

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

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

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 2017	18
5.	Abschluss der Haushaltsrechnung 2018	18
6.	Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2018	21

Finanzministerium

7.	Kredit- und Zinsmanagement des Landes	39
8.	KoPers: Noch immer eine Zwischenbilanz	62
9.	Bewertungsstellen der Finanzämter: Für die Grundsteuerreform nicht gerüstet	69
10.	Vom Sanierungssteckbrief zum Digitalen Immobilien-Management	78

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

11.	Vertretungsfonds - Unterrichtsversorgung darf nicht zulasten der Qualität gehen	83
12.	Private berufsbildende Schulen in wirtschaftlich schwieriger Lage	91
13.	Dual-Career-Förderung - Wo sind die Grenzen?	95
14.	Hochschulen des Landes: Immer noch unterfinanziert?	102
15.	Schnell reagiert: Landesmuseen ordnen ihre Bauunterhaltung neu	117
16.	Landesregierung hätte Vorsorge treffen müssen - Kosten für Einrichtung und Erstausrüstung der UKSH-Neubauten kamen nicht unerwartet	125

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17.	Abrechnung von IT-Leistungen - nur wenige Fortschritte in den letzten 5 Jahren	133
18.	Einnahmen aus dem Hamburger Baggertgut gehören in den Landeshaushalt	144

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

- | | | |
|-----|--|-----|
| 19. | Leader-Förderung: Zu hohe Verwaltungskosten und Mitnahmeeffekte beeinträchtigen Wirkung auf die ländlichen Räume | 152 |
| 20. | Mehr Verkehrssicherheit durch mehr Geschwindigkeitsüberwachung | 161 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|--|-----|
| 21. | Abwicklung des Landesprogramms Wirtschaft: Potenzial für Kostensenkungen nicht genutzt | 170 |
| 22. | Förderkonzept für Kompetenzzentren hat Praxistest nicht bestanden | 179 |
| 23. | Ortsumgehung Rödemis in Husum: Innovativ, aber viel zu teuer | 189 |

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

- | | | |
|-----|---|-----|
| 24. | IT-Einsatz im Sozialministerium verbesserungsbedürftig | 196 |
| 25. | Einführung der KiTa-Datenbank mangelhaft | 204 |
| 26. | Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein:
Überdurchschnittlich viele Fälle pro Einwohner im Bundesvergleich | 210 |
| 27. | Eingliederungshilfe - Das Vertragsmanagement muss verbessert werden | 219 |

Rundfunkangelegenheiten

- | | | |
|-----|---|-----|
| 28. | Norddeutscher Rundfunk: Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH ist verbesserungsbedürftig | 229 |
|-----|---|-----|

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Strukturelle Finanzierungssalden seit 2010	15
Abbildung 2:	Entwicklung der Einnahmereste	23
Abbildung 3:	Entwicklung der Ausgabereste	24
Abbildung 4:	Fälligkeiten der Verpflichtungsermächtigungen 2018 u. deren Inanspruchnahme	26
Abbildung 5:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben	36
Abbildung 6:	Lebenserwartungen der Beamtinnen und Beamten 2018	38
Abbildung 7:	Verteilung des Schuldenstands auf die Laufzeiten	43
Abbildung 8:	Fälligkeitsstruktur des Schuldenstands	43
Abbildung 9:	Gesicherte Anschlussfinanzierungen	48
Abbildung 10:	Anteile der abgeschlossenen Derivate laut Finanzministerium	51
Abbildung 11:	Tatsächliche Anteile der abgeschlossenen Derivate	52
Abbildung 12:	Entwicklung des Zinsausgabenspektrums	53
Abbildung 13:	saldierte Haushaltsbe- und Entlastungen	59
Abbildung 14:	Grundmittel je Studierende/-n (mit Medizin)	104
Abbildung 15:	Grundmittel je Studierende/-n (ohne Medizin)	105
Abbildung 16:	Grundmittel je Studierende/-n an Universitäten (ohne Medizin)	106
Abbildung 17:	Grundmittel je Studierende/-n der "Exzellenzkandidaten" (ohne Medizin)	107
Abbildung 18:	Grundmittel je Studierende/-n an Fachhochschulen	110
Abbildung 19:	Übersichtskarte Ortsumgehung Rödemis	190
Abbildung 20:	Schadensbild im Säulen-Bereich (April 2015)	194
Abbildung 21:	Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe pro Einwohner	212
Abbildung 22:	Fallkosten in der Eingliederungshilfe - insgesamt -	214
Abbildung 23:	Falldichte in der Eingliederungshilfe - insgesamt -	215
Abbildung 24:	Falldichte im stationären Wohnen	216

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2018	19
Tabelle 2:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2018	20
Tabelle 3:	Art der Verwahrungen	28
Tabelle 4:	Aufteilung der Krediteinnahmen laut Haushaltsplan 2018	29
Tabelle 5:	Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	30
Tabelle 6:	Pro-Kopf-Verschuldung der Länder inklusive der Extrahaushalte	34
Tabelle 7:	Zinsausgaben und Zinsänderungsrisiken 2018	41
Tabelle 8:	Verteilung der Derivatgeschäfte 2018	44
Tabelle 9:	Struktur des Gesamtportfolios	45
Tabelle 10:	Zahlungen für Optionsprämien seit 2013	46
Tabelle 11:	Empfangene und geleistete Collateralzahlungen seit 2013	55
Tabelle 12:	Entwicklung des Wirtschaftlichkeitsvorteils	60
Tabelle 13:	Personalmehrbedarf für die Jahre 2019 - 2024	75
Tabelle 14:	Rücklagen aus dem Hochschulpakt 2017	112
Tabelle 15:	Einrichtung und Erstausrüstung für alle Übergabeeinheiten	128
Tabelle 16:	Messeinsätze Moving-Kraftfahrzeuge 2015 bis 2018	163
Tabelle 17:	Auslastungsgrad Geschwindigkeitsüberwachung mit Großgeräten 2015 bis 2018	164
Tabelle 18:	Einnahmen aus Verwarn- und Bußgeldern für Geschwindigkeitsüberwachung mit Großgeräten	165
Tabelle 19:	Auslastungsgrad Geschwindigkeitsüberwachung mit Videokraftfahrzeugen 2017 und 2018	166
Tabelle 20:	Einnahmen aus Verwarn- und Bußgeldern für Geschwindigkeitsüberwachung mittels Messanhänger	169
Tabelle 21:	2019 geförderte Kompetenzzentren	180

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKL	Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
AIT	Amt für Informationstechnik
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
BAGüS	Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
BewG	Bewertungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BTHG	Bundesteilhabegesetz
CAFM	Computer Aided Facility Management
con_sens	Consulting für Steuerung und soziale Hilfe GmbH
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DIM	Digitales Immobilien-Management
d. h.	das heißt
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DSK	Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder
DZHW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
EEK.SH	Kompetenzzentrum Erneuerbare Energien und Klimaschutz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
€	Euro
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
f., ff.	folgende, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Finfo	hsh finanzfonds AöR
FH Kiel	Fachhochschule Kiel
FH Westküste	Fachhochschule Westküste
FIT-Richtlinie	Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von anwendungsorientierter Forschung, Innovationen, zukunftsfähigen Technologien und des Technologie- und Wissenstransfers
FU Berlin	Freie Universität Berlin
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMA	Gesellschaft für Marine Aquakultur mbH
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GMSHG	Gesetz zur Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GottStiftErG SH	Gesetz über die Errichtung der Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HBBau SH	Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz

HGr.	Hauptgruppe
HS Flensburg	Hochschule Flensburg
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
HSP	Hochschulpakt
HU Berlin	Humboldt-Universität zu Berlin
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
InSiMa SH	Integriertes Informationssicherheitsmanagement des Landes Schleswig-Holstein
IP	Immobilienpartner UKSH GmbH
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik
ISMS	Informationssicherheitsmanagementsystem
ISO/IEC 27001	Internationale Norm zum Schutz von Daten und Informationen durch Implementierung eines ISMS
IT	Informationstechnik
IT-PLR	IT-Planungsrat
IT-Sicherheitsleitlinie 2010	IT-Sicherheitsleitlinie für die IT-Basisinfrastruktur der Schleswig-Holsteinischen Landesverwaltung
KiTa-DB	KiTa-Datenbank
KiTa-Portal	Benutzeroberfläche für den Zugriff auf die in der KiTa-DB vorgehaltenen Daten
KiTaDBVO	Landesverordnung über die Errichtung einer landesweiten Kita-Datenbank
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
KOSOZ AöR	Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise Anstalt öffentlichen Rechts
KPG	Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe
Kulturministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr

Leibniz-Gemeinschaft	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.
LHO	Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein
LPA	Landespolizeiamt
LPW	Landesprogramm Wirtschaft
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LV	Landesverfassung
Mio.	Millionen
Mio. €	Millionen Euro
Mrd.	Milliarde(n)
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development)
ÖPP Verfahren	Vertrag über die Planung, den Neubau, die Sanierung, Finanzierung und den Betrieb von Immobilien des UKSH
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OU Rödemis	Ortsumgehung Rödemis
PABR PD FL	Polizeiautobahn- und Bezirksrevier der Polizeidirektion Flensburg
PBR PD KI	Polizeibezirksrevier der Polizeidirektion Kiel
PERLE	Personalverwaltung - Lehrkräfte
PERZ PRO	Portfolioverfahren zur Ergebnis-Risiko-Steuerung der Zinsausgaben des Landes Schleswig-Holstein - Portfolio-Risiko-Optimierung
PRINCE2®	Projektmanagementmethode
PVB	Polizeivollzugsbeamte
PVÜD PD NMS	Polizeiverkehrsüberwachungsdienst der Polizeidirektion Neumünster
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SLA	Service Level Agreement

Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
Stiftung	Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
TH Lübeck	Technische Hochschule Lübeck
TV-L	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
U	Universität
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
Universität Flensburg	Europa-Universität Flensburg
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WS	Wintersemester
WT.SH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZPW	Zukunftsprogramm Wirtschaft
Zukunftsvertrag	Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken
1. Teilhabestärkungsgesetz	Erstes Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch
+1.FMD	+1.Full-Managed-Desktop
+1.Sicherheitsrichtlinie	+1.Sicherheitsrichtlinie +1.Infrastruktur Arbeitsplatz

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** 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 2020 wie folgt besetzt:

Präsidentin	Dr. Gaby Schäfer
Vizepräsident	Bernt Wollesen
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 aufgenommen werden. Die Beiträge sind den zuständigen Stellen zuvor zur Stellungnahme zugeleitet worden. Falls Ergänzungen zu den Sachverhal-

ten 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 11.12.2019 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2017 erteilt.¹

¹ Plenarprotokoll 19/74 vom 11.12.2019, S. 5639, Landtagsdrucksache 19/1812.

3. Besondere Prüfungsfälle

3.1 Stellungnahmen des LRH zum Bericht der Landesregierung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

Bis Ende 2019 musste Schleswig-Holstein sein strukturelles Finanzierungsdefizit abbauen. Dabei waren jährliche Obergrenzen einzuhalten.

Die Landesregierung hatte dem Landtag in der Übergangsphase bis Ende 2019 eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Defizitabbau vorzulegen. Der LRH hatte hierzu eine Stellungnahme abzugeben.

Schleswig-Holstein hat die Vorgaben der Landesverfassung in jedem Jahr eingehalten:

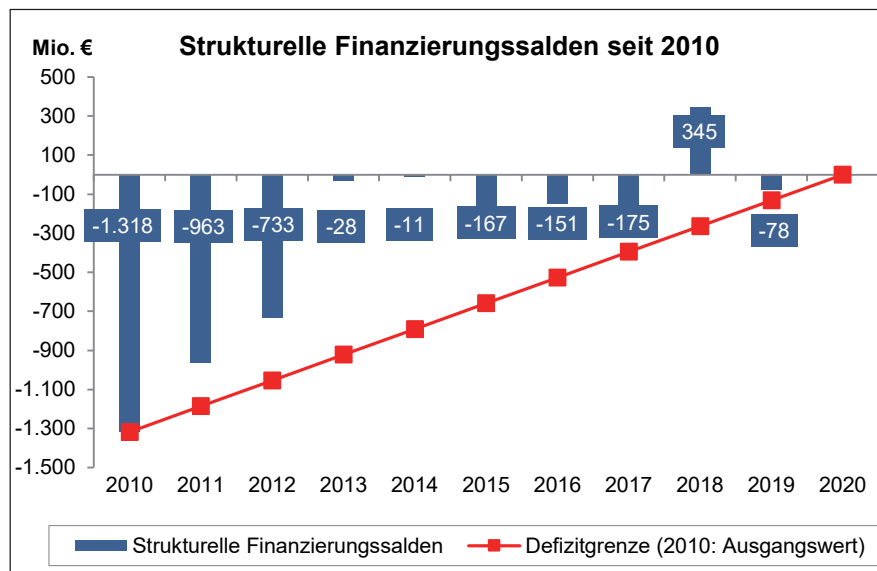


Abbildung 1: Strukturelle Finanzierungssalden seit 2010

Quelle: Landeshaushaltsrechnung.

Der LRH hat letztmalig in seinen Bemerkungen 2019 zum Bericht der Landesregierung ausführlich Stellung genommen.¹ Dabei hat er deutlich gemacht, dass Schleswig-Holstein sein strukturelles Defizit bereits 2016 faktisch abgebaut hatte. Die tatsächlich ausgewiesenen Defizite entstanden allein dadurch, dass das Finanzministerium ab 2015 beträchtliche Mittel aus vorläufigen Haushaltsüberschüssen verschiedenen Sondervermögen zugeführt hat. Ohne diese Zuführungen von insgesamt 1.337 Mio. € hätten die Haushalte 2016, 2017 und 2019 strukturelle Überschüsse von 29, 325 bzw. 479 Mio. € erzielt.

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 8.

Das **Finanzministerium** stimmt diesen Feststellungen ausdrücklich zu.

Der LRH hat zudem darauf hingewiesen, dass der Defizitabbau überwiegend auf hohe Einnahmen sowie niedrige Zinsausgaben und nicht auf Ausgabenkürzungen zurückzuführen ist.

3.2 **Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag**

Der LRH kommt mit diesem Beitrag seiner Berichtspflicht nach § 14a Satz 3 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) nach. Danach wird das Ergebnis der Prüfung einer Landesrundfunkanstalt, des ZDF oder des Deutschlandradios einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch einen Rechnungshof in Form eines abschließenden Berichts mitgeteilt und veröffentlicht.

3.2.1 **Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln beim NDR**

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern hat die Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln beim Norddeutschen Rundfunk (NDR) geprüft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern in seinem Jahresbericht 2019. Dieser ist im Internet abrufbar.¹

3.2.2 **ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice**

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Haushaltsjahre 2014 bis 2016 des ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice geprüft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem abschließenden Bericht nach § 14a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar.²

3.2.3 **Zentrale Dispositionsstelle ARD/ZDF**

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Haushaltsjahre 2015 bis 2017 der Zentralen Dispositionsstelle ARD/ZDF geprüft.

¹ https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/LFB_2019.pdf.

² https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Unterrichtung/LRH_NRW_Abschl_Bericht_P46_S3_WDR-Gesetz_ARD_ZDF_Deutschlandradio_Beitragsservice.pdf.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem abschließenden Bericht nach § 14a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar.¹

3.2.4 **Prüfung der Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens**

Der Landesrechnungshof Brandenburg hat die Wirtschaftsführung eines Rundfunkbeteiligungsunternehmens in der Rechtsform einer GmbH geprüft. Betrachtet wurden im Wesentlichen die Geschäftsjahre 2015 und 2016.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Brandenburg in seinem abschließenden Bericht nach § 14a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar.²

¹ https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Unterrichtung/LRH_NRW_Abschliessender_Bericht_ZDS_P46S3_WDR-Gesetz.pdf.

² http://www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/Abschließender_Bericht_Prüfung_Rundfunkbeteiligungsunternehmen.pdf.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2017

Der Landtag hat die Landesregierung am 11.12.2019 gemäß Art. 63 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2017 entlastet.¹

5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2018

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2018 am 25.11.2019 vorgelegt.²

Grundlagen für die Haushaltsführung waren

- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018) vom 21.02.2018,³
- das Haushaltsbegleitgesetz 2018 vom 21.02.2018,⁴
- das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2018 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018) vom 21.03.2018,⁵
- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018) - Berichtigung - vom 27.03.2018,⁶
- das Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2018 vom 02.05.2018,⁷
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 01.03.2018 und
- der Haushaltsführungserlass des zentralen IT-Managements Schleswig-Holstein vom 04.04.2018.

5.1 Entwicklung des Haushaltssolls

Der Haushaltsplan inkl. der Nachträge weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

17.851.453.900 €

¹ Plenarprotokoll 19/74, S. 5688, Landtagsdrucksache 19/1816, Nr. 1.

² Landtagsdrucksache 19/1845.

³ GVOBl. Schl.-H. 2018, S. 30 ff.

⁴ GVOBl. Schl.-H. 2018, S. 58 ff.

⁵ GVOBl. Schl.-H. 2018, S. 70.

⁶ GVOBl. Schl.-H. 2018, S. 129 f.

⁷ GVOBl. Schl.-H. 2018, S. 259 ff.

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 1.554.250.000 € aus.

Nach Vollzug des Haushalts beträgt das Haushaltssoll in Einnahmen und Ausgaben

17.862.067.600 €.

Das Haushaltssoll der VE steigt im Vollzug auf 1.555.851.000 €.

Entwicklung des Haushaltssolls 2018

Rechtliche Grundlage	Einnahmen €	Ausgaben €	VE €
Haushaltsplan 2018 nach 2. Nachtrag vom 02.05.2018 ¹	17.851.453.900	17.851.453.900	1.554.250.000
Einwilligungen des Finanz- ministeriums in zusätzliche Einnahmen, Ausgaben und VE, die als Solländerung gelten: § 6 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2018 (HG 2018) (zusätzliche Mittel Dritter)	+10.013.700	+10.013.700	+1.601.000
§ 8 Abs. 12 HG 2018 (Generalermächtigung Asyl)	+600.000	+600.000	
Summe Haushaltssoll	17.862.067.600	17.862.067.600	1.555.851.000

Tabelle 1: Entwicklung des Haushaltssolls 2018

5.2 Kassenmäßiger Abschluss

Der **kassenmäßige Abschluss** (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste) nach § 82 Landeshaushaltsordnung² (LHO) ist ausgeglichen.

Ist-Einnahmen und -Ausgaben betragen

17.411.111.003,44 €.

Sie unterschreiten das Haushaltssoll um 451 Mio. € (-2,5 %). Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind im Vergleich zum Vorjahr um 2.086 Mio. € (+13,6 %) gestiegen.

¹ GVOBl. Schl.-H. 2018, S. 259 ff.

² Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58.

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen¹ von 12.531,1 Mio. € und Nettoausgaben² von 14.451,5 Mio. € ergibt sich ein Finanzierungssaldo von -1.920,4 Mio. €. Geplant war ein Finanzierungssaldo von -2.790,8 Mio. €. Dieser hat sich im Haushaltsvollzug um 870,4 Mio. € reduziert. Den Rücklagen wurden im Saldo 4,6 Mio. € entnommen. Die Schulden am Kreditmarkt erhöhten sich um 1.915,8 Mio. €.

5.3 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Im Haushaltsabschluss ist nach § 83 Nr. 2 d LHO das rechnungsmäßige Jahresergebnis nachzuweisen. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis, aus den Salden der aus dem Haushaltsjahr 2017 übertragenen sowie der in das Haushaltsjahr 2019 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste. Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt -30,9 Mio. €.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Herleitung dieses Ergebnisses:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2018

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus 2017 übertragenen Haushaltsreste sowie der nach 2019 zu übertragenden Haushaltsreste	
aus dem Haushaltsjahr 2017 übertragene ³	
Einnahmereste	8.810.469,66 €
- Ausgabereste	232.096.280,59 €
Saldo der aus 2017 übertragenen Haushaltsreste	- 223.285.810,93 €
in das Haushaltsjahr 2019 zu übertragende	
Einnahmereste	12.469.976,42 €
- Ausgabereste	266.628.825,96 €
Saldo der in das Haushaltsjahr 2019 zu übertragenden Haushaltsreste	- 254.158.849,54 €
Unterschied aus den Salden der Haushaltsreste	- 30.873.038,61 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	- 30.873.038,61 €

Tabelle 2: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2018

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 e LHO schließt mit -254,2 Mio. € ab und entspricht dem Unterschied der nach 2019 übertragenen Reste.

