



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2023

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2021

Kiel, 9. Mai 2023



Bemerkungen 2023

des

Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2021

Kiel, 9. Mai 2023

## 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](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)  
E-Mail: [poststelle@lrh.landsh.de](mailto:poststelle@lrh.landsh.de)

### Druck:

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

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Einleitung</b>	
1. Allgemeines	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
<b>Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht</b>	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2020	19
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2021	19
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2021	27
<b>Finanzministerium</b>	
7. Infrastrukturbericht: Investitionsbedarf wenig belastbar	53
8. Das Finanzministerium hat die Spielbankrevision aus den Augen verloren	62
9. Votum des Landtages missachtet: Keine Überprüfung der geförderten Maßnahmen	68
10. Paradigmenwechsel beim Landesbau	74
11. Personalausgaben und Stellenaufwüchse wirksam begrenzen - Konsequentes Handeln erforderlich	82
12. Notärztliches Personal im Rettungsdienst - UKSH verzichtet auf Millionen-Einnahmen	92
13. Defizitäre stationäre Leistungen im UKSH - Kurswechsel jetzt einleiten	96
<b>Staatskanzlei</b>	
14. Bei der Einführung der elektronischen Akten ist die Ziellinie immer noch nicht erreicht	103
15. Frühpensionierungsverfahren - das Land muss handeln	112
<b>Landtag</b>	
16. Fraktionen bewilligen sich mehr Geld	119

**Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft,  
Forschung und Kultur**

17.	Untere Schulaufsicht	128
18.	Schulpsychologischer Dienst - Angebote ausbaufähig	134
19.	Hochschulpakt 2020: Millionennachschlag ohne Rechtsgrundlage	141
20.	Coronabedingte Aufstockung der Intensivbetten am UKSH - Landesförderung von 5,5 Mio. € war nicht erforderlich	148

**Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur**

21.	Corona-Hilfen im Umweltbereich: Unzulässige Hilfen für landeseigene Unternehmen	154
22.	Umweltgefahren aus kommunalen Abwässern konsequent begegnen	160

**Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und  
Verbraucherschutz**

23.	Landeslabor: Hohe Landeszuschüsse senken Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln	173
-----	--	-----

**Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport**

24.	Soziale Wohnraumförderung: Landesregierung verfehlt ihre Ziele	183
-----	--	-----

**Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und  
Tourismus**

25.	Außenwirtschaftsförderung - Land muss Finanzierungsanteil am San Francisco-Büro reduzieren	195
26.	Landesprogramm Arbeit - Mehr Augenmerk auf Förderbedarf und Erfolgskontrolle legen	202

**Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration  
und Gleichstellung**

27.	Verbraucherinsolvenzberatung - wichtige Aufgabe mit Optimierungsbedarf	213
28.	Bundesteilhabegesetz - BTHG-bedingte Mehrkosten müssen vom Bund ersetzt werden	222

**Rundfunk**

29.	Sparmaßnahmen des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig	233
-----	---	-----

## Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
Abs.	Absatz
AbwV	Abwasserverordnung
AfD	Alternative für Deutschland
AGInsO	Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung
AKL	Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
AKN	AKN Eisenbahn GmbH
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Arbeitsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
Art.	Artikel
AVGS	Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine
AVV Rüb	AVV Rahmenüberwachung - Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts
AWP	Abfallwirtschaftsplan
a. F.	alte Fassung
bbp	Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur; bis 07/2022: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIM	Building Information Model
BIP	Bruttoinlandsprodukt

BMG	Bundesministerium für Gesundheit
Bremen	Freie Hansestadt Bremen
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
CAFM	Computer Aided Facility Management
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CpD	Conto pro Diverse
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
dDocuScan	Dataport-Lösung zum rechtssicher ersetzenden Scannen
DIM	Digitales Immobilienmanagement
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein
Drs.	Drucksache
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
d. h.	das heißt
E-Akte	elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EinglRahVertrV SH	Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
e. V.	eingetragener Verein
€	Euro
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FDP	Freie Demokratische Partei

FEU	Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
f., ff.	folgende, fortfolgende
Gesundheitsministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit bis 07/2022: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GK	Größenklasse
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
Gz.	Geschäftszeichen
Hamburg	Freie und Hansestadt Hamburg
HG	Haushaltsgesetz
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IMPULS	InfrastrukturModernisierungsProgramm für das Land Schleswig-Holstein
inkl.	inklusive
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport; bis 07/2022: Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
InsO	Insolvenzordnung
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
ISB	Infrastrukturbericht
IT	Informationstechnik
i. d. F.	in der Fassung

i. d. R.	in der Regel
i. Ü.	im Übrigen
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit; bis 07/2022: Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KI	Künstliche Intelligenz
KInvFG	Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
KiTa	Kindertagesstätte
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
kw	künftig wegfallend
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz; bis 07/2022: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIMS	Laborinformations- und Managementsysteme
LPA	Landesprogramm Arbeit
LPW	Landesprogramm Wirtschaft
LRH	Landesrechnungshof
LRV	Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein
lt.	laut
LV	Landesverfassung
LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein AöR
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MdL	Mitglied des Landtages

MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
MOIN.SH	Förderung von Mobilität und Innovation des Schienenpersonennahverkehrs in Schleswig-Holstein
Mrd.	Milliarden
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NGIO	Northern Germany Innovation Office
NKI	Nationale Klimaschutzinitiative
Nr.	Nummer
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OG	Obergruppe
o. g.	oben genannt
PIG	Parlamentsinformationsgesetz
PSMB	Personalstruktur- und Personalmanagementbericht
rd.	rund
Rn.	Randnummer
SAP	Finanzbuchhaltungssoftware der Firma SAP SE
SHBC	Schleswig-Holstein Business Center
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SHWoFG	Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung; bis 07/2022: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
Tz.	Textziffer

T€	Tausend Euro
ÜLU	überbetriebliche Lehrlingsunterweisung
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur; bis 07/2022: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UQN	Umweltqualitätsnorm
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliches
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VeRA	Verfahren zum Vertrags-, Rechnungs- und Auftragsmanagement
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur; bis 07/2022: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WT.SH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH
ZBS	Zentraler Beitragsservice
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZGB	Zentrales Grundvermögen Behördenunterbringung
Ziff.	Ziffer
ZPM	Zentrales Personalmanagement
z. B.	zum Beispiel

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2021	20
Tabelle 2:	Soll-/Ist-Einnahmen 2021	21
Tabelle 3:	Soll-/Ist-Ausgaben 2021	22
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	25
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	26
Tabelle 6:	Übersicht über den Bestand an Rücklagen	28
Tabelle 7:	Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2021	34
Tabelle 8:	Zinsausgaben 2021 und 2020	38
Tabelle 9:	Aufteilung des Stellenabbaupfads auf die Ressorts	85
Tabelle 10:	Neu ausgewiesene Stellen von 2011 bis 2022	89
Tabelle 11:	Berechnungsschlüssel für Fraktionsmittel	121
Tabelle 12:	Berechnung und Verteilung der Fraktionsmittel	123
Tabelle 13:	Rücklagen pro Fraktion	124
Tabelle 14:	Verteilung der Mittel auf die Hochschulen	145
Tabelle 15:	Förderziele 2023 bis 2026 Mietwohnungsbau	192
Tabelle 16:	Vergleich Förderziele und Budget Mietwohnungsbau	193

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ausgabenquote / Ausgaben	16
Abbildung 2:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2021,	33
Abbildung 3:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2021	35
Abbildung 4:	Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken	36
Abbildung 5:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2002 bis 2021	39
Abbildung 6:	Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2018 bis 2021	45
Abbildung 7:	Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2018 bis 2021	46
Abbildung 8:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	48
Abbildung 9:	Finanzierung des geschätzten Investitionsbedarfs	56
Abbildung 10:	Investitionsquote des Landes	57
Abbildung 11:	Zeitliche Übersicht - Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung	84
Abbildung 12:	Vergleich: Hypothetischer Stellenbestand - Tatsächlicher Stellenbestand 2010 bis 2022	89
Abbildung 13:	Vergleich der linearen Anpassungen und der Personal- ausgabenentwicklung beim aktiven Personal in Prozent	90
Abbildung 14:	Ablauf des Verfahrens	113
Abbildung 15:	Entwicklung der Fraktionsmittel und Rücklagen aus Fraktionsmitteln	124
Abbildung 16:	Ablaufdiagramm	163
Abbildung 17:	Umsetzung der Klärschlammverordnung	165
Abbildung 18:	Umsetzung der vierten Reinigungsstufe	168
Abbildung 19:	Sozialwohnungen ohne Neuförderung ab 2023	185
Abbildung 20:	Wohneinheiten Soll/Ist 2019 bis 2022	186
Abbildung 21:	Fertigstellung Wohnungen in Deutschland von 2001 bis 2021	187
Abbildung 22:	Bundesmittel an Schleswig-Holstein	188
Abbildung 23:	Liquidität im Zweckvermögen	189
Abbildung 24:	Anstieg der Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe	231

## 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**<sup>1</sup> 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 2023 wie folgt besetzt:

Präsidentin	Dr. Gaby Schäfer
Vizepräsidentin <sup>2</sup>	Silke Seemann
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 Grundlage entstehen dann die Beiträge, die in die Bemerkungen aufge-

<sup>1</sup> Redaktioneller Hinweis: Sofern zur besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet wird, bezieht sich dieses auf alle Geschlechteridentitäten.

<sup>2</sup> Die Vizepräsidentin hat an der Beschlussfassung zu dem Beitrag Nr. 13 nicht mitgewirkt.

nommen 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).

Der Landtag hat dem LRH am 25.01.2023 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2020 erteilt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Plenarprotokoll 20/16 vom 25.01.2023, S. 1093, Landtagsdrucksache 20/522

### 3. Besondere Prüfungsfälle

#### 3.1 Tragfähigkeit der Landesfinanzen: Ist Schleswig-Holstein zu hoch verschuldet?

Die hohe Inflation und die Zinswende der Europäischen Zentralbank hinterlassen deutliche Spuren im Landeshaushalt. Und weitere Herausforderungen zeichnen sich ab: Vor allem der demografische Wandel, also die Alterung der Gesellschaft, dämpft bereits in den nächsten Jahren das Wirtschaftswachstum und damit die Steuereinnahmen erheblich. Hinzu kommen steigende Ausgaben für die Pensionen und Beihilfen der Beamten.

Um festzustellen, wie es langfristig um die Landesfinanzen bestellt ist, hat der LRH bereits 2022 eine Tragfähigkeitsanalyse erstellt.<sup>1</sup> Tragfähigkeit bedeutet, dass ein Land langfristig alle laufenden Ausgaben und den Schuldendienst aus den Steuereinnahmen finanzieren kann. Gelingt dies unter der derzeitigen Finanzpolitik absehbar nicht, droht ein starker Anstieg der Schuldenquote. Um das zu vermeiden, müsste das Land seine Finanzpolitik ändern - konkret: die Einnahmen erhöhen oder die Ausgaben senken. Diesen Anpassungsbedarf bezeichnet man als Tragfähigkeitslücke. Die Tragfähigkeitsanalyse erfordert demnach eine langfristige Projektion der Schuldenquote. Dazu hat der LRH die Einnahmen und Ausgaben sowie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes unter verschiedenen Szenarien bis 2060 projiziert.

**Ergebnis der Tragfähigkeitsanalyse:** Je nach Szenario hat das Land eine Tragfähigkeitslücke von 0,7 bis 1,0 % des schleswig-holsteinischen BIP, bzw. zwischen 700 Mio. und 1 Mrd. € in heutigen Preisen. Das bedeutet nicht, dass in jedem Jahr eine Verringerung der Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr erforderlich ist. Vielmehr müsste das Land seine Ausgabenquote (Verhältnis zwischen Ausgaben und BIP) um diesen Betrag auf ein dauerhaft niedrigeres Niveau absenken, um die Schuldenquote langfristig stabil zu halten. Denn das Land hat kaum Möglichkeiten, seine Einnahmen substantiell zu erhöhen.

---

<sup>1</sup> Vgl. *Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2022)*, Tragfähigkeit der Landesfinanzen, Bericht gemäß § 99 LHO, abrufbar unter [landesrechnungshof-sh.de](https://www.landesrechnungshof-sh.de).

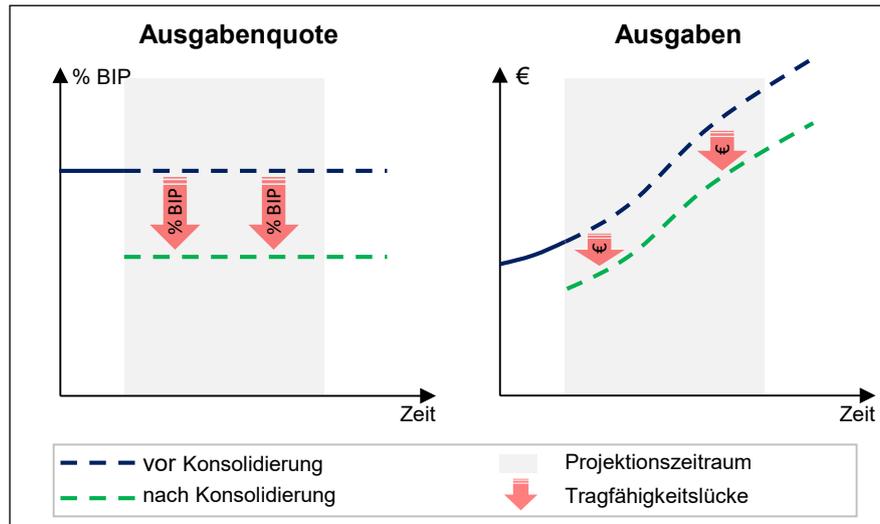


Abbildung 1: Ausgabenquote / Ausgaben

Quelle: Eigene Darstellung LRH.

Dabei war der starke Zinsanstieg des vergangenen Jahres in den Szenarien noch gar nicht enthalten und dürfte die Tragfähigkeit eher negativ beeinflusst haben. Zwar hat zugleich die hohe Inflation 2022 zu einem starken Anstieg des nominalen BIP und damit zu einer Reduktion der Schuldenquote geführt. Dies wird aber langfristig nur einen geringen Einfluss auf die Schuldenquote haben.<sup>1</sup> Zudem ist der LRH in seiner Prüfung von eher optimistischen Annahmen ausgegangen und hat beispielsweise vom Auftreten größerer Krisenereignisse abstrahiert.

Die Ergebnisse sind damit nach wie vor aktuell und deuten darauf hin, dass die Schuldenquote des Landes derzeit zu hoch ist. Das Finanzministerium sollte daher künftig einmal pro Legislaturperiode einen eigenen Bericht zur Tragfähigkeit der Landesfinanzen vorlegen. Dieser könnte neben dem demografischen Wandel auch weitere Herausforderungen wie den Klimaschutz und den Erhalt der Infrastruktur beinhalten.<sup>2</sup> Entscheidend ist, dass ein solcher Tragfähigkeitsbericht konkrete Zielvorgaben für die Schuldenquote enthält. Diese Zielvorgaben müssen die Tragfähigkeit der Landesfinanzen dauerhaft sicherstellen und zudem einen Sicherheitspuffer für künftige Krisen beinhalten.

Das **Finanzministerium** steht diesem Vorschlag ablehnend gegenüber. Es verweist in seiner Stellungnahme auf die große Unsicherheit langfristiger Planungen und hält eine Ausweitung des Planungshorizonts für „wenig zielführend“. Zudem sei die Einhaltung der Schuldenbremse für die Landesregierung ohnehin „zentral“.

<sup>1</sup> Vgl. Hilscher / Raviv / Reis (2021), *Inflating Away the Public Debt? An Empirical Assessment*. *The Review of Financial Studies*, 35(3), S. 1553-1595.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Bundesministerium der Finanzen, *Langfristige Budgetprognose 2022*, Wien 2022, [www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/langfristige-budgetprognose.html](http://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/langfristige-budgetprognose.html).

Der **LRH** hält eine langfristige Betrachtungsweise dennoch für wichtig. Die Landesregierung sollte der Unsicherheit mit Szenario-Rechnungen und nicht mit dem Verzicht auf eine langfristige Planung begegnen.

Das Bekenntnis zur Schuldenbremse macht eine langfristige Tragfähigkeitsanalyse zudem nicht obsolet. Richtig ist zwar, dass der Verzicht auf Neuverschuldung die Tragfähigkeit in jedem Fall sicherstellen würde. Die Prüfung des LRH zeigt aber, dass dies in Zukunft deutlich schwerer fallen dürfte, weil die Steuereinnahmen nicht mit den demografiebedingten Ausgaben Schritt halten werden.

Zudem kann der Landtag in Notsituationen eine Neuverschuldung ausnahmsweise zulassen. Bei der Frage, ob eine solche Notsituation vorliegt sowie bei der Tilgungsdauer kommt dem Landtag aber ein großer Ermessensspielraum zu.<sup>1</sup> So stellte der Landtag im Dezember 2022 trotz absehbar hoher Steuermehreinnahmen fest, dass die Finanzlage „erheblich beeinträchtigt“ sei und gewährte einen Notkredit von einer weiteren Milliarde €.<sup>2</sup> Allerdings hat der Wissenschaftliche Dienst des Landtages inzwischen erhebliche Zweifel daran geäußert, ob eine solche finanzielle Notlage wirklich bestand.<sup>3</sup>

Jüngst hat die Finanzministerin einen weiteren Notkredit für den Klimaschutz ins Spiel gebracht.<sup>4</sup> Gewährt der Landtag der Regierung auch in Zukunft hohe Notkredite mit langen Tilgungsfristen, gerät die Tragfähigkeit zunehmend in Gefahr. Diese Gefahr wird nicht dadurch geringer, dass das Finanzministerium eine Tragfähigkeitsanalyse ablehnt.

### 3.2 **Besondere Prüfungsfälle gemäß Medienstaatsvertrag**

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (bbp) in den Jahren 2013 bis 2018 geprüft. Die bbp ist eine Gemeinschaftseinrichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. An der bbp sind alle Landesrundfunkanstalten, die Deutsche Welle, das Deutschlandradio, das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) sowie sechzehn Tochtergesellschaften und zwei Gemeinschaftseinrichtungen der Rundfunkanstalten beteiligt.

---

<sup>1</sup> Vgl. Becker, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein e.V., Kiel, 2021, S. 18.

<sup>2</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 20/431.

<sup>3</sup> Vgl. Umdruck 20/1279 S. 3 ff. und S. 17.

<sup>4</sup> Vgl. dpa-Meldung vom 16.03.2023.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat insbesondere geprüft, welche Maßnahmen die Pensionskasse ergriffen hat, um die Folgen der Niedrigzinsphase am Kapitalmarkt zu bewältigen. Aufgrund der bestehenden vertraglichen Regelungen mit den ARD-Rundfunkanstalten blieb nur die Möglichkeit, den sogenannten Rechnungszins für Altverträge abzusenken. Dieses löst Rückstellungsbedarfe bei den Rundfunkanstalten aus und damit einen höheren Finanzbedarf, der durch Rundfunkbeiträge und/oder Einsparungen an anderer Stelle gedeckt werden muss. Der Rechnungshof Baden-Württemberg hält das Vorgehen der Pensionskasse für grundsätzlich nachvollziehbar, den Umfang der Rechnungszinsabsenkung aber nicht für zwingend erforderlich.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat seinen abschließenden Bericht über die Prüfung im Dezember 2022 veröffentlicht. Dieser Bericht ist im Internet abrufbar.<sup>1</sup>

Der LRH kommt mit diesem Beitrag seiner Berichtspflicht nach § 37 Satz 3 des Medienstaatsvertrags nach.

---

<sup>1</sup> <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen/>

## Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

### 4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2020

Der Landtag hat die Landesregierung am 24.02.2023 gemäß Art. 63 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2020 entlastet.<sup>1</sup>

### 5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2021<sup>2</sup>

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2021 am 02.12.2022 vorgelegt.<sup>3</sup>

Grundlagen für die Haushaltsführung waren

- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 25.02.2021,<sup>4</sup> zuletzt geändert durch Artikel 6 des Haushaltsbegleitgesetzes 2022 vom 15.12.2021,<sup>5</sup>
- das Haushaltsbegleitgesetz 2021 vom 25.02.2021,<sup>6</sup>
- der Erlass zur vorläufigen Haushaltsführung 2021 vom 16.12.2020,
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 10.03.2021 und
- der Haushaltsführungserlass des zentralen IT-Managements Schleswig-Holstein vom 07.04.2021.

#### 5.1 Entwicklung des Haushaltssolls

Beim Haushaltssoll handelt es sich um die im Haushaltsplan zunächst veranschlagten Einnahmen und Ausgaben. Die Höhe der veranschlagten Haushaltsmittel darf die Landesregierung im Haushaltsvollzug verändern.

Der vom Landtag verabschiedete Haushaltsplan weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

17.918.903.100 €

<sup>1</sup> Plenarprotokoll 20/21, S. 1559, Sammeldrucksache 20/740, TOP 39.

<sup>2</sup> 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. Innerhalb der Tabellen sind Rundungsdifferenzen möglich.

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 20/466.

<sup>4</sup> GVOBl. Schl.-H. 2021, S. 172 ff.

<sup>5</sup> GVOBl. Schl.-H. 2021, S. 1498 ff.

<sup>6</sup> GVOBl. Schl.-H. 2021, S. 201 ff.

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 1.600.236.000 € aus.

Nach Vollzug des Haushalts beträgt das Haushaltssoll in Einnahmen und Ausgaben

18.197.343.300 €.

Das Haushaltssoll der VE steigt im Vollzug auf 1.603.456.000 €.

Das Finanzministerium hatte im Einklang mit dem Haushaltsgesetz (HG) in weitere Einnahmen und Ausgaben von 278.440.200 € sowie in weitere VE von 3.220.000 €, die jeweils als Solländerung gelten, eingewilligt:

#### Entwicklung des Haushaltssolls 2021

Rechtliche Grundlage	Einnahmen €	Ausgaben €	VE €
Haushaltsplan 2021	17.918.903.100	17.918.903.100	1.600.236.000
zusätzliche Mittel Dritter (§ 6 Abs. 1 HG 2021)	+130.800	+130.800	+1.003.000
Bekämpfung SARS-CoV-2 (§ 8 Abs. 17 HG 2021)	+278.309.400	+278.309.400	+2.217.000
<b>Summe Haushaltssoll</b>	<b>18.197.343.300</b>	<b>18.197.343.300</b>	<b>1.603.456.000</b>

Tabelle 1: Entwicklung des Haushaltssolls 2021

## 5.2 Kassenmäßiger Abschluss

Der Haushalt 2021 weist nach seinem Vollzug mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 20.338.275.460,57 € ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 c der Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>1</sup> auf.

Die Einnahmen und Ausgaben überschreiten das Haushaltssoll jeweils um 2.140.932.160,57 € (+11,8 %).

<sup>1</sup> Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 25.02.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 201.

## 5.2.1 Einnahmen 2021

## Soll-/Ist-Einnahmen 2021

Hauptgruppen	Haushalts-		Differenz Ist - Soll in Mio. €
	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	10.222,5	11.028,6	806,1
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	425,7	576,7	151,0
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	1.681,7	3.448,2	1.766,5
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5.867,4	5.284,7	-582,7
<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>18.197,3</b>	<b>20.338,2</b>	<b>2.140,9</b>

Tabelle 2: Soll-/Ist-Einnahmen 2021

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

Die Steuereinnahmen haben sich deutlich besser entwickelt als erwartet. So sind u. a. die Anteile an den Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) inklusive der Gewerbesteuerumlage um 602,4 Mio. € und die Landessteuern (u. a. Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer) um 201,8 Mio. € gestiegen.

Die Verwaltungseinnahmen sind um 151 Mio. € höher ausgefallen als geplant. Davon entfallen u. a. 32,7 Mio. € auf zurückgezahlte Corona-Hilfen und 25,7 Mio. € auf höhere Gerichtskosten.

Die höheren Einnahmen bei den Zuweisungen und Zuschüssen ergeben sich im Wesentlichen durch

- 903,1 Mio. € Zuweisungen des Bundes für Soforthilfen im Rahmen der Corona-Pandemie,
- 360,5 Mio. € Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung zur Weiterleitung an Kreise und kreisfreie Städte,
- 251,4 Mio. € Entnahmen aus den Sondervermögen „Breitband“ und „MOIN.SH“ und
- 105,2 Mio. € Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich für freigehaltene Versorgungsbetten an Krankenhäuser und weiteren Einrichtungen.

Bei den aufgeführten Bundesgeldern handelt es sich um zweckgebundene Einnahmen, die überwiegend nicht im Haushalt 2021 veranschlagt waren. Die Ausgaben erhöhten sich in gleichem Umfang.

Der Rückgang der Einnahmen bei der Hauptgruppe 3 um 582,7 Mio. € resultiert überwiegend aus einer geringeren Schuldenaufnahme als ursprünglich vorgesehen (-748,7 Mio. €). Diesen Mindereinnahmen stehen Mehreinnahmen (+190,6 Mio. €) insbesondere aus Entnahmen aus dem Sondervermögen IMPULS 2030 gegenüber.

## 5.2.2 Ausgaben 2021

### Soll-/Ist-Ausgaben 2021

Hauptgruppen	Haushalts-		Differenz Ist - Soll in Mio. €
	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	
4 Personalausgaben	4.793,2	4.651,4	-141,8
5 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	4.490,9	4.389,6	-101,3
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.700,3	8.412,8	1.712,5
7 Baumaßnahmen	245,3	202,6	-42,7
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.653,1	1.356,7	-296,4
9 Besondere Finanzierungsausgaben	314,5	1.325,1	1.010,6
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>18.197,3</b>	<b>20.338,2</b>	<b>2.140,9</b>

Tabelle 3: Soll-/Ist-Ausgaben 2021

Die wesentlichen Veränderungen bei den Ist-Ausgaben der Hauptgruppen 6 und 9 im Vergleich zum Haushaltssoll sind auf folgende Aspekte zurückzuführen:

Die Mehrausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (+1.712,5 Mio. €) ergeben sich vorwiegend aus den weiterzuleitenden Corona-Hilfsmitteln des Bundes (+1.055,4 Mio. €), aus der an die Kommunen weiterzuleitenden Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (+360,5 Mio. €) sowie aus den Zuführungen an die Sondervermögen Hochschulsanierung, Künstliche Intelligenz, IMPULS 2030 und MOIN.SH (+340,6 Mio. €).

Bei der Hauptgruppe 9 „Besondere Finanzierungsausgaben“ sind die Mehrausgaben (+1.010,6 Mio. €) im Wesentlichen auf höhere Rücklagenzuführungen (+1.119,0 Mio. €) bzw. auf Minderausgaben bei der globalen Mehrausgabe (-134,7 Mio. €) zurückzuführen.

Den Mehrausgaben bei den Hauptgruppen 6 und 9 stehen Minderausgaben beim Personal, überwiegend aufgrund nicht benötigter Mittel für Tarif- und Besoldungserhöhungen, gegenüber.

Die Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) waren um 339,1 Mio. € geringer als veranschlagt. Davon entfallen 53,8 Mio. € auf Baumaßnahmen und 296,4 Mio. € auf „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“.

### 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).<sup>1</sup> 2021 gab es 14 überplanmäßige Überschreitungen in Höhe von insgesamt 14,2 Mio. €.

#### 5.3.1 **Überschreitungen mit Einwilligung**

Die Haushaltsansätze wurden bei 3 Haushaltstiteln mit Einwilligung des Finanzministeriums um 13,1 Mio. € überschritten.

#### 5.3.2 **Überschreitungen ohne Einwilligung: Verstoß gegen Haushaltsrecht**

Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgaben und nur mit Einwilligung des Finanzministeriums zulässig. Fehlt diese Einwilligung, verstößt eine Überschreitung gegen das Haushaltsrecht.

2021 haben die Ressorts den Haushalt ohne Einwilligung des Finanzministeriums bei 11 Haushaltstiteln in Höhe von 1,1 Mio. € überschritten. Diese Überschreitungen sind auf fehlerhafte Mittelbewirtschaftungen, fehlende Deckungsvermerke oder nicht abgeforderte Einnahmen, die die entsprechenden Ausgaben gedeckt hätten, zurückzuführen.

Der Landtag hatte bereits in seinen Voten zu den Bemerkungen 2017 und 2018 des LRH die Dienststellen aufgefordert, die Haushaltsvermerke und Deckungsringe zu kontrollieren und ggf. anzupassen.<sup>2</sup> Das Finanzministe-

---

<sup>1</sup> § 37 Abs. 1 LHO.

<sup>2</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 19/364 und Landtagsdrucksache 19/1074.

rium verweist auch in seinem unveröffentlichten Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2021 auf das Votum des Landtages.

Trotz der Aufforderung des Landtages, der Hinweise des Finanzministeriums und der weitreichenden Deckungsmöglichkeiten durch Haushaltsgesetz bzw. -vermerke, kam es abermals zu Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums.

Der LRH fordert die Ressorts erneut auf, die Vorgaben der LHO einzuhalten und bei künftigen Überschreitungen die vorgeschriebene Einwilligung des Finanzministeriums einzuholen. Ferner sollten die Haushaltsvermerke und deren Abbildung im Buchführungssystem überprüft werden. Durch die vorhandene „Verfügbarkeitskontrolle“ kann dann sichergestellt werden, dass etwaige Haushaltsüberschreitungen frühzeitig angezeigt und die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums rechtzeitig beantragt wird.

#### 5.4 **Finanzierungssaldo**

Der Finanzierungssaldo beschreibt die Differenz zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben des Landes. Das Ergebnis („Finanzierungsdefizit“ oder „Finanzierungsüberschuss“) gibt an, ob die laufenden Einnahmen ausreichen, die laufenden Ausgaben zu decken. Ein Finanzierungsdefizit wird durch Krediteinnahmen und/oder Rücklagenentnahmen finanziert. Ein Finanzierungsüberschuss führt zu einer Kredittilgung und/oder Rücklagenzuführung.

Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Gegenüberstellung der Gesamteinnahmen und -ausgaben, die um bestimmte Finanzierungsvorgänge bereinigt werden. Die folgende Tabelle stellt die Berechnungsschritte für das Haushaltsjahr 2021 dar:

### Ermittlung des Finanzierungssaldos

	Soll Mio. €	Ist Mio. €
Gesamteinnahmen	18.197,3	20.338,2
./. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3.773,9	3.025,2
./. Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.564,8	1.545,8
./. Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,0	0,0
= Nettoeinnahmen	<b>12.858,6</b>	<b>15.767,2</b>
./. Haushaltstechnische Verrechnungen	33,2	42,9
<b>= bereinigte Einnahmen</b>	<b>12.825,4</b>	<b>15.724,3</b>
Gesamtausgaben	18.197,3	20.338,2
./. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt	3.224,5	3.284,6
./. Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	146,7	1.282,4
./. Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,0	0,0
= Nettoausgaben	<b>14.826,1</b>	<b>15.771,2</b>
./. Haushaltstechnische Verrechnungen	33,2	42,7
<b>= bereinigte Ausgaben</b>	<b>14.792,9</b>	<b>15.728,5</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	-	<b>- 4,2</b>
(bereinigte Einnahmen ./. bereinigte Ausgaben)	<b>1.967,5</b>	

Tabelle 4: Ermittlung des Finanzierungssaldos

Aus der Differenz der bereinigten Ist-Einnahmen von 15.724,3 Mio. € und bereinigten Ist-Ausgaben von 15.728,5 Mio. € ergibt sich ein Finanzierungssaldo von -4,2 Mio. €. Geplant war ein Finanzierungssaldo von -1.967,5 Mio. €. Dieser hat sich im Haushaltsvollzug um 1.963,3 Mio. € reduziert (vgl. Tz. 5.2). Die laufenden Einnahmen waren somit annähernd ausreichend, um die laufenden Ausgaben zu decken. Der Finanzierungssaldo von -4,2 Mio. € wurde durch Rücklagenentnahmen gedeckt.

#### 5.5 Kreditermächtigung

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

Das Haushaltsgesetz 2021 ermächtigte das Finanzministerium, Kredite bis zu einem Höchstbetrag von 3.773,9 Mio. € aufzunehmen. Dieser Betrag setzt sich aus der Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen von 3.224,5 Mio. € und der geplanten Nettokreditaufnahme von 549,3 Mio. € zusammen.

Die Kreditermächtigung erhöhte sich im Haushaltsvollzug um die Beträge zur Anschlussfinanzierung aus Umschuldung und Marktpflege (60 Mio. €)<sup>1</sup> auf insgesamt 3.833,9 Mio. €.

Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe das Finanzministerium diese Ermächtigung in Anspruch nahm:

**Brutto- und Nettokreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme  
im Haushaltsvollzug in €**

<b>Kreditermächtigung</b>	
Nettokreditaufnahme	549.329.300,00
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	3.085.225.900,00
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der LVSH	139.344.400,00
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen	60.000.000,00
<b>Bruttokreditermächtigung</b>	<b>3.833.899.600,00</b>
<b>Inanspruchnahmen</b>	
Nettokreditaufnahme	0,00
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	2.965.158.481,16
davon: aufgenommen im Kalenderjahr 2021	20.478.138,19
davon: aufgenommen im Kalenderjahr 2022, Umbuchung nach 2021 als Haushaltsausgleich	2.944.680.342,97
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der LVSH	0,00
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen	60.000.000,00
<b>Inanspruchnahme der Bruttokreditermächtigung</b>	<b>3.025.158.481,16</b>
<b>Differenz aus Ermächtigung und Inanspruchnahme</b>	<b>808.741.118,84</b>

Tabelle 5: Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug

Von der nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigung in Höhe von 808,7 Mio. € hat die Landesregierung einen Einnahmerest in Höhe von 250 Mio. € gebildet und in das Haushaltsjahr 2022 übertragen. Die verbleibende Ermächtigung von 558,7 Mio. € wurde im Haushaltsvollzug nicht benötigt und steht künftig nicht mehr zur Verfügung.

<sup>1</sup> Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

## 6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2021

Die Landesregierung hat auch 2021 zahlreiche Rücklagen neu gebildet. Rücklagen schränken die Transparenz im Haushalt ein und umgehen das Jährlichkeitsprinzip. Der LRH empfiehlt erneut, nur noch in Ausnahmefällen Rücklagen zu bilden und bestehende Rücklagen abzubauen.

Statt Kredite zu tilgen hat das Land weitere Corona-Nothilfe-Rücklagen in Höhe von 280 Mio. € gebildet. Diese sind kreditfinanziert.

Das Land erhielt 2021 Umsatzsteueranteile von insgesamt 3,3 Mrd. €. Über den Landesanteil an der Umsatzsteuer werden auch Kompensationszahlungen zwischen Bund und Ländern verrechnet. Diese sollten im Haushalt transparent dargestellt werden.

Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 11.391 € weist Schleswig-Holstein wie in den Vorjahren den zweithöchsten Wert unter den Flächenländern aus. Dieser Wert liegt 73,6% über der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer von 6.562 €.

Das Land sollte alle offenen Forderungen zentral von der Landeskasse bearbeiten lassen. Einheitliche Strukturen führen zu einer effizienteren Aufgabenerledigung.

### 6.1 Prüfauftrag des LRH

Nach Art. 63 Abs. 1 Satz 2 der 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.

### 6.2 Anzahl der Rücklagen erneut gestiegen

Die Landesregierung darf nach § 62 Absatz 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>1</sup> für bestimmte Zwecke Rücklagen bilden.

<sup>1</sup> Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 1498, ber. 2022, S. 136.

Diese Möglichkeit soll zu einem wirtschaftlicheren Verwaltungshandeln beitragen<sup>1</sup> und insbesondere dem sogenannten Dezemberfieber entgegenwirken. Damit ist gemeint, dass die Ressorts am Jahresende möglicherweise unnötige Ausgaben tätigen, weil noch entsprechende Mittel verfügbar sind. Ursache kann zum Beispiel die Sorge vor künftigen Budgetkürzungen sein, wenn Haushaltsansätze nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Die Anzahl der Rücklagen 2021 hat sich im Vergleich zu den Vorjahren erneut deutlich erhöht:

### Übersicht über den Bestand an Rücklagen

Einzelplan	Durchschnitt 2017 bis 2019		Stichtag: 31.12.2020		Stichtag: 31.12.2021	
	Anzahl	Bestand in Mio. €	Anzahl	Bestand in Mio. €	Anzahl	Bestand in Mio. €
01	1,7	1,64	2	1,65	3	1,95
02	2,0	0,59	2	0,43	2	0,46
03	1,3	0,23	2	27,57	2	20,10
04	2,0	8,11	9	13,58	12	41,85
05	1,0	0,35	1	0,44	1	0,62
06	2,0	0,38	7	200,81	8	248,64
07	3,3	23,90	7	61,70	16	74,19
09	2,7	1,53	2	1,58	1	1,57
10	3,3	7,43	9	162,52	16	143,82
11	2,0	157,94	7	4.689,73	10	4.039,65
12	0,0	0,00	1	17,26	2	150,61
13	2,3	7,13	5	55,16	8	70,75
14	0,7	4,41	1	20,00	4	74,21
16	0,0	0,00	1	563,89	1	696,42
<b>Gesamt</b>	<b>24,3</b>	<b>213,64</b>	<b>56</b>	<b>5.816,32</b>	<b>86</b>	<b>5.564,85</b>

Tabelle 6: Übersicht über den Bestand an Rücklagen; der Epl. 02 wird hier nachrichtlich aufgeführt; die Rechnung des LRH wird vom Landtag geprüft, der auch die Entlastung erteilt (§ 101 LHO).

Zum Stichtag 31.12.2020 wurden 56 Rücklagen mit einem Bestand von 5,82 Mrd. € ausgewiesen.<sup>2</sup> In der Haushaltsrechnung 2021 werden zum 31.12.2021 insgesamt 86 Rücklagen mit einem Bestand von 5,56 Mrd. € aufgeführt.

In der „Vor-Corona-Zeit“ 2017 bis 2019 gab es durchschnittlich 24 Rücklagen mit einem Volumen von 214 Mio. €. Der enorme Anstieg 2020 erklärt sich überwiegend durch die Abwicklung des Corona-Notkredits 2020. Für

<sup>1</sup> Vgl. Verwaltungsvorschriften zu § 62 LHO Nr. 1.

<sup>2</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, S. 146-150.

diesen Zweck hat die Landesregierung allein 11 neue Rücklagen mit einem Volumen von insgesamt 4,8 Mrd. € geschaffen.

Mit der Revision der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat<sup>1</sup> und der anschließenden Änderung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 61 LV, finanziert die Landesregierung strukturelle Ausgaben durch Entnahmen aus Rücklagen. Zuvor galt die gesetzliche Verpflichtung, dass Entnahmen aus Rücklagen zur Schuldentilgung einzusetzen sind.<sup>2</sup>

Durch die Neuregelung ist die Nutzung von Rücklagen aus Sicht der Ressorts deutlich attraktiver. Dies zeigt sich 2021 dadurch, dass 30 neue Rücklagen gebildet worden sind. Davon hatten 17 einen Bestand von unter 1 Mio. €. Die geringste neue Rücklage betrug gerade einmal 14.000 €.

Die Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushaltsjahren schränkt die Transparenz im Haushalt erheblich ein und umgeht das Jährlichkeitsprinzip. Die geänderte Rechtslage bei der Schuldenbremse darf deshalb nicht dazu führen, alle Mehreinnahmen oder Minderausgaben im Haushaltsvollzug den Rücklagen zuzuführen. Dies ist 2021 insbesondere durch die neu gebildete Rücklage „Aufstockung Corona-Nothilfen aus strukturellen Überschüssen“ zum Teil geschehen (vgl. Tz. 6.3).

Mehreinnahmen und Minderausgaben sollte die Landesregierung vielmehr grundsätzlich zur Schuldentilgung bzw. Verringerung der Nettokreditaufnahme einsetzen.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, nur noch in Ausnahmefällen Rücklagen zu bilden. Bestehende Rücklagen sollten zeitnah abgebaut werden.

### 6.3 **Statt Kredittilgung weitere Corona-Rücklagen gebildet**

Zum Ende des Haushaltsjahres 2021 wurde durch das Haushaltsbegleitgesetz 2022 vom 15. Dezember 2021 noch das Haushaltsgesetz (HG) 2021 geändert. § 10 Absatz 5 HG 2021 wurde neu eingefügt. Dieser ermächtigte das Finanzministerium, eine Rücklage bis zur Höhe des strukturellen Überschusses einzurichten. Basierend auf dieser Ermächtigung wurden 230 Mio. € der Rücklage „Aufstockung der Corona-Nothilfe aus strukturellen Überschüssen“ zugeführt.

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 8.6.

<sup>2</sup> Vgl. Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427, neu gefasst durch Gesetz vom 13.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 612.

Mit dieser Rücklage sollen pandemiebedingte Mehrausgaben

- im Bereich Infektions- und Gesundheitsschutz,
- für den Verlustausgleich beim UKSH,
- bei den Betreuungskosten (Erstattung von Beiträgen für KiTa und Ganztagsbetreuung),
- für den Ausgleich von Einnahmeausfällen beim Öffentlichen Personennahverkehr,
- für den Härtefallfonds des Landes sowie
- für die Beteiligung an Corona-Programmen des Bundes, insbesondere Lernprogramme und weitere Unterstützungsmaßnahmen für Kinder und Jugendliche,

gedeckt und mitfinanziert werden.<sup>1</sup>

Die Landesregierung hat sich durch § 10 Abs. 5 HG 2021 eine weitere Möglichkeit eröffnet, um Haushaltsüberschüsse für zukünftige Ausgaben zu sichern. Die dringend gebotene Kredittilgung (vgl. Tz. 6.5) hat sie dabei nicht beachtet.

Denn neben dieser neuen Rücklagenermächtigung bestand bereits nach § 10 Abs. 4 HG 2021 die Möglichkeit, nicht verbrauchte Mittel der Hauptgruppen 5 bis 8 innerhalb eines Einzelplans einer Rücklage zuzuführen. Hiervon hat das Finanzministerium für den Einzelplan 11 ebenfalls Gebrauch gemacht und 50 Mio. € einer Rücklage zur Aufstockung der Corona-Nothilfe zugeführt.

Obwohl die aus dem 5,5 Mrd. € Corona-Notkredit gespeisten Rücklagen Ende 2021 noch einen Bestand von 3,9 Mrd. € umfassten, wurden insgesamt 280 Mio. € aus Minderausgaben und strukturellen Überschüssen einer neuen Rücklage zugeführt.

Anstatt immer weitere Mittel für etwaige zukünftige Ausgaben durch die Bildung von Rücklagen zu sichern, sollte die Landesregierung „Überschüsse“ nutzen, um die Verschuldung des Landes zu senken. Dies ist angesichts der absoluten Höhe der Verschuldung und der steigenden Zinsen am Kreditmarkt besonders geboten.

Das **Finanzministerium** kann die Kritik des LRH nachvollziehen. Es sieht jedoch einen Dissens in der Bewertung, wie einer Notlage zu begegnen ist und betont, zulasten allgemeiner Deckungsmittel die Notkredite „geschont“ zu haben.

---

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 19/7225.

Der **LRH** weist daraufhin, dass die Landesverfassung in Art. 61 Abs. 3 bestimmt, wie einer Notsituation zu begegnen ist, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Sowohl mehrjährige Kreditermächtigungen auf „Vorrat“ als auch deren „Schonung“ lassen sich mit der Zielsetzung der Schuldenbremse nicht vereinbaren. Hierauf hat der LRH bereits im November 2021 hingewiesen.<sup>1</sup>

#### 6.4 **Einnahmen aus Umsatzsteuer transparent darstellen**

Nach dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG)<sup>2</sup> beträgt der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer 45,19 % zuzüglich weiterer Festbeträge. Diese zwischen Bund und Ländern vereinbarten Festbeträge gleichen einerseits besondere Belastungen der Länder aus, die beispielsweise entstehen durch

- das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz,
- die Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“,
- die Umsetzung des Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst sowie
- die Aufnahme/Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern.

Andererseits leisten die Länder noch bis 2050 ihren finanziellen Beitrag für die Bekämpfung der durch Starkregenfälle und Hochwasser im Juli 2021 verursachten Schäden und den Wiederaufbau.

Nach den Unterlagen des Finanzministeriums sind dem Land Schleswig-Holstein für 2021 im Saldo insgesamt 531,7 Mio. € an Festbeträgen zugeflossen.

Informationen, auf welche einzelnen Teilbereiche sich dieser Saldo verteilt, konnte das Finanzministerium nicht zur Verfügung stellen.

Das Finanzministerium veranschlagt im Haushalt die Steuern auf Basis der regionalisierten Steuerschätzergebnisse. Hierbei unterscheidet es nicht zwischen originären Steuereinnahmen und Festbeträgen. Diese Art der Veranschlagung ist für den Landtag sowie die Öffentlichkeit intransparent.

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 19/6693 vom 17.11.2021.

<sup>2</sup> Vgl. § 1 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2791).

Angesichts der verhältnismäßig großen Beträge sollte das Finanzministerium die zusätzlichen Einnahmen bzw. Ausgaben der Festbeträge gesondert veranschlagen. Dies gebieten die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen kann als Vorbild dienen.<sup>1</sup> Diese Daten können zudem relevant werden für die Höhe der Steuerrechtsänderungen zur Bestimmung der ex post-Konjunkturkomponente.

## 6.5 **Schuldenstand**

Nach § 18 Abs. 1 LHO bestimmt das Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft aufnehmen darf. Die Inanspruchnahme dieser Kreditermächtigungen obliegt dem Finanzministerium.

### 6.5.1 **Wie hoch war Schleswig-Holstein 2021 verschuldet?**

In der Haushaltsrechnung werden unterschiedliche Schuldenstände (Kreditmarktschulden, fundierte Schulden sowie Schulden des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich) sowie Betrachtungszeiträume (Kalenderjahr und Haushaltsjahr) für den Kernhaushalt dargestellt.<sup>2</sup>

Der Vergleich der jeweiligen Schuldenstände mit den Vorjahreswerten bringt unterschiedliche Neuverschuldungen hervor.<sup>3</sup>

Der fundierte Schuldenstand zum *Ende des Haushaltsjahres 2021* ist im Vergleich zum Vorjahr um 0,3 Mrd. € auf 34,5 Mrd. € gesunken. Beim fundierten Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres handelt es sich um einen buchungsmäßigen Schuldenstand, der zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig mit Krediten hinterlegt war. Die valutierte, also liquiditätsmäßige Kreditaufnahme erfolgte erst in 2022. Daher war die tatsächliche Verschuldung am *Kreditmarkt zum 31.12.2021* geringer.

Laut Haushaltsrechnung war der Kernhaushalt des Landes zum 31.12.2021 am Kreditmarkt mit 31,6 Mrd. € verschuldet, im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg um 1,6 Mrd. €. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung seit 1970:

<sup>1</sup> Abrufbar unter [www.haushalt.fm.nrw.de](http://www.haushalt.fm.nrw.de).

<sup>2</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 20/466, S. 214.

<sup>3</sup> Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 6.9.4.

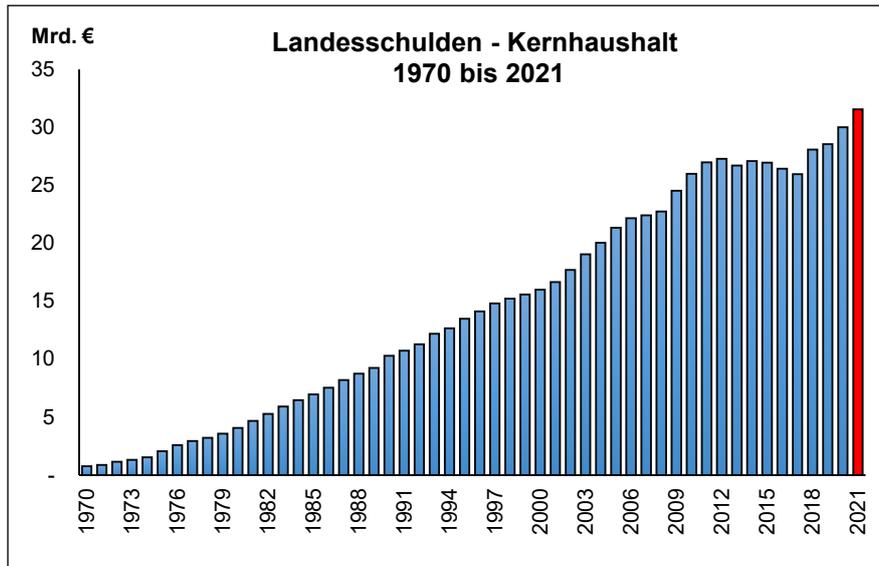


Abbildung 2: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2021, jeweils zum 31.12.

Quelle: Umdruck 20/3.

Diese Darstellung der Schulden bezieht sich nur auf den Kernhaushalt und umfasst nicht die Verschuldung der Extrahaushalte des Landes. Deren Verschuldung wird durch das Statistische Bundesamt veröffentlicht.<sup>1</sup> Die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalt inkl. Extrahaushalte) ermöglicht die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte untereinander, da auch aus dem Landeshaushalt ausgegliederte Einrichtungen berücksichtigt werden.

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt des Landes Schleswig-Holstein eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 33,2 Mrd. € (2020: 32,0 Mrd. €) aus. Dieser Schuldenstand zum 31.12. setzt sich zusammen aus:

- Schulden des Kernhaushalts 31,0 Mrd. € (2020: 29,1 Mrd. €)

sowie

- Schulden der Extrahaushalte 2,2 Mrd. € (2020: 2,9 Mrd. €).

Bei der vom Statistischen Bundesamt dargestellten Verschuldung werden Schulden beim öffentlichen Bereich herausgerechnet. Daher reduziert sich der Schuldenstand des Kernhaushalts von 31,6 Mrd. € auf 31,0 Mrd. €.

<sup>1</sup> „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2021“, abrufbar unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

Die Schulden der Extrahaushalte verteilen sich wie folgt:

**Schulden Extrahaushalte  
in Mio. €**

<b>Extrahaushalt</b>	<b>2021</b>	<b>Veränderung zum Vorjahr</b>
Dataport AöR	7,1	-0,3
hsh portfoliomanagement AöR	548,0	-383,0
hsh finanzfonds AöR	1.500,0	-287,5
Universität Kiel	0,9	0
Kommunaler Investitionsfonds (KIF)	128,9	-10,6
Landesmuseen Schloss Gottorf	0,3	0
<b>Insgesamt:</b>	<b>2.185,2</b>	<b>-681,4</b>

Tabelle 7: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2021 und im Vergleich zum Vorjahr ohne Life Science Nord Management GmbH (0 € Kassenkredit, Vorjahr: 17 €)

Quelle: „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2021“, Statistisches Bundesamt (www.destatis.de).

Das Finanzministerium war dem Vorschlag des LRH aus den Bemerkungen 2020<sup>1</sup> gefolgt und gibt seit der Haushaltsrechnung 2020 die Daten des Statistischen Bundesamts an, auf welche Extrahaushalte sich die Schulden verteilen.

#### 6.5.2 Pro-Kopf-Verschuldung des Landes inklusive der Extrahaushalte

Jeder Schleswig-Holsteiner hatte zum 31.12.2021 rechnerisch eine Schuldenlast von 11.391 € zu tragen. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Wert um 389 € gestiegen (2020: 11.002 €). Hierin sind nur die Landesschulden enthalten. Hinzu kommen noch die anteiligen Schulden des Bundes und der Kommunen.

Nachfolgende Grafik stellt die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Schleswig-Holstein und der übrigen Flächenländer 2021 dar:

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 6.8.4.

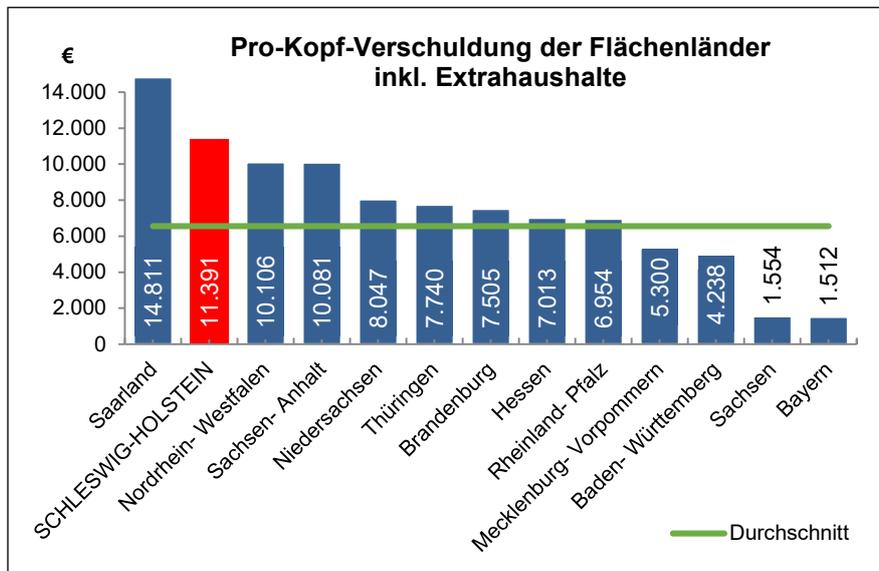


Abbildung 3: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2021  
 Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, EVAS-Nummer 71321; Blatt 71321-17; vom 28.07.2022, abrufbar unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

Wie in den Vorjahren war auch 2021 Schleswig-Holstein nach dem Saarland das am zweithöchsten verschuldete Flächenland.<sup>1</sup>

Je Einwohner übersteigt der Schuldenstand des Landes (11.391 €) den Durchschnitt der Flächenländer (6.562 €) um 73,6 %. Zusammen hatten die Flächenländer 504,8 Mrd. € Schulden und 76,9 Mio. Einwohner.

Während der Durchschnittswert der Flächenländer im Vergleich zum Vorjahr um 42 € je Einwohner gestiegen ist (2020: 6.520 €), hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung in Schleswig-Holstein um 389 € je Einwohner erhöht.

### 6.5.3 Weitere zuzurechnende Schulden

Neben den Kern- und Extrahaushalten bestehen nach dem sog. Schalenkonzept noch weitere Einheiten, die dem Sektor Staat zuzurechnen sind.

Diese sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) entstehen durch Auslagerung öffentlicher Aufgaben, Neugründung oder Beteiligungserwerb. Hierunter zählen Einheiten, deren Eigner mehrheitlich - unmittelbar oder mittelbar - den öffentlichen Kernhaushalten zuzuordnen sind (z.B. Länder).

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 6.8.6 und Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 6.10.2.

Insgesamt betrachtet bilden der Kernhaushalt, die Extrahaushalte sowie die FEU den öffentlichen Bereich. Diese einzelnen „Schalen“ können der folgenden Darstellung des Statistischen Bundesamtes entnommen werden:

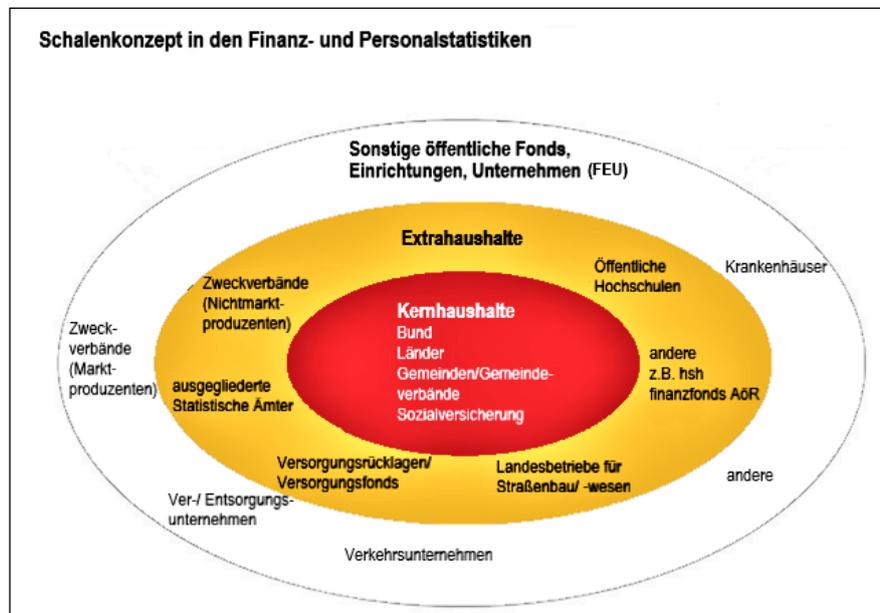


Abbildung 4: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken  
Quelle: Statistisches Bundesamt mit Ergänzungen durch den LRH.

Im Gegensatz zu den Extrahaushalten sind FEU öffentliche Marktproduzenten, die ihre Kosten überwiegend mit eigenen Umsätzen decken; ihre Schulden werden statistisch nicht erfasst.

Bezogen auf das Land Schleswig-Holstein zählen beispielsweise folgende Einheiten zu den FEU:

- AKN Eisenbahn GmbH,
- Schleswig-Holsteinische Landesforsten AöR,
- Universitätsklinikum Schleswig-Holstein.

Auch wenn die Landesforsten AöR nicht verschuldet ist, lässt diese kleine Gruppe den zurechenbaren Schuldenstand des Landes um 1.248,4 Mio. € (AKN: 69,7 Mio. €, UKSH: 1.178,7 Mio. €) ansteigen.

Unter Einbeziehung nur dieser FEU steigt die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes um weitere 428 €. Schon aus Transparenzgründen sollte das Finanzministerium die Verschuldung des öffentlichen Bereichs nach dem Schalenkonzept ermitteln und über die Haushaltsrechnung dem Landtag zugänglich machen. Die hierfür notwendigen Unterlagen liegen der Beteiligungsverwaltung des Finanzministeriums vor.

#### 6.5.4 Implizite Verschuldung aus künftigen Versorgungszahlungen

Verpflichtungen des Landes aus Pensionsansprüchen der Beamten, Richter und sonstigen Amtsträger werden im kameralen Rechnungswesen nicht erfasst. Daher stellt das Finanzministerium künftige Ausgaben für die Altersversorgung gesondert in der Haushaltsrechnung als implizite Verschuldung (bis 2086: 88,6 Mrd. €) dar. Es folgt damit einem Landtagsbeschluss aus 2004.<sup>1</sup>

Die Bezugsgröße der dargestellten impliziten Verschuldung ist die Anzahl der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfänger zum 31.12.2021. Die dieser Personengruppe zuzurechnenden Versorgungsausgaben werden anhand der durchschnittlichen Lebenserwartung und der erwarteten Restlebensdauer ermittelt und schließlich abgezinst.

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass sich das Ergebnis nicht mit Pensionsrückstellungen der doppisch buchenden Länder und Kommunen vergleichen lässt. Grund hierfür ist auch der fehlende versicherungsmathematische Ansatz.

Seit 2016 steigen die Planstellen im Haushalt. Die damit verbundenen höheren Pensionsverpflichtungen werden aktuell nicht gesondert ausgewiesen. Auch nicht im jüngsten Versorgungsbericht<sup>2</sup>, der die Versorgungsausgaben bis 2031 prognostiziert. Damit fehlen sowohl dem Haushaltsgesetzgeber als auch der Landesregierung Informationen über die haushalterischen Auswirkungen ihrer Entscheidungen.

Das Finanzministerium sollte daher die Berechnung und Darstellung der impliziten Verschuldung überarbeiten. Der LRH ist bereit, sich mit seinen Prüfungserkenntnissen einzubringen.

#### 6.6 Zinsausgaben 2021 leicht gestiegen

Die Zinsausgaben insgesamt sind 2021 leicht gestiegen und betragen 336,5 Mio. €. Das sind 11,2 Mio. € mehr als im Vorjahr (325,3 Mio. €).

---

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 16/2331.

<sup>2</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 20/13.

**Zinsausgaben 2021 und 2020  
in Mio. €**

	<b>2021</b>	<b>2020</b>
Zinsausgaben	394,7	409,0
Vereinnahmten Agien	-48,2	-73,7
Entnahme Zinsausgleichsrücklage	-10,0	-10,0
<b>Insgesamt:</b>	<b>336,5</b>	<b>325,3</b>

Tabelle 8: Zinsausgaben 2021 und 2020

Anhand der Tabelle wird deutlich: Der Anstieg der Zinsausgaben insgesamt ist im Westlichen auf niedrigere Agio-Einnahmen als im Vorjahr zurückzuführen.

Bei einem Agio erhält das Land mehr Geld, als es dem Kreditgeber später zurückzahlt. Dieser Aufschlag wird im Haushalt vereinnahmt und mit den übrigen Zinsausgaben verrechnet. Daher verringern sich zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme die Zinsausgaben. Im Gegenzug wird ein höherer Nominalzins vereinbart.

Anlass für solche Aufschläge waren insbesondere negative Renditen auf schleswig-holsteinische Staatsanleihen. Da jedoch negative Zinszahlungen an den Finanzmarkt eher unüblich sind, erhielt das Land stattdessen einmalige Ausgleichszahlungen (Agio).

Agio-Einnahmen verändern die Zinsausgaben über die Gesamtlaufzeit der jeweiligen Kredite nicht. Allerdings lassen sich durch solche Vertragsgestaltungen die Zinsausgaben zwischen einzelnen Haushaltsjahren verschieben. Auf diesen Effekt hat der LRH bereits 2020 und 2021 hingewiesen.<sup>1</sup> Angesichts des Zinsanstiegs am Kapitalmarkt dürften solche Einnahmen künftig wegfallen und für zusätzliche Zinsausgaben sorgen. Der LRH hält es nach wie vor für erforderlich, die Agio-Zahlungen periodengerecht über die Kreditlaufzeit zu verteilen. Auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen plädiert für eine solche Zuordnung.<sup>2</sup>

Wie in den Vorjahren lehnt das **Finanzministerium** eine Verteilung der vereinnahmten Agio-Zahlungen auf die Kreditlaufzeit ab. Es weist darauf hin, dass sich mit Ende der Negativzinsphase dieser Aspekt erledigt habe.

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 7.7 und Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 6.4.1.

<sup>2</sup> Vgl. Gutachten „Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln“, abrufbar unter [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de).

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest. Agio- bzw. Disagiozahlungen können weiterhin vereinbart werden; ihre periodengerechte Erfassung berührt die kamerale Haushaltssystematik und wird daher auch von der Deutschen Bundesbank sowie dem Beirat des Bundesfinanzministeriums gefordert. Bleibt es bei der bisherigen Praxis, werden die vereinnahmten Agio-Zahlungen in den nächsten Jahren zu steigenden Zinsausgaben führen.

## 6.7 Potenzial für Zinsänderungsrisiken steigt

Die Verschuldung am Kreditmarkt zum 31.12.2021 ist im Vergleich zum Vorjahr um 1,6 Mrd. € auf 31,6 Mrd. € gestiegen.<sup>1</sup> Dies ist ein Anstieg von 5,1 %. Die Zinsausgaben sind im gleichen Zeitraum um 3,4 % gestiegen.

Nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung:

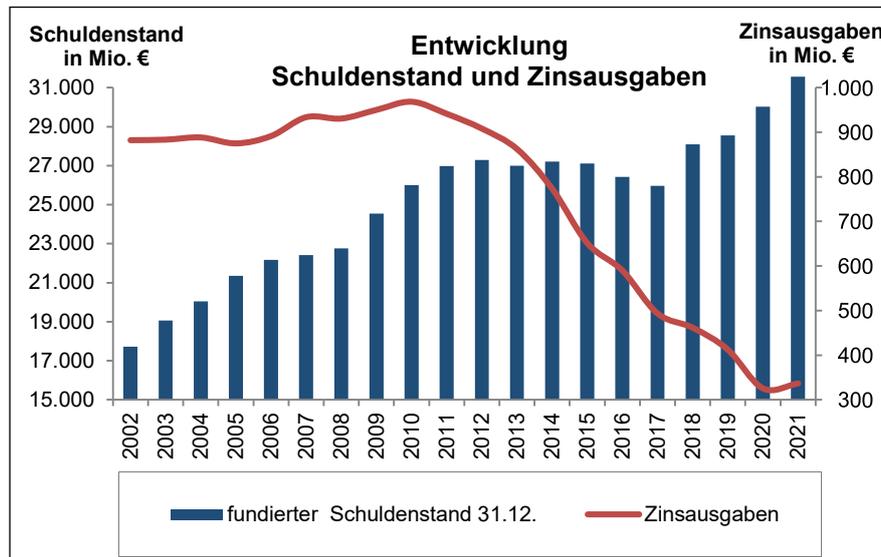


Abbildung 5: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2002 bis 2021

Quelle: Eigene Berechnungen und Haushaltsrechnungen.

Von 2011 bis 2021 sind die Schulden um über 4,5 Mrd. € gestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Zinsausgaben für die Landesschulden von 941 Mio. € auf 336 Mio. €, also um 605 Mio. €, gesunken. Ursache hierfür war der rückläufige Zins: 2011 muss das Land durchschnittlich 3,6 % für seine Schulden zahlen, 2021 nur noch 1,0 %.

Schleswig-Holstein ist eines der am höchsten verschuldeten Flächenländer (vgl. Tz. 6.5.2). Das birgt ein hohes Risiko für künftige Haushalte, denn ein Anstieg der Zinssätze trifft auf einen hohen Schuldenstand. Durch die

<sup>1</sup> Vgl. Tz. 6.5.1, mit dem Haushaltsabschluss 2021 in 2022 betragen die fundierten Schulden dann 34,5 Mrd. €.

derzeitige Zinssicherungsstrategie wird dieses Risiko zwar begrenzt und zeitlich verschoben. Um das Zinsänderungsrisiko noch weiter zu verringern, werden höhere Sicherungskosten entstehen. Landtag und Landesregierung sollten daher mittelfristig eine deutliche Senkung der Schuldenquote anstreben.<sup>1</sup>

Schon 2021 entfielen auf jeden Einwohner Schleswig-Holsteins Zinsausgaben von 112 €. Die Flächenländer hingegen wiesen nur Ausgaben von durchschnittlich 86 € je Einwohner auf. Dies ist das Ergebnis der hohen Verschuldung des Landes Schleswig-Holstein.

## 6.8 **Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung**

Der LRH hat nach § 90 Nr. 2 LHO auch zu prüfen, ob die Haushaltsrechnung ordnungsgemäß aufgestellt ist. Hierbei ist zu prüfen, ob alle buchungsrelevanten Sachverhalte ordentlich erfasst und die haushaltsrechtlichen Vorgaben eingehalten sind. Maßstab hierfür sind neben der LHO insbesondere die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR) sowie die besonderen Bestimmungen des Finanzministeriums zur Rechnungslegung.

### 6.8.1 **Rechnungslegungsunterlagen - mehr Sorgfalt durch die Ressorts erforderlich**

Nach § 80 LHO stellt das Finanzministerium auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher und Nachweise für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung sowie eine Vermögensübersicht auf. Hierzu sind von den Ressorts umfangreiche Rechnungslegungsunterlagen zu erstellen. Insgesamt können bis zu 22 Unterlagen je Ressorts erforderlich werden. Unter anderem:

- Aufstellung von sämtlichen Mehrausgaben und den im Rahmen der flexiblen Haushaltsführung zur Deckung herangezogenen Titel,
- Nachweis der zu deckenden Mindereinnahmen bei zweckgebundenen Einnahmen,
- Übersicht über überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben,
- Übersicht über zusätzliche Einnahmen und Ausgaben,
- Übersichten über den Bestand an Rücklagen sowie die Deckung der Inanspruchnahme von Rücklagen,
- Übersicht über (neu) eingerichtete Haushaltstitel und Haushaltsvermerke.

---

<sup>1</sup> Vgl. Nr. 3.1 dieser Bemerkungen.

Die Unterlagen der Ressorts bilden die Grundlage für die vom Finanzministerium zu erstellende „Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht“. Sie haben somit eine besondere Bedeutung und sind sorgfältig zu erstellen.

Bei der Prüfung der Rechnungslegungsunterlagen stellte der LRH nachstehende Fehler fest:

- Mehrausgaben wurden durch unzulässige Haushaltstitel gedeckt.
- Über- oder außerplanmäßige Ausgaben wurden nicht vollständig aufgeführt.
- Über- oder außerplanmäßige Ausgaben wurden aufgeführt, obwohl eine Deckung möglich war.
- Haushaltstitel wurden mehrfach und somit über das verfügbare Limit zur Deckung von Mehrausgaben oder Mindereinnahmen herangezogen.
- Nachweise über noch zu deckende Beträge aus Vorjahren fehlten.
- Nachweise über zu deckende Mindereinnahmen waren unvollständig.
- Neue oder geänderte Deckungsvermerke bzw. Haushaltstitel wurden nicht dokumentiert.
- Fehlerhafter bzw. unvollständiger Nachweis umgesetzter bzw. zusätzlicher Haushaltsmittel.
- Durch die Dezentralisierung im Einzelplan 12 fehlte ein Gesamtüberblick. Dadurch kam es zu Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums.

Die Haushaltsrechnung wird durch das Finanzministerium auf Basis der von den Ressorts übersandten Rechnungslegungsunterlagen erstellt. Fehlerhafte Unterlagen können dazu führen, dass gegen das Haushaltsrecht verstoßen und Budgets überschritten werden. Dies wären dann Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums (vgl. Tz. 5.3.2).

Die Ressorts sollten sich daher der Bedeutung der zu erstellenden Unterlagen bewusst sein und künftig eine größere Sorgfalt bei deren Erstellung walten lassen. Gegebenenfalls sind die zuständigen Mitarbeiter entsprechend fortzubilden.

