Personal bei Dataport für Digitalisierungsaufgaben qualifiziert. In den hierfür erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch eigene Personalaufwände für die Steuerung und Kontrolle der Externen zu berücksichtigen.

Laut **Digitalisierungsministerium** werde sehr bewusst auf externe Unterstützung bei der Entwicklung von Strategien und Vorgehensweisen gesetzt, da nur so externe Impulse und Vorgehensweisen in die eigenen Überlegungen einbezogen und Fehlentwicklungen vermieden werden könnten. Die Einschätzung des LRH, dass die bereits jetzt absehbaren Aufgaben im Bereich der Digitalisierung eine Erhöhung des Personalaufwands erforderlich machen, werde grundsätzlich geteilt.

17.8 **Vertrags- und Rechnungsmanagement weiter optimieren**

Der LRH hat Dataport und die Landesregierung sowohl 2015¹ als auch 2020² aufgefordert, die Prozesse zur Abrechnung von IT-Leistungen zu optimieren und die Voraussetzungen für ein effizientes und effektives Leistungscontrolling zu schaffen.

Obwohl der bestehende Handlungsbedarf und mögliche Lösungsansätze seinerzeit konkret benannt und von der Landesverwaltung verschiedene Optimierungsmaßnahmen angekündigt und teilweise auch eingeleitet wurden, hat der LRH beim Digitalisierungsprojekt zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauwesen „BOB-SH“ erneut Defizite beim Vertrags- und Rechnungsmanagement festgestellt. Trotz vorheriger Konsolidierung der bestehenden Vertragslandschaft hat sich die Revisionsfähigkeit der für „BOB-SH“ vorgelegten Unterlagen nur geringfügig verbessert. In folgenden Bereichen besteht deshalb weiterhin dringender Handlungsbedarf:

¹ Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 10.

² Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 17.

- Vertragsmanagement und Vertragsdokumentation,
- Vertragsgestaltung, -bewirtschaftung und -controlling sowie
- Leistungsnachweise, Rechnungsstellung, -bearbeitung und -controlling.

Zudem wurden auch für „BOB-SH“ mehrere Verträge und Vorvereinbarungen erst nach Leistungsbeginn geschlossen und dadurch der Grundsatz „keine Leistung ohne Vertrag“ erneut nicht hinreichend beachtet. Mangelnde Sorgfalt bei der Vertragsgestaltung, bei Vertragsänderungen, bei Preis-anpassungsverfahren, bei der Erstellung und Prüfung von Leistungsnachweisen sowie bei der Rechnungsbearbeitung führten ferner dazu, dass auch bei „BOB-SH“ Leistungen nicht oder falsch abgerechnet wurden.

Das **Digitalisierungsministerium** hat darauf hingewiesen, dass die festgestellten Defizite u. a. durch die Einführung einer konsolidierten Vertragsdatenbank, eines erweiterten IT-Planungswerkzeugs sowie die verstärkte Überwachung von Rechnungen und Leistungsnachweisen bereits behoben worden seien.

Das Zentrale IT-Management werde sicherstellen, dass die Basisdienste bei künftigen politisch geprägten Großverfahren so aufgestellt werden, dass eine ordnungsgemäße Vertragsführung und -abwicklung erfolgen könne.

Der **LRH** erwartet, dass das Vertrags- und Rechnungsmanagement weiter optimiert und die benannten Defizite umgehend abgestellt werden.

17.9 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes weiter unzureichend

Durch das 2017 in Kraft getretene Onlinezugangsgesetz (OZG)¹ sollen den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft zunehmend elektronische Kommunikations- und Partizipationsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Um dies zu erreichen, werden Bund, Länder und Kommunen durch das OZG verpflichtet, die Abwicklung ihrer Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch über allgemein zugängliche und zu einem Portalverbund verknüpfte Verwaltungsportale anzubieten.

Nach der Analyse des Nationalen Normenkontrollrats (NKR)² wurden von den im OZG bundesweit definierten 575 OZG-Leistungen im September 2021 insgesamt 381 OZG-Leistungen aktiv bearbeitet. Von diesen befan-

¹ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122, 3138, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registernormenkontrollrat - RegMoG) vom 28.03.2021, BGBl. I S. 591.

² Nationaler Normenkontrollrat. Monitor Digitale Verwaltung # 6, September 2021, S. 2. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung>.

den sich 139 in der Planungs-, 188 in der Umsetzungs-, 54 in der Go-Live-Phase und lediglich 16 im flächendeckenden Einsatz. Darüber hinaus wurden 194 OZG-Leistungen depriorisiert und werden deshalb - obwohl sie weiterhin Teil des OZG-Umsetzungskatalogs sind - bei den Auswertungen nicht mehr berücksichtigt.

Nach der für die Umsetzung des OZG vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) eingerichteten Informationsplattform¹ zeigt auch der Umsetzungsstand des unter Federführung von Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und des BMI zu bearbeitenden Themenfelds „Umwelt“ ein vergleichbares Bild. Von den Anfang 2022 bestehenden 63 OZG-Leistungen dieses Themenfelds waren lediglich 9 dem Reifegrad 3 zugeordnet und können damit einschließlich aller Nachweise online beantragt und abgewickelt werden. Nach dem für das OZG definierten Reifegradmodell gelten nur diese als online angeboten im Sinne des OZG.²

Die Analyseergebnisse machen deutlich, dass die mit dem OZG verfolgten Ziele und hier insbesondere die Entwicklung sowie die flächendeckende Nachnutzung von OZG-Leistungen deutlich forciert werden muss.

Da das OZG erst dann formal umgesetzt ist, wenn nicht nur die o. g. 16, sondern alle 575 OZG-Leistungen flächendeckend nachgenutzt werden können, besteht nach wie vor ein erheblicher Handlungsbedarf.

Das **Digitalisierungsministerium** teilt grundsätzlich die Bewertung des LRH, dass die Umsetzung des OZG zu schleppend und zu spät realisiert wurde. Die Landesregierung habe deshalb umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die Umsetzung zu beschleunigen. Dazu zählten z. B. die Gründung des IT-Verbunds Schleswig-Holstein sowie verschiedene Projekte, mit denen sichergestellt werden solle, dass Verwaltungsleistungen vor allem von Kommunen angeboten werden könnten. Letzteres gelte insbesondere für das unter Federführung von Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und dem BMI zu bearbeitenden Themenfeld „Umwelt“ sowie das EfA-Umsetzungsprojekt für den Onlinedienst „Wohngeld-Online“.

Der **LRH** hält es für erforderlich, dass das Digitalisierungsministerium dem Finanzausschuss regelmäßig über den aktuellen Umsetzungsstand des OZG und hier insbesondere über das von Schleswig-Holstein federführend zu bearbeitende Themenfeld „Umwelt“ berichtet.

¹ <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app>.

² Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, März 2019, S. 14.