¹ Ist-Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen aus Vorjahren.

² Ist-Ausgaben abzüglich Tilgungsausgaben, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcken, Ausgaben zur Deckung von kassenmäßigen Fehlbeträgen aus Vorjahren.

³ Unter Berücksichtigung der in 2018 in Abgang gestellten Beträge.

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2018

Fehlerhafte Buchungen beim Jahreswechsel und bei der Kreditaufnahme erforderten im Mai 2019 Korrekturen im Rechnungswesen. Hierfür mussten die bereits geschlossenen Bücher erneut geöffnet werden.

Nicht benötigte Liquidität legte das Finanzministerium bei Kreditinstituten an. Hierbei hat es mehrfach eine Milliarde Euro bei einer einzigen Geschäftsbank angelegt. Solch hohe Geldanlagen sind nicht risikolos. Das Finanzministerium sollte künftig Höchstgrenzen je Kreditinstitut festlegen.

Mit 10.686 € Landesschulden je Einwohner weist Schleswig-Holstein den zweithöchsten Wert unter den Flächenländern aus. Der vergleichsweise hohe Anstieg in 2018 ist dem Verkauf der HSH Nordbank geschuldet.

6.1 Unterlagen zur Haushaltsrechnung fristgerecht vorgelegt

Nach Art. 63 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung (LV) hat die Landesregierung dem Landtag die Haushaltsrechnung vorzulegen. Der LRH berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 10.05.2019 vorzulegen. Alle Unterlagen lagen fristgerecht vor.

6.2 Fehlerhafte Buchungen erforderten erneutes Öffnen der Bücher

Nach § 71 Landeshaushaltsordnung (LHO) ist über Zahlungen in zeitlicher Folge Buch zu führen. Diese Bücher sind nach § 76 LHO jährlich abzuschließen. Nach dem Abschluss der Bücher dürfen Einnahmen oder Ausgaben nicht mehr gebucht werden.¹ Bevor die Bücher geschlossen werden, erfolgen jahresübergreifende (Korrektur-) Buchungen.² Aus den abgeschlossenen Büchern wird die Rechnungslegung und letztlich die Haushaltsrechnung erstellt.

¹ Vgl. § 76 Abs. 2 LHO.

² Vgl. § 72 LHO und Jahresabschlusserlass des Finanzministeriums vom 07.11.2018 (nicht veröffentlicht).

Das Finanzministerium hat die Bücher für das Haushaltsjahr 2018 am 30.01.2019 geschlossen.

Im April 2019 stellte der LRH fest, dass der Bestand des Sondervermögens „Ausgleichsabgabe“ beim Jahreswechsel 2018/2019 nicht korrekt in das Haushaltsjahr 2019 übertragen wurde. Dies lag an einem fehlerhaft eingerichteten Haushaltstitel. Ohne eine Korrektur hätte es einen unge-rechtfertigten höheren Anfangsbestand des Sondervermögens in 2019 in Höhe von 1,58 Mio. €¹ gegeben.

Zur gleichen Zeit stellten das Finanzministerium als auch der LRH fest, dass der Haushaltsausgleich 2018 von 261,6 Mio. € falsch gebucht wurde: Statt des Haushaltstitels der Nettokreditaufnahme wurde der Haushaltstitel für die Anschlussfinanzierung gewählt. Ohne Korrektur wäre dadurch die Nettokreditaufnahme um 261,6 Mio. zu niedrig und die Anschlussfinanzierung um 261,6 Mio. € zu hoch gewesen. Um diesen Fehler zu beheben und falsche Statistiken und Auswertungen zu vermeiden, war eine Korrektur erforderlich.

Hierzu war es notwendig, die Bücher des Haushaltsjahres 2018 wieder zu öffnen. Dies geschah vom 08.05. bis 10.05.2019. Das Finanzministerium hat im Einvernehmen² mit dem LRH die Korrekturbuchungen durchgeführt. Diese wurden anschließend vom LRH geprüft. Es gab keine Beanstandungen.

6.3 **Haushaltsreste – Schuldenbremse führt zu geringeren Einnahmeresten**

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 2020) verfügbar.

Die obersten Landesbehörden dürfen die Reste selbst bilden. Das Finanzministerium muss gemäß § 45 Abs. 3 LHO einwilligen, wenn die

¹ 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.

² Nr. 5 der Anlage 5 zu Nr. 4.6.3 der Verwaltungsvorschriften Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO.

Haushaltsreste in Anspruch genommen werden sollen. Es gibt diese gegen Deckung zu Lasten der Haushaltsansätze oder durch Bildung neuer Ausgabereise im laufenden Haushaltsjahr frei.

6.3.1 Niedrigere Einnahmereste

Es wurden Einnahmereste für Erstattungen des Bundes in Höhe von 12,5 Mio. € gebildet. Im Vergleich zu den Vorjahren wurde kein Rest für nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen gebildet.

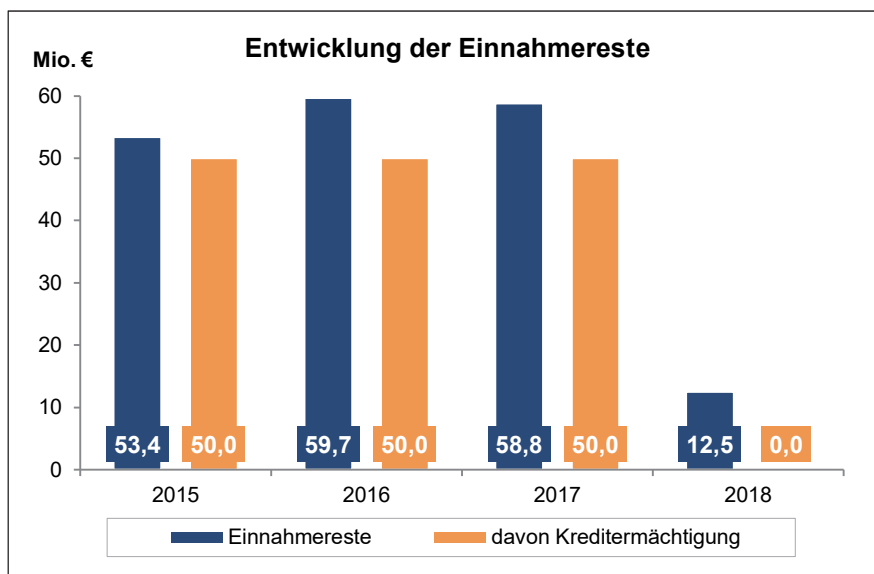


Abbildung 2: Entwicklung der Einnahmereste

Die Einnahmereste aus übertragenen Kreditermächtigungen wurden in der Vergangenheit regelmäßig gebildet. Eine Inanspruchnahme ist aber seit 2011 nicht mehr erfolgt. Da übertragene Kreditermächtigungen ab 2020 wegen der Schuldenbremse in der Regel nicht in Anspruch genommen werden dürfen, wurde auf die Bildung solcher Einnahmereste verzichtet.

6.3.2 Entwicklung der Ausgaberrreste

Die Ausgaberrreste steigen seit Jahren deutlich:

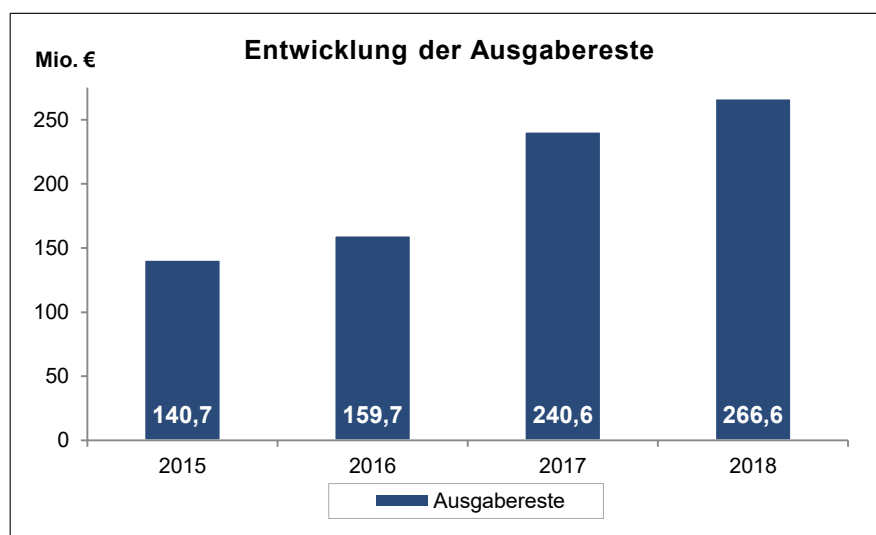


Abbildung 3: Entwicklung der Ausgaberrreste

Die größten Steigerungen finden sich in den Epl. 06 und 07. Übertragen wurden u. a. Mittel an öffentliche Unternehmen für den Schienenpersonennahverkehr, Mittel an öffentliche Unternehmen für ÖPNV-Maßnahmen aus Bundesmitteln, Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen sowie Mittel für den Hochschulpakt 2020.

Ausgaberrreste können zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung beitragen. In Schleswig-Holstein sind Ausgaberrreste bereits seit vielen Jahren aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren. Dieses Verfahren hat sich bewährt.

6.4 Ungenehmigte Überschreitungen: mehr Fälle ohne Einwilligung

Über das Haushaltssoll hinaus kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben der Ressorts einwilligen, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht).¹

2018 gab es 13 Überschreitungen in Höhe von insgesamt 4,5 Mio. €. Im Vorjahr waren es 20 Überschreitungen mit einem Gesamtvolumen von 30,6 Mio. €.

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

6.4.1 **Überschreitungen mit Einwilligung**

Die Haushaltsansätze wurden bei 3 Haushaltstiteln mit Einwilligung des Finanzministeriums um 2,6 Mio. € überschritten bzw. außerplanmäßig zur Verfügung gestellt (Vorjahr: 30,3 Mio. €). Hierbei handelte es sich um 2 überplanmäßige Ausgaben und eine außerplanmäßige Ausgabe:

- Beihilfen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2,2 Mio. €),
- Zuschuss für den laufenden Betrieb der Stiftung Schloss Eutin (0,1 Mio. €),
- Kosten für die Einrichtung einer fondsverwaltenden Stelle nach dem Pflegeberufegesetz (0,3 Mio. €).

6.4.2 **Überschreitungen ohne Einwilligung**

Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabwendbaren Ausgaben und nur mit Einwilligung des Finanzministeriums zulässig. Deswegen hat der Landtag in seinen Voten zu den Bemerkungen 2017 des LRH die Dienststellen aufgefordert, die Haushaltsvermerke und Deckungsringe zu kontrollieren und ggf. anzupassen. Das Finanzministerium hat hierzu von der Landtagsverwaltung, der Staatskanzlei und den Ressorts Berichte angefordert. Die Antworten wurden dem Finanzausschuss vorgelegt.¹ Dieser erwartet, dass die betroffenen Ressorts die angekündigten Maßnahmen umsetzen.² Das Finanzministerium verweist auf das Votum des Landtages auch in seinen Haushaltsführungserlassen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (beide nicht veröffentlicht).

In 2018 beliefen sich die Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums auf 1,9 Mio. € bei 10 Haushaltstiteln (Vorjahr: 0,3 Mio. € bei 8 Haushaltstiteln). Ungenehmigte Überschreitungen gab es in den Geschäftsbereichen des Innenministeriums, des Finanzministeriums, bei den Hochbaumaßnahmen des Justizministeriums sowie in 7 Fällen im Geschäftsbereich des Umweltministeriums.

Das **Finanzministerium** verweist auf veranlasste Maßnahmen, um künftig Überschreitungen durch die Ressorts ohne seine Einwilligung zu vermeiden. So sei § 7 Abs. 3 Ziffer 2 Haushaltsgesetz 2020 angepasst worden, um eine entsprechende Deckungsfähigkeit zu gewährleisten. Zudem würden weitere Regelungen erwogen.

¹ Vgl. Umdruck 19/764.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074, S. 2.

6.5 Verpflichtungsermächtigungen: geringe Inanspruchnahme und rückläufige Veranschlagung

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.

Die Haushalte ab 2019 ff. sind mit Verpflichtungen von 762 Mio. € aus 2018 und den Vorjahren belegt.

Im Haushaltsplan 2018 waren VE von insgesamt 1.555,9 Mio. € für die Haushaltsjahre 2019 ff. veranschlagt. Nach der Buchführung 2018 wurden 364,4 Mio. € (23 %) in Anspruch genommen.

Die folgende Grafik stellt die Verteilung der VE 2018 und deren Inanspruchnahme dar.

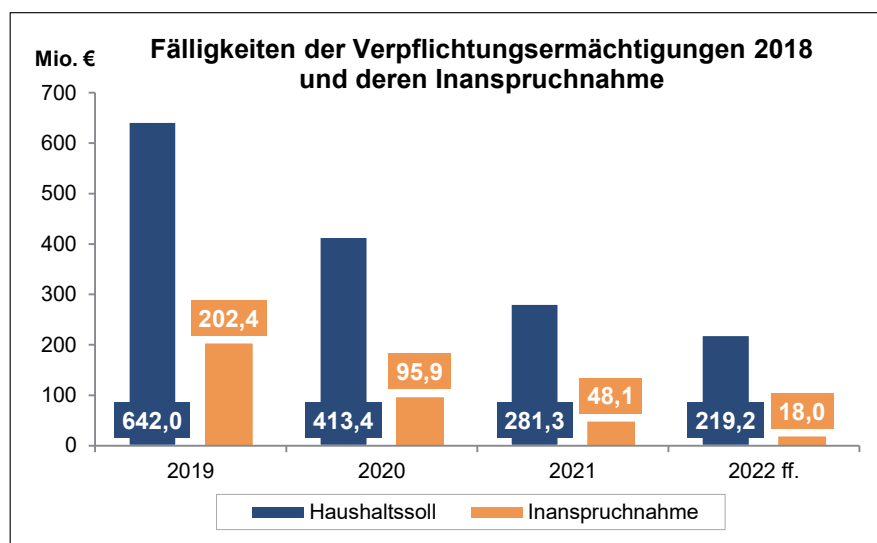


Abbildung 4: Fälligkeiten der Verpflichtungsermächtigungen 2018 u. deren Inanspruchnahme

Das Finanzministerium verlangt in den jährlichen Haushaltsrunderlassen von den Ressorts, VE auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Dies wurde auch vom Landtag gefordert: „*Die Landesregierung wird gebeten, Verpflichtungsermächtigungen unter Berücksichtigung der Notwendigkeiten, insbesondere im Bereich des Hochbaus, realistischer anzusetzen.*“¹

Belief sich das Volumen der VE in 2017 noch auf 1.826,4 Mio. €, so sind diese in 2018 mit 1.555,9 Mio. € und 2019 mit 1.422,1 Mio. € erheblich gesunken. Diese rückläufige Entwicklung zeigt sich auch in den veranschlagten VE im Haushaltsplan 2020 mit 1.264,7 Mio. €. Setzt sich dieser Abwärtstrend fort, ist die Landesregierung auf einem guten Weg.

6.6 Geringere Abschlags- und Vorauszahlungen

Am Jahresende sind nicht abgerechnete Abschlags- und Vorauszahlungen nachzuweisen. Die Dienststellen haben diesen Nachweis zu prüfen und seine Richtigkeit zu bescheinigen. Die Abrechnung einer Abschlags- und Vorauszahlung (Schlusszahlung) erfolgt im Buchführungssystem über eine gesonderte Belegart.

Der nachgewiesene Bestand der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen in 2018 betrug 241 Mio. € (Vorjahr: 321 Mio. €). Von dieser Summe entfielen 239 Mio. € auf Erstattungen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie der Integrations- und Aufnahmepauschale. Davon wurden nach Mitteilung des Innenministeriums 136 Mio. € in 2019 bearbeitet und abgerechnet. Der Höhe nach sind die Abschlags- und Vorauszahlungen damit unauffällig. Die verbleibenden Abschlags- und Vorauszahlungen werden nach Vorlage der Abrechnungsunterlagen abgerechnet.

6.7 Verwahrungen und Vorschüsse

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.² Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und für andere verwahrt werden. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt. Der dort ausgewiesene Bestand ist zum Teil über mehrere Jahre entstanden.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.

² § 60 Abs. 2 LHO.

Als Vorschuss darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn sie noch nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.¹

6.7.1 **Verwahrungen: Annahmeanordnungen von 6,1 Mio. € nicht rechtzeitig erteilt**

Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende Verwahrungen von 98,7 Mio. € (Vorjahr: 121 Mio. €) nachgewiesen:

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2018	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (davon u. a. aufzuklärende Verwahrungen mit 6,8 Mio. €, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen mit 82,4 Mio. €, Vermögensabschöpfung Staatsanwaltschaft mit 8,6 Mio. €)	114.894.240,56
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder für besonders gesicherte Räume)	72.429,13
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (davon u. a. Gemeindeanteile an der Abgeltungsteuer mit 22 Mio. €, Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern mit -39 Mio. €)	-22.656.968,36
Durchlaufende Gelder	284.231,39
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	6.092.430,93
Summe	98.686.363,65

Tabelle 3: Art der Verwahrungen

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung zu einem Kassenzeichen vorliegt. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrung gebucht. Zum Jahreswechsel waren dies 6,1 Mio. € (Vorjahr: 2,5 Mio. €). Im Vergleich zum Vorjahr ist das Volumen gestiegen. Die Dienststellen hatten die Annahmeanordnungen nicht rechtzeitig erteilt. Der LRH verweist hierzu auf das Votum des Landtages, Annahmeanordnungen umgehend zu buchen.²

6.7.2 **Vorschüsse: weiterhin unauffällig**

Über Vorschüsse führen die Dienststellen außerhalb des Haushalts Buch. Am Jahresende nicht zurückgezahlte Vorschüsse stellt das Finanzministerium daher nicht in der Haushaltsrechnung dar.

¹ § 60 Abs. 1 LHO.

² Vgl. Landtagsdrucksache 18/4702, S. 2.

Am Jahresende wurden Vorschüsse von 686.000 € ausgewiesen (Vorjahr: 116.000 €). Darin enthalten sind 23.000 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2019 den jeweiligen Buchungsstellen des Haushaltsjahres 2019 zugeordnet wurden. Das Vorzeigegeld der Kriminalpolizei beträgt 50.000 € und die Vorschüsse bei den Finanzämtern belaufen sich auf 613.000 €.

6.8 Kreditaufnahme, Schuldenstand und Liquidität

Grundsätzlich gilt, dass Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind (Art. 61 Abs. 1 LV).

Hiervon abweichend durfte das Land in der Übergangsphase bis 2019 neue Kredite aufnehmen. Hierbei waren jedoch Obergrenzen zu berücksichtigen, deren Höhe sich jährlich um ein Zehntel des Ausgangswerts verringerten. Der Ausgangswert entsprach dem strukturellen Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Art. 67 Abs. 1 LV).

Für 2018 betrug diese strukturelle Kreditobergrenze 263,5 Mio. €.

6.8.1 Höhe der Kreditermächtigung

Die Aufnahme von Krediten bedarf einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbareren Ermächtigung durch Gesetz (Art. 61 Abs. 4 LV).

Das Haushaltsgesetz 2018 ermächtigte das Finanzministerium, Kredite zur Deckung von Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag von 5.675,9 Mio. € (Haushaltsgesetz 2017: 3.049,1 Mio. €) aufzunehmen.