#### 6.8.2 **Haushaltstechnische Verrechnungen stimmen nicht überein**

Interne Verrechnungen zwischen Haushalts-Kapiteln oder durchlaufende Posten<sup>1</sup> zählen zu den Haushaltstechnischen Verrechnungen. Die Sum-

---

<sup>1</sup> Vgl. § 1 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember

men der Einnahmen (Obergruppe 38) und Ausgaben (Obergruppe 98) müssen im Jahresabschluss identische Werte aufweisen.

Die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltstechnischen Verrechnungen 2021 weisen einen Unterschied in Höhe von 201.599,74 € auf. Das Innenministerium hatte versehentlich vereinnahmte durchlaufende Posten nicht unter der vorgeschriebenen Obergruppe 98 als Ausgabe gebucht, sondern über Haushaltstitel der Hauptgruppe 6.

Haushaltstechnische Verrechnungen werden bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos herausgerechnet (vgl. Tz. 5.4). Durch die fehlerhafte Buchung wird das Finanzierungsdefizit um 0,2 Mio. € zu hoch ausgewiesen.

Der LRH empfiehlt dem Finanzministerium, rechtzeitig zum Jahreswechsel zu prüfen, ob die Summen der Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen haushaltstechnischen Verrechnungen identisch sind. Bei Abweichungen sind die notwendigen Korrekturen zu veranlassen.

### 6.8.3 **Corona-Schnelltests unbegründet als Investitionen gebucht**

Im Haushaltsjahr 2021 beschaffte das Gesundheitsministerium Corona-Schnelltests im Wert von 126 Mio. € über den Titel 812 02 (MG 05) im Kapitel 1002.<sup>1</sup>

Der Erwerb wurde über einen Investitionstitel abgewickelt (Obergruppe 81: „Sachinvestitionen“). Notwendige Bedingung hierfür wäre neben einer Wertgrenze von 5.000 € eine Nutzungsdauer von mindestens einem Jahr. Jedoch ist diese Voraussetzung bei einem Corona-Schnelltest nicht erfüllt.

Korrekterweise hätte das Gesundheitsministerium den Erwerb als Verbrauchsmittel (Obergruppe 51-54: „Sächliche Verwaltungsausgaben“) abrechnen müssen. Diese haben nach den Vorgaben des Finanzministeriums<sup>2</sup> „in der Regel eine beschränkte Lebensdauer oder können unter bestimmten Bedingungen als Vorräte zum späteren Verbrauch gelagert werden.“

Als Folge des fehlerhaften Titels werden die Investitionsausgaben in der Haushaltsrechnung 2021 um 126 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen. Hierdurch sinkt die Investitionsquote von 8,2 auf 7,4 %.

---

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 19/7139, S. 12.

<sup>2</sup> Vgl. Gruppierungsplan; Gruppierung 514.

#### 6.8.4 Nutzung von CpD-Konten vermeiden

Im Zuge der Belegprüfung stellte der LRH fest, dass im Geschäftsbereich des Umweltministeriums CpD-Konten (Conto pro Diverse) für Honorarzah- lungen an regelmäßig wiederkehrende Zahlungsempfänger genutzt wer- den.

Bei CpD-Konten wird lediglich ein Kreditör (Zahlungsempfänger) im Buch- führungssystem angelegt. Über diesen Kreditör wird dann eine Vielzahl von Zahlungen an verschiedene Empfänger veranlasst. CpD-Konten kön- nen aus organisatorischen Gründen für einmalige Geschäftsbeziehungen eingerichtet werden (Zahlungsempfänger erhalten nur eine einzelne Zah- lung). Bei regelmäßig wiederkehrenden Zahlungsempfängern sind im Buchführungssystem jeweils eigenständige Kreditoren-Stammsätze anzu- legen. Hierdurch sollen die geleisteten Zahlungen transparenter dokumen- tiert werden und leichter auffindbar sein. Die Gefahr einer Doppelzahlung kann minimiert werden.

Der LRH empfiehlt, CpD-Konten grundsätzlich nicht zu verwenden. Sofern an den CpD-Konten festgehalten wird, sind für Zahlungsempfänger, die häufiger Zahlungen erhalten, reguläre Kreditör-Stammsätze anzulegen.

#### 6.8.5 Negativer Rücklagenbestand - Verfügbarkeitskontrolle fehlt

Das Wirtschaftsministerium hat im April 2021 aus einer Rücklage 153,5 Mio. € entnommen, obwohl die Rücklage nur einen Bestand von 16,7 Mio. € aufwies. Die Entnahme war somit um 136,8 Mio. € höher als der Bestand. Das Wirtschaftsministerium hatte versehentlich einen fal- schen Rücklagentitel angesprochen und diesen Fehler erst im Januar 2022 korrigiert.

Möglich war diese Entnahme, weil bei Rücklagenentnahmen keine Ver- fügbarkeitskontrolle im Buchführungssystem aktiviert ist. Verfügbarkeits- kontrollen stellen sicher, dass Budgetvorgaben eingehalten und Haus- haltsüberschreitungen vermieden werden. Die Verfügbarkeitskontrolle ist nur für die Einzelpläne 01 bis 16 aktiviert. Rücklagenentnahmen werden im Buchführungssystem jedoch außerhalb des Haushalts verwaltet.

Damit auch bei Rücklagenentnahmen der maximale Verfügungsrahmen eingehalten wird, empfiehlt der LRH auch bei den Rücklagen die Verfüg- barkeitskontrolle zu aktivieren. Dies ist auch angesichts der deutlichen Zu- nahme an Rücklagen geboten.

Das **Finanzministerium** hält eine Verfügbarkeitskontrolle der Rücklagen für technisch nicht möglich. Es weist ferner darauf hin, dass die Bewirtschaftung der Rücklagen in den jährlichen Haushaltsführungserlassen streng geregelt sei. Zudem müsste es Entnahmen aus Rücklagen genehmigen. Dadurch sei das Risiko einer Überentnahme stark reduziert.

Nach Auffassung des **LRH** unterstreicht die Zeitspanne von 9 Monaten zwischen falscher Buchung und Korrektur die Notwendigkeit, das Rücklagencontrolling technisch zu unterstützen. Hierbei ist für jede Rücklage die Möglichkeit auszuschließen, mehr als die verfügbaren Mittel entnehmen zu können.

#### 6.8.6 Fehlerhafte Rücklagenbuchungen

Zuführungen zu den Rücklagen sind über die Hauptgruppe 9 (besondere Finanzierungsausgaben) zu buchen. Nur unter Beachtung dieser Haushaltssystematik lassen sich die Bestandsveränderungen der Rücklagen aus den Haushaltsergebnissen herleiten. Hinweise zur Buchung von Rücklagen werden vom Finanzministerium in seinen jährlichen Haushaltsführungserlassen veröffentlicht. Diese sind von den Ressorts zu beachten. In 2021 war dies nicht immer der Fall:

- In der Staatskanzlei wurden 2021 Zuführungen an Rücklagen nicht über die vorgeschriebene Hauptgruppe 9, sondern direkt aus der Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben) bzw. aus der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse) gebucht.
- Im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) wurden über die Hauptgruppe 9 einer Rücklage 27.653.374,39 € zugeführt. Anschließend wurden durch Verrechnungsbuchungen mit der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen) der Zahlungsbetrag in der Hauptgruppe 9 auf 25.443.876,00 € reduziert.

Durch diese fehlerhaften Buchungen kann das Finanzministerium den Rücklagenbestand nicht aus den Haushaltsergebnissen ermitteln; es kann zu falschen Angaben in der Haushaltsrechnung kommen.

#### 6.9 Haushaltsreste

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 2023) 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 Ausgabereste im laufenden Haushaltsjahr frei.

### 6.9.1 Entwicklung der Einnahmereste

2021 wurden Einnahmereste in Höhe von 259,4 Mio. € gebildet. Hiervon entfallen 250 Mio. € auf Einnahmereste aus Krediten. Die restlichen 9,4 Mio. € wurden u. a. für Erstattungen und Zuweisungen des Bundes gebildet. Wie aus nachstehender Grafik ersichtlich, entspricht dies dem durchschnittlichen Niveau der Vorjahre.

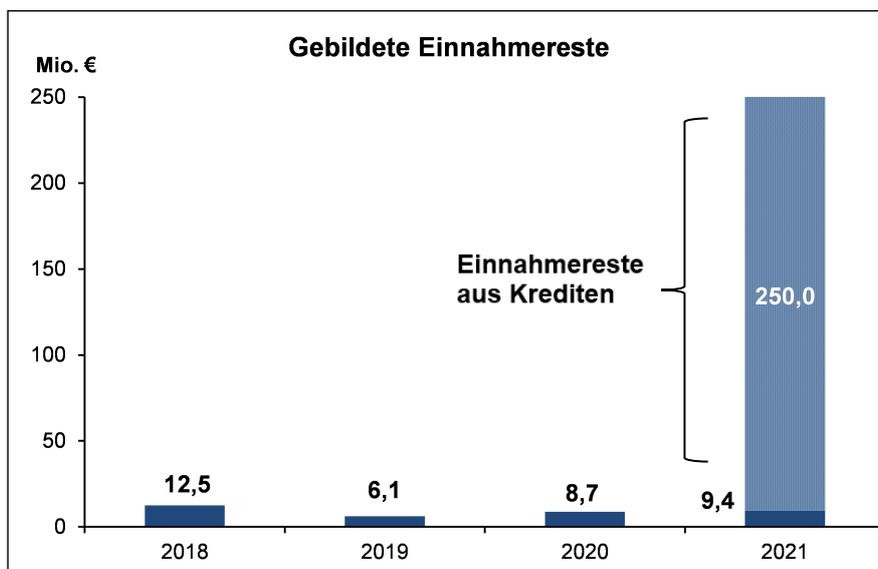


Abbildung 6: Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2018 bis 2021  
Quelle: LRH.

Einnahmereste aus Krediten, die in das Folgejahr übertragen wurden, hatte das Finanzministerium letztmalig 2017 gebildet. Eine Inanspruchnahme ist aber seit 2011 nicht mehr erfolgt. Diese Einnahmereste wurden in Abgang gestellt. 2021 wurde erneut ein Einnahmerest aus Krediten gebildet.

Die Bildung von Einnahmeresten aus Krediten ist nicht sachgerecht und die Schuldenbremse lässt sie in Zeiten außerhalb von Notsituationen auch

nicht zu. Zur Abwicklung der Corona-Notsituation hat die Landesregierung kreditfinanzierte Rücklagen mit einem Volumen von 4,8 Mrd. € (vgl. Tz. 6.2) gebildet. Weitere Kreditermächtigungen in Form von Krediteinnahmeresten sind daher nicht zu rechtfertigen.

Das **Finanzministerium** kann die Kritik des LRH in einer „Normallage“ nachvollziehen. Es weist darauf hin, dass sich auch das Land aufgrund der Corona-Pandemie in einer schwierigen Lage befand und die weiteren Entwicklungen nicht abgesehen werden konnte. Der in 2021 gebildete Einnahmerest aus Krediten wurde nicht benötigt und 2022 in Abgang gestellt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

### 6.9.2 Rückgang bei den Ausgaberesten

Die Ausgabereste 2021 haben sich im Vergleich zu den Vorjahren weiter reduziert:

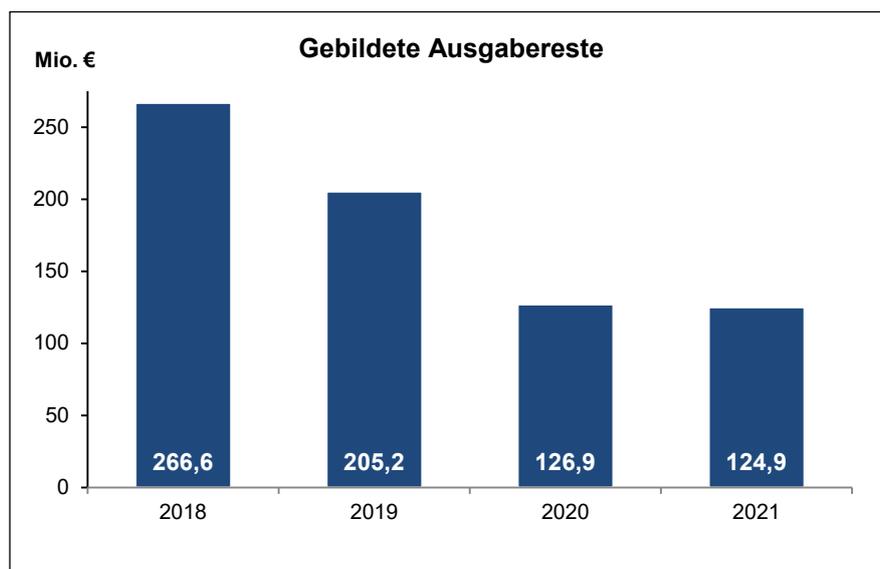


Abbildung 7: Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2018 bis 2021

Quelle: LRH.

Die größten Positionen befinden sich in den Geschäftsbereichen des Finanzministeriums, des Wirtschaftsministeriums und des Umweltministeriums. Übertragen wurden u. a. Mittel für Unterhaltungs- und Baumaßnahmen, Mittel für Sonderbedarfszuweisungen, Mittel an öffentliche Unternehmen für ÖPNV-Maßnahmen aus Bundesmitteln sowie Mittel für die Durchführung immissionsschutzrechtlicher Anzeige-, Zulassungs- und Überwachungsverfahren.

2020 hat die Landesregierung die Regeln der Schuldenbremse geändert. Seitdem dürfen mit den Entnahmen aus Rücklagen Ausgaben finanziert werden. Deshalb ist in Zukunft damit zu rechnen, dass vermehrt Rücklagen anstelle von Ausgaberesten gebildet werden. Denn bei der Inanspruchnahme von Rücklagen müssen die Ressorts - anders als bei den Ausgaberesten - keine Deckung zu Lasten anderer Haushaltsansätze erbringen. Das macht das Instrument der Rücklagenbildung attraktiver. Dies spiegelt sich bereits bei dem Volumen der gebildeten Ausgabereste 2020 und auch 2021 sowie der steigenden Anzahl an Rücklagen im Vergleich zu den Vorjahren deutlich wider.<sup>1</sup>

#### 6.10 **Verpflichtungsermächtigungen**

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erlauben den Dienststellen, Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu leisten. Das Land kann so Vorhaben beginnen, 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 Bestand an Verpflichtungen werden in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres nachgewiesen.

Wird eine VE in Anspruch genommen, muss das Finanzministerium gemäß § 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 Finanzministerium möglich.

Im Haushaltsplan 2021 waren VE von insgesamt 1.603,5 Mio. € für die Haushaltsjahre 2022 ff. veranschlagt. Aufgrund entsprechender Freigabeanträge der Ressorts hatte das Finanzministerium in die Inanspruchnahme von 746 Mio. € eingewilligt. Die restlichen 857,5 Mio. € waren somit nicht erforderlich.

Nach der Buchführung 2021 wurden von den freigegebenen Mitteln 538,8 Mio. € zu Lasten der Haushaltsansätze in den folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen. Das sind 34 % der insgesamt für 2021 eingeplanten VE.

---

<sup>1</sup> Vgl. Tz. 6.2.

Die Inanspruchnahme ist im Vergleich zu den Vorjahren leicht gesunken:

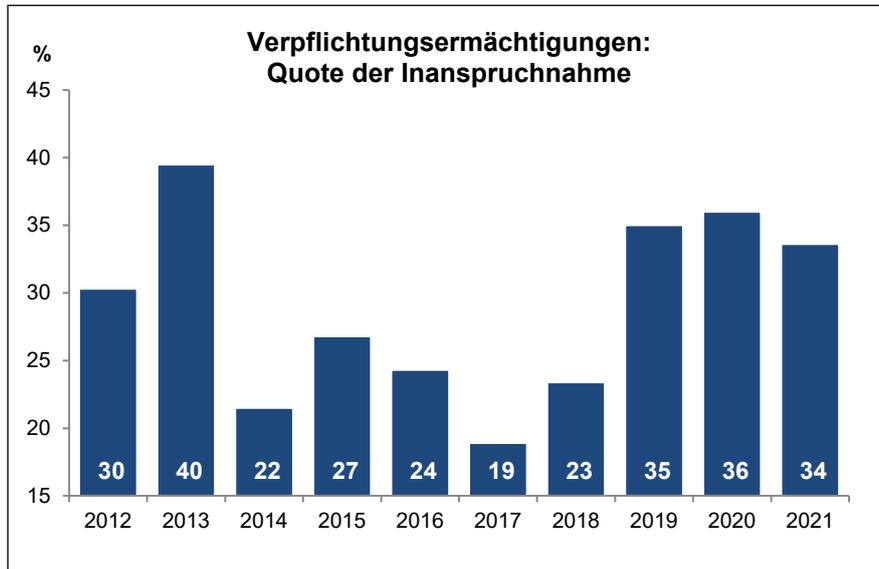


Abbildung 8: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen  
Quelle: LRH.

In den letzten 10 Jahren betrug die durchschnittliche Quote der Inanspruchnahme 29 %. Somit waren über 2/3 der eingeplanten VE nicht erforderlich. Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 11 LHO sind Verpflichtungsermächtigungen mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen. Die durchschnittliche Quote der Inanspruchnahme von 29 % spiegelt die geforderte Genauigkeit nicht wider. Wie in den Vorjahren appelliert der LRH daher erneut an die Landesregierung, künftige Mittelanmeldungen mit größerer Sorgfalt zu ermitteln.<sup>1</sup>

#### 6.11 Forderungsmanagement in der Landeskasse zentralisieren

Die Bücher des Landes wiesen Ende 2021 Forderungen von über 241 Mio. € aus. Davon entfallen über 90 % auf öffentlich-rechtliche und rund 10 % auf privatrechtliche Forderungen.

Der LRH hat das Forderungsmanagement der Landeskasse Schleswig-Holstein geprüft.

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.

### 6.11.1 Forderungsarten bestimmen die Organisation des Forderungsmanagements

Öffentlich-rechtliche Forderungen werden von der Landeskasse<sup>1</sup> begetrieben. Sofern der Zahlungspflichtige nach der zweiten Mahnung nicht zahlt, werden zunächst Vollstreckungsbeamte der Landeskasse im Außendienst tätig. Bleibt dies ohne Erfolg, übernimmt anschließend der Innendienst. Dieser verfügt über mehrere Optionen, wie beispielsweise Kontopfändung oder Stundung mit Teilzahlung.

Dagegen werden privatrechtliche Forderungen von der jeweiligen Landesdienststelle selbst weiterverfolgt, nachdem die Landeskasse erfolglos die Schuldner gemahnt hat. Für Vollstreckungsmaßnahmen müssen die Landesdienststellen in Eigenregie beim zuständigen Amtsgericht zunächst einen Mahn- und anschließend einen Vollstreckungsbescheid erwirken. Erst dann kann der Gerichtsvollzieher beauftragt werden. Auch über eventuelle Ratenzahlungen oder den Erlass der Forderungen entscheiden die Dienststellen.

Die dezentrale Bearbeitung der privatrechtlichen Forderungen begründet das Finanzministerium mit dem Grundsatz der Ressortverantwortung.

Es ist jedoch fraglich, ob diese Entscheidung wirtschaftlich ist. Aus Sicht des LRH ist für eine wirtschaftliche dezentrale Aufgabenwahrnehmung einer hinreichenden Anzahl von Fällen erforderlich. Nur so tritt eine Routine bei den Arbeitsabläufen ein und werden einheitliche Entscheidungen in der notwendigen Qualität sichergestellt.

Die folgende Tabelle zeigt, dass eine hinreichende Anzahl von Fällen global über alle Ressorts betrachtet nicht immer gegeben ist.

---

<sup>1</sup> Ohne Steuerforderungen; vgl. § 263 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LVwG) vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert am 25.02.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 222 i. V. m. der Landesverordnung über die zuständigen Vollstreckungsbehörden vom 23.10.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 534.

### Privatrechtliche Forderungen zum 01.11.2021

(Einzelplan) Geschäftsbereich	Anzahl	Betrag in €
(01) Landtag	34	1.004.796,93
(03) Ministerpräsident, Staatskanzlei	8	1.984,37
(04) Innenministerium	821	2.167.254,38
(05) Finanzministerium	11	23.366,22
(06) Wirtschaftsministerium	11	9.630.057,16
(07) Bildungsministerium	206	2.269.757,21
(09) Justizministerium	319	709.432,58
(10) Sozialministerium	314	3.286.860,32
(11) Allgemeine Finanzverwaltung	29	1.633.232,14
(12) Hochbaumaßnahmen	6	572.470,75
(13) Umweltministerium	28	128.441,31
(14) Informationstechnologien	1	36.710,62
<b>Summe</b>	<b>1.788</b>	<b>21.464.363,99</b>

Tabelle 1: Privatrechtliche Forderungen zum 01.11.2021.

Quelle: Jahreswechselunterlagen 2021, Finanzministerium.

Die dargestellten 1.788 privatrechtlichen Forderungen verteilen sich auf 89 Landesdienststellen. Zum Vergleich: Der Innendienst der Landeskasse hatte 2021 im Durchschnitt 17.000 öffentlich-rechtliche Fälle zu bearbeiten.

Daher überzeugt die Argumentation des Finanzministeriums nicht, die Beibehaltung privatrechtlicher Forderungen nach dem Ressortprinzip zu organisieren. Eine zentrale Bearbeitung führt zu klaren Strukturen, zu einer effizienteren Aufgabenerledigung und zu standardisierten Prozessen. Der LRH empfiehlt deshalb, auch die privatrechtlichen Forderungen durch die Landeskasse zentral bearbeiten zu lassen. Dies befürwortet auch die Mehrzahl der Ressorts.

#### 6.11.2 Privatrechtliche Forderungen zur Verwaltungsvollstreckung zulassen

Das Landesverwaltungsgesetz (LVwG) bietet dem Land auch die Möglichkeit, privatrechtliche Forderungen auf dem Verwaltungswege zu vollstrecken.<sup>1</sup> Voraussetzung ist, dass durch *Gesetz* ihre Beibehaltung im Verwaltungswege zugelassen wird. Diese Ermächtigung hat der Landtag für die Kommunen bereits genutzt. Sie dürfen im Abgabebereich privatrechtliche Entgelte im Verwaltungswege beitreiben.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. § 319 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LVwG) vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert am 25.02.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 222.

<sup>2</sup> Vgl. § 14 Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert am 04.05.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 564.

Durch die Verwaltungsvollstreckung von privatrechtlichen Ansprüchen kann die Beitreibung für das Land vereinfacht werden. Denn bislang müssen die Landesdienststellen einen Gerichtsvollzieher beauftragen, um ihre privatrechtlichen Forderungen einzutreiben.

In einigen Bundesländern<sup>1</sup> wird durch *Verordnung* bestimmt, welche privatrechtlichen Forderungen im Wege des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens begetrieben werden können. Die dortigen Verwaltungsvollstreckungsgesetze ermächtigen die Landesregierungen dazu. Hierunter fallen z.B. Forderungen aus Vermietung, Gewährung von Darlehen oder Inanspruchnahme von Landesämtern.

Für privatrechtliche Forderungen, bei denen mit einem Bestreiten der Forderung durch den Schuldner nicht gerechnet werden muss, führt dieses Verfahren zu Zeit- und Kostenersparnissen. Daher empfiehlt der LRH die Möglichkeit zu nutzen, privatrechtliche Geldforderungen auch zur Verwaltungsvollstreckung zuzulassen. Um dem Beispiel anderer Länder zu folgen, müsste § 319 LVwG angepasst werden.

#### 6.11.3 **Auf zweite Mahnung verzichten**

Bevor die Landeskasse ausstehende öffentlich-rechtliche Forderungen beitreibt, werden die Schuldner zweimal gemahnt. Mit der zweiten Mahnung wird die Vollstreckung angedroht. Durch die Vollstreckungsandrohungen steigt nach Aussage der Landeskasse die Zahlungsbereitschaft der Schuldner.

Nach § 269 LVwG kann mit der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen grundsätzlich begonnen werden, wenn der Schuldner mit einer Zahlungsfrist von einer Woche gemahnt wurde. Eine zweite Mahnung ist nicht erforderlich.

Da Vollstreckungsandrohungen zu einer steigenden Zahlungsbereitschaft führen, sollte diese frühzeitig ausgesprochen werden. Hierdurch erhöht sich die Wirtschaftlichkeit des Forderungsmanagements. Daher sollte das Finanzministerium mit den Ressorts klären, ob auf eine zweite Mahnung verzichtet und die Vollstreckungsandrohung schon mit der ersten Mahnung ausgesprochen werden sollte.

---

<sup>1</sup> Z. B. Niedersachsen: Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes; Nordrhein-Westfalen: Verordnung über die Beitreibung privatrechtlicher Geldforderungen im Verwaltungsvollstreckungsverfahren; Saarland: Verordnung über die Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen nach dem Saarländischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz; Rheinland-Pfalz: Landesverordnung über die Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz.

#### 6.11.4 Wertgrenzen erhöhen - Landeskasse stärken - Dienststellen entlasten

Bleiben Vollstreckungsmaßnahmen ohne Erfolg oder bedeuten diese für den Schuldner eine erhebliche Härte, können Zahlungsansprüche niedergeschlagen oder gestundet werden.

Die Landeskasse darf die Weiterverfolgung für sämtliche öffentlich-rechtlichen Forderungen bis zu einem Betrag von 2.000 € zurückstellen (Niederschlagung). Einen Zahlungsaufschub (Stundung) kann die Landeskasse bei öffentlich-rechtlichen Forderungen bis 2.000 € gewähren.<sup>1</sup>

Für Niederschlagungen und Stundungen oberhalb der o.g. Betragsgrenzen sind die jeweiligen Landesdienststellen zuständig. Diese erhalten von der Landeskasse die entsprechenden Fälle zur Entscheidung über weitere Maßnahmen zurück. Dieses Verfahren bindet Ressourcen für relativ geringe Beträge.

Durch Stundung oder Niederschlagung geht der Zahlungsanspruch des Landes nicht verloren. Insofern ist die Einbindung der Ressorts bei geringen Beträgen nicht zwingend erforderlich. Das Finanzministerium sollte daher unter Beteiligung der Ressorts prüfen, ob die Betragsgrenzen für Niederschlagungen und Stundungen maßvoll erhöht werden können. Aus Sicht der Landeskasse beschleunigen höhere Betragsgrenzen die Vollstreckungstätigkeit, da die Dienststellen seltener eingebunden werden müssten. Hierdurch ergeben sich weitere Wirtschaftlichkeitspotenziale.

---

<sup>1</sup> Gerichtskosten darf die Landeskasse im Einzelfall bis zu 200.000 € stunden. Vgl. VV zu § 59 LHO.

## Finanzministerium

### 7. Infrastrukturbericht: Investitionsbedarf wenig belastbar

**Die im Infrastrukturbericht bezifferten Investitionsbedarfe sind wenig belastbar, weil ihnen keine umfassende Bestandsaufnahme der Infrastruktur zugrunde liegt.**

**Der nächste Infrastrukturbericht 2024 sollte den Bestand und Zustand der Infrastruktur umfassend darstellen. Nur so lassen sich die notwendigen Investitionen für den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur verlässlich bestimmen.**

**Erhalt und Ausbau der Infrastruktur ist eine Daueraufgabe, die die Landesregierung dauerhaft aus den laufenden Einnahmen finanzieren muss. Das Sondervermögen „IMPULS 2030“ kann eine wichtige Puffer- und Signalfunktion erfüllen. Es sollte aber in der Höhe begrenzt werden.**

#### 7.1 Wirtschaftliche Bedeutung staatlicher Infrastruktur

Die vom Land finanzierte staatliche Infrastruktur ist eine Säule des gesellschaftlichen Wohlstands in Schleswig-Holstein. Darunter fallen Straßen, Hochschulen, Deiche, Krankenhäuser und weitere langlebige Einrichtungen, die das Funktionieren der Volkswirtschaft des Landes begünstigen.

Diese Infrastruktur unterliegt einem steten Verschleiß. Wird dieser nicht durch Investitionen ausgeglichen, sinkt ihr Nutzwert. Der Erhalt der Infrastruktur ist daher eine Daueraufgabe, für die das Land stets die notwendigen Mittel bereitstellen muss. Um im Wettbewerb mit anderen Standorten konkurrieren zu können, ist zudem die bedarfsgerechte Erweiterung der Infrastruktur wichtig.

#### 7.2 Sanierungsstau: Abbauplanung und Finanzierung

Bereits 2013 wies der LRH auf den Sanierungsstau bei der landeseigenen Infrastruktur hin.<sup>1</sup> Daraufhin forderte der Landtag die Landesregierung auf, den Sanierungsstau systematisch zu erfassen und Maßnahmen zu dessen Abbau zu entwickeln.<sup>2</sup>

Dem kam die Landesregierung 2014 mit der Vorlage eines ersten „Infrastrukturberichts“ nach. Der Bericht gab einen kursorischen Überblick über

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 7.5.

<sup>2</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 18/2514 (neu), S. 5.

den Investitionsbedarf und sollte die Grundlage für den prioritären Abbau des Sanierungsstaus bilden.<sup>1</sup> Seitdem veröffentlichte das Finanzministerium vier weitere Infrastrukturberichte, zuletzt im April 2022.<sup>2</sup>

### 7.2.1 **Infrastrukturbericht: Investitionsbedarf wenig belastbar**

Die Infrastrukturberichte sollen den jeweils aktuell absehbaren Investitionsbedarf bis 2030 abbilden. Das Finanzministerium bezifferte den Investitionsbedarf Ende 2019 noch mit 5,7 Mrd. €. Dieser stieg bis Ende 2021 um 1,7 Mrd. € auf 7,5 Mrd. € an.

Um den gesamten Investitionsbedarf für die landeseigene Infrastruktur verlässlich zu bestimmen, muss deren Umfang und Zustand bekannt sein. Teilweise verfügen die Ressorts und Fachabteilungen über diese Daten, jedoch hat das Finanzministerium sie nicht für den Infrastrukturbericht zusammengeführt und veröffentlicht. Das für das IMPULS-Programm zuständige Referat ist daher auf die Investitionsbedarfsmeldungen der Ressorts und Fachabteilungen angewiesen.

Das **Finanzministerium** verzichtet nach eigenen Angaben bewusst darauf, Umfang und Zustand der Infrastruktur stets erneut zu beschreiben. Die Daten lägen den Ressorts auf der Fachebene und damit der Landesregierung vor; eine Zusammenführung der Daten und eine vollständige kritische Prüfung dieser Bedarfsmeldungen sei aber mit zu großem Aufwand verbunden.

Der **LRH** hält die zusammenfassende Darstellung des Umfangs und Zustands für notwendig und mit vertretbarem Aufwand umsetzbar, wenn - wie das Finanzministerium schreibt - alle nötigen Informationen der Landesregierung bereits vorliegen.

Der im Infrastrukturbericht ausgewiesene Investitionsbedarf ist daher wenig belastbar. So ist der Hauptgrund für die starke Steigerung laut Finanzministerium ein zusätzlicher Bedarf von 1,3 Mrd. € im Bereich Krankenhausbau.<sup>3</sup> Davon gehen 829 Mio. € auf Maßnahmen zurück, die auf der internen Warteliste des Gesundheitsministeriums standen. Obwohl diese Warteliste im Infrastrukturbericht thematisiert wird, war dem Finanzministerium ihr Inhalt bislang nicht bekannt. Der LRH weist darauf hin, dass bereits einige Maßnahmen im Umfang von 274 Mio. €<sup>4</sup> schon Ende 2019 auf der Warteliste des Gesundheitsministeriums standen.

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 18/2558, S. 4 f.

<sup>2</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 19/3791.

<sup>3</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 19/3791, S. 13 f.

<sup>4</sup> Der Betrag ergibt sich aus dem Abgleich der Wartelisten in den jeweiligen Fassungen.

In einem anderen Bereich hat das Finanzministerium dagegen nachträglich eine überhöhte Bedarfsmeldung erkannt. So bezog sich der gemeldete Investitionsbedarf für den Küstenschutz auf den Zeitraum bis 2040 und nicht bis 2030, wie im übrigen Bericht. Das Finanzministerium korrigierte auch deshalb nachträglich den Investitionsbedarf des letzten Infrastrukturberichts 2019 deutlich nach unten. Das zeigt, wie wichtig die kritische Prüfung der angemeldeten Bedarfe ist.

Trotz einzelner überhöhter Bedarfsmeldungen unterschätzt der Infrastrukturbericht den dauerhaften Erhaltungsaufwand tendenziell. Denn die Ressorts können nur Investitionsbedarfe melden, die ihnen bereits bekannt sind. Je weiter der Bedarf in der Zukunft liegt, desto wahrscheinlicher ist er den Ressorts aber gänzlich oder zumindest der Höhe nach unbekannt.

Zudem bleibt der Werteverzehr in Folge mangelnder Instandhaltung und Ersatzinvestitionen unsichtbar und fehlt folglich in der Finanzplanung. Dieser Werteverzehr könnte erheblich sein: Das für den Hochbau zuständige Finanzministerium schätzt den Mittelbedarf für die Bauunterhaltung auf 65 Mio. € jährlich, gab jedoch 2022 nur 38 Mio. € dafür aus. Auch wenn die Gründe dafür Kapazitäts- und Planungsengpässe sind, die sich nicht kurzfristig beseitigen lassen: Der zukünftige unerkannte Investitionsbedarf steigt dadurch. Bereits der erste Infrastrukturbericht 2014 benannte die vernachlässigte Bauunterhaltung als Hauptursache für den schlechten Zustand der Infrastruktur.<sup>1</sup>

Das **Finanzministerium** hält die Darstellung des LRH für unvollständig und verkürzt, weil wesentliche bei der Bemessung der Bauunterhaltung zu berücksichtigende Kriterien unberücksichtigt blieben. Entscheidend sei, dass 2022 mehr als 230 Mio. € in die Sanierung der Landesliegenschaften geflossen seien.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

### 7.2.2 Finanzierung des geschätzten Investitionsbedarfs

Das Finanzministerium legt in seinen Infrastrukturberichten dar, wie es den geschätzten Investitionsbedarf finanzieren will. Eine wichtige Rolle spielen Steuereinnahmen und Zuschüsse vom Bund und von der EU. Daneben errichtete die Landesregierung bereits 2015 das Sondervermögen „**IMPULS 2030**“, und führte diesem im Laufe der Jahre Haushaltsüberschüsse zu.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 18/2558, S. 5.

<sup>2</sup> Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „InfrastrukturModernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein (IMPULS 2030)“ vom 16.12.2015, GVOBl. Schl.-H. 2015, S. 419.

Ende 2022 wies das Sondervermögen einen Bestand von über 1,4 Mrd. € aus. Dieses und weitere Sondervermögen sollen laut Planung des Finanzministeriums etwa ein Fünftel der Investitionen finanzieren.

Noch im Infrastrukturbericht 2020 plante das Finanzministerium, etwa die Hälfte des Investitionsbedarfs aus den laufenden Einnahmen ohne Zuschüsse Dritter zu finanzieren. Um die infolge der Corona-Pandemie befürchteten Steuerausfälle zu kompensieren, stellte der Landtag 2020 insgesamt 2,5 Mrd. € für Investitionen aus dem Corona-Notkredit bereit.<sup>1</sup> Dies hat der LRH in der Vergangenheit kritisiert.<sup>2</sup> Da aber die befürchteten Steuerausfälle schon im Herbst 2021 deutlich nach unten korrigiert wurden, entstand - aus Sicht der Landesregierung - zusätzlicher Finanzierungsspielraum. Diesen nutzte das Finanzministerium im Infrastrukturbericht 2022, um einen Teil der Mehrbedarfe zu finanzieren:

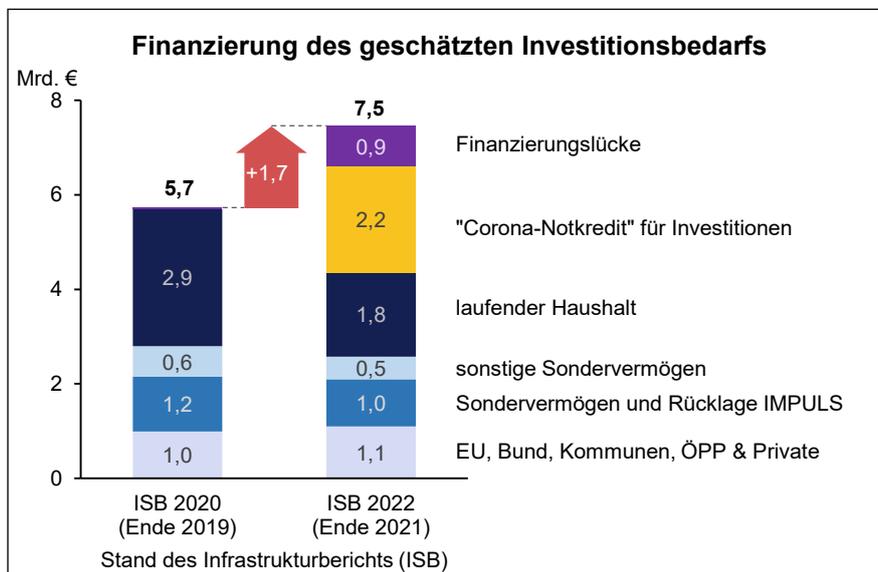


Abbildung 9: Finanzierung des geschätzten Investitionsbedarfs

Quelle: Drucksachen 19/2313 und 19/3791, Haushaltsrechnungen, eigene Darstellung LRH.

Der Landtag beschloss 2022, aufgrund der gestiegenen Steuereinnahmen auf die Inanspruchnahme des Corona-Notkredites weitgehend zu verzichten.<sup>3</sup> Um dies zu kompensieren, muss das Finanzministerium künftig wieder deutlich mehr Geld als zuvor aus laufenden Einnahmen für Investitionen bereitstellen.

In den vergangenen Haushaltsjahren finanzierte das Land nur etwa die Hälfte der Investitionen aus dem eigenen laufenden Haushalt. Den Rest finanzierte das Land aus Zuweisungen und Zuschüssen Dritter, etwa vom Bund oder aus der Entnahme aus Sondervermögen:

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 19/2492.

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2022 des LRH, Nr. 6.2.

<sup>3</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 20/162, S. 2 ff.

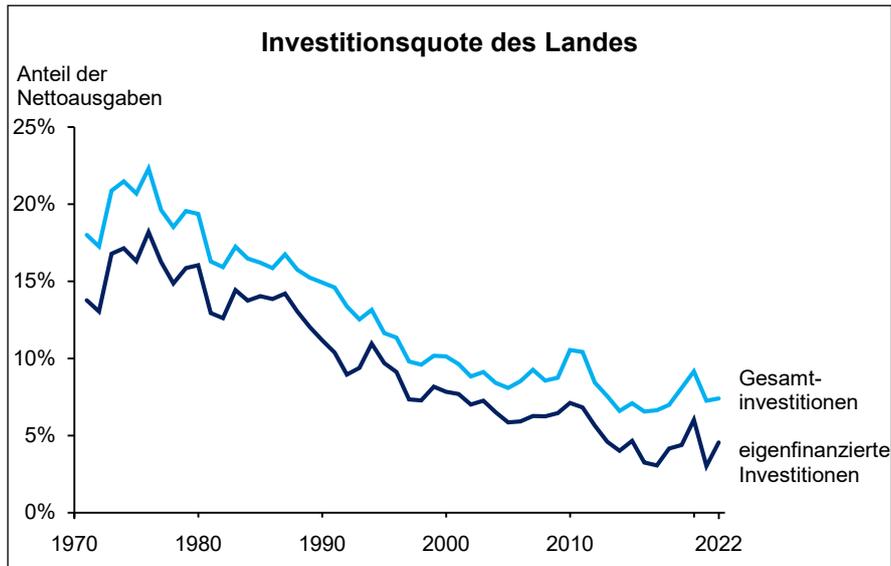


Abbildung 10: Investitionsquote des Landes

Quelle: Umdruck 20/3, Anlage 4. Die eigenfinanzierten Investitionsausgaben wurden um die Inanspruchnahmen aus der Rückgarantie gegenüber der hsh finanzfonds AöR, die fälschlicherweise den Investitionen zugeordneten Beschaffungen von Corona-Schnelltests sowie die Überführung aus der Rücklage in das Sondervermögen IMPULS bereinigt.

### 7.3 Empfehlungen des LRH: Bessere Datenlage für bessere Steuerung

Der Investitionsbedarf lässt sich nur auf Grundlage einer systematischen Bestandsaufnahme bestimmen. Die Infrastrukturberichte sind daher wichtige Schritte in die richtige Richtung. Das Finanzministerium sollte die nachfolgenden Empfehlungen umsetzen, um die Aussagekraft und Verlässlichkeit der Infrastrukturberichte zu verbessern.

#### 7.3.1 Umfassende Bestandsaufnahme darstellen

Bislang enthält der Infrastrukturbericht keinen vollständigen Überblick über das vorhandene Infrastrukturvermögen des Landes. Dadurch bleibt ein Teil des Investitionsbedarfs unbekannt und fehlt folglich in der Finanzplanung.

Um derartige Fehlentwicklungen früh zu erkennen, sollte das Finanzministerium in den nächsten Infrastrukturberichten für jeden Bereich der Infrastruktur den Bestand und den Zustand darstellen. Daraus lassen sich rechnerisch der jährliche Unterhaltsaufwand und die erforderlichen Ersatzinvestitionen herleiten.<sup>1</sup> Das Finanzministerium sollte so die Bedarfsmeldungen der Ressorts plausibilisieren und für die Zwecke der Finanzplanung verstetigen. Zudem sollte das Finanzministerium anhand der

<sup>1</sup> Vgl. z.B. KGSt (2009), Instandhaltung kommunaler Gebäude. Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen. Köln, 2009, S. 19 ff oder auch Bahr, Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten. Ein Beitrag zur Budgetierung. Karlsruhe, 2008.

Zustandsentwicklung offenlegen, ob der Mitteleinsatz den Werteverzehr des Infrastrukturvermögens auszugleichen vermag.

Insoweit zeigt der Beschluss des Landtages<sup>1</sup> in die richtige Richtung, Kostenplanungen für die Sanierung der Landesliegenschaften vom Finanzministerium einzufordern. Auch dies erfordert eine entsprechende Bestands- und Zustandserfassung.

Das **Finanzministerium** weist erneut darauf hin, dass eine konsolidierte Darstellung des Infrastrukturvermögens zu aufwändig sei. Im Übrigen lägen die Daten bei den Fachressorts vor, so etwa in der „Strategie zur Entwicklung der Landesstraßen“<sup>2</sup> oder dem „Generalplan Küstenschutz“.<sup>3</sup> Im Bereich Hochbau habe die zuständige GMSH mit einer Stichprobenprüfung die Grundlage für die Beurteilung des Gesamtbestands gelegt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Der Zustand der Landesinfrastruktur ist auch in den Fachressorts und damit der Landesregierung nicht umfassend bekannt. Im Bereich Hochbau steht die Bestandserfassung noch ganz am Anfang und wird perspektivisch erst mit Einführung des sogenannten Building Information Management Systems abgeschlossen sein. Bis dahin ist es noch ein langer Weg.

### 7.3.2 **Controlling verbessern**

Mit der Einrichtung einer Task Force zur Umsetzung von IMPULS 2030 berichtete das Finanzministerium auch über die Einrichtung eines Controlling-Verfahrens in Form eines Soll-Ist-Vergleichs.<sup>4</sup> Damit will das Finanzministerium die Veranschlagung im Einzelplan 16 (IMPULS 2030) besser an den Mittelabfluss anpassen.

Dieses Verfahren greift zu kurz, weil das Finanzministerium damit das von den Fachressorts angemeldete Haushalts-Soll mit dem angestrebten Ziel gleichsetzt. Das Ziel sollte aber nicht der Mittelabfluss in Höhe des Haushalts-Solls sein, sondern der angestrebte Zustand der Infrastruktur.

Daher sollte das Finanzministerium zusammen mit den Ressorts zunächst den angestrebten Sollzustand der einzelnen Infrastrukturbereiche definieren. Das Controlling-Verfahren sollte dann sicherstellen, dass der Sollzustand der Infrastruktur mit den eingesetzten Mitteln erreicht wird. Die Idee

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 20/769, Tz. 8 und Landtagsbeschluss zur Landtagsdrucksache 20/740 vom 24.02.2023.

<sup>2</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 20/837.

<sup>3</sup> Vgl. [schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/K/kuestenschutz/Downloads/Generalplan.pdf](http://schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/K/kuestenschutz/Downloads/Generalplan.pdf), abgerufen am 04.05.2023.

<sup>4</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 19/784, S. 5.

für ein solches Controlling-Verfahren wurde bereits im ersten Infrastrukturbericht 2014 skizziert, aber nicht weiter verfolgt.<sup>1</sup>

Aus Sicht des **Finanzministeriums** stellt das Haushalts-Soll für den Abbau des Sanierungsstaus hingegen eine geeignete Zielgröße für das „operative Controlling“ dar. Zudem möchte das Finanzministerium den alle zwei Jahre vorgelegten Infrastrukturbericht auch als Teil eines „strategischen Controllings der Gesamtzieelerreichung“ verstanden wissen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Der Infrastrukturbericht kann nur als Instrument eines Controllings fungieren, wenn er den Ist- und den Soll-Zustand der einzelnen Infrastrukturbereiche konkret beschreibt.

Im Ergebnis erschweren die fehlende Bestandsaufnahme und eine fehlende Sollzustandsdefinition die bedarfsgerechte und effiziente Mittelverwendung. Denn die Ressorts verfügen teilweise über Daten, die der „Task Force IMPULS“ nicht bekannt sind. Dies schafft den Fehlanreiz, einen möglichst großen Bedarf glaubhaft zu machen und außerhalb des eigenen Etats im Einzelplan 16 (IMPULS 2030) zu verankern.

### 7.3.3 **Auf den Erhalt der Landes-Infrastruktur konzentrieren**

Jede Investitionsentscheidung verursacht durch den technischen Verschleiß weitere Sanierungsausgaben in künftigen Haushaltsjahren. Das Finanzministerium sollte daher in den Infrastrukturberichten die Bedarfe aufteilen in

- Sanierungs- und Ersatzinvestitionen für den Erhalt der bestehenden Infrastruktur und
- notwendige Neuinvestitionen zur Erweiterung der Infrastruktur.

Nur so kann der Landtag erkennen, welche Investitionsausgaben für zusätzliche Sanierungsinvestitionen in künftigen Haushalten sorgen. Diese Forderung enthielt schon der Koalitionsvertrag der 19. Wahlperiode.<sup>2</sup>

Mit dem Infrastrukturbericht 2022 betont das Finanzministerium die Ausweitung des IMPULS-Programms auch auf Klimaschutzmaßnahmen.<sup>3</sup> Nur Klimaschutzmaßnahmen, welche die Infrastruktur des Landes betreffen, sollten aber im Infrastrukturbericht Platz finden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 18/2558, S. 30.

<sup>2</sup> [https://www.politische-bildung.sh/images/koav2017\\_-\\_2022.pdf](https://www.politische-bildung.sh/images/koav2017_-_2022.pdf), S. 8.

<sup>3</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 19/3791, S. 5.

Zudem erweitert das Finanzministerium den Infrastrukturbegriff um das abstrakte Anlagegut der Biodiversität.<sup>1</sup> Derartige Exkurse sind aber nicht zielführend. Denn bisher ist der Investitionsbedarf noch nicht einmal für den Kernbereich der Landesinfrastruktur - z. B. Straßen, Gebäude und Deiche - zuverlässig beziffert. Investitionsschwerpunkte, die nicht den Kernbereich der Infrastruktur betreffen, sollte das Finanzministerium daher nur in der jährlichen Finanzplanung darstellen.

Da der Erhalt der Infrastruktur eine Daueraufgabe darstellt, wird das von der Landesregierung beschlossene Programm „IMPULS 2030“ auch nicht 2030 enden. Das Finanzministerium muss daher auf Grundlage einer Bestandsaufnahme den dauerhaften Erhaltungsaufwand für die Landesinfrastruktur darlegen und in der Finanzplanung verankern. Es muss dazu auch den heute noch unbekanntem Investitionsbedarf überschlägig berücksichtigen.

#### 7.3.4 **Sondervermögen und Rücklagen nur als Finanzpuffer verwenden**

Der Erhalt der Infrastruktur ist eine Daueraufgabe, die nicht nach Kassenlage erfüllt werden darf. Dabei kommt dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ eine wichtige Funktion zu. Denn es erlaubt dem Finanzministerium, glaubwürdig zu signalisieren, dass es fortlaufend und unabhängig von konjunkturellen Schwankungen in die Infrastruktur investieren wird. In Verbindung mit einer zuverlässigen Investitionsplanung setzt dies Anreize für die lokale Bauindustrie, ihre Kapazitäten zu erweitern, was mittelfristig die Preise dämpfen sollte.<sup>2</sup> Zudem kann ein Sondervermögen auch Finanzierungsspitzen, die sich z. B. durch große Neubauprojekte ergeben, abfedern.

Aus diesen Gründen sollte das Finanzministerium das Sondervermögen „IMPULS 2030“ nicht vollständig für die Finanzierung des Investitionsbedarfs verplanen. Stattdessen sollte es dauerhaft ein ausreichend ausgestattetes Sondervermögen anstreben, um dessen Pufferfunktion und die Signalwirkung zu bewahren. Im langfristigen Mittel muss das Finanzministerium die jährlichen Investitionen aus den laufenden Einnahmen finanzieren.

Zu Beginn des Jahres 2023 betrug der Bestand des Sondervermögens 1,6 Mrd. €. Der Anlagezins im Sondervermögen ist aber in der Regel geringer als die Finanzierungskosten des Landes, wodurch das Land als Dauerschuldner ein negatives Zinsdifferenzgeschäft macht. Das Finanzministerium sollte daher nur so viel Geld im Sondervermögen anlegen, wie für dessen Puffer- und Signalfunktion unbedingt notwendig ist.

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 19/3791, S. 90.

<sup>2</sup> Vgl. Janeba et al. (2020), a.a.O., S. 26.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die Kreditfinanzierung im Haushalt nach dem Gesamtdeckungsprinzip erfolgt.

Der **LRH** verweist auf die Möglichkeit, nach § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz<sup>1</sup> Bestände der Sondervermögen im Rahmen der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts einzusetzen, um so zeitweise die nötige Kreditaufnahme für die Anschlussfinanzierung auslaufender Anleihen zu reduzieren. Übersteigen die Finanzierungskosten des Landes den Anlagezins, wäre dies wirtschaftlich geboten und auch rechtlich zulässig.

Im Übrigen lehnt das **Finanzministerium** eine Begrenzung des Sondervermögens auf einen Betrag, der für die Puffer- und Signalfunktion notwendig ist, ab.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

#### 7.4 **Schlussfolgerung**

Investitionen in die landeseigene Infrastruktur sind eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung und die Fortentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Umso mehr ist eine zentrale Koordination unabdingbar. Das erfordert eine umfassende Bestandsaufnahme der Infrastruktur, so dass Bedarfe frühzeitig erkannt und verlässlich bestimmt werden können. Daneben bedarf es einer systematischen Zielsetzung hinsichtlich der angestrebten Sollzustände der einzelnen Infrastrukturbereiche.

---

<sup>1</sup> Vgl. Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2023, GVOBl. Schl.-H., S. 84.

## 8. Das Finanzministerium hat die Spielbankrevision aus den Augen verloren

**Aufgabe der Spielbankrevision ist es, den Spielbetrieb und die Ermittlung der Bruttospielerträge stichprobenartig zu überwachen. Die Neuorganisation der Spielbankrevision in Schleswig-Holstein 2015 und der damit verbundene Personalabbau waren notwendig. Es fehlt aber bis heute eine konkrete Personalbedarfsberechnung.**

**Das Finanzministerium hat keine Evaluation der Neuorganisation durchgeführt. Es sollte zukünftig regelmäßig die Arbeit der Spielbankrevision überprüfen.**

**Bisher gibt es keine Dienstzeitvereinbarung für die Spielbankrevision. Das Finanzministerium hat zugesagt, eine solche zeitnah zu erstellen.**

### 8.1 Spielbankabgabe und Zusatzabgabe

In Schleswig-Holstein werden zurzeit 4 öffentliche Spielbanken<sup>1</sup> betrieben. Diese sind u. a. zur Zahlung einer Spielbankabgabe und einer Zusatzabgabe verpflichtet.<sup>2</sup> Die Steueraufsicht über diese Abgaben übt das Finanzministerium aus.<sup>3</sup> Bis 2015 wurden die damit verbundenen Aufgaben dezentral von den jeweiligen örtlich zuständigen Finanzämtern wahrgenommen. Zum 01.01.2015 wurde die Spielbankrevision im Finanzamt Kiel<sup>4</sup> konzentriert.

Mit der Konzentration und der Einführung besserer technischer Überwachungsmöglichkeiten waren ein deutlicher Personalabbau sowie eine Neudefinition der Aufgaben in der Spielbankrevision verbunden.

Der LRH hat geprüft, wie die Spielbankrevision die ihr zugewiesenen Aufgaben nach der Neuorganisation 2015 erfüllt.

Die Spielbanken sind verpflichtet, an das Land Schleswig-Holstein eine Spielbankabgabe und eine Zusatzabgabe zu entrichten. Dabei unterliegen der Spielbankabgabe das Automatenpiel und das Lebendspiel (auch

<sup>1</sup> Spielbank Flensburg GmbH, Spielbank Kiel GmbH, Spielbank Lübeck GmbH, Spielbank Schenefeld GmbH.

<sup>2</sup> Spielbankgesetz des Landes Schleswig-Holstein (SpielbG SH) vom 29.12.1995 (GVOBl. Schl.-H. 1996, S. 78), zuletzt geändert am 16.01.2019 (GVOBl. Schl.-H. 2019, S. 30).

<sup>3</sup> § 13 Abs. 3 SpielbG SH.

<sup>4</sup> Seinerzeit Finanzamt Kiel-Nord.

„Großes Spiel“ genannt, wie z. B. Roulette).<sup>1</sup> Das Automatenspiel unterliegt zudem der Zusatzabgabe.<sup>2</sup> Bis zu 25 % dieser Abgaben erhalten die Spielbankengemeinden und -kreise.<sup>3</sup>

Die Spielbanken haben steuerlich einen Sonderstatus. Die Einnahmen aus dem Spielbetrieb sollen bis zur Grenze der Wirtschaftlichkeit abgeschöpft werden. Dieses Ziel soll durch die Erhebung der Spielbankabgabe, der Zusatzabgabe und der Umsatzsteuer erreicht werden. Im Gegenzug ist die Spielbank von der Zahlung aller übrigen Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern befreit, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb der Spielbank stehen.<sup>4</sup>

Das Land hat sowohl die Spielbankabgabe als auch die Zusatzabgabe für gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung und für Hilfeeinrichtungen für Spielsüchtige sowie zur Förderung des Sports und der Jugendpflege zu verwenden.<sup>5</sup> Das Aufkommen aus der Spielbankabgabe und der Zusatzabgabe betrug 2021 5,28 Mio. €.

## 8.2 Personal der Spielbankrevision

Die Steueraufsicht über die Spielbank- und die Zusatzabgabe obliegt den in der Spielbankrevision tätigen Revisoren. Ihre Hauptaufgabe ist es, den Spielbetrieb und die Ermittlung der Bruttospielerträge stichprobenartig zu überwachen. Sie sollen dafür sorgen, dass die für die Spielbanken erlassenen Regelungen eingehalten werden, soweit diese den Ablauf des Spielbetriebs zum Gegenstand haben. Dabei können die Revisoren alle Maßnahmen ergreifen, die ihnen zweckdienlich erscheinen, um das Aufkommen der Spielbankabgabe und der Zusatzabgabe zu sichern.<sup>6</sup>

### 8.2.1 Das Personal-Soll wurde erheblich gekürzt

Das Personal-Soll für die Spielbankrevision wurde von 2010 bis 2015 von 54 Stellen auf 10 Stellen reduziert. Innerhalb von 5 Jahren wurde das Personal-Soll somit um 81 % gekürzt.

Gründe für diese Kürzung waren laut Finanzministerium u. a. der verpflichtende Einsatz von Videoüberwachungstechnik in den Spielbanken und die

---

<sup>1</sup> § 4 Abs. 1 S. 2 SpielbG SH.

<sup>2</sup> § 4 Abs. 1 S. 3 SpielbG SH.

<sup>3</sup> § 11 SpielbG SH.

<sup>4</sup> § 10 SpielbG SH.

<sup>5</sup> § 4 Abs. 2 SpielbG SH.

<sup>6</sup> § 13 Abs. 3 Satz 2 SpielbG SH sowie Dienstordnung für die Revisoren bei den öffentlichen Spielbanken in Schleswig-Holstein vom 30.06.2014 sowie Aufgabenbeschreibungen für die Revisoren.

damit verbundene Möglichkeit der nachträglichen Videoüberwachung des Spielbetriebs. Hinzu kamen der Wechsel von der durchgängigen zu einer nur strichprobenartigen Überwachung des Spielbetriebs und die Konzentration der Spielbankrevision beim Finanzamt Kiel zum 01.01.2015.<sup>1</sup>

Im Zuge der Konzentration wurden dem Finanzamt Kiel für die Spielbankrevision 9 Stellen der Laufbahngruppe 2.1 inklusive einer Stelle für den Leitenden Revisor sowie eine Stelle der Laufbahngruppe 1.2 zugewiesen.<sup>2</sup> Der Dienort der Revisoren<sup>3</sup> verblieb weiterhin dort, wo sie auch vor der Zentralisierung eingesetzt waren. Das Personal-Soll ist bis heute unverändert.

Die Ist-Besetzung ist im Vergleich zum gekürzten Personal-Soll noch deutlich geringer. 2022 waren in der Spielbankrevision ein Leitender Revisor und 7 Tarifbeschäftigte als Revisoren eingesetzt.

### 8.2.2 Es fehlt an einer Personalbedarfsberechnung

Der Personalabbau ist angesichts der verbesserten technischen Überwachungsmöglichkeiten und der Abkehr von der laufenden Überwachung des „Großen Spiels“ notwendig. Eine konkrete Personalbedarfsberechnung hat das Finanzministerium jedoch vor der Kürzung nicht durchgeführt. Dies ist angesichts der gravierenden Änderungen in der Tätigkeit der Spielbankrevision und des erheblichen Personalabbaus nicht nachzuvollziehen. Auch in den Folgejahren hat das Finanzministerium nicht überprüft, ob die jetzige personelle Besetzung der Spielbankrevision angemessen ist. Es muss nunmehr den Personalbedarf für die Spielbankrevision insgesamt neu und aufgrund von konkreten Kriterien ermitteln.

Das **Finanzministerium** sieht keine Notwendigkeit, eine Personalbedarfsberechnung für die Spielbankrevision durchzuführen. Der konkrete Personaleinsatz habe sich bewährt, weil mit dem Einsatz von zwei Revisoren im „Großen Spiel“ und einem Revisor in der Spielbank Flensburg die Aufgaben der Spielbankrevision vollumfänglich erfüllt würden. Für die Personalbedarfsberechnung greife es grundsätzlich auf die bundesweit abgestimmten Muster für die Personalbedarfsberechnung in der Steuerverwaltung zurück. Das entsprechende Muster nehme für die „Steueraufsicht in Spielbanken“ eine Setzung vor, die sich an den im Rahmen der Aufsicht zu leistenden Dienststunden ausrichte. Dabei gehe das seit über 15 Jahren unveränderte Muster davon aus, dass eine „Vollüberwachung“ des laufenden

<sup>1</sup> Erlass vom 26.04.2013, VI 345/VI 349 - O 1510 - 039 und Erlass vom 16.12.2014, VI 353 - S 6900 - 001.

<sup>2</sup> Erlass vom 07.07.2014, VI 35 - S 6917 - 001.

<sup>3</sup> Finanzämter Flensburg, Kiel, Lübeck, Leck und Pinneberg.

Spielbetriebs (inkl. „Großem Spiel“) erfolge. Damit sei die Organisationsform der Spielbanküberwachung in Schleswig-Holstein nicht erfasst, wo nur noch stichprobenweise kontrolliert würde. Die an die Neuorganisation der Spielbankrevision in Schleswig-Holstein angepasste Setzung des Personalbedarfs orientiere sich wie das o. g. Muster an den im Rahmen der Aufsicht zu leistenden Dienststunden.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest. Das Finanzministerium hat keine validen Daten erhoben. Es ist daher nicht belegt, wie das Personal-Soll berechnet wurde.

### 8.3 **Die Arbeitsweise der Revisoren ist uneinheitlich**

Die Revisoren müssen bestimmte Vorkommnisse wie z. B. Unregelmäßigkeiten beim Spiel dokumentieren.<sup>1</sup> Dabei arbeiten die Revisoren sehr unterschiedlich. Vermerke werden zum Teil in Papierform verfasst und in einem Ordner gesammelt, zum Teil finden sie sich auf den Tagesabschlüssen oder werden per E-Mail an den Leitenden Revisor versandt.

Der LRH hält die Verfahrensweise bei der Dokumentation für nicht ausreichend. Weder der Leitende Revisor noch die zuständige Sachgebietsleitung haben bisher einen Überblick darüber, welche Unregelmäßigkeiten bzw. Vorkommnisse in den einzelnen Spielbanken vorkommen. Der LRH hält es daher für erforderlich, eine gemeinsame Plattform einzurichten, in die die Revisoren ihre Vermerke eingeben. Auf diese Plattform sollten alle Revisoren, der Leitende Revisor und die Sachgebietsleitung Zugriff haben. Dies würde es ermöglichen, die Arbeitsweise der Revisoren zu vergleichen und zu vereinheitlichen. Die Revisoren selbst könnten Anregungen für ihre Tätigkeit erhalten. Dies gilt umso mehr, als es bisher keine gemeinsamen Dienstbesprechungen aller Revisoren gibt und ein Austausch über die jeweilige Arbeitsweise somit nicht stattfindet.

Die Vermerke sind nach einer gewissen Zeit auszuwerten, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie sinnvoll die Aufzeichnungen sind. Die bisher gemachten Vermerke sind zum Teil sehr kleinteilig. Der Erkenntnisgewinn ist gering. Das Finanzministerium sollte dann neu festlegen, welche Aufzeichnungen tatsächlich geführt werden müssen.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass eine Vereinheitlichung der Dokumentation dieser Vorkommnisse bisher nicht für erforderlich gehalten wurde, da die bisherige Vorgehensweise sich bewährt habe. Der Anregung des LRH folgend, werden das Finanzministerium und das Finanzamt Kiel

<sup>1</sup> § 9 Abs. 1 und 2 Dienstordnung für die Revisoren bei den öffentlichen Spielbanken in Schleswig-Holstein vom 30.06.2014.

allerdings die Einrichtung eines von allen in der Spielbankrevision Tätigen nutzbaren Speicherortes prüfen, an dem beispielsweise Berichte über Unregelmäßigkeiten bzw. Vorkommnisse in noch festzulegender Form gesammelt und ausgewertet werden können. Auf Basis der zukünftigen Aufzeichnungen sollen die Vermerke auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft und die Dienstordnung bei Bedarf angepasst werden. Zudem wollen das Finanzministerium und das Finanzamt Kiel prüfen, ob die Durchführung regelmäßiger gemeinsamer Dienstbesprechungen zielführend ist.

#### 8.4 **Eine Dienstzeitvereinbarung fehlt**

Die Dienstzeit der Revisoren unterscheidet sich von der der übrigen Beschäftigten in der Steuerverwaltung erheblich. Insbesondere umfasst sie auch Nacharbeit sowie Arbeit an Wochenenden und Feiertagen. Dennoch gibt es keine eigene Dienstzeitvereinbarung. Vielmehr arbeiten die Revisoren nach individuellen Dienstplänen, die vom Leitenden Revisor erstellt werden. Die Überwachung der Arbeitszeit erfolgt anhand von handschriftlichen Aufzeichnungen der Revisoren.

Aus Sicht des LRH ist es erforderlich, für die Dienstplanerstellung und die Dienstzeitregelung einschließlich der Pausen und der Überstunden einheitliche Vorgaben zu erstellen.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass die Erstellung einer Dienstzeitvereinbarung zeitnah geplant sei. Das Finanzamt Kiel habe eine elektronische Zeiterfassung bislang aufgrund ausreichender anderer Kontrollmöglichkeiten für nicht erforderlich gehalten. Das Finanzministerium und das Finanzamt Kiel würden die Möglichkeiten einer Umsetzung jedoch erneut prüfen.

#### 8.5 **Das Finanzministerium hat die Spielbankrevision aus den Augen verloren**

Die Umorganisation der Spielbankrevision in 2015 war aus Sicht des LRH ein richtiger Schritt. Die stichprobenartige Überprüfung und die Prüfung mithilfe des Videomaterials reichen aus, um Unregelmäßigkeiten zu erkennen.

Das Finanzministerium hat allerdings die Spielbankrevision seit der Umorganisation 2015 weitgehend aus den Augen verloren. Eine Evaluation der Umorganisation hat bis heute nicht stattgefunden. Es gibt weder eine Personalbedarfsberechnung noch eine Dienstzeitvereinbarung. Die Spielbankrevision arbeitet in ihrer neuen Organisationsform, ohne dass das Finanz-

ministerium ausreichend Kenntnis darüber hat, wie sich die Umorganisation auf ihre Arbeit ausgewirkt hat.

Das Finanzministerium muss sich zukünftig regelmäßig über Entwicklungen in der Spielbankrevision informieren - z. B. über eine jährliche Berichtspflicht.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, dass es das Finanzamt Kiel zu einer jährlichen Berichtspflicht auffordern werde. Auch werde es sich im Rahmen der Fachaufsicht regelmäßig über die Entwicklungen in der Spielbankrevision informieren und bei Bedarf die notwendigen Veränderungsprozesse umsetzen.

## 9. Votum des Landtages missachtet: Keine Überprüfung der geförderten Maßnahmen

Die Landesregierung hat die Anträge auf Förderung aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz nicht erneut überprüft. Dazu hat der Landesrechnungshof das Finanzministerium schon 2019 aufgefordert, nachdem er festgestellt hatte, dass nicht eine der geprüften Maßnahmen richtlinienkonform abgewickelt wurde. Der Bund hatte dem Land 200 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Die Vergabe von Finanzhilfen und Zuwendungen nimmt die Ministerien in die Verantwortung, die Finanzmittel wirtschaftlich und nachhaltig einzusetzen. Hierzu zählt, geförderte Maßnahmen aktiv zu begleiten, den Mittelabfluss zu überwachen und insbesondere den antragsentsprechenden Mitteleinsatz zu kontrollieren.

### 9.1 Ausgangslage

Mit dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG)<sup>1</sup> hat der Bund den Ländern insgesamt 7 Mrd. € für die Förderschwerpunkte „Infrastruktur“ und „Bildungsinfrastruktur“ (2015) und zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen (2017) zur Verfügung gestellt. Schleswig-Holstein erhielt von 2015 bis 2020 insgesamt 200 Mio. € Fördermittel. Der LRH hat 2019 diverse Fördermaßnahmen geprüft und über die Ergebnisse in seinen Bemerkungen 2021 berichtet.<sup>2</sup>

Zur Prüfung der Wirksamkeit der Förderprogramme sowie der richtlinienkonformen Verwendung und Umsetzung der genehmigten Maßnahmen hat der LRH 2019 44 ausgewählte Förderakten der Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) eingesehen. 10 Maßnahmen wurden im Detail geprüft.

Nachdem davon 8 Maßnahmen nicht oder so nicht hätten gefördert werden dürfen und bei 2 Maßnahmen Rückforderungsansprüche im Raum standen, hat er das Finanzministerium in den Bemerkungen 2021 aufgefordert, alle Anträge auf Förderung erneut einer Prüfung zu unterziehen.

<sup>1</sup> „Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG)“ vom 24.06.2015, BGBl. I S. 974, 975, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 04.12.2022 (BGBl. I S. 2142).

<sup>2</sup> Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 10.

Das Finanzministerium hat im April 2021 das damalige Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) und das damalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) gebeten, eine entsprechende Überprüfung etwaiger Rückforderungsansprüche bis 14.05.2021 durchzuführen

Der Landtag hat dazu einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

*„Der Finanzausschuss nimmt die Feststellungen des Landesrechnungshofs zur Kenntnis.*

*Er fordert die zuständigen Ressorts auf, geförderte Maßnahmen zukünftig aktiver zu begleiten, den Mittelabfluss zu überwachen und insbesondere den antragsentsprechenden Mitteleinsatz zu kontrollieren. Er bittet das Finanzministerium zu prüfen, inwieweit durch Bündelungen von Zuständigkeiten und weitere Verfahrensvereinfachungen gerade bei zeitkritischen Förderprogrammen die Abläufe noch einfacher und verwaltungseffizienter angelegt werden können. Darüber ist im ersten Quartal 2023 zu berichten.“<sup>1</sup>*

In einer Nachschau hat sich der LRH damit befasst, inwiefern überhaupt eine Prüfung der vom LRH beanstandeten Maßnahmen stattgefunden und zu welchem Ergebnis diese geführt hat. Das Ergebnis der Überprüfung bestätigt die Feststellungen des LRH.

## 9.2 Nur zwei Maßnahmen überprüft

Trotz der Feststellungen des LRH und der Aufforderung, alle Anträge einer kritischen Prüfung zu unterziehen, hat das Finanzministerium sich darauf beschränkt, nur eine Überprüfung der beiden Maßnahmen zu veranlassen, bei denen Rückforderungsansprüche im Raum standen.

