



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
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2020	19
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2021	19
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2021	27
Finanzministerium	
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
Staatskanzlei	
14. Bei der Einführung der elektronischen Akten ist die Ziellinie immer noch nicht erreicht	103
15. Frühpensionierungsverfahren - das Land muss handeln	112
Landtag	
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

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.¹ Daraufhin forderte der Landtag die Landesregierung auf, den Sanierungsstau systematisch zu erfassen und Maßnahmen zu dessen Abbau zu entwickeln.²

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

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 7.5.

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

den Investitionsbedarf und sollte die Grundlage für den prioritären Abbau des Sanierungsstaus bilden.¹ Seitdem veröffentlichte das Finanzministerium vier weitere Infrastrukturberichte, zuletzt im April 2022.²

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.³ 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. €⁴ schon Ende 2019 auf der Warteliste des Gesundheitsministeriums standen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/2558, S. 4 f.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/3791.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3791, S. 13 f.

⁴ 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.¹

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.²

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/2558, S. 5.

² 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.¹ Dies hat der LRH in der Vergangenheit kritisiert.² 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:

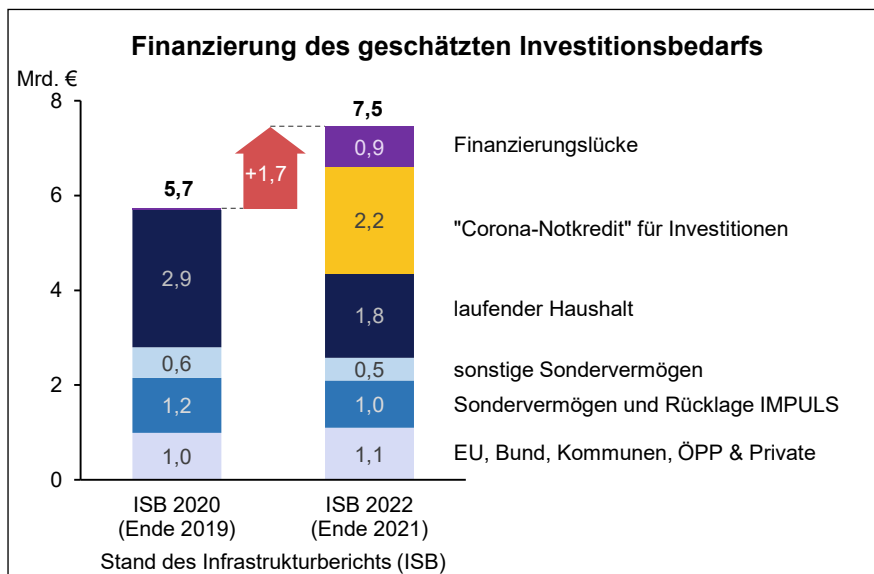


Abbildung 9: Finanzierung des geschätzten Investitionsbedarfs

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.³ 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:

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/2492.

² Vgl. Bemerkungen 2022 des LRH, Nr. 6.2.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 20/162, S. 2 ff.

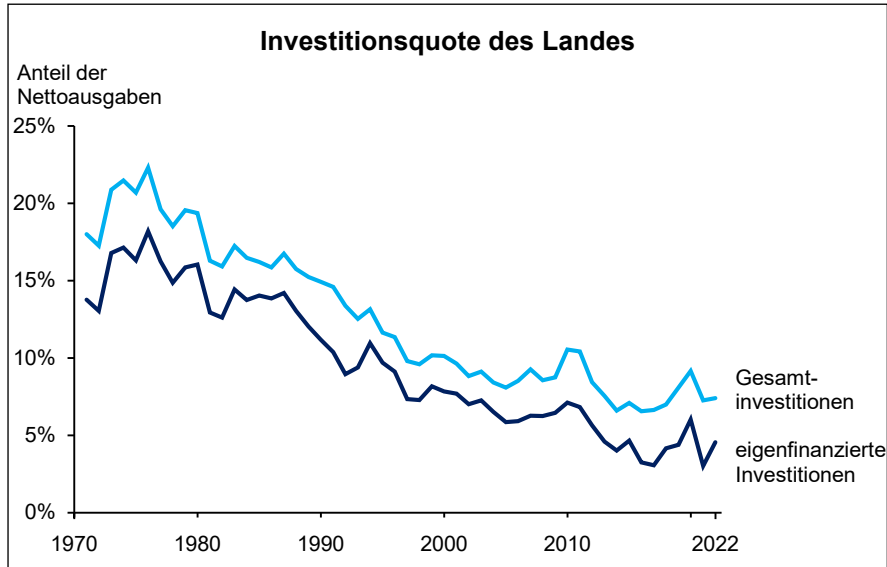


Abbildung 10: Investitionsquote des Landes

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.¹ Das Finanzministerium sollte so die Bedarfsmeldungen der Ressorts plausibilisieren und für die Zwecke der Finanzplanung verstetigen. Zudem sollte das Finanzministerium anhand der

¹ 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 Landtages¹ 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“² oder dem „Generalplan Küstenschutz“.³ 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.⁴ 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

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

² Vgl. Landtagsdrucksache 20/837.

³ Vgl. schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/K/kuestenschutz/Downloads/Generalplan.pdf, abgerufen am 04.05.2023.

⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 19/784, S. 5.

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

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.²

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

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/2558, S. 30.

² https://www.politische-bildung.sh/images/koav2017_-_2022.pdf, S. 8.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3791, S. 5.

Zudem erweitert das Finanzministerium den Infrastrukturbegriff um das abstrakte Anlagegut der Biodiversität.¹ 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.² 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.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3791, S. 90.

² 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 Haushaltsgesetz¹ 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.

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