Die folgende Tabelle listet die im Kapitel 1116 des Haushaltsplans unterteilten Einnahmen aus Kreditaufnahmen auf:

Aufteilung der Krediteinnahmen lt. Haushaltsplan 2018 in Mio. €

Nettokreditaufnahme	2.789,8
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	2.872,3
Nettokreditaufnahme (konjunkturell)	-
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der Liegenschaftsverwaltung AöR	13,8
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen aus Umschuldungen und Marktpflege	-
Bruttokreditaufnahme	5.675,9

Tabelle 4: Aufteilung der Krediteinnahmen laut Haushaltsplan 2018

Mit dem ursprünglich verabschiedeten Haushalt plante die Landesregierung noch eine Tilgung von 160,2 Mio. €. Die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme ist im Zuge des Verkaufsprozesses der Landesbeteiligung an

der HSH Nordbank durch den 2. Nachtragshaushalt ausgesprochen worden. Hierdurch wurde die Grundlage für eine Kreditaufnahme von 2.950 Mio. € geschaffen, um die Ansprüche der hsh finanzfonds AöR (Finfo) aus dem Rückgarantievertrag befriedigen zu können. Solche Inanspruchnahmen aus Garantien fallen unter die finanziellen Transaktionen und werden auf die strukturelle Kreditobergrenze (vgl. Tz. 6.8) nicht angerechnet.

6.8.2 Kreditermächtigung im Haushaltsvollzug nicht ausgeschöpft

Im Haushaltsvollzug erhöhte sich die Kreditermächtigung um 60 Mio. € durch Umschuldung¹ sowie um 50 Mio. € aus dem Einnahmerest 2017 auf insgesamt 5.785,9 Mio. €. Wie die folgende Tabelle darstellt, beanspruchte das Finanzministerium hiervon 4.861,9 Mio. €.

Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahmen im Haushaltsvollzug in Mio. €

	Ermächtigung	Inanspruchnahme
Nettokreditaufnahme	2.789,8	1.915,8
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	2.872,3	2.872,3
Nettokreditaufnahme (konjunkturell)	-	-
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der Liegenschaftsverwaltung AöR	13,8	13,8
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen aus Umschuldungen und Marktpflege	60,0	60,0
Einnahmerest 2017	50,0	-
Bruttokreditaufnahme	5.785,9	4.861,9
Differenz		924,0

Tabelle 5: Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug

Die Differenz aus Ermächtigung und Inanspruchnahme von 924 Mio. € teilt sich auf in

- nachgewiesener Mindereinnahme 874,0 Mio. €.
- abgängigen Einnahmerest 2017 50,0 Mio. €.

Die **Mindereinnahme** von 874 Mio. € ist durch den geringeren Bedarf an Nettokreditmitteln entstanden. Statt 2.789,8 Mio. € benötigte das Finanz-

¹ Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

ministerium 1.915,8 Mio. €. Maßgeblich hierfür waren insbesondere der hälftige Erlös aus dem Verkauf¹ der Beteiligung an der HSH Nordbank in Höhe von rund 500 Mio. € und Steuermehreinnahmen von 161 Mio. €.

Ein neuer **Einnahmerest** ist nicht gebildet worden. Damit ist das Finanzministerium dem Hinweis des LRH² gefolgt, wonach auf die Bildung solcher Einnahmereste künftig verzichtet werden sollte: Übertragene Kreditermächtigungen dürfen ab 2020 wegen der Schuldenbremse grundsätzlich nicht in Anspruch genommen werden. Zudem blieben die Einnahmereste aus übertragenen Kreditermächtigungen seit 2011 ungenutzt.

6.8.3 **Nettoneuverschuldung in der Konsolidierungszeit**

Als Nettoneuverschuldung wird die Differenz zwischen Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt und den Ausgaben zur Schuldentilgung an Kreditmarkt bezeichnet.

Im Haushaltsjahr 2018 überstiegen die

• Einnahmen aus Kreditmarktmitteln von	4.861,9 Mio. €
• die Ausgaben zur Schuldentilgung von	2.946,1 Mio. €
um	1.915,8 Mio. €.

Im Haushaltsjahr 2018 befand sich Schleswig-Holstein noch in der Konsolidierungsphase. Die strukturelle Kreditaufnahmegrenze lag 2018³ bei 263,5 Mio. €. Die Nettokreditaufnahme hat diese Obergrenze zulässig überschritten, denn bei der Berechnung des hierfür maßgeblichen strukturellen Finanzierungssaldos bleiben die Zahlungen an die Finfo aus der Inanspruchnahme der Rückgarantie unberücksichtigt; diese gelten als finanzielle Transaktionen.

Durch die Kreditaufnahme ist der Schuldenstand um 7,2 % gestiegen.

6.8.4 **Unterschiedliche Schuldenstände in der Haushaltsrechnung**

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.⁴

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1083.

² Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 7.4.1.

³ Vgl. Tz. 6.8 dieser Bemerkungen.

⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1845, S. 199.

Der Vergleich der jeweiligen Schuldenstände mit den Vorjahreswerten bringt unterschiedliche Neuverschuldungen oder Tilgungen hervor.¹

Der fundierte Schuldenstand **zum Ende des Haushaltsjahres** ist im Vergleich zum Vorjahr um 1.915,8 Mio. € auf 28.349,8 Mio. € gestiegen. Hingegen ist der ausgewiesene **Schuldenstand des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2017** um 1.746,2 Mio. € auf 27.423,5 Mio. € gestiegen.

Seit dem Berichtsjahr 2010 stellt das Statistische Bundesamt die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalt inklusive Extrahaushalte) dar. Hierdurch soll die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte wiederhergestellt werden, die insbesondere durch Ausgliederungen beeinträchtigt war.

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt Schleswig-Holsteins eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 30.913,0 Mio. € (2017: 29.218) aus. Dieser Schuldenstand setzt sich zusammen aus

- Schulden des Kernhaushalts 27.423,5 Mio. € (2017: 25.677)
und
- Schulden der Extrahaushalte 3.489,5 Mio. € (2017: 3.540).

In der Haushaltsrechnung nennt das Finanzministerium diese Größe nur nachrichtlich.²

Auf welche der Extrahaushalte des Landes sich die Schulden von 3,5 Mrd. € verteilen, stellt die Haushaltsrechnung nicht dar. Bereits vergangenes Jahr hatte der LRH das Finanzministerium gebeten, diese Transparenzlücke zu schließen und über die Schulden der jeweiligen Extrahaushalte vollständig zu berichten.³ Das Finanzministerium hat zugesagt, an ergänzenden Darstellungen für künftige Haushaltsrechnungen zu arbeiten. Die statistischen Ämter haben entsprechend aufbereitete Daten angekündigt. Diese sollte das Finanzministerium nutzen, um die Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts des Landes Schleswig-Holstein transparent darzustellen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 6.9.4.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/1845, S. 13.

³ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 6.9.4.

Das **Finanzministerium** kündigt eine detaillierte Wiedergabe in der Haushaltsrechnung 2019 an, sofern das Statistische Bundesamt diese Daten in die turnusmäßigen Veröffentlichungen aufnehmen.

6.8.5 **Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts**

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts gibt das Finanzministerium mit 9.479 € (2017: 8.894 €) an. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Schuldenlast je Einwohner Schleswig-Holsteins um 585 € gestiegen.

Auf die Veränderung dieser Kennzahl wirkte die Erhöhung der Einwohnerzahl entlastend (-20 €) und der höhere Schuldenstand belastend (+ 605 €).

Das Finanzministerium legt für die Berechnung der Pro-Kopf-Verschuldung den Schuldenstand zum 31.12.2018 zugrunde. Dieser liegt 926,3 Mio. € unter dem Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres.¹

Würde der Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres in die Berechnung einfließen, ergäbe sich eine Pro-Kopf-Verschuldung von 9.800 € (2017: 9.160 €). Die Verschuldung je Einwohner wäre damit nicht um 585 €, sondern um 640 € gestiegen.

6.8.6 **Pro-Kopf-Verschuldung des Landes inklusive der Extrahaushalte**

Das Finanzministerium ist der Anregung des LRH und dem Votum des Landtages gefolgt: Erstmals wird in der Haushaltsrechnung der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts inkl. seiner Extrahaushalte je Einwohner dargestellt.

Zum 31.12.2018 hatten die Schleswig-Holsteiner - bezogen nur auf die Landesschulden - jeweils eine Schuldenlast von 10.686 € (2017: 10.121 €) zu tragen. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser Wert um 565 € gestiegen, während die Verschuldung je Einwohner im Kernhaushalt um 585 € stärker zugenommen hat. Welche Extrahaushalte durch eine Rückführung ihrer Schulden entlastend auf den Wert dieser Kennzahl gewirkt haben, bleibt offen.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer dar. Beim Vergleich der Werte für 2018 ist für Schleswig-Holstein der Sondereffekt durch die HSH Nordbank zu berücksichtigen: Ohne die Nettokreditaufnahme von 1.915,8 Mio. € für die Finanzierung der Zahlung an die Finfo, wäre die Pro-Kopf-Verschuldung von 10.121 € auf 10.023 €

¹ Vgl. Nr. 6.8.4 dieser Bemerkungen.

gesunken. Trotz dieser Bereinigung käme Schleswig-Holstein hinter dem Saarland auf den zweithöchsten Wert.

**Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer
inklusive der Extrahaushalte**

Flächenländer	Pro-Kopf-Verschuldung			
	in €			
	2017	2018	Differenz	
absolut			in % zum Wert 2017	
Saarland	14.127	13.920	-207	-1,46
Schleswig-Holstein	10.121	10.686	+565	+5,58
Nordrhein-Westfalen	9.744	9.331	-413	-4,23
Sachsen-Anhalt	9.325	9.003	-322	-3,45
Rheinland-Pfalz	7.804	7.513	-291	-3,73
Niedersachsen	7.486	7.359	-127	-1,69
Thüringen	7.372	6.827	-545	-7,40
Hessen	6.581	6.463	-118	-1,79
Brandenburg	6.740	6.432	-308	-4,57
Mecklenburg-Vorpommern	4.973	4.755	-218	-4,39
Baden-Württemberg	4.202	3.982	-646	-5,22
Bayern	1.308	1.121	-196	-14,32
Sachsen	381	346	-73	-9,25

Tabelle 6: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder inklusive der Extrahaushalte

In der Reihenfolge der Pro-Kopf-Verschuldung 2018. Im Vergleich zum Vorjahr haben Brandenburg und Hessen die Positionen getauscht.

Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 16.2. vom 05.08.2019, abrufbar unter www.destatis.de.

Absolut betrachtet haben die Länder Baden-Württemberg, Thüringen und Nordrhein-Westfalen ihre Pro-Kopf-Verschuldung am stärksten senken können.

Für 2018 errechnet sich eine durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer von 5.994 €. Um diesen Wert zu erreichen, müsste Schleswig-Holstein seinen Schuldenstand um mehr als 13,5 Mrd. € reduzieren.

6.8.7 **Kassenverstärkungskredite**

Auch 2018 durfte das Finanzministerium Kassenverstärkungskredite bis zu 10 % des im Haushaltsgesetz für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags aufnehmen.

Durch den 2. Nachtrag sind die Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2018 auf 17.851.453.900 € festgestellt worden.¹ Hieraus errechnet sich eine Höchstgrenze für liquiditätssichernde Kredite von 1.785.145.390 €.

Das Finanzministerium nutzte die Ermächtigung, ohne hierbei die Höchstgrenze zu überschreiten. Der Höchstwert an Kassenkrediten wurde im Zeitraum 01.06. bis 06.06. mit 360 Mio. € aufgenommen.

Es ist dem Marktumfeld geschuldet, dass das Finanzministerium durch die Aufnahme von Kassenkrediten Einnahmen von insgesamt 78.000 € erzielte. Die vereinbarten Zinssätze lagen überwiegend bei - 0,38 %.

6.8.8 **Geldanlage geprägt durch den Verkauf der HSH Nordbank**

Nicht benötigte Liquidität legte das Land bei der Bundesbank und Kreditinstituten an. Auch hier ist es den Zinsen am Geldmarkt geschuldet, dass ein negativer Einlagezins bzw. ein sog. Verwahrtgelt auf Geldanlagen zu zahlen ist.

In 2018 musste das Finanzministerium 4,8 Mio. € (2017: 1,2 Mio. €) Zinsen für die Geldanlage zahlen. Hätte das Finanzministerium die Gelder auf seinen Girokonten bei der Bundesbank belassen, wäre das dort zu zahlende Verwahrtgelt von 0,40 % fällig geworden. Durch die aktive Geldanlage bei den Kreditinstituten konnte eine Ersparnis von 300.000 € erwirtschaftet werden.

Die vergleichsweise hohen Zinszahlungen sind auch dem Verkaufsprozess der Landesbeteiligung an der HSH Nordbank geschuldet. Mit der Verabschiedung des 2. Nachtragshaushalts im Mai 2018 stand das Finanzministerium vor der Aufgabe, Kredite in Höhe von 2,9 Mrd. € für die geplante Ablösung der noch offenen Rückgarantie zusätzlich aufzunehmen. Dies erfolgte im Laufe des Jahres 2018 in mehreren Tranchen. Diese Vorgehensweise ist durch § 18 Abs. 5 LHO gedeckt.

¹ Vgl. Nr. 5.1 dieser Bemerkungen.

Die nicht benötigten Gelder legte das Finanzministerium von Ende Mai bis Ende November bei verschiedenen Kreditinstituten an. Der Höchstanlagebetrag belief sich Ende September auf 2,3 Mrd. €.

Bemerkenswert ist, dass das Finanzministerium mehrfach eine Milliarde Euro bei einem einzigen Kreditinstitut angelegt hat. Damit ist das Finanzministerium wiederholt Risiken eines möglichen Adressenausfalls eingegangen. Hierunter wird das Risiko verstanden, dass die Bank die gewährte Summe nicht (vollständig) zurückzahlen kann.

Um künftig derartige Risiken zu minimieren, sollte das Finanzministerium Höchstgrenzen für Geldanlagen je Kreditinstitut einführen.

6.8.9 Zinsausgaben: Zum 8. Mal in Folge sinkende Zinsausgaben

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Zinsausgaben erneut gesunken. Waren 2017 zur Finanzierung des Schuldenstands noch 493,4 Mio. € an Zinsen zu zahlen, sank dieser Wert 2018 auf 461,6 Mio. €. Das sind 31,8 Mio. € bzw. 6,4 % weniger.

Aus der folgenden Grafik ist ersichtlich, dass seit 2010 – und damit das 8. Mal hintereinander – die Zinsausgaben gesunken sind.

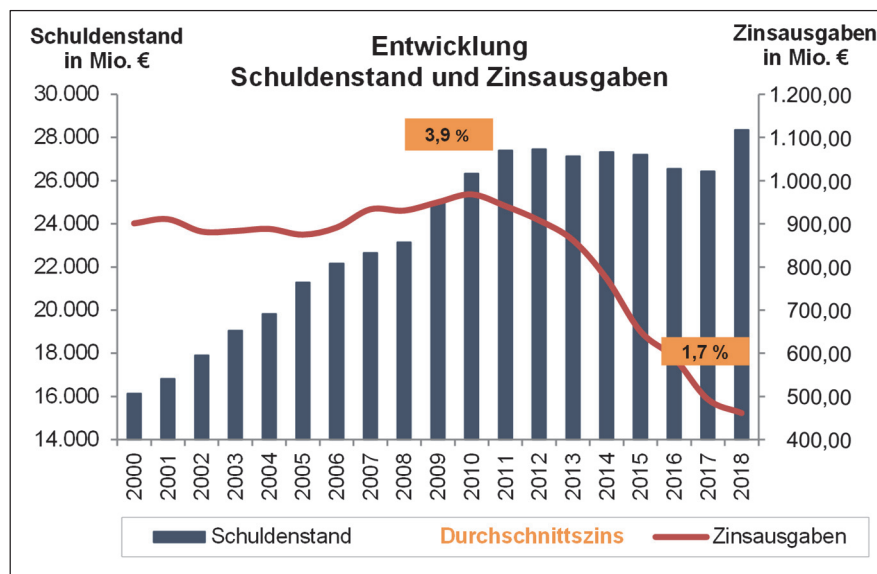


Abbildung 5: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben

Der rechnerische Durchschnittszins sank auf 1,7 % und hat sich seit 2010 mehr als halbiert.¹

¹ Weitere Hinweise des LRH zu Zinsänderungsrisiken und den Strukturen des Gesamtschuldenstands inklusive Derivate finden sich unter Nr. 7 „Kredit- und Zinsmanagement des Landes“ dieser Bemerkungen.

6.9 Implizite Verschuldung aus künftigen Versorgungszahlungen

Mit der Haushaltsrechnung 2018 berichtet das Finanzministerium wieder über die implizite Verschuldung des Landes gegenüber Versorgungsempfängern. Da diese Zahlen nicht direkt aus den Haushaltsdaten ableitbar sind, hat der Landtag eine entsprechende Darstellung der Versorgungslast gefordert.¹

Das Finanzministerium hat diese Daten zuletzt in der Haushaltsrechnung 2013 dargestellt. Für den Zeitraum 2014 bis 2016 unterblieb die Darstellung mit dem Hinweis, dass durch die Softwareumstellung (KoPers) keine belastbaren Daten vorlägen. Mit der Haushaltsrechnung 2017 kündigte das Finanzministerium an, die Methode zur Berechnung des Barwerts (aktueller Gegenwart künftiger Zahlungen) auf Basis neuer Daten in Zusammenarbeit mit dem LRH zu überarbeiten.

Im Vergleich der Werte der Jahre 2013 und 2018 müssen die vorgenommenen Änderungen in der Methodik berücksichtigt werden: 2013 wurde noch eine fiktive Lebenserwartung von 85 Jahren für Beamte, Witwen und Waisen den Berechnungen zugrunde gelegt. Die neue Aufstellung nutzt die statistisch² ermittelten Rest-Lebenserwartungen, die sich auf das jeweilige Lebensalter der aktiven Beamtinnen und Beamten bezieht. Aus der Addition des Lebensalters und der restlichen Lebenserwartung errechnet sich eine durchschnittliche Lebenserwartung der Frauen von 84,1 und der Männer von 79,9 Jahren (siehe folgende Grafik).

Nach der neuen Methode errechnet sich zum 31.12.2018 ein Barwert der zu erwartenden zukünftigen Versorgungszahlungen (inklusive Beihilfe) von 55,1 Mrd. €. (2013: 92,8 Mrd. €).

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 16/2331, S. 4, zu den Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 7.15.

² Vgl. Tabelle: 12621-0002 – durchschnittliche Lebenserwartung (Periodensterbetafel), abrufbar unter: www.destatis.de.

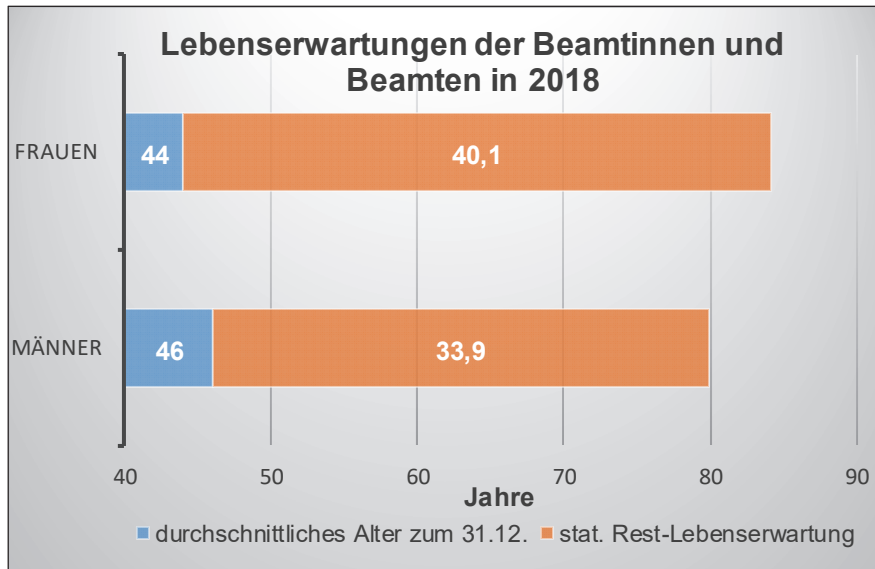


Abbildung 6: Lebenserwartungen der Beamtinnen und Beamten 2018

Quelle: destatis.de

Die durchschnittliche Lebenserwartung aller Beamtinnen und Beamten beträgt insgesamt 82,3 Jahre. Diese Betrachtung berücksichtigt den Anteil aktiver Beamtinnen von 57 %.