Das **Finanzministerium** bestätigt, dass es entgegen der Aufforderung des LRH das Sozialministerium und das Bildungsministerium gebeten habe, nur die Maßnahmen zu überprüfen, bei denen etwaige Rückforderungsansprüche im Raum stünden.

In einem Fall wurden erst in dem vom Finanzministerium veranlassenen Überprüfungsverfahren Nachweise vorgelegt, die laut der zugrundeliegenden Richtlinien bei Antragsstellung hätten vorgelegt werden müssen. Die Nachprüfung ergab, dass die Maßnahme dem Förderziel der energetischen Sanierung entsprach. Das war aus den zuvor unvollständigen Antragsunterlagen nicht zu erkennen.

---

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 19/3622 vom 17.02.2022.

Da die Maßnahme bei Antragstellung bereits fertiggestellt war, wäre die rechtzeitige Vorlage der Nachweise kein Problem gewesen.

In dem anderen erneut überprüften Fall wurden Maßnahmen umgesetzt, für die keine Fördermittel beantragt worden waren, was dem Zuwendungsrecht deutlich widerspricht. Es wurden Eigenerklärungen zur Wirtschaftlichkeit akzeptiert, die einer Überprüfung aufgrund des Zustands des Objekts nicht standgehalten hätten.

Für die nicht vom Zuwendungsbescheid erfassten Maßnahmen bleibt der **LRH** bei seiner Auffassung, dass Rückforderungsansprüche geltend zu machen sind.

In beiden Fällen zeigt sich, dass auch bei der Überprüfung der Förderfälle für Bildungs- und Sozialministerium im Vordergrund stand, die Bundesmittel einzusetzen und an die Kommunen auszuzahlen. Die Einhaltung der Verfahrensvorschriften eines Förderverfahrens, bei denen es um die Sicherstellung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Steuermittel geht, trat offensichtlich in den Hintergrund.

Die gemäß Förderrichtlinie erforderlichen Angaben lagen zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht vor - wurden aber auch nicht eingefordert. Das heißt, dass allein die Behauptung der Antragsteller und die daraus resultierende Einschätzung der IB.SH, es werde in dem Projekt zu Energieersparnis kommen oder die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen sei gegeben, ausreichend waren, den Förderbescheid zu erlassen. Dies sollte künftig nicht Richtschnur für die Vergabe öffentlicher Mittel sein.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass es sich bei der Eigenerklärung zur Wirtschaftlichkeit nicht um eine bloße Behauptung gehandelt habe, sondern um die Erklärung eines Antragstellers der öffentlichen Hand.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung.

Es muss sichergestellt werden, dass die Erreichung der Förderziele künftig vor Erteilung eines Förderbescheids nachgewiesen wird, so wie es die Förderrichtlinien im Übrigen auch regelmäßig vorsehen.

### 9.3 **Keine Nachprüfung bei den übrigen Fällen**

Die übrigen Maßnahmen, die nach Feststellung des LRH nicht hätten beschieden werden dürfen, wurden trotz Erinnerung durch das Finanzministerium von den Ressorts nicht überprüft. Der LRH hat die aktuellen Förderakten einer erneuten Prüfung unterzogen.

- **Fehlende Bescheidungsreife**

Allein in drei Fällen hätte der Antrag wegen fehlender Unterlagen nicht positiv beschieden werden dürfen. Die Unterlagen liegen auch weiterhin nicht vor.

- **Keine Umsetzung - keine Förderung**

In einem Fall einer energetischen Dachsanierung kam der Antragsteller nach Erhalt des Förderbescheids zu dem Ergebnis, dass er die Maßnahme nicht umsetzen wird. Grund: Die festgestellte fehlende Wirtschaftlichkeit. Laut Förderrichtlinie hätte diese bei Antragstellung nachgewiesen werden müssen. Der Förderbescheid wurde widerrufen.

- **Umplanung führt zu Verlust der Förderfähigkeit**

In einem Fall wurde der Ersatzbau so umgeplant und erweitert, dass er nach dem KInvFG nicht mehr förderfähig war. Ein Widerrufsbescheid wurde erst Ende Februar 2023 erlassen.

- **Doppelförderung zu spät erkannt**

Eine Gemeinde hatte für zwei Schulgebäude Förderanträge gestellt. Nach Erteilung der Förderbescheide stellte sich heraus, dass bei einer Maßnahme eine unzulässige Doppelförderung vorliegt. Die Gemeinde hatte Mittel aus einem anderen Förderprogramm des Bundes beantragt. Nach dem KInvFG ist dies nicht zulässig. Der Zuwendungsbescheid ist zu widerrufen.

Nach Einschätzung des **Finanzministeriums** sei der Förderbescheid erst dann zu widerrufen, wenn der Zuwendungsempfänger die KfW-Mittel in Anspruch nehme. Das weitere Vorgehen werde gerade zwischen der Investitionsbank IB.SH als bewilligender Stelle und dem Schulträger geklärt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung.

Das Finanzministerium hatte schon Ende 2021 das Bundesministerium der Finanzen um Klärung des Sachverhalts gebeten. Dieses bestätigte die Doppelförderung der Maßnahme. Bereits Anfang Februar 2022 hatte das Finanzministerium die betroffene Kommune als Schulträger darüber unterrichtet, dass eine Doppelförderung vorliege und auf einen Teil der Landesfördermittel verzichtet werden müsse.

Es hatte darum gebeten, sich zum weiteren Vorgehen gegenüber der IB.SH zu erklären, insbesondere was den Kosten- und Finanzierungsplan angehe. Dem ist die Kommune bis heute nicht nachgekommen.<sup>1</sup>

- **Selbst gesetzte Bestimmungen aus dem Förderbescheid nicht eingehalten**

Bei einer Einzelmaßnahme sind die im Förderbescheid enthaltenen Auflagen nicht beachtet worden.

Das Finanzministerium teilte im Dezember 2020 mit, die Maßnahme sei bei allen Beteiligten unstrittig. Die Maßnahme habe wegen des offensichtlichen Sanierungsstaus einer schnellen Umsetzung bedurft. Der Verzicht auf die im Förderbescheid geforderten Nachweise sei aus damaliger Sicht gerechtfertigt gewesen, um weiteren Zeitverzug zu vermeiden.

Mit dem Hinweis darauf, dass wegen des offensichtlichen Sanierungsstaus Eilbedürftigkeit bestanden habe und beantragende wie genehmigende Stellen sich einig gewesen seien, dass die Maßnahme erforderlich gewesen sei, ließe sich bei so gut wie allen aus dem KInvFG geförderten Maßnahmen ein Verzicht auf jegliche Verfahrensvorschriften begründen. Es geht um Qualitätssicherung. Mit dem Problem des Zeitdrucks mussten alle Antragsteller gleichermaßen umgehen.

So teilte die Staatskanzlei dem LRH bei Übersendung der für diese Nachschau erbetenen Unterlagen im September 2022 Folgendes mit:

*„Zu den im Rahmen der Prüfung kritisierten Aspekten wurde von Seiten der Staatskanzlei bereits Stellung genommen. Nach erfolgter Bescheidung der Anträge und Bewilligung der Förderung waren die betreffenden Aspekte nicht mehr nachhol- bzw. korrigierbar. Bei zukünftigen Fördermaßnahmen wird ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung aller Vorgaben gelegt werden.“*

#### 9.4 Resümee

Der LRH bleibt dabei, dass bei der Vergabe von Finanzhilfen und Zuwendungen die Ministerien in der Verantwortung stehen, die Finanzmittel wirtschaftlich und nachhaltig einzusetzen. Dies gilt nicht weniger, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel überwiegend aus dem Bundeshaushalt oder von der EU stammen. Hierzu zählt, geförderte Maßnahmen aktiv zu

---

<sup>1</sup> Stand Mai 2023

begleiten, den Mittelabfluss zu überwachen und insbesondere den antragsentsprechenden Mitteleinsatz zu kontrollieren. Er verweist auf den Beschluss des Finanzausschusses, der genau dieses fordert.

*„Der Finanzausschuss [...] fordert die zuständigen Ressorts auf, geförderte Maßnahmen zukünftig aktiver zu begleiten, den Mittelabfluss zu überwachen und insbesondere den antragsentsprechenden Mitteleinsatz zu kontrollieren. Er bittet das Finanzministerium zu prüfen, inwieweit durch Bündelungen von Zuständigkeiten und weitere Verfahrensvereinfachungen gerade bei zeitkritischen Förderprogrammen die Abläufe noch einfacher und verwaltungseffizienter angelegt werden können. [...]“<sup>1</sup>*

Das **Finanzministerium** verweist auf das Prinzip der Ressortverantwortung und führt aus, dass eine weitergehende Prüfung oder gar Änderung/Ergänzung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Landeshaushaltsordnung nicht erforderlich seien.

Der **LRH** folgt dieser Einschätzung nicht.

Verwaltungsvereinfachung und entbürokratisierte Verfahren dürfen nicht dazu führen, dass sachgerechte Vorgaben des Zuwendungsrechts unterlaufen und die zur Verfügung gestellten Mittel großzügig verteilt werden.

Bemerkenswert ist, dass das Land in Richtlinien oder Förderbescheiden Anforderungen stellt, die es dann selber als bürokratisch bezeichnet und deren Umgehung gutheißt.

---

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 19/3622 vom 17.02.2022.

## 10. Paradigmenwechsel beim Landesbau

**Das Bauen wird digital. Die Digitalisierung der Prozesse von der Planung über das Bauen und Bewirtschaften bis zum Abriss ist unumgänglich. Bund und Land haben mit der Umsetzung begonnen.**

**Die Umsetzung ist komplex. Die unumgänglichen Anpassungsprozesse beim Personal und der Organisations- und Infrastruktur der öffentlichen Bauverwaltung erfordern Zeit und Investitionen. Es bedarf der bundesweiten Vereinheitlichung von Standards und der digitalen Erfassung des gesamten Immobilienbestands des Landes.**

**Das Finanzministerium ist für die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) verantwortlich und muss mit eigenen beispielhaften Bauprojekten stärker vorangehen. Die GMSH muss Kosten und Nutzen des Projekts dem Finanzausschuss darlegen.**

### 10.1 Ausgangslage

Bauen und Bewirtschaften von Liegenschaften wird neu gedacht. Die bislang nacheinander und weitgehend unabhängig voneinander ablaufenden Prozesse des Planens, Bauens, Bewirtschaftens, Modernisierens etc. werden in einem digitalen Modell des Bauwerks abgebildet, das jederzeit auf dem aktuellen Stand ist und jedem Beteiligten jederzeit zur Verfügung steht. Davon verspricht man sich Zeit- und Kostenersparnis und eine geringere Fehleranfälligkeit. Das Instrument heißt Building Information Modeling (BIM).

### 10.2 Was ist Building Information Modeling?

BIM ist eine Arbeitsmethode, die alle an der Planung, Erstellung, dem Betrieb, der Nachnutzung oder dem Abriss eines Gebäudes Beteiligte einbezieht und auf deren digital vernetzter Kooperation beruht. Grundlage ist ein digitales Modell des Bauwerks, das von Beginn der Planung bis zum Abriss gepflegt wird und alle relevanten Informationen und Daten über den gesamten Lebenszyklus bereithält. So können alle Beteiligten jederzeit über aktuelle Daten verfügen.

### 10.3 Warum bedeutet BIM einen Paradigmenwechsel?

Laut Masterplan BIM des damaligen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat sowie des Bundesministeriums der Verteidigung bedeutet die Einführung von BIM nicht weniger als einen Paradigmenwechsel:

*„Mit BIM tritt an die Stelle der bisherigen Medienbrüche und unzureichenden Austauschformate in den Planungs-, Bau- und späteren Betriebsprozessen ein integratives Modell, das Gebäudeinformationen digital an einem gemeinsamen Ort vereint. Zukünftig werden die Informationen und Daten beständig erfasst, verwaltet und den mitwirkenden Akteuren - Maßnahmenträgern, Bauverwaltung, Architekten und Ingenieuren und später Bauunternehmen und Betreibern - zur Verfügung stehen. Die Konsistenz und Verfügbarkeit der Daten, eine frühere Konflikterkennung, die Reduzierung von Schnittstellen, die Vermeidung von Mehraufwendungen, die verbesserte Kontrolle von Kosten und Dauer des Projekts führen über den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes zu mehr Effizienz, verbesserter Zusammenarbeit und deutlich erhöhter Kosten- und Terminverlässlichkeit.“<sup>1</sup>*

Bisher werden bei konventionellen Planungsmethoden Informationen während der Planung unterschiedlicher Gewerke immer neu angesammelt.

### 10.4 BIM auf Bundesebene

Die Einführung von BIM im öffentlichen Bau geht zurück auf Empfehlungen der „Reformkommission Bau von Großprojekten“<sup>2</sup>. Auslöser für die Gründung dieser Reformkommission waren die deutliche Überschreitung der geplanten Kosten- und Terminrahmen bei öffentlichen Großprojekten wie dem Berliner Großflughafen, der Elbphilharmonie oder dem Bahnhofsneubau Stuttgart 21.

Die Reformkommission hatte 2015 10 Kernhandlungsempfehlungen abgegeben. Eine dieser Empfehlungen bezog sich auf die verstärkte Nutzung von BIM. Der Masterplan BIM für Bundesbauten vom September 2021 beschreibt die Ziele und die Einführungsstrategie der Methode BIM für Bundesbauten. Danach sollte ab Ende 2022 für alle Bundesbauten die Methode BIM verbindlich angewendet werden.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Masterplan BIM für Bundesbauten, Erläuterungsbericht, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und Bundesministerium der Verteidigung, September 2021, S. 4.

<sup>2</sup> Reformkommission Bau von Großprojekten, Komplexität beherrschen - kostengerecht, termintreu und effizient, Endbericht, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Juni 2015.

<sup>3</sup> Vgl. Masterplan BIM für Bundesbauten, September 2021, S. 9.

## 10.5 **BIM auf Landesebene**

In Schleswig-Holstein nimmt die GMSH die Bauverwaltung für die Liegenschaften des Bundes wahr. In dieser Funktion war sie für Schleswig-Holstein an der Erarbeitung der Inhalte des Masterplans beteiligt. Da die GMSH in Organleihe als Bundesbauverwaltung tätig ist und damit in den Prozess der Implementierung der Methode BIM für Bundesbauten eingebunden ist, stellt die GMSH auch für den Bereich Landesbau auf BIM um.

Die GMSH hat 2017 intern ein Kompetenznetzwerk BIM ins Leben gerufen. Ziel dieses Netzwerkes ist es, zur Anwendung von BIM in der GMSH Kompetenzen sowie ggf. daraus abgeleitet Prozesse und Strukturen aufzubauen.

Das BIM-Einführungskonzept der GMSH beschreibt die Potenziale von BIM ebenso wie den bei der Einführung zu leistenden Aufwand. Die Strategie der GMSH ist die Umsetzung der BIM-Methode anhand von einzelnen Lebenszyklus- und Leistungsphasen.

Im ersten Schritt sollte die BIM-Methode an jeweils einem Pilot-Projekt in der Neuplanung im Bundes- oder Landesbau erprobt werden. Für den Landesbau sollte eine Liegenschaft des Zentralen Grundvermögens Behördenunterbringung (ZGB) gewählt werden, die ausschließlich von der GMSH bewirtschaftet wird. Ziel war, die Gebäudebewirtschaftung und deren Anwendungsfälle von Anfang an einzubeziehen und den gesamten Lebenszyklus der Liegenschaft abzubilden. Weiter war vorgesehen, über Wissenstransfer, Informationsveranstaltungen und Unterweisungen die Methode und die Erfahrungen im Unternehmen zu verbreiten. Zuletzt sollten Arbeitsregeln, Arbeitshilfen und Arbeitsanweisungen so verändert werden, dass die Kolleginnen und Kollegen in der Lage sein sollten, die BIM-Methodik vollständig oder in Teilen anzuwenden.

## 10.6 **Die Einführung von BIM - eine komplexe Herausforderung**

Die Einführung der BIM-Methode in einer Organisation wie der GMSH ist nicht nur der im Masterplan BIM des Bundes formulierte Paradigmenwechsel. Konkret ist er mit der Umstrukturierung der bislang geübten Abläufe verbunden. Die GMSH steht vor der Herausforderung, im laufenden Betrieb die Abläufe zu verändern. Dazu gehört auch, die Rollen der an einer Baumaßnahme von der Planung, dem Bau bis zum Betrieb Beteiligten, die genutzte IT und letztendlich das Zusammenwirken aller auch von außerhalb der GMSH (freiberuflich Tätige und beauftragte Firmen) völlig neu zu definieren.

Sie greift darüber hinaus tief in die Substanz ein, da teils Jahrzehnte genutzte und entsprechend verinnerlichte Abläufe, Vorgehensweisen und Rollenverständnisse hinterfragt werden.

Was also sind die notwendigen Schritte?

#### 10.7 **IT-Beschaffung den Erfordernissen anpassen**

Allein die Beschaffung geeigneter IT-Programme gestaltet sich schwierig. Es gibt einen deutlich höheren und zeitlich enger getakteten Innovationsbedarf bei der Ausstattung mit IT als bislang üblich. Dies setzt auch ein Umdenken bei der Beschaffung von IT-Lösungen voraus. Die Einführung neuer Programme bedarf der Schulung und dauerhaften Unterstützung derer, die damit arbeiten sollen. Das bedeutet einen erheblichen zusätzlichen Zeit- und Personalaufwand und die Bereitschaft, sich auf etwas völlig Neues einzulassen. Trotzdem sollen die Baumaßnahmen pünktlich, rechtskonform und wirtschaftlich umgesetzt werden.

#### 10.8 **Einheitliche Standards nutzen, Verträge anpassen**

Weitere zwingende Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung von BIM ist die noch nicht umgesetzte Einführung von einheitlichen inhaltlichen und technischen Standards. Hier empfiehlt sich, die für das Land geltenden Standards den zwischen Bund und Ländern abgestimmten Standards anzugleichen, um eine Einheitlichkeit zu erzielen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die GMSH sowohl Maßnahmen des Bundes wie Landesbaumaßnahmen umsetzt. Die Einheitlichkeit von Standards sollte i. Ü. auch für andere Bereiche der Landesverwaltung gelten, die an der Einführung der BIM-Methode arbeiten, wie z. B. der Landesstraßenbauverwaltung.

Die Anwendung der BIM-Methode muss in die Verträge mit den für das Land freiberuflich Tätigen Eingang finden. Hier müssen die Nutzungsrechte des Auftraggebers an den Fachmodellen ebenso geregelt werden wie die sich aus der Verantwortlichkeit für das jeweilige Fachmodell ergebenden Haftungsfragen.

#### 10.9 **Bestandserfassung zeitaufwändig, aber unverzichtbar**

Für den Bereich der Neubau- und Sanierungsmaßnahmen wird die Nutzung von BIM nach der Einführung von Standards und der Beschaffung einer geeigneten leistungsstarken digitalen Infrastruktur umsetzbar sein. Die dort von Anfang an generierten Daten werden für den gesamten Lebenszyklus des Gebäudes zur Verfügung stehen.

Da aber für den gesamten Bestand an Gebäuden die Bestandsdaten noch nicht und im Zweifel auch nicht in der geforderten Qualität vorliegen, gestaltet sich die Nutzung der BIM-Methode schwierig. Dies ist für den Großteil der landeseigenen Immobilien der Fall. Allein der Bereich des Immobilienbestands der Hochschulen, für den entsprechende Daten weitgehend nicht vorliegen, macht einen erheblichen Anteil der Landesimmobilien aus. Hier sind zunächst einmal die erforderlichen Bestandsdaten in der entsprechenden Qualität zu erfassen und in das System einzupflegen. Hierzu hat das Finanzministerium den Vorschlag entwickelt, diese Aufgabe dann zu bewerkstelligen, wenn das Gebäude „angefasst“, d. h. umgebaut, erweitert, saniert etc. wird. Dieser Vorschlag ist nachvollziehbar, da eine grundsätzliche Bestandserfassung aller Gebäude personell gar nicht darstellbar ist. Dieser Prozess wird jedoch entsprechend lange dauern. Die Strategie des Landes, künftig aus Klimaschutzgründen vorrangig den Altbaubestand zu entwickeln und zu nutzen, kann hier zu einer gewissen Beschleunigung führen.

#### 10.10 Klimaschutz erfordert Digitalisierung

Die Umsetzung der Klimaschutzstrategie erfordere, so der Geschäftsbericht 2021 der GMSH, zwingend mehr Digitalisierung im Gebäudebereich. Um eine einheitliche Gebäudedatenhaltung u. a. für die Entwicklung von CO<sub>2</sub>-Reduktionsszenarien zu entwickeln, habe die GMSH eine Projektplanung für die Überführung aller baulichen und energetischen Daten in ein computergestütztes Gebäudemanagement (Computer Aided Facility Management, kurz CAFM) aufgesetzt. Ziel sei, eine digitale Gebäudedatenbank aufzubauen, in der umfassende Sanierungsstrategien für einzelne Gebäude dynamisch erzeugt und kontinuierlich digital gepflegt werden können.<sup>1</sup>

Diesen umfassenden Paradigmenwechsel im Umgang mit Immobilien infolge der Klimaschutzstrategie des Landes hat die GMSH schon in ihrem Geschäftsbericht 2020 beschrieben. Dafür bedürfe es nicht nur einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen Bewirtschaftung und Landesbau, sondern auch, dass die IT-Infrastruktur der GMSH alle relevanten baulichen und betrieblichen Gebäudedaten in einer ganzheitlichen Datenhaltung im Sinne des BIM verfügbar und auswertbar mache.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Geschäftsbericht 2021 der GMSH, S. 10.

<sup>2</sup> Geschäftsbericht 2020 der GMSH, S. 9.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass bei der Umsetzung der Klimaschutzstrategie ausdrücklich das Projekt DIM (Digitales Immobilien-Management) im Vordergrund stehe, wofür im Februar 2022 der Projekt-auftrag erteilt worden sei. Das bestehende CAFM-System werde um die notwendigen Informationen zur Unterstützung der Klimaschutzstrategie erweitert. Darüber hinaus bilde die regionale Einführung von BIM, die nach wie vor vom Finanzministerium unterstützt werde, einen wichtigen Bau-stein in der Umsetzung der Klimaschutzstrategie. So würden künftig BIM-Daten automatisiert nach DIM übertragen und fortgeschrieben. Die Ent-wicklung der Programminhalte BIM sei allerdings weiter durch den Markt bestimmt und werde von diesem forciert. Die GMSH könne nur im Schul-terschluss auf Länderebene die Standards auf der Auftraggeberseite für Land und Bund mitgestalten.

Die Digitalisierung des Bauens wird für die Umsetzung der selbst gesetz-ten Klimaschutzziele des Landes hilfreich sein. Neben DIM ist BIM eine Methode, die Digitalisierung umzusetzen.

#### 10.11 **Das notwendige Personal zur Verfügung stellen**

Schließlich und nicht unwesentlich ist die Einführung der BIM-Methode eine Frage der Personalkapazität. Die Ausstattung des BIM-Kompetenz-teams mit 2,4 statt der geplanten 7 Vollzeitstellen hat mit zu dem erheb-lichen Zeitverzug von aktuell etwa einem Jahr bei der Einführung beigetra-gen. Vor allem gilt für alle im Bereich Bau und Bewirtschaftung Tätigen, dass Fachkräftemangel, Engpässe bei der Materialbeschaffung und der dadurch entstehende gestörte Bauablauf eine intensive Beschäftigung mit BIM in den Hintergrund treten lassen. Auch im Baubereich setzen durch den Klimaschutz bedingte, vordringliche Maßnahmen neue Prioritäten. Bei derart einschneidenden Veränderungen müssen alle Beteiligten mitge-nommen werden. Auch dies ist eine nicht zu unterschätzende Herausfor-derung vor dem Hintergrund, dass die Bauherren zu Recht den Anspruch auf fristgemäße Umsetzung ihrer Baumaßnahmen formulieren.

Die Vorteile der neuen Arbeitsmethodik zu vermitteln und bisher unbetei-ligte Mitarbeiter für das Erlernen und die Anwendung zu interessieren, damit die Einführung von BIM erfolgreich sein kann, wird ohne erheblich höheren Einsatz von Personal, Zeit und finanzieller Mittel nicht möglich sein.

Das **Finanzministerium** erkennt an, dass für den Vollzug des Paradig-menwechsels eine ausreichende Personalausstattung relevant ist.

Darüber hinaus seien die organisatorische Implementierung in den Prozessen und die Fortbildung des Personals in der GMSH zur fortwährenden Anwendung der Programme in allen Prozessschritten und Leistungsphasen erforderlich.

#### 10.12 **Kosten transparent machen**

Bei der Frage nach den bislang entstandenen Projektkosten tat sich die GMSH erheblich schwer. Zwar sieht das Regelwerk der GMSH eine Erfassung dieser Kosten vor. Diese müssten auch jederzeit aktuell aus dem SAP-System generierbar sein. Tatsächlich konnte dem LRH im Verlauf der Prüfung zunächst nur der monetäre Mehraufwand für bisher erforderliche IT-Komponenten (Hard- und Software) nachgewiesen werden. Die angefallenen Arbeitsstunden waren zunächst nicht mit Kosten hinterlegt. Nach einer diesen Sachverhalt thematisierenden Besprechung wurden auch die angefallenen Kosten für geleistete Arbeitsstunden zur Einführung von BIM von 2019 bis 2022 sowie die für Mitarbeiterschulungen angefallenen Kosten jedenfalls überschlägig ermittelt.

Insgesamt sind danach seit 2019 1,8 Mio. € für das Projekt „Einführung von BIM“ ausgegeben worden.

Die **GMSH** räumt ein, dass im Rahmen dieser Prüfung Daten erst mit erheblicher Verzögerung zur Verfügung gestellt werden konnten. Sie betont aber, dass die nach dem Regelwerk zu erfassenden Kosten im SAP-System jederzeit abrufbar seien.

Die GMSH muss für eine größtmögliche Transparenz sorgen, um die entstehenden Kosten nachweisen zu können. Die Einführung der BIM-Methode erscheint „alternativlos“. Sie wird von den Vertragspartnern der GMSH, auf deren Bedürfnisse ausgerichtet, längst standardmäßig eingesetzt. Für die Einführung benötigt die GMSH den notwendigen Rückhalt seitens der Aufsichtsgremien, aber auch der Landespolitik. Diesen wird sie bekommen, wenn sie die Notwendigkeit, Dringlichkeit und den Nutzen nachweist und die entstehenden Kosten transparent darlegen kann. Also: Ziel, Zeitplan und Kosten sind zu ermitteln, damit die Fehler aus dem Projekt KoPers<sup>1</sup> nicht wiederholt werden.

Den Vergleich des BIM-Prozesses mit KoPers könne das **Finanzministerium** nicht teilen. Der zeitliche und der monetäre Aufwand beider Prozesse seien nicht gleichzusetzen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 8

BIM sei eine internationale, am Markt zu entwickelnde Arbeitsmethode, die der Bund i. Ü. für seine Baumaßnahmen zentral für alle baudurchführenden Ebenen der Landesbauverwaltungen vorgeschrieben habe. Das Finanzministerium unterstütze die GMSH ausdrücklich bei der Umsetzung. Die Entscheidung für die Einführung von BIM sei ein klares Signal an die Bauwirtschaft im Lande gewesen, die Digitalisierung des Landes und der Wirtschaft entscheidend voranzubringen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Einführung von BIM nur erfolgreich sein wird, wenn das Projekt transparent umgesetzt wird und Fehler vermieden werden.

## 11. Personalausgaben und Stellenaufwüchse wirksam begrenzen - Konsequentes Handeln erforderlich

Der Landtag hat die Landesregierung 2019 aufgefordert, die Personalausgaben bedarfsgerecht auf das notwendige Maß zu begrenzen.<sup>1</sup> Bis heute hat die Landesregierung ihren 2011 begonnenen Stellenabbaupfad nicht umgesetzt.

Statt des geplanten Abbaus von 5.345 Stellen stieg die Zahl der Stellen im Landeshaushalt bis 2021 um fast 3.000 an. Dies führte zu einer Erhöhung der jährlichen Personalausgaben für das aktive Personal von rund 800 Mio. €. Mit den Beschlüssen für die Haushalte 2022 und 2023 wurde die Zahl der Stellen nochmals um mehr als 2.000 erhöht.

### 11.1 Anlass und wesentliche Aspekte der Prüfung

Am Ende des Haushaltsjahres 2022 war Schleswig-Holstein mit 33,7 Mrd. € am Kreditmarkt verschuldet.<sup>2</sup> Daraus erwächst ein erhebliches Zinsänderungsrisiko<sup>3</sup>.

Neben bereits vorhandenen Schulden bestehen u.a. zusätzliche finanzielle Risiken und Verpflichtungen für die kommenden Jahre:

- Beim Bundesverfassungsgericht ist ein Verfahren zur amtsangemessenen Besoldung der Beamten anhängig. Entscheidet es zulasten des Landes, muss dieses bis zu 1,5 Mrd. € Besoldung nachzahlen.<sup>4</sup> Das Land hat für diesen Fall keine finanzielle Vorsorge getroffen.
- Die Ausgaben für Versorgungsempfänger<sup>5</sup> werden bis 2031 voraussichtlich auf 2,0 Mrd. € jährlich ansteigen. Verglichen mit 2021 würde dies auf jährliche Mehrausgaben von 619 Mio. € hinauslaufen.<sup>6</sup>

Um Gestaltungsspielräume zurückzugewinnen, muss das Land den Haushalt konsolidieren.

Spielraum besteht beim „großen Block“ der Personalausgaben: Betrachtet man nicht nur den Kernbereich der Verwaltung, sondern auch die Ausgliederungen der letzten Jahre, entfällt mehr als ein Drittel aller Ausgaben des Landes auf Personalausgaben.<sup>7</sup> Kürzungen im Besoldungs- und Entgelt-

<sup>1</sup> Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses (Drucksache 19/1816).

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsrechnung 2021 (Landtagsdrucksache 20/466) und vorläufiger Jahresabschluss 2022 (Umdruck 20/1100).

<sup>3</sup> Bemerkungen 2022 des LRH, Bericht zur Aktuellen Haushaltslage.

<sup>4</sup> Niederschrift zur 105. Sitzung (29.04.2021) des Finanzausschusses, Anlage 2.

<sup>5</sup> Zuruhegesetzte Beamte, Hinterbliebene von Beamten.

<sup>6</sup> Landtagsdrucksache 20/13, S. 12.

<sup>7</sup> Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 21.

bereich scheiden aufgrund des Wettbewerbs um Fachkräfte aus. Aber zumindest der Personal- und Stellenbestand könnte konsolidiert werden.

## 11.2 Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung - warum?

Ab 2010 war die Landesregierung zum Sparen gezwungen, es drohte eine Haushaltsnotlage. Daher wurde in Schleswig-Holstein im gleichen Jahr die Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert.

Daraufhin schloss die Landesregierung mit dem Stabilitätsrat eine Vereinbarung und leitete ein Sanierungsverfahren ein. Durch mehrere Maßnahmen sollte das strukturelle Defizit des Landeshaushalts von anfänglich 1,3 Mrd. € um jährlich 10 % absinken.<sup>1</sup> Im Gegenzug erhielt Schleswig-Holstein vom Bund von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von 80 Mio. € pro Jahr.

Der 2011 eingeführte Stellenabbaupfad war eine der wesentlichen Maßnahmen des Sanierungsverfahrens. Der Stellenbestand des Landes sollte bis 2020 um insgesamt 5.345 Stellen reduziert werden. Damit sollte der Personalausgabenanstieg beim aktiven Personal ab 2021 dauerhaft um 215 Mio. € abgebremst werden.<sup>2</sup> Am 22.06.2017 stellte der Stabilitätsrat fest, dass Schleswig-Holstein das Sanierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen hat.<sup>3</sup>

Die Landesregierung beschloss 2017, den Stellenabbaupfad grundsätzlich fortzuführen. Sie ging allerdings davon aus, dass gesetzliche Vollzugsaufgaben z. T. qualitativ und quantitativ nur unzureichend erfüllt werden könnten. Mit der neu eingeführten Stellenmittelfristplanung sollten extrem belastete Bereiche - unter Berücksichtigung von Schwerpunktsetzungen der neuen Landesregierung - durch zusätzliches Personal ab 2018 entlastet werden. Die Stellenmittelfristplanung sollte Stellenabbaupfad und Stellenaufbau zu einem „*einheitlichen Konzept*“<sup>4</sup> zusammenführen. Die Stellenmittelfristplanung endete gemäß Kabinettsbeschluss 2022.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die zeitliche Einordnung von Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung. Sie zeigt auch, dass neue Stellen während der gesamten Laufzeit ausgebracht werden konnten.

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 17/3211.

<sup>2</sup> Konsolidierungsprogramm des Landes Schleswig-Holstein gem. § 5 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (StabiRatG) vom 11.10.2011 unter C. 2a), Umdruck 17/3211. Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 3, S. 3, Umdruck 18/2761.

<sup>3</sup> Die geplante Anzahl an Stellen und die geplante Budgeteinsparung war zu diesem Zeitpunkt noch nicht erreicht. Das Land erhielt auch weiterhin Konsolidierungshilfen.

<sup>4</sup> Vgl. Plenarprotokoll, 19. Wahlperiode, 16. Sitzung, S. 1006; hier: Landtagsrede der Finanzministerin zum Haushaltsentwurf 2018 vom 13.12.2017.

### Zeitliche Übersicht - Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung

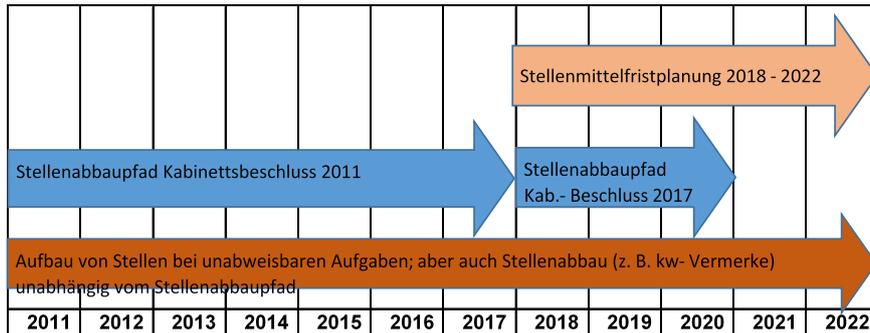


Abbildung 11: Zeitliche Übersicht - Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung  
Quelle: Eigene Darstellung des LRH

### 11.3 Der Stellenabbaupfad

Nach der ursprünglichen Planung der Landesregierung hätten bis 2020 5.345 Stellen eingespart werden sollen. 2017 reduzierte die Landesregierung das Einsparziel auf 5.127 Stellen.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung zog das Finanzministerium für jede einzusparende Stelle grundsätzlich 50.000 € im Budget des jeweiligen Einzelplans (Epl.) ab. Das volle Budgeteinsparziel sollte 2021 endgültig erreicht werden.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Verteilung der abzubauenen Stellen auf die Ressorts. Dargestellt wird:

- die erstmalige Verteilung der abzubauenen Stellen 2013 und
- die 2017<sup>1</sup> letztmalig geänderte Verteilung.

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 19/6, Tz. 2.2.

### Aufteilung des Stellenabbaupfads auf die Ressorts

Geschäftsbereich	Soll 2013	Soll 2017
<b>Staatskanzlei</b>	31	42
<b>Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung</b>	526	304
<i>darunter</i> <i>Polizei</i>	282	58
<b>Finanzministerium</b>	393	380
<b>Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus</b>	73	73
<b>Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur</b>	3.796	3.793
<i>darunter</i> <i>Schulbereich</i>	3.716	3.716
<b>Ministerium für Justiz, Europa und Verbraucherschutz</b>	247	247
<i>darunter</i> <i>Justiz</i>	198	198
<b>Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren</b>	93	102
<b>Ministerium für Energie- wende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung</b>	186	186
<b>Summe</b>	<b>5.345</b>	<b>5.127</b>

Tabelle 9: Aufteilung des Stellenabbaupfads auf die Ressorts

Quelle: Eigene Darstellung des LRH. Basis: Umdruck 18/2758 (vom 15.04.2014); Umdruck 18/2761 (vom 21.05.2014) und Umdruck 19/6 (vom 25.04.2017).

Ohne einen zusätzlichen Stellenaufbau hätte die Stellenzahl von 48.775 Stellen im Jahr 2010 auf 43.648 Stellen schrumpfen müssen.

Der Festlegung der abzubauenen Stellen lag keine vorherige Personalbedarfsplanung zugrunde.<sup>1</sup> Der LRH bemängelte dies bereits 2012. Er kritisierte, dass die Ressorts wissen müssten, mit welchem Personalbedarf sie welche Aufgaben in welcher Intensität erfüllen können. Ohne eine sachgerechte Personalbedarfsplanung seien „zufallsbedingte Arbeitsbelastungen“ nicht zu vermeiden.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 18/840.

<sup>2</sup> Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 8.

### 11.3.1 Umsetzung des Stellenabbaupfads - Aufgabe der Ressorts

Die Staatskanzlei legte Verfahrensgrundsätze fest. Die für die operative Umsetzung des Stellenabbaus zuständigen Ressorts sollten Personalmaßnahmen unterlassen, welche die Einhaltung der Budget-Vorgaben und/oder den Stellenabbau gefährden bzw. verhindern. Die Ressorts entschieden selbst darüber:

- welche Stellen in welcher Wertigkeit abgebaut wurden und
- wie der Stellenabbaupfad durch Organisationsarbeit flankiert wurde, um mit dem geringeren Personalbestand die Fachaufgaben weiter zu erledigen.

Die Ressorts gaben an, dass bei der praktischen Umsetzung besonders herausfordernd gewesen sei, dass politische Vorgaben im Hinblick auf wegfallende oder reduziert wahrzunehmende Aufgaben weitgehend fehlten. Eine weitere Herausforderung hätte in dem langen Umsetzungszeitraum von 10 Jahren in Verbindung mit Regierungswechseln sowie Aufgabenverschiebungen in und zwischen den Ressorts bestanden.

### 11.3.2 Kontrolle des Stellenabbaupfads - Aufgabe der Staatskanzlei und des Finanzministeriums

Gemeinsame Aufgabe des in der Staatskanzlei angesiedelten Personalmanagements (ZPM) und des Finanzministeriums war es, den Stellenabbau zu überwachen. Sie erstellten sowohl interne Bewertungsvermerke als auch öffentlich zugängliche Berichte zum Stellen- und Budgetabbau.<sup>1</sup> Der LRH wertete diese aus.

Er stellte fest: Das ZPM kritisierte in mehreren Jahren, dass einige Ressorts die Verfahrensgrundsätze nicht vollumfänglich berücksichtigten. Es bemängelte

- ein vermehrtes Ausbringen zusätzlicher Stellen mit Wegfallvermerk (kw-Vermerk),
- eine vermehrte Einsparung bei niedriger bewerteten Stellen,
- eine Diskrepanz zwischen Stelleneinsparungen und Aufgabenabbau.

Das ZPM erkannte bereits 2013 in einem internen Bericht, dass dies „*Risiken für die Zukunft*“ - insbesondere auch die Gefahr der Nichterfüllung des angestrebten Stellen- und Budgetabbau - birgt.

Die Budgeteinsparung überwachte das Finanzministerium.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. u. a. Umdruck 17/2761.

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 8.

### 11.3.3 **Mit dem Stellenabbaupfad erzielte Stellen- und Budgeteinsparung**

Der Stellenabbaupfad wurde entgegen der ursprünglichen Planung über 2020 hinausgeschoben. Gemäß der Planung von 2017<sup>1</sup> sollten bis 2020 insgesamt 5.127 Stellen abgebaut werden. Tatsächlich wurden bis 2022 insgesamt 4.095 Stellen abgebaut.

Dies sind 1.032 Stellen weniger als vorgesehen. Davon entfielen 968 auf den Bereich der Schulen. Die weiteren Stellen verteilten sich auf verschiedene Ministerien.

Bezüglich der Budgeteinsparung stellte der LRH fest: In den Akten des Finanzministeriums ist nicht dokumentiert, welche Kürzungen für die Ansätze der Personalausgabebudgets der Ressorts vorgenommen wurden und in welcher Gesamthöhe Einsparungen erfolgt sind. Auch wenn das Finanzministerium erklärt, Einsparungen im EDV-Programm für die Haushaltsaufstellung hinterlegt zu haben: Eine ordnungsgemäße und transparente Aktenführung erfordert, dass Einsparungen in den Akten nachvollziehbar belegt werden.

Im Umdruck 19/2691 bezifferte das Finanzministerium die bis (inklusive) 2017 erzielten Einsparungen mit 129,5 Mio. €. Angesichts von 1.032 nicht abgebauten Stellen ist das ursprünglich gesteckte Einsparziel von 215 Mio. € nicht erreicht worden.

### 11.4 **Die Stellenmittelfristplanung**

Grundlage der Stellenmittelfristplanung sollte u. a. sein, dass über die gesamte Legislaturperiode mehr Stellen abgebaut als aufgebaut werden. Trotzdem sollte jedes Ressort 6 zusätzliche Planstellen (sogenannte Gestaltungsstellen) erhalten. Also wurde der Stellenabbaupfad in diesem Umfang reduziert.

In einem ersten Planungsschritt wurde auf Ebene der Staatssekretäre abgefragt, in welchen Bereichen zwischen 2018 und 2022 zwingende Personalmehrbedarfe in Form zusätzlicher Stellen bestehen. Über die gemeldeten Bedarfe wurde im Rahmen von Chefgesprächen entschieden. Die Ressorts konnten in den Haushaltsaufstellungsverfahren der Jahre 2018 bis 2022 diese Stellen anmelden.

---

<sup>1</sup> Umdruck 19/6 (vom 25.04.2017).

Von 2018 bis 2022 wurden nach der Stellenmittelfristplanung insgesamt 433 neue Stellen ausgewiesen, davon 30 Stellen mit dem Vermerk „künftig wegfallend“.

Sämtliche Ressorts erhielten über die Stellenmittelfristplanung neue Stellen. Im Polizeivollzugsdienst und den Schulen wurden unabhängig von der Stellenmittelfristplanung Stellen aufgebaut (vgl. Tz. 11.5) Der größte Anteil der 433 Stellen entfiel auf die nachfolgend benannten Bereiche:

- 126 auf das Finanzministerium (47 auf den Bereich Steuern, 41 für das DLZP),
- 85 auf das Justizministerium (62 auf den Bereich der Justiz) und
- 61 auf das Innenministerium.

Der LRH stellte fest, dass die Anzahl der zusätzlich bewilligten Stellen bei einigen Ressorts sowohl von der Vorplanung als auch von der entsprechenden Anmeldung abweicht. Die ursprünglich vorgesehenen Gestaltungsstellen erhielt nicht jedes Ressort. In den Akten des Finanzministeriums sind dazu keine Gründe dokumentiert. Ebenfalls nicht dokumentiert ist, ob über die gesamte Legislaturperiode ein stärkerer Stellenabbau als Stellenaufbau stattgefunden hat.

#### 11.5 Stellenentwicklung bis 2022 - Aufbau statt Abbau

Zu dem von der Landesregierung beschlossenen Stellenabbau (vgl. Tz. 11.3) stand das Ausbringen neuer Stellen im Widerspruch. Die Verfahrensgrundsätze zum Stellenabbau sahen daher vor: *„Die Ressorts sind gehalten, grundsätzlich keine neuen Stellen anzumelden. [...] Im Fall von unabweisbar zusätzlich zu schaffenden Stellen, die nicht gleichzeitig durch den Wegfall vorhandener Stellen kompensiert werden können, wird zugleich ein kw-Vermerk ausgebracht, welcher den Wegfall der Stelle in der Regel innerhalb von drei Jahren - spätestens bis 2020 - sicherstellt.“*<sup>1</sup>

Die nachstehende Tabelle enthält die neu ausgewiesenen Stellen, jedoch nicht die Stellen nach der Stellenmittelfristplanung.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 18/2761 vom 26.05.2014 unter 5.

<sup>2</sup> Bei den Stellen mit kw-Vermerk gilt: Es wurde der ursprünglich ausgebrachte kw-Vermerk gewertet. Spätere Änderungen wurden nicht berücksichtigt.

### Neu ausgewiesene Stellen von 2011 bis 2022 (ohne Stellen nach der Stellenmittelfristplanung)

Jahr	Stellen mit kw-Vermerk		Stellen ohne kw-Vermerk
	bis 2020	nach 2020	
2011	67	11	18
2012	0	1	0
2013	118	9	317
2014	329	3	46
2015	61	3	457
2016	957	0	917
2017	375	9	834
2018	20	286	580
2019	19	123	637
2020	0	237	485
2021	0	356	763
2022	0	309	428

Tabelle 10: Neu ausgewiesene Stellen von 2011 bis 2022

Quelle: Stellenpläne und Stellenübersichten 2011 bis 2022.

2011 und 2012 wurden 97 neue Stellen ausgewiesen. Ab 2013 stieg die Zahl mit 444 neu ausgewiesenen Stellen deutlich an. Zwischen 2011 und 2022 wurden allein 5.482 Stellen ohne kw-Vermerk zusätzlich ausgewiesen. Zur Erinnerung: Nach dem ursprünglichen Stelleneinsparpfad sollten 5.345 Stellen abgebaut werden.

Die nachfolgende Grafik stellt dar, welche Zielgröße „Stellenbestand“ in dem jeweiligen Jahr durch den Stellenabbaupfad erreicht werden sollte. Gegenübergestellt wird der tatsächliche Stellenbestand im jeweiligen Jahr.

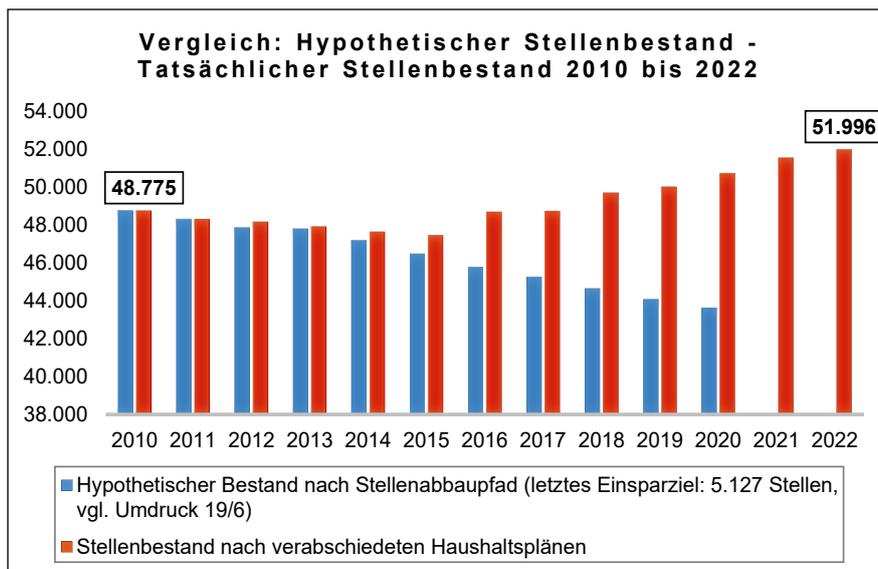


Abbildung 12: Vergleich: Hypothetischer Stellenbestand - Tatsächlicher Stellenbestand 2010 bis 2022

Quelle: Eigene Darstellung des LRH.

Bis 2015 ging die Zahl der Stellen von 48.775 auf 48.013 zurück. Seitdem stieg die Zahl der Stellen an, bis 2022 auf 51.996. Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus zusätzlichen Stellen zur

- Integration und Versorgung von Flüchtlingen,
- Stärkung der Schulen und
- Stärkung der Polizei.

Im Haushalt 2023 kommen noch einmal mehr als 1.600 neue Stellen hinzu.

Die **Staatskanzlei** weist bezüglich des Stellenanstiegs - insbesondere für die Zeit ab 2015 - darauf hin, dass die Leistungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit der Exekutive gewährleistet sein müsse. Dies gelte auch dann, wenn aus diesem Grund gegebenenfalls die Ziele eines Stellenabbaupfads neu justiert werden müssten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Der Stellenabbaupfad ist gescheitert. Es wurden im Ergebnis mehr Stellen aufgebaut als abgebaut.

#### 11.6 Anstieg der Personalausgaben kaum abgebremst

Durch den Stellenabbaupfad sollte der Anstieg der Personalausgaben für das aktive Personal abgebremst werden (vgl. Tz. 11.2). Im Jahr 2010 fielen für das aktive Personal (OG 42) 2,1 Mrd. € Personalausgaben an. 2021 waren es 2,8 Mrd. €.

Die nachstehende Grafik zeigt die prozentuale Steigerung der Personalausgaben/Jahr und die prozentuale lineare Anpassung/Jahr.

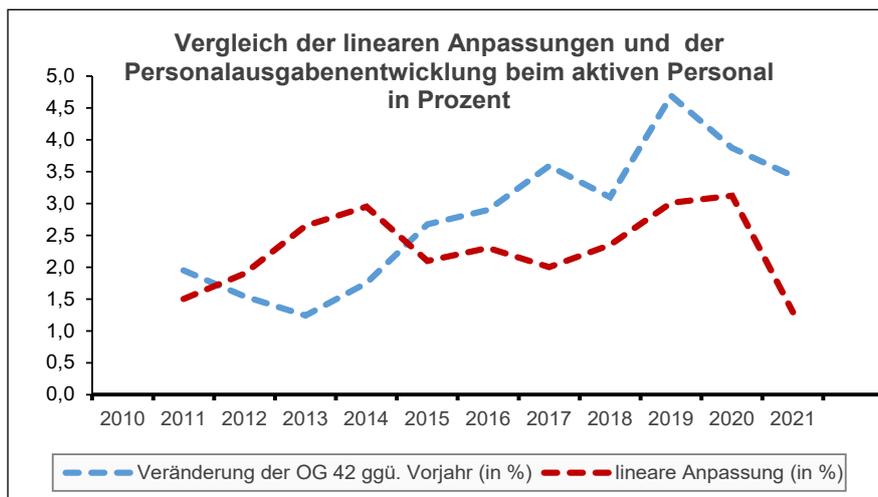


Abbildung 13: Vergleich der linearen Anpassungen und der Personalausgabenentwicklung beim aktiven Personal in Prozent

\* Zugunsten einer übersichtlichen Darstellung wurde lediglich die lineare Anpassung für Tarifbeschäftigte dargestellt. Nicht berücksichtigt wurden Einmalzahlungen.

Quelle: Eigene Darstellung des LRH.

Deutlich wird: Bis 2014 lag die Steigerungsrate der Personalausgaben unter den linearen Anpassungen. Seit 2015 lag die Steigerungsrate der Personalausgaben stets über den linearen Anpassungen.

Im Ergebnis wurde der mit dem Stellenabbaupfad beabsichtigte Personalausgabenanstieg nur für einen kurzen Zeitraum abgebremst.

#### 11.7 **Fazit**

Die Landesregierung hat die mit dem Stellenabbaupfad gesteckten Ziele verfehlt. Die festgelegten Einsparungen wurden weder bei den Stellen noch beim Budget erreicht. Erzielte Einspareffekte bis 2015 wurden durch spätere Stellen- und Budgetaufwüchse aufgezehrt. Zudem erfolgte der Stellenabbau ohne Berücksichtigung wachsender Pflichtaufgaben. Auch der weitgehende Verzicht auf Steuerungsmöglichkeiten durch die Staatskanzlei wirkte sich negativ aus.

## **12. Notärztliches Personal im Rettungsdienst - UKSH verzichtet auf Millionen-Einnahmen**

**Das UKSH stellt dem Rettungsdienst in Schleswig-Holstein seit vielen Jahren ärztliches Fachpersonal für die notärztliche Versorgung zur Verfügung. Die dafür erzielten Erlöse haben sich in 10 Jahren mehr als verdreifacht. 2022 lagen sie bei 3,5 Mio. €.**

**Einigen Rettungsdienstträgern überlässt das UKSH das ärztliche Personal jedoch zu Preisen, die noch nicht einmal seine eigenen Kosten decken. Bei einer marktüblichen Vergütung hätte das UKSH zwischen 2012 und 2022 rechnerisch 7,3 Mio. € mehr eingenommen.**

**Infolge dieser Prüfung trat das UKSH Ende 2022 in Nachverhandlungen mit einem Rettungsdienstträger. Im Ergebnis erhielt das UKSH rückwirkend 3,1 Mio. € erstattet.**

**Das UKSH sollte gegenüber allen Rettungsdienstträgern eine marktübliche Vergütung für die Gestellung der Notärzte verlangen.**

### **12.1 Engagement des UKSH im Rettungsdienst stetig gestiegen**

In Schleswig-Holstein sind für den bodengebundenen Rettungsdienst die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Diese halten einzeln oder gemeinsam Rettungsleitstellen vor. Wird der Rettungsleitstelle ein Notfall gemeldet, koordiniert diese die geeigneten Rettungsmaßnahmen. Im Einsatzfall wird in der Regel zunächst ein mit Rettungsfachpersonal besetzter Rettungswagen angefordert. Bei akuten Erkrankungen (zum Beispiel Herzinfarkt, Schlaganfall, bewusstlose Person) und bei schweren Unfällen wird meist zusätzlich ein Notarzt in einem Notarzteinsatzfahrzeug zum Einsatz gebracht.

In den meisten Rettungsdienstbereichen wird die Besetzung der Notarzteinsatzfahrzeuge durch Kooperationen mit Krankenhäusern sichergestellt. Auch das UKSH ist seit mehreren Jahrzehnten ein fester Bestandteil der Notfallrettung in Schleswig-Holstein. Mittlerweile stellt das UKSH in 4 Kreisen bzw. kreisfreien Städten Notärzte gegen Entgelt zur Verfügung. Die Zahl der vom UKSH übernommenen Vorhaltestunden ist in den vergangenen 10 Jahren um 80 % gestiegen. Entsprechend haben sich auch die für die Notarztgestellung erzielten Erlöse erhöht. Allein zwischen 2020 und 2022 haben sich die Erlöse von 1,7 Mio. € auf 3,5 Mio. € mehr als verdoppelt.

## 12.2 UKSH bietet Notärzte zu günstig an

Die erzielten Erlöse hätten deutlich höher sein müssen, denn die vom UKSH vereinbarten Stundensätze waren fast durchweg zu niedrig. 2012 lagen sie je nach Vertragspartner zwischen 31 € und 37 € je Vorhaltestunde. Rechnerisch hatte das UKSH für einen Notarzt in 2012 eigene Kosten von mindestens 47 €. Damit deckten die erzielten Erlöse nicht ansatzweise die Selbstkosten.

Bis Ende 2016 konnte das UKSH in keinem einzigen Rettungsdienstbereich seine Selbstkosten mit den Erlösen für die Gestellung von Notärzten decken.

2017 schloss das UKSH mit einem Rettungsdienstträger einen neuen Vertrag, in dem erstmalig ein deutlich erhöhter Stundensatz vereinbart wurde. Dieser stieg von 40 € auf 61 €. 2017 bewegten sich die vom UKSH in Rechnung gestellten Stundensätze zwischen 31 € und 61 €. Die rechnerischen Selbstkosten des UKSH für einen Notarzt lagen 2017 bereits bei mindestens 52 €.

Bis 2022 wurden weitere Änderungs- bzw. Neuverträge geschlossen. Dadurch konnte das UKSH die Vergütung überwiegend auf ein marktübliches Niveau anheben. Dennoch gab es auch 2022 noch Verträge, bei denen die vereinbarte Vergütung mit 32 € bzw. 45 € je Vorhaltestunde deutlich zu niedrig war. Die abgerechneten Stundensätze des UKSH bewegten sich 2022 zwischen 32 € und 75 €. Der rechnerische Selbstkostenpreis für eine Notarztstunde in 2022 erhöhte sich infolge zwischenzeitiger Tarifierungsanpassungen auf mindestens 57 €.

Insgesamt konnte das UKSH zwischen 2012 und 2022 Erlöse aus der Notarztgestellung von 18,3 Mio. € generieren. Hätte das UKSH den Rettungsdienstträgern seine Notärzte zu einem marktüblichen Preis angeboten, lägen die erzielten Erlöse allerdings um 7,3 Mio. € höher. Der LRH hat dabei für die Jahre 2012 bis 2016 die durch eigene Berechnung ermittelten Selbstkosten des UKSH zugrunde gelegt. Den Ansatz hat der LRH sehr zurückhaltend gewählt. Von 2017 bis 2022 wurde der mit einem Rettungsdienstträger im Rahmen eines Vergabeverfahrens vereinbarte Stundensatz als Referenzpreis angesetzt.

Das **UKSH** kritisiert, dass es sich um eine rein theoretische Betrachtung handele und der LRH die möglichen Mehrerlöse deutlich überschätze.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die Berechnung des LRH ist bereits sehr zurückhaltend. Die möglichen Mehrerlöse hätten sogar deutlich höher sein können. Dass die vom LRH angenommenen Mehrerlöse nicht unrealistisch sind, zeigt das Ergebnis der Nachverhandlungen (vgl. Tz. 12.3).

### 12.3 **UKSH konnte entgangene Erlöse durch Nachverhandlungen infolge der Prüfung verringern**

Noch während der laufenden Prüfung durch den LRH hat das UKSH Verhandlungsgespräche mit einem Rettungsdienstträger aufgenommen. Ergebnis der Nachverhandlung war, dass dem UKSH rückwirkend für 2018 bis 2022 3,1 Mio. € gezahlt wurden.

Durch die Nachverhandlungen konnte das UKSH die vom LRH errechneten entgangenen Erlöse deutlich reduzieren. Die Aussicht, die verbleibenden 4,2 Mio. € durch Nachverhandlungen mit anderen Rettungsdienstträgern ebenfalls zu realisieren, besteht nach Einschätzung des LRH allerdings nicht.

### 12.4 **UKSH nutzte vertragliche Kostensteigerungsklauseln nicht konsequent**

In sämtlichen Verträgen des UKSH über die Gestellung von Notärzten wurden Kostensteigerungsklauseln vereinbart. Demnach werden Kostensteigerungen infolge Tarifänderungen von den Rettungsdienstträgern anerkannt, sofern diese durch das UKSH nachgewiesen werden können.

Von dieser Möglichkeit hat das UKSH in der Vergangenheit nur teilweise Gebrauch gemacht. Mehrere Verträge liefen trotz Tarifierhöhungen jahrelang, ohne dass die Vergütung angepasst wurde. Ein Vertrag besteht sogar seit 2010 unverändert fort.

### 12.5 **Fazit und Empfehlungen**

Insgesamt sieht der LRH beim Vertrags- und Forderungsmanagement des UKSH Verbesserungsbedarf. Insbesondere muss das UKSH künftig konsequent von den vertraglich eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch machen und beispielsweise die Stundenentgelte regelmäßig an die tarifliche Entwicklung anpassen. Rechnungen sind frühestmöglich zu stellen.

Das für die betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten des UKSH und die Angelegenheiten des Aufsichtsrats zuständige Finanzministerium<sup>1</sup> hat dafür Sorge zu tragen, dass der Vorstand des UKSH die in der Prüfung aufgezeigten Missstände abstellt und dem Aufsichtsrat über die ergriffenen Maßnahmen berichtet.

Das **UKSH** führt in seiner Stellungnahme aus, dass es die Prüfung des LRH zum Anlass genommen habe, seine Verträge zum Rettungsdienst zu überprüfen und sofern möglich zu optimieren. Zudem werde das UKSH seine Zuordnung der Verträge zu einzelnen Verantwortlichen und das Vertragsmanagement auf den Prüfstand stellen und entsprechend der Empfehlungen des LRH verbessern. Der Aufsichtsrat sei bereits über die ergriffenen Maßnahmen informiert worden.

Der **LRH** nimmt die dargelegten Maßnahmen zur Kenntnis, fordert aber in Zukunft eine konsequente Betreuung der Verträge durch das UKSH und die Aufsichtsgremien, um eine marktübliche Vergütung sicherzustellen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Geschäftsverteilung der Landesregierung, GVOBl. Schl.-H. vom 19.12.2019 S. 637 f.

### **13. Defizitäre stationäre Leistungen im UKSH - Kurswechsel jetzt einleiten**

**Die Kosten für stationäre Leistungen im UKSH sind seit Jahren höher als die erzielten Erlöse. Dafür sind hauptsächlich Fälle verantwortlich, die nicht in einem Universitätsklinikum behandelt werden müssten.**

**Die Unterdeckung ist schon vor der Corona-Pandemie von 2017 zu 2019 sprunghaft um 25 Mio. € auf 31 Mio. € angewachsen. Ein wesentlicher Faktor für diese Entwicklung ist eine stagnierende Leistungsentwicklung bei gleichzeitig steigenden Mitarbeiterzahlen.**

**Vor allem die Personalkosten für den Funktionsdienst und medizinisch-technischen Dienst waren 2017 und 2019 nicht durch entsprechende Erlöse gedeckt. Zudem wird das UKSH durch zu hohe Kosten für die nichtmedizinische Infrastruktur belastet, unter anderem für Verwaltung, Reinigung, IT und Materialtransport.**

**Seit 2020 hat sich das Defizit bei den stationären Leistungen weiter verstärkt, hauptsächlich wegen des pandemiebedingten Leistungsrückgangs. Gesundheitsexperten gehen davon aus, dass sich Krankenhäuser dauerhaft auf sinkende Fallzahlen im stationären Bereich einstellen müssen und das Niveau vor der Corona-Pandemie nicht mehr erreicht wird.**

#### **13.1 Einführung**

Das UKSH verfolgt bislang die Strategie, mit einer Steigerung der stationären Fallzahlen sowie durch Einsparungen Gewinne zu erwirtschaften, um die bauliche Sanierung zu finanzieren. Ziel war es, diese ohne Zuschüsse aus dem Landeshaushalt zu realisieren.<sup>1</sup>

Diese Strategie stand von vornherein im Widerspruch zum System der dualen Krankenhausfinanzierung in Deutschland. Danach werden die Betriebskosten der Krankenhäuser, also alle Kosten, die für die Behandlung von Patienten entstehen, von den Krankenkassen finanziert. Die Investitionskosten werden von den Ländern getragen.<sup>2</sup> Das derzeitige Krankenhausfinanzierungssystem sieht nicht vor, dass Krankenhäuser Gewinne erwirtschaften, um Investitionskosten zu finanzieren.

---

<sup>1</sup> Umdruck 18/3238, S. 24.

<sup>2</sup> <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/krankenhausfinanzierung.html>.

Für die stationäre Behandlung von Patienten gilt das Prinzip „gleiche Vergütung für gleiche Leistung“. Dabei wird weder zwischen Krankenhäusern unterschiedlicher Versorgungsstufen differenziert noch werden regionale Besonderheiten berücksichtigt. Ein Krankenhaus der Regel- oder Schwerpunktversorgung erhält für einen ähnlich gelagerten Fall die gleiche Vergütung wie ein Krankenhaus der Maximalversorgung oder ein Universitätsklinikum. Sind die Kosten höher als die erzielbare Vergütung, hat das Krankenhaus die Differenz selbst zu tragen.

Das UKSH hat gemeinsam mit anderen Universitätskliniken wiederholt darauf hingewiesen, dass das derzeitige Vergütungssystem die Sonderstellung der Universitätskliniken nicht ausreichend berücksichtigt.<sup>1</sup> Diese übernehmen die Behandlung einer Vielzahl von Patienten mit seltenen oder besonders aufwendigen und komplexen Erkrankungen. Hierfür hielten sie neben Personal auch entsprechende Ausstattung vor, unter anderem selten genutzte Spezialgeräte. Diese spezifischen Vorhaltekosten würden durch das Vergütungssystem nicht gedeckt. Hierdurch seien Universitätskliniken benachteiligt.

Der **LRH** teilt die Einschätzung, dass es für Universitätskliniken noch schwerer als für andere Krankenhäuser ist, die Behandlung von Patienten kostendeckend zu gestalten, geschweige denn Gewinne damit zu erwirtschaften.

Dies gilt umso mehr für die Zeit während und nach der Corona-Pandemie. Diese stellt im Krankenhausbereich eine Zäsur dar. Dadurch bedingt sind die stationären Fallzahlen in Deutschland von 2019 zu 2020 um 13,5 % eingebrochen.<sup>2</sup> 2021 blieben die Fallzahlen weitgehend auf dem niedrigen Niveau.<sup>3</sup> Auch das UKSH war von stark rückläufigen stationären Fallzahlen während der Corona-Pandemie betroffen.

Gesundheitsexperten gehen davon aus, dass sich die stationären Fallzahlen in Deutschland trotz der demographischen Entwicklung dauerhaft auf einem niedrigeren Niveau stabilisieren werden.<sup>4</sup> Dafür verantwortlich sind vor allem der Fachkräftemangel und das von der Gesundheitspolitik ausgesprochene Ziel, Behandlungen vermehrt ambulant zu erbringen. Ergebnisverbesserungen wären selbst durch eine Steigerung der stationären Fallzahlen beim UKSH in absehbarer Zeit kaum zu erwarten.

---

<sup>1</sup> <https://www.forschung-und-lehre.de/management/zur-wirtschaftlichen-lage-der-klinika-1074>.

<sup>2</sup> <https://www.rwi-essen.de/presse/wissenschaftskommunikation/pressemittelungen/detail/krankenhaus-rating-report-2022>.

<sup>3</sup> <https://www.kma-online.de/aktuelles/klinik-news/detail/fallzahlen-auch-im-zweiten-corona-jahr-stark-rueckklaeufig-47394>; AOK Krankenhaus-Report 2022 S.39.

<sup>4</sup> <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/124796/Krankenhaeuser-muessen-sich-auf-dauerhaft-niedrigere-Fallzahlen-einstellen>.

Um seine wirtschaftliche Situation zu verbessern, wird das UKSH das Hauptaugenmerk auf vorhandenes Einsparungspotential richten müssen.

Der LRH hat für die Jahre 2017 und 2019 geprüft, ob und in welchem Ausmaß das UKSH im Bereich der stationären Krankenversorgung Gewinne oder Verluste erzielt hat. Eine entsprechende Auswertung hat der LRH auch in zwei schleswig-holsteinischen Schwerpunktkrankenhäusern vorgenommen. Dabei wurde anhand der Kostenstruktur der jeweiligen Krankenhäuser detailliert untersucht, auf welche Kostenbereiche sich die Verluste beziehungsweise Gewinne verteilen. Die Auswertungen haben gezeigt, in welchen Bereichen die wesentlichen Einsparungspotenziale zu finden sind.

Die Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt und sollten für eine Kurskorrektur genutzt werden, wobei zusätzlich die Auswirkungen und Folgen der Corona-Pandemie berücksichtigt werden müssen.

### 13.2 **Stationäre Leistungen im UKSH seit Jahren defizitär**

Das UKSH hat allein im stationären Bereich seit vielen Jahren zum Teil hohe Defizite erwirtschaftet. Von 2017 bis 2019 ist es sprunghaft zu einer Steigerung der Deckungslücke von 6,3 Mio. € auf 31,5 Mio. € gekommen.

Die Defizite sind überwiegend auf die Behandlung von einfachen Fällen zurückzuführen. Hochpreisige universitäre Hochleistungsmedizin ist für diese Fälle in der Regel nicht erforderlich und wird auch in der Vergütung nicht adäquat abgebildet. Denn die Vergütung richtet sich im derzeitigen Fallpauschalen-System nach den durchschnittlichen Fallkosten aller Krankenhäuser. Die für alle Krankenhäuser gleiche Durchschnittsvergütung ist für Krankenhäuser der Maximalversorgung daher oft nicht kostendeckend.

Bei Fällen, die aufgrund ihrer Komplexität vorrangig von Maximalversorgern und Universitätskliniken behandelt werden, kann sich das UKSH hingegen nur mit anderen Maximalversorgern vergleichen, da nur deren Kosten in die Erlöskalkulation einfließen. Da in diesen Einrichtungen die Fallkosten meist ebenfalls hoch sind, sind die Erlöse für diese Fälle für das UKSH eher kostendeckend.

Daher wäre es für das UKSH aus wirtschaftlichen Gründen ratsam, sich verstärkt auf Patienten mit einer höheren Versorgungsstufe zu konzentrieren.

Der **LRH** erkennt an, dass das UKSH einen Versorgungsauftrag des Landes erfüllt und seine Patienten nur bedingt steuern kann. Einen Großteil erhält das UKSH über die Notaufnahme. Darüber hinaus gilt in Deutschland das Prinzip der freien Arztwahl, was eine gezielte Steuerung von Patienten ebenfalls erschwert. Daneben ist das UKSH für die ärztliche Aus- und Weiterbildung verantwortlich. Daher ist auch die Behandlung von Patienten niedrigerer Versorgungsstufen in gewissem Umfang erforderlich. Dennoch wird es sich bei zunehmendem Personalmangel, insbesondere im Pflegebereich, für das UKSH zukünftig nicht vermeiden lassen, Prioritäten zu setzen.

Das **UKSH** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Konzentration auf Maximalversorgungsfälle zwar theoretisch denkbar wäre, aber eine vorgelagerte Steuerung der Patientenströme erfordere. Das UKSH teilt zwar die Auffassung des LRH, dass es sich überwiegend auf (medizinisch) schwere Fälle konzentrieren sollte, hält dies jedoch unter den geltenden Bedingungen für nicht umsetzbar.

