

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

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,¹ der Landesverfassung² und der Geschäftsordnung des Landtages³ geregelt.

¹ 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).

² 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).

³ 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 SSW¹ 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.

¹ 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€
Grundbetrag je Fraktion			Grundbetrag je Fraktion		
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
Oppositionszuschlag	60	67,9	Oppositionszuschlag	100	102,5
Kopfbetrag			Kopfbetrag		
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 Berechnungsschlüssel¹ und der Zahl der Fraktionsmitglieder werden für jede Fraktion die ihnen zustehenden Fraktionsmittel festgelegt

¹ 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.¹ 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 % ²	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 Abgeordneten³.

¹ 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.

² Ausgehend von der für 2023 festgelegten Steigerungsrate.

³ 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	%
CDU						
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
SPD						
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
Bündnis 90/Die GRÜNEN						
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
FDP						
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
SSW						
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
Zusammenschluss der Abgeordneten der AfD, fraktionslose Abgeordnete						
19. WP 2022**	5				350,7	
20. WP	0				0	
Veränderung	-5				-350,7	
Landtag gesamt						
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.

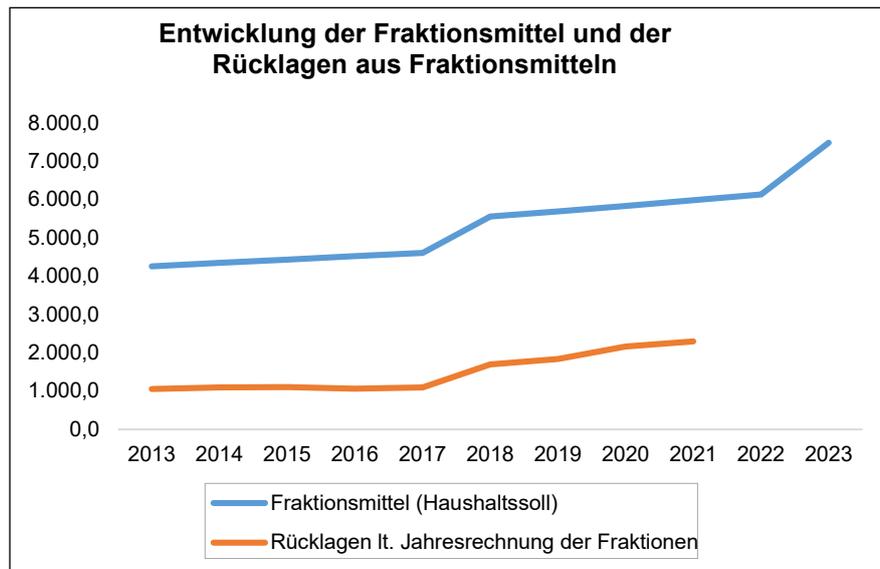


Abbildung 15: Entwicklung der Fraktionsmittel und Rücklagen aus Fraktionsmitteln
Quelle: LRH

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€	%
CDU	146	629	483	331
SPD	408	769	361	88
Bündnis 90/Die GRÜNEN	270	447	177	66
FDP	131	258	127	97
SSW	142	193	51	36
Gesamt	1.097	2.296	1.199	109

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.¹

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,² 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.“³

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.

¹ 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

² Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 8.1, Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 8.2 und Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 12.2.

³ 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 LHO¹ 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 Empfehlung², 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

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

² 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.