Der Barwert von 55,1 Mrd. € inkl. Beihilfe ist nicht vergleichbar mit den Pensionsrückstellungen der doppisch buchenden Kommunen und der Länder, die ihre Bücher nach den Regeln der staatlichen Doppik (§ 7a Haushaltsgrundsätzegesetz) führen. Denn versicherungsmathematische Gutachten liegen der einfachen Barwertmethode nicht zugrunde.

Zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsausgaben ist unter dem Namen „Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein“ ein Sondervermögen errichtet worden. Das Nettovermögen des Versorgungsfonds belief sich zum Jahresende 2018 auf 704,1 Mio. €. Dieses Vermögen wird auch in Aktien angelegt; nach dem Ergebnis der Haushaltsrechnung ist ein Kursverlust von 6,1 Mio. € realisiert worden.

Finanzministerium

7. Kredit- und Zinsmanagement des Landes

Das Land Schleswig-Holstein hatte Ende 2018 einen Schuldenstand von 28 Mrd. €. Dieser wird zur Bewältigung der finanziellen Auswirkungen der Corona-Krise noch deutlich steigen. Das Land ist damit einem erheblichen Zinsänderungsrisiko ausgesetzt.

Der LRH hält die Zinssicherungsstrategie der Landesregierung und den damit verbundenen Einsatz von Derivaten daher grundsätzlich für gerechtfertigt. Er weist allerdings darauf hin, dass sich ein Zinsänderungsrisiko dauerhaft nur durch Tilgung der Alt-schulden reduzieren lässt.

Für eine transparentere Darstellung des Derivateeinsatzes sollten alle Geschäfte, die der Umsetzung der Zinssicherungsstrategie dienen, anders als bisher der Begrenzungskategorie zugeordnet werden.

Das Finanzministerium plant, die Berechnung von Zahlungen zur Besicherung von Ausfallrisiken (Collaterals) künftig eigenständig durchzuführen. Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme belegt.

Das Kredit- und Zinsmanagement weist gegenüber einem fiktiven Referenzportfolio jährlich einen Wirtschaftlichkeitsvorteil aus. Die Aussagekraft dieser Werte ist jedoch begrenzt, da für diesen Aufgabenbereich kein eindeutiger Vergleichsmaßstab existiert.

7.1 Vorbemerkungen

Der Kernhaushalt Schleswig-Holsteins war Ende 2018 mit über 28 Mrd. € am Kreditmarkt verschuldet. Hierfür musste das Land 2018 462 Mio. € Zinsen zahlen. Der rechnerische Durchschnittszins betrug 1,7 %. Die Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Auswirkungen der Corona-Krise werden den Schuldenstand noch deutlich steigen lassen.¹

Die hohe Verschuldung des Landes verursacht nicht nur Folgekosten in Form von Zinszahlungen, sondern löst auch einen hohen Refinanzierungsbedarf aus. Denn der Schuldenstand des Landes wird in der Regel

¹ Der Landtag hat bereits mit zwei Nachtragshaushalten zusätzliche Kredite von fast 1 Mrd. € bewilligt. Die für 2020 erwarteten Steuermindereinnahmen von 1,2 Mrd. € sollen ebenfalls kreditfinanziert werden.

nicht bzw. nur zu einem geringen Teil abgebaut. Fällig werdende Kredite werden vielmehr durch Aufnahme neuer Kredite refinanziert. Das Volumen dieser sogenannten Anschlussfinanzierungen beträgt bis 2024 zwischen 3 und 4 Mrd. € pro Jahr.¹

Für Schleswig-Holstein als Dauerschuldner ist ein Kredit- und Zinsmanagement deshalb notwendig und unverzichtbar.

7.1.1 **Aufgaben des Kredit- und Zinsmanagements**

Die gesetzlichen Grundlagen hat der Landtag in der Landeshaushaltsordnung (LHO) und im Haushaltsgesetz geschaffen. Demnach ist beim Finanzministerium ein Kredit- und Zinsmanagement einzurichten² mit der Aufgabe,

- die im Haushalt veranschlagten Kreditmarktmittel zu beschaffen,
- die Zinsausgaben über einen längerfristigen Planungszeitraum zu optimieren, d. h. möglichst gering zu halten und dabei
- bestehende Zinsänderungsrisiken zu beachten.

Zur Optimierung der Zinsausgaben und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken darf das Finanzministerium im Rahmen der Kreditaufnahme auch derivative Finanzinstrumente einsetzen.³ Für Abschluss, Planung und Steuerung dieser Geschäfte ist das Kredit- und Zinsmanagement ebenfalls verantwortlich.

7.1.2 **Prüfungsziele des LRH**

Der LRH hat das Kredit- und Zinsmanagement im Jahr 2019 geprüft.

Im Vordergrund standen im Wesentlichen die Entwicklungen, die sich seit der letzten Prüfung⁴ ergeben haben. Dazu zählen insbesondere

- die Zinssicherungsstrategie der Landesregierung ab 2013,
- der damit verbundene Einsatz von Zinsderivaten,
- das Verfahren zur Bestimmung von Zinsänderungsrisiken sowie
- das Collateral-Management zur Absicherung gegen Ausfallrisiken im Derivatbereich.

¹ 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.

² Vgl. § 3 Abs. 1 Haushaltsgesetz.

³ Vgl. § 18 Absatz 6 LHO.

⁴ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 23.

7.2 Zahlen und Fakten zum Kredit- und Zinsmanagement

Der folgende Abschnitt gibt einige grundlegende Informationen über das Kredit- und Zinsmanagement und definiert eine Reihe von Fachbegriffen, insbesondere zum Einsatz von Zinsderivaten.

7.2.1 Zielkonflikt zwischen Optimierung der Zinsausgaben und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken

Zwischen den im Haushaltsgesetz normierten Zielen „Optimierung der Zinsausgaben“ und „Begrenzung von Zinsänderungsrisiken“ besteht in der Regel ein Zielkonflikt.

Denn im Normalfall muss Schleswig-Holstein umso höhere Zinsen zahlen, je länger die vereinbarte Zinsbindungsdauer ist. Um die Zinsausgaben zu minimieren, wäre es daher optimal, ausschließlich Kredit- und Derivatgeschäfte mit entsprechend kurzer Zinsbindungsdauer abzuschließen. Zur zeitlichen Begrenzung von Zinsänderungsrisiken sind dagegen aber möglichst lange Zinsbindungsfristen erforderlich.

Wegen dieses Zielkonflikts muss die Abwägung zwischen den beiden Zielen politisch vorgegeben werden. Seit 2013 legt der Landtag Plangrößen für die Zinsänderungsrisiken fest.¹ Diese sind in den im Haushaltsgesetz veranschlagten Zinsausgaben enthalten.

Zinsausgaben und Zinsänderungsrisiken Haushaltsplan 2018

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	in Mio. €					
Zinsausgaben	506	524	568	615	629	630
davon Zinsänderungsrisiken	12	37	50	66	79	90

Tabelle 7: Zinsausgaben und Zinsänderungsrisiken 2018

Innerhalb dieser Risikovorgaben darf das Kredit- und Zinsmanagement Geschäfte zur Optimierung der Zinsausgaben abschließen.

7.2.2 Struktur des Schuldenstands 2018

Das Finanzministerium hat mehrere Möglichkeiten, die Zinsausgaben zu steuern.

¹ Vgl. § 2 Absatz 4 Haushaltsgesetz.

Bei der Aufnahme von Krediten lassen sich insbesondere folgende Parameter beeinflussen:

- Art der Verzinsung, d. h. fest- oder variabel verzinsliche Darlehen,
- Zinsbindungsdauer der festverzinslichen Darlehen sowie
- Zeitpunkt der Kreditaufnahme, also das Ausnutzen günstiger Marktphasen innerhalb eines Haushaltsjahres.

Zum 31.12.2018 belief sich der Schuldenstand des Landes auf 28 Mrd. €. Dieser setzt sich aus 537 Einzelverträgen zusammen.

Die größte Gruppe mit 87 % aller Verträge bilden Schuldscheindarlehen. Solche Kreditverträge schließt das Finanzministerium direkt, individuell und nicht über eine Börse mit den Geldanlegern ab. Dazu zählen insbesondere Banken, Versicherungen und Pensionskassen. Damit ist es möglich, den Wünschen dieser Geldanleger nach sicheren und langfristigen Anlagen zu entsprechen. Mit 9,4 Mrd. € machen Schuldscheindarlehen 33,6 % des gesamten Schuldenstands aus.

Wertpapieremissionen machen einen Anteil von 12 % aller Verträge und 66,1 % des Schuldenstands aus. Hierbei platziert das Finanzministerium eigene Wertpapiere über die Börse am Kapitalmarkt. Die Finanzinvestoren als Käufer sind an die für alle Marktteilnehmer geltenden Anleihebedingungen gebunden.

Der restliche Anteil besteht aus Einzelverträgen, die noch aus der Zeit der Wohnungsbau-Förderung der 50er und 70er Jahre stammen.

Der gesamte Kreditbestand war zu 75 % fest- und zu 25 % variabel verzinslich finanziert.

Die folgende Grafik stellt die Verteilung des Schuldenstands auf verschiedene Laufzeitgruppen dar. Dabei handelt es sich um die ursprünglich vereinbarten Laufzeiten.

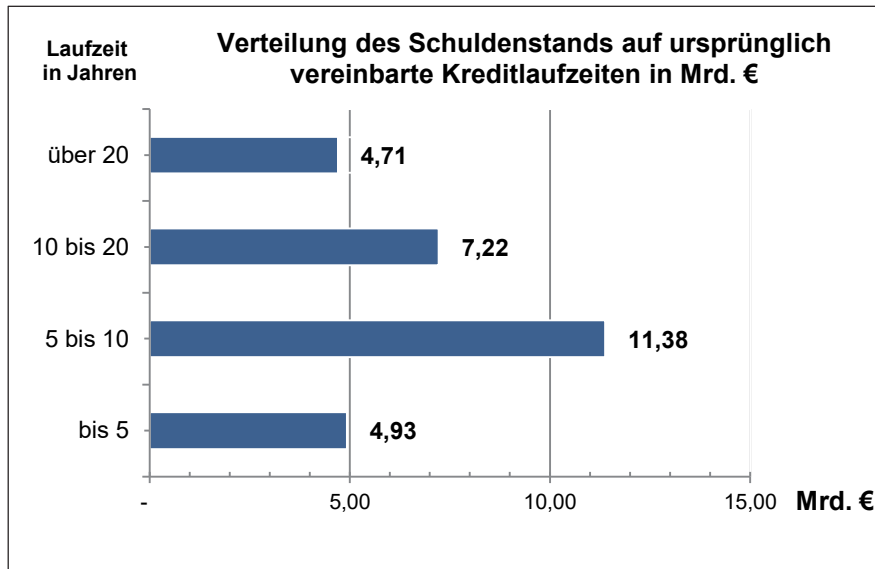


Abbildung 7: Verteilung des Schuldenstands auf die Laufzeiten

Das Land hat also mehrheitlich Verträge im Laufzeitspektrum von 5 bis 10 Jahren im Bestand. Dabei beträgt die

- durchschnittliche Ursprungslaufzeit der Kredite 10,3 Jahre,
- die kürzeste Laufzeit 0,5 sowie
- die längste Laufzeit 45 Jahre.

Wesentlich für die Beurteilung der Struktur der Verschuldung ist jedoch nicht die Kreditlaufzeit, sondern die vereinbarte Zinsbindungsdauer. Diese beträgt zum 31.12.2018 im gewichteten Durchschnitt 3,92 Jahre.

Für die Refinanzierung des Schuldenstands ist die Fälligkeitsstruktur entscheidend:

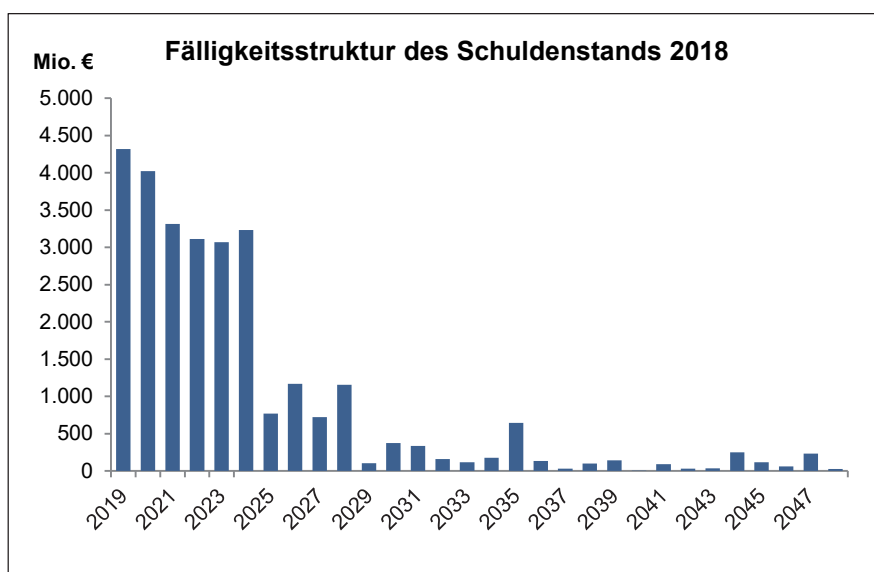


Abbildung 8: Fälligkeitsstruktur des Schuldenstands

Bis 2024 werden zwischen 3 und 4 Mrd. € pro Jahr fällig und werden in der Regel durch die Aufnahme neuer Kredite refinanziert.

7.2.3 Finanzderivate: Erläuterungen und Struktur der Derivatverträge

Zur Steuerung der Zinsausgaben setzt das Finanzministerium Finanzderivate ein. Dabei greift das Kredit- und Zinsmanagement im Wesentlichen auf sog. Zinsswaps und Swaptionen zurück.

Bei einem Zinsswap werden, bezogen auf ein Darlehen als Grundgeschäft, Zinszahlungen zwischen dem Land und einem Vertragspartner ausgetauscht. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen sog.

- Payer-Zinsswaps, d. h. Schleswig-Holstein zahlt einen festen Zinssatz und erhält im Gegenzug eine variable Zinszahlung sowie
- Receiver-Zinsswaps, d. h. Schleswig-Holstein zahlt einen variablen Zinssatz und erhält eine feste Zinszahlung.

Zinsswaps können auch als sog. Forward-Geschäfte abgeschlossen werden, die erst mit – zum Teil mehrjährigem – Zeitverzug beginnen. In Schleswig-Holstein ist der Abschluss solcher Forward-Geschäfte zum jeweiligen Abschlusszeitpunkt auf jene Anschlussfinanzierungen beschränkt, die in den folgenden 5 Haushaltsjahren fällig werden.¹

Durch den Kauf einer Swaption erhält Schleswig-Holstein das Recht, zu einem festgelegten Zeitpunkt in einen Zinsswap einzutreten und muss dafür eine Prämie zahlen. Beim Verkauf einer Swaption verpflichtet sich das Land zum Eintritt in einen Zinsswap und erhält im Gegenzug eine Prämie.

2018 hatte Schleswig-Holstein 341 Derivateverträge mit einem Nominalvolumen von insgesamt rund 33 Mrd. € im Bestand. Dieser verteilt sich wie folgt auf verschiedene Arten von Derivatgeschäften:

Verteilung der Derivatgeschäfte Ende 2018

Derivat	Nominalvolumen in Mio. €	Anzahl der Verträge
Payer-Zinsswaps	15.642,8	124
Receiver-Zinsswaps	7.894,5	150
Kauf von Swaptionen	4.400,0	26
Verkauf von Swaptionen	4.000,0	24
übrige Derivate	886,3	17
Summe	32.823,6	341

Tabelle 8: Verteilung der Derivatgeschäfte 2018

¹ Vgl. § 18 Absatz 6 LHO.

7.2.4 Struktur des Gesamtportfolios

Seit 2002 steuert das Finanzministerium die Zinsausgaben des Landes auf Basis eines aktiven Portfolioansatzes. Dabei werden alle Zahlungsströme aus dem Gesamtbestand an Krediten und Finanzderivaten zusammen betrachtet.

Aussagen über das mit der Verschuldung des Landes verbundene Zinsänderungsrisiko können daher nur auf Basis des Gesamtportfolios getroffen werden. Isolierte Betrachtungen und Bewertungen der Kredite und Derivate oder gar einzelner Geschäfte sind ungeeignet. Beispielsweise erhöhen Darlehen mit variabler Verzinsung das Zinsänderungsrisiko, während Payer-Zinsswaps dieses wieder begrenzen.

Die Struktur des Gesamtportfolios aus Krediten und Derivaten hat sich seit 2013 folgendermaßen geändert:

Struktur des Gesamtportfolios

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	in %					
Festzinsanteil	88	82	79	79	84	80
variabel verzinslicher Anteil	12	18	21	21	16	20
	in Jahren					
Durchschnittl. Restlaufzeit	5,01	5,20	5,27	5,56	5,57	5,07
Zinsbindungsdauer	4,97	5,99	4,11	4,31	4,40	3,90
Nachrichtlich:						
Zinsbindungsdauer der Kredite ohne Derivate	4,35	4,17	4,01	3,94	4,07	3,92

Tabelle 9: Struktur des Gesamtportfolios

Durch den Derivateinsatz lässt sich zum einen die Art der Verzinsung des bestehenden Kreditportfolios verändern. In 2018 hat sich dadurch der festverzinsliche Anteil des Schuldenstands von 75 auf 80 % erhöht.

Das Kredit- und Zinsmanagement kann durch den Einsatz von Derivaten auch die Zinsbindungsdauer der bestehenden Kredite verändern. Im Vergleich zu den Kreditbeständen ohne Derivate fällt die Zinsbindungsdauer des Gesamtportfolios in den Jahren 2013 bis 2017 jeweils höher aus.

2018 wurde diese Entwicklung jedoch ins Gegenteil verkehrt. Diese Veränderung beruht allerdings nicht auf einer strategischen Neuausrichtung des Kredit- und Zinsmanagements, sondern auf einem Sondereffekt. Denn zur Finanzierung der Garantiezahlungen an die HSH Nordbank war 2018

eine Nettokreditaufnahme von 1,9 Mrd. € erforderlich.¹ Die hierfür benötigten Kredite wurden über Receiver-Zinsswaps größtenteils variabel verzinslich aufgenommen. Dadurch ist der variabel verzinsliche Anteil des Gesamtportfolios gestiegen, die durchschnittliche Zinsbindungsdauer entsprechend gesunken.

Durch die nunmehr variable Verzinsung der Nettokreditaufnahme wurde noch ein weiterer Effekt erzielt: Die Kredite zur Finanzierung der Garantiezahlungen wurden in mehreren Tranchen aufgenommen. Die nicht benötigten Mittel hat das Finanzministerium von Mai bis September 2018 bei Kreditinstituten angelegt.² Hierdurch sind Negativzinsen von 2,5 Mio. € angefallen. Durch die vorgenommene Umwandlung der Kredite zur Finanzierung der Garantiezahlungen in variabel verzinsliche Kredite fallen negative Zinsen an, die nunmehr dem Land zufließen. Hierdurch konnte das Finanzministerium die Kosten kompensieren, die 2018 durch die Anlage der vorzeitig aufgenommenen Kreditsumme entstanden sind.