Bezogen auf den sprunghaften Anstieg der Deckungslücke führt das UKSH aus, durch den Umzug und die Inbetriebnahme der Neubauten in 2019 sei über Monate kein Normalbetrieb möglich gewesen. Der vom LRH gewählte Vergleichszeitraum von 2017 auf 2019 sei daher für eine Analyse der Kostenstrukturen nicht sachgerecht.

Der **LRH** räumt ein, dass die Verluste im stationären Bereich in 2019 ohne den Bezug der neuen Zentralkliniken geringer ausgefallen wären. Allerdings hatte das UKSH zumindest am Campus Kiel ab Mitte August 2019 die Möglichkeit, durch die Nutzung der verbesserten Infrastruktur positive Effekte zu erzielen. Ob sich die Deckungslücke zukünftig tatsächlich reduziert, bleibt abzuwarten.

### 13.3 **Personalbestand muss an der Leistungsentwicklung ausgerichtet werden**

Die Anzahl der im UKSH beschäftigten Vollkräfte ist in den vergangenen Jahren stetig angewachsen. Zwischen 2017 und 2019 kam es zu einem Anstieg von 160 Vollkräften. Allein im ärztlichen Dienst hat sich die Zahl der Vollkräfte von 2017 auf 2019 um 78 erhöht, was einem Anstieg um 5,3 % entspricht. Beim medizinisch-technischen Dienst und Funktionsdienst stieg die Zahl der Vollkräfte um zusammen 77, also um 2,7 %. Die stationären Leistungen sind im selben Zeitraum um 1,9 % gesunken.

Die Erhöhung der Vollkräfte geht ohne kompensierende Mehreinnahmen stets zulasten des Jahresergebnisses. Das UKSH sollte zukünftig darauf achten, die Entwicklung der Personalzahlen flexibler an die Leistungsentwicklung anzupassen. Die Erhöhung des Personalbestands ist bei stagnierenden bzw. rückläufigen Fallzahlen kaum zu rechtfertigen. Bei den Dienstarten medizinisch-technischer Dienst und Funktionsdienst hat die Aufstockung der Vollkräfte dazu beigetragen, dass das Defizit in diesem Bereich von 2,5 Mio. € in 2017 auf 10,7 Mio. € in 2019 angewachsen ist.

Unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie und des sich verschärfenden Pflegepersonal mangels muss das UKSH eine Antwort darauf geben, welche Personalausstattung für das zu erwartende Leistungsvolumen benötigt wird.

Für 2022 hatte der UKSH-Vorstand durch den Abbau von 90 Vollkräften im ärztlichen Dienst ein Einsparungspotential von 9,2 Mio. € eingeplant. Dagegen wehrte sich die Ärzteschaft des UKSH mit einem Brandbrief an die Landtagsfraktionen und Ministerien. Sie wies auf die gravierenden Folgen für die tägliche Arbeitsbelastung hin. Die Regierungsfaktionen sagten dem UKSH daraufhin ihre volle Unterstützung zu. Es gebe keine Notwendigkeit des Personalabbaus.<sup>1</sup>

Sollte es zu der prognostizierten Verstärkung der niedrigeren Fallzahlen kommen, ist eine weitere Überprüfung des Personalbedarfs in diesem Bereich erforderlich. Dies gilt auch für den medizinisch-technischen Dienst und den Funktionsdienst.

Davon ausgenommen ist ausdrücklich das Pflegepersonal. Der LRH erkennt an, dass der Pflegebereich derzeit der leistungsbegrenzende Faktor ist. Der vorherrschende Personalmangel bei gleichzeitig geltenden Pflegepersonaluntergrenzen führt dazu, dass vorhandene Kapazitäten nicht genutzt werden können. Betten und Stationen stehen leer. Das UKSH wird eine Antwort darauf geben müssen, wie diese Vorhaltekosten künftig refinanziert werden sollen. Auch die aktuell auf Bundesebene von der Regierungskommission diskutierte bessere Finanzierung ungedeckter Vorhaltekosten<sup>2</sup> ist nicht dafür vorgesehen, überdimensionierte Bettenkapazitäten zu finanzieren.

---

<sup>1</sup> Vgl. Lübecker Nachrichten, „UKSH-Ärzte schlagen Alarm: 90 Stellen stehen auf der Kippe“, 04.06.2022, S. 7.

<sup>2</sup> Dritte Stellungnahme und Empfehlung der Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung - Grundlegende Reform der Krankenhausversorgung, 06.12.2022, S. 20ff.

Das **UKSH** verweist in seiner Stellungnahme darauf, dass es als universitärer Maximalversorger durch gesetzliche und tarifliche Vorgaben, hoheitliche Aufgaben und gesundheitspolitische Anforderungen einen strukturellen Stellenaufbau habe verkraften müssen, der vom heutigen Finanzierungssystem nicht gedeckt sei. Eine flexible Personalanpassung an das Leistungsgeschehen sei insbesondere den Krankenhäusern der universitären Maximalversorgung daher nicht möglich.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Der Mangel an Pflegepersonal hat dazu geführt, dass die vorhandenen Bettenkapazitäten nicht vollumfänglich genutzt werden können. Die vom UKSH für 2023 prognostizierten Fallzahlen werden weiterhin deutlich unterhalb des Niveaus vor der Corona-Pandemie liegen. Hingegen hat sich der Personalbestand in diesem Zeitraum weiter erhöht. Eine derartige Personalpolitik ist unwirtschaftlich.

#### 13.4 **Hohe Infrastrukturkosten belasten das UKSH**

Für die hohe Kostenunterdeckung 2019 im stationären Bereich sind auch zu hohe Kosten für die nichtmedizinische Infrastruktur verantwortlich. Hierzu zählen unter anderem Verwaltung, Reinigung, IT und Materialtransport. In diesem Bereich waren die 2019 angefallenen Kosten um 20,4 Mio. € höher als die hierfür erzielten Erlöse.

In dem Fortschreiten der baulichen Sanierungen sieht das UKSH ein großes Potenzial, diese Kosten deutlich zu senken. Im Bereich der medizinischen Infrastruktur konnte das UKSH nach eigenen Angaben durch die Inbetriebnahme der neuen Zentralgebäude die Kosten für den Patiententransport reduzieren.

Für die Zukunft plant das UKSH mit Einsparungen durch die Optimierung der Infrastruktur mittels automatischer Transporteinrichtungen, wie zum Beispiel einer Rohrpostanlage. Weitere Kosteneinsparungen dürften sich nach Ansicht des LRH insbesondere aufgrund geringerer Instandhaltungsaufwendungen und geringerem Energieverbrauch in den sanierten Gebäuden ergeben.

Allein die Fertigstellung des Bauprojekts wird allerdings nicht zu einer Kostendeckung in diesem Bereich führen. Das UKSH muss angesichts der erheblichen Unterdeckung laufend in allen Bereichen seine Kosten optimieren, insbesondere im stark unterdeckten Bereich der nicht medizinischen Infrastruktur.

### 13.5 **Fallzahlsteigerungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage nur bedingt geeignet**

Das UKSH setzt trotz der von Experten prognostizierten rückläufigen stationären Fallzahlen auf eine Strategie der Leistungsausweitung.

Das **UKSH** macht darauf aufmerksam, dass sich die Krankenhauslandschaft und die stationäre Versorgung in Deutschland durch die vom Bund geplante Krankenhausreform künftig gravierend verändern werde. Bei Umsetzung der geplanten Qualitätsstufen könne bzw. dürfe nicht mehr jedes Krankenhaus jede Leistung anbieten. Unter dieser Prämisse werde das UKSH nach eigener Aussage gegebenenfalls sogar Fallzahlsteigerungen im stationären Sektor verzeichnen.

Zudem warnt das UKSH, dass die Insolvenzen und das Kliniksterben in Schleswig-Holstein, über das derzeit täglich in aller Dramatik berichtet werde, zu einer Unterversorgung in Schleswig-Holstein führen könnten.

Ob es zu den vom UKSH erhofften Fallzahlsteigerungen kommt, bleibt abzuwarten.

Grundsätzlich können Leistungsausweitungen helfen, die Deckungsbeiträge zu verbessern. Das funktioniert jedoch nur, wenn die Fixkosten weitestgehend konstant bleiben und Fallzahlsteigerungen in lukrativen Bereichen stattfinden. Erhöhen sich gleichzeitig auch die Fixkosten, etwa durch Personalaufstockungen, bleibt der gewünschte Effekt in der Regel aus. Bei ohnehin defizitären Leistungen kann die Mengenausweitung sogar zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation führen.

Dies belegen die Zahlen der stationären Behandlungen im UKSH. Zwischen 2012 und 2017 sind die stationären Behandlungen kontinuierlich gestiegen. In demselben Zeitraum ist das Betriebsergebnis gesunken. Das Defizit hat sich von -22,6 auf -37,7 Mio. € erhöht.<sup>1</sup> Die Leistungsausweitung hat somit nicht zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation geführt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass das UKSH seine Strategie der Leistungsausweitung kritisch hinterfragen muss.

---

<sup>1</sup> Vgl. Jahresabschluss UKSH zum 31.12.2017, Prüfungsbericht KPMG, Tz. 6.1 Ertragslage, S. 13; Jahresabschluss UKSH zum 31.12.2012, Prüfungsbericht PricewaterhouseCoopers, S. 27 Ertragslage.

## Staatskanzlei

### 14. Bei der Einführung der elektronischen Akten ist die Zielinie immer noch nicht erreicht

Die Landesregierung hat ihre eigenen Ziele bei der Einführung der E-Akte deutlich verfehlt. Auch 9 Jahre nach Beginn der verbindlichen Einführung wird die E-Akte nur an rund 9.300 von geplanten 23.500 Arbeitsplätzen eingesetzt.

Chancen zu einer Optimierung und Vereinheitlichung von Prozessen wurden nur unzureichend genutzt. So wurde zum Beispiel keine zentrale Schriftgutstelle eingerichtet, weil die Staatskanzlei ihre Steuerung nicht ausreichend wahrgenommen hat. Außerdem gibt es keine Lösung, wie die Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten erfolgen soll.

#### 14.1 Grundsatzentscheidung bereits vor 20 Jahren gefallen

Die Landesregierung hat sich schon 2002 entschieden, ein elektronisches Dokumentenmanagement aufzubauen, das dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz genügt und eine rechtssichere Dokumentation sicherstellt. Eine weitere Vorgabe war, dass der gesamte „Lebenszyklus“ einer Akte von der Vergabe des Aktenzeichens über die Ablage von Unterlagen in der eingerichteten Aktenstruktur bis zur Übergabe von Unterlagen an das Landesarchiv abgebildet wird. Informationen sollten über die elektronische Akte „zu jeder Zeit an jedem Ort“ zur Verfügung stehen.

Ein Meilenstein bei der Einführung des E-Akte-Verfahrens wurde 2005 mit der Auswahl der bis heute eingesetzten Software-Lösung erreicht. Gleichwohl wurde das E-Akte-Verfahren in den Folgejahren nur punktuell in der Verwaltung eingesetzt. Der LRH hat 2009 festgestellt, dass die zunächst auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basierende Einführung gescheitert war. Organisatorische Grundlagen wie ein einheitlicher Aktenplan existierten nicht. Das E-Akte-Verfahren war eines der IT-Projekte, bei dem der LRH seinerzeit unzureichende Rahmenbedingungen bemängelte.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18.

## 14.2 Neue Einführungsstrategie ab 2013

Die Landesverwaltung hat die Empfehlungen des LRH aufgegriffen und in einem ersten Schritt mit den Arbeiten an einem einheitlichen Aktenplan begonnen und die Aktenordnung geändert.

Im August 2013 hat sich die Landesregierung zur verbindlichen Einführung der elektronischen Akte in den obersten Landesbehörden entschieden. Diese sollte bis April 2017 abgeschlossen werden. In einem weiteren Schritt sollte das E-Akte-Verfahren in weiteren Bereichen der Landesverwaltung eingeführt werden. Dem Zentralen IT-Management in der Staatskanzlei wurde die Steuerung des Einführungsprozesses übertragen. Daneben wurden ressortübergreifende Arbeitsgruppen als E-Akte-Gremien eingerichtet, um fachspezifische Fragestellungen abzustimmen.

Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten hat sich die Zielrichtung der Landesverwaltung mit den Jahren geändert. Neben Personaleinsparungen z. B. im Botendienst steht seit 2012 eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Aufgabenerledigung in der gesamten Landesverwaltung im Fokus.<sup>1</sup> Nach Angaben des Zentralen IT-Managements trägt das E-Akte-Verfahren dazu bei, den Aufgabenzuwachs in der Landesverwaltung zu bewältigen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Bezug auf die verbindliche Einführung des E-Akte-Verfahrens in der gesamten Landesverwaltung wurde ebenso wenig erstellt wie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Einrichtung von Schriftgutstellen.

Die **Staatskanzlei** verweist auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 2018 zur Beschaffung der E-Akte-Landesverwaltungslizenz. Danach sei die Beschaffung einer umfassenden Lizenz im ersten Jahr im Vergleich zur Aufteilung auf mehrere Jahre am wirtschaftlichsten gewesen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass diese Untersuchung nicht geeignet ist, um die Gesamtwirtschaftlichkeit der verbindlichen E-Akte-Einführung in der gesamten Landesverwaltung zu belegen.

---

<sup>1</sup> Umdruck 18/814 vom 15.02.2013.

### 14.3 **Zieltermine wiederholt dem Umsetzungsstand angepasst**

Mit dem Gesetz zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung<sup>1</sup> wurden 2017 die Umsetzungsplanungen in § 52 d LVwG<sup>2</sup> schriftlich fixiert. In den obersten Landesbehörden sollte die E-Akte-Einführung bis zum 31.12.2017 abgeschlossen sein. Landesbehörden im zu- bzw. nachgeordneten Bereich sollten bis zum 01.01.2018 mit der Einführung und Umsetzung der elektronischen Verwaltungsarbeit begonnen haben.

Dieses Ziel wurde weder 2017 noch in den Folgejahren erreicht. Stattdessen wurden im Digitalisierungsgesetz 2022<sup>3</sup> neue Zeiträume für die Umsetzung festgelegt, die sich an dem bis dahin erreichten Einführungsstand orientierten. Statt einer vollständig elektronischen Aktenführung ab dem 01.01.2018 müssen die obersten Landesbehörden nun lediglich diejenigen Akten elektronisch führen, die seit dem 01.01.2020 angelegt wurden. In zu- bzw. nachgeordneten Ämtern und Dienststellen sollte der Einführungsprozess bis zum 01.01.2023 abgeschlossen werden.

Nach Angaben des Zentralen IT-Managements wird der Einführungsprozess im zu- und nachgeordneten Bereich voraussichtlich noch bis 2024 andauern.

Die **Staatskanzlei** hat darauf hingewiesen, dass mit der E-Akte nicht nur ein IT-Verfahren zur Verfügung gestellt, sondern zugleich ein längerfristiger Veränderungsprozess initiiert worden sei, der weiter vorangetrieben werde. Der Landesverwaltung sei bewusst, dass es noch intensiverer Anstrengungen zur weiteren E-Akte-Ausdehnung bedarf.

### 14.4 **Einführung in der Landesverwaltung auch 2022 noch nicht abgeschlossen**

Die Einführungsprojekte in der Staatskanzlei und den Ministerien konnten im Laufe des Jahres 2019 insoweit abgeschlossen werden, als eine Nutzung des E-Akte-Verfahrens möglich ist. Während der Pandemiezeit bildete die E-Akte damit eine essenzielle Voraussetzung für die Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung vom 05.04.2017, GVOBl. Schl.-H., S. 218.

<sup>2</sup> Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -), i. d. F. der Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H., S. 243 ff. und der seitdem erfolgten Änderungen.

<sup>3</sup> Gesetz zur Förderung der Digitalisierung und Bereitstellung von offenen Daten und zur Ermöglichung des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien in der Verwaltung (Digitalisierungsgesetz) vom 16.03.2022, GVOBl. Schl.-H., S. 285.

Im nachgeordneten Bereich hat das Digitalisierungsgesetz aber noch nicht dazu geführt, dass in allen zu- bzw. nachgeordneten Ämtern und Dienststellen umfassend mit dem E-Akte-Verfahren gearbeitet wird bzw. werden kann. Neben der Regierungsneubildung 2022 und Personalengpässen haben insbesondere ungeklärte Fragen im Zusammenhang mit Fachverfahren die Einführung des E-Akte-Verfahrens weiter verzögert.

Im Dezember 2022 kam das E-Akte-Verfahren lediglich auf rund 9.300 Arbeitsplätzen zum Einsatz. Dies sind rund 40 % der geplanten 23.500 Arbeitsplätze.

Die **Staatskanzlei** hat ausgeführt, dass aus IT-Sicht die Bereitstellung des E-Akte-Verfahrens auf allen standardisierten IT-Arbeitsplätzen in der Landesverwaltung möglich sei. In Bereichen wie z. B. der Landespolizei und der Steuerverwaltung seien überwiegend Fachverfahren führend, sodass die E-Akte dort ggf. als zusätzliches Ablagesystem flächendeckend eingesetzt werden könne. Es bleibe das Ziel, den eingesetzten Fachverfahren eine Anbindung über eine standardisierte Datenschnittstelle anzubieten, wenn diese selbst keine hinreichenden aktenmäßigen Funktionalitäten aufweisen.

Der **LRH** erwartet, dass die Staatskanzlei zeitnah evaluiert, ob und in welchen Bereichen Fachverfahren durch die Einführung des E-Akte-Verfahrens sinnvoll ergänzt werden können bzw. Schnittstellen zwischen Fachverfahren und E-Akte-Verfahren erforderlich sind. Die Möglichkeit, das E-Akte-Verfahren auf einem Arbeitsplatz zu installieren, ist für sich allein noch nicht als erfolgreiche E-Akte-Einführung zu werten. Zehn Jahre nach Beginn des verbindlichen Einführungsprozesses hält der LRH eine Evaluation und Neubewertung der ursprünglichen Zielsetzung und des erreichten Umsetzungsstands für geboten.

#### 14.5 **E-Akte-Koordination als Daueraufgabe**

Als Schnittstelle zwischen den Nutzerinnen und Nutzern und dem E-Akte-Verfahren kommt den E-Akte-Koordinatoren in den Dienststellen eine wesentliche Bedeutung für die Akzeptanz und damit auch für den Erfolg des Verfahrens zu. Sie übernehmen zentrale Aufgaben im Verfahren, führen Schulungen durch und helfen bei Problemen.

Nicht alle Dienststellen haben die Bedeutung der E-Akte-Koordination erkannt und genügend qualifiziertes Personal bereitgestellt.

Die E-Akte-Koordination ist und bleibt eine Daueraufgabe, für die auch nach Abschluss der Einführungsprojekte ausreichend Personal vorgehalten

werden muss. Das E-Akte-Verfahren kann nur dann zu einem Erfolgsmodell werden, wenn

- es überall dort zum Einsatz kommt, wo regelmäßig Dokumente mit Aktenrelevanz für das E-Akte-Verfahren zu bearbeiten sind und
- das Verfahren von den Nutzerinnen und Nutzern als Werkzeug für die wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung anerkannt und akzeptiert wird.

#### 14.6 **Potenziale für Prozessoptimierung nicht überall genutzt**

Das E-Akte-Verfahren ist ein Kernelement der Verwaltungsdigitalisierung und Voraussetzung dafür, dass digitale Arbeitsabläufe und ein ortsunabhängiges Arbeiten in der Landesverwaltung realisiert werden können.

Einzelne Ressorts haben das Einführungsprojekt zum E-Akte-Verfahren für eine Analyse der zuvor etablierten Prozesse bei der Schriftgutbearbeitung und Aktenführung genutzt. Beispielweise wurde im Innenministerium eine Normenkritik dahingehend durchgeführt, ob auf bestehende Schriftformerfordernisse verzichtet werden kann. Von dieser Möglichkeit haben aber nicht alle Ressorts in gleichem Umfang Gebrauch gemacht.

Das E-Akte-Verfahren untergliedert sich in verschiedene Mandanten, in denen Daten logisch voneinander getrennt verarbeitet werden. Die Mandantenstruktur orientiert sich überwiegend an der Organisation der Landesverwaltung.

Das Zentrale IT-Management hat über die E-Akte-Gremien einerseits darauf hingewirkt, dass einheitliche Vorgehensweisen bei der Nutzung der elektronischen Akte definiert werden. Es hat den Ressorts andererseits aber auch Freiheiten bei der Ausgestaltung der individuellen Mandanten und der Geschäftsprozesse gelassen. So haben mehrere Ressorts parallel Prozesse entwickelt, um Themen wie Fortbildung oder mobiles Arbeiten über ressortspezifische Geschäftsgangmuster in der elektronischen Akte abzubilden. Dies ist weder zielführend noch wirtschaftlich.

Die Staatskanzlei und die Ressorts müssen die Prozesse bei der Schriftgutbearbeitung und Aktenführung analysieren und weitestgehend durch gemeinsame Standards optimieren. Dabei sollte auch die bisherige Mandantenstruktur hinterfragt werden.

Die **Staatskanzlei** verweist zur Mandantenstruktur auf die Ressortverantwortlichkeit nach Art. 36 der Landesverfassung. Sie bestätigt, dass es bisher kein praxistaugliches Angebot zur mandantenübergreifenden Zusammenarbeit gebe. Es bleibe das Ziel, hierfür technische und praxistaugliche

Lösungen auch im Verbund mit anderen Landesverwaltungen entwickeln zu lassen. Die E-Akte werde als Chance für die Optimierung von behördeninternen verwaltungsorganisatorischen Abläufen gesehen. Diese werde mit der Etablierung von Geschäftsgangmustern in verschiedenen Behörden bereits genutzt.

Der **LRH** hält es für erforderlich, weitere Maßnahmen zur Optimierung und Standardisierung der Prozesse bei der Schriftgutbearbeitung und Aktenführung zu ergreifen. Die Etablierung von Geschäftsgangmustern reicht hierfür nicht aus.

#### 14.7 **Aussonderung und Archivierung von elektronischen Akten - auch 2022 noch nicht geklärt**

Das Land hat bereits 2005 eine Erweiterungslösung für die Aussonderung von elektronischen Akten erworben und hierzu mehrere Workshops durchgeführt. In der Prüfung 2008/2009 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass mit einer verstärkten Nutzung der elektronischen Akte auch die offenen Fragen zu deren Aussonderung und Archivierung zügig geklärt werden müssen.

Mit der verpflichtenden E-Akte-Einführung in den Landesbehörden ab 2013 stieg in den Folgejahren auch der Bedarf, elektronisch geführte Akten gemäß der Aktenordnung<sup>1</sup> auszusondern, dem Landesarchiv anzubieten bzw. diese zu vernichten. Obwohl das Zentrale IT-Management, die Staatskanzlei und das Bildungs- und Sozialministerium seit 2018 gemeinsam mit dem Landesarchiv an dem Thema arbeiten, wurden bis November 2022 nur Testdaten an das Landesarchiv übertragen. Eine Anpassung der Aktenordnung steht noch aus. Damit gibt es auch 2022 noch keinen etablierten Prozess für die Aussonderung von elektronischen Akten. Daher können auch datenschutzrechtliche Aufbewahrungs- und Löschfristen nicht eingehalten werden.

Der LRH fordert die Staatskanzlei und das Bildungsministerium auf, dafür Sorge zu tragen, dass Aussonderung und Archivierung von elektronischen Akten entsprechend der gesetzlichen Grundlagen umgesetzt werden können.

Die **Staatskanzlei** hat mitgeteilt, dass im Herbst 2022 im Landesarchiv eine technische Lösung entwickelt worden sei, die vom E-Akte-Verfahren für den angestrebten Produktivbetrieb genutzt werden könne. An den offenen organisatorischen und technischen Fragen werde konstruktiv gearbei-

---

<sup>1</sup> Aktenordnung der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung (AktenO), Erlass der Staatskanzlei vom 07.01.2015.

tet. Für 2023 werde ein deutlicher Fortschritt hinsichtlich des automatisierten Anbietungs- und Aussonderungsprozesses erwartet.

#### 14.8 **Schriftgutstellen - Chance für Zentralisierung nicht genutzt**

Nach Abschluss der E-Akte-Einführungsprojekte entstand der Bedarf, eingehende Papierpost rechtssicher ersetzend zu scannen und in das E-Akte-Verfahren zu übertragen. In den Dienststellen wurden dazu zunächst dezentrale Schriftgutstellen aufgebaut, in denen die Unterlagen gescannt und manuell in das E-Akte-Verfahren transferiert werden. Teilweise werden diese Aufgaben auch von den Sachbearbeitern über Multifunktionsgeräte wahrgenommen.

Parallel dazu haben das Zentrale IT-Management und das Innenministerium seit 2015 zusammen mit Dataport an einer Lösung gearbeitet, mit der die gescannten Unterlagen über den Dataport-Dienst „dDocuScan“ automatisiert verarbeitet und in das E-Akte-Verfahren übernommen werden sollten. Das Innenministerium sollte dabei für das Einscannen eingehender Papierunterlagen ebenso eine zentrale Funktion für die Landesverwaltung einnehmen, wie es diese bereits als zentrale Poststelle hat.

Die Pilotierung wurde ab 2016 auf das Sozialministerium ausgedehnt. Nach der Produktivsetzung im Juli 2020 wurden in weiteren Dienststellen dezentrale „dDocuScan“-Schriftgutstellen eingerichtet bzw. Einführungsprojekte begonnen.

Nach Angaben des Zentralen IT-Managements ist die geplante Zentralisierung der Schriftgutstellen an den begrenzten Personalressourcen im Innen- und Sozialministerium sowie an der mangelnden Bereitschaft der anderen Ressorts gescheitert, Personal und Aufgabe abzugeben.

Die Landesregierung hat die Chance nicht genutzt, die Funktion der Schriftgutstelle an einer oder wenigen Stellen zu konzentrieren und damit zu professionalisieren.

Der LRH erwartet, dass Mittel für weitere „dDocuScan“-Einführungsprojekte nur auf Basis fundierter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Verfügung gestellt werden. Ein abnehmendes Briefpostaufkommen spricht gegen die Einrichtung von personalintensiven dezentralen Schriftgutstellen.

Die Staatskanzlei muss hier ihre Steuerungskompetenz gegenüber den Ressorts wahrnehmen.

Die **Staatskanzlei** hat angekündigt, dass sie den Aufbau weiterer dezentraler Schriftgutstellen kritisch mit dem Ziel begleiten werde, einen wirtschaftlichen Betrieb der eingerichteten Schriftgutstellen zu erreichen. Im Fokus bleibe nach wie vor, ggf. eine umfängliche Zentralisierung der Digitalisierung der papierbasierten Posteingänge umzusetzen.

Der **LRH** erwartet, dass wirtschaftliche Gesichtspunkte sowohl beim Aufbau zusätzlicher als auch beim Betrieb bereits bestehender Schriftgutstellen angemessen berücksichtigt werden. Die Einrichtung weiterer Schriftgutstellen darf nur dann erfolgen, wenn zweifelsfrei nachgewiesen wird, dass die Mitnutzung einer bestehenden Schriftgutstelle unwirtschaftlich ist.

#### 14.9 **Normenkritik fortsetzen: Sind weitere Schriftformerfordernisse verzichtbar?**

Haushaltsrechtliche Regelungen, die einer elektronischen Bearbeitung von Rechnungen im Weg stehen, werden bereits seit Jahren in verschiedenen Gremien der Landesverwaltung infrage gestellt.

Das Finanzministerium hält bisher daran fest, dass Rechnungen grundsätzlich in Papierform sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet und abgelegt werden müssen.<sup>1</sup> Befristete Ausnahmeregelungen während der Pandemiezeiten führten lediglich dazu, dass die Papierunterlagen erst im Nachgang erstellt werden mussten. Eine elektronische Rechnungsbearbeitung ist nur insoweit zugelassen, wie Rechnungen über das Verfahren VeRA<sup>2</sup> verarbeitet werden können.

Die Landesregierung hat sich in ihrem 100-Tage-Programm<sup>3</sup> zum Ziel gesetzt, Digitalisierungshemmnisse zu identifizieren und Vorschläge für deren Abbau zu unterbreiten. In einem ersten Schritt wurde eine Liste der Digitalisierungshemmnisse erstellt. Der zweite Schritt mit der Problemlösung steht noch aus. Die Staatskanzlei wird aufgefordert, hierzu regelmäßig zu berichten.

#### 14.10 **Ist das E-Akte-Verfahren fit für die Zukunft?**

Die E-Akte ist mittlerweile eine essenzielle Grundlage für die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung. Daher sollte die vor mehr als 15 Jahren ausgewählte Software-Lösung an die aktuellen und zukünftigen Anforderungen der Landesverwaltung angepasst werden.

---

<sup>1</sup> VV-ZBR zu §§ 70 bis 72 und §§ 75 bis 80 LHO, Nr. 9.2 i. V. m. Anlage 3 zu Nr. 9.2.

<sup>2</sup> Verfahren zum Vertrags-, Rechnungs- und Auftragsmanagement.

<sup>3</sup> Unterrichtung 20/6, 100-Tage-Programm der Landesregierung vom 18.07.2022.

Die Staatskanzlei muss im Zusammenwirken mit Dataport und dem Fachverfahrenshersteller Schritte einleiten, damit das E-Akte-Verfahren auch in der Zukunft seine Funktion als übergreifendes Dokumentenmanagementsystem erfüllen kann.

## 15. Frühpensionierungsverfahren - das Land muss handeln

**Um den Personalbedarf zu planen, muss die Landesregierung jederzeit wissen, wie viele laufende Frühpensionierungsverfahren es gibt. Ausgerechnet im Bereich der Lehrkräfte ist dies nicht der Fall.**

**Die Dienststellen veranlassen Nachuntersuchungen von Frühpensionierten in vielen Fällen gar nicht oder zu spät. Empfohlene Therapiemaßnahmen werden nicht immer ausgeschöpft. Nur in Ausnahmefällen gelingt eine Reaktivierung.**

**Die Verfahren dauern insgesamt zu lange. Dies verschärft die Arbeitssituation in den jeweiligen Arbeitsbereichen und führt zu Planungsunsicherheit bei allen Beteiligten. Es geht nicht nur Zeit verloren, sondern auch Geld.**

### 15.1 Ausgangslage

Beamte auf Lebenszeit werden frühpensioniert,<sup>1</sup> wenn sie wegen ihres körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen dienstunfähig sind<sup>2</sup>.

Als dienstunfähig können auch Beamte angesehen werden, die infolge von Erkrankungen innerhalb von 6 Monaten mehr als 3 Monate keinen Dienst getan haben. Dies gilt, wenn keine Aussicht besteht, dass innerhalb von weiteren 6 Monaten die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist.<sup>3</sup> Das Land hat hierzu für die Dienststellen eine Verwaltungsvorschrift und einen Leitfaden erlassen.

Frühpensionierungen sollten möglichst vermieden werden, denn für Frühpensionierte muss das Land in Zeiten des Fachkräftemangels außerhalb der regulären Personalbedarfsplanung neue Kräfte finden. Zudem führt jede Frühpensionierung zu einer Erhöhung der in den letzten Jahren stark gestiegenen Versorgungsausgaben.

Bei Frühpensionierungen gilt der Grundsatz „Rehabilitation vor Versorgung“. Frühpensionierte sind verpflichtet, sich allen geeigneten und zu-

---

<sup>1</sup> Der LRH bezeichnet im Rahmen dieses Beitrags Fälle, in denen ein Beamter aufgrund von Dienstunfähigkeit zur Ruhe gesetzt wird, als „Frühpensionierungsfälle“.

<sup>2</sup> Vgl. § 26 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamtStG) vom 17.06.2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28.06.2021 (BGBl. I S. 2.250).

<sup>3</sup> Vgl. § 26 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG.

mutbaren Therapiemaßnahmen zu unterziehen, um eine spätere Reaktivierung zu ermöglichen. Deshalb können sie alle 2 Jahre darauf untersucht werden, ob sie ganz oder teilweise wieder dienstfähig sind. Ist dies der Fall, werden sie reaktiviert und setzen ihren Dienst fort.

Betreibt das Land ein Frühpensionierungsverfahren, muss dieses in allen Verfahrensschritten zügig bearbeitet werden. Denn Beamte erhalten - auch wenn sie aufgrund einer Erkrankung keinen Dienst leisten können - die vollen Dienstbezüge.

Die folgende Grafik veranschaulicht die verschiedenen Verfahrensschritte und deren Abfolge.

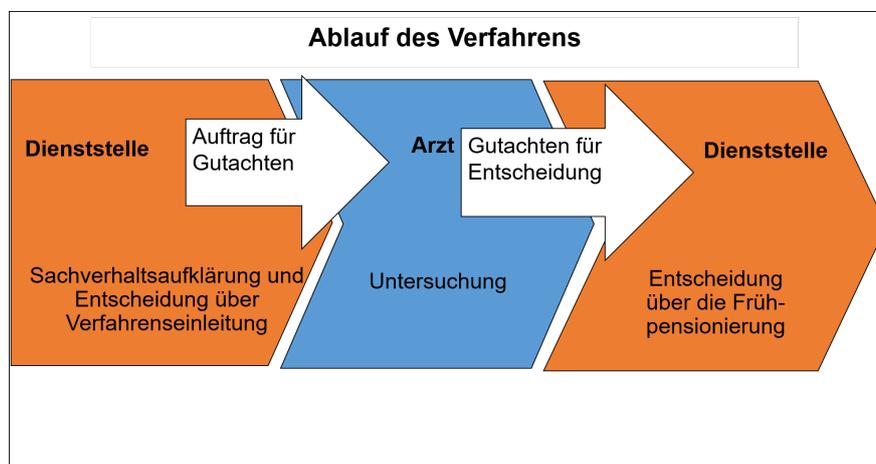


Abbildung 14: Ablauf des Verfahrens  
Quelle: Eigene Darstellung des LRH.

Der LRH hat Frühpensionierungsfälle aus der Zeit von 2016 bis 2020 geprüft. Er zog dazu eine Stichprobe von 75 Fällen aus allen Ressorts der Landesverwaltung und wertete die dazugehörigen Personalakten aus. Zusätzlich hat er die Ressorts und die Gesundheitsämter befragt, u. a. zur Anzahl der Untersuchungsaufträge und zur Ausgestaltung der ärztlichen Untersuchungen.

## 15.2 Anzahl der Verfahren

Für eine rechtzeitige und sachgerechte Personalbedarfsplanung müssen sowohl die Dienststellen als auch die für die zentrale Steuerung zuständige Staatskanzlei nicht nur wissen, wie viele Beamte frühpensioniert wurden, sondern auch, wie viele Frühpensionierungsverfahren laufen.

Einen ersten Ansatzpunkt bietet die Anzahl der ärztlichen Untersuchungen zur Prüfung der Dienstfähigkeit. Zwar werden nicht alle ärztlichen Gutach-

ten zum Ergebnis kommen, dass die untersuchten Beamten dauerhaft dienstunfähig sind. Ein gewisser Teil aber schon.

Nach Rückmeldung der Ressorts gab es im Prüfzeitraum 892 ärztliche Untersuchungsaufträge - ohne Lehrkräfte für die keine Zahlen vorliegen.

Nach den Rückmeldungen der Gesundheitsämter haben die Ressorts rund 4.000 Untersuchungsaufträge erteilt.

Die Landesregierung muss fortlaufend und vollständig erfassen, wie viele ärztliche Untersuchungen anhängig sind. Ebenso muss sie die Zahl und wesentliche Daten wie z. B. das Alter und den Einsatzbereich der pro Jahr Frühpensionierten erfassen. Eine entsprechende Erfassungssystematik muss die Staatskanzlei den Ressorts vorgeben, um aussagekräftige Daten zu erhalten.

Dieses sollte dann Grundlage für ein Berichtswesen zu diesem Thema sein. Der derzeitige Personalstruktur- und Personalmanagementbericht (PSMB) reicht dafür nicht aus. In der Vergangenheit stellte die Landesregierung die Entwicklung der Frühpensionierungen in einem detaillierteren, gesonderten Bericht dar.<sup>1</sup>

Aus einem Bericht, der alle genannten Daten enthält, können Maßnahmen für einen besseren Gesundheitsschutz und für die Personalplanung abgeleitet werden.

### 15.3 **Verfahrensstände in den Personalakten ordnungsgemäß dokumentieren**

Personalakten müssen ordnungsgemäß geführt werden. Sie müssen grundsätzlich alle entscheidungsrelevanten Unterlagen enthalten. Auch die Bearbeitungsschritte einzelner Verfahren, die den Beamten betreffen, müssen erkennbar und für Dritte nachvollziehbar dokumentiert werden.

Nicht alle der vom LRH zur Prüfung herangezogenen 75 Personalakten enthielten eine vollständige Dokumentation, u. a. des zeitlichen Ablaufs des Frühpensionsverfahrens. In 37 Fällen musste der LRH Unterlagen nachfordern, die nicht in den Personalakten enthalten waren. In einigen der Fälle konnten die angeforderten Unterlagen nicht vorgelegt werden. Eine vollständige Rekonstruktion des Sachverhalts war in diesen Fällen nicht mehr möglich.

Die Ressorts müssen sicherstellen, dass Personalakten ordnungsgemäß und vollständig geführt werden. Der LRH fordert die Staatskanzlei auf, ei-

---

<sup>1</sup> Vgl. zuletzt Umdruck 18/4551.

nen Personalaktenerlass mit detaillierten Hinweisen zur Personalaktenführung herauszugeben.

Die **Staatskanzlei** stimmt mit dem LRH überein, dass Personalakten ordnungsgemäß und vollständig geführt werden müssen. Um dem besser Rechnung zu tragen, sollen konkretere Vorgaben erlassen werden, welche Unterlagen im Falle eines Frühpensionierungsverfahrens in die digitale Personalakte aufgenommen werden müssen.

#### 15.4 **Verfahren beschleunigen - Ausgaben senken**

Soweit es sich in den Personalakten nachvollziehen ließ, ist in allen 3 Verfahrensschritten des Frühpensionierungsverfahrens (vgl. Grafik in Tz. 15.1) eine zeitliche Straffung möglich.

Ist ein Beamter länger als 3 Monate dienstunfähig, kann der Untersuchungsauftrag erteilt werden. Nach den Ermittlungen des LRH sollte die Erteilung in der Regel innerhalb eines weiteren Monats möglich sein. Sollte diese Zeit im Einzelfall nicht ausreichen, wären die Gründe zu dokumentieren. In 36 der geprüften Fälle benötigten die Dienststellen durchschnittlich doppelt so lange, ohne dass eine Begründung in der Personalakte dokumentiert wurde.

Wann die Dienststelle ein ärztliches Untersuchungsverfahren einzuleiten hat, war während des Prüfungszeitraums nicht vorgeschrieben. Dies hat sich mittlerweile geändert. Nach den nunmehr geltenden Vorgaben muss ein Untersuchungsauftrag erteilt werden, wenn innerhalb von 6 Monaten für Dienstunfähigkeitszeiten von 3 Monaten lediglich Wiederholungsatteste vorgelegt werden und nichts Näheres bekannt ist. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Der LRH fordert die Staatskanzlei darüber hinaus auf, eine Begründungspflicht in die Verwaltungsvorschrift und in den Leitfaden aufzunehmen. Der Dienstvorgesetzte sollte die Gründe schriftlich darlegen, wenn nach einer durchgehenden 3-monatigen Fehlzeit keine ärztliche Untersuchung eingeleitet wird.

Die **Staatskanzlei** weist darauf hin, dass die personalverwaltenden Dienststellen eine Begründungspflicht als nicht zielführend ansehen. Die Vorgehensweise des Vorgesetzten sei stark von der individuellen Situation der erkrankten Beamten abhängig.

Der **LRH** stimmt mit der Staatskanzlei darin überein, dass die individuelle Situation des Erkrankten zu berücksichtigen ist. Diese sollte bei der schriftlichen Begründung für die Nichteinleitung eines ärztlichen Untersuchungsverfahrens gewürdigt werden.

Auf den Ablauf und die Dauer der ärztlichen Untersuchungsverfahren haben die Dienststellen nur beschränkt Einfluss, aber die wenigen Einflussmöglichkeiten sollten genutzt werden.

Der LRH ermittelte, dass vom Erteilen des Untersuchungsauftrags bis zum Eingang des ärztlichen Gutachtens in der Dienststelle durchschnittlich 90 Tage vergingen. In insgesamt 22 der 75 geprüften Fälle benötigten die Dienststellen aber deutlich länger: Hier betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer fast 6 Monate.

Die befragten Gesundheitsämter sahen folgende Möglichkeiten, den Ablauf zu beschleunigen:

- Untersuchungsaufträge müssen vollständig und eindeutig, Anlass und Ziel der Untersuchung müssen klar sein.
- Alle in der Dienststelle vorhandenen relevanten Unterlagen sollten dem Untersuchungsauftrag beigelegt werden.
- Die Dienststellen sollten Untersuchungsaufträge ggf. als „Eilig“ kennzeichnen.

Über diese Vorschläge hinausgehend fordert der LRH die Staatskanzlei auf, mit den Gesundheitsämtern weitere Möglichkeiten zur Verkürzung der Verfahren zu erarbeiten.

Die **Staatskanzlei** und das **Gesundheitsministerium** kündigten an, diesen Vorschlag aufzugreifen.

Darüber hinaus sollte die Staatskanzlei zur Verfahrensbeschleunigung prüfen, ob eine landeseigene Untersuchungsstelle eine wirtschaftliche Alternative darstellt. Sie könnte sowohl für Einstellungsuntersuchungen als auch für die Begutachtung von Dienstunfähigkeiten genutzt werden.

Die **Staatskanzlei** verweist auf den bestehenden Mangel an medizinischen Fachkräften und auf rechtliche Risiken bei der Durchführung von Untersuchungen durch eine landeseigene Stelle.

Der **LRH** regt an, dass die zu erwartenden Vor- und etwaige Nachteile in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung detailliert beleuchtet werden.

Nach Eingang des ärztlichen Gutachtens kann die Dienststelle über die Frühpensionierung entscheiden. Die Dienststellen benötigten im Durchschnitt 3 Wochen, um die Gutachten auszuwerten und die Entscheidung vorzubereiten. Dies ist ein angemessener Zeitraum. In 26 der 75 geprüften Fälle dauerte es fast doppelt so lange.

Auch die abschließende Entscheidung über die Frühpensionierung muss zügig getroffen werden.

#### 15.5 **Nachuntersuchungen und Reaktivierungen - konsequent durchführen**

Grundsätzlich können die Dienststellen die Dienstfähigkeit von Frühpensionierten alle 2 Jahre überprüfen lassen. Dies geschieht durch ärztliche Nachuntersuchungen. Diese können in begründeten Fällen auch in kürzeren Abständen erfolgen. Wenn der zuständige Arzt im ersten Gutachten eine Wiederherstellung der Dienstfähigkeit ausgeschlossen hat, soll nach den gesetzlichen Vorgaben die Dienststelle von Nachuntersuchungen absehen. Dies war in 34 der 75 geprüften Fälle gegeben.

In den übrigen 41 Fällen war eine Überprüfung der Dienstfähigkeit rechtlich möglich. In 23 Fällen wurden die Beamten im Prüfungszeitraum z. T. mehrfach nachuntersucht. In 18 Fällen war eine fällige Nachuntersuchung im Prüfungszeitraum (2016 bis 2020) hingegen unterblieben. In 5 dieser Fälle wurde die Nachuntersuchung während der laufenden Prüfung des LRH veranlasst. Dies erfolgte allerdings erst 2022.

Damit wurde nur in der Hälfte der möglichen Fälle das Instrument der Nachuntersuchung genutzt.

Durch nicht oder verspätet beauftragte Nachuntersuchungen wurde die Chance vertan, ggf. wieder (teil-)dienstfähige Beamte zeitnah zu reaktivieren. Hierbei ist zu bedenken, dass in diesen Fällen eine Nachuntersuchung durch den begutachtenden Arzt gerade nicht ausgeschlossen worden war. Mithin war zumindest eine teilweise Wiederherstellung der Dienstfähigkeit für möglich erachtet worden.

Um frühpensionierte Beamte reaktivieren zu können, sollten sämtliche Therapiemaßnahmen ausgeschöpft werden. Die Dienststellen können die Beamten verpflichten, auch nach der Frühpensionierung an geeigneten Therapiemaßnahmen teilzunehmen.

Spätere Reaktivierungen können nur gelingen, wenn alle Therapiemaßnahmen ausgeschöpft und Nachuntersuchungen konsequent veranlasst werden. Der LRH stellte für die gezogene Stichprobe fest, dass lediglich ein Beamter reaktiviert werden konnte.

Die **Staatskanzlei** merkt an, die Überprüfung sei gelebte Praxis. Die regelmäßige und konsequente Überprüfung der Möglichkeit der Reaktivierung werde in allen erfolgsversprechenden Fällen angestrebt.

Der **LRH** weist darauf hin, dass eine Überprüfung in allen Fällen vorzunehmen ist, soweit die ärztliche Untersuchung nicht eine Wiederherstellung der Dienstfähigkeit ausgeschlossen hat.

Die Dienststellen müssen ihre Bemühungen, Frühpensionierte zu reaktivieren, intensivieren.

Dafür müssen sie u. a.

- die Dienstfähigkeit konsequent, regelmäßig und rechtzeitig überprüfen, sofern der untersuchende Arzt eine Wiederherstellung der Dienstfähigkeit nicht explizit ausgeschlossen hat,
- die Frühpensionierten verpflichten, sich geeigneten und zumutbaren Therapiemaßnahmen zu unterziehen,
- Angebote der Wiedereingliederung und der Fortbildung machen,
- einen geeigneten Arbeitsplatz anbieten.

## Landtag

### 16. Fraktionen bewilligen sich mehr Geld

Obwohl sich der Landtag verkleinert hat und die Rücklagen aller Fraktionen gestiegen sind, wurden die Fraktionsmittel ohne konkreten Bedarfsnachweis ab Juni 2022 um 12,4 % von 6,5 Mio. € auf jährlich 7,3 Mio. € angehoben.

Die Fraktionen erhielten in der 19. Wahlperiode insgesamt 32 Mio. €. Für die 20. Wahlperiode ist eine Steigerung auf fast 39 Mio. € zu erwarten.

Die Höhe und Verteilung der Fraktionsmittel sind das Ergebnis fraktionsübergreifender interner Verhandlungen. Der Maßstab für die Bemessung der Fraktionsmittel wird nicht offengelegt.

Die Fraktionen gaben ihre Fraktionsmittel nicht vollständig aus und führten die Überschüsse ihren Rücklagen zu. Der Rücklagenbestand hat sich während der 19. Wahlperiode verdoppelt: 2017 betrug er 1,1 Mio. €, 2021 waren es 2,3 Mio. €.

Der LRH wiederholt seine Empfehlung, Rücklagen künftig in der Höhe zu begrenzen und mit einer engen Zweckbindung vorzusehen. Bemessung und Höhe der Fraktionsmittel sollten künftig gesetzlich geregelt werden.

#### 16.1 Stellung, Aufgaben und Finanzierung der Fraktionen

Die Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages (MdL) können sich freiwillig zu einer Fraktion zusammenschließen, um arbeitsteilig ihre parlamentarischen Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen. Hierfür übernimmt die Fraktion die koordinierende Funktion.

In Schleswig-Holstein sind Stellung, Aufgaben und Finanzierung der Fraktionen im Fraktionsgesetz,<sup>1</sup> der Landesverfassung<sup>2</sup> und der Geschäftsordnung des Landtages<sup>3</sup> geregelt.

<sup>1</sup> Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 18.12.1994 (GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.1999 (GVOBl. Schl.-H. S. 134).

<sup>2</sup> Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 02.12.2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 344), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.04.2021 (GVOBl. Schl.-H. S. 438).

<sup>3</sup> Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 08.02.1991 (GVOBl. Schl.-H. S. 85), zuletzt geändert durch Geschäftsordnung vom 31.08.2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 802).

§ 3 Fraktionsgesetz definiert die Aufgaben der Fraktionen. Sie

- wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Landtages mit,
- können mit den Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen zusammenarbeiten und
- können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben haben die Fraktionen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen nach § 6 Fraktionsgesetz. Die Geldleistungen setzen sich aus drei Einzelpositionen zusammen,

- einem nach Fraktionsstärke gestaffelten Grundbetrag,
- einem Zuschlag für die Oppositionsfraktionen und
- einem degressiv gestaffelten Betrag je Fraktionsmitglied (Kopfbetrag).

Das Fraktionsgesetz regelt diese Leistungen nur dem Grunde nach. Es enthält weder Parameter zur Bemessung der Geldleistungen noch nennt es konkrete Beträge oder setzt Obergrenzen. Es ist daher dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber überlassen, konkrete Leistungen festzulegen.

Hierzu erarbeiten die Fraktionen jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode einen gemeinsamen Beschlussvorschlag für den Finanzausschuss zur Berechnung und Höhe der Einzelpositionen. Anhand dieses Berechnungsschlüssels werden die Fraktionsmittel für jede Fraktion festgelegt. Er ist Grundlage für die Bereitstellung der Fraktionsmittel im Landeshaushalt.

Durch eine jährliche Steigerungsrate werden die Fraktionsmittel an die laufende Kosten- und Tarifentwicklung angepasst. Diese betrug jährlich 2 % in der 18. Wahlperiode und 2,5 % in der 19. Wahlperiode. Für das Haushaltsjahr 2023 sind es ebenfalls 2,5 %. Über die Höhe der Steigerungsrate berät der Ältestenrat, dem neben dem Landtagspräsidium Vertreterinnen und Vertreter aller im Landtag vertretenen Fraktionen angehören.

## 16.2 **Berechnungsschlüssel für die 19. und 20. Wahlperiode**

Jeweils zu Beginn der Wahlperiode einigten sich die Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN und FDP sowie die Abgeordneten des SSW<sup>1</sup> auf einen Berechnungsschlüssel für die Fraktionsmittel. Für die 19. und 20. Wahlperiode legten sie diese mit Umdruck 19/7 und 20/8 dem Finanzausschuss vor, der sie jeweils ohne Änderung annahm.

---

<sup>1</sup> Die fraktionsübergreifenden Gespräche fanden ohne Beteiligung der AfD-Fraktion statt.

### Berechnungsschlüssel für Fraktionsmittel

Umdruck 19/7 19. Wahlperiode 2017 - 2022		Soll 2022 *	Umdruck 20/8 20. Wahlperiode ab 2022		Soll 2023 **
	T€	T€		T€	T€
<b>Grundbetrag je Fraktion</b>			<b>Grundbetrag je Fraktion</b>		
bis 5 Abgeordnete	300	339,4	bis 5 Abgeordnete	350	358,8
6 bis 20 Abgeordnete	400	452,6	6 bis 20 Abgeordnete	550	563,8
ab 21 Abgeordnete	550	622,3	ab 21 Abgeordnete	650	666,3
<b>Oppositionszuschlag</b>	60	<b>67,9</b>	<b>Oppositionszuschlag</b>	100	102,5
<b>Kopfbetrag</b>			<b>Kopfbetrag</b>		
1. bis 4. Abgeordnete/r	70	79,2	1. bis 5. Abgeordnete/r	100	102,5
5. Abgeordnete/r	50	56,6			
6. bis 8. Abgeordnete/r	50	56,6	6. bis 8. Abgeordnete/r	80	82,0
9. bis 10. Abgeordnete/r	50	56,6	9. bis 15. Abgeordnete/r	60	61,5
11. bis 15. Abgeordnete/r	30	33,9			
16. bis 25. Abgeordnete/r	20	22,6	16. bis 26. Abgeordnete/r	30	30,8
			27. bis 34. Abgeordnete/r	10	10,3

Tabelle 11: Berechnungsschlüssel für Fraktionsmittel

\*Umdruck 19/7 zuzüglich der jährlichen Steigerung von 2,5 %

\*\*Umdruck 20/8 zuzüglich 2,5 % Steigerung

Quelle: LRH

Im Ergebnis liegen sämtliche Einzelpositionen des Berechnungsschlüssels für die 20. Wahlperiode über denen der 19. Wahlperiode, einschließlich Dynamisierung um jährlich 2,5 % (siehe Soll 2022). Die Grundbeträge, der Oppositionszuschlag und die Kopfbeträge steigen in jeder Stufe. Zusätzlich wird die Staffelung für die Kopfbeträge verändert, so dass die Fraktionen für jeweils mehr Abgeordnete höhere Beträge erhalten.

Weder im Umdruck 19/7 noch im Umdruck 20/8 wird erläutert, nach welchen Maßstäben die einzelnen Beträge und Staffellungen festgelegt und aus welchen Gründen sie gegenüber der vorangegangenen Wahlperiode verändert bzw. angehoben wurden. Auch in den Ausschussberatungen fand hierzu keine Erörterung statt. Es ist der Öffentlichkeit deshalb nicht möglich, die politische Entscheidung über Höhe und Verteilung der Fraktionsmittel nachzuvollziehen.

### 16.3 Entwicklung und Verteilung der Fraktionsmittel

Anhand der Berechnungsschlüssel<sup>1</sup> und der Zahl der Fraktionsmitglieder werden für jede Fraktion die ihnen zustehenden Fraktionsmittel festgelegt

<sup>1</sup> Für die 18. bis 20. Legislaturperiode: Umdrucke 18/39, 19/7 und 20/8.

und im Haushalt veranschlagt. Damit wirken sich die Berechnungsschlüssel unmittelbar auf die Höhe der bereitzustellenden Haushaltsmittel aus.

Hinzu kommen Sonderleistungen für die Mitwirkung der Fraktionen an parlamentarischen Untersuchungsausschüssen und die Erstattung einzelner Personalkosten an zwei Fraktionen.<sup>1</sup> Diese zusätzlichen Leistungen sind keine originären Fraktionsmittel und deshalb in den nachstehenden Eckdaten zu den einzelnen Wahlperioden nicht enthalten:

#### **18. Wahlperiode (Juni 2012 bis Mai 2017)**

69 Abgeordnete	
6 Fraktionen	
Fraktionsmittel 2012 (Umdruck 18/39 vom 09.08.2012)	4,9 Mio. €
Fraktionsmittel 2017 (Umdruck 18/39 zzgl. jährlich 2 %)	5,3 Mio. €
Fraktionsmittel Juni 2012 bis Mai 2017	25,2 Mio. €

#### **19. Wahlperiode (Juni 2017 bis Mai 2022)**

73 Abgeordnete	
6 Fraktionen	
Fraktionsmittel 2017 (Umdruck 19/7 vom 27.06.2017)	6,1 Mio. €
Fraktionsmittel 2022 (Umdruck 19/7 zzgl. jährlich 2,5 %)	6,5 Mio. €
Fraktionsmittel Juni 2017 bis Mai 2022	31,8 Mio. €

#### **20. Wahlperiode (Juni 2022 bis voraussichtlich Mai 2027)**

69 Abgeordnete	
5 Fraktionen	
Fraktionsmittel 2022 (Umdruck 20/8 vom 22.06.2022)	7,3 Mio. €
Fraktionsmittel 2023 (Umdruck 20/8 zzgl. 2,5 %)	7,5 Mio. €
Fraktionsmittel Juni 2022 bis Mai 2027	
bei einer jährlichen Steigerung um 2,5 % <sup>2</sup>	38,8 Mio. €

Der 20. Landtag wurde kleiner: Die Zahl der Abgeordneten sank von 73 auf 69, die sich auf 5 Fraktionen verteilen. Zuvor waren jeweils 6 Fraktionen im Landtag vertreten, von denen sich eine im Verlauf der 19. Wahlperiode auflöste. An ihre Stelle traten zwei fraktionslose Abgeordnete und der Zusammenschluss von drei weiteren fraktionslosen Abgeordneten<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Das Land stellt den Fraktionsvorsitzenden jeweils einen Chefwagen mit Fahrerin bzw. Fahrer zur Verfügung. Dies nutzen die Fraktionen von CDU, SPD und FDP. Die Fraktionen von Bündnis 90/Die GRÜNEN und SSW beschäftigen dagegen die Fahrerin bzw. den Fahrer selbst und erhalten hierfür eine pauschale Personalkostenerstattung.

<sup>2</sup> Ausgehend von der für 2023 festgelegten Steigerungsrate.

<sup>3</sup> Vgl. § 10 Fraktionsgesetz zu den Voraussetzungen für Leistungen an einzelne Abgeordnete

Obwohl sich der Landtag verkleinert hat, stiegen die Fraktionsmittel. Mit 7,3 Mio. € sind sie um 2,4 Mio. € höher als zu Beginn der 18. Wahlperiode. Das entspricht einem Zuwachs von 49 % innerhalb von 10 Jahren.

Gegenüber dem Ende der 19. Wahlperiode beträgt das Plus 0,8 Mio. € oder 12,4 %.

Für die einzelnen Fraktionen entwickelten sich die Fraktionsmittel unterschiedlich und zum Teil losgelöst von ihrer Mitgliederzahl. Beispielsweise verloren die Fraktionen von SPD und FDP bei der Wahl zum 20. Landtag über 40 % ihrer Abgeordneten gegenüber der vorangegangenen Wahlperiode. Aufgrund des neuen Berechnungsschlüssel sind ihre finanziellen Einbußen aber erheblich geringer als die Mandatsverluste.

Sie müssen künftig - nur - auf 1,3 % (SPD) bzw. 10,7 % (FDP) ihrer Fraktionsmittel verzichten.

### Berechnung und Verteilung der Fraktionsmittel

Fraktion	MdL*	Grund- betrag	Oppositions- zuschlag	Kopf- betrag	Summe	
		TE	TE	TE	TE	%
<b>CDU</b>						
19. WP 2022**	25	622,3		1.052,2	1.674,5	
20. WP 2022***	34	650,0		1.570,0	2.220,0	
Veränderung	+9				545,5	32,6
<b>SPD</b>						
19. WP 2022**	21	622,3	67,9	961,7	1.651,9	
20. WP 2022***	12	550,0	100,0	980,0	1.630,0	
Veränderung	-9				-21,9	-1,3
<b>Bündnis 90/Die GRÜNEN</b>						
19. WP 2022**	10	452,6		550,0	1.108,8	
20. WP 2022***	14	656,2		1.100,0	1.650,0	
Veränderung	+4				541,2	48,8
<b>FDP</b>						
19. WP 2022**	9	452,6		611,0	1.063,6	
20. WP 2022***	5	350,0	100,0	500,0	950,0	
Veränderung	-4				-113,6	-10,7
<b>SSW</b>						
19. WP 2022**	3	339,4	67,9	237,6	644,9	
20. WP 2022***	4	350,0	100,0	500,0	850,0	
Veränderung	+1				205,1	31,8
<b>Zusammenschluss der Abgeordneten der AfD, fraktionslose Abgeordnete</b>						
19. WP 2022**	5				350,7	
20. WP	0				0	
Veränderung	-5				-350,7	
<b>Landtag gesamt</b>						
19. WP 2022**	73				6.494,5	
20. WP 2022***	69				7.300,0	
Veränderung	-4				805,5	12,4

Tabelle 12: Berechnung und Verteilung der Fraktionsmittel

\* Fraktionsmitglied

\*\* 19. Wahlperiode: Fraktionsmittel 2022 gemäß Umdruck 19/7 zzgl. 2,5 % jährliche Steigerung

\*\*\* 20. Wahlperiode: Fraktionsmittel 2022 gemäß Umdruck 20/8

Quelle: LRH

## 16.4 Entwicklung der Rücklagen aus Fraktionsmitteln

Die Fraktionen gaben ihre Fraktionsmittel nicht immer vollständig aus. Sie führten die nicht verausgabten Fraktionsmittel gemäß § 6 Absatz 6 Fraktionsgesetz ihren eigenen Rücklagen zu.

In der nachstehenden Grafik werden die Fraktionsmittel und Rücklagen der aktuell im Landtag vertretenen Fraktionen gegenübergestellt.

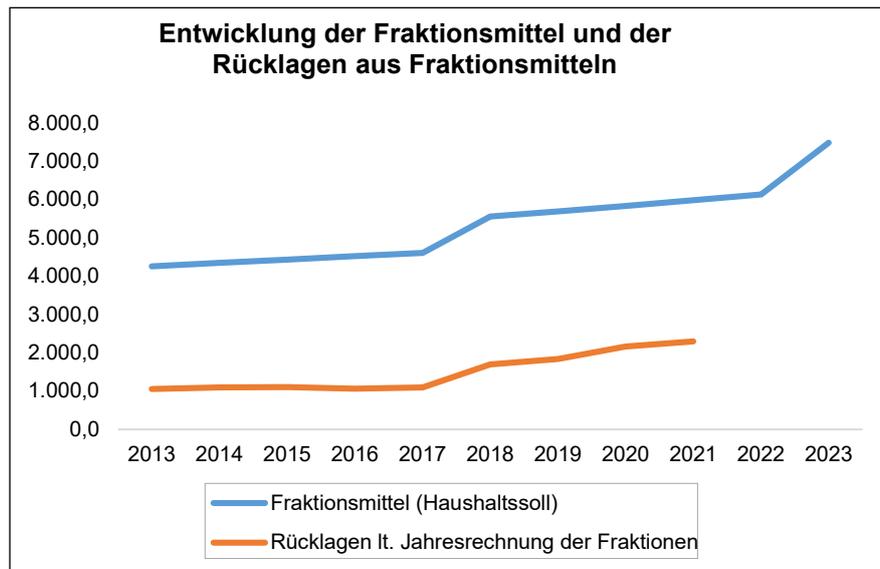


Abbildung 15: Entwicklung der Fraktionsmittel und Rücklagen aus Fraktionsmitteln  
Quelle: LRH

Der Rücklagenbestand stagnierte bis 2017 bei 1 Mio. €. Seit Beginn der 19. Wahlperiode stieg er kontinuierlich an. 2021 wiesen die Fraktionen mit 2,3 Mio. € einen mehr als doppelt so hohen Rücklagenbestand aus wie noch 2017. Zu dieser Entwicklung trugen alle Fraktionen bei.

### Rücklagen pro Fraktion

Fraktion	2017	2021	Steigerung 2017 bis 2021	
	T€	T€	T€	%
<b>CDU</b>	146	629	483	331
<b>SPD</b>	408	769	361	88
<b>Bündnis 90/Die GRÜNEN</b>	270	447	177	66
<b>FDP</b>	131	258	127	97
<b>SSW</b>	142	193	51	36
<b>Gesamt</b>	<b>1.097</b>	<b>2.296</b>	<b>1.199</b>	<b>109</b>

Tabelle 13: Rücklagen pro Fraktion

Quelle: LRH auf Basis der Rechnungslegungen/Jahresrechnungen der Fraktionen

## 16.5 Fazit

Das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip aus Artikel 20 Grundgesetz verlangt, dass der gesamte Willensbildungsprozess nachvollziehbar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird.<sup>1</sup>

Weder in den Beratungsunterlagen noch in den Ausschusssitzungen werden die Kriterien für die Festlegung der Beträge und Staffellungen im Berechnungsschlüssel erläutert. Gleiches gilt für die jeweils vom Ältestenrat festgelegten prozentualen Steigerungsraten und zusätzliche Leistungen für parlamentarische Untersuchungsausschüsse.

Der LRH hat mehrfach kritisiert,<sup>2</sup> dass die Fraktionsmittel nur auf Grundlage eines interfraktionell ausgehandelten Berechnungsschlüssels angehoben werden und die Fraktionen den Bedarf oder die Angemessenheit ihrer Finanzausstattung nicht nachweisen. Daraufhin hat der Landtag am 12.12.2018 beschlossen: „Die Höhe der Fraktionsmittel muss stets mit den politischen Aufgaben und dem verantwortungsbewussten Umgang mit Steuergeldern im Einklang stehen.“<sup>3</sup>

Erstmals wird im Haushaltsentwurf 2023 der Umdruck 20/8 und damit der Berechnungsschlüssel für die Fraktionsmittel mit aufgenommen. Aber dies ermöglicht der Öffentlichkeit nur, die Höhe und Zusammensetzung der Haushaltsansätze rechnerisch nachzuvollziehen. Die Kriterien, die die Fraktionen für die Veränderung der einzelnen Positionen im Berechnungsschlüssel herangezogen haben, werden nicht offengelegt. Der Bedarf für einen neuen Berechnungsschlüssel und der daraus resultierenden Anhebung der Fraktionsmittel wird nicht nachgewiesen. Die politische Willensbildung zur Finanzausstattung der Fraktionen ist weiterhin nicht transparent.

Rücklagen können nur gebildet werden, wenn die zur Verfügung gestellten Geldmittel den tatsächlichen Bedarf übersteigen. Die gestiegenen Rücklagen aller Fraktionen erlauben deshalb den Rückschluss, dass die Finanzausstattung der Fraktionen bereits in der vorangegangenen Wahlperiode mehr als auskömmlich bemessen war.

<sup>1</sup> BVerfGE 40, 296, 327; zur daraus abgeleiteten Debatte über das Verfahren der Festlegung der Fraktionsmittel vgl. Hölscheidt, Parlamentsfraktionen, S. 589 ff.; Schneider, Finanzierung der Parlamentsfraktionen, S. 137 ff

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 8.1, Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 8.2 und Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 12.2.

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 19/1074 und Plenarprotokoll 19/44 vom 12.12.2018 S. 3253-3313 Beschluss: Kenntnisnahme der Landtagsdrucksache 19/366 und Annahme der Landtagsdrucksache 19/1074 (einstimmig).

Nach § 7 Absatz 1 LHO<sup>1</sup> sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Haushaltsmittel sind auf den zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendigen Umfang zu beschränken. Hiervon sind Entscheidungen des Landtags in eigener Sache nicht ausgenommen. Dennoch haben es die Fraktionen versäumt, das Erfordernis und die Angemessenheit höherer Fraktionsmittel offenzulegen, indem sie ihren Personal- und Finanzbedarf aufzeigten. Dies wäre aufgrund der bislang auskömmlichen Fraktionsfinanzierung geboten gewesen, um eine Überfinanzierung der Fraktionen auszuschließen.

Der LRH wiederholt seine Empfehlung<sup>2</sup>, Rücklagen künftig in der Höhe zu begrenzen und mit einer engen Zweckbindung vorzusehen. Bemessung und Höhe der Fraktionsmittel sollten künftig gesetzlich geregelt werden. Auf diese Weise kann der Landtag die gegenüber der Öffentlichkeit gebotene Transparenz bei der Festlegung herstellen. In der zugehörigen Gesetzesbegründung könnten für jedermann nachvollziehbar die Grundsätze und Maßstäbe für die Bemessung der Fraktionsmittel dargelegt werden.

Die **Fraktionen** führen gemeinsam aus, dass sie nach § 6 Absatz 2 Satz 2 Fraktionsgesetz nicht verpflichtet seien, die Geldleistungen nach Parametern mit konkreten Beträgen oder Obergrenzen festzulegen.

Der **LRH** stellt fest: Das trifft zwar zu, der Berechnungsschlüssel dient aber gleichzeitig als Grundlage für das Ermitteln und Bereitstellen der erforderlichen Haushaltsmittel. Gemäß § 7 Abs. 1 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen. Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Daher wird von jedem Ressort gefordert, einen höheren Finanzbedarf zu erläutern und die Notwendigkeit zu begründen. Hiervon sollte sich der Haushaltsgesetzgeber bei Entscheidungen in eigener Sache nicht ausnehmen.

Die **Fraktionen** begründen ihren Bedarf an höheren Fraktionsmitteln u. a. mit der zunehmenden Digitalisierung und der Ergänzung von hybriden Formaten, die kostspielig seien. Zudem würden Reisen und Veranstaltungen, die während der Corona-Pandemie ausfielen, wieder aufgegriffen und teilweise nachgeholt werden. Die Kosten für die Durchführung dieser

---

<sup>1</sup> Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 25.02.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 201

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 11.9., Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 8.1.3, Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 8.1.

Veranstaltungen und Reisen seien infolge der andauernden Inflation erheblich gestiegen.

Dazu entgegnet der **LRH**: Die Kosten für die während der Corona-Pandemie ausgefallenen Reisen, Bewirtungen, Veranstaltungen usw. wurden eingespart und - wie es die Fraktionen in ihrer Stellungnahme selbst ausführen - den Rücklagen aus Fraktionsmitteln zugeführt. Sie stehen damit für die jetzt anstehenden Reisen und Veranstaltungen zur Verfügung. Die Einsparungen infolge der Corona-Pandemie haben zur Verdoppelung des Rücklagenbestandes beigetragen, sind aber nicht allein ursächlich. Die Rücklagen aus Fraktionsmitteln stiegen bereits 2018 mit Beginn der 19. Wahlperiode und Anhebung der Fraktionsmittel an (siehe Grafik in Tz. 16.4), während die mit der Corona-Pandemie verbundenen Einschränkungen erst im März 2020 einsetzten.

Die **Fraktionen** halten Rücklagen für notwendig, um sich ändernde Bedarfe zu decken. Insbesondere bei Personalausgaben müssten sie kurzfristig auf Rücklagen zurückgreifen können, um personelle Veränderungen opportun und unverzüglich umsetzen zu können. Auch für größere Anschaffungen seien freie Finanzmittel unabdingbar.

Der **LRH** lehnt die Bildung von Rücklagen nicht grundsätzlich ab. Er plädiert allerdings dafür, die Bildung und den Umgang mit Rücklagen abstrakt-generell zu regeln. Den vorgetragenen Argumenten steht weder eine Zweckbindung noch eine Begrenzung in der Höhe entgegen, wie es in 12 Bundesländern bereits praktiziert wird.

## **Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur**

### **17. Untere Schulaufsicht**

**Der LRH hat organisatorische Mängel bei der unteren Schulaufsicht festgestellt: Der Personaleinsatz ist teilweise unwirtschaftlich. Die Qualitäts- und Schulentwicklung kommt zu kurz.**

**Eine gleichmäßige und auskömmliche Personalausstattung der Schulämter wird durch die kleinteilige Struktur der unteren Schulaufsicht erschwert. So liegt die Bandbreite der je Schulrat zu betreuenden Schulen zwischen 16 und 33,5.**

**Beabsichtigt ist, die Schulaufsicht weiter zu stärken. Aber durch mehr Stellen für die untere Schulaufsicht werden die festgestellten Defizite nicht behoben. Für eine ausgewogenere Verteilung des Personals müssten kreisübergreifende Schulämter eingerichtet werden.**

#### **17.1 Prüfungsgegenstand**

Es gibt zwei Ebenen der Schulaufsicht. Das Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Bildungsministerium) ist die oberste Schulaufsichtsbehörde. Es nimmt die Aufgaben der Beratung und Aufsicht hinsichtlich der Gymnasien und Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe wahr. Für Grundschulen, Förderzentren und Gemeinschaftsschulen ohne Oberstufe sind die Schulämter der Kreise und kreisfreien Städte als untere Schulaufsicht zuständig. Die dort für die Schulaufsicht zuständigen Schulräte sind Landesbeamte.

Der Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode (2022 bis 2027)<sup>1</sup> sieht vor, dass die untere Schulaufsicht gestärkt werden soll.

#### **17.2 Beträchtliche Aufgabenvielfalt**

Die Schulaufsicht umfasst die Beratung der Schulen, insbesondere der Lehrkräfte, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, die Fachaufsicht über Erziehung und Unterricht sowie die Dienstaufsicht über die Schulen. Zu den vom Bildungsministerium formulierten Kernaufgaben gehören u. a. die

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2022-2027) zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Schleswig-Holstein und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Schleswig-Holstein; [https://www.politische-bildung.sh/images/koav2017\\_-\\_2022.pdf](https://www.politische-bildung.sh/images/koav2017_-_2022.pdf).

Beratung und Begleitung von Schulleitern in den Handlungsfeldern Unterrichtsentwicklung, Organisationsentwicklung und Qualitätsentwicklung sowie die Personalauswahl/-führung und -entwicklung.

Bedeutsam ist das Konflikt- und Beschwerdemanagement geworden. Auch die Personalgewinnung und -verwaltung nimmt größere Zeitanteile ein.

Aktuell soll die untere Schulaufsicht zudem eine zentrale Rolle bei dem Umgang mit den Ergebnissen der Studie des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen zu den Lernleistungen der Schüler übernehmen.<sup>1</sup>

Insgesamt ist die Aufgabenvielfalt der Schulaufsicht beträchtlich.

### 17.3 **Keine einheitliche Personalbemessung**

In 7 Kreisen und 2 kreisfreien Städten verfügten die Schulämter im Schuljahr 2021/22 über jeweils 2 Schulräte; in den anderen Kreisen (Dithmarschen, Plön, Steinburg und Herzogtum Lauenburg) und kreisfreien Städten (Flensburg und Neumünster) war jeweils nur ein Schulrat tätig. 2022 haben die Kreise Dithmarschen, Steinburg und Herzogtum Lauenburg je eine zusätzliche Schulaufsichtsstelle erhalten.

Die Zahl der kommunalen Mitarbeiter in den Schulämtern variiert zwischen 3 bis 7 Personen. Es gibt keine (einheitliche) Bemessungsgrundlage für die Zahl der Stunden/Stellenanteile, da die Kreise und kreisfreien Städte eigenverantwortlich darüber entscheiden.

### 17.4 **Steigende Arbeitsbelastung bei ungleicher Verteilung**

In den Schulämtern sind aktuell maximal 2 Schulräte tätig. Ist es nur ein Schulrat, muss dieser nahezu alle Themen bearbeiten; eine fachliche Schwerpunktbildung bzw. Spezialisierung (z.B. Inklusion, Migration, Fortbildung) ist kaum möglich.

Zur Arbeitsbelastung haben die Schulräte zudem angegeben, dass die zu bewältigende Arbeitsmenge im Zuge der aktuellen Flüchtlingskrise sowie der Corona-Pandemie deutlich angestiegen ist. Dies führt dazu, dass sie nicht alle Handlungsfelder gleichermaßen bedienen (können) und Prioritäten setzen müssen. In einigen Kreisen müssen regelmäßige Schulbesuche aus Zeitgründen entfallen. Die Qualitäts- und Schulentwicklung kommt zu

---

<sup>1</sup> Siehe Niederschrift zur 4. Sitzung des Bildungsausschusses (20. Wahlperiode) am 10.11.2022, S. 5 ff.

kurz - auch durch den Wegfall der früheren externen Evaluation der Schulen durch das Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (IQSH).

Dabei hängt die Arbeitsbelastung grundsätzlich nicht nur von der Menge der unterschiedlichen Aufgaben ab, sondern auch von der Zahl der Schulen und Lehrkräfte, die durch den Schulrat zu betreuen sind.

Im Schuljahr 2021/22 reichte die Bandbreite der je Schulrat betreuten

- Lehrkräfte von 450 (Flensburg) bis zu 1.150 (Herzogtum Lauenburg),
- Schulen von 16 (Flensburg sowie Neumünster) bis zu 37 (Herzogtum Lauenburg).

Aufgrund der Betreuungsrelation war das Bildungsministerium zu dem Ergebnis gekommen, dass 3 Kreise (u. a. Herzogtum Lauenburg) unterbesetzt sind, weshalb diese ab 2022 jeweils eine zusätzliche Stelle erhalten haben.

Nunmehr reicht die Bandbreite der je Schulrat betreuten

- Lehrkräfte von 326 (Steinburg) bis zu 905,5 (Pinneberg),
- Schulen von 16 (Flensburg sowie Neumünster) bis zu 33,5 (Pinneberg).

Die Unterschiede bei der Betreuungsrelation bleiben also sehr groß. So haben die Schulräte des Kreises Pinneberg mehr als doppelt so viele Schulen zu betreuen wie diejenigen in Flensburg bzw. Neumünster.

Der LRH führt dies auf die kleinteilige Struktur der Schulaufsichtsbehörden zurück. Diese erschwert eine gleichmäßige und belastungsgerechte Aufgabenverteilung erheblich. Weitere zusätzliche Stellen für die untere Schulaufsicht (siehe Tz. 17.1) lösen dieses Problem nicht.

Die Struktur der unteren Schulaufsicht in Schleswig-Holstein ist zwar nicht ohnegleichen im Bundesgebiet. Auch in Bayern und Nordrhein-Westfalen ist die Zahl der Schulämter identisch mit der Zahl der jeweiligen Kreise und kreisfreien Städte. Dass die Aufsicht aber auch anders strukturiert werden kann, zeigt u. a. Rheinland-Pfalz. Dort kommen auf 36 Kreise bzw. kreisfreie Städte lediglich 3 Schulämter.

Nach Auffassung des **Bildungsministeriums** haben alle Kreise eine ausreichende Ressource. Allenfalls in den Kreisen Pinneberg, Segeberg und Rendsburg-Eckernförde werde bedingt durch die Kreisflächen und die erwartungswidrig gestiegenen Schülerzahlen eine Erhöhung der personellen Ressource angedacht.

Diese würde zwar punktuell zu einer Verbesserung führen. Jedoch läge die Anzahl der zu betreuenden Schulen immer noch zwischen 16 und 31 je Schulrat.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen.

## 17.5 Regionalisierung Schulaufsicht

Bereits 1997/1998 hatte das Bildungsministerium den Vorschlag einer „Regionalisierung der Schulaufsicht“ für die allgemeinbildenden Schulen erarbeitet. Danach sollte die untere Schulaufsicht auf 5 Standorte (regionale Schulämter als staatliche Mittelbehörde) konzentriert werden. Diese Planung, die auf erheblichen Widerstand der kommunalen Ebene getroffen war, ist jedoch nicht weiter verfolgt worden.

Ungeachtet der früheren Widerstände ist mit der Schulgesetzänderung 2014 in § 130 Abs. 4 Schulgesetz<sup>1</sup> die Möglichkeit geschaffen worden, kreisübergreifende Schulämter zu errichten. Dies setzt allerdings die Zustimmung der beteiligten Kreise oder kreisfreien Städte voraus. Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat das Bildungsministerium bisher keinen Gebrauch gemacht.

Stattdessen hat das Bildungsministerium seit 2021 Regionalkonferenzen als ständiges Gremium zur Entwicklung von 4 Regionen gebildet. Ziel: Gegenseitige Entlastung bei übergreifenden Themen wie Deutsch als Zweitsprache (DaZ), Berufsorientierung, Personalausstattung und -zuweisung.

Zumindest sollten diesbezüglich eine weitergehende Zusammenarbeit und auch die Übertragung ausgewählter fachbezogener Aufgaben auf einzelne Schulämter geprüft werden. Hierbei sollte das Bildungsministerium zukünftig zielgerichtet steuern, um fachliche Expertisen kreisübergreifend systematisch einsetzen zu können.

Das **Bildungsministerium** führt hierzu an, dass es die Regionalkonferenzen bereits 2022 aufgefordert habe, mögliche Effizienzsteigerungen zu prüfen und ggf. entsprechende Absprachen zu treffen. Durch die regionalen Unterschiede in den Kreisen und kreisfreien Städten sei dies bisher erschwert worden. Mit dem Prozess der Erstellung von standardisierten Geschäftsvorgängen werde es nun besser gelingen können.

---

<sup>1</sup> Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. 2007, S. 39, 276, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22.03.2023, GVOBl. Schl.-H. 2023, S. 156

Bei den Personalauswahlverfahren habe das Bildungsministerium bereits entsprechend nachgesteuert. Bei Neuausschreibungen würde nunmehr mit Blick auf die unterschiedlichen Handlungsbereiche die (fachlich) benötigte Personalressource angesprochen.

#### 17.6 **Außendarstellung mit Luft nach oben**

Die untere Schulaufsicht und ihre Zuständigkeiten finden sich auf der Internetseite des Bildungsministeriums. Kontaktdaten wie Name, Anschrift, Telefon und E-Mail mit einheitlicher Landeskennung sind ausgewiesen.

Die Kreise und kreisfreien Städte präsentieren den Bereich untere Schulaufsicht dagegen sehr unterschiedlich auf ihren Homepages. Aufgaben der Schulaufsicht bzw. Ansprechpartner (Name des Schulrats) sind nicht immer abgebildet.

Im Sinne eines bürgernahen Beschwerdemanagements (siehe Tz. 17.2) wäre eine einheitliche Außendarstellung mit bestimmten Mindeststandards von Vorteil.

Das **Bildungsministerium** teilt mit, dass es die Schulämter nunmehr aufgefordert habe, ihre Internetauftritte zu überprüfen. In einer gemeinsamen Arbeitseinheit solle zudem ein gemeinsamer Standard entwickelt werden.

#### 17.7 **Besoldung - eine ausdrückliche gesetzliche Regelung ist entfallen**

Durch Gesetz zur Verbesserung der Besoldungsstruktur sollte 2020 eine Anhebung des Amtes der Schulräte von A 15 Z auf A 16 erfolgen. Eine ausdrückliche Regelung zur Besoldung der unteren Schulaufsicht fehlt jedoch im Gesetz. Die Amtsbezeichnung „Schulrat“ ist ersatzlos gestrichen worden.<sup>1</sup>

Das Bildungsministerium hat daher Dienstpostenbewertungen vorgenommen, um für die Schulräte eine Besoldungsgruppe festzulegen.

Die sich daraus ergebende Besoldung der unteren Schulaufsicht nach A 16 ist vor allem mit der Anzahl der Schulen und Lehrkräfte begründet worden.

In den meisten Ländern werden vergleichbare Beamte überwiegend nach A 15 besoldet. Anderes gilt für Thüringen, wo sie überwiegend in A 14

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Verbesserung der Besoldungsstruktur und zur Einführung des Altersgeldes nach versorgungsrechtlichen Vorschriften vom 08.09.2020, GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 516 ff. (518).

eingestuft werden, sowie für Hamburg und Rheinland-Pfalz mit einer Besoldung zumeist nach A 16. Dabei ist die Besoldung der Schulaufsicht je nach Bundesland mehr oder weniger aufgefächert (A 13 bis A 16 Z für Leitungsfunktionen). Nur in Schleswig-Holstein sind alle Stellen der Besoldungsgruppe A 16 zugeordnet.

Das **Bildungsministerium** begründet die Besoldung der Schulräte nach der Besoldungsgruppe A 16 mit ihrer herausgehobenen Führungsverantwortung. Diese seien als Ministerialräte Mitarbeiter des Ministeriums und würden zugleich nach § 130 Schulgesetz mit dem Landrat das Schulamt bilden. Insofern nähmen sie eine doppelte Funktion wahr.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Schulräte im Ländervergleich hoch besoldet sind. Zumindest sollte zur Klarstellung in der Besoldungsordnung eine entsprechende Amtsbezeichnung für die Funktionsträger im Schulamt festgelegt werden.

#### 17.8 **Empfehlungen**

Der LRH empfiehlt, kreisübergreifende Schulämter einzurichten oder zumindest im Rahmen der eingerichteten Regionalkonferenzen eine weitergehende kreisübergreifende Zusammenarbeit und Übertragung von speziellen Aufgaben auf einzelne Schulämter vorzunehmen. Bei der Personalauswahl ist zukünftig zielgerichtet zu steuern, um fachliche Expertisen systematisch in den Regionen einsetzen zu können. Die Außendarstellung der Schulämter als untere Landesbehörden, insbesondere die Darstellung ihrer Erreichbarkeit und Zuständigkeiten, ist zu standardisieren.

Das **Bildungsministerium** hat die entsprechende Umsetzung der Empfehlungen zugesagt.

## 18. Schulpsychologischer Dienst - Angebote ausbaufähig

Das Land gibt jährlich 3 Mio. € für 33 Schulpsychologen aus, ohne dass das Bildungsministerium eine klare Zielsetzung für ihre Aufgabenwahrnehmung formuliert hat.

Organisatorische Mängel und Defizite in der Steuerung beeinträchtigen Wirtschaftlichkeit und Qualität des schulpsychologischen Dienstes.

Über das Sofortprogramm zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen bei psychosozialen Folgen von Pandemie und Krisen werden befristet 15 Stellen zusätzlich bereitgestellt. Kosten: Weitere 2,4 Mio. €. Die neuen Schulpsychologen sollen zusätzliche Sprechstunden an Schulen anbieten. Innerhalb dieses kurzen Zeitraums - bei zögerlichen Stellenbesetzungsverfahren und noch unklarer Organisation - können Wirksamkeit und Zielerreichung nicht festgestellt werden.

### 18.1 Zielsetzung des schulpsychologischen Dienstes unklar

Aufgabe des schulpsychologischen Dienstes ist es, bei Schulschwierigkeiten zu helfen und Schulen und Schulaufsichtsbehörden bei psychologischen Fragen zu unterstützen<sup>1</sup> und beratend tätig zu sein. Eine Beratung kann zum Beispiel von Schulleitungen, Lehrkräften, Schülern, Eltern oder Schulsozialarbeitern in Anspruch genommen werden. Ein landesweites Konzept<sup>2</sup> beschreibt die Tätigkeitsfelder, Rahmenbedingungen, Arbeitsprinzipien und Standards des schulpsychologischen Dienstes. Klare und überprüfbare Ziele enthält das Konzept nicht.

### 18.2 Organisation und Struktur weitgehend sachgemäß

Es gibt für den schulpsychologischen Dienst 32 Planstellen.<sup>3</sup> Eine der Stellen befindet sich im Bildungsministerium. Dort liegt die Dienst- und Fachaufsicht.

Die Zuständigkeit des schulpsychologischen Dienstes bezieht sich auf die allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren, für die berufsbildenden Schulen<sup>1</sup> nur auf Unterstützung in schulischen Krisenfällen.

<sup>1</sup> § 132 Abs. 1 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24. Januar 2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.11.2022, GVOBl. Schl.-H., S. 940.

<sup>2</sup> Konzept des schulpsychologischen Dienstes Schleswig-Holstein, Stand Juli 2017.

<sup>3</sup> Da nicht alle Schulpsychologen in Vollzeit arbeiten, sind diese Stellen mit 33 Personen besetzt.

Träger der 15 schulpsychologischen Beratungsstellen sind die Kreise und kreisfreien Städte. Sie finanzieren das Verwaltungspersonal, stellen die sächliche Ausstattung und die Räumlichkeiten.

In Anlehnung an die Schülerzahl der allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren des jeweiligen Kreises bzw. der jeweiligen kreisfreien Stadt werden 1 bis 3 Schulpsychologen auf die Beratungsstellen verteilt.

Die 33 Schulpsychologen bilden 4 Regionalgruppen, die sich monatlich treffen, um Aufträge des Bildungsministeriums zu bearbeiten und sich fachlich auszutauschen. Die Koordinatoren der Gruppen treffen sich regelmäßig mit der Fachaufsicht. Der gegenseitige Austausch soll der Qualitätssicherung dienen. Die gezielte Behandlung fachlicher Themen in den Regionalgruppensitzungen kommt allerdings zu kurz.

Die dezentrale Struktur des schulpsychologischen Dienstes ist sachgerecht. Die Arbeit der Regionalgruppen muss jedoch stärker durch das Bildungsministerium gesteuert werden und der Fokus muss auf der Qualitätsentwicklung liegen.

### 18.3 **Stärkung des schulpsychologischen Dienstes - Umsetzung unwirtschaftlich und nicht vielversprechend**

Über das Sofortprogramm zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen bei psychosozialen Folgen von Pandemie und Krisen wurden 15 zusätzliche Stellen<sup>2</sup> für den schulpsychologischen Dienst eingerichtet, je eine pro Kreis und kreisfreie Stadt. Die Stellen sind zunächst befristet bis zum 31.12.2024. Im Rahmen des bestehenden Konzepts wird das Ziel verfolgt, mehr Beratungsangebote zu ermöglichen und zusätzliche Sprechstunden an Schulen anzubieten.

Für das Land entstehen durch die neuen Schulpsychologen Kosten von 2,4 Mio. € für 2 Jahre, sofern die Stellen alle besetzt werden können. Die zusätzlichen Mittel sollen auch aus kreditfinanzierten Rücklagen entnommen werden.

Angesichts der zögerlichen Besetzung der Stellen,<sup>3</sup> der noch teilweise ungeklärten Organisation des Einsatzes der neuen Mitarbeiter an den Schulen und der Einarbeitungsphase ist die Maßnahme weder effizient

---

<sup>1</sup> Die berufsbildenden Schulen haben seit 2019/20 eigene Psychologen an den Schulen. Landesweit stehen hierfür 16 Planstellen zur Verfügung.

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 19/3817 (neu), S. 1.

<sup>3</sup> Stand am 25.01.2023: Voraussichtlich 4 Stellen können im März / April 2023 besetzt werden. Die offenen 11 Stellen wurden mit Bewerbungsschluss 03.02.2023 erneut ausgeschrieben.

noch wirtschaftlich. Innerhalb des kurzen verbleibenden Zeitraums können Wirksamkeit und Zielerreichung nicht festgestellt werden. Der LRH schlägt daher vor, die Befristung um zwei Jahre zu verlängern und das Sofortprogramm zu evaluieren.

Für die Verteilung der 15 neuen Stellen wurde kein sachgerechter, bedarfsorientierter Verteilungsschlüssel herangezogen.

Das **Bildungsministerium** hat zugesagt, das Sofortprogramm zu evaluieren und zu prüfen, inwiefern ein langfristiger und belegbarer Bedarf besteht. Des Weiteren verweist es auf den Landtagsbeschluss,<sup>1</sup> der diese Verteilung vorsieht.

Der **LRH** bleibt bei der Feststellung, dass ein bedarfsorientierter Verteilungsschlüssel erforderlich ist.

#### 18.4 **Tätigkeitsfelder und Aufgabenwahrnehmung - schulpsychologische Versorgung regional unausgewogen**

##### 18.4.1 **Vielfalt der Tätigkeitsfelder**

Die Tätigkeit der Schulpsychologen gliedert sich in folgende Bereiche auf:

- schulpsychologische Beratung aller am Schulleben Beteiligten (einschließlich Schüler) bei allen schulbezogenen Problemen
- Supervision und Coaching für in der Schule Tätige
- Unterstützung von Schulen in der Krisennachsorge
- Lehrkräftefortbildung
- Netzwerkarbeit
- Kooperation mit dem Träger des Dienstes sowie der unteren Schulaufsicht
- Mitarbeit in dienstlichen oder fachlichen Arbeitsgruppen auf Landesebene
- psychologische Stellungnahmen auf der Grundlage von § 27 Schulgesetz und der entsprechenden Rechtsgrundlage
- Bürotätigkeiten und Verwaltungsaufgaben.

Der Bereich Bürotätigkeiten und Verwaltungsaufgaben hat zugenommen.

Die Kernaufgabe schulpsychologische Beratung findet nur zu etwa einem Drittel statt und ist ausbaufähig.

---

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 19/3817 (neu).

Verbessert und institutionalisiert werden muss die Zusammenarbeit mit der unteren Schulaufsicht.

Das **Bildungsministerium** führt hierzu an, dass die Tätigkeitsfelder schulpsychologische Beratung, Supervision und Coaching, Lehrkräftefortbildung und Unterstützung der Schulen in der Krisennachsorge grundsätzlich gleichwertig seien.

Der **LRH** verweist auf die durch das Bildungsministerium vorgelegte Dienstpostenbewertung für die Schulpsychologen, die eine unterschiedliche Gewichtung der oben genannten Tätigkeitsfelder vorsieht.

Das **Bildungsministerium** hat angekündigt, die Schulpsychologen sowie die untere Schulaufsicht auf die im Konzept verankerte Selbstverpflichtung zur Zusammenarbeit hinzuweisen.

#### 18.4.2 **Datenlage nicht aussagekräftig**

Das Bildungsministerium führt jährlich eine Statistik, aus der die Anmelde- bzw. Fallzahlen pro Beratungsstelle hervorgehen. Aus den Daten geht nicht hervor, ob und in welcher Intensität und Qualität die Aufgaben wahrgenommen werden. Im Schuljahr 2020/21 gab es landesweit 2.198 Anmeldungen von Ratsuchenden. Die Anmeldezahlen differieren erheblich zwischen den einzelnen Beratungsstellen.

In den letzten Jahren sind die Fallzahlen trotz der pandemiebedingten Auswirkungen auf Schule insgesamt rückläufig.

#### 18.4.3 **Betreuungsrelationen und schulpsychologische Versorgung nicht ausgewogen**

Der sukzessive Stellenausbau des schulpsychologischen Dienstes seit 2013 hat zu einer quantitativen Verbesserung der schulpsychologischen Versorgung geführt.

Die Betreuungsrelationen (Schüler pro Planstelle) der Beratungsstellen unterscheiden sich aber erheblich: So liegt beispielsweise in Dithmarschen die durchschnittliche Betreuungsrelation bei 7.213 Schülern und in Pinneberg bei 10.681 Schülern.

Eine gleichmäßige und belastungsgerechte Aufgabenverteilung für die Schulpsychologen liegt somit nicht vor.

### 18.5 **Beratungslehrkräfte - wertvolle und verloren gegangene Ressource**

Beratungslehrer stellen ein niedrighschwelliges Angebot direkt an Schulen dar. Sie sind häufig erste Anlaufstelle, wenn Schüler Probleme haben. Die Beratungslehrausbildung wurde 1994 von der Landesregierung eingestellt. Damals gründete sich der BeratungslehrerInnenverband Schleswig-Holstein e. V. Über diesen können sich engagierte Lehrkräfte auf eigene Initiative und auf eigene Kosten zum Beratungslehrer ausbilden lassen. Da sie nicht mehr wie früher im Auftrag des Bildungsministeriums tätig sind, gibt es keine umfassende Kenntnis über die Einsatzorte und Tätigkeiten der Beratungslehrer.

Infolgedessen existiert keine gezielte Zusammenarbeit zwischen ihnen und dem schulpsychologischen Dienst. Wertvolle Ressourcen werden nicht übergreifend und systematisch genutzt, sondern bleiben dem Engagement einzelner Lehrkräfte und Schulen überlassen.

Die Wiedereinführung des Beratungslehrersystems könnte eine nachhaltige und wirksame Alternative zum Stellenausbau des schulpsychologischen Dienstes darstellen und dessen Angebote ergänzen.

Das **Bildungsministerium** wird die Einbeziehung und weitere Qualifizierung der Beratungslehrkräfte unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Lehrkräfteversorgung sowie die etablierten Unterstützungssysteme an den Schulen prüfen.

### 18.6 **Mängel in der Aufgabenwahrnehmung und Steuerung**

Die Ausübung übergeordneter Tätigkeiten, wie beispielsweise Lehrkräftefortbildung, Prävention, Teilnahme an Sitzungen usw. nimmt einen zu großen Anteil in der Aufgabenwahrnehmung der Schulpsychologen ein. Dies geht zu Lasten der Einzelfallberatung.

Regelhafte offene Sprechstunden an Schulen, vor allem für Schüler und deren Eltern, werden von mehr als der Hälfte der Beratungsstellen nicht angeboten. Sprechstunden an Schulen sollen durch die 15 neuen Schulpsychologen gewährleistet werden. Warum hierfür das vorhandene Personal nicht ausdrücklich einbezogen wird, bleibt offen.

Nach Auffassung des **Bildungsministeriums** sind die Einzelfallberatung und die Ausübung übergeordneter Tätigkeitsfelder grundsätzlich gleichberechtigt. Sprechstunden für Schüler könnten nur bei zusätzlichen Kapazitäten angeboten werden.

Der **LRH** bleibt bei der Feststellung, dass die Einzelfallberatung einen größeren Raum einnehmen soll. Hierfür müssen sowohl die bisherigen als auch die neuen Schulpsychologen einbezogen werden.

Der Verteilungsschlüssel für den Einsatz der vorhandenen und neuen Schulpsychologen wurde nicht bedarfsorientiert weiterentwickelt. Er bezieht sich ausschließlich auf Schülerzahlen, andere standortspezifische Parameter fließen nicht ein.

Die Steuerung des schulpsychologischen Dienstes durch das Bildungsministerium ist nicht ausreichend. Es fehlen einheitliche Zielvorgaben, ein geeigneter Verteilungsschlüssel und eine Führung der Regionalgruppen.

#### 18.7 **Außendarstellung unbefriedigend**

Der schulpsychologische Dienst muss für alle Ratsuchenden, insbesondere für Eltern und Schüler, sichtbar und leicht erreichbar sein.

Die Kreise und kreisfreien Städte präsentieren ihn sehr unterschiedlich auf ihren Internetseiten.

Im Sinne einer leichten Auffindbarkeit und unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit wäre eine einheitlichere Außendarstellung mit bestimmten Mindeststandards von Vorteil. Diese sollten vom Bildungsministerium erarbeitet und vorgegeben werden.

#### 18.8 **Fazit und Empfehlungen**

Den Bedarf für einen schulpsychologischen Dienst einschließlich seiner landesweiten Konzeption und das Angebot zusätzlicher Sprechstunden stellt der LRH nicht in Frage.

Struktur und dezentrale Organisation des schulpsychologischen Dienstes sind sachgemäß. Als problematisch und unwirtschaftlich erweisen sich die Regionalgruppensitzungen. Das Bildungsministerium ist gefordert, steuernd einzugreifen und die Regionalgruppen als Instrument der Qualitätssicherung zu nutzen.

Vor einem stellenmäßigen Ausbau des schulpsychologischen Dienstes sind wirtschaftlichere Alternativen durch das Bildungsministerium zu prüfen. Eine nachhaltig umsetzbare Alternative wäre die Wiedereinführung des Beratungslehrersystems (vgl. Tz. 18.5).

Das Bildungsministerium muss seine Steuerungsverantwortung stärker wahrnehmen, um die Wirtschaftlichkeit des schulpsychologischen Dienstes zu erhöhen, seine Qualität sicherzustellen und die Kernaufgabe schulpsychologische Beratung intensiver zu gestalten.

Hierzu gehört im Einzelnen:

- das Konzept aus 2017 hinsichtlich Zielsetzung und Aufgaben zu überarbeiten,
- die Stellenverteilung der Schulpsychologen anhand eines sachgerechten Verteilungsschlüssels zu überprüfen und für eine belastungs- und aufgabengerechte Verteilung zu sorgen,
- ein leicht zugängliches Beratungsangebot überall gleichermaßen zu gewährleisten und Sprechstunden an Schulen verbindlich zu implementieren,
- die Arbeit der Regionalgruppen zu optimieren,
- die Außendarstellung und Präsentation des schulpsychologischen Dienstes zu verbessern.

## 19. Hochschulpakt 2020: Millionennachschlag ohne Rechtsgrundlage

Trotz weiterhin hoher Rücklagen hat das Wissenschaftsministerium im Jahr 2021 den Hochschulen 26 Mio. € Hochschulpaktmittel zusätzlich ausgezahlt. Hierfür gab es keine rechtliche Grundlage. Der Landtag ist über den Vorgang erst im Nachhinein informiert worden.

Auch die Entscheidung über die Verteilung der Mittel auf die Hochschulen erfolgte abweichend von den bestehenden Vereinbarungen zwischen Land und Hochschulen und ohne Beteiligung des Landtages.

Die Verteilung der zusätzlichen Mittel auf die Hochschulen ist nicht regelgerecht. Hochschulpaktmittel sind ausdrücklich nicht dafür bestimmt, Defizite in der Hochschulgrundfinanzierung auszugleichen. Mit diesen Mitteln sollten zusätzliche Ausbildungskapazitäten finanziert werden.

### 19.1 Hochschulpakt 2020: Mehr Geld vom Bund als geplant

Mit dem „Hochschulpakt 2020“ haben Bund und Länder in den letzten 15 Jahren viel Geld für zusätzliche Studienplätze bereitgestellt.<sup>1</sup> In Schleswig-Holstein haben viele Hochschulen aber nur einen Teil der Mittel für den laufenden Studienbetrieb verwendet. Die nicht verausgabten „Reste“ haben sie in erheblicher Höhe ihren Rücklagen zugeführt. Ende 2019 hatte der Umfang dieser Hochschulpaktrücklagen den Höchststand von fast 112 Mio. € erreicht.<sup>2</sup> Seitdem bemühen sich die Hochschulen um einen Abbau.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass ein vollständiger Abbau bis zum 31.12.2023 vorgesehen sei. Nach Angaben der Hochschulen bestünden mit Stand 31.12.2022 noch Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln in Höhe von ca. 22,5 Mio. €.

Der LRH Schleswig-Holstein hat sich mit der Entwicklung der Hochschulpaktrücklagen bereits mehrfach auseinandergesetzt.<sup>3</sup> Er hatte gefordert, dass die Hochschulen die Mittel zeitnah für das erweiterte Studienangebot einsetzen sollen, statt sie „auf die hohe Kante“ zu legen.

<sup>1</sup> Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 12.2.

<sup>2</sup> Umdruck 19/5824 (neu).

<sup>3</sup> Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 12, S. 90; Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 28, S. 167, Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 14, S. 97.

Das Problem beschränkt sich nicht auf Schleswig-Holstein: Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass bundesweit bis Ende 2018 Ausgabe-  
reste aus Hochschulpaktmitteln von fast 3,7 Mrd. € in Rücklagen ange-  
sammelt worden sind. Er verlangt den vollständigen Abbau dieser Rück-  
lagen bis Ende 2023.<sup>1</sup>

Wegen der hohen Rücklagen hat der Bund 2021 sogar die Auszahlung  
eines Teils der Mittel gesperrt. Dabei hat er die Freigabe der gesperrten  
Beträge vom Abbau der Rücklagen abhängig gemacht.<sup>2</sup> Es war zweifel-  
haft, ob den Hochschulen dies in der Kürze der verbleibenden Zeit gelin-  
gen würde: Denn die Mittel dürfen nur für Zwecke des Hochschulpakts  
verwendet werden. Mit den Hochschulpaktmitteln sollte einer steigenden  
Zahl von Studienberechtigten ein qualitativ hochwertiges Hochschul-  
studium ermöglicht werden.<sup>3</sup>

Dennoch hat das Wissenschaftsministerium den Hochschulen in Schles-  
wig-Holstein 2021 nochmals zusätzliche Hochschulpaktmittel von knapp  
26 Mio. € zugewiesen. Das Wissenschaftsministerium informierte den  
Finanzausschuss des Landtages hierüber erst 2022 auf Nachfrage einer  
Abgeordneten.<sup>4</sup>

Woher kamen diese „zusätzlichen“ 26 Mio. €?

Die eine Hälfte kam vom Bund. In Höhe von rd. 13 Mio. € hat das Land im  
Rahmen des Hochschulpakts Zahlungen vom Bund erhalten, mit denen es  
nicht „gerechnet“ hatte. Die Zahlungen sind geleistet worden für zusätz-  
liche Studienanfänger an der neu gegründeten „Dualen Hochschule  
Schleswig-Holstein“ sowie an der Fachhochschule für Verwaltung und  
Dienstleistung. Im Hochschulpakt hängt die Höhe der Zahlungen des Bun-  
des von der Zahl der Studienanfänger im Land ab - unabhängig davon, an  
welcher Hochschule sie studieren. Dass es an den genannten zwei Hoch-  
schulen zusätzliche Studierende geben würde, war noch nicht absehbar,  
als das Land die Verteilung der Mittel geplant hat.

---

<sup>1</sup> Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages  
vom 21.09.2020, Gz.: III 2 - 2018 -0313/3, S. 41.

<sup>2</sup> BT-Drs. 19/23324, S. 183; „3,7 Milliarden Euro gehortet: Hochschulen sollen Bundesmittel  
schnell ausgeben“, Handelsblatt vom 09.12.2020, „Hochschulen: Bund sperrt Millionengel-  
der fürs Land“, Schleswig-Holsteinische Landeszeitung vom 03.12.2020, S. 1.

<sup>3</sup> Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020  
vom 20.08.2007, Bundesanzeiger Nr. 171 vom 12.09.2007, S. 7480.

<sup>4</sup> Umdruck 19/7172.

Das Wissenschaftsministerium hatte diese Hochschulen auch nicht in die Zielvereinbarungen einbezogen, die es mit den am Hochschulpakt teilnehmenden Hochschulen<sup>1</sup> geschlossen hatte.

Die anderen 13 Mio. € konnte das Wissenschaftsministerium aus eigenen Rücklagen leisten, nämlich aus nicht verbrauchten Hochschulpakt-Landesmitteln. Bundesmittel aus dem Hochschulpakt darf das Land nur verwenden, wenn es in gleicher Höhe auch eigene Mittel aufbringt. Auch für die Hochschulpakt-Zielvereinbarung waren deshalb Kofinanzierungsmittel im Landeshaushalt eingeplant. Diese Mittel sind in den Vorjahren nicht vollständig abgeflossen, weil die Hochschulen die vereinbarten Ziele nicht vollständig erreicht hatten.

## 19.2 Ohne Rechtsgrundlage und ohne Beteiligung des Landtags

Der LRH stellt fest: Für die zusätzlichen Zahlungen an 5 staatliche Hochschulen in Höhe von knapp 26 Mio. € gab es keine rechtliche Grundlage. Das Wissenschaftsministerium beruft sich für sein Vorgehen auf die Zielvereinbarung vom 29.03.2016, die das Land für die 3. Phase des Hochschulpakts mit den Hochschulen geschlossen hat.<sup>2</sup>

Die Zielvereinbarung regelt, welche Beträge die am Hochschulpakt teilnehmenden Hochschulen für neu eingeschriebene Studienanfänger erhalten. Dabei werden für jede Hochschule Zielzahlen für die zusätzliche Studierende festgelegt. Darüberhinausgehende Zahlungen sind nach dieser Vereinbarung zwar möglich - aber nur, soweit die betreffende Hochschule auch tatsächlich mehr Studierende aufgenommen hat als vertraglich zugesagt. Die 13 Mio. €, die zusätzlich vom Bund geflossen sind, sind aber für zusätzliche Studierende an zwei Hochschulen gezahlt worden, die gar nicht an der Zielvereinbarung beteiligt waren. Um eine Verteilung der zusätzlich vereinnahmten Mittel auf die begünstigten Hochschulen zu ermöglichen, hätte zunächst die Zielvereinbarung geändert werden müssen. Schon aufgrund der Größenordnung des ausgezahlten Betrags hätte das Wissenschaftsministerium den Landtag über eine solche Änderung der Vereinbarung zumindest informieren müssen.<sup>3</sup> Dieser hätte dann die Möglichkeit gehabt, sich mit der Thematik zu befassen. Dies ist nicht passiert.

<sup>1</sup> Europa-Universität Flensburg, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Universität zu Lübeck, Hochschule Flensburg, Fachhochschule Kiel, Technische Hochschule Lübeck, Fachhochschule Westküste, Muthesius Kunsthochschule, Fachhochschule Wedel, Nordakademie Elmshorn.

<sup>2</sup> Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung, „Einladung an die Medien - Fototermin“ vom 23.03.2016, Umdruck 18/7460 vom 22.02.2017.

<sup>3</sup> § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz - PIG) vom 17.10.2006, GVOBl. Schl.-H. 2006, S. 217 i. V. m. § 5 PIG zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.04.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 257.

Die Entscheidungen über die Verwendung der zusätzlichen Mittel hat das Wissenschaftsministerium ohne Beteiligung des Landtages getroffen. Der Landtag ist vor Auszahlung der Mittel weder über die Höhe der zusätzlichen Einnahmen noch über deren Verteilung informiert worden. Gleiches gilt für die Verwendung der in den Vorjahren nicht benötigten Kofinanzierungsmittel. Das Budgetrecht des Parlaments ist verletzt worden.

Das **Wissenschaftsministerium** räumt ein, dass eine frühzeitige Information des Landtages angemessen gewesen wäre. Es weist darauf hin, dass der Landtag über den Bildungsausschuss in der Sitzung am 09.09.2021 über die Verwendung von nicht verausgabten Hochschulpaktmittel an die Hochschule Flensburg informiert worden ist.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. In der vom Wissenschaftsministerium genannten Sitzung des Bildungsausschusses ging es um einmalig bis zu 5 Mio. € für die Hochschule Flensburg „aus noch verfügbaren Hochschulpaktmitteln“. Gegenstand der Sitzung war die strukturelle Unterfinanzierung der Hochschule Flensburg, die zumindest übergangsweise mehr Mittel erhalten sollte, um einen Konsolidierungsprozess einleiten zu können. Das Wissenschaftsministerium hat den Landtag in dieser Sitzung weder über den Umfang der zusätzlich verfügbaren 26 Mio. € noch über die vorgesehene Aufteilung dieses Betrags informiert. Hierfür wäre im Herbst 2021 ausreichend Zeit gewesen.

### 19.3 **Nur 5 von 8 staatlichen Hochschulen haben größere Beträge erhalten**

Einen kleinen Teil der 26 Mio. € (1,4 Mio.€) hat das Wissenschaftsministerium im Nachfolgeprogramm des Hochschulpakts - dem „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ - ausgezahlt. Dies sei möglich gewesen, weil die Hochschulpaktmittel des Bundes in diesem Nachfolgeprogramm angerechnet würden.

Den Großteil der zusätzlichen Hochschulpaktmittel von 26 Mio. € hat das Wissenschaftsministerium auf 5 der 8 am Hochschulpakt teilnehmenden staatlichen Hochschulen verteilt:

### Verteilung der Mittel auf die Hochschulen

Name der Hochschule	Betrag in Mio. €
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel	9,7
Europa-Universität Flensburg	8,3
Muthesius Kunsthochschule	0,9
Hochschule Flensburg	5,0
Technische Hochschule Lübeck	0,7
<b>Summe</b>	<b>24,6</b>

Tabelle 14: Verteilung der Mittel auf die Hochschulen

Der LRH hat nachgefragt, wie die begünstigten Hochschulen ausgewählt und die zu zahlenden Beträge festgelegt worden sind. Dazu teilte das Wissenschaftsministerium mit<sup>1</sup>:

Die aus den Grundhaushalten der Hochschulen finanzierten Studienplätze seien schon zu Beginn des Hochschulpakts im Durchschnitt teurer gewesen als die im Hochschulpaket ausgezahlten Pauschalen. Der Abstand habe sich im Laufe der Jahre weiter vergrößert, was die Grundhaushalte der Hochschulen erheblich belastet habe. Dies habe sich umso stärker ausgewirkt, je schlechter die Grundausrüstung der einzelnen Hochschule war.

Das Wissenschaftsministerium habe bei der Verteilung der Mittel deshalb vorrangig die Hochschulen bedacht, die vergleichsweise unterdurchschnittlich ausgestattet seien. Man habe sich grundsätzlich an einem Verteilungsschlüssel orientiert, der auch im Rahmen der Grundfinanzierung zur Anwendung gekommen sei.

Davon abweichend hätten allerdings die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und die Technische Hochschule Lübeck zusätzliche Mittel erhalten. Diese zusätzliche Entlastung sollte die beiden Hochschulen in die Lage versetzen, jeweils eine zusätzliche Professur (Personal- und Sachmittel) im Bereich „Künstliche Intelligenz“ (KI) selbst zu finanzieren.

Auch der Hochschule Flensburg wurde ein höherer Anteil zusätzlicher Hochschulpaktmittel gewährt. An dieser Hochschule hätten sich die unzureichende Hochschulpaktfianzierung und eine rückläufige Nachfrage nach Studienplätzen besonders gravierend ausgewirkt. Das Wissenschaftsministerium hat mit der Hochschule Flensburg daher eine Sondervereinbarung über 5 Mio. € zusätzliche Hochschulpaktmittel geschlossen.

<sup>1</sup> Schreiben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 20.04.2022, S. 3 (nicht veröffentlicht).

#### 19.4 Hochschulpaktmittel als Zuschuss zur Grundfinanzierung?

Die Gründe, die das Wissenschaftsministerium für die Verteilung der Mittel auf die Hochschulen anführt, überzeugen nicht. Die Verteilung folgt keiner stringenten Linie und wirft auch rechtliche Fragen auf.

##### 19.4.1 Nicht auskömmliche Pauschalen: So pauschal nicht richtig

Schon die allgemeine Aussage, die im Hochschulpakt pro Studienanfänger ausgezahlten Pauschalen seien durchschnittlich nicht auskömmlich gewesen, geht an der Sache vorbei. Sie lässt außer Acht, dass es dabei maßgeblich darauf ankommt, in welchem Fach ein Studienplatz finanziert wird: Technische Studiengänge sind sehr viel teurer als die geistes- oder gesellschaftswissenschaftlichen Fächer. Für die Frage, ob eine Hochschule die Ausgaben für *zusätzlich* geschaffene Studienkapazitäten aus den Hochschulpaktmitteln decken konnte, kommt es daher auch darauf an, in welchen Fächern das Angebot erweitert worden ist. Dies ist an den staatlichen Hochschulen in Schleswig-Holstein aber sehr unterschiedlich gewesen. Der LRH hat bereits 2020 festgestellt, dass einzelne Hochschulen im Rahmen der Hochschulpakts mehr Mittel erhalten haben, als sie für die Ausbildung der zusätzlichen Studierenden tatsächlich benötigen haben.<sup>1</sup>

##### 19.4.2 Zahlungen vorrangig an unterdurchschnittlich finanzierte Hochschulen?

Das Wissenschaftsministerium gibt an, bei der Verteilung der Mittel vorrangig diejenigen Hochschulen berücksichtigt zu haben, die unterdurchschnittlich finanziert sind. Dort hätten sich die nicht auskömmlichen Hochschulpaktpauschalen am stärksten belastend ausgewirkt.

Dazu ist zum einen festzustellen, dass das Vorgehen des Wissenschaftsministeriums in dieser Hinsicht nicht konsequent war. Mit der Hochschule Flensburg und der Technischen Hochschule Lübeck sind auch zwei Hochschulen bedacht worden, die nach den vom Wissenschaftsministerium selbst zugrunde gelegten Zahlen nicht unterdurchschnittlich finanziert sind.<sup>2</sup>

Für die Bewertung der Finanzausstattung der Hochschulen greift das Ministerium auf vergleichende Berechnungen des norddeutschen Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (AKL) zurück. 2021 hat es hierzu

<sup>1</sup> Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 14.5.

<sup>2</sup> Umdruck 19/6758, Anlage, S. 8.

Zahlen vorgelegt: Danach zeige sich nur noch bei den Universitäten in Flensburg und Kiel sowie bei der Muthesius Kunsthochschule eine Unterfinanzierung.<sup>1</sup> Dennoch haben sowohl die Hochschule Flensburg als auch die Technische Hochschule Lübeck nochmals zusätzliche Mittel erhalten.

Noch problematischer ist allerdings ein anderer Aspekt:

Bereits der Ansatz, die Verteilung von Hochschulpaktmitteln vom Grad einer möglichen Unterfinanzierung abhängig zu machen, ist verfehlt, denn: Die Hochschulpaktmittel sind ausdrücklich nicht dafür bestimmt gewesen, Defizite in der Hochschulgrundfinanzierung auszugleichen. Wenn das Wissenschaftsministerium erklärt, die zusätzlichen Zahlungen seien unter anderem dafür bestimmt gewesen, den Hochschulen finanzielle Spielräume für zukünftige „KI-Professuren“ zu eröffnen, dann entsteht allerdings genau dieser Eindruck. Im Hochschulpakt sollte mit Bundes- und Landesmitteln ein *zusätzliches* Studienangebot aufgebaut werden. Nur für diese Zwecke waren und sind diese Mittel zu verwenden - auch in der Schlussphase des Hochschulpakts bis Ende 2023.

Das **Wissenschaftsministerium** weist darauf hin, dass bei der Verteilung der Ausgabereste nicht nur das Ergebnis des AKL, sondern weitere Kriterien, die zum Strukturbudget der Ziel- und Leistungsvereinbarungen 2020-2024 geführt haben, eine Rolle gespielt haben. Es gebe keine vollständige Deckungsgleichheit mit den in Umdruck 19/6758 veröffentlichten Ergebnissen, auf die der LRH Bezug nehme.

Das Wissenschaftsministerium ist zudem der Auffassung, dass auch bei der Einrichtung von KI-Professuren nicht der Eindruck entstehe, Defizite im Grundhaushalt auszugleichen: Die Einrichtungen dieser Professuren seien ebenso Hochschulpakt-konforme Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Aufwuchs von Studienanfängerplätzen. Dazu zähle auch die Verbesserung der Qualität in der Lehre und die Verbesserung der Betreuungsrelation.

Der **LRH** entgegnet: Wenn für die Verteilung der Mittel nicht nur die Ergebnisse des AKL maßgeblich waren, sondern auch weitere Kriterien aus den Ziel- und Leistungsvereinbarungen, dann verdeutlicht dies, dass es hier um eine Stärkung der Grundfinanzierung der betreffenden Hochschulen durch eine zusätzliche Entlastung ging.

Die Studierenden, die im letzten Hochschulpaktjahr 2020 ihr Studium aufgenommen haben, werden davon kaum noch profitieren. Dies gilt auch für neu eingerichtete KI-Professuren.

---

<sup>1</sup> Umdruck 19/6758.

## 20. Coronabedingte Aufstockung der Intensivbetten am UKSH - Landesförderung von 5,5 Mio. € war nicht erforderlich

Für den Aufbau von 234 zusätzlichen Intensivbetten mit Beatmungskapazität erhielt das UKSH 11,7 Mio. € Fördermittel vom Bund und ergänzend 5,5 Mio. € vom Land.

Das Wissenschaftsministerium hat bei Erlass des Zuweisungsbescheides die Bundesförderung nicht berücksichtigt. Bereits damit hätte der Förderzweck erreicht werden können.

Das Gesundheitsministerium genehmigte 40 zusätzliche Intensivbetten in Kenntnis, dass dem UKSH kein ausreichendes Personal für den Betrieb dieser Betten zur Verfügung stand. Dennoch leitete es 2 Mio. € Bundesfördermittel an das UKSH weiter.

### 20.1 Einleitung

Im März 2020 traf die 1. Corona-Welle Europa mit voller Wucht. In den ersten Wochen war die italienische Provinz Bergamo die am härtesten betroffene Region in Europa.

Um eine Überlastung des Gesundheitssystems in Deutschland rechtzeitig abzuwenden, hat der Bundesgesetzgeber verschiedene Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Krankenhäuser getroffen.

Unter anderem erhielten zugelassene Krankenhäuser über den neu geschaffenen § 21 Abs. 5 des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG)<sup>1</sup> für den Aufbau von zusätzlichen Intensivbetten mit invasiver Beatmungsmöglichkeit vom 16.03. bis 30.09.2020 einmalig 50.000 € Bundesförderung je Bett.

Voraussetzung für den Erhalt der Bundesförderung war die Genehmigung durch die für die Krankenhausplanung zuständige Landesbehörde, in Schleswig-Holstein das seinerzeitige Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Gesundheitsministerium).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) vom 10.04.1991, BGBl. I S. 886; zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20.12.2022, BGBl. I S. 2793.

<sup>2</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 Krankenhausgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeskrankenhausgesetz - LKHG) vom 10.12.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 1004, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27.05.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 567.

In der Folge wurden 26,2 Mio. € Bundesfördermittel für 524 zusätzliche Intensivbetten an das Land Schleswig-Holstein zur Weiterleitung an die Krankenhäuser ausgezahlt. Hiervon erhielt das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) 11,7 Mio. € für insgesamt 234 zusätzliche Intensivbetten mit Beatmungsmöglichkeit.<sup>1</sup>

Zusätzlich zu den Bundesmitteln stellte das Land weitere Mittel für Investitionen an Krankenhäusern bereit. Für das UKSH wurde der Landeszuschuss für Investitionen nach § 92 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 des Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG)<sup>2</sup> um 5,5 Mio. € angehoben.

## 20.2 **Bundesförderung zur Schaffung zusätzlicher Intensivbetten**

### 20.2.1 **Kein sparsamer und wirtschaftlicher Umgang mit Bundesmitteln**

Das UKSH verfügte durch den Neubau der beiden Zentralkliniken in Kiel und Lübeck schon vor Beginn der Corona-Pandemie über eine sehr gute medizinische Ausstattung, auch im Bereich der Intensivmedizin. Mit Inbetriebnahme der Neubauten 2019 bestand die Möglichkeit, insgesamt 235 Intensivbetten zu betreiben.<sup>3</sup> Davon meldete das UKSH 172 Intensivbetten zu Beginn der Pandemie als betriebsbereit, so dass es über eine Reservekapazität von 63 weiteren Intensivbetten verfügte. Mehr als 40 Mio. € hat das UKSH laut eigenen Angaben im Zuge des Neubaus in intensivmedizinische Geräte investiert. Daher hätte dem hiesigen Gesundheitsministerium bewusst sein müssen, dass das UKSH die erhaltenen Bundesmittel nicht vollständig für den Aufbau zusätzlicher Intensivkapazitäten benötigte.

Das Gesundheitsministerium hätte sich vor Weiterleitung der Bundesmittel an das UKSH beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG) erkundigen müssen, ob der Förderanspruch Investitionen voraussetzte.

<sup>1</sup> [https://www.bundesamtsozialesicherung.de/fileadmin/redaktion/Covid19\\_Krankenhausentlastungsgesetz/20220615Zahlungen\\_fuer\\_Krankenhaeuser\\_15.06.2022.pdf](https://www.bundesamtsozialesicherung.de/fileadmin/redaktion/Covid19_Krankenhausentlastungsgesetz/20220615Zahlungen_fuer_Krankenhaeuser_15.06.2022.pdf).

<sup>2</sup> Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.02.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 39, zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.02.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 102.

<sup>3</sup> Jahresbericht 2014/2015 des UKSH, S. 18 f.

Stattdessen hat das Gesundheitsministerium das Gesetz so ausgelegt, dass das UKSH und andere Krankenhäuser in Schleswig-Holstein möglichst hohe Fördermittel für sich beanspruchen konnten. Die Bezeichnung als „*pauschaler Bonus*“ in der Gesetzesbegründung zu § 21 Abs. 5 Satz 1 KHG wurde von allen Gesundheitsministerien der Länder dahingehend interpretiert, dass keine zweckgebundene Investitionskostenfinanzierung vorliege. Vielmehr wurde die Förderung als Anreiz für die Bereitschaft zum Ausbau zusätzlicher Intensivkapazitäten angesehen. Das BMG widersprach im Juni 2020 dieser Auffassung und stellte klar, dass die Förderung getätigte Investitionen voraussetze. Zu diesem Zeitpunkt war die Bundesförderung jedoch bereits vollständig durch das Land vereinnahmt und an die Krankenhäuser ausgezahlt.

Die Frage nach der Rechtsnatur der Förderung wird in einem im Freistaat Bayern anhängigen Gerichtsverfahren geklärt.<sup>1</sup> Je nach Ausgang des Verfahrens drohen auch für das Land Schleswig-Holstein Rückforderungsansprüche des Bundes. Dies hätte durch frühzeitige Nachfrage beim BMG vermieden werden können.

#### 20.2.2 **40 Intensivbetten ohne vorhandenes Personal genehmigt**

Das Gesundheitsministerium genehmigte dem UKSH zwischen dem 16.03.2020 und 26.05.2020 insgesamt 234 zusätzliche Intensivbetten auf der Grundlage wöchentlicher Meldungen. Den 40 zuletzt genehmigten Betten ging ein schriftlicher Antrag des UKSH an das Gesundheitsministerium über die Aufstockung von 106 zusätzlichen Intensivbetten voraus. Dabei wies das UKSH ausdrücklich darauf hin, dass es sich um Reservebetten handeln sollte, die nur dann in den Betrieb genommen werden würden, wenn die dauerhaft betriebenen Intensivbeatmungsplätze für die adäquate Versorgung der mit COVID-19 infizierten Patienten nicht mehr ausreichten. Gleichzeitig merkte es an, dass es die beantragten zusätzlichen Intensivbetten mit eigenem Personal nicht betreiben könne. Das UKSH bat das Gesundheitsministerium um Unterstützung bei der Personalausstattung, indem beispielsweise andere Kliniken angewiesen würden, intensivmedizinisches Personal temporär dem UKSH zu überlassen.

Von den beantragten 106 Intensivbetten wurden dem UKSH 40 zugestanden. Hierfür hat es Fördergelder von 2 Mio. € erhalten. Zwar sah das Gesundheitsministerium den Bettenaufbau zu diesem Zeitpunkt bereits als ausreichend an, begründete seine Entscheidung aber mit der besonderen Rolle, die das UKSH im Rahmen der Versorgung von COVID-19-Patienten einnehme. Wie das Gesundheitsministerium zu der Überzeugung gelang-

<sup>1</sup> <https://www.welt.de/politik/deutschland/article233507036/Ausbleibende-Zahlungen-Geld-fuer-Intensivbetten-Krankenhaeuser-starten-Dutzende-Klagen.html>.

te, dass das UKSH im Bedarfsfalle die 40 genehmigten Betten kurzfristig hätte in Betrieb nehmen können, obwohl kein ausreichendes Personal vorhanden war, ist unklar. Schriftliche Dokumentationen über die Antragsprüfung wurden dem LRH nicht vorgelegt. Gespräche mit anderen Kliniken über die vom UKSH vorgeschlagene Personalüberlassung haben nach Angaben des Gesundheitsministeriums nicht stattgefunden.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens versicherte das UKSH gegenüber den **Ministerien**, dass die Betten im Not- und Bedarfsfalle hilfsweise auch mit fachfremden Medizinerinnen und Mediziner sowie Pflegekräften hätten betrieben werden können, um eine Notstandssituation zu verhindern.

Der **LRH** bleibt dabei, dass die 40 Intensivbetten unter den im Zeitpunkt der Antragstellung vom UKSH vorgetragenen Umständen nicht hätten gefördert werden dürfen.

### 20.3 **Landesförderung zur Schaffung zusätzlicher Intensivkapazitäten**

#### 20.3.1 **Zuweisungsbescheid für Landesmittel erging ohne Berücksichtigung der Bundesmittel für Intensivbetten**

Am 25.03.2020 - also 3 Tage, bevor die bundesgesetzliche Regelung in § 21 KHG in Kraft trat - meldete das UKSH dem Land einen Finanzierungsbedarf von 4,5 bis 5,5 Mio. €. Damit sollten alle Intensivstationen in Kiel und Lübeck aufgerüstet und auf gleichem Niveau ausgestattet werden. Daraufhin wurde der für Investitionen vorgesehene Haushaltstitel um 5,5 Mio. € erhöht, mit folgendem Vermerk:

*„5.500,0 T€ sind ausschließlich für Ergänzungsbeschaffungen zur Erhöhung der Kapazitäten von Intensivbetten mit Beatmungsgeräten bestimmt, die zur Behandlung von Erkrankungen an SARS-CoV-2 (Coronavirus) und COVID-19 bestimmt benötigt werden“.*

Der Zuweisungsbescheid an das UKSH in Höhe von 5,5 Mio. € wurde vom seinerzeitigen Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) am 06.04.2020 erlassen. Eine Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt bereits in Kraft getretenen Bundesförderung enthielt der Zuweisungsbescheid nicht - auch keine Abgrenzung, obwohl sich die Förderzwecke überschneiden.

Nur einen Tag später, am 07.04.2020, beantragte das UKSH beim Gesundheitsministerium die Auszahlung von 6,75 Mio. € Bundesfördermit-

tel für die bis dahin zusätzlich aufgestellten und vorgehaltenen Intensivbetten.

Aufgrund der engen zeitlichen Abfolge und des gleichgerichteten Förderzwecks der Bundes- und Landesförderung hätte eine engere Abstimmung zwischen Wissenschaftsministerium und Gesundheitsministerium erfolgen müssen. Damit verletzen die Ministerien den haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz. Dieser besagt, dass Zuwendungen nur dann im Haushaltsplan veranschlagt und an Stellen außerhalb der Landesverwaltung gegeben werden dürfen, wenn das erhebliche Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.<sup>1</sup> Es ist nicht erkennbar, welches erhebliche staatliche Interesse nicht bereits durch die Bundesförderung befriedigt werden konnte.

Das **Wissenschaftsministerium** verweist in seiner Stellungnahme auf die unterschiedlichen Sachverhalte bei der Bundes- und der Landesförderung. Die Bundesförderung sei eine Pauschalförderung für das Erreichen eines bestimmten Ergebnisses gewesen, nämlich zusätzlich geschaffene oder vorgehaltene Intensivbetten. Der Zuweisungsbescheid des Landes hingegen beziehe sich auf konkrete Investitionsgüter, die beantragt und dann beschieden worden seien.

Eine Differenzierung nach Sachverhalten ist für den **LRH** nicht nachvollziehbar, da das UKSH nach eigenen Angaben sowohl die Bundes- als auch die Landesmittel als Investitionskostenzuschuss für die Intensivmedizin verwendete. Der LRH bleibt daher bei seiner Auffassung, dass der Subsidiaritätsgrundsatz hätte beachtet werden müssen.

### 20.3.2 **Bedarf für ergänzende Landesmittel nicht nachgewiesen**

Insgesamt hat das UKSH 17,2 Mio. € Bundes- und Landesförderung für die Erweiterung der Intensivkapazitäten erhalten. Von den 11,7 Mio. € Bundesfördermitteln hatte das UKSH 4,6 Mio. € bis zum 31.12.2020 noch nicht verausgabt. Dennoch hatte das UKSH bereits Ende Mai 2020 234 zusätzlich geschaffene Intensivbetten apparativ ausgestattet und als betriebsbereit gemeldet. Die zeitlich danach verausgabten Fördermittel waren für den Aufbau dieser Betten demnach nicht erforderlich.

Zudem verdeutlicht die Höhe der bis zum 31.12.2020 nicht verausgabten Bundesmittel, dass es ergänzender Landesmittel zur Erhöhung der Kapazitäten von Intensivbetten mit Beatmungsgeräten nicht bedurft hätte.

---

<sup>1</sup> Vgl. § 14 Haushaltsgrundsatzgesetz und §§ 23, 44 Abs.1 Landshaushaltsordnung.

Auch die Landesmittel waren bis zum 31.12.2020 nicht vollständig verausgabt. Über den Restbetrag von 326.000 € hat das Wissenschaftsministerium dem UKSH auf Antrag eine Fristverlängerung bis zum 30.06.2021 erteilt. Die Fristverlängerung wurde erteilt, ohne dass das Wissenschaftsministerium Kenntnis über die bislang verausgabten Fördermittel hatte.

## **Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur**

### **21. Corona-Hilfen im Umweltbereich: Unzulässige Hilfen für landeseigene Unternehmen**

**Der Landtag hat 5 Mio. € für Corona-Hilfen im Umweltbereich bereitgestellt. Er hat auch geregelt, unter welchen Voraussetzungen sie gezahlt werden dürfen.**

**Das Umweltministerium hat schnell und unbürokratisch 4,2 Mio. € ausgezahlt. Davon wurden bislang 1,5 Mio. € zurückgezahlt, weil sich herausgestellt hat, dass die Voraussetzungen nicht vorlagen.**

**Eine weitere Mio. € Corona-Hilfen müssten auch zurückgezahlt werden, weil die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen ebenfalls nicht vorlagen. Es handelt sich hierbei um 2 öffentliche Unternehmen, die grundsätzlich von der Förderung ausgeschlossen sind.**

**Das Finanzministerium sollte künftig - wie in anderen Ländern auch - die Vergabe von Nothilfen durch Verwaltungsvorschriften näher regeln.**

#### **21.1 Unbürokratische und schnelle Corona-Hilfen im Umweltbereich**

Im März 2020 traten bundesweit Einschränkungen in Kraft, um die Verbreitung des Corona-Virus einzudämmen. Diese hatten zum Teil erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf Unternehmen. Bund und Land haben verschiedene Hilfsprogramme aufgelegt mit dem Ziel, die Auswirkungen finanziell abzumildern und den Wirtschaftsstandort zu sichern.

Im April 2020 hat das seinerzeitige Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Umweltministerium) Richtlinien für die Gewährung von Soforthilfen zum Erhalt und zur Stärkung von Einrichtungen des Natur- und Umweltschutzes, der nachhaltigen Entwicklung sowie von Tierparks (Richtlinien Soforthilfe)<sup>1</sup> erlassen. Das Hilfsprogramm war bis zum 01.07.2021 befristet.

---

<sup>1</sup> Richtlinien zur Gewährung von Soforthilfen zum Erhalt und zur Stärkung von Einrichtungen des Natur- und Umweltschutzes, der nachhaltigen Entwicklung sowie von Tierparks (Richtlinien Soforthilfe), Amtsbl. Schl.-H. 2020 S. 848.

Voraussetzung für den Erhalt der Soforthilfe war ein durch die Corona-Pandemie verursachter Liquiditätsengpass, der zu einer Existenzgefährdung in Form einer Zahlungsunfähigkeit geführt hätte. Die Soforthilfe wurde nachrangig zu anderen Soforthilfen des Bundes und des Landes gewährt, die ebenfalls der Minderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie dienten.

Das Umweltministerium hat das Verwaltungsverfahren zur Bewilligung der Soforthilfen selbst durchgeführt. Es hat die Anträge schnell, unbürokratisch und überwiegend in der beantragten Höhe bewilligt. Dabei hat es sich weitgehend auf die Angaben der Antragsteller gestützt. Eine gründliche Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen ist erst zusammen mit der Prüfung der Verwendungsnachweise ab 2022 erfolgt.

Im Verwendungsnachweis mussten die Antragsteller durch Vorlage von Gewinn- und Verlustrechnungen bzw. Einnahmen-Überschussrechnungen sowie Bilanzen darlegen, dass sie ohne die Zahlung der Corona-Hilfe in ihrer Existenz bedroht gewesen wären. Die Berechnungen waren durch Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater zu bestätigen.

Ziel des Umweltministeriums war, wirtschaftliche Notlagen von gemeinnützigen und gemeinwohlorientierten Einrichtungen im Umweltbereich abzuwenden. Die hierfür erlassene Richtlinie hat es nach den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>1</sup> und des Haushaltsgesetzes<sup>2</sup> erstellt. Dieses Vorgehen war der Notsituation angemessen.

Aufgrund der Eilbedürftigkeit hat das Umweltministerium die Anträge nur auf Plausibilität geprüft. Eine Plausibilitätsprüfung kann naturgemäß keine umfassende Antragsprüfung ersetzen. Insofern kommt der sorgfältigen Prüfung im Nachhinein und ggfs. der konsequenten Rückforderung zu Unrecht geleisteter Soforthilfen eine besondere Bedeutung zu.

## 21.2 Haushaltsrecht regelt die Vergabe der Corona-Hilfen

Die LHO regelt Billigkeitsleistungen.<sup>3</sup> Dies sind Leistungen, auf die kein gesetzlicher Anspruch besteht, die aber aus Gründen staatlicher Fürsorge zum Ausgleich von Schäden oder Nachteilen gewährt werden können. Nach § 53 LHO dürfen Leistungen aus Gründen der Billigkeit nur gewährt werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt werden.

<sup>1</sup> Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) i. d. F. vom 29.06.1992, zuletzt geändert durch Art. 7 Gesetz vom 25.02.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 201.

<sup>2</sup> Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 08.05.2020 (2. Nachtragshaushalt), GVOBl. Schl.-H. S. 214.

<sup>3</sup> § 53 LHO.

Von dieser Ermächtigung hat der Landtag als Haushaltsgesetzgeber Gebrauch gemacht und im 2. Nachtrag zum Haushaltsplan 2020 einen Titel für Soforthilfen im Umweltbereich mit 5 Mio. € eingerichtet. In einem verbindlichen Haushaltsvermerk hat er festgelegt, dass Ausgaben nur für Maßnahmen geleistet werden dürfen, die der Abwendung der Existenzbedrohung im Rahmen des Soforthilfeprogramms dienen und wenn die Existenzbedrohungen nicht durch Hilfen des Bundes abgewendet werden können.

Dieses Vorgehen entspricht dem geltenden Recht. Die bereitgestellten Billigkeitsleistungen sind begründet durch die wirtschaftliche Notlage infolge der Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. Der Mitteleinsatz ist sparsam und wirtschaftlich auf Fälle in existenzbedrohenden Situationen begrenzt.

### 21.3 **Umweltministerium hätte vorhandene Eigenmittel einsetzen müssen**

Corona-Hilfen des Bundes schlossen öffentliche Unternehmen weitgehend aus. Auch die Härtefall-Förderrichtlinie des Landes, die alle sonst bei den Corona-Unternehmenshilfen des Bundes und des Landes unberücksichtigten Härtefälle abdecken sollte, schloss öffentliche Unternehmen aus.<sup>1</sup>

Es ist unstrittig, dass die öffentlichen Unternehmen im Umweltbereich ebenso von den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie betroffen waren wie andere Unternehmen. Auch hier bestand gegebenenfalls Unterstützungsbedarf.

Öffentliche Unternehmen des Landes haben aber den Vorteil, dass das Land seine eigenen Unternehmen auf unterschiedliche Weise kurzfristig und flexibel in Krisensituationen unterstützen kann, z. B. durch den Ausgleich von Betriebsverlusten oder Kapitaleinlagen.

Das Umweltministerium verfügte über die hierfür erforderlichen Mittel: So verwarnte die Nationalparkstiftung Schleswig-Holstein Ende 2020 über 3,7 Mio. € für das Umweltministerium auf einem Sonderkonto. Bis Ende 2021 stieg der Betrag sogar auf 6,6 Mio. €.

---

<sup>1</sup> Nr. I.2 Abs. 1 S. 3 Richtlinie für die Unterstützung von finanziell erheblich von der Corona-Pandemie betroffenen Unternehmen (Härtefallhilfe Schleswig-Holstein), Amtsbl. Schl.-H. 2021 S. 1.092.

Die Mittel waren zweckgebunden für die Stärkung der Nationalpark-Region durch eine nachhaltige touristische Inwertsetzung des Weltnaturerbes Wattenmeer.<sup>1</sup>

Das Umweltministerium entscheidet eigenständig über den Einsatz dieser Mittel. Es hätte daher ohne weiteres entscheiden können, diese öffentlichen Unternehmen aus den bei der Nationalparkstiftung verwahrten Mitteln zu unterstützen.

Dies hätte den in hohem Maße kreditfinanzierten Landeshaushalt um über 1 Mio. € entlastet.

Das **Umweltministerium** weist auf eine fehlende spezielle haushaltsrechtliche Grundlage für den Ausgleich von Betriebsverlusten oder die Einlage von Kapital für die Landesunternehmen hin. Der regelmäßige Haushalt hätte unterjährig nicht zur Krisenbewältigung beitragen können.

Weiterhin könnten die Mittel der Nationalparkstiftung gemäß der Vereinbarung mit Hamburg nur für Kosten im Zusammenhang mit konkreten Projekten eingesetzt werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. 2020 hat der Landtag insgesamt 4 Nachtragshaushalte verabschiedet. Es bestand ausreichend Gelegenheit, eine haushaltsrechtliche Grundlage für Hilfemaßnahmen für in Not geratene Landesunternehmen zu schaffen. Dies ist jedoch unterblieben.