7.2.5 Kosten des Kredit- und Zinsmanagements

Das Kredit- und Zinsmanagement des Landes ist mit Kosten verbunden.

Im Haushalt³ offen ausgewiesen wird der jährliche Ressourceneinsatz. Für 2018 sind für Sachausgaben 703.000 € und Personalausgaben von 447.000 € für die 10,7 Vollzeitstellen angefallen.

Auch der Derivateinsatz des Kredit- und Zinsmanagements verursacht Kosten. Zum einen gibt das Land Geld für Optionsprämien⁴ aus. Diese haben sich seit 2013 wie folgt entwickelt:

Zahlungen für Optionsprämien seit 2013 in Mio. €

Jahr	Geleistete Prämienzahlungen	Empfangene Prämienzahlungen	Nettozahlungen
2013	61,9	47,0	14,9
2014	94,3	77,1	17,2
2015	15,3	12,3	3,0
2016	33,1	29,1	4,0
2017	26,3	22,8	3,5
2018	19,1	16,1	3,0
Summe	230,9	188,3	42,6

Tabelle 10: Zahlungen für Optionsprämien seit 2013

Daneben können dem Land durch Zinssicherungsgeschäfte „Kosten“ in Form von entgangenen Zinersparnissen entstehen, die sich in Folge wei-

¹ Vgl. Nr. 6.8.3 dieser Bemerkungen.

² Vgl. Nr. 6.8.8 dieser Bemerkungen.

³ Vgl. Haushalt 2018, Anlage zu Kapitel 1116.

⁴ Vgl. Tz. 7.3.2.

terer Zinssenkungen ergeben hätten. Diese lassen sich jedoch nicht quantifizieren und können daher auch nicht im Haushalt gesondert ausgewiesen werden. Denn die Zinsausgaben werden im Rahmen eines Portfolioansatzes gesteuert, d. h. die Aufnahme von Krediten und der Abschluss von Derivaten bedingen einander und können daher nicht unabhängig voneinander betrachtet werden.

7.3 **Zinssicherungsstrategie der Landesregierung 2013**

Die Landesregierung hat im Juni 2013 die sogenannte Zinssicherungsstrategie beschlossen.¹

Ziel dieser Strategie ist es, das Risiko steigender Zinsausgaben, die im Fall eines unerwarteten Anstiegs der Kreditmarktzinsen auf den Landeshaushalt zukommen, zu begrenzen. Durch die Begrenzung dieses Zinsänderungsrisikos² soll die finanzielle Planungssicherheit des Landes erhöht werden.

Die Zinssicherungsstrategie sieht vor, ab dem Haushaltsjahr 2015 das Zinsniveau für bis zu 67 % der zukünftigen Anschlussfinanzierungen vorzeitig festzuschreiben. Das sind jene Kredite, die das Land in zukünftigen Haushaltsjahren aufnehmen muss, um fällige Altschulden umzuschulden. Die Zielvorgabe von 67 % ist nicht vom Landtag gesetzlich vorgegeben. Vielmehr handelt es sich um eine Selbstverpflichtung der Landesregierung.

Bereits seit 2011 schließt das Finanzministerium für einen Teil der Anschlussfinanzierungen mit ein- bis zweijährigem Vorlauf Zinssicherungsgeschäfte ab.

7.3.1 **Umsetzung der Zinssicherungsstrategie**

Zur vorzeitigen Zinssicherung setzt das Finanzministerium Finanzderivate ein. Dabei kommen sowohl Swaptionen³ als auch Forward-Zinsswaps zum Einsatz, die erst mit – zum Teil mehrjährigem – Verzug beginnen.

Beide Instrumente führen im Ergebnis dazu, dass die Zinssätze – und damit die Höhe der Zinsausgaben – für zukünftige Anschlussfinanzierungen nach oben begrenzt sind.

¹ Vgl. Umdruck 18/6305.

² Vgl. § 3 Absatz 3 Haushaltsgesetz.

³ Vgl. Tz. 7.2.3 zur Erläuterung und Struktur dieser Derivatverträge.

Die 2013 beschlossene Zinssicherungsstrategie wurde in den vergangenen Jahren mehrfach an veränderte Marktbedingungen und Zinserwartungen angepasst.¹ Der Anteil der Anschlussfinanzierungen eines Haushaltsjahres, der im Voraus durch Zinsderivate gesichert war, hat sich ab 2015 deutlich erhöht: Von durchschnittlich 20 % im Zeitraum 2011 bis 2014 auf über 60 % im Zeitraum 2015 bis 2018.

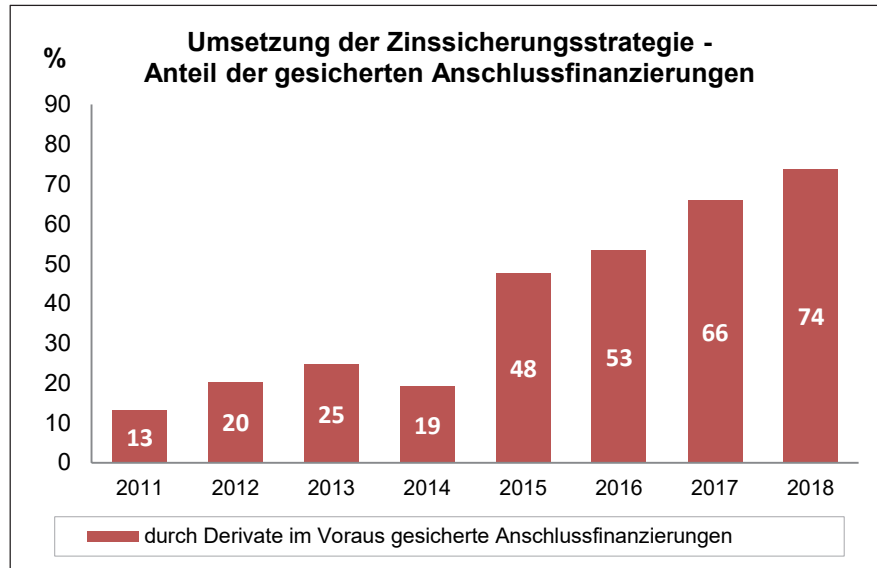


Abbildung 9: Gesicherte Anschlussfinanzierungen

Quelle: Finanzministerium. Die Übersicht stellt die Sicherungsquoten zum Ende des jeweiligen Jahres dar. Zu beachten ist, dass die Zinssicherungen mit einer Vorlaufzeit von bis zu 5 Jahren, abgeschlossen werden.

2018 wurde die von der Landesregierung beschlossene Zielvorgabe von 67 % der zukünftigen Anschlussfinanzierungen sogar deutlich überschritten. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass 2018 im Zusammenhang mit dem Verkauf der Beteiligung des Landes an der HSH Nordbank eine hohe Nettokreditaufnahme von 1,9 Mrd. € erforderlich war.² Rechnet man diese Nettokreditaufnahme den Anschlussfinanzierungen von 2,9 Mrd. € zu, ergibt sich eine Bruttokreditaufnahme von 4,8 Mrd. €. Hierauf bezogen würde die Sicherungsquote 2018 auf unter 50 % sinken.

7.3.2 Bewertung des LRH

Der LRH hält die Zinssicherungsstrategie der Landesregierung und den damit verbundenen Einsatz von Finanzderivaten insgesamt für angemessen und vertretbar.

¹ Vgl. Umdruck 18/2730.

² Vgl. Nr. 6.8.3 dieser Bemerkungen.

Bei einem Schuldenstand von über 28 Mrd. €¹ ist das Land Schleswig-Holstein einem erheblichen Zinsänderungsrisiko ausgesetzt. Gleichzeitig ist die Risikotragfähigkeit des Landeshaushalts nach Einschätzung der Landesregierung eng begrenzt.²

Maßnahmen zur Begrenzung des Zinsänderungsrisikos erscheinen daher grundsätzlich gerechtfertigt und lassen sich ökonomisch gut begründen.³ Denn bei der Frage, ob das Land Zinssicherungsgeschäfte abschließen sollte oder nicht, handelt es sich um eine klassische Entscheidungssituation unter Unsicherheit. Niemand weiß, wie sich die Zinssätze in Zukunft entwickeln werden. Das Finanzministerium kann aber die Auswirkungen verschiedener Zinssätze auf die Höhe der Zinsausgaben ermitteln und prognostizieren, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein bestimmter Zinssatz zukünftig gelten wird.

In einer solchen Situation können Sicherungsgeschäfte immer dann vorteilhaft sein, wenn der Entscheidungsträger risikoavers ist, also sichere Zahlungen gegenüber unsicheren Zahlungen mit gleichem Erwartungswert vorzieht.

Diese Risikoaversion ist im Fall der Landesregierung offensichtlich gegeben. Zwar verursachen Zinssicherungsgeschäfte Kosten, beispielsweise in Form von entgangenen „Zinnersparnissen“ aufgrund weiterer Zinssenkungen oder in Form von Optionsprämien. Im Gegenzug erhält die Landesregierung aber – wie generell bei Abschluss von Versicherungsgeschäften – finanzielle Planungssicherheit.

Aus Sicht des LRH ist es daher nachvollziehbar, dass die Landesregierung für einen möglichen Zinsanstieg vorsorgt.

In welchem *Umfang* das Land Maßnahmen zur Zinssicherung betreiben sollte, ist letztlich eine politische Entscheidung. Die Höhe des angestrebten Sicherungsanteils hängt unter anderem ab von

- den Präferenzen des Landtages und der Landesregierung, d. h. vom Grad ihrer Risikoaversion,
- der Höhe des Zinsänderungsrisikos sowie
- den erwarteten Kosten der Derivatgeschäfte.

¹ zuzüglich der Corona-bedingten Kredite von 2,2 Mrd. € (vgl. Fußnote zu Tz. 7.1)

² Vgl. Jahresbericht 2018 für den Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“, Umdruck 19/3044, S. 9.

³ Siehe hierzu auch Empfehlungen der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2015, <https://landesrechnungshof-sh.de/de/allgemeine-informationen>.

Der LRH weist darüber hinaus darauf hin, dass sich das Zinsänderungsrisiko Schleswig-Holsteins durch die Derivatgeschäfte nur zeitlich verschieben lässt. Dauerhaft beseitigen bzw. reduzieren lässt es sich nur durch Tilgung der Schulden des Landes.

Die Ausgestaltung der Zinssicherungsstrategie des Landes hält der LRH grundsätzlich für angemessen. Er befürwortet, dass

- die Abschlüsse von Forward-Geschäften gesetzlich jeweils auf die nachfolgenden 5 Haushaltsjahre beschränkt sind und
- das Finanzministerium überwiegend einfache Derivate abschließt.

Aus Sicht des LRH handelt es sich bei den Zinssicherungsgeschäften des Landes nicht um „riskante Wetten“. Bei einem Schuldenstand von über 28 Mrd. €¹ wäre es vielmehr riskant, auf solche Sicherungsmaßnahmen zu verzichten und lediglich darauf zu hoffen, dass das Zinsniveau weiterhin niedrig bleiben wird. Entscheidungen unter Unsicherheit lassen sich nur aus einer ex ante-Perspektive bewerten. Es ist daher ökonomisch nicht sachgerecht, ex post von Fehlinvestitionen zu sprechen, wenn ein möglicher Zinsanstieg im Nachhinein nicht eintritt.

7.4 **Einteilung der Derivatgeschäfte sollte überarbeitet werden**

Finanzderivate dürfen in Schleswig-Holstein nicht nur zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken, sondern auch zur Optimierung der Zinsausgaben eingesetzt werden.

In seinen Jahresberichten für den Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“ gibt das Finanzministerium an, welcher Anteil der insgesamt abgeschlossenen Geschäfte jeweils auf die beiden Ziele des Derivateinsatzes entfällt.

¹ Vgl. Fußnote zu Tz. 7.1

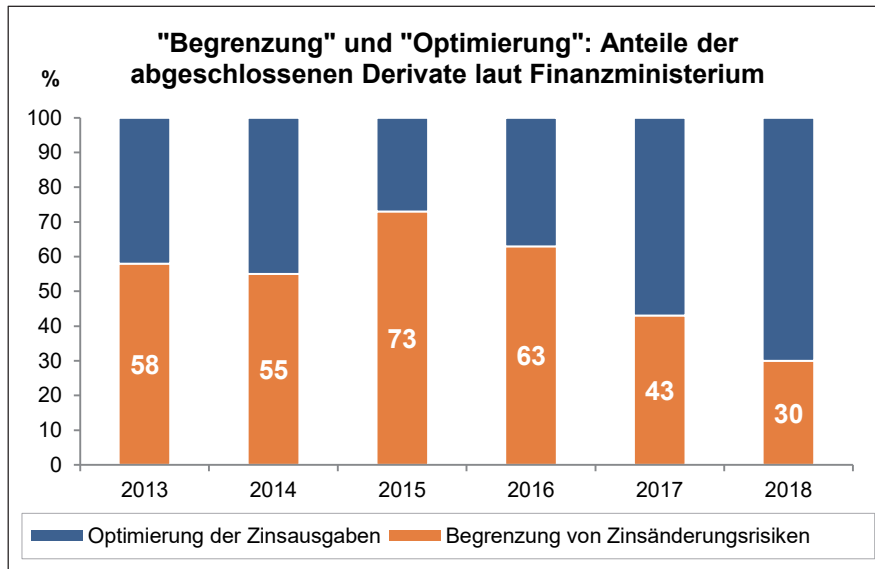


Abbildung 10: Anteile der abgeschlossenen Derivate laut Finanzministerium

Quelle: Jahresberichte für den Aufgabenbereiche „Kredite, Finanzderivate, Schulden“.¹

Laut Bericht des Finanzministeriums dienten die 2017 und 2018 abgeschlossenen Derivate mehrheitlich der Optimierung der Zinsausgaben. Gleichzeitig weist das Finanzministerium in den Jahresberichten jedoch darauf hin, dass der Derivateinsatz in Schleswig-Holstein seit 2013 größtenteils auf die Umsetzung der Zinssicherungsstrategie ausgerichtet sei.²

Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich dadurch erklären, dass eine Reihe von Derivatgeschäften formal dem Ziel „Optimierung der Zinsausgaben“ zugeordnet werden, obwohl sie eigentlich zur Zinssicherung getätigt worden sind.

Nach Auffassung des LRH wäre es sachgerecht, alle Geschäfte, die der Umsetzung der Zinssicherungsstrategie dienen, der Kategorie „Begrenzung von Zinsänderungsrisiken“ zuzuordnen. Damit würde zutreffend dargestellt, dass Finanzderivate in Schleswig-Holstein vornehmlich zur Vorsorge und Risikoabsicherung eingesetzt werden:

¹ Vgl. Umdrucke 18/3083, 18/4768, 18/6260, 18/7612, 19/1688 und 19/3044.

² Vgl. Jahresbericht 2018 für den Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“, Umdruck 19/3044.

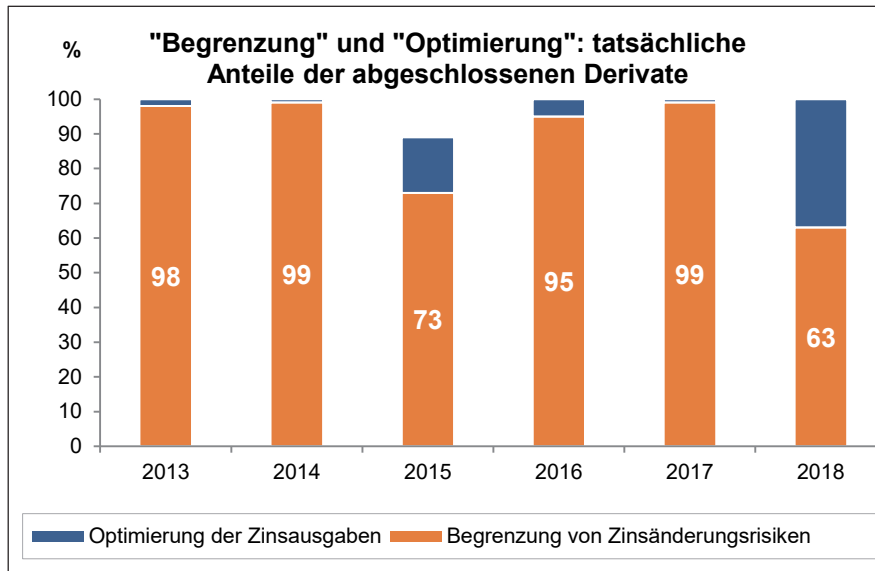


Abbildung 11: Tatsächliche Anteile der abgeschlossenen Derivate

Der LRH empfiehlt dem Finanzministerium daher, die Einteilung der Zinsderivate zukünftig zu überarbeiten. Dadurch ließen sich Fehlinterpretationen bei einem komplexen Thema wie dem Derivateeinsatz vermeiden.

Das **Finanzministerium** hat sich bereit erklärt, die Darstellung des Derivateinsatzes in seinen Jahresberichten in Abstimmung mit dem LRH zu überarbeiten.

7.5 Bestimmung der Zinsänderungsrisiken

Im Haushaltsgesetz Schleswig-Holsteins werden die Zinsausgaben und die darin enthaltenen Zinsänderungsrisiken jeweils für das aktuelle und die nachfolgenden 5 Haushaltsjahre ausgewiesen.¹

Zur Prognose der Zinsausgaben und zur Bestimmung von Zinsänderungsrisiken setzt das Finanzministerium seit 2016 das Verfahren „PERZ PRO“² ein.

7.5.1 Grundzüge des Verfahrens

Das Verfahren basiert im Wesentlichen auf einem ökonomischen Zeitreihenmodell. Dabei wird unterstellt, dass sich die Zinssätze im Zeitablauf nach einem bestimmten, vorgegebenen Muster entwickeln.

¹ Vgl. § 4 Absatz 2 Haushaltsgesetz.

² Portfolioverfahren zur Ergebnis-Risiko-Steuerung der Zinsausgaben des Landes Schleswig-Holstein – Portfolio-Risiko-Optimierung.

Zunächst werden die Parameter des Modells auf Basis historischer Zinsdaten ökonometrisch geschätzt. Das Verfahren geht also davon aus, dass sich die zukünftigen Zinsen tendenziell so verhalten, wie man es in der Vergangenheit beobachtet hat.

Anschließend wird für jedes Jahr des Prognosezeitraums eine Verteilung der Zinsausgaben durch Computersimulation erzeugt. Aus dieser Verteilung lassen sich dann, wie folgende Abbildung für den Haushaltsplan 2018 darstellt, Risikoniveaus für die Zinsausgaben ableiten:

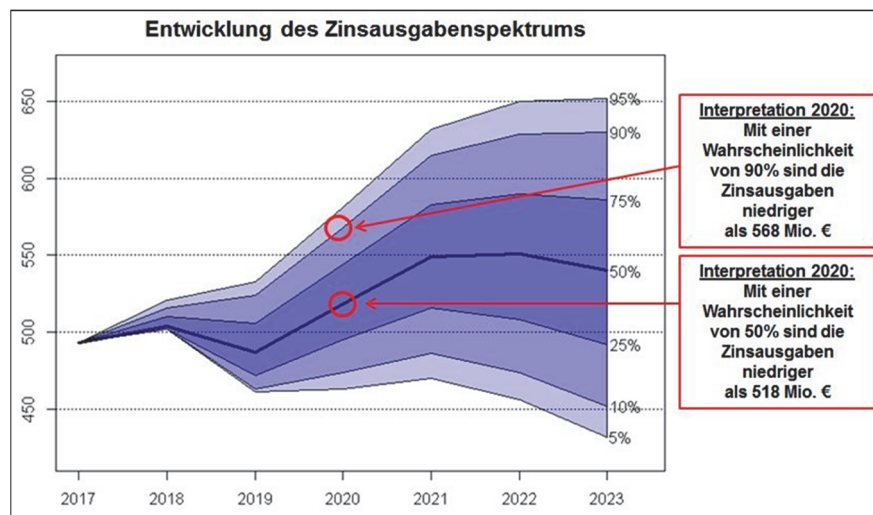


Abbildung 12: Entwicklung des Zinsausgabenspektrums

Angegeben werden die Wahrscheinlichkeiten in % und die Zinsausgaben in Mio. € für die Haushaltsjahre 2017 bis 2023. Quelle: Finanzministerium

Im Haushalt bzw. in der Finanzplanung werden die 90%-Quantile der einzelnen Jahre veranschlagt. Das ist jener Wert, den die Zinsausgaben mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 % jeweils nicht überschreiten werden. Als Zinsänderungsrisiken definiert das Finanzministerium die Differenz zwischen dem 90%- und dem 50%-Quantil der jeweiligen Verteilung. Für das Haushaltsjahr 2020 betragen die Zinsausgaben gemäß obiger Abbildung also 568 Mio. € und die Zinsänderungsrisiken 50 Mio. €.