Die 2 Landesbetriebe haben seit 2020 aus den Mitteln der Nationalparkstiftung 5,2 Mio. € erhalten<sup>2</sup>, davon 4,9 Mio. € für Entschuldung, Betriebskostenzuschüsse und bauliche Maßnahmen. Der Mitteleinsatz sichert die wirtschaftliche Existenz der Landesbetriebe. Die Mittelverwendung ist mit Hamburg unstrittig. Es ist daher nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund die wirtschaftliche Existenzsicherung in der Corona-bedingten Notsituation nicht möglich gewesen wäre.

#### 21.4 **Hilfen für Landesunternehmen verstoßen gegen Haushaltsrecht**

Bis Ende 2021 hat das Umweltministerium 4,2 Mio. € Corona-Hilfen an 20 Empfänger ausgezahlt, darunter Bildungseinrichtungen, Tierparks und Naturschutzverbände.

<sup>1</sup> Nr. 10 2. Spiegelstrich Gemeinsame Eckpunkte Hamburgs und Schleswig-Holsteins zum Erstellen eines Sedimentmanagements vom 16.02.2019 i. V. m. Vereinbarung zur Regelung des Mittelabflusses für die Projekte nach Nr. 10 vom 05.12.2016.

<sup>2</sup> Umdruck 20/904, S. 97.

Bis Ende 2022 haben 10 Empfänger insgesamt 1,5 Mio. € Corona-Hilfen zurückgezahlt. Dies entspricht 36 % der ausgezahlten Hilfen.

Die Ursachen für die Rückzahlungen sind unterschiedlich. So kamen z. B. in Phasen der Lockerung der Corona-Bestimmungen mehr Besucher in Bildungseinrichtungen des Natur- und Umweltschutzes als bei Antragstellung erwartet. Hierdurch konnten die Einrichtungen höhere Einnahmen erzielen, die den Unterstützungsbedarf minderten.

Zu den Empfängern gehörten auch 3 öffentliche Unternehmen, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist. Eines der Unternehmen hat die Soforthilfe in vollem Umfang zurückgezahlt, ein anderes anteilig. Im Ergebnis haben 2 Unternehmen bis Ende 2022 über 1 Mio. € Soforthilfen erhalten. Damit sind nach Abzug der Rückzahlungen 37 % der geleisteten Corona-Hilfen an öffentliche Unternehmen geflossen.

Diese Corona-Hilfen sind aus demselben, vom Landtag gemäß § 53 LHO für Billigkeitsleistungen eingerichteten Haushaltstitel gezahlt worden wie die übrigen Corona-Hilfen des Umweltministeriums. Sie unterliegen daher auch denselben haushaltsrechtlichen Vorschriften, wie z. B. den Bewilligungsvoraussetzungen.

Das Umweltministerium hat die Bewilligungsbescheide an die 2 öffentlichen Unternehmen jedoch nicht auf Basis von § 53 LHO als Billigkeitsleistung, sondern auf Basis von § 44 LHO als Zuwendungen erlassen. Die in den Bescheiden genannte Rechtsgrundlage entspricht somit nicht den Bestimmungen des Haushaltstitels, aus dem die Leistungen erfolgt sind. Die Bescheide sind daher auf unzutreffender haushaltsrechtlicher Rechtsgrundlage ergangen.

Zudem wurden den öffentlichen Unternehmen die Mittel mit dem Ziel gewährt, die pandemiebedingten Einnahmeausfälle auszugleichen und nicht - wie im Haushaltsvermerk vorgeschrieben - eine Existenzbedrohung abzuwenden. Dieses Förderziel ermöglicht höhere Hilfszahlungen als zur Abwendung einer Existenzbedrohung erforderlich sind. Zudem erhielten die öffentlichen Unternehmen auch noch Hilfszahlungen nach dem Ende des Hilfsprogramms.

Im Ergebnis haben die Unternehmen mit Landesbeteiligung im Vergleich zu den anderen Leistungsempfängern zu hohe Zahlungen erhalten. Die Bewilligung dieser Leistungen ist unter Verstoß gegen geltendes Haushaltsrecht erfolgt.

Das **Umweltministerium** betont, dass § 53 LHO keine besonderen Bewilligungsvoraussetzungen nenne. Die eigentlichen Bewilligungsvoraussetzungen würden regelmäßig in nachgelagerten Verwaltungsvorschriften geregelt. Soweit die Zuwendungsbescheide auf eine unzutreffende haushaltsrechtliche Ermächtigungsgrundlage verwiesen, bleibe diese jedoch für die formelle Rechtmäßigkeit folgenlos, solange die tatbestandlichen Voraussetzungen der einschlägigen Rechtsgrundlage erfüllt seien. Zudem enthalte der Haushaltstitel für die Corona-Soforthilfe in den Erläuterungen den Hinweis, dass die Ausgaben zur Erreichung der Ziele des Unterstützungsfonds geleistet werden dürfen.

Der **LRH** weist daraufhin, dass das Soforthilfe-Programm im Umweltbereich durch nachgelagerte Verwaltungsvorschriften geregelt war, nämlich durch die Richtlinien Soforthilfe. Die Bewilligungen an die Landesbetriebe erfüllen die tatbestandlichen Voraussetzungen der Richtlinie Soforthilfe jedoch nicht. Die Bewilligungen sind unter Verstoß gegen Haushaltsrecht erfolgt.

#### 21.5 **Vorbereitung auf künftige Notlagen erforderlich**

Der LRH hat die vom Land gewährten Billigkeitsleistungen untersucht.<sup>1</sup> Dabei hat er festgestellt, dass die Landesregierung keine gesonderten Verwaltungsvorschriften zu den in § 53 LHO geregelten Billigkeitsleistungen erlassen hat. Er hat empfohlen, einheitliche Grundsätze für die Gewährung von Billigkeitsleistungen zu erarbeiten.

Mit Verwaltungsvorschriften für § 53 LHO könnte die verwaltungstechnische Durchführung von Billigkeitsleistungen gesteuert werden. Sie könnten das Ob und Wie der Gewährung von Billigkeitsleistungen regeln und die Bewilligung unabhängig vom konkreten Anwendungsfall und von der zuständigen Behörde vereinheitlichen.

Hierfür besteht auch Bedarf: Dies zeigte sich daran, dass das Umweltministerium hilfsweise die Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen nach § 44 LHO herangezogen hatte, um ein strukturiertes Vorgehen bei der Bewilligung der Corona-Hilfen zu gewährleisten.

Für zukünftige Notlagen sollte das Land besser vorbereitet sein und - wie andere Länder auch - Verwaltungsvorschriften zu § 53 LHO erlassen. Dies könnte in Anlehnung an die Verwaltungsvorschriften zu § 53 Bundeshaushaltsordnung erfolgen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2022 des LRH, Nr. 6.7.

## **22. Umweltgefahren aus kommunalen Abwässern konsequent begegnen**

Die Abwasseraufbereitung trägt dazu bei, den ökologischen Lebensraum von Gewässern zu erhalten, den Zustand des Grundwassers und somit die Trinkwasserressourcen zu schützen. Die Elimination von Spurenstoffen im Abwasserpfad wird also zunehmend wichtiger werden.

Für die verfahrenstechnische Nachrüstung der relevanten Kläranlagen mit einer vierten Reinigungsstufe sind nach Schätzungen des Umweltministeriums in Schleswig-Holstein Gesamtinvestitionen der Kläranlagenbetreiber von mindestens 430 Mio. € erforderlich.

Vor dem Hintergrund dieser Gesamtinvestitionen und einer Planungs- und Bauzeit von ca. 10 bis 15 Jahren sind die abwasserrechtlichen Rahmenbedingungen und die Finanzierung auf Bundes- und Landesebene zeitnah zu klären.

Ein zukünftiges Förderprogramm zur Erweiterung der Kläranlagen in Schleswig-Holstein um eine vierte Reinigungsstufe sollte sich an der Größe der Kläranlage und den bereits existierenden Abwasserentgelten orientieren, um gerade den kleineren Kläranlagen den notwendigen finanziellen Handlungsspielraum zu ermöglichen.

Die Neuordnung der Klärschlammverordnung schränkt die bodenbezogene Verwertung aufgrund der Schadstoffbelastungen deutlich ein und stellt die Rückgewinnung von Phosphor in den Mittelpunkt. Die Umstellung der Entsorgung auf die thermische Verwertung und der Bau von Anlagen zum Phosphorrecycling erfordern weitere erhebliche Investitionen, die sich auf die Abwassergebühren kostensteigernd auswirken können.

Trotz des hohen Energiebedarfs der Kläranlagen und gesetzlicher Vorgaben zu deren energetischer Optimierung genießt das Thema Energieeffizienz im Umweltministerium keinen sehr hohen Stellenwert.

## 22.1 **Ökologische Grundlagen zur Abwasserbehandlung**

Die Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL)<sup>1</sup> gibt das grundsätzliche Ziel vor, bis 2015 einen „guten ökologischen und chemischen Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial“ für alle Gewässer zu erreichen und zu erhalten. Sie sieht Ausnahmetatbestände vor, bei denen die Erfüllung dieser Vorgaben bis spätestens 2027 möglich ist. Hiervon machen sowohl Deutschland als auch das Land Schleswig-Holstein Gebrauch.

Das Monitoring im Rahmen der WRRL zeigt aber regelmäßig auf, dass 97 % der Fließgewässer sowie die meisten der 62 relevanten Seen in Schleswig-Holstein die ökologischen und chemischen Vorgaben der WRRL verfehlen.

Die Abwasseraufbereitung trägt dazu bei, den ökologischen Lebensraum von Gewässern zu erhalten, den Zustand des Grundwassers und somit die Trinkwasserressourcen zu schützen. Der Fokus der kommunalen Abwasseraufbereitung liegt aber bis heute ausschließlich auf der Reduktion der organischen Fracht, des Phosphors und des Stickstoffs.

Auf nationaler und internationaler Ebene gibt es Bestrebungen, die Anforderungen der WRRL beispielsweise in Bezug auf Humanarzneimittel zu verschärfen. Die Elimination von Spurenstoffen im Abwasserpfad wird also zunehmend wichtiger werden. Unumstritten ist, dass

- über den kommunalen Abwasserpfad anthropogene Spurenstoffe und multiresistente Keime in die Gewässer eingeleitet werden,
- die Spurenstoffe und antibiotikaresistenten Keime nicht zu einer Verbesserung des Gewässerzustands beitragen,
- die vierte Reinigungsstufe zwar derzeit nicht rechtlich verpflichtend vorgeschrieben, aber einer der notwendigen Schritte ist, den Eintrag von Spurenstoffen und multiresistenten Keimen zu reduzieren und
- es Bemühungen auf Bundes- und EU-Ebene gibt, Arzneimittelwirkstoffe mit einer Umweltqualitätsnorm (UQN) zu versehen.

Für die verfahrenstechnische Nachrüstung der relevanten Kläranlagen mit einer vierten Reinigungsstufe sind nach Schätzungen des Umweltministeriums in Schleswig-Holstein Gesamtinvestitionen der Kläranlagenbetreiber von mindestens 430 Mio. € erforderlich.

Der in Schleswig-Holstein bei der Abwasserbehandlung anfallende Klärschlamm wird aktuell überwiegend bodenbezogen verwertet. Dabei wer-

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik - Wasserrahmenrichtlinie.

den auch die im Klärschlamm akkumulierten Schadstoffe, Mikroplastik und multiresistente Keime auf den Böden ausgebracht. Die Neuordnung der Klärschlammverordnung (AbfKlärV)<sup>1</sup> schränkt deswegen die bodenbezogene Verwertung deutlich ein und stellt dabei die Rückgewinnung von Phosphor in den Mittelpunkt.

Die Umstellung der Klärschlammmentwässerung, der Bau der Verbrennungsanlagen für den Klärschlamm und der Bau von Anlagen zum Phosphorrecycling erfordern weitere erhebliche Investitionen.

Darüber hinaus zählt die Abwasserbehandlung mit einem Anteil von bis zu 20 % zu den Einrichtungen mit dem größten Energiebedarf einer Kommune. Die Analyse und Optimierung dieses Energiebedarfs ist somit ein wirksames Mittel für die Kommunen zur Kostenreduktion und Verbesserung der Klimabilanz.

In der Abwasserverordnung (AbwV)<sup>2</sup> des Bundes wird eine energieeffiziente Betriebsweise und eine Nutzung der Energiepotenziale gefordert. Mit dem DWA Arbeitsblatt A 216 "Energiecheck und Energieanalyse als Instrument zur Energieoptimierung von Abwasseranlagen"<sup>3</sup> ist seit 2015 eine allgemein anerkannte Regel der Technik geschaffen worden, um den Energiebedarf zu erfassen.

## 22.2 **Zeitnah umzusetzende zentrale Aufgaben der Abwasserbehandlung**

Drei wesentliche Aspekte müssen derzeit und in naher Zukunft betrachtet und umgesetzt werden:

- Die AbfKlärV bezüglich der Klärschlammverwertung sowie die Phosphorrückgewinnung (bis 2029 bzw. 2032).
- Die WRRL bezüglich des Gewässerzustandes bis 2027 und die damit verbundene Einführung einer vierten Reinigungsstufe.
- Der Klimaschutz bezüglich des Energiebedarfs der Kläranlagentechnik und deren Optimierung (bereits erforderlich).

---

<sup>1</sup> Verordnung über die Verwertung von Klärschlamm, Klärschlammgemisch und Klärschlammkompost (Klärschlammverordnung - AbfKlärV) vom 27.09.2017 (BGBl. I S. 3465), zuletzt geändert durch Artikel 137 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328).

<sup>2</sup> Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserverordnung - AbwV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.06.2004 (BGBl. I S. 1108, 2625), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 20.01.2022 (BGBl. I S. 87).

<sup>3</sup> Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA) - DWA-A 216 „Energiecheck und Energieanalyse – Instrumente zur Energieoptimierung von Abwasseranlagen“ (Dezember 2015).



Abbildung 16: Ablaufdiagramm

Quelle: LRH

Diese Prüfung bietet einen Überblick, ob und wenn ja wieweit das Umweltministerium und die Betreiber der Abwasserbehandlungsanlagen in Schleswig-Holstein auf die Umsetzung der aktuell gültigen und der zukünftig geltenden gesetzlichen Anforderungen vorbereitet sind und welche finanziellen Herausforderungen sich daraus zukünftig ergeben werden.

Dazu wurden exemplarisch die Kläranlagen der Größenklasse 5 (GK 5) (> 100.000 EW) in Kiel-Bülk, Flensburg und Hetlingen sowie die Kläranlagen der Größenklasse 4 (GK 4) (10.000 - 100.000 EW) in Preetz, Bad Segeberg und Schleswig geprüft. Diese 6 Anlagen reinigen ca. 38 % der anfallenden Abwassermenge in Schleswig-Holstein. Die Prüfungsfeststellungen lassen sich auf die übrigen Kläranlagen in Schleswig-Holstein übertragen.

### 22.3 **Baulicher und technischer Zustand der geprüften Kläranlagen**

Insgesamt 7 Kläranlagen der GK 5 reinigen die Abwässer der Hälfte der Einwohner Schleswig-Holsteins.

Die 3 untersuchten Anlagen der GK 5 in Kiel, Flensburg und Hetlingen erfüllen die derzeitigen Anforderungen der Abwasserreinigung auf einem guten Niveau und sind in einem guten baulichen und technischen Zustand. Die Betreiber investieren regelmäßig in die Infrastruktur und in neue Verfahrenstechnik. Bauliche und verfahrenstechnische Probleme bei der Nachrüstung einer vierten Reinigungsstufe sind nicht zu erwarten. Aus Sicht der Kläranlagenbetreiber sind vom Bundesgesetzgeber möglichst zeitnah verbindliche Grenzwerte als Vorgaben für eine vierte Reinigungsstufe vorzugeben, um Planungssicherheit zu schaffen.

Alle 3 Kläranlagen haben bereits frühzeitig eine Energieanalyse durchgeführt und umgesetzt und führen diesen Prozess kontinuierlich fort. Entweder wurde dies in Eigenregie über ein externes Ingenieurbüro oder in Zusammenarbeit mit dem vor Ort ansässigen Klimaschutzmanager durchgeführt. Es herrscht ein spürbares Eigeninteresse, einen möglichst fortschrittlichen Kläranlagenbetrieb abzubilden. Bei allen geprüften Kläranlagen zeigt sich dies in den guten Energiekennwerten, die trotz teilweiser hoher zusätzlicher technischer Anforderungen erreicht wurden. Durch die Größe der Kläranlagen und der damit vorhandenen Personalstruktur sind diese Aufgaben zusätzlich zum täglichen Geschäft der Abwasserreinigung gut leistbar. Die Kläranlage Flensburg bietet jedoch noch weiteres energetisches Optimierungspotenzial.

Auf die insgesamt 60 Kläranlagen der GK 4 entfallen 36 % der angeschlossenen Einwohnerwerte in Schleswig-Holstein.

Die 3 untersuchten Anlagen der GK 4 erfüllen die derzeitigen Anforderungen der Abwasserreinigung auf einem guten Niveau. Obwohl die Kläranlagen in Bad Segeberg und in Preetz einen gepflegten Eindruck machen, ist aufgrund abgängiger Anlagentechnik mit einer ganzheitlichen Sanierung oder der Planung eines Neubaus begonnen worden. Die Kläranlage Schleswig ist insgesamt sanierungsbedürftig. Dies macht eine mittelfristige Investitionsplanung für die nächsten 10 Jahre zwingend notwendig. Damit steht für die Kläranlagenbetreiber in den nächsten Jahren zusätzlich zu der Einführung einer vierten Reinigungsstufe die bauliche und verfahrenstechnische Sanierung der vorhandenen Anlage im Vordergrund. Fraglich ist, wie das für die Kläranlagenbetreiber (Abwasserzweckverbände, Kommunen oder kommunale Stadtwerke) finanziell darstellbar ist.

Keine der 3 Kläranlagen hat eine Energieanalyse durchgeführt, obwohl diese seit 2017 für die Kläranlagenbetreiber vorgeschrieben ist. Dies zeigt sich in den hohen spezifischen Energiebedarfen sowie in der niedrigen Eigenversorgungsquote. Gerade in der aktuellen Situation wird deutlich, wie wichtig ein regelmäßiges Energiemanagement ist. Über die „Kommunalrichtlinie 2020“<sup>1</sup> sind Potenzialstudien für Abwasserbehandlungsanlagen förderfähig. Nach dann vorliegender Potenzialstudie sind entsprechende daraus abgeleitete Einzelmaßnahmen ebenso förderfähig. Bereits vor der „Kommunalrichtlinie 2020“ war eine Förderung für Energieanalysen bei öffentlichen Abwasseranlagen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) möglich. Dies scheint nicht allen Kläranlagenbetreibern bekannt (gewesen) zu sein.

---

<sup>1</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld „Kommunalrichtlinie“ vom 22.07.2020.

Einzig die Kläranlage Schleswig hat über die aktuelle Kommunalrichtlinie eine erste Potenzialstudie beauftragt, deren Ergebnisse Ende 2022 vorgelegt wurden.

#### 22.4 Klärschlamm Entsorgung - Land muss Neubauvorhaben der Klärschlamm-Monoverbrennung in Kiel und Stapelfeld eng begleiten

Nach der Neuordnung der AbfKlärV<sup>1</sup> in 2017 wurde zeitnah mit dem Klärschlammbeirat ein entsprechendes Gremium geschaffen und in Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium mögliche Umsetzungsstrategien erarbeitet. Der nachfolgend dargestellte Zeitstrahl gibt einen Überblick über die Aktivitäten zur Umsetzung der Klärschlammverordnung in Schleswig-Holstein.

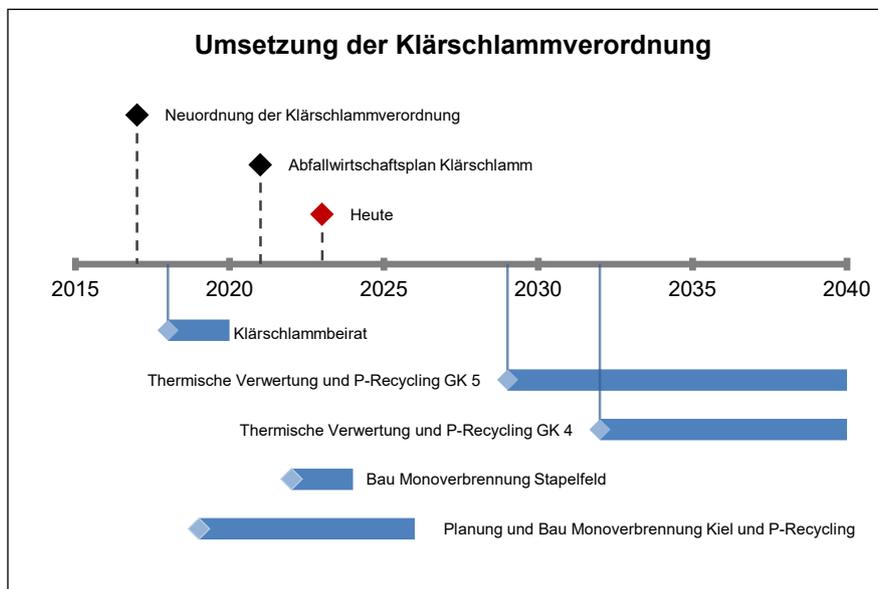


Abbildung 17: Umsetzung der Klärschlammverordnung

Quelle: LRH

Aktuell sind in Schleswig-Holstein die Weichen in die richtige Richtung gestellt. Mit seinem Abfallwirtschaftsplan (AWP) Klärschlamm hat das Umweltministerium ein umfassendes Konzept für die Klärschlamm Entsorgung aufgestellt.

Der überwiegende Teil des Klärschlammes wird in Schleswig-Holstein momentan noch bodenbezogen verwertet. Die Notwendigkeit zur Umstellung der Entsorgung auf die thermische Verwertung (Verbrennung) ist zumindest bei den geprüften Kläranlagen bekannt und entsprechende Maßnahmen sind geplant bzw. bereits umgesetzt.

<sup>1</sup> Verordnung über die Verwertung von Klärschlamm, Klärschlammgemisch und Klärschlammkompost (Klärschlammverordnung - AbfKlärV), zuletzt geändert durch Artikel 137 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328).

Alle 6 geprüften Kläranlagen planen die thermische Verwertung des Klärschlammes und die Phosphorrückgewinnung aus der Klärschlammmasche. Dieses Verfahren ist besonders für den Kläranlagenbetreiber interessant, da der Klärschlamm Entsorger die dafür notwendigen Kosten trägt.

Die Kostenerhöhung für die Umstellung von der bodenbezogenen auf die thermische Verwertung liegt bei ca. 6 € pro Einwohner und Jahr. Je nach gewähltem Phosphorrückgewinnungsverfahren sind weitere Kosten für das Phosphorrecycling von 3 bis 11 € pro Einwohner und Jahr zu erwarten. Bei einigen Recyclingverfahren, wie z. B. dem TetraPhos-Verfahren® kann von einem kostendeckenden Verfahren ausgegangen werden. Damit rückt das TetraPhos-Verfahren®, ein Verfahren zur Rückgewinnung von Phosphor als Phosphorsäure aus der Klärschlammmasche, das in Hamburg und in Kiel angewendet werden soll, in den Fokus der Betrachtung. Eine Monopolstellung des Entsorgers und damit einhergehende negative Auswirkungen auf die Preisgestaltung können nicht ausgeschlossen werden. Dies hat wiederum Einfluss auf die Höhe der von den Bürgerinnen und Bürgern zu zahlenden Abwassergebühren.

Im Sinne des Gebührenzahlers muss bei den Verhandlungen der Entsorgungsverträge für den Klärschlamm sowohl dessen Heizwert als auch der Rohstoffwert des enthaltenen Phosphors Berücksichtigung finden.

Der Neubau der Monoverbrennungsanlagen in Kiel und Stapelfeld sowie die geplante Phosphor-Recyclinganlage in Kiel bekommen somit eine hohe Bedeutung für die zukünftige Klärschlamm Entsorgung, wobei die Planungen in Kiel aktuell gestoppt sind. Hintergrund sind die massiv gestiegenen Baukosten. Die beiden Monoverbrennungsanlagen sollen in 2023/2024 in Betrieb gehen und könnten den gesamten anfallenden Klärschlamm des Landes verbrennen. Dies entspricht auch dem AWP Klärschlamm des Landes. Der Baufortschritt sollte deswegen von der Landesregierung weiterhin eng überwacht werden, um bei Problemen und zeitlichen Verzögerungen rechtzeitig gegensteuern zu können.

Das **Umweltministerium** weist darauf hin, dass es nicht Aufgabe einer Landesregierung sei, ein privates Unternehmen zu kontrollieren, ob dieses ihr Bauvorhaben zügig vorantreibe. Gleichwohl habe das Land im Landeshaushalt 2023 für die Förderung der Phosphorrückgewinnung im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Klärschlammverwertung 20 Mio. € für die nächsten Jahre bewilligt. Damit werde ermöglicht, die Projekte der Monoverbrennungsanlagen in Kiel und Stapelfeld sowie die geplante Phosphor-Recyclinganlage in Kiel zu unterstützen.

Der **LRH** begrüßt den geplanten Einsatz von Haushaltsmitteln für die gesetzlich vorgeschriebene Neuausrichtung der Klärschlamm Entsorgung bis 2029. Er fordert das Umweltministerium auf, das umfassende Konzept des AWP Klärschlamm umzusetzen und die Klärschlammverbrennung und Phosphorrückgewinnung in Schleswig-Holstein zu etablieren.

## 22.5 **Vierte Reinigungsstufe - Die politischen Weichen im Land JETZT stellen**

Je später die Kläranlagen mit einer vierten Reinigungsstufe ausgerüstet werden, desto mehr Schadstoffe werden sich in den Gewässern anreichern. Die Verschlechterung der Gewässerzustände, die langfristige Belastung des Grundwassers und nicht zuletzt die Verfehlung der WRRL sind die Folge. Das Land Schleswig-Holstein hat also kein Erkenntnis- sondern ein Umsetzungsproblem.

Für die vierte Reinigungsstufe sind verschiedene Verfahren bekannt, die in anderen Bundesländern einzeln oder in Kombination bereits großtechnisch und erfolgreich seit längerem zum Einsatz kommen. Die Wirksamkeit und die Kosten der Reinigungsverfahren sind in diversen Studien dargestellt worden. Im Ergebnis stellen die Technologien für die Spurenstoff-elimination bereits den Stand der Technik dar. Es ist also nur eine Frage der Zeit, bis die vierte Reinigungsstufe "Allgemein anerkannte Regel der Technik" wird und somit ein Ausbau der kommunalen Kläranlagen nach § 60 WHG<sup>1</sup> erforderlich werden wird.

Es stellt sich also nicht die Frage, ob die vierte Reinigungsstufe erforderlich ist, sondern wann und wie sie auf den Kläranlagen des Landes umgesetzt werden soll. Vor dem Hintergrund einer Planungs- und Umsetzungszeit von ca. 10 bis 15 Jahren sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zeitnah aufzustellen. Der nachfolgend dargestellte Zeitstrahl gibt einen Überblick über die Aktivitäten zur Umsetzung einer vierten Reinigungsstufe in Schleswig-Holstein.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 04.01.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 5).

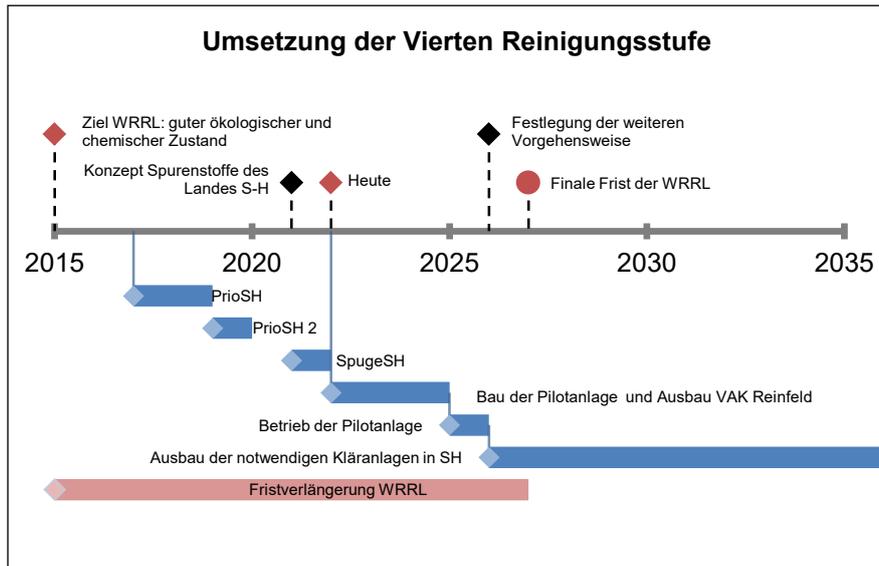


Abbildung 18: Umsetzung der vierten Reinigungsstufe

Quelle: LRH

Momentan verhindern die fehlenden gesetzlichen Vorgaben und/oder Förderprogramme die Investition der Kläranlagenbetreiber. Entweder ist die Gebührenwirksamkeit der Investition ohne gesetzliche Vorgaben nicht gegeben und/oder Finanzmittel aus Förderprogrammen fehlen.

Das **Umweltministerium** bestätigt die Feststellungen des LRH, dass das „Umsetzungsproblem“ zum Thema Spurenstoffe in erster Linie auf dem Fehlen von rechtlichen Rahmensetzungen beruht. Zum jetzigen Zeitpunkt seien Spurenstoffe weder in der Kommunalabwasserrichtlinie der EU noch in der Abwasserverordnung des Bundes geregelt

Schleswig-Holstein muss weder das Rad neu erfinden und mit eigenen Forschungen die Ergebnisse von Studien anderer Länder bestätigen, noch muss auf Bund und Länder gewartet werden. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen machen vor, wie ein Ausbau der Kläranlagen mit einer vierten Reinigungsstufe erfolgreich realisiert werden kann.

Vor dem Hintergrund, dass Baden-Württemberg seit 2008 die Spurenstoffelimination staatlich fördert und sowohl Nordrhein-Westfalen als auch Baden-Württemberg seit 10 Jahren bereits Spurenstoff-Kompetenzzentren unterhalten, ist Schleswig-Holstein spät gestartet. Mittlerweile ist die Notwendigkeit der Spurenstoffelimination für die kommunalen Kläranlagen auch in Schleswig-Holstein erkannt worden.

Mit den PrioSH-Studien<sup>1</sup>, der SpuGeSH-Studie<sup>2</sup> und einem Förderprogramm<sup>3</sup> - allesamt initiiert vom Umweltministerium - sind die ersten Maßnahmen eingeleitet.

## 22.6 **Vorausschauendes politisches Handeln reduziert zukünftige finanzielle Belastungen**

Es erschließt sich dem LRH nicht, inwiefern durch die Förderung der Erprobung von „innovativen“ Technologien durch Förderprogramme des Landes (Finanzvolumen 2,55 Mio. €) neue Erkenntnisse gewonnen werden, da diese Technologien in anderen Bundesländern bereits im großtechnischen Maßstab zum Einsatz kommen und entsprechende positive Betriebserfahrungen vorliegen. Vor diesem Hintergrund erscheint das geplante Abwarten auf die Erkenntnisse der Pilotanlage in Rendsburg sowie aus dem Umbau der Versuchs- und Ausbildungskläranlage Reinfeld wenig sinnvoll und sogar kontraproduktiv. Durch den daraus resultierenden Zeitverlust wird sich der Gewässerzustand bis 2027 nicht verbessern. Zudem vergrößert das Hinauszögern der Entscheidung nur den Handlungsdruck in der Zukunft und führt zu einem erhöhten finanziellen Förderbedarf, z. B. durch Baupreissteigerungen. Damit werden die im Rahmen der Förderprogramme zur Phosphor- und Stickstoffelimination begangenen Fehler aus den 80er Jahren wiederholt.

Darüber hinaus widersprechen weitere Verzögerungen dem nach Artikel 20a GG gebotenen Vorsorgeprinzip. Die dadurch verursachte weitere Anreicherung der Spurenstoffe in den Gewässern führt potenziell zu einer langfristigen Verfehlung der WRRL. So werden ökologische Folgekosten verursacht. Frühzeitiges und vorausschauendes Handeln kann den Handlungsdruck und somit die finanzielle Belastung erheblich reduzieren.

Das **Umweltministerium** merkt an, dass Schleswig-Holstein sich nicht an dem Vorgehen und den Untersuchungsergebnissen aus Baden-Württemberg (BW) oder Nordrhein-Westfalen (NRW) orientieren könne, weil die Abwasserzusammensetzung in den genannten Bundesländern u. a. wegen des höheren Anteils industrieller Abwässer und einer überwiegenden Mischwasserkanalisation nicht vergleichbar sei.

<sup>1</sup> Konzept Spurenstoffe - Rückhalt von Spurenstoffen in den Kläranlagen Schleswig-Holsteins (Anlage 2 zum Generalplan Abwasser und Gewässerschutz des Umweltministeriums) vom Dezember 2021.

<sup>2</sup> SpuGeSH - Etablierung einer vereinfachten Bilanzierungsmethode zur Abschätzung des Anteils von Kläranlagen-Abläufen an der Spurenstoff-Belastung in den Oberflächengewässern Schleswig-Holsteins - Ableitung von Kennwerten zur Quantifizierung des Einflusses von Kläranlagen auf die Gewässerqualität (TH Lübeck Oktober 2022).

<sup>3</sup> Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung: „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Abwasserbehandlung in Schleswig-Holstein“ vom 24.10.2021 (Amtsbl. Schl.-H. 2021, S. 1788).

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Technologien für die Spurenstoffelimination in den Abwässern bereits den Stand der Technik darstellen. Ihre Wirksamkeit muss nicht erneut durch weitere staatlich geförderte Studien bestätigt werden. Gleichwohl ist eine genaue Kenntnis der Spurenstoffe in den örtlichen Abwässern die Grundlage für die verfahrenstechnische Auslegung einer vierten Reinigungsstufe.

Auf Bundesebene sollte sich die Landesregierung für die Anpassung der gesetzlichen Vorgaben, wie z. B. der Abwasserverordnung, der Oberflächengewässerverordnung und dem Abwasserabgabengesetz einsetzen, um baldmöglichst die Rahmenbedingungen zur Elimination von Spurenstoffen im Abwasserpfad für die Kläranlagenbetreiber festzulegen und für Planungssicherheit zu sorgen.

Ein zukünftiges Förderprogramm zur Erweiterung der Kläranlagen in Schleswig-Holstein um eine vierte Reinigungsstufe sollte sich an der Größe der Kläranlage und den bereits existierenden Abwasserentgelten orientieren, um gerade den kleineren Kläranlagen den notwendigen finanziellen Handlungsspielraum zu ermöglichen. Hier kann Baden-Württemberg mit der Festsetzung der Förderhöhe in Abhängigkeit des maßgeblichen Wasser- und Abwasserentgeltes als Beispiel dienen.

Tendenziell nehmen die Abwassergebühren und auch die zusätzlichen Kosten der vierten Reinigungsstufe mit der Zunahme der Kläranlagengröße ab. Deswegen würde die alleinige Finanzierung der vierten Reinigungsstufe über die Abwasserabgabe zu einer extrem unterschiedlich starken Belastung der Bürger und Bürgerinnen führen.

Das **Umweltministerium** bestätigt, dass zum Teil Gefährdungen der Schutzgüter (u. a. Wasser, Mensch, Natur) von den durch die Gesellschaft in die Umwelt gebrachten Stoffen ausgehen. Eine Lösung hierfür werde nicht allein über eine weitergehende Abwasserreinigung möglich sein.

Vor diesem Hintergrund arbeite der Bund an einer Spurenstoffstrategie, ziehe die Einführung einer Spurenstoffabgabe in Erwägung und sehe die EU im aktuellen Entwurf der Kommunalabwasserrichtlinie ein Heranziehen der Hersteller (Herstellerverantwortung, Verursacherprinzip) vor. Hierüber könnten sich mittelfristig Finanzierungsmöglichkeiten ergeben, die der Nutzung von Landesmitteln vorzuziehen wären.

## 22.7 **Dringender Handlungsbedarf bei der Energieoptimierung der Kläranlagen**

Obwohl die Abwasseraufbereitung einen hohen Energiebedarf aufweist, genießt das Thema Energieeffizienz und Energieoptimierung im Umweltministerium keinen sehr hohen Stellenwert. Unterstützung der Kläranlagenbetreiber zur Energieoptimierung, wie in anderen Bundesländern, sind bisher nicht erkennbar.

Das Umweltministerium sollte das Thema Energieanalyse und Energieeffizienz zukünftig stärker voranbringen. Gerade die kleineren Kläranlagenbetreiber benötigen hier Unterstützung. Eine regelmäßige Nachverfolgung der Umsetzung der Energieanalysen ist hilfreich, um das Thema Energie zu priorisieren. Über die unteren Wasserbehörden kann dann sichergestellt und regelmäßig überprüft werden, ob die Kläranlagenbetreiber dieser Pflicht nachkommen. Der vor Ort ansässige kommunale Klimaschutzmanager ist mit einzubinden. Der Umstand, dass eine Energiepotentialanalyse förderfähig ist, wäre den Kläranlagenbetreibern dann vielleicht auch bekannt gewesen.

Diejenigen Kläranlagen, die frühzeitig begonnen haben, ihren Energiebedarf zu optimieren, profitieren bereits von einem geringen spezifischen Energiebedarf und einer hohen energetischen Eigenversorgungsquote. Beispiele hierfür sind die Kläranlagen Kiel-Bülk und Hetlingen. Da viele der Maßnahmen jedoch Zeit für die Umsetzung benötigen ist es umso wichtiger, dass der Energiecheck frühzeitig durchgeführt wird. Ein auf dem Energiecheck aufgesetztes, fortlaufendes Energiecontrolling hilft, die Veränderung des Energiebedarfs zu erkennen und rechtzeitig gegenzusteuern.

Das **Umweltministerium** erkennt an, dass eine frühere Informationskampagne für manche Betriebe hilfreich gewesen wäre. Unabhängig davon informiere die DWA die Kläranlagenbetreiber und -betreiberinnen seit Jahren über energieeffiziente Optimierungen der Kläranlagen. Das Landesamt für Umwelt sei derzeit dabei, die Informationen für die Förderung zusammenzustellen und den Akteuren kurzfristig zur Verfügung zu stellen. Das Umweltministerium weist darauf hin, dass aufgrund der steigenden Reinigungsanforderungen wie die Spurenstoffelimination und das Phosphorrecycling der Energiebedarf der Kläranlagen zukünftig weiter zunehmen werde. Es sei deshalb darauf zu achten, dass die Energieoptimierung nicht auf Kosten der Reinigungsleistung gehe.

Die Überlegungen der Kläranlagenbetreiber, in Photovoltaik- oder Windenergieanlagen zu investieren, um den Grad der Eigenversorgung zu erhöhen, können wirtschaftlich sinnvoll sein. Die Maßnahmen zur Energieeinsparung und zur Effizienzsteigerung auf der Anlage sollten aber immer Vorrang haben. Die beste Energie ist die Energie, die erst gar nicht benötigt wird.

## **Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz**

### **23. Landeslabor: Hohe Landeszuschüsse senken Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln**

**Der Landeszuschuss von 16 Mio. € kann gesenkt werden, wenn das Landeslabor seine Einnahmemöglichkeiten nutzt und seine Personalaufwendungen begrenzt. Das Landeslabor hat es versäumt, seine Kostensteigerungen zeitnah und vollständig in die Gebühren einzurechnen.**

**Die Fachaufsicht im Landwirtschaftsministerium muss das Landeslabor besser steuern. Sie muss die Gebührenkalkulation im Landeslabor besser kontrollieren.**

**Außerdem muss sie dafür Sorge tragen, dass die Defizite in der Lebensmittelüberwachung aufgearbeitet werden. Denn bereits 2010 hatte der Landtag gefordert, eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sicherzustellen und Gebühren für Routinekontrollen einzuführen.**

#### **23.1 Steigende Kosten durch höhere Erträge ausgleichen**

Das Landeslabor Schleswig-Holstein (Landeslabor) ist als Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>1</sup> organisiert. Es gehört zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz (Landwirtschaftsministerium).

Seine Aufgaben gründen auf Gesetzen und Verordnungen der Europäischen Union (EU), des Bundes und des Landes. Das Aufgabenspektrum umfasst Untersuchungen von Lebensmitteln, Bedarfsgegenständen des täglichen Lebens, Tierarzneimitteln, Futtermittel- und Handelsklassen, Schlachttier- und Fleischproben und Analysen im Umweltbereich. Das Landeslabor ist auch in die Bekämpfung von Tierseuchen eingebunden.

Das Landeslabor erwirtschaftet seine Erträge zum einen daraus, dass es rechtlich vorgeschriebene Untersuchungen durchführt und hierfür Gebühren erhebt. Zum anderen bietet es Dienstleistungen an und erzielt hierfür privatrechtliche Entgelte. Die Umsatzerlöse betragen 2021 insgesamt 4,4 Mio. €, davon 3,5 Mio. € aus hoheitlichen Aufgaben.

<sup>1</sup> Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 29.06.1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 1498, berichtigt im GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 136.

Die Erträge decken die Kosten des Landeslabors nur zum Teil. 2018 lag die Gesamtkostendeckungsquote bei 36,6 %. 2020 lag sie nur noch bei 33,3 %. Das Landeslabor rechnet auch zukünftig mit sinkenden Kostendeckungsquoten, insbesondere bei den Massenuntersuchungsverfahren wie z. B. den milchserologischen Untersuchungen.

Im Zeitablauf steigen die Kosten für die Leistungen des Landeslabors, z. B. die Personalkosten durch Tarifierhöhungen oder die Kosten für Verbrauchsmaterial und Gerätschaften aufgrund der allgemeinen Preissteigerung. Da Gebühren nach dem Gebührenrecht grundsätzlich kostendeckend kalkuliert werden müssen, sind dementsprechend regelmäßige Neukalkulationen notwendig.<sup>1</sup>

Bei einigen Gebühren des Landeslabors ist dies jedoch unterblieben. So wurden z. B. wesentliche Gebühren seit 2011 nicht neu kalkuliert. Zum Teil stammen Personalkosten in Gebührenkalkulationen auch aus 2011 oder Bewirtschaftungskosten der Gebäude werden auf dem Stand von 2012 angesetzt.

Das Landeslabor überprüft nach eigener Aussage die Kostendeckungsquoten der umsatzstärksten Untersuchungen regelmäßig. Es konnte die regelmäßige Überprüfung der Gebührenkalkulation jedoch nicht belegen.

Fehlende Neuberechnungen über längere Zeiträume führen dazu, dass z. B. zu niedrige Personalkostensätze in die Gebührenkalkulation einfließen. Insbesondere in Massenverfahren führen auch geringfügige Kostensteigerungen in der Summe zu hohen Ertragseinbußen für das Landeslabor. Im Ergebnis sinkt die Gesamtkostendeckungsquote.

Die sinkende Kostendeckung des Landeslabors wird durch steigende Landeszuschüsse kompensiert: So sind diese seit 2015 von 11,7 auf 16,2 Mio. € in 2022 angestiegen. Die unzureichende Gebührenfestsetzung durch das Landeslabor geht damit zulasten des Landeshaushalts.

Der LRH fordert, dass das Landeslabor sämtliche Gebühren zeitnah neu kalkuliert und dabei insbesondere die aktuellen Personalkostensätze, Bewirtschaftungskosten der Gebäude und Gerätekosten berücksichtigt.

Das Landwirtschaftsministerium sollte die Gebührenkalkulation im Landeslabor besser überwachen mit dem Ziel, den Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt zu senken.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 19.

Nach Auffassung des **Landwirtschaftsministeriums** besteht aufgrund des staatlichen Auftrags, der mehr als 80 % der Aufgaben darstellt, keine unternehmerische Entscheidungsgewalt über die wirtschaftliche Ausgestaltung der Leistungserbringung.

Lediglich knapp 20 % der Aufwendungen des Landeslabors könnten und dürften derzeit über Gebühren und Entgelte erwirtschaftet werden. Gemäß der aktuellen Rechtsprechung seien Gebühren nur in Höhe der direkt im Zusammenhang mit der Tätigkeit entstehenden Kosten zulässig.

Der **LRH** weist daraufhin, dass die auch nach der Rechtsprechung zulässigen Kosten tatsächlich eingerechnet werden müssen. Solange das Landeslabor mit veralteten Personal- und Sachkosten arbeitet, ist eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung nicht möglich.

## 23.2 Personalaufwendungen wirksam eindämmen

Die Personalaufwendungen bilden den größten Aufwandsposten des Landeslabors. 2015 betragen sie 10 Mio. €, 2022 werden sie sich laut Wirtschaftsplan auf 14,9 Mio. € erhöhen. Der Anteil an den Gesamtaufwendungen wird entsprechend von 61 auf 65 % steigen. Ursachen sind Tarifierhöhungen und zusätzliche Stellen.

Der LRH kam bei einer Prüfung der Personalausgaben des Landes 2021 zu dem Ergebnis, dass sie im Landeslabor im Vergleich zur Landesverwaltung von 2010 bis 2020 überdurchschnittlich gestiegen sind. Die Personalaufwendungen im Landeslabor nahmen um 41,5 % zu, während sie in der Landesverwaltung insgesamt um 30,9 % anwuchsen.<sup>1</sup>

In der Vergangenheit hat das Landeslabor das Problem zu hoher Personalaufwendungen schon einmal erfolgreich gelöst: 2009 und 2010 wies es hohe Jahresfehlbeträge aus. Daraufhin richtete das damalige Landwirtschaftsministerium das Projekt „Task-Force Landeslabor“ ein. Das Projekt hatte das Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Landeslabors zu verbessern. Eine der ergriffenen Maßnahmen war der Abbau von 14 Stellen. Das Projekt erreichte das angestrebte Ziel.

Seit 2010 hat sich das Aufgabenspektrum des Landeslabors geändert: Aufgaben sind entfallen, haben sich verdichtet und neue sind hinzugekommen. In Reaktion darauf hat das Landeslabor bei gleicher Stellenausstattung seine Vollzeitäquivalente<sup>2</sup> erhöht. 2021 und 2022 wurden zusätz-

<sup>1</sup> Prüfung „Personalausgaben des Landes innerhalb und außerhalb der Hauptgruppe 4“, 10 - Pr 1929/2021, unveröffentlicht.

<sup>2</sup> Die Vollzeitäquivalente messen die Anzahl der Beschäftigten und deren Arbeitszeit, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte.

lich 14 neue Stellen geschaffen. Die Personalzuwächse haben steigende Personalkosten zur Folge.

Das Landeslabor sollte zukünftig insbesondere die Tarifsteigerungen weitgehend selbst erwirtschaften. Dies ist über die Erhöhung von Gebühren und Entgelten auch möglich. Bereits 2013 haben das Umweltministerium und das Landeslabor zugesichert, Tarifsteigerungen selbst zu erwirtschaften. Diese Zusage wurde jedoch nur in einzelnen Jahren eingehalten.

Weitere Maßnahmen wie z. B. eine Aufgabenkritik oder die Optimierung von Arbeitsprozessen müssen hinzukommen, um den Anstieg der Personalaufwendungen wirksam zu begrenzen.

Das **Landwirtschaftsministerium** weist daraufhin, dass lediglich in 2 von 10 Jahren Tarifverstärkungsmittel in Anspruch genommen werden mussten.

Der **LRH** betont die steigende Tendenz des Personalaufwands. Das Landeslabor hat 2019, 2020 und 2022 Tarifverstärkungsmittel benötigt.

### 23.3 **Landeszuschüsse sind in der gezahlten Höhe nicht erforderlich**

Die Landeszuschüsse für den laufenden Betrieb, Personalkosten, Investitionen und bestimmte Untersuchungen stiegen von 11,7 Mio. € in 2015 auf 16,2 Mio. € in 2022<sup>1</sup>. Dies ist ein Anstieg um 39 %. Die Landeszuschüsse stellen den größten Ertragsposten des Landeslabors dar und machen dessen finanzielle Abhängigkeit vom Land deutlich.

Das Landeslabor verfügt als Landesbetrieb über ein doppisches Rechnungswesen. Zwischen 2015 und 2021 betrug der durchschnittliche Jahresüberschuss 0,6 Mio. €.

Die Jahresergebnisse des Landeslabors sind abhängig von der Höhe des Landeszuschusses. 2020 glichen z. B. höhere Landeszuschüsse den ursprünglich geplanten Jahresfehlbetrag von -2,0 Mio. € aus und führten stattdessen zu einem Jahresüberschuss von 1,0 Mio. €.

Wie die Jahresergebnisse zeigen, sind die Zuschüsse an das Landeslabor durchweg höher als erforderlich. Hierdurch wird der Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln gesenkt.

---

<sup>1</sup> Wirtschaftsplan des Landeslabors Schleswig-Holstein 2022, Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022) vom 15.12.2021, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 994.

Der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muss vom Landwirtschaftsministerium und dem Landeslabor besser beachtet werden. Landeszuschüsse sollten künftig nur geleistet werden, soweit das Landeslabor die Kosten nicht selbst erwirtschaften kann.

Nach Auffassung des **Landwirtschaftsministeriums** muss bei der Bewertung des Landeszuschusses zwischen dem betriebswirtschaftlich bilanzierten Ergebnis und dem tatsächlichen liquiden Ergebnis differenziert werden. Das liquide Ergebnis sei in den vergangenen Jahren geringfügig positiv gewesen.

Der **LRH** betont, dass das Landeslabor eine kaufmännische Buchführung gemäß §§ 238 ff. Handelsgesetzbuch betreibt. Der Jahresabschluss wird von einem Wirtschaftsprüfer geprüft. Das Prüfergebnis des Wirtschaftsprüfers deckt sich hinsichtlich der Abhängigkeit des Landeslabors von Landeszuschüssen mit dem Prüfergebnis des LRH.

#### 23.4 **Investitionsmittel nicht „auf Vorrat“ anmelden**

Im Landeshaushalt wurden zwischen 2015 und 2021 insgesamt 19,4 Mio. € für Investitionen im Landeslabor bereitgestellt. Zwischen 2016 und 2019 steuerte das InfrastrukturModernisierungsprogramm (IMPULS) 4,7 Mio. € Investitionsmittel für Laborgeräte bei. Die restlichen Mittel kamen aus dem Haushalt des Umweltministeriums. Von diesen geplanten Investitionsmitteln hat das Landeslabor 15,1 Mio. € verausgabt. Mit 8,9 Mio. € floss der überwiegende Teil der Mittel in Um- und Neubauten.

Für 2020 meldete das Landeslabor weiteren Investitionsbedarf über 4,5 Mio. € an. Die Mittel wurden daraufhin im Nachtragshaushalt 2020 über IMPULS als Verpflichtungsermächtigungen mit Fälligkeit für 2021, 2022 und 2023 bereitgestellt.<sup>1</sup> Bereits im Februar 2021 erklärte das Landeslabor, dass es die Mittel für den vorgesehenen Zweck nicht benötige. Es bot die Mittel einvernehmlich mit dem Umweltministerium dem Finanzministerium zur Teilfinanzierung einer angestrebten Grundinstandsetzung eines veralteten Laborgebäudes an.

Die Mittelanmeldung und -veranschlagung der 4,5 Mio. € widerspricht einer ordnungsgemäßen Haushaltsaufstellung. Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind.<sup>2</sup> Das Landeslabor darf daher nur Mittel anmelden, die auch tatsächlich benötigt werden. Dies war für die 4,5 Mio. € offensichtlich nicht der Fall.

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 19/2023.

<sup>2</sup> § 6 LHO.

Außerdem dürfen Ausgaben für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahmen, der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.<sup>1</sup> Diese lagen für die angestrebte Grundinstandsetzung des Gebäudes bis zum Prüfzeitpunkt in 2022 nicht vor.

Mittel „auf Vorrat“ anzumelden, um sie dann bei Bedarf zur „Gegenfinanzierung“ anderer Projekt anzubieten, ist haushaltsrechtlich unzulässig. Die Landeshaushalte 2021, 2022 und 2023 sind durch die Mittelanmeldung von insgesamt 4,5 Mio. € unnötig belastet worden.

### 23.5 Investitionen nur mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen tätigen

Das Landeslabor informiert die ministerielle Steuerungsgruppe regelmäßig über die jährliche Investitionsplanung für Großgeräte. Investitionen in Geräte ab einer bestimmten Höhe unterliegen der Zustimmung der Steuerungsgruppe.

Die Zustimmung wird auf Basis einer Stellungnahme des Landeslabors zu dem Großgerät erteilt. Die Stellungnahme entspricht nur den Mindestanforderungen für angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.<sup>2</sup> Sie sollte daher nur für geringfügige Investitionen angewendet werden.

Bei kostenintensiveren Investitionen sollte das Landeslabor hingegen die Wirtschaftlichkeit nach den Vorgaben der LHO ausführlicher prüfen. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Beschaffung eines einheitlichen Laborinformations- und Managementsystems (LIMS) zur Verwaltung von Daten im Labor. Für das LIMS sind im IT-Gesamtplan 4,15 Mio. €<sup>3</sup> veranschlagt.

Das Landeslabor hat einen externen Dienstleister mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beauftragt. Dieser hat jedoch anstelle der für die schleswig-holsteinische Landesverwaltung vorgeschriebenen Methode für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine andere Methode genutzt. Hierbei sind ihm essentielle Fehler unterlaufen: Zum Beispiel blieben Planungskosten für das LIMS von 257.000 € unberücksichtigt. Zudem hat er mit einem falschen Kalkulationszinssatz gerechnet und die jährlichen Kosten für die Investition in die Zukunft auf- und nicht auf den Investitionszeitpunkt abgezinst.

Eine solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften. Sie ermöglicht keine sachgerechte Investitionsent-

---

<sup>1</sup> § 24 Abs. 1 Satz 1 LHO.

<sup>2</sup> Ziff. 2.1.2 VV zu § 7 LHO.

<sup>3</sup> Umdruck 19/6759 S. 70.

scheidung. Das Landeslabor hat die Berechnung jedoch abgenommen und mit 33.000 € vergütet. Im Ergebnis liegt keine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Grundlage für die Investitionsentscheidung über das LIMS vor.

Das Umweltministerium hätte stärker seine Aufsicht ausüben und die Wirtschaftlichkeitsberechnung kontrollieren müssen. Letztlich trägt das Umweltministerium die Verantwortung für eine richtige Investitionsentscheidung.

Daher ist es umso wichtiger, dass das Landeslabor jetzt Untersuchungen zur begleitenden sowie zur abschließenden Erfolgskontrolle der Einführung des LIMS durchführt.<sup>1</sup> Hierdurch kann ein gegebenenfalls auftretender Nachsteuerungsbedarf rechtzeitig erkannt werden. Die abschließende Erfolgskontrolle weist die Eignung und Wirtschaftlichkeit der getroffenen Entscheidung nach. So werden Einsparungen, aber auch Folgekosten transparent.

Das **Landwirtschaftsministerium** verweist darauf, dass das Gesamtverfahren inklusive Vorverfahren zur Beschaffung des LIMS von Dataport AöR geführt wurde.

Der **LRH** erinnert daran, dass Dataport AöR der zentrale IT-Dienstleister des Landes ist und als solcher Vergaben im IT-Bereich durchführt. Das Landeslabor bleibt als Auftraggeber verantwortlich für den Gesamtprozess, insbesondere die Einhaltung der LHO.

## 23.6 Defizite in der Steuerung müssen aufgearbeitet werden

Die Untersuchungen des Landeslabors erfolgen überwiegend im Auftrag der Lebensmittelüberwachungs- und Veterinärämter der Kreise und kreisfreien Städte. Das Landeslabor kann zur Auslastung freier Kapazitäten seine Dienstleistungen auch gegen Entgelt anbieten. Dies ist zulässig, soweit ein fairer Wettbewerb nicht beschränkt wird und dies ohne Beeinträchtigung der amtlichen Aufgabenwahrnehmung möglich ist.<sup>2</sup>

Das Landeslabor wird vom Landwirtschaftsministerium über die Dienst- und Fachaufsicht, eine Betriebsanweisung sowie eine Zielvereinbarung gesteuert.

Der Aufwand für die Steuerung ist durch die Umorganisation der Landesverwaltung in der Vergangenheit gestiegen. Bis Juli 2017 gehörte das Landeslabor zum Geschäftsbereich des damaligen Ministeriums für Ener-

<sup>1</sup> Ziff. 2 Abs. 1 und Ziff. 2.3 VV zu § 7 LHO.

<sup>2</sup> § 4 Betriebsanweisung.

giewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Umweltministerium). Ab August 2017 wechselten die Angelegenheiten des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und die zugehörige Fachaufsicht in das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung (Verbraucherschutzministerium).<sup>1</sup> Das Landeslabor verblieb im Umweltministerium. Zur Koordinierung wurde eine Steuerungsgruppe auf Abteilungsleiterenebene eingerichtet, die mit Vertretern beider Ministerien sowie des Landeslabors besetzt war.

Trotzt der Koordinierung durch die Steuerungsgruppe blieben Aufgaben unerledigt:

So hatte das Verbraucherschutzministerium über Jahre keinen Zugang zu einem IT-Verfahren, in dem das Landeslabor und die kommunalen Lebensmittelüberwachungsbehörden bei der Probenplanung und -bearbeitung zusammenarbeiten.

Auch lag 2017 ein entscheidungsreifer Entwurf einer Verordnung zur Einführung von Gebühren für Routinekontrollen in der Lebensmittelüberwachung vor. Der Erlass der Verordnung wurde nach der Umorganisation im Verbraucherschutzministerium jedoch nicht weiterverfolgt.

Der LRH hatte bereits 2010 die Einführung von Gebühren für Routinekontrollen gefordert, um die Wirtschaftlichkeit des Landeslabors zu verbessern. Der Landtag hat daraufhin das zuständige Ministerium aufgefordert, die Voraussetzungen für kostendeckende Gebühren und Auslagen für die Überwachungstätigkeit zu schaffen.<sup>2</sup>

Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben 2014 und 2016 Gebühren für diese Kontrollen eingeführt. In Schleswig-Holstein ist der Auftrag des Landtags 13 Jahre später immer noch nicht umgesetzt.

2022 sind die Angelegenheiten des Verbraucherschutzes im neugegründeten Landwirtschaftsministerium wieder zusammengeführt worden.<sup>3</sup> Dies vereinfacht die Steuerung.

Das Landwirtschaftsministerium muss die Defizite aus der Vergangenheit zügig aufarbeiten.

---

<sup>1</sup> Geschäftsverteilung der Landesregierung vom 17.11.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 364 i. d. F. der Bekanntmachung vom 28.06.2017.

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 17/1112 S. 3.

<sup>3</sup> Geschäftsverteilung der Landesregierung vom 17.11.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 364 i. d. F. der Bekanntmachung vom 29.06.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 732.

### 23.7 Lebensmittelüberwachung muss endlich verbessert werden

Das Landeslabor untersucht die Proben, die die Lebensmittelüberwachungs- und Veterinärämter der Kreise und kreisfreien Städte bei der Lebensmittelüberwachung ziehen. Bundesweit haben die Kontrollbesuche zur Lebensmittelüberwachung zwischen 2010 und 2021 um mehr als ein Drittel abgenommen.<sup>1</sup>

Der LRH hat 2007 die Lebensmittelüberwachung geprüft.<sup>2</sup> Dabei wurde festgestellt, dass die meisten Lebensmittelüberwachungs- und Veterinärämter ihre Aufgaben nur unzureichend erfüllten. Der Landtag teilte 2010 die Feststellungen des LRH. Er bat das damalige Landwirtschaftsministerium, gemeinsam mit den Kreisen und kreisfreien Städten die Vorschläge des LRH aufzugreifen und eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sicherzustellen.<sup>3</sup>

2018 hat das zuständige Verbraucherschutzministerium für über 300.000 € ein Projekt zur Fortentwicklung der Lebensmittelüberwachung in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse waren umstritten und sind auf kommunaler Ebene auf geringe Akzeptanz gestoßen. Insgesamt hat das Projekt wenig dazu beigetragen, die Lebensmittelüberwachung zu verbessern.

Das Landwirtschaftsministerium plant nunmehr, den Aufgabenbereich umzuorganisieren. Es soll geprüft werden, ob Kontroll-, Fach- und Vollzugsaufgaben der Kommunen und des Landes in einer Landesbehörde gebündelt werden können. Hierfür steht das Landwirtschaftsministerium im Dialog mit den Kreisen und kreisfreien Städten. Bis Ende 2023 sollen konkrete Umsetzungsvorschläge vorliegen.<sup>4</sup>

Die geplante Gründung einer neuen Landesbehörde und die umfangreiche Aufgabenverlagerung bedarf einer gründlichen Prüfung, insbesondere einer umfassenden Machbarkeitsstudie und einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dabei muss das Landwirtschaftsministerium insbesondere die Verbesserung der Lebensmittelkontrolle, mögliche Synergieeffekte und die mit der Umorganisation verbundenen Folgekosten für das Land transparent machen.

Für die kurzfristige Optimierung der Lebensmittelkontrolle bietet die Neufassung der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung“

---

<sup>1</sup> [www.vzbv.de/lebensmittelsicherheit-ueberwachung](http://www.vzbv.de/lebensmittelsicherheit-ueberwachung)

<sup>2</sup> Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 12.

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 17/1112 S. 3.

<sup>4</sup> Niederschrift der 4. Sitzung des Umwelt- und Agrarausschusses vom 02.11.2022 S. 23.

(AVV RÜb)<sup>1</sup> eine Chance. Ziel der Neuregelung ist es, den Kontrolldruck in „Problembetrieben“ zu erhöhen und in beanstandungsfreien Betrieben zu senken. Hierdurch könnte das Kontrollpersonal schon jetzt effizienter eingesetzt und die Lebensmittelkontrolle verbessert werden.

Das Landwirtschaftsministerium sollte die Umsetzung der neuen AVV RÜb durch die Fachaufsicht einfordern und eng begleiten.

---

<sup>1</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts (AVV Rahmen-Überwachung - AVV RÜb) vom 20.01.2021, BAnz AT 26.01.2021 B6.

## **Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport**

### **24. Soziale Wohnraumförderung: Landesregierung verfehlt ihre Ziele**

Die Landesregierung hat in der sozialen Mietwohnraumförderung ihre Ziele bei Weitem nicht erreicht. Statt von 2019 bis 2022 wie geplant 1.600 Wohnungen jährlich zu fördern, wurden es durchschnittlich nur 885 pro Jahr. Angesichts des 2022 nochmals gestiegenen Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum und des sich bis 2030 drastisch reduzierenden Sozialwohnungsbestands ist dies zu wenig.

Im neuen Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 hat die Landesregierung das Mittelvolumen um 416 Mio. € von 744 auf 1.160 Mio. € gegenüber der Ursprungsplanung des Vorgängerprogramms erhöht. Damit soll verstärkt auch auf Förderungen im vorhandenen Wohnungsbestand gesetzt werden. Dieser Ansatz ist zu begrüßen. Dennoch wird auch in den nächsten Jahren die Zahl der aus der Bindung fallenden Sozialwohnungen nicht kompensiert werden können.

Die Liquiditätslage im Zweckvermögen für die Wohnraumförderung ist seit 2017 gut. Das führte dazu, dass 2020 und 2021 für das Zweckvermögen bereitgestellte Landesmittel nicht in vollem Umfang benötigt und daher umgewidmet wurden. Die Landesregierung sollte gegenüber dem Parlament die Transparenz über die Liquidität im Zweckvermögen verbessern.

Mieter von Sozialwohnungen zahlen gegenüber der Marktmiete eine deutlich niedrigere Miete. Derzeit wird die Wohnberechtigung der Mieter aber nur einmalig beim Einzug geprüft. Bei der angespannten Wohnungsmarktlage gewinnt die Sicherstellung der zweckentsprechenden Nutzung der Sozialwohnungen besondere Bedeutung. Die Landesregierung ist gefordert, ihre Ansätze in dieser Richtung zu verbessern.

#### **24.1 Hoher Bedarf trifft auf stark schrumpfenden Sozialwohnungsbestand**

Der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum ist auch in Schleswig-Holstein hoch. Dies hat verschiedene Ursachen: Seit etwa 2010 sind große Zuwanderungsgewinne vor allem aus dem Ausland zu verzeichnen. Aktuell führt der Krieg in der Ukraine erneut zu höheren Zuwanderungen.

Die Tendenz zur Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße aufgrund von Versingelung und Kinderlosigkeit verstärkt die Wohnungsnachfrage zusätzlich.<sup>1</sup>

Der hohen Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum steht in den kommenden Jahren ein stark schrumpfender Sozialwohnungsbestand gegenüber.

Sozialwohnungen werden mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert. Die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein erfolgt seit 2009 auf Grundlage des Gesetzes über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (SHWoFG).<sup>2</sup> Im Gegenzug zu den Förderungen gehen die Investoren langfristige Zweckbindungen ein. Das bedeutet, dass die geförderten Wohnungen für einen bestimmten Zeitraum einer Mietpreis- und Belegungsbindung<sup>3</sup> unterliegen. Die Vermieter dürfen somit von ihren Mietern nicht mehr als eine festgelegte Fördermiete verlangen. Die Mieter wiederum müssen bestimmte Einkommensgrenzen<sup>4</sup> unterschreiten, um für die geförderten Wohnungen wohnberechtigt zu sein. Überkompensationen müssen bei den Förderungen aus beihilferechtlichen Gründen vermieden werden.

Die 2017 erstellte Wohnungsmarktprognose<sup>5</sup> für Schleswig-Holstein ging bis 2022 noch von jährlich etwa 1.500 wegfallenden zweckgebundenen Sozialwohnungen aus. Von 2023 bis 2026 sinkt ihre Zahl jedoch deutlich stärker und zwar um durchschnittlich 2.170 Wohnungen pro Jahr. Von 2027 bis 2030 fallen sogar mit jährlich durchschnittlich 3.726 noch mehr Sozialwohnungen aus der Zweckbindung. Neuförderungen sind in diesen Zahlen noch nicht enthalten. Bis 2030 würde sich ohne Neuförderungen der Sozialwohnungsbestand nahezu halbieren.

---

<sup>1</sup> Vgl. Wohnungsmarktprognose 2030 für Schleswig-Holstein der empirica ag (empirica) vom 09.06.2017.

<sup>2</sup> Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz - SHWoFG) vom 25.04.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 118, zuletzt geändert am 11.01.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 2:

<sup>3</sup> Vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 1 SHWoFG.

<sup>4</sup> Vgl. § 8 Abs. 2 SHWoFG in Verbindung mit Abschnitt 3 der Landesverordnung zur Durchführung des Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetzes (SHWoFG-DVO) vom 04.06.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 171.

<sup>5</sup> Vgl. Wohnungsmarktprognose 2030 für Schleswig-Holstein der empirica ag (empirica) vom 09.06.2017.

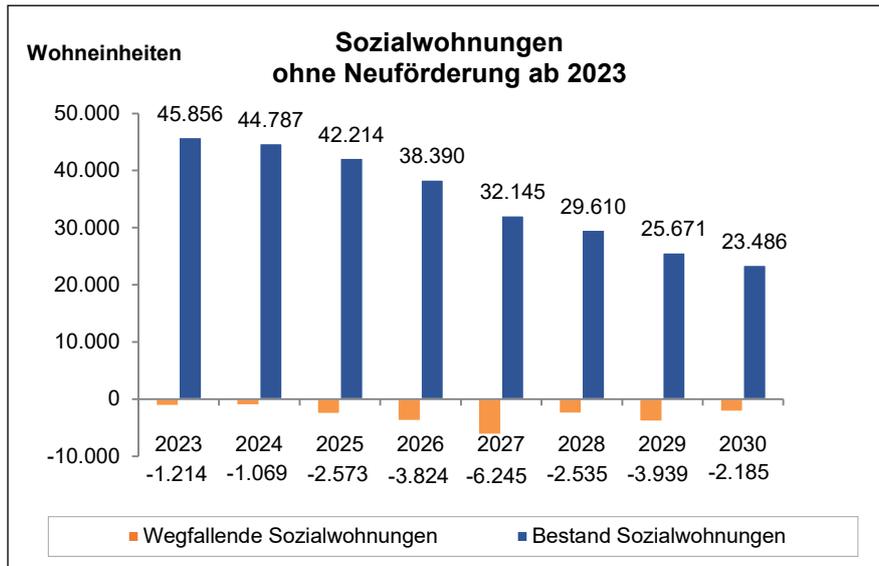


Abbildung 19: Sozialwohnungen ohne Neuförderung ab 2023

Quelle: Eigene Darstellung; IB.SH Wohnungsmarktbeobachtung (Stand 31.12.2022), Nr. 5-2.

Um den Rückgang an zweckgebundenen Wohnungen zu kompensieren, müsste das Land im aktuellen Wohnraumförderprogramm ab 2023 jährlich 2.170 Wohnungen neu fördern. Ab 2027 müsste die Förderung nochmals ausgeweitet werden.

Angesichts der aktuellen Herausforderungen im Wohnungsbau und mit Blick auf die Förderzahlen der letzten Jahre erscheint dies jedoch derzeit wenig realistisch.

## 24.2 Soziale Wohnraumförderung ist auch in Schleswig-Holstein ins Stocken geraten

Im schleswig-holsteinischen Wohnraumförderprogramm 2019 bis 2022 blieben die Ergebnisse für Mietwohnungen weit hinter den Planungen zurück.