Eine Besonderheit des Verfahrens „PERZ PRO“ ist, dass das ökonometrische Modell nicht nur auf historische Zinsdaten, sondern auch auf das sogenannte Kernzinsszenario zurückgreift. Dieses wird einmal jährlich vom Finanzministerium erstellt und unter anderem mit Vertretern von Bundesbank und Institut für Weltwirtschaft abgestimmt. Bei „PERZ PRO“ handelt es sich also um eine Kombination eines statistisch-ökonometrischen Modells mit einer subjektiven Expertenmeinung.

7.5.2 **Bewertung des LRH**

Es ist richtig, dass das Finanzministerium zur Bestimmung der Zinsänderungsrisiken ein ökonometrisches, datengestütztes Modell einsetzt. Ein solches Verfahren ist subjektiven Zinsmeinungen vorzuziehen.

Allerdings sollte das Verfahren zukünftig transparenter dargestellt werden. Aus der Anlage zum Kapitel 11 16 des Haushaltsplans geht gegenwärtig nicht hervor,

- was genau durch das Verfahren simuliert wird,
- welches ökonometrische Modell verwendet wird sowie
- welche Datengrundlage und welche Annahmen dem Modell zugrunde liegen.

Diese Informationen sind notwendig, um die Ergebnisse einschätzen zu können. Denn der Landtag entscheidet über die Höhe der Zinsänderungsrisiken im Haushaltsgesetz. Damit gibt er den Handlungsrahmen vor, innerhalb dessen das Kredit- und Zinsmanagement Geschäfte zur Optimierung der Zinsausgaben abschließen darf.¹

Das **Finanzministerium** nimmt den Vorschlag zur Erhöhung der Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit auf und will die Ausgestaltung sowie den konkreten Inhalt mit dem LRH abstimmen.

7.6 **Collateral-Management: Besicherung von Ausfallrisiken bei Derivatgeschäften**

Beim Einsatz von Derivaten besteht das Risiko, dass ein Vertragspartner (Kontrahent) ausfällt und deshalb seine vereinbarten Zahlungsverpflichtungen nicht (voll) erfüllen kann. Wird dieses Adressenausfallrisiko schlagend, fehlen dem Land die Zahlungen des Kontrahenten, um damit wie geplant Zinsausgaben zu optimieren oder Zinsänderungsrisiken zu begrenzen.

Um Adressenausfallrisiken auszuschließen, werden sogenannte Collaterals eingesetzt. Hierbei handelt es sich um liquide Mittel, die als Sicherheiten wechselseitig gestellt oder entgegengenommen werden. Kreditinstitute sind durch aufsichtsrechtliche Vorgaben gezwungen, sich an diesem Verfahren zu beteiligen. Das Finanzministerium ist hierzu seit 2013 ermächtigt.²

¹ Vgl. Tz. 7.2.1.

² Vgl. § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz.

7.6.1 Collateral-Zahlungen außerhalb des Haushalts – Kassensicherheit trotzdem gewährleistet

Die Höhe der empfangenen bzw. gestellten Sicherheiten entspricht der Summe der Barwerte aus den Derivatverträgen zwischen den Kontrahenten und dem Land. Die Barwerte ergeben sich aus den zukünftigen Zahlungen, die auf den jeweiligen Bewertungsstichtag abgezinst werden.

Bei einem negativen Barwert ist das Land verpflichtet, dem Kontrahenten entsprechende Sicherheiten zur Verfügung zu stellen. Im umgekehrten Fall erhält das Land solche Sicherheiten. Damit wären im Fall eines möglichen Adressenausfalls seine aktuell bestehenden Forderungen gedeckt.

Seit Ende 2016 werden die Barwerte täglich ermittelt und von beiden Seiten täglich ausgeglichen. In der Anfangsphase wurden die Barwerte wöchentlich ermittelt.

Durch die Umstellung auf den täglichen Bewertungsstandard und Liquiditätsausgleich sind die Ein- und Auszahlungen deutlich angewachsen. Dies gilt auch für die Anzahl der jährlichen Buchungen: Sie sind im Zeitraum 2013 bis 2018 von 208 auf 1.961 gestiegen.

Empfangene und geleistete Collateral-Zahlungen seit 2013

Jahr	Einzahlungen in Mio. €	Auszahlungen in Mio. €	Saldo in Mio. €	Kumulierter Saldo in Mio. €
2013	459,5	229,2	230,3	230,3
2014	305,4	667,7	-362,3	-132,0
2015	928,1	882,7	45,4	-86,6
2016	1.070,4	1.163,0	-92,6	-179,2
2017	1.185,6	1.162,9	22,7	-156,6
2018	1.004,5	1.083,5	-79,0	-235,6

Tabelle 11: Empfangene und geleistete Collateralzahlungen seit 2013

Quelle der angegebenen Ein- und Auszahlungen ist die Buchführung des Landes.

Die Collaterals werden außerhalb des Haushalts gebucht und stellen daher keine Einnahmen oder Ausgaben des Landeshaushalts dar. Die Finanzierung der zu stellenden Sicherheiten erfolgt über Kassenkredite.

Der LRH hat die ordnungsmäßige Abwicklung dieser Zahlungen stichpunktartig geprüft. Durch verschiedene Vorgaben (u. a. Vier-Augen-Prinzip, elektronische Kontrollmechanismen) wird die sogenannte Kassensicherheit seitens des Finanzministeriums bei der Abwicklung der Collateral-Zahlungen grundsätzlich eingehalten.

7.6.2 **Berechnungen der Collateral-Zahlungen müssen dem Wirtschaftlichkeitsgebot folgen**

Ein Collateral-Management erfordert personelle und informationstechnische Ressourcen, die im Finanzministerium bisher nicht im erforderlichen Maße vorhanden sind.

Daher hat das Finanzministerium 2013 mit der damaligen HSH Nordbank einen Collateral-Management-Servicevertrag geschlossen. Dieser Vertrag wurde zwischenzeitlich angepasst und gilt auch unter ihrer Rechtsnachfolgerin fort. Die jährlichen Kosten des Landes für die Dienstleistung belaufen sich auf 150.000 €.

Sie ermittelt die Höhe der Collaterals, stimmt sie mit den jeweiligen Kontrahenten ab und klärt mögliche Bewertungsdifferenzen. Das Finanzministerium prüft die abgestimmten Daten auf Plausibilität und veranlasst die Auszahlungen bzw. überwacht die Einzahlungen.

Unter Hinweis auf § 116 Abs. 1 Nr. 4 GWB¹ hat das Finanzministerium zulässigerweise von einer Ausschreibung dieses Servicevertrags abgesehen und ihn freihändig vergeben. Das Finanzministerium hat bei diesem nicht förmlichen Vergabeverfahren das Prinzip des Wettbewerbs nicht weiterverfolgt und darauf verzichtet, weitere Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.² Eine solche Untersuchung liegt jedoch nicht vor. Der LRH konnte daher nicht prüfen, ob das Finanzministerium bei der Vergabe des Geschäftsbesorgungsvertrags an die HSH Nordbank wirtschaftlich gehandelt hat.

Das Finanzministerium plant, mittelfristig das komplette Collateral-Management eigenständig durchzuführen. Ziel hierbei ist insbesondere die Unabhängigkeit von externen Dritten. Erste, hierfür notwendige Schritte sind bereits initiiert worden.

Sollten die Aufgaben des Collateral-Managements künftig neu organisiert oder durch andere Dienstleister bzw. vollständig eigenständig wahrgenommen werden, erwartet der LRH eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Da bislang keine Ausschreibung stattgefunden hat, können die bisherigen

¹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12.07.2018 (BGBl. I S. 1151).

² Vgl. § 7 Abs. 1 LHO.

Kosten von 150.000 € jährlich hierbei nicht als Vergleichsmaßstab herangezogen werden.

Das Haushaltsrecht verlangt bei solchen Organisationsentscheidungen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die neben den infrastrukturellen und organisatorischen auch die personellen Aspekte beleuchtet.¹ Im zuständigen Referat stehen für den Aufgabenbereich „Kredit-, Zins- und Vermögensmanagement sowie Schulden- und Derivatverwaltung“ insgesamt 12,3 Vollzeitstellen² zur Verfügung. Soll das Collateral-Management künftig ohne Beteiligung Dritter durchgeführt werden, stellt sich die Frage nach den personellen Ressourcen. Sollte der Stellenbestand schon jetzt ausreichend sein, muss dargelegt werden, welche Aufgaben künftig wegfallen sollen.

Das **Finanzministerium** sagt zu, auch für zukünftige Lösungen des Collateral-Managements die Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen und der speziellen Anforderungen zu prüfen.

7.6.3 **Interessenkonflikt: Dienstleister und Kontrahent in einer Person**

Parallel zu dem o. g. Geschäftsbesorgungsvertrag hatte das Land mit der HSH Nordbank auch Derivatgeschäfte abgeschlossen und wechselseitig besichert.

Damit ist die Rechtsnachfolgerin der HSH Nordbank in einer Person Dienstleister für die Ermittlung der Collateral-Zahlungen und Derivat-Vertragspartner.

Diese Doppelfunktion ist problematisch. Nach den kassenrechtlichen Vorschriften³ sind für Einzahlungen sowie Auszahlungen Anordnungen erforderlich. Zudem muss die Höhe der Zahlungen richtig ermittelt werden. Hierbei darf keine Person tätig werden, die selbst Beteiligter ist.

Daher empfiehlt der LRH, die Rechtsnachfolgerin der HSH Nordbank als Kontrahent für Derivatgeschäfte auszuschließen, solange das Finanzministerium die exakte Höhe der empfangenen oder gestellten Sicherheitenzahlungen aus Geschäften mit dieser nicht selbst ermittelt oder hierfür einen anderen Dienstleister einsetzt.

¹ Vgl. VV Nr. 2.1.2 zu § 7 LHO.

² Vgl. Haushaltsplan 2020, Einzelplan 11, Anlage zu Kapitel 1116, Abschnitt V.

³ Ziffern 1.1.1, 1.2.2.5 und 1.6 der Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR); die Nr. 1.6 VV-ZBR zählt das Verwaltungsverfahrensgesetz beispielhaft auf.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** stellt sich die dargelegte Problematik zwangsläufig auch in Zukunft bei externer Vergabe der Dienstleistung, hingegen nicht bei der angestrebten Umsetzung des Besicherungsprozesses in Eigenleistung.

Der **LRH** empfiehlt, künftig keine Kontrahenten von Derivatgeschäften als Dienstleister für das Collateral-Management einzusetzen.

7.7 **Einmalige Agio- und Disagiozahlungen verzerren die Zinsausgaben**

Die Höhe der Zinsausgaben wird durch mehrere Komponenten bestimmt. Hierzu zählen auch einmalige Einnahmen aus Agio und Ausgaben für Disagio.

Bei einem Disagio erhält das Land einen gekürzten Kreditbetrag vom Kreditgeber ausgezahlt, muss jedoch die volle Kreditsumme zurückzahlen. Die Differenz erhöht – als vorweggenommene Zinszahlung – zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme die Zinsausgaben. Im Gegenzug wird ein geringerer Nominalzins vereinbart, der die Zinsausgaben in den Folgejahren verringert.

Bei einem Agio erhält das Land eine Summe vom Kreditgeber ausgezahlt, die höher ist als die vereinbarte Kreditsumme. Die Differenz wird vereinnahmt und mit den übrigen Zinsausgaben verrechnet. Daher verringern sich zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme die Zinsausgaben. Im Gegenzug wird ein höherer Nominalzins vereinbart, der in den Folgejahren die Zinsausgaben belastet.

Die Höhe der saldierten Haushaltsbe- und -entlastungen durch Disagio und Agio hat sich in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt:

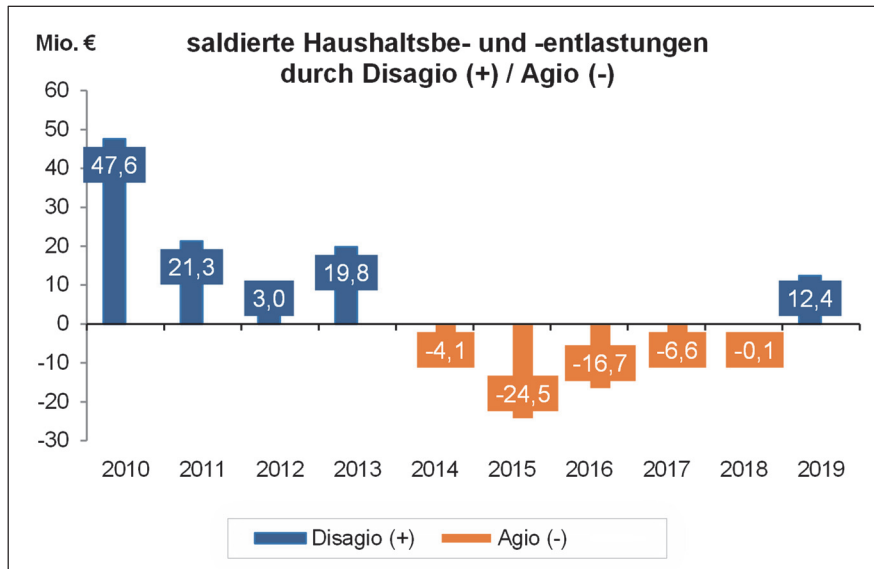


Abbildung 13: saldierte Haushaltsbe- und Entlastungen

Agio und Disagio verändern die Zinsausgaben über die Gesamtlaufzeit der jeweiligen Kredite nicht. Allerdings lassen sich durch solche Vertragsgestaltungen die Zinsausgaben zwischen einzelnen Haushaltsjahren verschieben: Agio-Einnahmen fließen dem Landeshaushalt ausschließlich zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme zu und verringern in diesem Haushaltsjahr die Zinsausgaben. Mit umgekehrten Vorzeichen gilt dies gleichermaßen für Disagio-Ausgaben.

Dadurch eröffnen sich Gestaltungsmöglichkeiten. So könnte das Finanzministerium bei angespannter Haushaltslage vermehrt Agio-Zahlungen vereinbaren, um so die Zinsausgaben kurzfristig zu senken. Diese „Einsparung“ könnte zur Deckung von Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verwendet werden, obwohl damit Zinsmehrausgaben in späteren Haushaltsjahren verbunden sind.

Aus Sicht des LRH sollten solche Gestaltungsmöglichkeiten in Zeiten der Schuldenbremse vermieden werden. Er empfiehlt dem Finanzministerium daher, zukünftig Agio-Einnahmen und Disagio-Ausgaben gleichmäßig über die jeweiligen Kreditlaufzeiten zu verteilen.

Nach Angaben des **Finanzministeriums** werden Agio- und Disagiozahlungen nicht als Gestaltungsinstrumente der Haushaltsfinanzierung genutzt. Die periodengerechte Zuordnung der entsprechenden Zinsbestandteile aus den einzelnen Kreditabschlüssen sei mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten durch Agio- und Disagiozahlungen ist für die Zukunft keines-

wegs auszuschließen. Eine periodengerechte Zuordnung hat aus diesem Grund auch die Deutsche Bundesbank für den Bundeshaushalt angeregt.¹ Eine solche Zuordnung ist dem Finanzministerium nicht fremd und wird im kameralen Landeshaushalt bereits bei der Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben vorgenommen. Ein unverhältnismäßig hoher Aufwand ist hierbei nicht erkennbar, denn gegenwärtig erfasst das Finanzministerium alle Agio- und Disagiozahlungen in einem gesonderten Titel.

7.8 Erfolg des Kredit- und Zinsmanagements

Um die Wirtschaftlichkeit des Kredit- und Zinsmanagements zu messen, stellt das Finanzministerium die tatsächlichen bzw. geplanten Zinsausgaben mit den Zinsausgaben eines fiktiven Referenzportfolios gegenüber.²

Sind die tatsächlichen Zinsausgaben geringer als die Zinsausgaben im Referenzportfolio, spricht das Finanzministerium von einem Wirtschaftlichkeitsvorteil, im umgekehrten Fall von einem Wirtschaftlichkeitsnachteil.

Das so betrachtete wirtschaftliche Ergebnis des Kredit- und Zinsmanagements hat sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Wirtschaftlichkeitsvorteils

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	in Mio. €					
Zinsausgaben Referenzportfolio abzüglich	912	812	725	616	535	452
Zinsausgaben Ist	842	773	651	590	493	462
Wirtschaftlichkeitsvorteil	70	39	74	26	42	-10

Tabelle 12: Entwicklung des Wirtschaftlichkeitsvorteils

Das Referenzportfolio enthält ausschließlich Festzins-Darlehen mit Laufzeiten zwischen einem und 10 Jahren. Die Struktur wurde auf Basis historischer Daten festgelegt.

Bei einem solchen Wirtschaftlichkeitsvergleich stellt sich allerdings stets die Frage nach dem geeigneten bzw. „richtigen“ Referenzportfolio als Benchmark.

¹ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Ausgabe Juli 2017, Aufsatz zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums.

² Vgl. § 3 Abs. 3 Haushaltsgesetz.

Nach Auffassung des LRH kann diese Frage nicht zufriedenstellend beantwortet werden. Im Bereich des staatlichen Kredit- und Zinsmanagements existiert keine „natürliche“ Benchmark.

Zwar teilt das **Finanzministerium** diese Auffassung, hält aber die Verwendung einer Benchmark als Orientierungsgröße für die Steuerung der Kosten der Kreditfinanzierung für unverzichtbar. Die vom Land Schleswig-Holstein im Rahmen des Kredit- und Zinsmanagements verwendete Benchmark sei weder willkürlich gewählt noch beliebig, sondern folge allgemein anerkannten, systematischen Regeln.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Da eine einheitliche, standardisierte Benchmark fehlt, unterliegt jeder Wirtschaftlichkeitsvergleich letztlich einer gewissen Beliebigkeit: Wählt das Finanzministerium ein anderes Referenzportfolio, erhält es prinzipiell ein anderes wirtschaftliches Ergebnis. Die Aussagekraft des Wirtschaftlichkeitsvergleichs ist deshalb begrenzt.

7.9 **Fazit**

Für Schleswig-Holstein als Dauerschuldner mit der zweithöchsten Pro-Kopf-Verschuldung unter den Flächenländern ist ein Kredit- und Zinsmanagement weiterhin erforderlich. Eine Zinssicherungsstrategie mit Derivaten ist sinnvoll, um die Zinsänderungsrisiken zeitlich zu begrenzen. Allerdings lässt sich dieses Ziel dauerhaft nur durch den Verzicht auf neue Schulden und die Tilgung der Altschulden erreichen.

Das Finanzministerium muss bei fortdauerndem Derivateinsatz weiterhin die notwendigen Ressourcen hierfür bereitstellen, um diese Geschäfte wie bisher professionell abwickeln zu können. Eine falsche Abwicklung von Derivaten wäre für die Landesfinanzen nicht frei von Risiken.

8. KoPers: Noch immer eine Zwischenbilanz

Sie sollte reorganisiert, zentralisiert und modernisiert werden: die Personalverwaltung des Landes Schleswig-Holsteins. Seit 2009 arbeitet die Landesregierung an diesem Projekt namens KoPers, das 26,5 Mio. € kosten sollte und doch schon über 80 Mio. € gekostet hat.

Erfolgreich war der Wechsel der IT, um die Bezüge der rund 100.000 Bediensteten und Versorgungsempfänger des Landes auszuführen.

Ob das eigentliche Ziel einer digitalen und modernisierten Personalverwaltung erreicht wird, bleibt abzuwarten. Derzeit finden im Bildungsministerium und im Landespolizeiamt sogenannte Pilotverfahren statt, um zu testen, was KoPers tatsächlich leisten kann.

Schon jetzt wird deutlich, dass es Schwierigkeiten gibt: Für das Bewerbungsmanagement von Lehrkräften beispielsweise, immerhin rund 50 % aller Landesbeschäftigten, ist KoPers nicht geeignet. Das Ersatzverfahren hierfür kostet 1,45 Mio. € zusätzlich.

Ob die Zentralisierung von Reisekostenberechnungen und den vielen weiteren Arbeitsprozessen funktionieren wird, ist noch offen.

Die wirtschaftliche Bilanz von KoPers ist unwiederbringlich negativ. Mit 151 Mio. € bis 2024 beträgt die Kostensteigerung 470 %.

Bleibt zu hoffen, dass die weitere Zentralisierung und Bündelung von Verwaltungsaufgaben erfolgreich verläuft - hierzu muss die Landesregierung berichten.

8.1 Das Projekt und sein bisheriger Verlauf

2009 beschloss die Landesregierung, ein integriertes IT-Verfahren für die Personalverwaltung des Landes einzuführen. Damit kann sie zwei Ziele erreichen:

- die veralteten Abrechnungs- und Auszahlungsverfahren für die Landesbeschäftigten ablösen und

- die Personalverwaltung des Landes reorganisieren, das heißt, Arbeitsprozesse der Personalverwaltung bündeln, zentralisieren und damit den Personaleinsatz insgesamt zu reduzieren.

KoPers ist ein integriertes Verfahren, das beides ermöglichen soll. Deswegen hat sich die Landesregierung für dieses komplexe IT-Verfahren entschieden.

Sie ging 2009 davon aus, dass die Arbeiten 2014 beendet sein würden, die Gesamtkosten wurden mit 26,5 Mio. €¹ veranschlagt. Unter anderem aufgrund des hohen zeitlichen Verzugs kam es zu Kostensteigerungen. Dem LRH liegt eine aktualisierte Übersicht des Finanzministeriums über die Kostenentwicklung seit Projektbeginn vor. Danach sind die Kosten für KoPers bis 2019 auf 80 Mio. € gestiegen.

Bis 2024 plant das Finanzministerium weitere Ausgaben in Höhe von 71 Mio. €. KoPers hätte dann insgesamt 151 Mio. € gekostet. Dies entspräche für sich betrachtet einer Kostensteigerung um 470 %.

8.2 Welche Ziele wurden bisher erreicht?

Das erste Ziel - die technische Ablösung des IT-Altverfahrens zur Auszahlung von Bezügen und Ruhestandsgehältern - wurde erreicht.²

Dies ist ein Teilerfolg des Projekts, wenn es auch viel zu lange dauerte, bis die Umstellung funktioniert hat. Der hohe Kostenaufwand steht in keinem Verhältnis zum bisherigen Nutzen. Der LRH hatte bereits 2017 darauf hingewiesen, dass statt des teuren und komplexen Verfahrens KoPers auch ein reines Abrechnungsverfahren gereicht hätte, wenn dies alles gewesen sein sollte.³ Tatsächlich würde allein die sogenannte Reorganisation der Personalverwaltung, also die effizientere und zentralisierte Verwaltung von Personalprozessen, ein derartig aufwändiges IT-Verfahren wie KoPers rechtfertigen. Nur damit könnte die Landesregierung tatsächlich ihre Personalverwaltung modernisieren, reorganisieren, Personal abbauen und damit effizienter arbeiten.

Um dieses Ziel zu erreichen, hatte die Landesregierung eine Vielzahl von Arbeitsprozessen ermittelt, die zukünftig zentral durch das Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) bearbeitet werden und zu großen Personaleinsparungen in den jeweiligen Ministerien führen sollten. Tätigkeiten, die praktisch in allen Behörden anfallen, sollten so schlanker und effizien-

¹ Umdruck 17/528.

² Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 22.2.

³ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 14.2.

ter organisiert werden. Das langfristige Ziel dabei war, Personal einzusparen. 2009 ging die Landesregierung noch davon aus, am Ende 180 Vollzeitstellen in der Personalverwaltung des Landes einsparen zu können. 2014 waren es nur noch 90 Vollzeitstellen.¹ 2017 schließlich korrigierte die Landesregierung das Einsparvolumen auf 54 Vollzeitstellen.²

Ziel der Landesregierung ist es nach wie vor, möglichst viele Personalverwaltungsaufgaben in das DLZP zu verlagern. Deshalb wird seit Mai 2019 im Landespolizeiamt (LPA) und im DLZP in einer Pilotphase erprobt, ob KoPers dies leisten kann.

Die Pilotierung bezieht sich auf die ca. 8.350 Beamten und Anwärter der Landespolizei und ihre ca. 1.100 Tarifbeschäftigten. Nach Mitteilung des Finanzministeriums verläuft die Pilotierung reibungslos. Ihr Abschluss war für Mitte 2020 geplant.³ Die Personalverwaltung im LPA und die Personalabrechnung im DLZP - so das Finanzministerium - sei digital verzahnt. Der papiergebundene Informationsaustausch entfalle. Damit werde die bisherige Datenhaltung in zwei Systemen obsolet.

Seit Ende 2019 testet auch das Bildungsministerium, KoPers für Personalverwaltungsaufgaben bei Lehrerinnen und Lehrern einzusetzen.

Nach erfolgreichem Abschluss soll die Personalverwaltung sukzessiv auch in den übrigen Ressorts umgestellt werden. Dies ist zwischen Ende 2020 und Mitte 2022 vorgesehen, beginnend mit dem Innenministerium. Im Anschluss will das Finanzministerium die oben erwähnten Prozesse anpassen und die Personalverwaltung reorganisieren. Das gilt auch für den Bereich Dienstreisen, wo es hohes Einsparpotenzial sieht. Damit ist klar: Nennenswert Personal sparen kann das Finanzministerium allenfalls, nachdem KoPers flächendeckend und überall eingeführt worden ist.

Deshalb muss das Finanzministerium die Pilotphase begleiten und evaluieren.⁴ Der LRH erinnert daher an seine Forderung und erwartet, dass deutlich wird,

- wie sich die Zusammenarbeit mit den beteiligten Dienststellen gestaltet,
- welche Probleme auftraten und wie sie gelöst wurden,
- in welchem Maße der Personaleinsatz tatsächlich effizienter gesteuert werden kann,

¹ Umdruck 18/3242

² Umdruck 19/397.

³ Umdruck 19/3284.

⁴ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 24.3.

- welches Resümee der Pilotierung das Finanzministerium zieht und wie es weiter vorgehen will.

Der LRH bittet das Finanzministerium, dem Finanzausschuss hierzu zeitnah zu berichten.

8.3 Was KoPers nicht kann

In der Einführungsphase hat sich bereits gezeigt, dass Teile von KoPers nicht erfolgreich eingesetzt werden können. Dazu gehört die zentrale Auswertung aller Daten der Personalverwaltung.

Bereits 2001 hat der LRH kritisiert, dass die Landesregierung keinen vollständigen Überblick über die landesweite Personalverwaltung vermitteln konnte. Er hatte daher die Landesregierung aufgefordert, ein integriertes Personalmanagement- und Informationssystem aufzubauen.¹ KoPers verfügt über ein solches Auswertemodul, allerdings gab und gibt es damit erhebliche Probleme. Im Rahmen des Betriebs zeigte sich, dass es die Anforderungen nicht erfüllt. Zusätzlich beeinträchtigte es die rechtzeitige Abrechnung und Auszahlung von Bezügen der Landesbediensteten. Damit erwies sich dieses Modul als nicht einsatzfähig.

Ein brauchbares Auswertemodul ist aber unerlässlich, um über die erforderlichen Personaldaten verfügen zu können. Der demografische Wandel zwingt die Landesregierung zu rechtzeitigem, vorausschauendem Handeln. Sie muss wissen, wann Mitarbeiter ausscheiden und welche Qualifikationen und welches Wissen damit verloren gehen. Diese Daten muss die Landesregierung kurzfristig, aktuell und präzise verfügbar haben. Sonst kann sie freie Stellen nicht rechtzeitig mit geeignetem Personal besetzen.

Die Landesregierung ließ daher prüfen, welches Produkt ihre Anforderungen an eine präzise und effiziente Datenanalyse und -auswertung erfüllt. Mit dem Microsoft-Tool „Power-BI“ konnte ein geeignetes Produkt gefunden werden. Dies erforderte zusätzliche Arbeiten und führte zu Verzögerungen. Und es kostet bei einer angenommenen Nutzungsdauer von 10 Jahren zusätzliche 2,85 Mio. €.

Ein weiteres Problem hat sich bei dem KoPers Modul „Bewerbungsmanagement“ gezeigt. Einstellungsverfahren für Nachwuchskräfte bei der Landespolizei werden nach Auskunft des Finanzministeriums seit August 2019 zwar durch ein KoPers-Modul unterstützt. 98 % der Bewerbungen

¹ Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 12.

seien online eingegangen und Eingangsbestätigungen automatisiert erfolgt. Mit Eingang der Bewerbungen seien die bewerbungsrelevanten Daten im System enthalten und verwendbar. Nach Beendigung des Auswahlverfahrens seien die Ab- bzw. Zusagen automatisiert erfolgt. Die im System enthaltenen Daten der erfolgreichen Bewerber stünden für ihre Einstellung und die weiteren Arbeiten zur Verfügung. Dieses KoPers-Modul will die Landesregierung auch in den anderen Bereichen der Landesverwaltung einführen.

Ausgerechnet im Bildungsministerium hat sich aber herausgestellt, dass dieses Modul für die Einstellung von Lehrkräften nicht wie erhofft funktioniert. Damit ist es im personalstärksten Bereich der Landesverwaltung, in dem 50 % der Landesbediensteten arbeiten, nicht einsetzbar. Das Bildungsministerium verwendet stattdessen für die Lehrkräfte das Verfahren pbOn¹. Mit ihrem Votum zu Nr. 13 der Bemerkungen 2013 des LRH hatten Finanzausschuss und Landtag gefordert: *„Mittel für eine Weiterentwicklung des Verfahrens ‚pbOn‘ dürfen nicht zur Verfügung gestellt werden. Es darf nur ein Bewerbungsmanagement für die Landesverwaltung geben.“*²

Das Finanzministerium hat deutlich gemacht, dass KoPers die Anforderungen des Bildungsministeriums an eine Bewerbungsverwaltung nicht erfüllt. Eine entsprechende Erweiterung des KoPers-Moduls sei möglich, aber nicht vertraglich geschuldet. Es hat daraufhin folgende Handlungsoptionen analysiert und bewertet:

- Portal als Zusatzleistung des KoPers-Auftragnehmers,
- Portal als Neuentwicklung durch Dataport,
- Modernisierung und Weiterbetrieb von pbOn.

In der Gesamtschau sei die Weiterentwicklung von pbOn den beiden anderen Alternativen vorzuziehen. Dies zieht bis 2024 Zusatzkosten von ca. 1,45 Mio. € nach sich.³

Erschwerend kommt hinzu, dass pbOn und KoPers nicht miteinander kompatibel sind. Dies hätte aus Sicht des LRH deutlich früher festgestellt werden müssen.

Weitere ergänzende Module sollen ab 2020 erprobt und eingeführt werden.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium über die weitere Entwicklung der Kosten berichtet.

¹ Personalbewerbung Online.

² Landtagsdrucksache 18/1355 (Neu).

³ Umdruck 19/3471.

8.4 **Wie geht es weiter mit KoPers?**

Bisher fanden die Arbeiten an KoPers in einer Projektstruktur unter Federführung des Finanzministeriums statt. Zum 01.04.2020 wurde das Projekt aufgelöst und in die „Linie“ des Finanzministeriums eingegliedert. Das Finanzministerium begründete dies damit, dass sich die Schwerpunkte verschoben hätten. Bislang sei es vorwiegend um Softwareentwicklung und -anpassung gegangen und damit in besonderer Weise für die Bearbeitung in einer Projektstruktur geeignet gewesen. Mittlerweile lägen die Schwerpunkte jedoch im Rollout der entwickelten KoPers-Module sowie in der Sicherstellung ihres störungsfreien Betriebs. In der Verantwortung des Projekts liegende Aufgaben würden daher ins Amt für Informationstechnik (AIT), das DLZP sowie das Finanzministerium verlagert. Die ins Finanzministerium zu verlagernden Aufgaben würden in einem als „Kopfstelle“ fungierenden neuen Referat zusammengefasst.¹

Das Finanzministerium teilte mit, dass die Verantwortung für die Koordinierung und Umsetzung der Reorganisation beim Finanzministerium bleibe. Dieser Bereich wurde der o. g. Kopfstelle zugeordnet. Wie die übrigen Aufgaben des Projekts verlagert werden, stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht fest. Die Auflösung des Projekts, den Zeitpunkt dafür und die künftige Aufgabenverteilung bewertet der LRH daher an dieser Stelle noch nicht.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium dem Finanzausschuss insbesondere angesichts von Laufzeit, Kosten und Bedeutung dieses Projekts einen Abschlussbericht vorlegt. Ein solcher Bericht ist auch deshalb erforderlich, weil der Rollout weitergeht und die Reorganisation umgesetzt werden muss.

Insbesondere sollten folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Entwicklungs- und Betriebskosten waren geplant und wie hoch sind sie tatsächlich?
- Welche zukünftigen Entwicklungs- und Betriebskosten sind geplant?
- Von welchen Einsparungen geht die Landesregierung derzeit aus und wie will sie diese umsetzen?
- Welche Zwischenergebnisse (Meilensteine) hat das Projekt plangemäß erreicht und welche nicht?
- Welche Erkenntnisse und Empfehlungen ergeben sich aus der Arbeit des Projekts für die weitere KoPers-Einführung und die Reorganisation?

¹ Umdruck 19/3284.

- Welche Schlüsse zieht die Landesregierung aus dem KoPers-Projektmanagement für künftige Projekte in der Landesverwaltung?

Der LRH wird die Entwicklung, insbesondere die Kosten von KoPers, weiter kritisch begleiten.

Das **Finanzministerium** will den Finanzausschuss und den LRH regelmäßig über den Fortgang und die Kosten von KoPers informieren.

9. **Bewertungsstellen der Finanzämter: Für die Grundsteuerreform nicht gerüstet**

Die Bewertungsstellen sind für die Feststellung von Einheitswerten und die Festsetzung von Grundsteuermessbeträgen zuständig. Darüber hinaus führen sie Bedarfsbewertungen für die Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungssteuer und der Grunderwerbsteuer durch.

Schon jetzt ist die Arbeitslage in den Bewertungsstellen kritisch; Arbeitsrückstände müssen abgebaut werden.

Durch die Grundsteuerreform kommen auf die Bewertungsstellen zusätzliche Aufgaben zu. Hierfür sind sie weder personell noch technisch ausreichend gerüstet. Das Finanzministerium muss dringend konkrete Konzepte vorlegen, damit die Bewertungsstellen ihre Arbeit bewältigen können.

9.1 **Grundsteuerreform**

Die Grundsteuer ist eine wichtige Einnahmequelle für die Kommunen in Schleswig-Holstein. Ihr Aufkommen betrug 2018 460 Mio. €. ¹ Für die Festsetzung der Grundsteuer sind die Kommunen auf die Vorarbeit der Bewertungsstellen der Finanzämter angewiesen. Diese stellen die Einheitswerte für die 1,2 Mio. wirtschaftlichen Einheiten fest, die die Grundlage für die Grundsteuerfestsetzungen der Kommunen bilden.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2018 entschieden, dass die bisherige Berechnung der Grundsteuer verfassungswidrig ist. ² Im Dezember 2019 ist ein neues Bewertungsrecht in Kraft getreten. ³ Bis zum 31.12.2024 läuft eine Übergangsfrist, in der das alte Recht noch angewendet werden darf. Ab 2025 muss die Grundsteuer nach dem neuen Recht festgesetzt werden. Dies bedeutet, dass bis dahin in Schleswig-Holstein sämtliche 1,2 Mio. wirtschaftlichen Einheiten neu bewertet werden müssen.

Der LRH hat geprüft, wie die Bewertungsstellen derzeit arbeiten und ob sie hinreichend für die Grundsteuerreform gerüstet sind. Er hat hierzu örtliche Erhebungen im Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein und in den Finanzämtern Bad Segeberg, Eckernförde-Schleswig, Kiel und Rendsburg durchgeführt.

¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2018.

² Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18.04.2018 - 1 BvL 11, 14, Rn. 1-181.

³ Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz - GrRefG) vom 26.11.2019, BGBl. I S. 1974.

9.2 Hohe Arbeitsrückstände durch Personalmangel

In jedem der 16 Finanzämter in Schleswig-Holstein gibt es eine Bewertungsstelle. Am 01.01.2019 waren dort 131 Vollzeitäquivalente (VZÄ) eingesetzt. Die Bewertungsstellen sind für die Feststellung von Einheitswerten und für die Festsetzung von Grundsteuermessbeträgen zuständig. Auf Basis dieser Grundsteuermessbeträge setzen die Kommunen die Grundsteuer fest.

Für die Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie der Grunderwerbsteuer führen die Bewertungsstellen Bedarfsbewertungen durch.

Die Arbeit in den Bewertungsstellen muss verbessert werden. Die Arbeitslage ist kritisch; Arbeitsrückstände müssen dringend abgebaut werden. Die Dokumentation in den Akten ist unzureichend. Vielfach war nicht zu erkennen, was in welchem Fall veranlasst wurde. Mögliche Wertfortschreibungen wurden nicht geprüft. Die Bearbeitungszeiten sind zum Teil sehr lang, Gründe hierfür häufig nicht erkennbar bzw. nicht dokumentiert.

Die Personalausstattung war in den letzten Jahren nicht ausreichend. Das Finanzministerium und die Vorsteher der Finanzämter müssen zukünftig für eine bessere personelle Ausstattung der Bewertungsstellen sorgen. Zudem ist eine einheitliche Ablauforganisation notwendig.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass es in Dienstbesprechungen und Informationsveranstaltungen zur Grundsteuerreform wiederholt darauf hingewiesen habe, dass ein Abbau der Arbeitsrückstände dringend erforderlich sei. Die Personalausstattung entspreche zum Stichtag 01.01.2020 laubahnübergreifend nahezu dem Soll. Die Ablauforganisation der Bewertungsstellen sei in verschiedenen Erlassen des Finanzministeriums geregelt - inklusive der Aktenführung.

Der **LRH** betont nochmals, dass Hinweise in Dienstbesprechungen und Informationsveranstaltungen offensichtlich nicht ausreichend waren, um Arbeitsrückstände abzubauen. Die Besetzung der Bewertungsstellen war in der Vergangenheit nicht ausreichend. Zudem entspricht das Personal-Soll nicht dem tatsächlichen Personalbedarf. Auch fehlt es weiterhin an einer einheitlichen Dienstanweisung zur Aufbau- und Ablauforganisation für alle Bewertungsstellen.