Ziel der Landesregierung war es, 1.600 Wohnungen jährlich, davon 1.300 im Neubau und 300 im Bestand zu fördern. Es gelang jedoch nur, jährlich durchschnittlich 823 Wohnungen im Neubau und 62 im Bestand zu fördern. Damit liegt der jährliche Zielerreichungsgrad bei lediglich 63 % im Neubau und 21 % im Bestand. Bezogen auf das Gesamtprogramm von 2019 bis 2022 ergeben sich folgende Förderzahlen:

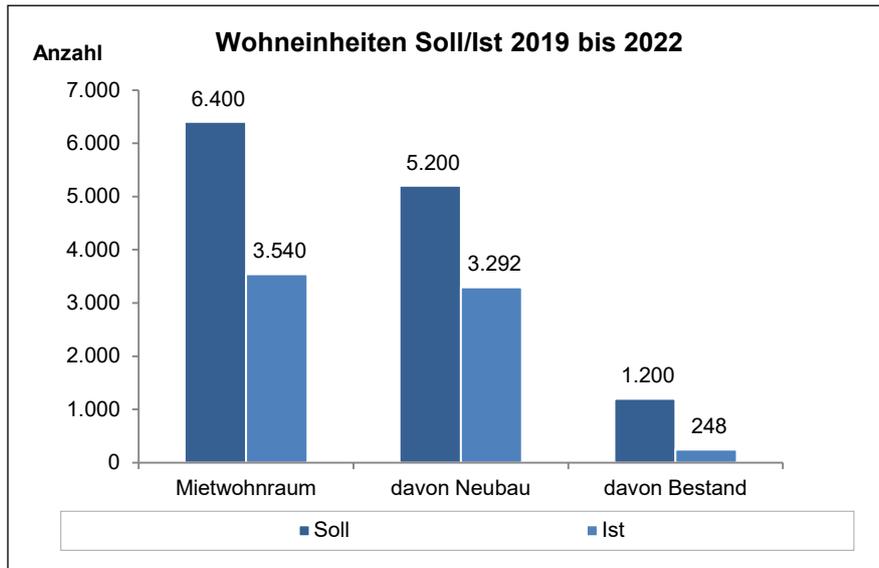


Abbildung 20: Wohneinheiten Soll/Ist 2019 bis 2022

Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Investitionsbank.

Das **Innenministerium** hat hierzu mitgeteilt, dass sich die vom LRH herangezogenen Zahlen auf die Förderung der jeweiligen Programmjahre bezögen. Aufgrund der Länge der Bearbeitungszeiten würden neben den Anträgen aus den jeweils laufenden Programmjahren jedoch auch Anträge aus früheren Programmjahren bewilligt. Rechnet man diese hinzu, käme man von 2019 bis 2022 auf insgesamt 4.286 statt 3.540 geförderte Wohnungen. Dies entspräche durchschnittlich 1.072 statt 885 durchschnittlich im Jahr geförderten Wohnungen.

Hierzu ist Folgendes anzumerken: Der **LRH** hat - wie die Investitionsbank - einen Abgleich mit den Förderzielen des Wohnraumförderprogramms 2019 bis 2022 vorgenommen. Unbeschadet dessen bleiben auch bei der Berechnungsmethode des Ministeriums die Zahlen weit hinter den ursprünglichen Zielsetzungen zurück.

Die derzeitigen Herausforderungen im Wohnungsbau machen auch vor der sozialen Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein nicht Halt. Begrenzte Kapazitäten bei Personal und Material im Baugewerbe sowie Lieferkettenprobleme haben den Wohnungsbau bereits seit Jahren ausgebremst. Hierdurch ist bundesweit zunächst der Überhang an genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen immer weiter gewachsen. 2021 ist zudem das erste Mal seit 2009 die Zahl der Fertigstellungen zurückgegangen.

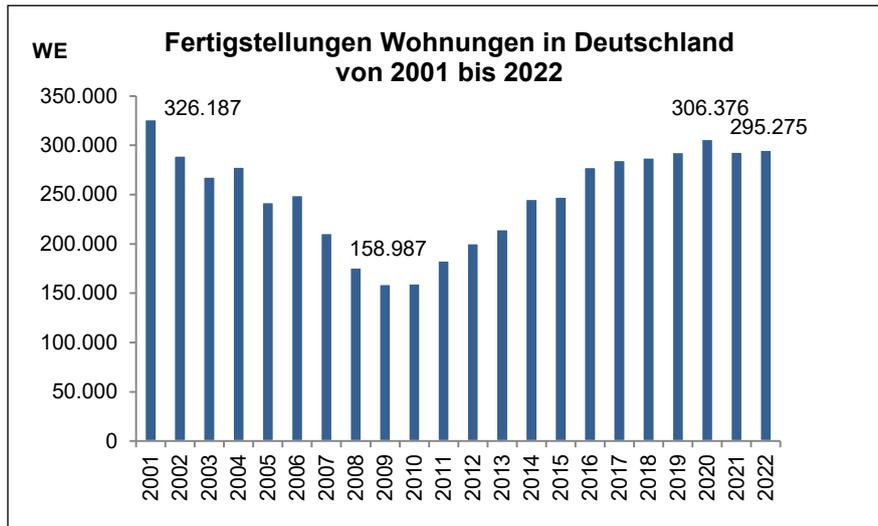


Abbildung 21: Fertigstellung Wohnungen in Deutschland von 2001 bis 2021

Quelle: Eigene Darstellung, Destatis, Code 31121-0001

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hinterlässt ebenfalls seine Spuren. Vor allem die gestiegenen Energie- und Finanzierungskosten machen das Bauen noch teurer. Wie der Presseberichterstattung zu entnehmen ist, haben viele Investoren inzwischen ihre Bauvorhaben storniert oder verschoben. Konjunkturumfragen des ifo Instituts - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. bestätigen den Rückgang in den Auftragsbüchern der Bauwirtschaft.<sup>1</sup> In den nächsten Jahren muss daher mit einer weiteren Reduzierung der Fertigstellungszahlen im Wohnungsbau gerechnet werden.

### 24.3 Gute Liquiditätslage im Zweckvermögen für die Wohnraumförderung - Transparenz hierüber muss jedoch verbessert werden

In Schleswig-Holstein erfolgt die soziale Wohnraumförderung aus dem „Zweckvermögen Wohnraumförderung / Krankenhausfinanzierung“ (Zweckvermögen) bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein (Investitionsbank).<sup>2</sup> Diesem Zweckvermögen fließen Bundes- und Landesmittel zu. Die Investitionsbank ist die zuständige Stelle für die Bewilligung, Auszahlung, Bewirtschaftung und Verwaltung der Fördermittel der sozialen Wohnraumförderung. Zuständiges Ministerium ist das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport (Innenministerium).

Das System eines haushaltsunabhängigen revolvingierenden Wohnungsbauvermögens gab es bereits in der Weimarer Republik. Das schleswig-

<sup>1</sup> ifo Institut -- Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., Konjunkturumfrage März 2023.

<sup>2</sup> § 2 Abs. 2 Gesetz über die Errichtung der Investitionsbank Schleswig-Holstein als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Investitionsbankgesetz - IBG) vom 07.05.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 206., zuletzt geändert am 29.04.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 549.

holsteinische Zweckvermögen für die Wohnraumförderung wurde seit 1950 aus Bundes- und Landesmitteln sukzessive aufgebaut. Zins- und Tilgungsleistungen aus Förderdarlehen fließen in das Zweckvermögen zurück und können erneut für Förderungen verwendet werden.

Das Prinzip eines haushaltsunabhängigen revolvingierenden Zweckvermögens wird jedoch mit der Gewährung von nicht rückzahlbaren Zuschüssen durchbrochen. Zuschüsse wurden in Schleswig-Holstein 2017 erstmals gewährt und nach und nach ausgeweitet. Können die Zuschüsse nicht aus den (Zins)Erträgen gedeckt werden, müssen dem Zweckvermögen frische Mittel zugeführt werden, damit dieses nicht aufgezehrt wird. Dies können Bundes- wie auch Landesmittel sein. Dem trägt das Innenministerium Rechnung. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Investitionsbank selbst zur Refinanzierung der Wohnungsbauprogramme Darlehen aufnimmt.

Der Bund hat seinerseits die finanzielle Unterstützung der Länder für die soziale Wohnraumförderung seit 2016 erheblich ausgeweitet. Aktuell befinden sich die bereitgestellten Mittel sowohl insgesamt als auch bezogen auf den schleswig-holsteinischen Anteil auf Rekordniveau.

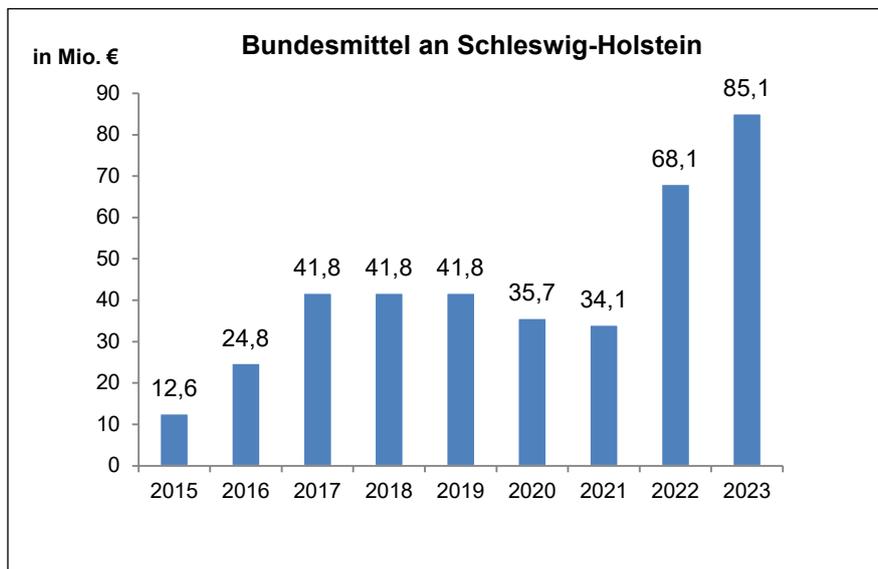


Abbildung 22: Bundesmittel an Schleswig-Holstein

Quelle: Eigene Darstellung; BT-Drs. 20/1824, Anlage 1 sowie für 2023 VV Sozialer Wohnungsbau 2023 und VV Junges Wohnen 2023<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 vom 20.12.2022 / 24.03.2023 sowie Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für studentisches Wohnen und das Wohnen für Auszubildende als Teilbereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 vom 20.12.2023 / 24.03.2023.

Die gestiegenen Bundesmittel trugen in den letzten Jahren zu einer auskömmlichen Liquidität im Zweckvermögen und somit zur Finanzierung der hieraus vergebenen Zuschüsse bei.

Zusätzlich zu den Bundesmitteln wirkten vor allem in 2017 außerordentliche Tilgungen von Förderdarlehen liquiditätserhöhend auf das Zweckvermögen:

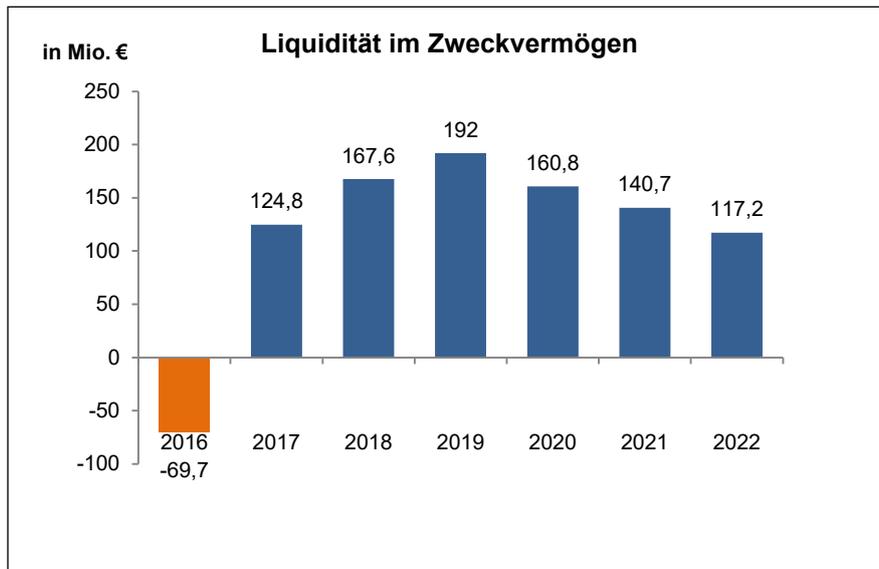


Abbildung 23: Liquidität im Zweckvermögen

Quelle: Eigene Darstellung, Liquiditäts- und Ertragsrechnung für die Programmjahre 2023 bis 2032 der Investitionsbank, Stand 16.02.2023.

Die vorhandene Liquidität führte dazu, dass die 2020 und 2021 für die soziale Wohnraumförderung veranschlagten Landesmittel nicht in vollem Umfang benötigt wurden:

In beiden Jahren waren für die Zuweisung an das Zweckvermögen zur sozialen Wohnraumförderung zunächst jeweils 20 Mio. € vorgesehen. 2021 kamen im Rahmen der Initiative „Für Schleswig-Holstein - in der Krise stehen wir zusammen“ weitere 11,25 Mio. € aus dem sogenannten Corona-Notkredit hinzu.<sup>1</sup>

Große Teile der bereitgestellten Landesmittel verwendete die Landesregierung jedoch u. a. unter Hinweis auf einen drohenden Überschuss an Liquidität im Zweckvermögen für andere Zwecke.

Um künftig zu vermeiden, dass Haushaltsmittel des Landes für das Zweckvermögen bereitgestellt werden, die aufgrund einer auskömmlichen Liquidität nicht benötigt werden, sollte das Innenministerium dem Finanz-

<sup>1</sup> Umdruck 19/4606 vom 25.09.2020, "Für Schleswig-Holstein -- in der Krise stehen wir zusammen".

ausschuss über die Liquiditätslage und über die Liquiditätsplanungen im Zweckvermögen jährlich berichten.

Das **Innenministerium** weist darauf hin, dass die Mittelverwendung bzw. Mittelumwidmungen stets in enger Abstimmung mit den Vertretern der Politik erfolgt seien.

Der **LRH** hält an seiner Forderung fest, dem Finanzausschuss einmal jährlich zu berichten.

#### 24.4 **Land verbessert abermals die Förderkonditionen und forciert die Bestandsförderung**

Um die soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein trotz Krise zu stärken, verbessert die Landesregierung in ihrem neuen Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 erneut die Förderkonditionen:<sup>1</sup>

Beim Neubau oder Ersterwerb von Mietwohnungen im sogenannten 1. Förderweg werden beispielsweise die Zuschüsse nochmals kräftig und zwar von zuletzt 1.000 auf maximal 1.500 €/m<sup>2</sup> geförderter Wohnfläche angehoben. Gleichzeitig werden auch die Fördermieten erhöht. Hierdurch wird die Rentabilität der geförderten Objekte gesteigert und es werden Investitionsanreize gesetzt.

Auch die Förderkonditionen bei Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen in der Bestandsförderung werden verbessert.

Mit der neubaugleichen Sanierung inklusive Dachgeschossausbau und Erweiterungen wird außerdem ein neuer Fördergegenstand geschaffen.

Neben der dargestellten Förderung von Modernisierungs- und Sanierungsvorhaben können nach wie vor Zweckbindungen an bestehendem Wohnraum erworben werden. Bislang geschieht dies über die Vergabe eines Darlehens, dessen Höhe im Einzelfall verhandelt wird. Maßgebend für die Höhe der Förderung ist dabei die Differenz zwischen der höchstzulässigen Miete und der Ist-Miete. Von 2019 bis 2022 förderte das Land auf dieser Basis allerdings lediglich 83 Wohnungen.

Ein weiteres neues Instrument stellt die Möglichkeit der Bindungsverlängerung bei auslaufenden Bindungen dar.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Wohnraumförderungsrichtlinien (WoFöRL), Erlass des Innenministeriums vom 04.04.2023 - IV 503 - 514-58/2016-6755/2018, [www.schleswig-holstein.de](http://www.schleswig-holstein.de).

<sup>2</sup> Wohnraumförderungsrichtlinien (WoFöRL), Erlass des Innenministeriums vom 04.04.2023 - IV 503 - 514-58/2016-6755/2018, [www.schleswig-holstein.de](http://www.schleswig-holstein.de).

Langjährige Fördermittelempfänger für Sozialwohnungen sollen ihr bestehendes Förderdarlehen im Gegenzug für die Verlängerung auslaufender Bindungen für in der Regel weitere 10 Jahre zu den günstigen Konditionen der sozialen Wohnraumförderung prolongieren können.

Derzeit ist jedoch, anders als in anderen Bundesländern, für den Erwerb von Zweckbindungen oder Bindungsverlängerungen noch keine Gewährung von Zuschüssen vorgesehen. Dieses könnte aktuell allein aus Landesmitteln geschehen, da die Bundesmittel derzeit nur für investive Maßnahmen wie die Schaffung oder Modernisierung von Wohnraum verwendet werden dürfen. Um diese Instrumente in Schleswig-Holstein auszubauen, sollte die Landesregierung auf eine Lockerung der Zweckbestimmung für die Finanzhilfen des Bundes drängen.

Festzuhalten ist: Gegenüber der Neubauförderung spielte die Bestandsförderung bislang eine untergeordnete Rolle. Das soll sich im neuen Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 mit verbesserten Förderkonditionen ändern. Dies geht in die richtige Richtung. Denn auch, wenn in der Bestandsförderung nicht immer zusätzlicher Wohnraum entsteht, kann hierüber neuer zweck-, d. h. mietpreis- und belegungsgebundener Wohnraum geschaffen werden. Solche neuen Zweckbindungen helfen vor allem bei Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt. Dies kann beispielsweise Haushalte betreffen, bei denen Vermieter entweder eine fehlende Vertragstreue oder Sozialverträglichkeit vermuten.<sup>1</sup>

Die Bestandsförderung kann außerdem gegenüber der Neubauförderung folgende Vorteile bieten:

- Es wird in der Regel kein neues Bauland benötigt.
- Zweckgebundenen Wohnraum über Förderungen im Bestand zu gewinnen, ist häufig günstiger als eine Neubauförderung.
- Belegungsrechte im Bestand können außerdem lokal deutlich breiter gestreut werden als Belegungsbindungen über Neubauförderung. Dadurch vermindert sich die Gefahr einer Kumulation von sozialen Risiken.
- Aufgrund der Tatsache, dass es sich um Förderungen im vorhandenen Wohnungsbestand handelt, kann der zweckgebundene Wohnraum möglicherweise auch zügiger bereitgestellt werden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Voigtländer / Henger, Ideen für bessere Wohnungspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Gutachten für die LEG Immobilien AG, Köln 2017.

<sup>2</sup> Voigtländer / Henger, a.a.O., S. 10.

## 24.5 Zukünftige Ziele in der sozialen Mietwohnraumförderung müssen sich am Machbaren orientieren

Im Hinblick auf die Ziele des neuen schleswig-holsteinischen Wohnraumförderprogramms ab 2023 müssen sich diese nicht nur am Bedarf, sondern auch am Machbaren orientieren. Eine weitgehende Kompensation der von 2023 bis 2026 wegfallenden Zweckbindungen in Schleswig-Holstein erscheint gegenwärtig nicht realistisch. Hierfür müssten im neuen Wohnraumförderprogramm ab 2023 jährlich etwa 2.170 Wohnungen neu gefördert werden.

Für das aktuelle Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 hat sich die Landesregierung folgende Ziele im Mietwohnungsbau gesetzt:<sup>1</sup>

**Förderziele 2023 bis 2026 Mietwohnungsbau**

Fördergegenstand	Wohneinheiten		Budget in Mio. €
	pro Jahr	2023 bis 2026	
Mietwohnraum	1.600	6.400	1.160
<i>davon Neubau</i>	<i>800</i>	<i>3.200</i>	
<i>davon Bestand</i>	<i>800</i>	<i>3.200</i>	

Tabelle 15: Förderziele 2023 bis 2026 Mietwohnungsbau

Die Landesregierung hebt gegenüber dem Vorgängerprogramm ihre Förderziele in der Bestandsförderung an und mindert sie dafür in der Neubauförderung. Im Neubau orientiert sie sich an den durchschnittlichen Förderungen des Vorgängerprogramms. Am Gesamtziel von jährlich 1.600 zu fördernden Wohnungen hält die Landesregierung dagegen fest.

Vor dem Hintergrund der Verbesserung der Förderkonditionen sowie der stärkeren Fokussierung auf die Bestandsförderung erscheinen die gesetzten Ziele aus heutiger Sicht erreichbar. Zur Kompensation der aus der Bindung fallenden Sozialwohnungen fehlen jedoch jährlich etwa 600 geförderte Wohnungen.

Vergleicht man das für 2023 bis 2026 bereitgestellte Budget mit dem des Vorgängerprogramms wird zudem deutlich, inwieweit aufgrund von Kostensteigerungen der finanzielle Rahmen erweitert werden musste, um insgesamt dieselbe Anzahl Wohnungen fördern zu wollen:

Im Wohnraumförderprogramm 2019 bis 2022 plante das Land für sein Förderziel von insgesamt 6.400 Wohnungen anfangs noch mit einem Budget von 744 Mio. €. Im neuen Wohnraumförderprogramm muss es für

<sup>1</sup> Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein, Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026, Programmerrlass vom 21.12.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 217.

dieselbe Anzahl von Wohnungen bereits 1.160 Mio. € bereitstellen und dies, obwohl verstärkt im Bestand gefördert werden soll.

### Vergleich Förderziele und Budget Mietwohnungsbau<sup>1</sup>

	Wohnungen		Differenz
	2019 bis 2022	2023 bis 2026	
Mietwohnraum	6.400	6.400	0
<i>davon Neubau</i>	5.200	3.200	-2.000
<i>davon Bestand</i>	1.200	3.200	+2.000
Budget in Mio. €	744	1.160	+416

Tabelle 16: Vergleich Förderziele und Budget Mietwohnungsbau

#### 24.6 Zweckentsprechende Nutzung des vorhandenen sozialen Wohnungsbestands sicherstellen

Mieter des sozialen Wohnungsbestands erhalten je nach Größe der Wohnung und Differenz zwischen der höchstzulässigen Miete und Marktmiete eine monatliche Mietsubvention. Derzeit wird die Wohnberechtigung der Mieter aber nur einmalig beim Einzug geprüft.

Das schleswig-holsteinische Innenministerium hat im Hinblick auf öffentlich geführte Diskussionen Anfang 2022<sup>2</sup> zur Verbesserung der zweckentsprechenden Verwendung des Sozialwohnungsbestands in das Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (SHWoFG) eine Experimentierklausel<sup>3</sup> aufgenommen. Diese bietet die rechtliche Grundlage für die Übertragung von Bindungen, wenn Mieter nach Bezug der geförderten Wohnung aus den Einkommensgrenzen herauswachsen.

Die Experimentierklausel sieht konkret vor, dass Bindungen von (fehl-)belegten Wohnungen von diesen auf Ersatzwohnungen übertragen werden können.

Es ist zu begrüßen, dass das Innenministerium Schritte zur Verbesserung der zweckentsprechenden Verwendung des Sozialwohnungsbestands unternommen hat. Es besteht ein öffentliches Interesse an einer hohen Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung.

Aus Sicht des LRH birgt der gewählte offene Ansatz jedoch die Gefahr, dass die Experimentierklausel mangels freiwilliger Akteure weitgehend un-

<sup>1</sup> Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 Programmlerlass vom 21.12.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 217 und Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein Wohnraumförderprogramm 2019 bis 2022 Programmlerlass vom 11.12.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 1245.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Landtagsdrucksache 19/3712 vom 09.03.2022.

<sup>3</sup> § 19 SHWoFG.

genutzt und damit wirkungslos bleibt. Insbesondere die Vermieter von sozialem Wohnraum dürften kaum einen (wirtschaftlichen) Anreiz haben, sich an dem Verfahren zu beteiligen. Daher sollten auch weitere Maßnahmen, die zum Abbau der Fehlsubventionierung und zur Erhöhung der Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung beitragen, geprüft werden.

#### 24.7 **Kommunen kommt bei der Schaffung bezahlbaren Wohnraums Schlüsselrolle zu**

Gemäß Koalitionsvertrag hat sich die Landesregierung auf weitere Punkte verständigt, die die Schaffung bezahlbaren Wohnraums unterstützen sollen. Hierzu gehören z. B. die Gründung einer Landesentwicklungsgesellschaft, die Implementierung eines kommunalen Flächenmanagements und die Unterstützung einer aktiven Bodenpolitik durch einen Baulandfonds. Daneben gibt es bundesweite Vorhaben der Baulandmobilisierung. Erwähnt sei an dieser Stelle das so genannte Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) oder auch die Grundsteuer C.

Allerdings werden diese Maßnahmen frühestens mittelfristig Wirkung entfalten und sind zudem davon abhängig, dass weitere Akteure mitwirken oder gar die Vorhaben proaktiv voranbringen. Zu den wichtigsten Akteuren zählen hierbei die Kommunen. Sie schaffen vor Ort aufgrund ihrer Planungshoheit das für den sozialen Wohnungsbau benötigte Baurecht. Umgekehrt kann kein Projekt des sozialen Wohnungsbaus gegen den Willen einer Kommune umgesetzt werden. Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln ist stets eine positive kommunale Stellungnahme zu den geplanten Vorhaben der Wohnraumförderung.

Den Kommunen kommt also für die Umsetzung der Ziele der sozialen Wohnraumförderung und des Wohnungsbaus allgemein eine ganz entscheidende Schlüsselrolle zu.

## **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus**

### **25. Außenwirtschaftsförderung - Land muss Finanzierungsanteil am San Francisco-Büro reduzieren**

Von 2018 bis 2022 hat das Land ein Verbindungsbüro für norddeutsche Unternehmen in San Francisco mit 1,5 Mio. € finanziert. Dabei zahlt Schleswig-Holstein mit jährlich 300.000 € mehr als das Fünffache des Beitrags der Partner Hamburg und Bremen, obwohl deren Unternehmen auf das gleiche Leistungsspektrum zurückgreifen können wie die schleswig-holsteinische Wirtschaft. Dieses Missverhältnis muss korrigiert werden.

Bis 2022 förderte das Land zudem die Beteiligung von Unternehmen an international ausgerichteten Messen. Der LRH hat erhebliche Mitnahmeeffekte der Förderung festgestellt und bezweifelt, dass die Maßnahme einen wesentlichen Einfluss auf das außenwirtschaftliche Engagement der schleswig-holsteinischen Wirtschaft ausüben kann. Das Land sollte die Förderung dauerhaft einstellen. Die Messgemeinschaftsstände der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH sowie Förderangebote des Bundes bieten ausreichende Alternativen.

#### **25.1 Aufgaben des Landes in der Außenwirtschaftsförderung sind überschaubar**

Die Außenwirtschaftsförderung Schleswig-Holsteins bewegt sich sowohl hinsichtlich der eingesetzten Instrumente als auch des Mittelvolumens in einem vergleichsweise überschaubaren Rahmen. Diese Zurückhaltung ist angesichts der vom Bund sowie den Auslandshandelskammern bereitgestellten Angebote nachvollziehbar und geboten. So fördert der Bund etwa Markterschließungen und Messeteilnahmen und bietet über sein Tochterunternehmen Germany Trade and Invest GmbH diverse Informationen und Serviceleistungen für exportorientierte Unternehmen an. Die Auslandshandelskammern wiederum halten auf allen wichtigen Märkten eigene Büros vor und können Unternehmen beispielsweise beim Markteintritt und beim Aufbau eigener Repräsentanzen im Ausland unterstützen.

Die ergänzenden außenwirtschaftlichen Förderaktivitäten des Landes konzentrierten sich in den vergangenen Jahren auf

- den Aufbau und Betrieb eines Verbindungsbüros in San Francisco,
- die Förderung von Messeteilnahmen kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU),
- die Bereitstellung von Firmengemeinschaftsbüros in ausgewählten Auslandsmärkten,
- die Finanzierung von Beratungsangeboten in den Bereichen Außenwirtschaft und Messen bei der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WT.SH) sowie
- die Pflege von Außenwirtschaftsbeziehungen und Partnerschaften im Ausland mittels Delegationsreisen u. ä.

Die operative Förder- und Beratungstätigkeit erfolgt dabei weitgehend durch die WT.SH, während das Wirtschaftsministerium sich auf Steuerungstätigkeiten konzentriert. Für die oben genannten Aufgaben wurden im Prüfungszeitraum 2014 bis 2021 zwischen 1 und 1,6 Mio. € pro Jahr ausgegeben. Die Personalkosten (ca. 2,25 Stellen) für die Steuerungsaufgaben im Wirtschaftsministerium sind dabei nicht berücksichtigt.

## 25.2 **Land zahlt Löwenanteil der Kosten des norddeutschen Verbindungsbüros in San Francisco**

Auf Initiative des Landes hat die WT.SH im Sommer 2018 das Northern Germany Innovation Office (NGIO) in San Francisco eingerichtet. Dabei greift die WT.SH gegen Entgelt auf Räumlichkeiten und Personal des Büros der dortigen Auslandshandelskammer zurück. Das NGIO soll insbesondere das Ziel verfolgen, norddeutsche Unternehmen und Hochschulen in ein Netzwerk mit Technologieunternehmen im Großraum San Francisco einzubinden. Dabei sollen die Unternehmen u. a. über aktuelle technologische Trends informiert und bei der Entwicklung digitaler Produkte unterstützt werden.

Von Beginn an waren neben dem Land Schleswig-Holstein die Freie und Hansestadt Hamburg (Hamburg), die Stadt Kiel, Dataport und einige wenige private Unternehmen als Finanzierungspartner und Nutzer des NGIO eingebunden. Die Freie Hansestadt Bremen (Bremen) folgte ab 2019. Die erste Projekt- und Finanzierungsphase endete 2021. Danach wurde das Projekt bis zunächst Mitte 2024 verlängert.

Festzustellen ist, dass das Land Schleswig-Holstein den mit Abstand größten Teil der Kosten des NGIO finanziert. Seit Beginn des Projekts bezuschusst es den Betrieb mit 300.000 € pro Jahr. In der ersten Projektphase bis Ende 2021 entsprach dies einem Anteil von ca. 60 % der Gesamtkosten von jährlich etwa 512.000 €. Der Zuschuss beläuft sich damit auf mehr als das Fünffache der Zahlungen der beiden anderen beteiligten

Länder Hamburg und Bremen. Und das, obwohl deren Unternehmen grundsätzlich die gleichen Dienstleistungen des NGIO in Anspruch nehmen können wie diejenigen Schleswig-Holsteins.

Entgegen der Zielsetzung des Wirtschaftsministeriums ist es bisher nicht gelungen, die privaten Finanzierungsanteile nennenswert zu erhöhen, die beteiligten Partner Hamburg und Bremen zu einer Anhebung ihrer Beiträge zu bewegen und die übrigen norddeutschen Länder zu einer Beteiligung am NGIO zu motivieren. Von daher wird sich an dem bestehenden Missverhältnis einer überproportionalen Finanzierung des Büros durch das Land Schleswig-Holstein auch in der aktuellen Projektphase bis Mitte 2024 nichts ändern.

Inhaltlich lässt sich die Arbeit des NGIO für den LRH nicht abschließend beurteilen. In einer Zwischenevaluation durch die WT.SH wird auf eine Vielzahl an Kontaktvermittlungen, Veranstaltungen und Beratungsterminen verwiesen, die vom NGIO initiiert bzw. durchgeführt wurden. Zudem haben die Finanzierungspartner in einer Befragung die Arbeit des NGIO positiv beurteilt. Noch bleibt aber offen, ob sich die Tätigkeit mittelfristig auch in Form konkreterer Ergebnisse, wie etwa finanziell bedeutender erfolgreicher Geschäftsanbahnungen, auszahlen wird. Die niedrige Zahlungsbereitschaft kooperierender Unternehmen könnte darauf hindeuten, dass die norddeutsche Wirtschaft dem NGIO noch nicht den Stellenwert einräumt, der als Voraussetzung für eine dauerhafte Einrichtung anzustreben wäre.

Hinsichtlich des künftigen finanziellen Engagements des Landes hält der LRH es für unabdingbar, dass es spätestens nach Ablauf der aktuellen Projektphase zu einer Angleichung der Beiträge der beteiligten Länder kommt. Ziel muss sein, hierdurch und durch die Anwerbung weiterer privater und öffentlicher Partner die Finanzierungsbeiträge aus dem Landeshaushalt substanziell zu reduzieren. Werden diesbezüglich keine Fortschritte erzielt, muss die Weiterführung des Projekts in der bisherigen Form überdacht werden.

Das **Wirtschaftsministerium** verweist auf die Bedeutung des Silicon Valley auf dem Feld der digitalen und internetbasierten Technologien. Das NGIO sei vom Land gegründet worden, um an diesen zukunftssträchtigen Entwicklungen teilzuhaben und norddeutschen Unternehmen Zugang zu Netzwerken und Märkten vor Ort zu erleichtern. Es sei selbstverständlich, dass sich das Wirtschaftsministerium weiter engagieren werde, die Finanzierungsanteile der beteiligten Länder zu erhöhen bzw. die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen einzubinden.

Der **LRH** betont, dass es nicht bei bloßen Appellen an eine höhere Zahlungsbereitschaft bleiben darf. Vielmehr sollte das Land bei ausbleibenden Finanzierungszusagen der Partner das Aufgabenspektrum des Büros sowie den eigenen finanziellen Beitrag auf den Prüfstand stellen.

### 25.3 **Messeförderung erfolgt nach dem Gießkannenprinzip**

Über die Internationalisierungsrichtlinie<sup>1</sup> hat das Land im Landesprogramm Wirtschaft (LPW) von 2016 bis Ende 2021 knapp 500 Messebeteiligungen von Unternehmen gefördert. Hierfür wurden etwa 2,3 Mio. € Fördermittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) bewilligt. Da die Maßnahme bei der Aufstellung des Operationellen Programms für die neue EFRE-Förderperiode 2021 - 2027 nicht zum Zuge kam, können derzeit bis auf weiteres keine neuen Förderanträge mehr gestellt werden.

Ziel der Messeförderung war es, Unternehmen zu außenwirtschaftlichen Aktivitäten zu motivieren und Exportpotenziale durch die Teilnahme an internationalen Messen im In- und Ausland zu erschließen. Hierfür wurden 50 % der förderfähigen Kosten, maximal jedoch 10.000 € pro Messeteilnahme erstattet. Die Richtlinie enthielt einige Regelungen, die Mitnahmeeffekte begrenzen sollten. So war vorgesehen, dass erstmalige Auslandsaktivitäten bevorzugt gefördert werden, dass die Messebeteiligung auf konkrete Auslandsmärkte ausgerichtet werden sollte und dass maximal 3 Teilnahmen an der gleichen Messe mit degressiv ausgestalteten Förderquoten bezuschusst werden konnten. In der Förderpraxis kamen diese Kriterien aber kaum zum Tragen.

In vielen Fällen war aus den Projektakten erkennbar, dass die Unternehmen unabhängig von der Förderung und schon lange zuvor Anstrengungen zur Erschließung von Auslandsmärkten verfolgt hatten. Ein Anreizeffekt ging von der Förderung daher nicht aus. Daneben spielte im Bewilligungsprozess die in der Richtlinie geforderte Ausrichtung der Messeteilnahme auf bestimmte Zielmärkte keine Rolle.

Nahezu völlig ins Leere lief die Auflage, die gleiche Messe nur maximal 3 Mal zu fördern. Auf Veranlassung des Wirtschaftsministeriums ließ die WT.SH im Antragsverfahren von Beginn an all jene Messeförderungen bei der Zählung unberücksichtigt, die aus Vorgängerprogrammen des LPW gefördert worden waren. Nachdem die Mittel anfangs nur schleppend abflossen, wurde eine Richtlinienänderung 2017 genutzt, um bei der

---

<sup>1</sup> Vgl. Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Internationalisierung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Markterschließung im Ausland (Internationalisierungsrichtlinie - INT), Amtsbl. Schl.-H. 2017, S. 873 ff.

Zählung nochmals neu zu beginnen und somit alle Messeteilnahmen vor Mai 2017 außen vor zu lassen.

Damit konnte die Förderung entgegen der ursprünglichen Intention nahezu uneingeschränkt genutzt werden, um die routinemäßige und wiederholte Teilnahme an den gleichen Messen zu finanzieren. Von daher überrascht nicht, dass etliche Unternehmen von Mehrfachförderungen profitierten. So erhielt beispielsweise ein Zuwendungsempfänger 8 Messeförderungen innerhalb von 3,5 Jahren.

Der LRH bezweifelt die Zielgerichtetheit und Notwendigkeit der Förderung. Die mit der Richtlinie angestrebten Effekte auf Indikatoren wie die Außenhandelsumsätze und die Exportquote der schleswig-holsteinischen Wirtschaft dürften angesichts der niedrigen Fördersummen und dem geringen Anteil der mit der Förderung erreichten Unternehmen zudem vernachlässigbar gering sein.

Angesichts der vom Bund vorgehaltenen Messeförderprogramme und der Möglichkeit zur Partizipation an Messegemeinschaftsständen der WT.SH hält der LRH die Förderung für entbehrlich. Auf eine Wiederaufnahme des Programms - wie in der Vergangenheit nach zwischenzeitlicher Einstellung geschehen - sollte dauerhaft verzichtet werden.

#### 25.4 **Förderung der Teilnahme an Firmengemeinschaftsbüros nur schwach nachgefragt**

Die WT.SH bietet schleswig-holsteinischen Unternehmen die Beteiligung an Firmengemeinschaftsbüros in ausgewählten Ländern an. Diese Schleswig-Holstein Business Center (SHBC) werden nicht von der WT.SH selbst, sondern von Partnern vor Ort wie den Auslandshandelskammern betrieben. Durch die Bündelung der Nachfrage schleswig-holsteinischer Unternehmen seitens der WT.SH können den Unternehmen i. d. R. günstigere Konditionen gegenüber einer direkten Inanspruchnahme der Leistungen beim ausländischen Partner angeboten werden.

Festzustellen ist, dass die Anzahl der die SHBC nutzenden Unternehmen von zwischenzeitlich bis zu 150 (2017) in den letzten Jahren zurückgegangen ist und 2021 nur noch bei 92 lag. In der Folge hat die WT.SH das Angebot an SHBC reduziert. Wurden 2017 noch 7 SHBC betrieben, bestehen derzeit nur noch Büros in China und Indien.

In den vergangenen Jahren ist es der WT.SH weitgehend gelungen, die ihr von den SHBC-Partnern im Ausland in Rechnung gestellten Entgelte sowie ihre eigenen administrativen Kosten durch entsprechende Unter-

nehmensgebühren zu decken. Ihre Defizite bewegten sich im Zeitraum 2017 bis 2021 zwischen 24.000 € und 81.000 €.

Der LRH bewertet die SHBC grundsätzlich als ein niedrighschwelliges Angebot für KMU, das auf vorhandene Strukturen im Zielland zurückgreift und dessen Kostenbelastungen und finanzielle Risiken für die WT.SH und damit das Land überschaubar ausfallen. Das Engagement ist daher unter Wirtschaftlichkeitsaspekten gut vertretbar und steht im Einklang mit dem Förderauftrag der WT.SH. Zu konstatieren ist aber auch, dass von dem Instrument angesichts der geringen und in den vergangenen Jahren zurückgehenden Nachfrage keine bedeutenden außenwirtschaftlichen Impulse für die schleswig-holsteinische Wirtschaft erwartet werden können.

Hinzu kommt, dass das Land über die Außenwirtschaftsförderungsrichtlinie<sup>1</sup> Zuschüsse an KMU gewährt, die die Firmengemeinschaftsbüros nutzen. Hierfür können für einen 18-monatigen Zeitraum maximal 15.000 € bewilligt werden. Die Inanspruchnahme des Programms ist seit mehreren Jahren äußerst niedrig. Zwischen 2015 und 2021 wurden jeweils nur zwischen 20.000 und 60.000 € Fördermittel pro Jahr bewilligt. Der LRH bezweifelt, dass der mit dem Programm einhergehende administrative Aufwand im Wirtschaftsministerium (Richtlinienbetreuung und -steuerung) und bei der WT.SH (Förderprojektentwicklung) bei anhaltend niedriger Fördernachfrage noch in einem angemessenen Verhältnis zu den Förderwirkungen steht. So machten beispielsweise 2018 allein die direkt von der WT.SH in Rechnung gestellten Abwicklungskosten von 8.000 € mehr als 40 % des Fördervolumens aus. Auch wenn es sich nur um geringe Summen handelt, sollte perspektivisch darüber nachgedacht werden, die finanziellen und personellen Ressourcen in Ministerium wie WT.SH für andere Zwecke einzusetzen und die Förderrichtlinie auslaufen zu lassen.

Das **Wirtschaftsministerium** hält die Außenwirtschaftsförderungsrichtlinie für ein wichtiges Förderinstrument, mit dem schleswig-holsteinische KMU bei der Markterschließung in Drittländern unterstützt werden könnten. Zu beachten sei, dass gemäß einer Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft ein ungenutztes Exportpotenzial der schleswig-holsteinischen Wirtschaft von 10 Mrd. US-Dollar gegeben sei. Dieses bestehe insbesondere für den chinesischen und indischen Markt. Die dort ansässigen SHBC stellen ein wichtiges Instrument dar, um dieses Potenzial ansatzweise ausschöpfen zu können.

---

<sup>1</sup> Vgl. Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen an mittelständische Unternehmen zur Förderung der Markterschließung im Ausland (Außenwirtschaftsförderungsrichtlinie - AWR), Amtsbl. Schl.-H. 2022, S. 1719 ff.

Der **LRH** spricht sich nicht für eine Schließung der beiden verbliebenen SHBC aus. Er bezweifelt allerdings, dass sich der administrative Aufwand einer gesonderten Unternehmensförderung angesichts der sehr niedrigen Inanspruchnahme des Programms tatsächlich lohnt. Bei realistischer Betrachtung wird die Außenwirtschaftsförderungsrichtlinie keinen nennenswerten Beitrag zur Hebung der in Rede stehenden Exportpotenziale leisten.

## 26. Landesprogramm Arbeit - Mehr Augenmerk auf Förderbedarf und Erfolgskontrolle legen

Aus Mitteln des Landesprogramms Arbeit wurden zwischen 2015 und 2021 4,5 Mio. € eingesetzt, um Weiterbildungsangebote für Beschäftigte in schleswig-holsteinischen Schwerpunktbereichen zu schaffen. Die Projekte verfehlten die angestrebten Teilnehmerzahlen deutlich. Oft gelang es zudem nicht, auf spezifische Branchen ausgerichtete Weiterbildungen zu entwickeln. Auf eine Erfolgskontrolle hinsichtlich der angestrebten Weiterführung der Angebote hat das Arbeitsministerium verzichtet.

Die Förderung wird aktuell in modifizierter Form fortgesetzt. Der LRH erwartet vom Arbeitsministerium, eine aussagekräftige Erfolgskontrolle durchzuführen und auf dieser Grundlage über den weiteren Förderbedarf zu entscheiden.

Darüber hinaus hat das Land 8,3 Mio. € bereitgestellt, um Beratungsangebote für Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Die Mittel wurden zweckentsprechend eingesetzt und die angestrebten Teilnehmerzahlen erreicht. Versäumt hat es das Arbeitsministerium allerdings, auf eine angemessene finanzielle Beteiligung der Jobcenter und Agenturen für Arbeit hinzuwirken. Auch in diesem Förderbereich fand nur eine rudimentäre Erfolgskontrolle statt.

### 26.1 Welche Förderbereiche des Landesprogramms Arbeit wurden geprüft?

Im Landesprogramm Arbeit (LPA) bündelt das Land seine arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Fördermaßnahmen. In der Förderperiode 2014 bis 2020 (zuzüglich zweier Auslaufjahre) standen hierfür knapp 90 Mio. € aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und gut 60 Mio. € Landesmittel zur Verfügung. In seiner Prüfung hat sich der LRH auf folgende 3 der insgesamt 12 Förderaktionen des LPA konzentriert:

- Fachkräftesicherung in speziellen Branchenkompetenzfeldern
- Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit
- Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung.

Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die Schnittmengen mit der Wirtschaftsförderung des Landes aufweisen und der Qualifizierung von Auszubildenden, Beschäftigten sowie Existenzgründerinnen und Existenzgründern dienen. Förderaktionen des LPA, deren Hauptaugenmerk auf

individueller Armutsbekämpfung und sozialer Inklusion liegt, wurden in der Prüfung hingegen nicht betrachtet.

## 26.2 **Fachkräftesicherung in speziellen Branchenkompetenzfeldern**

### 26.2.1 **Ziele bei Branchenfokussierung und Teilnehmerzahlen verfehlt**

Ziel der Förderaktion war es, Weiterbildungsangebote für Beschäftigte in den schleswig-holsteinischen Schwerpunktbranchen<sup>1</sup> zu schaffen. Die Angebote sollten in Zusammenarbeit mit Unternehmen und den ebenfalls vom Land geförderten Clustermanagements entwickelt und speziell auf die Bedürfnisse der jeweiligen Branche ausgerichtet werden.

Zielgruppe der Weiterbildungen waren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), denen die Schulungen in der an die Entwicklung anschließenden Durchführungsphase kostenlos angeboten werden sollten. Diese Phase sollte auch der ersten „Erprobung“ der Seminare dienen. Sofern Beschäftigte aus Großunternehmen teilnahmen wollten, waren hierfür Entgelte zu entrichten.

Während die Angebotsentwicklung vollständig über Fördermittel finanziert wurde, mussten für die Durchführungsphase 50 % der Kosten vom Projektträger oder über anderweitige Einnahmen (bspw. Entgelte der Großunternehmen) aufgebracht werden. Allerdings konnten hierfür auch die pauschalierten Lohnkosten der Seminar-Teilnehmenden angerechnet werden, sofern diese von den KMU für das Seminar freigestellt wurden. Im Anschluss an den Förderzeitraum von 2 bis 3 Jahren sollten die Angebote sich selbst tragen und eigenständig fortgeführt werden.

Festzustellen ist, dass die Antragszahlen in den zur Projektauswahl durchgeführten Förderwettbewerben deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben. Letztlich wurden 60 % aller eingereichten Projektanträge bewilligt und etwa 4,5 Mio. € verausgabt. Es ist nur in Teilen gelungen, die angestrebten branchenspezifischen Angebote zu entwickeln. 6 der 14 geförderten Projekte standen stattdessen für alle Clusterbranchen offen und behandelten sehr allgemeine Themen wie Datenanalyse oder IT-Sicherheit für KMU.

Da in diesen Fällen keine branchenindividuellen Inhalte vermittelt wurden, bezweifelt der LRH den Mehrwert dieser Förderprojekte gegenüber ohnehin am Markt verfügbaren Angeboten.

---

<sup>1</sup> Die auch als Clusterbranchen bezeichneten landesspezifischen Bereiche umfassen: Maritime Wirtschaft, Life Sciences, Ernährungswirtschaft, Digitale Wirtschaft/Kreativwirtschaft, Erneuerbare Energien und Tourismuswirtschaft.

Hinzu kommt, dass die zu Programmstart angestrebten Teilnehmerzahlen deutlich verfehlt wurden. Sollten ursprünglich noch 1.800 Teilnehmende erreicht werden, wurde dieser Zielwert schon bald aufgrund der geringeren Projektanzahl auf 1.050 korrigiert. Tatsächlich durchliefen nur 799 Teilnehmende die Angebote. Knapp die Hälfte der Projekte erreichten sogar weniger als 50 % der angestrebten Teilnehmenden aus KMU. Stichproben des LRH haben zudem ergeben, dass in mehreren Fällen nicht der Zielgruppe zugehörige Personen (Beschäftigte des Projektträgers, Praktikanten, Mitglieder von Vereinen, etc.) Eingang in die Statistik fanden. Dies und die in vielen Fällen aus den Förderakten ersichtlich gewordenen Schwierigkeiten bei der Teilnehmerakquise deuten auf deutliche Akzeptanzprobleme der Projekte hin.

Das **Arbeitsministerium** betont, dass das übergeordnete Förderziel darin bestanden habe, das Qualifizierungsniveau der Beschäftigten vor dem Hintergrund des technologischen Fortschritts, der Digitalisierung und des demografischen Wandels an den Bedarf der Unternehmen bzw. Branchen anzupassen. Besondere Herausforderungen und Potenziale seien in den Spezialisierungsfeldern des Landes gesehen worden. Dass dabei in geringerer Zahl auch Projekte gefördert wurden, die nicht ausschließlich auf Unternehmen einer einzigen Clusterbranche zugeschnitten waren, stehe nicht im Widerspruch zum übergeordneten Ziel des Förderangebots. Hinsichtlich der Teilnehmerzahlen merkt das Arbeitsministerium an, dass diese mit der geschätzten Zahl der Projekte korrespondierten. Da sich eine geringere Projektanzahl abgezeichnet habe, seien auch die Teilnehmerzielwerte reduziert worden. Auch die zeitweiligen Lock-Downs während der Corona-Pandemie hätten die Projekte beeinträchtigt. Aus der nicht erreichten Teilnehmerzahl könne nicht auf Akzeptanzprobleme der Projekte geschlossen werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Einschätzung. In knapp der Hälfte der Fälle wurden branchenübergreifende Fortbildungen angeboten. Es ist nicht ersichtlich, wie bei diesen Projekten die dem Förderansatz innewohnende Fokussierung auf Probleme und Anforderungen bestimmter Branchen hätte umgesetzt werden sollen. Daneben sieht der LRH eine ausreichende Teilnehmerakquise als zentral für den Fördererfolg an. Bereits vor der Corona-Pandemie ist es vielen Projekten trotz des unentgeltlichen Angebots nicht gelungen, die angestrebten Teilnehmerzahlen zu erzielen.

Lässt man dies bei der Beurteilung der Projekte außen vor, läuft man Gefahr, Angebote am Bedarf der Unternehmen vorbei zu entwickeln und zu fördern.

## 26.2.2 Branchenunternehmen sollten sich an Seminarkosten beteiligen

Wie unter Tz. 26.2.1 dargestellt, trugen weder Projektträger noch Unternehmen zur Finanzierung der Entwicklungskosten der Angebote bei. Die Entwicklung verursachte regelmäßig den größeren Teil der Projektausgaben. Daneben mussten sich KMU auch nicht an den Durchführungskosten der Weiterbildungen beteiligen. Statt Seminargebühren für ihre Beschäftigten zu zahlen, genügte es, dass sie diese für die Schulungen freistellten.

Der LRH hält die gewählte Förderkonstruktion für unwirtschaftlich. Die Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen dienten vorwiegend dem Ziel, den Wissensstand der Beschäftigten zu erhöhen und damit die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken. Im Normalfall sind am Weiterbildungsmarkt hierfür Seminargebühren zu entrichten. Die kostenfreie Teilnahme der Beschäftigten als Eigenbeitrag der KMU zu werten, hält einer wirtschaftlichen Betrachtung nicht stand. Die Erbringung des Eigenanteils über Freistellungen war in der Praxis zudem sehr gestaltungsanfällig. So reduzierten einige Projektträger ihre Kostenbeteiligung teils deutlich, indem sie beispielsweise die Seminarteilnahme eigener Mitarbeiter anrechneten oder äußerst großzügige Vor- und Nachbereitungszeiten der Teilnehmenden berücksichtigten.

Dem Zuwendungsrecht entsprechend hält es der LRH für erforderlich, dass sich das Eigeninteresse der von den Schulungen profitierenden Unternehmen künftig in echten Finanzierungsbeiträgen niederschlägt.

Das **Arbeitsministerium** verweist darauf, dass mit den entwickelten Seminaren Neuland betreten worden sei. Die Angebote seien von den Teilnehmenden lediglich hinsichtlich ihrer späteren Marktgängigkeit erprobt bzw. getestet worden. Kernaufgabe der beteiligten Unternehmen und Beschäftigten sei es gewesen, einen Beitrag zur Schaffung neuer Angebote zu leisten. Einen indirekten finanziellen Beitrag hätten die Unternehmen mit der Freistellung ihrer Testpersonen beigesteuert. Von daher seien der Nutzen für die Unternehmen zu relativieren und die Schlussfolgerungen des LRH hinsichtlich einer angemessenen Eigenbeteiligung der Wirtschaft nicht zutreffend. Vor diesem Hintergrund seien auch die teils geringen Teilnehmerzahlen in der Durchführungsphase weniger problematisch, da eine Erprobung auch bei niedriger Beteiligung möglich sei.

Auch bei neu konzipierten Angeboten hält der **LRH** eine Eigenbeteiligung der Unternehmen an den Durchführungskosten für angemessen und geboten. Dies gilt umso mehr, als die Entwicklungskosten selbst zu 100 %

getragen werden und die Inhalte direkt mit den beteiligten Unternehmen abgestimmt werden konnten. Sofern es im Dialog mit der Branche weder gelingt, eine moderate Zahlungsbereitschaft noch eine angemessene Teilnehmerzahl sicherzustellen, sollte der Bedarf an einer entsprechenden Angebotsentwicklung aus Sicht des LRH dringend hinterfragt werden.

### 26.2.3 Indikatoren zum Fortbestehen der Seminarangebote nicht vorhanden

Ziel der Förderung war es nicht, Angebote zu entwickeln, die nur während des überschaubaren Förderzeitraums genutzt und danach wieder eingestellt werden. Stattdessen wurde bereits in den Wettbewerbsaufrufen verlangt, Konzepte für eine Verstetigung der Weiterbildungsformate vorzulegen. Ohne eine solche Fortführung ergeben sich ansonsten Förderkosten pro Teilnehmer, die in der Spitze bei gut 40.000 € lagen und in keinem Verhältnis zum wirtschaftlichen Nutzen der Seminare stehen. Von daher sind wesentliche Erfolgskriterien die Weiterführung der Angebote sowie die Generierung nennenswerter Teilnehmerzahlen nach Abschluss der Förderung.

Der LRH hat festgestellt, dass trotz dieser Überlegungen die Nachhaltigkeit der Förderung keine Rolle bei der Erfolgskontrolle des Arbeitsministeriums spielte. Weder die für die Abwicklung zuständige Investitionsbank Schleswig-Holstein noch das Arbeitsministerium konnten dem LRH Informationen darüber geben, welche der geförderten Weiterbildungsangebote noch existierten und welche Teilnehmerzahlen diese nach Auslaufen der Förderphase ggf. erzielen konnten. Nur ein Teil der geförderten Seminare war über Internetrecherchen auffindbar. Hierbei handelte es sich vorwiegend um Online-Seminare. Bei einem großen Teil der übrigen Seminare war dies nicht möglich, sodass davon ausgegangen werden muss, dass diese nicht mehr existieren.

Der LRH kritisiert diesen weitgehenden Verzicht auf eine aussagekräftige Erfolgskontrolle und hat das Arbeitsministerium aufgefordert, Berichtspflichten über das Fortbestehen der Angebote einzuführen. Andernfalls ist es dem Zuwendungsgeber nicht möglich, selbst elementarste Aussagen über das Erreichen der Projektziele und den Nutzen der Förderaktion zu treffen.

Das **Arbeitsministerium** betont, dass das LPA einem umfangreichen Set an Output- und Ergebnisindikatoren unterliege, die von der Europäischen Kommission zwingend vorgegeben seien.

Hier spielten auch längerfristige Ergebnisziele eine Rolle, die nach EU-Vorgaben sechs Monate nach Projektende festzustellen seien. Damit wür-

den alle Instrumente der Erfolgskontrolle, die sich aus dem EU-Rechtsrahmen ergäben, erfüllt.

Der **LRH** bestreitet nicht, dass die erhobenen Indikatoren den Anforderungen der EU genügten. Dessen ungeachtet waren sie nicht geeignet, den nachhaltigen Projekterfolg zu ermitteln.

#### 26.2.4 **Neue Förderperiode zur Nachsteuerung nutzen und Bedarf hinterfragen**

Die Gesamtbilanz der Förderaktion fällt allenfalls durchwachsen aus. Insbesondere bestehen angesichts eines breiten Weiterbildungsangebots und alternativer Formen der Weiterbildungsförderung für KMU und Beschäftigte in Schleswig-Holstein - etwa in Form des Weiterbildungsbonus - Zweifel am Förderbedarf.

Schon vor der Prüfung des LRH wurde entschieden, die Förderaktion in modifizierter Form im LPA 2021-2027 fortzuführen. Einige Verbesserungen zur bisherigen Förderung wurden dabei bereits umgesetzt. So können Eigenanteile künftig nicht mehr durch freigestellte Arbeitszeiten für die Seminarteilnahme erbracht werden. Im Gegenzug wurden allerdings die Förderquoten für die Durchführungsphase von 50 auf 85 % erhöht.

Insbesondere im Hinblick auf die Erfolgskontrolle der Projekte und die Eigenbeteiligung der Unternehmen sind weitere Nachbesserungen zwingend notwendig.

Das **Arbeitsministerium** hat zugesagt, dass die Prüfung der Nachhaltigkeit der Weiterbildungsmaßnahmen verbessert und eine Mitteilungspflicht in den Zuwendungsbescheiden verankert werde, die deutlich über den Bewilligungszeitraum hinausreiche. Außerdem wird künftig nur noch die Entwicklung der Angebote gefördert und u. a. auf diesem Wege eine stärkere finanzielle Beteiligung der KMU an den Durchführungskosten der Seminare sichergestellt.

Der **LRH** unterstützt diese Vorgehensweise.

### 26.3 Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit

#### 26.3.1 Projektziele erreicht - aber finanzielle Lastenteilung mit der Arbeitsverwaltung war unausgewogen

Mit der Förderaktion „Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit“ unterstützte das Land Coachingmaßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbstätige. Zielsetzung war es, den Teilnehmenden die notwendigen Kenntnisse für eine Existenzgründung zu vermitteln, sie umfassend auf ihre unternehmerische Tätigkeit vorzubereiten und somit einen Beitrag für einen nachhaltigen Gründungserfolg zu leisten.

7 Projektträger wurden mit 8,3 Mio. € Fördermitteln unterstützt, um ein flächendeckendes Kursangebot in Schleswig-Holstein sicherzustellen. Dies ist gelungen, und es haben im Förderzeitraum 7.400 Personen die Fördermaßnahme durchlaufen, von denen wie angestrebt 60 % nach 6 Monaten eine unternehmerische Tätigkeit aufgenommen hatten. In der aktuellen ESF-Förderperiode wird die Förderung nicht fortgeführt, da aufgrund der geänderten Arbeitsmarktlage kein Schwerpunkt mehr auf die Vermittlung arbeitsloser Personen in die Selbstständigkeit gelegt wird.

Förderzweck und Förderinhalte waren aus Sicht des LRH nachvollziehbar und die Durchführung durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein erfolgte weitgehend reibungslos. Kritisch sieht der LRH allerdings, dass seitens des Arbeitsministeriums im Prozess der Programmaufstellung sowie während der Förderwettbewerbe keine erkennbaren Anstrengungen unternommen wurden, auf eine finanzielle Beteiligung der Arbeitsagenturen und Jobcenter hinzuwirken.

Unstrittig ist, dass es sich bei den geförderten Projekten um Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik handelt. Coachingmaßnahmen für gründungsinteressierte Arbeitslose gehören zum klassischen Angebotsspektrum von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die bundesweit auf diesem Gebiet tätig sind. Diese werben regelmäßig damit, dass die Zielgruppe arbeitsloser Personen bei ihrer Arbeitsagentur oder ihrem Jobcenter Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine (AVGS) beantragen und mit diesen Coachingleistungen in Anspruch nehmen können. Empfänger von Arbeitslosengeld I haben sogar einen Rechtsanspruch auf die Ausstellung und Finanzierung eines solchen Gutscheins durch die Arbeitsverwaltung. Somit umfassten die vom Land initiierten Projekte Qualifizierungsmaßnahmen, für die alternativ die Jobcenter bzw. Agenturen für Arbeit in der finanziellen Verantwortung gestanden hätten.

Trotz dieses Sachverhalts hat sich nur in einem der vom Land geförderten Projekte die Arbeitsverwaltung mit eigenen finanziellen Mitteln von gut 400.000 € eingebracht. In allen anderen Fällen beschränkte sich die Kooperation mit den Arbeitsverwaltungen darauf, dass diese den Projektträgern geeignete Teilnehmende für die Kursangebote vermittelten.

Dem LRH ist bewusst, dass die Arbeitsagenturen und Jobcenter nicht verpflichtet waren, Finanzausgaben für die Förderaktion abzugeben. Das Arbeitsministerium hat zudem darauf verwiesen, dass die Eingliederungstitel der Arbeitsverwaltungen im Prüfungszeitraum gekürzt worden seien und sich die Ausgabe von AVGS-Gutscheinen oft auf kleine Einzelmaßnahmen beschränke. Die Teilnehmerzahlen des landesweiten Projekts hätten sich daher keineswegs alternativ über AVGS-Gutscheine realisieren lassen.

Zwar hat die ESF-Förderung dazu beigetragen, ein flächendeckendes Angebot an Coachingmaßnahmen für einen großen Personenkreis zu ermöglichen. Fest steht aber, dass mit der Förderaktion indirekt Aufgaben der Arbeitsverwaltungen übernommen und diese finanziell entlastet wurden. Daher wäre das Bemühen um eine finanzielle Beteiligung aller betroffenen Arbeitsagenturen und Jobcenter angemessen und geboten gewesen. Dass hierfür grundsätzlich Mittel zur Verfügung stehen, zeigt die Tatsache, dass einige der schleswig-holsteinischen Projektträger ihre Coachingangebote nach Auslaufen der Landesförderungen aktuell weiter anbieten und zur Finanzierung auf den Einsatz von AVGS-Gutscheinen zurückgreifen.

Sofern das Land beabsichtigt, zukünftig erneut Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu fördern, ist daher sicherzustellen, dass sich alle betroffenen Agenturen für Arbeit und Jobcenter an der Projektfinanzierung in angemessenem Rahmen beteiligen.

Das **Arbeitsministerium** weist darauf hin, dass in die Förderaktion ausschließlich ESF- und keine Landesmittel geflossen seien. Im Rahmen der Förderaufrufe seien solche Projekte höher bewertet worden, die eine aktive Kofinanzierung der Arbeitsagenturen nachweisen konnten. Dass es in Einzelfällen Trägern gelinge, ihr Projekt nach Ende der Förderung über AVGS-Gutscheine fortzusetzen, sei durchaus im Landesinteresse. Dadurch ließen sich bewährte Konzepte am Markt verstetigen. Dass die Arbeitsverwaltung alle LPA-Projekte hätte selbst finanzieren können, hält das Arbeitsministerium aber für ausgeschlossen.

Die Förderung von Projekten von einer verpflichtenden finanziellen Beteiligung der Arbeitsagenturen oder Jobcenter abhängig zu machen, hätte zur Folge, dass die Zahl von ESF-Anträgen aufgrund der knappen Mittelausstattung der Arbeitsverwaltung zurückginge. Das Land würde so die Steuerung über erfolversprechende Anträge aus der Hand geben und allein den Jobcentern überlassen, was nicht im Interesse des Arbeitsministeriums sei. Gleichwohl gebe es die Erwartungshaltung gegenüber den Arbeitsagenturen und Jobcentern, eine finanzielle Beteiligung zu ermöglichen. In den Auswahlkriterien der neuen Förderaufrufe werde das Arbeitsministerium künftig die Einbringung einer aktiven Kofinanzierung höher gewichten.

Der **LRH** unterstützt dies. Er hält es nach wie vor für angemessen und im Landesinteresse, eine entsprechende Mitfinanzierung künftig verbindlicher einzufordern als in der geprüften Förderaktion „Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit“.

#### 26.3.2 **Entwicklung der neu gegründeten Unternehmen weitgehend unbekannt**

Auch bei dieser Förderaktion verzichtete das Arbeitsministerium darauf, einen genaueren Blick auf die mittelfristigen Ergebnisse der Förderung zu werfen. Um zu belastbaren Aussagen über den Gründungserfolg zu kommen, ist es gängige Praxis, Zeiträume von mindestens 1 bis 2 Jahren in den Blick zu nehmen. Die tatsächlichen Wirkungen der Förderung lassen sich dabei am besten beurteilen, wenn die Maßnahmenteilnehmer mit anderen Existenzgründern verglichen werden, die ähnliche soziodemografische Merkmale aufweisen, aber keine Coachingmaßnahmen in Anspruch genommen haben (sogenannte Vergleichsgruppen- oder Matchinganalysen).

Das Arbeitsministerium hat sich stattdessen darauf beschränkt, die von der EU geforderten Ergebnisindikatoren zu erheben. Diese erfassten lediglich, wie viele Personen an der Maßnahme teilgenommen und nach spätestens 6 Monaten ein Unternehmen gegründet hatten. Auf eine Erhebung von Daten, wie lange die Unternehmen am Markt existieren und wie sie sich im Hinblick auf Umsatz- oder Beschäftigtenzahlen entwickelt haben, wurde hingegen verzichtet. Eine freiwillige Onlinebefragung der Maßnahmenteilnehmer im Zuge der Halbzeitevaluierung des LPA erreichte nur eine Rücklaufquote von weniger als 25 % und kann daher nicht als Ersatz für eine aussagekräftige Erfolgskontrolle angesehen werden.

Die Indikatoren müssen so gewählt sein, dass sie hinsichtlich Zeitpunkt und inhaltlicher Aussagekraft verwertbare Ergebnisse für die Programmsteuerung liefern. Dies ist im Fall der hier untersuchten Förderaktion nicht hinreichend gelungen.

Das **Arbeitsministerium** verweist darauf, dass mit der gewählten Erfolgskontrolle die Vorgaben der EU-Kommission vollständig erfüllt worden seien. Darüber hinaus gehende kontrafaktische Analysen mit Referenzgruppen könnten zwar erweiterte Erkenntnisse bringen, seien allerdings mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Es sei fraglich, ob dieser Aufwand gerechtfertigt sei.

Der **LRH** erkennt an, dass Aufwand und Nutzen von Evaluierungsmaßnahmen in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen. Festzustellen ist aber, dass für die Indikatorenerhebung und Wirkungsevaluierungen schon jetzt hoher Aufwand betrieben wird. Von daher sollte darauf geachtet werden, dass die erhobenen Daten und in Auftrag gegebenen Evaluierungen neben der Kompatibilität mit den EU-Anforderungen auch ökonomisch aussagekräftige und für die Programmbeurteilung nutzbare Erkenntnisse erwarten lassen.

#### 26.4 **Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung im Handwerk - Bundesweite Vereinheitlichung der Verfahren geboten**

Die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung (ÜLU) ist ein Teil der Berufsausbildung der Handwerkslehrlinge. Sie ergänzt den Berufsschulunterricht und die Ausbildung im Betrieb, indem über Lehrgänge diejenigen praktischen Ausbildungsinhalte vermittelt werden, die im Lehrlingsbetrieb nicht behandelt werden können.

Die ÜLU wird bundesweit von allen Ländern gefördert, wobei regelmäßig ESF-Mittel eingesetzt werden. Daneben bezuschusst der Bund mit eigenen Mitteln einen Teil der Kosten. Das Land Schleswig-Holstein hat den Handwerkskammern Lübeck und Flensburg im Zeitraum 2015 bis 2021 etwa 20 Mio. € für die ÜLU zur Verfügung gestellt.

Zu Förderzielen und Förderbedarf vertritt der LRH die Auffassung, dass insbesondere kleine Handwerksbetriebe hinsichtlich der technischen Anforderungen an die Ausbildungsinhalte vor Herausforderungen stehen und eine Förderung daher angemessen ist. Festzustellen ist aber, dass das gegenwärtige Nebeneinander von Bundes- und Landesförderungen verwaltungsökonomisch wenig effizient ist.

In der Praxis werden die Lehrgänge von mehreren Stellen mit unterschiedlichen und vom jeweiligen Mittelgeber abhängigen Fördersätzen und Bemessungsgrundlagen bezuschusst. Dies bewirkt zusätzlichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Zuwendungsgeber wie -nehmer.

Das Land ist zwar im Rahmen seiner Möglichkeiten bereits bestrebt, möglichst schlanke Verfahren umzusetzen. Solange es aber eine parallele Förderung über ESF-Programme der Länder und durch den Bund gibt, sind Vereinfachungen Grenzen gesetzt. Bei einer bundesweit einheitlichen Handhabung könnten die Fördermodalitäten standardisiert und die Abwicklung zentralisiert werden. Dem LRH ist bewusst, dass das Land eine solche Reform nicht allein bewerkstelligen kann. Es sollte aber alle Einflussmöglichkeiten nutzen, um beim Bund und den übrigen Ländern mittelfristig für eine gesamtwirtschaftlich sinnvollere und kostensparendere Förderlösung zu werben.

## **Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung**

### **27. Verbraucherinsolvenzberatung - wichtige Aufgabe mit Optimierungsbedarf**

Die Schuldnerberatung umfasst die allgemeine soziale Schuldnerberatung und die Verbraucherinsolvenzberatung. Für die allgemeine soziale Schuldnerberatung sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Die Verbraucherinsolvenzberatung wird im Wesentlichen vom Land finanziert.

Das Sozialministerium fördert die Verbraucherinsolvenzberatung jährlich mit über 5 Mio. €. Es ist weder erforderlich noch wirtschaftlich, dass Schleswig-Holstein die Verbraucherinsolvenzberatung deutlich auskömmlicher finanziert als finanzstärkere Länder dies tun.

Obwohl das Sozialministerium und die Kreise und kreisfreien Städte die Schuldnerberatungsstellen finanzieren, findet keine Abstimmung über die personelle Ausstattung und Finanzierung statt. Land und Kommunen sollten die Ressourcen in der Schuldnerberatung bündeln.

#### **27.1 Die Verbraucherinsolvenzberatung als Teil der Schuldnerberatung**

##### **27.1.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen der Verbraucherinsolvenzberatung**

Seit 1999 besteht für zahlungsunfähige oder von Zahlungsunfähigkeit bedrohte Privatpersonen die Möglichkeit, sich im Rahmen eines Verbraucherinsolvenzverfahrens von ihren Schulden zu befreien.<sup>1</sup>

In diesem Zusammenhang ist die Institution der *geeigneten Person* oder *Stelle* geschaffen worden. Schuldner können nur dann einen Antrag auf Eröffnung des Verbraucherinsolvenzverfahrens stellen, wenn sie zuvor einen ernsthaften Versuch unternommen haben, sich mit ihren Gläubigern über die Schuldenbereinigung außergerichtlich zu einigen. Dieser Einigungsversuch ist auf der Grundlage persönlicher Beratung und eingehender Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Schuldners durch eine *geeignete Person* oder *Stelle* zu bescheinigen. Die Länder

<sup>1</sup> Vgl. §§ 304 ff. Insolvenzordnung (InsO) vom 05.10.1994, BGBl. I S. 2866, zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 20.07.2022, BGBl. I S. 1166.

können bestimmen, welche Personen oder Stellen in diesem Sinne als geeignet anzusehen sind.<sup>1</sup>

In Schleswig-Holstein sind dies:

- Rechtsanwälte, Rechtsbeistände (die Mitglieder einer Rechtsanwaltskammer sind), Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer sowie
- Stellen, die von der zuständigen Behörde als geeignet anerkannt worden sind.<sup>2</sup>

Das zuständige Sozialministerium hat Ende 2022 37 Stellen als geeignet anerkannt.

### 27.1.2 **Rechtsgrundlage und Zielrichtung der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung und der Verbraucherinsolvenzberatung sind unterschiedlich**

Menschen, die Geldprobleme haben oder überschuldet sind, benötigen vielfach fachkompetente Unterstützung. Diese wird durch die allgemeine soziale Schuldnerberatung und die Verbraucherinsolvenzberatung sichergestellt. Auch wenn beide Leistungen Teil der Schuldnerberatung sind, sind deren Rechtsgrundlagen und Zielrichtungen unterschiedlich.

Bei der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung geht es sowohl darum, die Existenz der Betroffenen zu sichern und Entschuldungsmaßnahmen zu finden, als auch psychosoziale Hilfestellungen zu geben. Sie basiert insbesondere auf den Sozialgesetzbüchern II - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)<sup>3</sup> und XII - Sozialhilfe (SGB XII)<sup>4</sup>. Es handelt sich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Kreise und kreisfreien Städte.

Die Verbraucherinsolvenzberatung hingegen ist keine klassische Sozialleistung. Sie basiert auf der Insolvenzordnung und soll Verbraucher beim außergerichtlichen Schuldenbereinigungsversuch vor Eröffnung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens unterstützen. Einen solchen Versuch

<sup>1</sup> Vgl. § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO.

<sup>2</sup> Vgl. § 1 Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung (AGInsO) vom 11.12.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 370, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.

<sup>3</sup> Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011, BGBl. I S. 850, 2094, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.12.2022, BGBl. I S. 2328.

<sup>4</sup> Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) - Sozialhilfe, Artikel 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, 3023, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16.12.2022, BGBl. I S. 2328.

verpflichtend zu durchlaufen wurde nicht aus sozialen Gründen in die Insolvenzordnung aufgenommen, sondern um die Justiz zu entlasten.

### 27.1.3 **Allgemeine soziale Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung werden durch dieselben Beratungsstellen erbracht**

In Schleswig-Holstein werden mit einer Ausnahme allgemeine soziale Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung von derselben Einrichtung und vom selben Personal erbracht. Die Beratung erfolgt in Trägerschaft von Wohlfahrtsverbänden (31 Beratungsstellen), der Verbraucherzentrale (2 Beratungsstellen) oder von Kreisen bzw. kreisfreien Städten (4 Beratungsstellen).

Die Beratungsstellen befassen sich im Durchschnitt zum Großteil mit der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung (bis zu 2/3 der Beratungsfälle), der geringere Anteil entfällt auf die Verbraucherinsolvenzberatung.

### 27.2 **Wie wird die Verbraucherinsolvenzberatung finanziert?**

Die Leistungen der *geeigneten Personen* sind regelmäßig kostenpflichtig bzw. setzen eine Bewilligung von Beratungshilfe nach dem Gesetz über Rechtsberatung und Vertretung für Bürger mit geringem Einkommen (Beratungshilfegesetz) voraus.

Die anerkannten *geeigneten Stellen* bieten Schuldnern ihre Leistungen kostenfrei an. Finanziert wird die Verbraucherinsolvenzberatung im Wesentlichen durch das Land. Das Sozialministerium bewilligt für diesen Zweck jährlich Zuwendungen von mehr als 5 Mio. €. <sup>1</sup> Rund 3 Mio. € davon stammen aus den Zweckabgaben des Glücksspielwesens.

### 27.2.1 **Verbraucherinsolvenzberatung ist eine freiwillige Leistung des Landes**

Weder die Insolvenzordnung noch das Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung enthalten Regelungen zur Zuständigkeit für die Verbraucherinsolvenzberatung oder zu deren Finanzierung. Das Land ist nur dafür zuständig, durch ein Ausführungsgesetz zu bestimmen, welche Personen oder Stellen als geeignet anzusehen sind. Die Aufgabendurchführung selbst und damit die Verbraucherinsolvenzberatung ist keine Landesaufgabe. Das heißt, das Land fördert die Verbraucherinsolvenzberatung auf freiwilliger Basis.

---

<sup>1</sup> „Richtlinie zur Förderung von geeigneten Stellen im Sinne von § 305 Insolvenzordnung (InsO)“, Bekanntmachung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren vom 16.09.2020 - VIII 336 - 442.06, Amtsbl. Schl.-H. S. 153.

Der LRH stellt diese freiwilligen Leistungen an die anerkannten *geeigneten Stellen* dem Grunde nach nicht in Frage, wohl aber deren Höhe.

#### 27.2.2 **Sozialministerium fördert mehr als gesetzlich vorgesehen**

Nach dem Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung haben die *geeigneten Stellen* die Aufgabe, Schuldner bei der Schuldenbereinigung zu beraten und zu vertreten, insbesondere bei der außergerichtlichen Einigung mit den Gläubigern. Sie sind befugt, dies auch im anschließenden Verfahren vor dem Insolvenzgericht zu tun. Kommt eine außergerichtliche Einigung nicht zustande, haben sie eine Bescheinigung über den erfolglosen Einigungsversuch auszustellen.<sup>1</sup>

Das Sozialministerium fördert hingegen auch Tätigkeiten, die über den landesgesetzlich festgelegten Aufgabenumfang hinausgehen. Hierzu zählt beispielsweise die Betreuung nach Abschluss einer außergerichtlichen Einigung.

Aufgrund der Freiwilligkeit der Förderung und der Haushaltssituation des Landes sollte das Sozialministerium künftig nur noch den gesetzlich vorgesehenen Aufgabenumfang fördern. Andere Bundesländer gehen auch so vor.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass die über den gesetzlich vorgesehenen Aufgabentatbestand hinausgehenden Tätigkeiten sehr bewusst als Fördertatbestände in die Förderrichtlinie aufgenommen wurden. Es solle beispielsweise sichergestellt werden, dass bei Menschen, denen Kreise und kreisfreie Städte keine allgemeine Schuldnerberatung gewähren, diese vom Land finanziert werde. Ohne diese Vorprüfung bestünde kein Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren. Aufwendungen für die Betreuung im gerichtlichen Verfahren würden gefördert, weil viele Menschen mit der Regelung ihrer Finanzen im Verfahren und der erforderlichen Korrespondenz mit Insolvenzberater und -gericht überfordert seien.

Der **LRH** stellt fest, dass der Landesgesetzgeber diese Tätigkeiten im Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung nicht vorgesehen hat. Ein Blick in andere Länder zeigt, dass dort solche Tätigkeiten nicht ersatzweise von den Verbraucherinsolvenzberatungsstellen erledigt werden. Die allgemeine soziale Schuldnerberatung ist und bleibt eine kommunale Aufgabe und sollte auch von den Kommunen finanziert werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. § 2 AGInsO.

### 27.2.3 Bedarf wurde nicht ermittelt

Das Sozialministerium schreibt den Haushaltsansatz für die Förderung Jahr für Jahr nahezu unverändert fort. Wie der Haushaltsansatz ermittelt wurde bzw. ob die Förderung der Verbraucherinsolvenzberatung dem bestehenden Bedarf entspricht, kann das Sozialministerium nicht belegen. Welche zusätzlichen Personal- und Sachausgaben die Schuldnerberatungsstellen benötigen, um neben der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung auch die Verbraucherinsolvenzberatung durchzuführen, ermittelt das Sozialministerium nicht. Eine Bedarfsberechnung beispielsweise anhand eines Personalschlüssels, wie dies zum Beispiel im Freistaat Bayern erfolgt ist, gibt es nicht. Dies stellt nicht nur einen Verstoß gegen die LHO<sup>1</sup> dar, sondern belastet den Landeshaushalt durch vermeidbare Ausgaben.

Denn Berechnungen des LRH zeigen, dass das Sozialministerium die Verbraucherinsolvenzberatung mehr als auskömmlich finanziert. Legt man für die Bedarfsermittlung beispielsweise den Personalschlüssel zugrunde, auf den sich im Freistaat Bayern die Akteure im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur Neuorganisation der Verbraucherinsolvenzberatung 2018 einigten<sup>2</sup>, und berücksichtigt die in Schleswig-Holstein höhere Überschuldungsquote, kommt man auf einen Fördermittelbedarf von knapp 2,8 Mio. €. Der bayerische Personalschlüssel wurde nach fachlicher Prüfung und Berechnung sowie Vergleichen mit anderen Ländern als bedarfsgerecht für die Versorgung angesehen.

Es ist weder erforderlich noch wirtschaftlich, dass Schleswig-Holstein die Verbraucherinsolvenzberatung deutlich auskömmlicher finanziert als finanzstärkere Länder dies tun. Das Sozialministerium ist aufgefordert, einen geeigneten Personalschlüssel (Beratungs- und Verwaltungskräfte pro Einwohner) zu ermitteln, der sich am gesetzlich festgelegten Aufgabenumfang der Insolvenzordnung und dem Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung orientiert sowie die Überschuldungsquote berücksichtigt. Auf dieser Grundlage ist der Fördermittelumfang (= Haushaltsansatz) zu ermitteln.

Das **Sozialministerium** wendet ein, dass es in der Vergangenheit für eine Bedarfsermittlung und einen Personalschlüssel keinen Anlass gab. Die Beratungsstellen würden die erbrachten Beratungsstunden spitz abrechnen. Die zur Verfügung gestellten Jahresbudgets würden bis auf wenige

---

<sup>1</sup> § 7 LHO.

<sup>2</sup> 1 Vollzeitäquivalent (VZÄ) Beratungskraft sowie 0,12 VZÄ Verwaltungskraft auf je 130.000 Einwohner.

Ausnahmen vollständig aufgebraucht bzw. wären vielfach nicht ausreichend.

Der vom LRH vergleichsweise herangezogene bayerische Personalschlüssel beruhe nicht auf einer konkreten Bedarfsermittlung, sondern auf politischen Verhandlungen.

Der **LRH** stellt fest, dass Bayern den Bedarf durchaus ermittelt und entsprechend die Förderung ausgehandelt hat.<sup>1</sup> Die vom Sozialministerium in der Förderrichtlinie festgelegten Fördertatbestände sowie insbesondere die hierfür maximal abrechenbaren Beratungsstunden beruhen hingegen nur auf Verhandlungen zwischen Sozialministerium und Beratungsstellen. Nur wer den Bedarf bzw. den zur Bedarfsdeckung erforderlichen Personalbestand kennt, kann bedarfsgerecht Fördermittel bereitstellen.

Eine Reduzierung der Fördermittel für die Verbraucherinsolvenzberatung erscheint dem **Sozialministerium** in der jetzigen Situation nicht sachgerecht. Dagegen spreche, dass bereits jetzt monatlich bis zu 120 Ratsuchende ohne Aussicht auf einen Beratungstermin abgewiesen werden müssten. Dabei liege der Fokus zurzeit aber auf allgemeiner Schuldnerberatung, für die die Kreise und kreisfreien Städte zuständig seien.

Hierzu merkt der **LRH** an, dass gerade diese Situation es erforderlich macht, finanzielle Mittel genau dorthin zu lenken, wo sie am nötigsten gebraucht werden. Und das ist nicht die Verbraucherinsolvenzberatung, sondern die allgemeine soziale Schuldnerberatung.

### 27.3 **Ressourcen bündeln und damit die Wirtschaftlichkeit steigern und die Beratungsleistung erhöhen**

Obwohl das Sozialministerium und die Kreise und kreisfreien Städte die Schuldnerberatungsstellen finanzieren, findet keine Abstimmung über die personelle Ausstattung und Finanzierung statt. Das Sozialministerium kennt aus den Verwendungsnachweisen zwar die Gesamtausgaben der Schuldnerberatungsstellen. Wie sich diese jedoch auf die allgemeine soziale Schuldnerberatung und die Verbraucherinsolvenzberatung aufteilen, weiß es nicht bzw. wertet es nicht aus. Es weiß auch nicht, wie viele Mitarbeitende in VZÄ in Schleswig-Holstein für die Verbraucherinsolvenzberatung zur Verfügung standen. Es erhebt diese Zahlen nicht. Wie viele Fälle an allgemeiner Schuldnerberatung und wie viele an Verbraucherinsolvenzberatung die Beratungsstellen erledigen und ob dieses Verhältnis

<sup>1</sup> Vgl. Bayerische-Landtagsdrucksache 17/21571 vom 10.04.2018, Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze.

zum Personaleinsatz und vor allem zur Höhe der Förderung des Landes passt, ist dem Sozialministerium ebenfalls nicht bekannt.

Die Verbraucherinsolvenzberatung ist Teil der Schuldnerberatung. Eine Trennung zwischen allgemeiner sozialer Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung ist praktisch nicht möglich. Eine Beratung beginnt regelmäßig als allgemeine Schuldnerberatung. Erst im weiteren Verlauf stellt sich heraus, ob ein Verbraucherinsolvenzverfahren in Frage kommt. Der außergerichtliche Einigungsversuch ist sowohl Bestandteil der allgemeinen Schuldnerberatung als auch der Verbraucherinsolvenzberatung und verdeutlicht damit, wie beide Beratungsarten miteinander verbunden sind. Das heißt, die Trennung von allgemeiner sozialer Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung und deren getrennte Finanzierung widerspricht der Beratungswirklichkeit in der Schuldnerberatung.

Von daher hatte der LRH bereits 2004 empfohlen, die Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatung und der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung zusammenzuführen und die vom Land für die Verbraucherinsolvenzberatung bereitgestellten Fördermittel unmittelbar den Kommunen zu gewähren.<sup>1</sup> Zu einer solchen Neuregelung ist es bislang nicht gekommen.

Zur Begründung führt das Sozialministerium an, dass seinerzeit Gespräche mit den kommunalen Landesverbänden geführt worden seien. Diese hätten die Zusammenführung und die Abrechnung der Verbraucherinsolvenzberatung durch die Kreise und kreisfreien Städte begrüßt. Allerdings hätten sie selbst entscheiden wollen, wie sie die Mittel auf die Schuldnerberatungsstellen verteilen. Damit hätte das Sozialministerium keine Steuerungsmöglichkeit mehr gehabt. Aufgrund dessen endeten die Gespräche ergebnislos. Aktuell betrachtet das Sozialministerium die Wiederaufnahme derartiger Gespräche vor dem Hintergrund der Folgen der Corona-Pandemie, der Energiekrise, der Inflation und der drohenden Rezession als aussichtslos.

Dieser Schlussfolgerung kann der LRH nicht folgen. Das Gegenteil ist der Fall. Die aktuelle Situation macht es umso erforderlicher, Ressourcen zu bündeln.

Das Sozialministerium sollte die vom Land für die Verbraucherinsolvenzberatung bereitgestellten Fördermittel den Kreisen und kreisfreien Städten per Zuwendung gewähren. Die Rahmenbedingungen der zukünftigen Förderung wie die finanzielle und personelle Ausstattung der Beratungsstellen

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 28 „Schuldnerberatungsstellen“.

len, deren Aufgaben und die einzuhaltenden Qualitätsstandards wären parallel dazu in einer Vereinbarung festzuschreiben, um die derzeitige Beratungsqualität weiterhin sicherzustellen. So bliebe die Steuerungsmöglichkeit des Sozialministeriums hinreichend erhalten.

Die Kreise und kreisfreien Städte müssten diese Mittel um ihren eigenen Finanzierungsanteil aufstocken und an die Träger der Beratungsstellen weiterleiten.

Beispiele aus anderen Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern, Hessen oder Bayern zeigen, dass eine solche Zusammenführung sachdienlich und in der Praxis umsetzbar ist.

Mit einer Zusammenführung der Finanzierung können Synergieeffekte gehoben werden. Bei der Abrechnung der Förderung würde ein nicht unerheblicher Aufwand entfallen, weil die Träger der Beratungsstellen nur noch mit einer Stelle abrechnen müssten. Diese Personalkapazitäten könnten stattdessen für die ureigene Aufgabe der Beratungsstellen verwendet werden, die Beratung und Unterstützung der Schuldner. Beim Sozialministerium würde sich mittelfristig der Verwaltungs- und Prüfaufwand verringern.

Der LRH hat das Sozialministerium aufgefordert, erneut an die kommunalen Landesverbände heranzutreten mit dem Ziel, gemeinsam eine sachgerechte Gesamtlösung zur Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen zu finden.

Das **Sozialministerium** betrachtet derartige Gespräche mit Hinweis auf die o. g. Gründe in absehbarer Zeit weiterhin als aussichtslos. Die finanzielle und personelle Ausstattung der Beratungsstellen und die einzuhaltenden Qualitätsstandards zu vereinbaren sei nicht möglich. Die Kommunen würden sich vom Land keine diesbezüglichen Vorschriften machen lassen. Die Struktur der Verbraucherinsolvenzberatung durch eine solche grundlegende Änderung zu zerschlagen, sei kontraproduktiv und im Sinne der Ratsuchenden sozialpolitisch nicht zu verantworten.

Der **LRH** stellt fest, dass das Sozialministerium es nach wie vor ablehnt, die Ressourcen zusammenzuführen, um damit die Wirtschaftlichkeit zu steigern und die Beratungsleistung zu erhöhen. Eine Zerschlagung der Strukturen würde dies aber gerade nicht bedeuten. Im Gegenteil: Die Beratungsstellen bieten schon jetzt allgemeine soziale Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung an. Beide Beratungen werden von ein und demselben Personal erbracht. Diese Strukturen würden bei einer Zusammenführung der Finanzierung erhalten bleiben und optimiert wer-

den. Den zwangsläufigen Verlust der Steuermöglichkeit bei einer Gesamtlösung zur Finanzierung sieht der LRH nicht. Wer mitfinanziert, kann und sollte auch mitbestimmen.

## 28. Bundesteilhabegesetz - BTHG-bedingte Mehrkosten müssen vom Bund ersetzt werden

**Die im BTHG verbesserten Steuerungsmöglichkeiten in der Eingliederungshilfe werden nicht zu der prognostizierten Effizienzrendite führen.**

**Das Land muss sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass reformbedingte Mehrkosten umfänglich ermittelt und ausgeglichen werden. Die bisherige Evaluation des Bundes ist unzureichend.**

### 28.1 Was will das BTHG erreichen?

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG)<sup>1</sup> verfolgt 2 konkurrierende Ziele. Auf der einen Seite will es den Menschen mit Behinderung eine bessere Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen. Dazu werden Leistungstatbestände ausgeweitet. Auf der anderen Seite soll keine neue Ausgabedynamik entstehen und durch eine verbesserte Steuerungsfähigkeit die Kosten gebremst werden.<sup>2</sup> Dies ist ein Zielkonflikt.

These: Die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten des BTHG und die von der Bundesregierung berechnete „Effizienzrendite“ für Länder und Kommunen sind unrealistisch.

Die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten beschränken sich auf eine Gesamtplanung, die das für alle Rehabilitationsträger bereits verbindlich geltende Teilhabeplanverfahren ergänzt.<sup>3</sup> Des Weiteren wurde das Vertragsrecht präzisiert.<sup>4</sup>

Die Bundesregierung rechnete mit einer Effizienzrendite von 0,5 % der Bruttoausgaben in der Eingliederungshilfe<sup>5</sup> ab 2020<sup>6</sup>. Diese sollte sich jährlich erhöhen, sodass bis 2022 1,5 % der Gesamtausgaben erreicht

<sup>1</sup> Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016 BGBl. I S. 3234, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 02.06.2021 (BGBl. I S. 1387, 1396).

<sup>2</sup> Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz -- BTHG); BT-Drs. 18/9522, S. 3.

<sup>3</sup> Siehe ebenda S. 193.

<sup>4</sup> Siehe ebenda S. 198.

<sup>5</sup> Siehe bisherige Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 28; Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 26 und 27; Bemerkungen 2022 des LRH, Nr. 26.

<sup>6</sup> Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz -- BTHG); BT-Drs. 18/9522, S. 214.

werden. Die Minderausgaben sollten sich bis 2025 fortschreiben.<sup>1</sup> Dies hätten 2022 für Schleswig-Holstein bei prognostizierten Gesamtausgaben von 937,3 Mio. € rd. 14 Mio. € weniger Ausgaben sein müssen.

Diese Effizienzrendite ist in Schleswig-Holstein weder 2020 noch 2021 und 2022<sup>2</sup> eingetreten und wird auch in Zukunft mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht erzielbar sein. Das Sozialministerium geht bei seinen Haushaltsplanungen von überdurchschnittlichen Kostensteigerungen aus. Diese Kostenrisiken gilt es mit einer umfangreichen Vorsorge abzusichern.<sup>3</sup>

Die Steuerungsfähigkeit wurde durch das BTHG mehr auf inhaltlicher denn auf wirtschaftlicher Ebene verbessert und zusätzlich durch den neuen Landesrahmenvertrag<sup>4</sup> eingeschränkt. Betrachtet man im Folgenden die Instrumente näher, die mit dem BTHG zur Kostendämpfung eingeführt wurden, wird erkennbar, warum diese Kostendämpfung nicht in dem erwarteten Umfang eintreten wird.

## 28.2 Einführung der Wirkungskontrolle im Gesamtplan

Durch die Hilfeplanung sollen nur noch Hilfen gewährt werden, die wirken, „da eine unwirksame Leistung nicht wirtschaftlich sein kann“.<sup>5</sup> Im Umkehrschluss bedeutet dies: Um eine Effizienzrendite erzielen zu können, müssten in einem nicht unerheblichen Umfang wirkungslose Hilfen gewährt worden sein, die durch wirkungsvolle und kostengünstigere Hilfen ersetzt werden.

Die Herausforderung besteht bereits im Nachweis, dass eine Wirkung durch eine bestimmte Teilhabeleistung direkt verursacht wird. Daher werden bereits sogenannte „Wirkannahmen“<sup>6</sup> ins Gespräch gebracht. Das heißt: Wenn Unterstützungsmaßnahmen konkret geeignet sind, die individuellen Ziele des Leistungsberechtigten zu erreichen, wird davon ausgegangen, dass sie wirken. Die Maßnahmen werden ggf. beibehalten bzw. angepasst, obwohl keine wirkliche Verbesserung eintritt.

<sup>1</sup> Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Werner, Sigrid Hupach, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE -- Drucksache 18/9346 -- zu den Auswirkungen des Entwurfs für ein Bundes-  
teilhabe-gesetz, BT-Drs. 18/9618, S. 8.

<sup>2</sup> Stand: Prognosemeldungen Ende April 2023.

<sup>3</sup> Siehe Haushaltsentwurf 2023 Titel 1111-971 08 „Vorsorge für Nachforderungen im Bereich der Eingliederungshilfe“ i. H. v. 38,5 Mio. € und Schl.-H. Landtags-Umdrucke 20/921 und 20/967.

<sup>4</sup> Siehe „Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein“, [https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/M/menschenMitBehinderungen/menschenMitBehinderungen\\_landesrahmenvertrag.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/M/menschenMitBehinderungen/menschenMitBehinderungen_landesrahmenvertrag.html).

<sup>5</sup> Siehe BTHG-Entwurf S. 299.

<sup>6</sup> Eckpunkte des Deutschen Vereins zu Wirkung und Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 1/2023, S. 33.

*Beispiel: Wenn das Teilhabeziel „selbständiges Anziehen“ nicht erreicht werden kann, erfolgt die Anpassung „Anziehen mit Assistenz“. Dies ist keine Einsparung.*

Die Praxis der vergangenen Jahre hat zudem gezeigt, dass die Hilfen eher erweitert als reduziert werden. Da die Reform mehr Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe erreichen will, werden sich die Kosten pro Leistungsberechtigten erhöhen statt zu sinken. Demzufolge ist es wahrscheinlich, dass bei einer konsequenten wirkungsorientierten Steuerung die Gesamtkosten steigen.

Das **Sozialministerium** geht nicht davon aus, dass eine wirkungsorientierte Steuerung der Leistungen zu Kostensteigerungen führt. Die Erbringung erforderlicher bedarfsgerechter Leistungen sei grundsätzlich passgenauer und auch wirtschaftlicher, wenn und soweit ausschließlich für den ermittelten und festgestellten Bedarf Leistungen erbracht würden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass eine Kostensenkung nur eintreten würde, wenn bisher in größerem Umfang über dem Bedarf liegende Leistungen erbracht worden wären. Dafür gibt es aber keine Anhaltspunkte. Das Sozialministerium geht in seiner Stellungnahme selbst davon aus, die Ausgabensteigerungen bei Leistungen der sozialen Teilhabe würden darauf beruhen, dass Teilhabeziele von Menschen mit Behinderung einem Wandel unterliegen. Bei einer personen- und wirkungsorientierten Steuerung werden die Gesamtkosten steigen.

### 28.3 **Möglichkeit der Vergütungskürzung**

Die Prüfungen durch den Eingliederungshilfeträger eröffnen die Möglichkeit zur Kürzung der Vergütung nach § 129 SGB IX.<sup>1</sup> Hält ein Leistungserbringer seine gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen ganz oder teilweise nicht ein, ist die vereinbarte Vergütung für die Dauer der Pflichtverletzung entsprechend zu kürzen. Über die Höhe des Kürzungsbetrags ist zwischen den Vertragsparteien Einvernehmen herzustellen.

Die Prüfungen können allenfalls Einsparpotentiale aufzeigen. Signifikante Kostenbegrenzungen sind durch Prüfungen nicht zu erzielen, weil die Höhe des Kürzungsbetrags im Verhältnis zu den Gesamtausgaben zu gering ist. Zudem muss ein Leistungserbringer aufgrund der Vielzahl der Angebote statistisch gesehen nur alle 33 Jahre mit einer Prüfung rechnen.

---

<sup>1</sup> Siehe Sozialgesetzbuch Neuntes Buch -- Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen -- veröffentlicht als Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. S. 3234 (SGB IX), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20.12.2022, BGBl. S. 2560.

Des Weiteren begrenzt der Landesrahmenvertrag die Möglichkeit zur Vergütungskürzung. Nach dessen Anlage 2 liegt eine Vertragsverletzung nicht vor, wenn u. a. nachgewiesen werden kann, dass angemessene Bemühungen, der Vereinbarung entsprechend qualifiziertes Personal zu gewinnen, nicht erfolgreich waren.

Der Leistungserbringer kann somit - nach ausreichenden Bemühungen - statt der vereinbarten Fachkraft eine günstigere Hilfskraft einstellen. Eine Vergütungskürzung wäre dann nur mit seinem Einverständnis möglich, da ja keine Vertragsverletzung vorliegt. Dies wird dazu führen, dass das Instrument der Vergütungskürzung nicht so umfangreich wie nötig genutzt werden kann. Dies ist aber nicht Sinn und Zweck von § 129 SGB IX. Es geht darum, dass der Eingliederungshilfeträger die Vergütung kürzen **kann**, um nur das zu bezahlen, was geleistet wurde.

Zusätzlich zur Qualität und Wirtschaftlichkeit kann auch die Wirksamkeit der vereinbarten Leistung geprüft werden. Allerdings ist fraglich, ob Entgeltkürzungen oder -rückforderungen angedroht werden können, wenn die Wirksamkeit nicht oder nur teilweise eingetreten ist. Dazu müsste nachgewiesen werden, dass Leistungsbestandteile nicht erbracht wurden und ein kausaler Zusammenhang zwischen der faktischen Leistungserbringung und der ausbleibenden Wirkung besteht. Dies dürfte selten der Fall sein. Auch hier wird mit der sogenannten „Wirkungsannahme“ gearbeitet werden. Wenn die Leistungen in der vereinbarten Qualität und den vereinbarten Standards durchgeführt werden oder die Leistungserbringung auf Basis des jeweiligen Standes der wissenschaftlichen Erkenntnisse erbracht werden, ist von einer Wirksamkeit auszugehen.

Ein merkbarer Beitrag zur Kostendämpfung ist auch hier nicht zu erwarten.

Das **Sozialministerium** merkt an, dass die Regelung zur Vergütungskürzung kein Instrument der Kostenbegrenzung sei. Einen effektiven Beitrag zur Ausgabenbegrenzung zu erwarten würde implizieren, dass Vergütungsvereinbarungen entgegen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geschlossen würden.

Der **LRH** verweist darauf, dass der Bundesgesetzgeber das gesetzliche Prüfrecht in Verbindung mit der Möglichkeit der Vergütungskürzung ausdrücklich auch als Stärkung der Steuerungsfunktion des Leistungsträgers zur Begrenzung der Ausgabendynamik vorgesehen hat. Wären die Vergütungsvereinbarungen per se wirtschaftlich und sparsam, bedürfte es nach der Argumentation des Sozialministeriums dieser Instrumente nicht.

## 28.4 Externer Vergleich eingeschränkt

Die Eingliederungshilfeträger sind verpflichtet, nur wirtschaftliche und sparsame Vergütungssätze zu vereinbaren.<sup>1</sup> Daher ist es erforderlich, dass sie im Rahmen der Vergütungsverhandlungen das beantragte Entgelt mit den Entgelten vergleichen, die andere Leistungserbringer für vergleichbare Leistungen erheben.<sup>2</sup> In § 124 SGB IX hat das Vertragsrecht der Eingliederungshilfe die von der Rechtsprechung entwickelte Vermutungsregelung zum SGB XI übernommen und auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Liegt die geforderte Vergütung im unteren Drittel des Vergleichs, ist von der wirtschaftlichen Angemessenheit auszugehen. Liegt die geforderte Vergütung darüber, kann sie wirtschaftlich angemessen sein, sofern sie nachvollziehbar auf einem höheren Aufwand des Leistungserbringers beruht und wirtschaftlicher Betriebsführung entspricht.

Grundsätzlich verbessert dies die Steuerungsmöglichkeiten der Eingliederungshilfeträger und könnte zu einer Kostendämpfung beitragen. Das BTHG selbst hat jedoch den Vergleichsmaßstab eingeschränkt. Der Vergleich bezieht sich nur auf die Leistungserbringer, die im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Trägers der Eingliederungshilfe tätig sind.<sup>3</sup> Die Rechtsprechung<sup>4</sup> hatte bezogen auf die Vorgängerregelung im Wege der Auslegung den externen Vergleich auch auf Einrichtungen ausgedehnt, die über den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Trägers hinausgehen. Durch die Neuregelung im BTHG beschränkt sich der externe Vergleich in Schleswig-Holstein<sup>5</sup> nur noch auf die im Einzugsbereich des Kreises oder der kreisfreien Stadt tätigen Leistungserbringer. Sachgerecht wäre ein landesweiter Vergleich gewesen. Und: Die bisherigen Regelungen im Landesrahmenvertrag und die ihn ergänzende Rechtsverordnung sehen keine ausreichenden Standardisierungen vor, die die Leistungen der Leistungserbringer entsprechend vergleichbar machen würden. Insofern ist der externe Vergleich weder auf Kreis- noch auf Landesebene möglich und kann nicht kostendämpfend wirken.

---

<sup>1</sup> § 123 Abs. 2 SGB IX.

<sup>2</sup> vgl. Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz -- BTHG), BT-Drs. 18/9522 S. 295.

<sup>3</sup> § 124 Abs. 1 Satz 5 SGB IX.

<sup>4</sup> Bundessozialgericht, Urteil vom 29.01.2009, B3 P7/08R, Rn. 28ff.; Bundessozialgericht, Urteil vom 07.10.2015, B8 SO 21/14R, Rn. 16; Rombach in Schell, Kommentar zum SGB IX, § 124, Rn. 12.

<sup>5</sup> Weil die Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein als Selbstverwaltungsaufgabe auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen wurde, § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch des Landes Schleswig-Holstein (AG SGB IX) vom 22.03.2018 (GVObI. Schl.-H. S. 94); zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 25.02.2021 (GVObI. Schl.-H. S. 201).

Das **Sozialministerium** unterstützt ausdrücklich die Feststellung des Landesrechnungshofs, dass rahmenvertragliche Regelungen weiterzuentwickeln und materielle Regelungen zu Standards der personellen und sächlichen Ausstattung der Leistungserbringung soweit möglich und erforderlich landeseinheitlich zu treffen sind. Dadurch sei ein Beitrag zu Kostentransparenz und -effizienz zu erwarten.

## 28.5 **BTHG führt auf der anderen Seite zu erheblichen Ausgabe- steigerungen**

Das BTHG wollte nicht nur einen Beitrag dazu leisten, die bestehende Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe zu bremsen. Aus dem BTHG sollten auch keine zusätzlichen Ausgaben für Länder und Kommunen erwachsen. Bereits in seinen Bemerkungen 2019 hat der LRH darauf hingewiesen, dass dieses Ziel verfehlt wird.<sup>1</sup>

Wie bei jedem Leistungsgesetz wurden die Leistungen in den letzten Jahren zum Teil erweitert. Menschen mit Behinderungen haben größere Auswahlmöglichkeiten unter den Einzelleistungen der Leistungserbringer. Mit den neuen Leistungsgruppen „Teilhabe an Bildung“ und „Soziale Teilhabe“ haben sie z. B. einen Anspruch auf Assistenzleistungen. Erste Hinweise auf eine mögliche Zunahme sind den Kennzahlenvergleichen der Eingliederungshilfeträger Schleswig-Holsteins 2020 und 2021<sup>2</sup> zu entnehmen.

Hinzu kommt der erhebliche Umstellungsaufwand bei den Leistungsträgern und den Leistungserbringern durch die Trennung der Fachleistungen von den existenzsichernden Leistungen. Leistungsträger und Leistungserbringer müssen eine Vielzahl von Angeboten neu konzeptionieren, Kosten ermitteln und kalkulieren. Ca. 1.600 Leistungs- und Vergütungsverträge sind neu zu verhandeln. Des Weiteren sind strukturelle, organisatorische und technische Änderungen im Rechtsverhältnis und der Zahlungsflüsse vorzunehmen. Ein Großteil des Umstellungsaufwands ist zwar einmalig. Es gibt jedoch auch dauerhaft erhöhten Aufwand für die Eingliederungshilfeträger, z. B. der anzuwendende Standard für die Bedarfsermittlung.

Durch verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnungen im Rahmen des BTHG und des Anfang 2020 in Kraft getretenen Angehörigen-Entlastungsgesetzes<sup>3</sup> sind zudem erhebliche Einnahmeaus-

<sup>1</sup> Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 28.

<sup>2</sup> Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Kennzahlenvergleich 2020, Bericht 2021, S. 12, 15 sowie Kennzahlenvergleich 2021, Bericht 2022, S. 20 ff. - Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, con\_sens.

<sup>3</sup> Siehe Gesetz zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe vom 10. Dezember 2019, BGBl. I S. 2135.

fälle<sup>1</sup> bei den Leistungsträgern eingetreten. Gegenüber 2019 haben sich - nur für den Bereich der Eingliederungshilfe - die Einnahmen um 26 Mio. € verringert. Eine Gegenfinanzierung durch den Bund ist nicht erfolgt.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass auch durch das BTHG die Abgrenzung von Leistungen der Eingliederungshilfe zu Pflegeleistungen nicht hinreichend gelöst ist. Sofern Menschen mit Behinderungen pflegebedürftig oder krank sind, müssten ihnen vollumfänglich die Leistungen der Pflege- und Krankenversicherung zur Verfügung stehen. Dies ist nicht der Fall.

*Beispiel: Menschen, die in einer besonderen Wohnform leben und einen Pflegegrad 3 haben, erhalten aus der Pflegeversicherung 266 € monatlich<sup>2</sup>. Menschen ohne Behinderung, die in einer stationären Pflegeeinrichtung leben, erhalten beim gleichen Pflegegrad 1.262 € monatlich zzgl. eines zeitabhängigen Zuschusses zum Eigenanteil.<sup>3</sup> Die Differenz geht zu Lasten der Eingliederungshilfe.*

Die Ungleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Pflegebedürftigen ist immer noch nicht aufgehoben.

Die Ausgaben in der Eingliederungshilfe werden steigen, da die Pflegeleistungen, die mit dem Alter der Leistungsberechtigten zunehmen werden, aufgrund einer nicht ausreichend beitragsfinanzierten Pflege über die aus Landesmitteln finanzierte Eingliederungshilfe querfinanziert werden.

Aus Sicht des **Sozialministeriums** lässt sich eine klare Tendenz zur Ausgabenentwicklung und die Ursächlichkeit des BTHG bislang nicht feststellen. Insbesondere würden auch Sondereffekte der Übergangslösungen mit pauschalen Vergütungsanpassungen bis längstens 2025 wirksam werden.

Das Sozialministerium bestätigt, dass neben der Ausgabenentwicklung auch der Aufwand für die Umsetzung der verbesserten vertragsrechtlichen und gesamtplanerischen Steuerungsinstrumente in die Kostenfolgeabschätzung des BTHG einzustellen ist.

---

<sup>1</sup> Dies sind Einnahmen der Eingliederungshilfeträger aus Kostenbeiträgen, Aufwendungsersatz und Kostenersatz sowie von anderen Sozialleistungsträgern.

<sup>2</sup> Siehe § 43a Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, zuletzt geändert durch Art. 8a des Gesetzes vom 20.12.2022, BGBl. I S. 2793.

<sup>3</sup> Siehe § 43 und § 43c SGB XI.

## 28.6 Der Bund hat die finanziellen Belastungen für die Länder unterschätzt

Im Regierungsentwurf zum BTHG wurden die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderungen für die Länder und Kommunen dargestellt: Das Bundessozialministerium erwartete bundesweit nur 50 Mio. € Mehrkosten<sup>1</sup> für die Länder. Bei einem Ausgabevolumen für die Eingliederungshilfe von damals bundesweit 16,5 Mrd. € wäre dies ein nur marginaler Zuwachs.

Der Bundesrat wies den Bundestag auf die - entgegen der Gesetzesbegründung - zu erwartende zusätzliche Ausgabendynamik für Länder und Kommunen hin.<sup>2</sup> Der Gesetzentwurf wurde jedoch nicht verändert. Gleichwohl stimmte der Bundesrat dem Gesetz zu, ohne eine Kostenentlastung für die Länder durch den Bund zu erhalten.<sup>3</sup> In einer Evaluation soll untersucht werden, welche finanziellen Auswirkungen sich ergeben.<sup>4</sup> Über Ergebnisse wurde im Januar 2023 berichtet.<sup>5</sup> Weil „sich in fast allen Ländern die Verhandlungen zum Landesrahmenvertrag schwierig gestalten“<sup>6</sup> und deshalb „fast alle Bundesländer Übergangsvereinbarungen verabschiedet haben“,<sup>7</sup> wurde die Untersuchung bis Ende 2024 verlängert.<sup>8</sup>

Bereits die methodischen Hinweise und vorläufigen Ergebnisse der Evaluation<sup>9</sup> lassen erkennen: Die finanziellen Auswirkungen für die Kostenträger werden zu wenig berücksichtigt. Aussagekräftige Ergebnisse, welche die tatsächlichen durch das BTHG verursachten Mehrausgaben belegen könnten, sind nicht zu erwarten.

### *Beispielhaft:*

*Die Untersuchung „Teilhabe an Bildung und Soziale Teilhabe“ hat bisher zu keinem Ergebnis geführt, weil das BTHG in der Praxis noch nicht umgesetzt wurde.<sup>10</sup>*

<sup>1</sup> Siehe Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, Bundestagsdrucksache 18/9522 S. 6 f.

<sup>2</sup> Siehe BR-Drs. 428/16 (Beschluss) S. 2.

<sup>3</sup> Siehe BR-Drs. 711/16 (Beschluss).

<sup>4</sup> Siehe Art. 25 Abs. 4 BTHG.

<sup>5</sup> Siehe Unterrichtung durch die Bundesregierung - Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Art. 25 Abs. 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes, BT-Drs. 20/5150.

<sup>6</sup> Siehe BT-Drs. 20/3476 vom 16.9.2022, S. 4.

<sup>7</sup> Siehe ebenda S. 2.

<sup>8</sup> Siehe ebenda S. 3.

<sup>9</sup> Siehe Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes vom 04.01.2019, Bundestagsdrucksache 19/6929 und Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes vom 08.01.2020, BT-Drs. 19/16470.

<sup>10</sup> Siehe BT-Drs. 20/5150, S. 15.

*Die Finanzuntersuchung zu den Kostenauswirkungen wurde bis Ende 2024 verlängert, weil „manche Kostenauswirkungen im ursprünglichen Untersuchungszeitraum ... nicht zum Tragen kommen“.<sup>1</sup>*

*Obwohl die Untersuchungen vorläufig und unvollständig sind, kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass die Mehrausgaben von Ländern und Kommunen unter den von der Bundesregierung prognostizierten Mehrausgaben liegen.<sup>2</sup>*

In der Untersuchung fehlt der Gesamtblick auf die zu erwartenden zusätzlichen und dauerhaften Mehraufwände der Leistungsträger. Dies gilt sowohl für das Vertragsmanagement (z. B. die Entwicklung von differenzierteren Personalschlüsseln) als auch für die Leistungsgewährung (z. B. aufwändigere Hilfeplanung).

Stattdessen werden kleinteilige Bereiche, die für die Ausgabendynamik kaum eine Rolle spielen, untersucht (z. B. Frauenbeauftragte in Werkstätten für Menschen mit Behinderung oder das Budget für Arbeit).

Der Bund hat das Ausmaß an Veränderung unterschätzt, die mit der Reform der Eingliederungshilfe für Länder, Kommunen und Leistungserbringer nach wie vor verbunden ist.<sup>3</sup> Die durch die Reform verursachten Kosten wurden im Gesetzentwurf nicht ausreichend prognostiziert und werden in der Evaluation nicht genügend berücksichtigt. Bereits das Angehörigen-Entlastungsgesetz ist ohne zusätzliche Mittel für die Länder verabschiedet worden. Der Einnahmeverlust aufgrund des BTHG und des Angehörigen-Entlastungsgesetzes beträgt für Schleswig-Holstein pro Jahr 26 Mio. €.

Die Landesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die durch das BTHG verursachten Mehrausgaben mit dem Bund nachverhandelt werden.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass es derzeit gemeinsam mit Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte die Ausgabenentwicklung einschließlich der Kostenfolgen der administrativen Umsetzung untersuche. Die angemessene Verteilung dieser Kostenfolgen zwischen Bund und Ländern sei Gegenstand laufender Beratungen über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

---

<sup>1</sup> Siehe BT-Drs. 20/5150 S. 14.

<sup>2</sup> Siehe BT-Drs. 20/5150 S. 17.

<sup>3</sup> Siehe BT-Drs. 20/5150 S. 4.

## 28.7 Eingliederungshilfe - Quo Vadis?

Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe steigen weiter überproportional. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vollständigen finanziellen Auswirkungen der Reform der Eingliederungshilfe frühestens ab 2026 sichtbar werden können. Denn die Landesregierung hat durch eine Landesverordnung<sup>1</sup> ermöglicht, dass die den Eingliederungshilfeleistungen zugrunde liegenden Vereinbarungen bis 2025 verlängert werden können. Dies hat zwar eine gewisse bremsende Wirkung für die Ausgaben, verhindert aber gleichzeitig die Umsetzung des Ziels der Personenzentrierung. Ab 2023 wird voraussichtlich in Schleswig-Holstein die Milliarden-Grenze bei der Eingliederungshilfe erreicht werden wie der nachfolgenden Grafik entnommen werden kann.

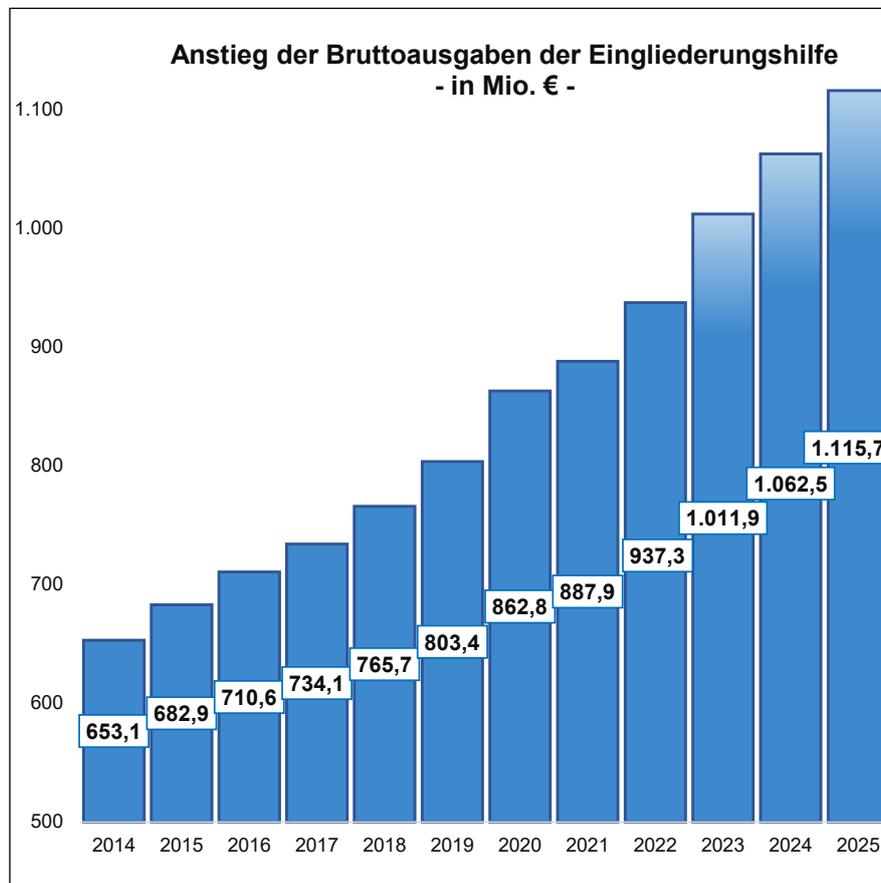


Abbildung 24: Anstieg der Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe

Quellen:

2014 bis 2021: DESTATIS

2022: Prognosemitteilungen der Eingliederungshilfeträger an das Sozialministerium  
(Stand 21.04.2023)

2023 - 2025: eigene Berechnung des LRH

<sup>1</sup> Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein vom 14.12.2021, GVOBl. Schl.-H. 2021 S. 1518, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 26.04.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 587.

Ohne wirksame Steuerungsinstrumente wird diese Sozialleistung langfristig kaum zu finanzieren sein. Das BTHG hat diese Steuerungsinstrumente nicht geliefert.

Das **Sozialministerium** merkt an: Die Umsetzung der Reform der Eingliederungshilfe durch das BTHG sei nach den gesetzgeberischen Vorstellungen zeitlich sehr ambitioniert gewesen und habe durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie erhebliche Verzögerungen erfahren. In Schleswig-Holstein bestünden, wie bundesweit bei den meisten Trägern der Eingliederungshilfe, noch immer Übergangslösungen, die valide Einschätzungen, ob und inwieweit die Ziele erreicht würden, noch nicht zuließen. Die Begleitforschung nach Art. 25 BTHG resümiere, wichtige Fragestellungen hätten bislang nicht hinreichend oder nur eingeschränkt untersucht werden können. Thesen zur Erreichung der Reformziele halte das Sozialministerium für verfrüht.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** teilt die Feststellung des LRH, dass das Bundesteilhabegesetz objektiv kein „Spargesetz“ ist, sondern die Rechte und Versorgung der Menschen mit Behinderung - mit den entsprechenden Kostenfolgen - stärkt. Aus fachlicher Sicht würde dies dem Grunde nach begrüßt. Die Regelungen des BTHG würden nicht nur keine Effizienzrendite, sondern vielmehr eine nicht unwesentliche Ausgabensteigerung zur Folge haben. Die Schaffung neuer Leistungstatbestände, die Ausweitung bestehender Leistungsangebote, die erhebliche Erweiterung des Teilhabe- und Gesamtplanverfahrens und der eingeschränkten Heranziehung von Einkommen und Vermögen von Leistungsberechtigten würden zu Mehrausgaben führen. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag und der Deutsche Landkreistag hätten von Beginn der Überlegungen zur Implementierung des BTHG an darauf hingewiesen.

Zudem teilt er die Hinweise des LRH zu den gesetzlichen und vertraglichen Regelungsnotwendigkeiten, insbesondere an der Schnittstelle zwischen Eingliederungshilfe und Pflege.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** unterstützt das Ziel des BTHG, den Menschen mit Behinderung eine bessere Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Dass dies nicht ohne eine höhere Ausgabendynamik erfolgen könne, habe auch der Städteverband frühzeitig befürchtet und kommuniziert. Er teile die vom LRH aufgezeigten finanziellen Auswirkungen uneingeschränkt. Die Steuerungsinstrumente würden (bislang) nicht die erhoffte Wirkung zeigen. Auch wenn die kreisfreien Städte alle ihnen zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente einsetzen würden, könnten sie die Kostendynamik nicht stoppen.

## Rundfunk

### 29. Sparmaßnahmen des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig

Der NDR hat in den vergangenen Jahren verschiedene Sparmaßnahmen umgesetzt. In Konzeption, Durchführung und Darstellung besteht allerdings noch Verbesserungsbedarf. Der NDR sollte insbesondere seine Kosten transparent darstellen, langfristig planen und dauerhaft sparen. Ein stringentes Monitoring ist dabei zwingend erforderlich.

Zudem muss auch die Kostenverrechnung zwischen den ARD-Anstalten transparenter und nachvollziehbarer werden. Dies gilt insbesondere für Kooperationen und Gemeinschaftseinrichtungen.

Bei der Zuweisung des Finanzbedarfs muss das Anrechnungsverfahren für Eigenmittel geändert werden. Das bisherige Verfahren benachteiligt Rundfunkanstalten, die über geringe Eigenmittel verfügen.

#### 29.1 Prüfungsanlass

Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) hat in den vergangenen Jahren umfangreiche Sparanstrengungen unternommen. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Prüfungsleitung) haben dies zum Anlass genommen, gemeinsam die Einsparvorgaben des NDR zu prüfen.

#### 29.2 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland wird weit überwiegend durch den Rundfunkbeitrag finanziert. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) stellt den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD), Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) und Deutschlandradio) fest und gibt auf dieser Grundlage eine Empfehlung für die zukünftige Beitragshöhe ab. Die Rundfunkanstalten übermitteln der KEF im Vorwege Bedarfsanmeldungen, in denen sie die voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge planen. Abgestellt wird dabei jeweils auf eine Beitragsperiode von 4 Jahren, aktuell auf 2021 bis 2024.

Über die Annahme oder Ablehnung der Empfehlung der KEF entscheiden die Länder.

Bei der Feststellung des Finanzbedarfs werden die ARD-Anstalten durch die Prüfsystematik der KEF wie ein Konzern behandelt. Das heißt, der Finanzbedarf wird für die ARD insgesamt und nicht für jede Rundfunkanstalt separat festgestellt. Innerhalb der ARD werden daher verschiedene Verteilungsschlüssel angewendet, um den Ausgleich zwischen den ARD-Anstalten zu regeln, z. B. der Beitragsschlüssel, der Fernsehvertragsschlüssel sowie der interne Finanzausgleich.

Die ARD-Anstalten finanzieren sich überwiegend über den Rundfunkbeitrag. Die Aufteilung der Beitragseinnahmen auf die einzelnen Rundfunkanstalten regelt der Beitragsschlüssel. Grundlage hierfür ist die Abrechnung des zentralen Beitragsservice (ZBS), der für die Einziehung der Rundfunkbeiträge zuständig ist. Die Verteilung der Beiträge richtet sich nach der Anzahl der Beitragszahler im Gebiet der jeweiligen ARD-Anstalt. Nach dem Beitragsschlüssel erhielt der NDR 2020 17,41 % aller Rundfunkbeiträge der ARD-Anstalten. Für 2020 ergaben sich Gesamteinnahmen von 1,1 Mrd. €, darunter 991 Mio. € aus Rundfunkbeiträgen.<sup>1</sup>

Den Anteil der Zulieferungsverpflichtung zum Gemeinschaftsprogramm regelt der Fernsehvertragsschlüssel. Er wird in regelmäßigen Abständen auf ARD-Ebene neu verhandelt, lag aber in den Jahren 2019 und 2020 für den NDR höher als der Beitragsschlüssel. Bei Berechnung der Zulieferungsverpflichtung nach dem Beitragsschlüssel wären die Kosten für den NDR um 13 Mio. € geringer gewesen. Der NDR sollte sich bei den ARD-Verhandlungen dafür einsetzen, dass derartige negative Effekte künftig verhindert werden. Die Beitragseinnahmen sollten den Zulieferungen entsprechen.

Bei den kleineren ARD-Anstalten Saarländischer Rundfunk und Radio Bremen reicht das Beitragsaufkommen aufgrund der geringen Anzahl an Beitragszahlern nicht aus, um den Sendebetrieb zu finanzieren. Sie erhalten daher einen Finanzausgleich von den anderen ARD-Anstalten. Der entsprechende Umlageschlüssel wird in den Finanzausgleichsverhandlungen der ARD durch Intendantenbeschluss festgelegt. Für den NDR beträgt er derzeit 19,19 % der Finanzausgleichsmasse. 2020 betragen die Finanzausgleichszahlungen 90 Mio. €, von denen der NDR 17 Mio. € getragen hat.

Ergänzend dazu werden der Saarländische Rundfunk und Radio Bremen durch Sach- und Dienstleistungen im Rahmen des Leistungs- und Gegen-

---

<sup>1</sup> Bericht an die Landesparlamente der NDR Staatsvertragsländer über die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Norddeutschen Rundfunks 2022; Umdruck 20/32.

leistungsaustausches unterstützt. Diese Leistungen werden für Radio Bremen durch den NDR und den Westdeutschen Rundfunk erbracht. Der Anteil des NDR betrug 2020 1,42 Mio. €.

Wenn Rundfunkanstalten kooperieren oder Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) betreiben, werden die Kosten nicht konsequent nach den vorgenannten Verteilungsschlüsseln aufgeteilt. Ein allgemeingültiger Verteilungsschlüssel für Kooperationen und GSEA ist nicht vorhanden. Stattdessen ist die Kostenverteilung in vielen Fällen das Ergebnis ARD-interner Verhandlungen zwischen den einzelnen Rundfunkanstalten. Hierbei werden allerdings auch weitere Faktoren wie z. B. ein hohes Interesse einer Rundfunkanstalt an der Durchführung einer bestimmten Kooperation berücksichtigt. Im Ergebnis ist die Kostenverrechnung weder durchgängig nachvollziehbar noch transparent. Im Rahmen von Kooperationen wird für die Kostenverrechnung zudem nicht immer der aktuelle finanzielle Wert der von einer Rundfunkanstalt erbrachten Leistungen angesetzt.

Die Rechnungshöfe halten es für geboten, das Verfahren der Kostenverrechnung bei Kooperationen und dem Betrieb von GSEA transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten.

Der **NDR** hat zugesagt, sich auf ARD-Ebene für eine Verbesserung einzusetzen.

Die **NDR-Staatsvertragsländer** haben mitgeteilt, dass sie die Feststellungen der Rechnungshöfe teilen. Sie haben darauf hingewiesen, dass diesen durch die Änderungen im 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag Rechnung getragen werde. Zudem befasse sich auch eine Arbeitsgruppe im Auftrag der Rundfunkkommission mit weiteren Reformvorschlägen für die Zusammenarbeit von Rundfunkanstalten.

### 29.3 Berücksichtigung von Eigenmitteln

Bei der Berechnung des Finanzbedarfs berücksichtigt die KEF auch die Eigenmittel der Rundfunkanstalten. Anrechenbare Eigenmittel sind lt. KEF Bestände an kurzfristig verfügbaren Mitteln zum Ende einer vierjährigen Planungsperiode, die zur Deckung des anerkannten Finanzbedarfs für die Folgeperiode herangezogen werden. Für den 22. KEF-Bericht<sup>1</sup> wurden der ARD Eigenmittel von 999 Mio. € angerechnet. Die Eigenmittel mindern den festzustellenden Finanzbedarf. Da die KEF die ARD insgesamt wie einen Konzern behandelt, werden die Eigenmittel aller ARD-Anstalten in ihrer

---

<sup>1</sup> Beitragsperiode 2021 bis 2024.

Gesamtheit festgestellt und berücksichtigt. Die verfügbaren Eigenmittel sind jedoch sehr ungleich auf die ARD-Anstalten verteilt. Der NDR verfügte 2019 über vergleichsweise geringe Eigenmittel von 90 Mio. €. <sup>1</sup> Wegen der Konzernbetrachtung wurden ihm aber durch die KEF fiktiv 171 Mio. € Eigenmittel zugerechnet. Im Ergebnis verschlechtert sich dadurch der für den NDR errechnete Teil am Beitragsaufkommen um 81 Mio. € für die Beitragsperiode. Im Vergleich dazu erhalten ARD-Anstalten mit vergleichsweise hohem Eigenmittelbestand einen höheren Beitragsanteil, da ihnen die höheren Eigenmittel durch die Konzernbetrachtungsweise nur zum Teil angerechnet werden. Insgesamt werden den ohnehin mit hohen Eigenmitteln ausgestatteten ARD-Anstalten durch diese Gesamtbetrachtung für die Beitragsperiode 255 Mio. € Beitragsmittel mehr zugewiesen als ARD-Anstalten mit geringen Eigenmitteln.

Diese Umverteilungseffekte sind seit ca. 10 Jahren unverändert. Der NDR hat dadurch seit dem 19. KEF Bericht <sup>2</sup> 2014 insgesamt 267 Mio. € weniger erhalten.

Aus Sicht der KEF sollten notwendige Korrekturen ARD-intern durchgeführt werden. <sup>3</sup> Nach Auffassung des NDR muss die Anrechnung der Eigenmittel zudem auf politischer Ebene geklärt werden.

Aus Sicht der Rechnungshöfe führt das derzeitige Anrechnungsverfahren der KEF zu einer teils unrealistischen Darstellung der wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen ARD-Anstalten.

Die Rechnungshöfe erwarten, dass der NDR darauf hinwirkt, dass die ARD-Anstalten selbst, wie von der KEF gefordert, die notwendigen Korrekturen intern durchführen.

Die Rechnungshöfe halten es außerdem für zweckmäßig, die Problematik der Behandlung von Eigenmitteln ergänzend staatsvertraglich zu regeln.

Der **NDR** hat zugesagt, sich hierfür einzusetzen.

Die **NDR-Staatsvertragsländer** haben mitgeteilt, dass sie die Position der Rechnungshöfe teilen. Es seien bereits Arbeitsgemeinschaften der Rundfunkreferentinnen und -referenten der Länder eingesetzt, die entsprechende Reformvorschläge erarbeiten sollen.

---

<sup>1</sup> 22. KEF Bericht Tz. 617: Stand Eigenmittel lt. Anmeldungen zum 30.04.2019.

<sup>2</sup> 19. KEF-Bericht von Februar 2014.

<sup>3</sup> 22. KEF Bericht Tz. 619.

## 29.4 Sparmaßnahmen des NDR

### 29.4.1 Sparpakete 2019 und 2020

Bereits 2019 und Anfang 2020 hat der NDR 2 Sparpakete aufgelegt, um Finanzierungslücken in der Beitragsperiode 2017 bis 2020 zu schließen. Die Maßnahmen waren aber weder transparent noch nachhaltig. Zum Beispiel waren Einsparungen im Rahmen des Haushaltsvollzugs zu erbringen, die jedoch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt waren, und es wurden Wiederbesetzungssperren verhängt, die zeitlich begrenzt zu Einsparungen führten.

Laut **NDR** ging es bei diesen Sparpaketen vorrangig darum, kurzfristig alle möglichen Maßnahmen zu identifizieren und umzusetzen, um einen Ausgleich noch in der laufenden Beitragsperiode zu erreichen. Tatsächlich konnte die Beitragsperiode dann u. a. aufgrund unerwartet hoher Beitragseinnahmen mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden.

### 29.4.2 300 Mio. €-Sparpaket ab 2020

Ergänzend zu den vorgenannten Sparpaketen hat sich der NDR 2020 zum Ziel gesetzt, bis zum Ende der Beitragsperiode 2021 bis 2024 insgesamt 300 Mio. € einzusparen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat er ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgelegt.

Um geeignete Maßnahmen zu identifizieren, wurden alle Direktionen aufgefordert, Vorschläge zu machen. Unter anderem wurden Sendungen, Formate und Veranstaltungen dahingehend überprüft, ob es Doppelstrukturen oder Mehrfachbefassungen in der Redaktionsarbeit gibt. Die letztlich getroffenen Maßnahmen wurden dann mittels eines Priorisierungsprozesses im Mai 2020 bestimmt. Die dabei verworfenen Maßnahmen wurden lt. NDR nicht weiter dokumentiert, da eine solche Dokumentation nicht in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehe.

Aus Sicht der Rechnungshöfe wäre eine Dokumentation nicht weiter verfolgter Maßnahmen zur Vermeidung von doppelten Befassungen durchaus sinnvoll. Es sollte stets erkennbar sein, welche Maßnahmen aus welchem Grund nicht umgesetzt wurden. Zudem könnten nicht weiter verfolgte Maßnahmen als Grundlage für künftige Sparüberlegungen herangezogen werden.

Der **NDR** wird dies zukünftig berücksichtigen.

Tatsächlich ausgewählt wurden z. B. folgende Maßnahmen:

- Streichung von Sendungen bzw. Formaten,
- Etatreduzierungen bei internen Veranstaltungen und
- Wegfall von Veranstaltungen wie z. B. dem Classic Open Air.

Zusätzlich wurden noch weitere Schritte unternommen, um Kosten zu senken bzw. Einnahmen zu generieren. Hierzu zählen z. B. Verkäufe von nicht mehr benötigtem Grundbesitz oder Konzepte zur Personaleinsparung.

Die Rechnungshöfe erkennen die Bemühungen des NDR an, seine finanzielle Situation zu verbessern. Die einzelnen Maßnahmen müssen jedoch differenzierter dargestellt werden. Die Aussage des NDR, er werde in der bis 2024 laufenden Beitragsperiode 300 Mio. € einsparen, ist missverständlich. Denn in dieser Summe sind auch Effekte aus Maßnahmen enthalten, die keine Einsparungen im engeren Sinn darstellen. Hierzu zählen z. B. Kostenverlagerungen in zukünftige Beitragsperioden oder die Hinzurechnung von zusätzlichen Einnahmen und Kostensenkungen, auf die der NDR nur wenig Einfluss hat. Tatsächlich kann es dem NDR mit den geplanten Maßnahmen zwar gelingen, seine finanzielle Situation zu verbessern. Echte Einsparungen von 300 Mio. € wird er aber nicht realisieren können.

Der **NDR** hat zugesagt, bei künftigen Programmen begrifflich stärker zu differenzieren, um dadurch Missverständnissen in den Gremien und in der Öffentlichkeit vorzubeugen.

Zur Überwachung der Maßnahmen hat der NDR ein Monitoring aufgelegt. Die Vorgaben für die Monitoring-Berichte waren allerdings nicht umfassend genug, um vergleichbare Angaben aller Direktionen zu erhalten. Hierdurch ist es nicht möglich, die Umsetzung zu überwachen und die finanziellen Effekte korrekt zu ermitteln. So kann auch keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Maßnahmen tatsächlich erfolgreich sind.

Der **NDR** hat zugesagt, bei künftigen Maßnahmen insgesamt auf mehr Klarheit, Eindeutigkeit und Einheitlichkeit zu achten.

Der NDR ist mit seinen Überlegungen zu Kostensenkungen auf dem richtigen Weg. Die Strukturen und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen zurzeit auf dem Prüfstand und sind Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Wenn es dem NDR nicht gelingt, seine Kosten transparent darzustellen, nachhaltig zu planen und dauerhaft zu sparen, besteht die Gefahr, dass zukünftig umso radikaler und kompromissloser einzusparen sein wird. Hier sollte der NDR durch eigene Initiative vorbeugen.

## 29.5 Kooperationen der Rundfunkanstalten

### 29.5.1 Allgemein

Die Rundfunkanstalten kooperieren bereits jetzt auf vielen Gebieten, z. B. bei gemeinsamen Programmen oder digitalen Projekten. Solche Kooperationen sollten weiter ausgebaut werden. Dabei ist auch der NDR gefordert. Die Kostenverrechnung bei Kooperationen muss dabei einheitlich, nachvollziehbar und transparent sein. Dies ist bisher nicht der Fall.<sup>1</sup>

### 29.5.2 Kooperation mit Radio Bremen

Der NDR erbringt - über den ARD-internen Finanzausgleich hinaus - im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung Leistungen für Radio Bremen. Der finanzielle Wert dieser Leistungen in Höhe von damals 1,42 Mio. € wurde seit mehr als 10 Jahren nicht überprüft. Dies birgt die Gefahr, dass diese Leistungen bei Verhandlungen zum Finanzausgleich der ARD nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Rechnungshöfe sehen es als notwendig an, die jeweiligen Leistungen mit ihrem aktuellen Wert anzusetzen.

Der **NDR** hat hierzu mitgeteilt, dass die Kooperationsvereinbarung zwischen ihm und Radio Bremen aktualisiert werde, da sich die untereinander vereinbarten Leistungen in den vergangenen Jahren verändert hätten. Dabei gelte es vor allem, die aktuell erbrachten Leistungen finanziell zu bewerten. Danach könne eine neue Kooperationsvereinbarung unterzeichnet werden.

### 29.5.3 Kooperation mit Deutschlandradio

Der NDR kooperiert u. a. auch mit dem Deutschlandradio: Der NDR übernimmt seit 2016 die vergaberechtliche Beratung und Umsetzung der Vergabeverfahren für das Deutschlandradio ab einem Volumen von 125 T€. Weiterhin hat der NDR die Baubetreuung für das Funkhaus des Deutschlandradios in Köln übernommen. Dabei hat der NDR die Kosten nicht in voller Höhe an Deutschlandradio weitergegeben.

Die Rechnungshöfe fordern, dass der NDR auch bei dieser Kooperation den finanziellen Wert der erbrachten Leistungen ermittelt und regelmäßig anpasst.

Der **NDR** will zukünftig einen Inflationsausgleich berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Tz. 29.2

#### 29.5.4 Strukturprojekte

Alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten arbeiten seit 2016 gemeinsam an der Verbesserung ihrer Strukturen. Hierbei gibt es 20 Einzelprojekte, insbesondere in der Informationstechnik und der Produktion. Durch diese Strukturprojekte sollten von 2017 bis 2028 insgesamt 583,7 Mio. € eingespart werden.<sup>1</sup>

Inzwischen zeichnet sich lt. KEF-Bericht jedoch ab, dass die erwarteten Einsparungen aus den Strukturprojekten nicht in voller Höhe erbracht werden können.<sup>2</sup> Einige angedachte Vorgehensweisen hätten sich als ungeeignet erwiesen, da z. B. Standardisierungen nicht immer sinnvoll und regionale Unterschiede zu beachten seien. Da der NDR bei fast jedem Strukturprojekt anteilmäßig betroffen ist, wirken sich Mindereinsparungen massiv auf den NDR aus. Nach Angaben des NDR sollen mögliche Mindereinsparungen an anderer Stelle aufgefangen werden.

Die Rechnungshöfe verkennen nicht, dass der NDR intensiv bemüht ist, diese Mindereinsparungen an anderer Stelle zu kompensieren. Der NDR kann aber bereits die eigenen Sparpakete nicht in vollem Umfang umsetzen. Umso mehr ist es erforderlich, die Umsetzung der Strukturprojekte intensiv voranzutreiben. Jedoch haben die ARD-Anstalten bereits jetzt gegenüber der KEF angekündigt, dass sich einige Einspareffekte zeitlich nach hinten verschieben werden.<sup>3</sup>

Der NDR sollte sich dafür einsetzen, dass die Strukturprojekte konsequent vorangetrieben werden, um so bestmögliche Einsparungen für alle Rundfunkanstalten zu erreichen.

Kiel, 9. Mai 2023

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Silke Seemann

Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht

Erhard Wollny

---

<sup>1</sup> 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 599.

<sup>2</sup> 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600.

<sup>3</sup> 23. KEF-Bericht, S. 312, Tz. 600.