9.3 Fachaufsicht des Finanzministeriums nicht ausreichend

Das Finanzministerium hat die Bewertungsstellen in der Vergangenheit nur unzureichend unterstützt und seine Fachaufsicht nicht ausreichend

wahrgenommen. Dies ergibt sich insbesondere aus den folgenden Feststellungen:

- Geschäftsprüfungen oder Geschäftsprozessanalysen durch das Finanzministerium finden in den Bewertungsstellen seit 2007 nicht mehr statt. Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass 2015 ein Konzept zur Neuorganisation der Geschäftsprüfungen mit dem Schwerpunkt auf Geschäftsprozessanalysen erarbeitet worden sei. Das Verfahren sei zunächst im Veranlagungsbereich erprobt worden. Die Controlling-Zahlen der Bewertungsstellen seien 2012 bis 2016 Gegenstand von Prüfungen der Innenrevision gewesen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass eine Prüfung durch die Innenrevision eine umfassende Geschäftsprüfung bzw. Geschäftsprozessanalyse durch das Fachreferat nicht ersetzen kann.

- Schulungen und Fortbildungen finden nicht in ausreichendem Maße statt. Erst auf Initiative von Sachgebietsleitern der Bewertungsstellen wurde das Fortbildungsprogramm kürzlich erweitert.
- Die in den Bewertungsstellen geführten Fortschreibungslisten werden unterschiedlich und zum Teil nicht den Vorgaben entsprechend geführt. Sie sind damit fehlerhaft und liefern keine valide Aussage über den Arbeitsstand und die Arbeitserledigung in den einzelnen Bewertungsstellen.
Das **Finanzministerium** teilt diese Auffassung nicht, die Führung der Listen sei klar geregelt.
Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.
- Controlling-Zahlen werden zwar erhoben und in Management-Informationen bewertet. Konsequenzen aus den Feststellungen zieht das Finanzministerium aber nicht. Da auch hier die Zahlen zum Teil auf falschen Eintragungen beruhen, ist dringender Handlungsbedarf gegeben, wenn das Controlling einen Sinn haben soll.
Das **Finanzministerium** räumt ein, dass im Controlling-Verfahren auftretende Auffälligkeiten künftig häufiger Anlass für direkte Austausche zwischen dem Finanzministerium und den Finanzämtern sein sollten. Dies gelte insbesondere dann, wenn erkennbar werde, dass Empfehlungen und Hinweise des Finanzministeriums nicht umgesetzt würden.
- Die IT-Unterstützung ist verbesserungswürdig.
Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass die IT-Unterstützung in der Vergangenheit durch die Einführung verschiedener elektronischer Informationsprogramme ausgebaut worden sei. Weiterer Verbesserungs-

bedarf bestehe nicht.

Der **LRH** weist darauf hin, dass insbesondere das für die Berechnung der Einheitswerte zur Verfügung gestellte Programm nicht anwenderfreundlich ist. Dies hat dazu geführt, dass in den Finanzämtern ohne Abstimmung mit dem Finanzministerium verschiedene Arbeits- und Berechnungshilfen erstellt wurden und angewendet werden. Dies gilt es zukünftig zu vermeiden.

- Die Arbeitsabläufe sind in allen Bewertungsstellen unterschiedlich. Einheitliche Vorgaben und Ablaufverfügungen des Finanzministeriums fehlen.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass die Organisation der Bewertungsstellen u. a. in Erlassen zur Einführung von Anwendungsprogrammen für die Einheits- und Bedarfsbewertung sowie zur Einführung der elektronischen Fortschreibungslisten geregelt sei.

Nach Auffassung des **LRH** ersetzen derartige Erlasse keine übergeordnete umfassende Anweisung für die Aufbau- und Ablauforganisation.

9.4 Was ändert sich mit der Grundsteuerreform?

Der Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Durch eine Öffnungsklausel¹ haben die Länder die Möglichkeit, abweichende Regelungen zu treffen. Das Land hat im April 2020 entschieden, das sog. „Bundesmodell“ einzuführen und von der Öffnungsklausel keinen Gebrauch zu machen.

Hauptfeststellungszeitpunkt für die Neubewertung des Grundvermögens ist der 01.01.2022.² Auf diesen Stichtag müssen alle Grundstücke neu bewertet werden. Wesentliche Faktoren für die Bewertung des Grundvermögens sind der Wert des Bodens (Bodenrichtwert), die Grundstücksart, die Höhe der statistisch ermittelten Nettokaltmiete, die Grundstücksfläche und das Alter der Immobilie. Zur Vereinfachung der Bewertung sollen zahlreiche Typisierungen beitragen, die sich aus den Anlagen zum Bewertungsgesetz ergeben.

Die Grundsteuerwerte³ sollen zukünftig in Zeitabständen von je 7 Jahren allgemein festgestellt werden (Hauptfeststellung).⁴ Die erste Hauptveranlagung für die Grundsteuer findet auf den 01.01.2025 statt.⁵ Ab diesem Zeitpunkt ist die neue Grundsteuer zu zahlen.

¹ Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 Grundgesetz.

² § 266 Abs. 1 Bewertungsgesetz (BewG).

³ Ehemals Einheitswerte.

⁴ § 221 Abs. 1 BewG.

⁵ § 266 Abs. 1 BewG.

Der Steuerpflichtige hat künftig anzuzeigen, wenn sich Änderungen in den tatsächlichen Verhältnissen ergeben haben, die sich z. B. auf den Grundsteuerwert oder die Grundstücksart auswirken.¹ Eine solche Anzeigepflicht gab es bisher nicht. Steuererklärungen und Anzeigen sind zukünftig grundsätzlich nach amtlich vorgeschriebenen Datensatz durch Datenfernübertragung zu übermitteln.² Bisher gab es keine Verpflichtung (und auch keine Möglichkeit) zur elektronischen Abgabe. Meldungen von Grundbuchämtern und anderen Behörden, z. B. den Bauämtern, müssen zukünftig per amtlich vorgeschriebenen Datensatz an die amtlich bestimmte Schnittstelle übermittelt werden.³ Eine solche Verpflichtung zur elektronischen Mitteilung gab es bisher ebenfalls nicht.

9.5 Finanzministerium und Bewertungsstellen für Reform gerüstet?

Durch die Grundsteuerreform kommt zusätzlich viel Arbeit auf das Finanzministerium und die Bewertungsstellen zu. Um die Arbeit bewältigen zu können, bedarf es klarer Organisationsstrukturen, ausreichender IT-Unterstützung, praktikabler Arbeitshilfen und einer ausreichenden Personalausstattung. All dies muss kurzfristig umgesetzt werden.

Im Einzelnen sind folgende Aufgaben zu erledigen:

- Die Arbeitsrückstände müssen abgebaut werden.

In den Bewertungsstellen bestehen insbesondere bei der Einheitsbewertung seit Jahren hohe Arbeitsrückstände. Ab dem 01.01.2022 werden in Schleswig-Holstein rd. 1,2 Mio. wirtschaftliche Einheiten neu zu bewerten sein. Bis zur Neubewertung müssen auch weiterhin Einheitsbewertungen nach „altem Recht“ durchgeführt werden. Zum 01.01.2019 gab es in den Bewertungsstellen 56.462 unerledigte Fälle. Es ist daher dringend erforderlich, die bestehenden Arbeitsrückstände soweit wie möglich abzubauen.

- Schulungskonzepte und Arbeitshilfen müssen entwickelt werden.

Schulungen zum neuen Recht und für neue IT-Programme müssen durchgeführt werden. Den Beschäftigten sind aktuelle Gesetzestexte, Erlasse, Arbeitsanweisungen und Schulungsunterlagen digital zur Verfügung zu stellen.

¹ § 228 Abs. 2 BewG.

² § 228 Abs. 6 BewG.

³ § 229 Abs. 6 BewG.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass auf Bundesebene verschiedene Arbeitsgruppen tätig seien, die u. a. die Erarbeitung von Richtlinien und Schulungsunterlagen zum Inhalt hätten. Schleswig-Holstein sei in diesen Arbeitsgruppen vertreten.

- Eine ausreichende IT-Unterstützung muss rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Um die Masse an Bewertungen durchführen zu können, ist es dringend erforderlich, den Bearbeitern praktikable Anwendungs- und Berechnungsprogramme zur Verfügung zu stellen.

Das **Finanzministerium** hat erklärt, dass die IT-Unterstützung der Grundsteuerreform, insbesondere vor dem Hintergrund des bekannten Zeitfensters, für alle Beteiligten eine große Herausforderung darstelle. Die entsprechenden Programmierarbeiten seien bereits angelaufen.

- Die Voraussetzungen für die elektronische Übermittlung und Weiterverarbeitung von Dokumenten müssen geschaffen werden.

Das neue Bewertungsrecht sieht Verpflichtungen zur elektronischen Übermittlung u. a. für Steuererklärungen und Anzeigen des Steuerpflichtigen über wertverändernde Maßnahmen vor. Hierfür müssen die notwendigen technischen Voraussetzungen für die Steuerpflichtigen und in den Finanzämtern geschaffen werden.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass an der Umsetzung der elektronischen Übermittlung der Grundsteuererklärungen auf Bundesebene gearbeitet werde.

- Vordrucke müssen entwickelt werden.

Für Erklärungen und Anzeigen¹ der Steuerpflichtigen müssen neue, praktikable und verständliche Vordrucke entwickelt werden. Diese müssen sowohl in Papierform als auch elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass sich die Erklärungsvordrucke in der Endabstimmung befänden.

- Die Organisation der Bewertungsstellen muss verbessert und angepasst werden.

¹ § 228 BewG.

Die Bewertungsstellen müssen neu organisiert werden. Insbesondere wenn Erklärungen und Anzeigen elektronisch übermittelt werden, müssen die Arbeitsabläufe angepasst werden. Das Finanzministerium muss endlich eine einheitliche Dienstanweisung für alle Bewertungsstellen in Schleswig-Holstein erstellen.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass für die Umsetzung der Reform der Grundsteuer eine Dienstanweisung zur Aufbau- und Ablauforganisation erarbeitet und bekanntgegeben werde. Zur Erarbeitung entsprechender Vorgaben werde in Kürze eine Projektgruppe eingerichtet.

- Ein Personalkonzept ist dringend erforderlich.

Das Personal muss dringend aufgestockt werden. Mit der derzeitigen Besetzung werden die Bewertungsstellen nicht in der Lage sein, die anstehenden Aufgaben zu bewältigen.

Das Finanzministerium erwartet für die Umsetzung der Grundsteuerreform in den Finanzämtern des Landes Schleswig-Holstein jeweils bezogen auf den Personalbestand 2018 folgenden Personalmehrbedarf:¹

Personalmehrbedarf für die Jahre 2019 - 2024

Jahr	Zusätzlich benötigte Arbeitskräfte in den Bewertungsstellen in Schleswig-Holstein
2019	8
2020	9
2021	9
2022	104
2023	153
2024	26

Tabelle 13: Personalmehrbedarf für die Jahre 2019 - 2024

Das Finanzministerium will den geschätzten Personalmehrbedarf zumindest teilweise mit Studenten und Rentnern über Zeitverträge oder befristete Arbeitsverhältnisse decken. Genauere Pläne und eine konkrete Personalbedarfsberechnung hat es bisher nicht vorgelegt. Wie viele zusätzliche Planstellen ggf. in den Haushalt eingebracht werden können, müsse im Rahmen der jährlichen Haushaltsverhandlungen entschieden werden.

Zudem geht die Schätzung davon aus, dass die Veranlagung zukünftig vollautomatisiert durchgeführt werden kann. Das Finanzministerium

¹ Quelle: Finanzministerium; Schätzung der Arbeitsgruppe „Personalbemessung“ der Steuerverwaltungen der Länder im September 2018 (kein jahresbezogener Daueraufwand, sondern Mehrbedarf bezogen auf das Jahr 2018).

selbst hat aber eingeräumt, dass dies erst mit der zweiten Hauptfeststellung auf den 01.01.2029 der Fall sein werde. Es muss daher in seine Überlegungen zum Personalbedarf auch die Möglichkeit mit einbeziehen, dass die technische Unterstützung unzureichend sein wird.

Das Finanzministerium muss so schnell wie möglich den konkreten Personalbedarf ermitteln und ein Konzept erstellen, wie dieser gedeckt werden soll. Den Finanzämtern müssen hierfür konkrete Vorgaben gemacht werden.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass bisher eine modellunabhängige Schätzung der bundesweiten Arbeitsgruppe Personalbemessung vorliege. Auf Grundlage dieser Schätzung seien bereits Personalmaßnahmen getroffen worden. Darüber hinaus werde sich die bundesweite Arbeitsgruppe in Kürze mit dem Personalbedarf für die Durchführung der materiell-rechtlichen Arbeiten einer neuen Hauptfeststellung befassen. Dieser Personalbedarf könne durch den Einsatz externer Arbeitskräfte teilweise gedeckt werden. Im weiteren Verlauf der ersten Hauptfeststellung solle der Mehrbedarf an Personal durch Ausleihangestellte mit Zeitverträgen, geprüfte Nachwuchskräfte aus der allgemeinen Verwaltung und auch aus geprüften Nachwuchskräften der Steuerverwaltung gedeckt werden, Das Finanzministerium werde bei den Vorstehern der Finanzämter weiter das allgemeine Bewusstsein schärfen für die großen Aufgaben, die die Bewertungsstellen erwarten.

Der **LRH** hält an seinen Forderungen fest und weist auf Folgendes hin: Da das Land sich nunmehr entschieden hat, das sog. „Bundesmodell“ einzuführen, muss das Finanzministerium jetzt schnellstmöglich die angekündigte Dienstanweisung zur Aufbau- und Ablauforganisation in den Bewertungsstellen entwickeln. Zudem ist eine klare Berechnung des tatsächlichen Personalbedarfs in Schleswig-Holstein und ein konkretes Konzept zu seiner Deckung notwendig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein erhöhter Personalbedarf entstehen wird, wenn die Veranlagung nicht wie geplant vollautomatisiert durchgeführt werden kann, weil die technischen Voraussetzungen fehlen. Die Bewertungsstellen müssen auf der Grundlage einer detaillierten Planung ausreichend besetzt werden. Die Verantwortung hierfür liegt nicht allein bei den Vorstehern der Finanzämter.

9.6 **Das Finanzministerium muss handeln**

Die Bewertungsstellen sind in der Vergangenheit vom Finanzministerium vernachlässigt worden. Das neue Recht bietet eine Chance, die Bewertungsstellen neu zu organisieren und besser aufzustellen. Allerdings hat

das Finanzministerium bisher noch keine konkreten Überlegungen vorgelegt, wie dies umgesetzt werden soll. Darüber hinaus muss das Finanzministerium seine Fachaufsicht in den nächsten Jahren deutlich stärker wahrnehmen. Es muss sicherstellen, dass die zahlreichen Mängel der Vergangenheit in den Bewertungsstellen beseitigt werden und keine neuen auftreten. Gelingt dies nicht, werden die Bewertungsstellen nicht in der Lage sein, ihre Aufgaben zu erfüllen.

10. Vom Sanierungssteckbrief zum Digitalen Immobilien-Management

Landesliegenschaften haben einen hohen Energiebedarf und verursachen deshalb auch hohe CO₂-Emissionen. Sie bieten daher das größte Potenzial für das Erreichen der Klimaschutzziele der Landesregierung. Ziel: Alle Landesliegenschaften sollen bis 2050 klimaneutral sein.

Mit dem Projekt Sanierungssteckbriefe repräsentativ ausgewählter Gebäude verfolgt die Landesregierung das Ziel, eine Sanierungsstrategie des Liegenschaftsbestands zu erstellen. Die Auswertung der Sanierungssteckbriefe erlaubt Rückschlüsse auf den gesamten Liegenschaftsbestand des Landes.

Mit dem Projekt Sanierungssteckbriefe wurde die Grundlage für ein Digitales Immobilien-Management der Landesliegenschaften gelegt, das die Gebäudebewirtschaftung um die Prozesse des Planens und Bauens ergänzt. Das Digitale Immobilien-Management ermöglicht zukünftig neue Geschäftsprozesse, die bislang noch nicht umsetzbar waren.

Das auf Nachhaltigkeit ausgelegte Projekt Digitales Immobilien-Management benötigt zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen im Finanzministerium und in der GMSH. Nur dann können die aus dem Energiewende- und Klimaschutzgesetz resultierenden Verpflichtungen der Landesregierung erfolgreich umgesetzt werden.

10.1 Hintergrund

Bei der Energiewende und dem Klimaschutz soll die Landesregierung eine Vorbildfunktion einnehmen. Bis Ende 2019 war eine Gesamtstrategie zur Erreichung der Klimaschutzziele für die Landesverwaltung zu erarbeiten. Federführend ist hier das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Energiewendeministerium). Die Gesamtstrategie gliedert sich in 4 Themenbereiche:

- Green-IT,
- Nachhaltige Beschaffung,
- Klimaverträgliche Mobilität der Landesbediensteten und
- Bauen und Bewirtschaftung der Landesliegenschaften.¹

¹ Landtagsdrucksache 19/818 vom 21.06.2018, S. 22.

Das größte Potenzial für das Erreichen der Klimaschutzziele der Landesregierung identifizierte das Energiewendeministerium in den Landesliegenschaften. Deren jährlicher Bedarf an Elektrischer Energie und Wärme ist sehr hoch und verursacht entsprechend hohe CO₂-Emissionen (0,39 % von 25,73 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente). Das Finanzministerium arbeitete unter Mitwirkung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) die Sanierungsstrategie aus. Die wichtigsten Erkenntnisse haben beide aus 102 Gebäudesteckbriefen (ehemals Sanierungssteckbriefe) gewonnen, die im September 2019 vorlagen.

Die im Projekt Sanierungssteckbriefe ausgewählten TOP 100 Liegenschaften (von 775) mit rund 1 Mio. m² Grundfläche sind für 66 % der Treibhausgasemissionen der Landesliegenschaften verantwortlich. Die Auswertung dieser Gebäudesteckbriefe erlaubt Rückschlüsse auf den gesamten Liegenschaftsbestand des Landes. Die Erkenntnisse können somit hochgerechnet werden.

Im November 2019 erarbeitete das Energiewendeministerium eine Kabinettsvorlage für eine Umsetzungsstrategie. Zielsetzung war, eine Sanierungsstrategie des Liegenschaftsbestands zu erstellen, diese in eine Umsetzungsstrategie zu überführen und in den Folgejahren ausreichende Investitionsmittel zur Verfügung zu stellen.

Das **Energiewendeministerium** teilt mit, dass es dem Kabinett die Umsetzungsstrategie zur Erreichung der Klimaschutzziele Anfang Mai 2020 vorgelegt hat.

Die **Landesregierung** hat die Umsetzungsstrategie in ihrer Sitzung am 05.05.2020 beschlossen. Außerdem wurde das Energiewendeministerium beauftragt, ein Monitoring zum Erreichen der Klimaschutzziele der Landesverwaltung sowie zur Überwachung der Fortschritte und der Entwicklung von Minderungsmaßnahmen einzurichten.

10.2 **Das Projekt Sanierungssteckbriefe**

Mitte November 2017 befassten sich die Staatssekretäre mit dem Projekt. Die Leitung der Lenkungsgruppe übertrug die Staatssekretärsrunde dem Finanzministerium. Das Finanzministerium übernahm daraufhin die Projektleitung vom Energiewendeministerium. Im weiteren Projektverlauf stimmte es die wesentlichen Schritte mit dem Energiewendeministerium ab. Das Finanzministerium beauftragte die GMSH mit der Projektabwicklung. Die GMSH richtete die ressortoffene Arbeitsgruppe ein und führte das operative Geschäft durch.

10.2.1 Paradigmenwechsel eingeleitet - zukünftig ganzheitlicher Ansatz bei der Sanierung von Landesliegenschaften

Nachdem die Staatssekretäre die Federführung des Projekts auf das Finanzministerium übertragen hatten, weitete dieses die Aufgabenstellung über die Fokussierung auf eine rein energetische Sanierung hinaus aus. Als weiteres Projektziel kam die ganzheitliche bauliche Bewertung der Landesliegenschaften hinzu.

Somit waren

- eine Umsetzungsstrategie abzuleiten,
- die Nachhaltigkeit als Leitmotiv für Bau, Bauunterhaltung und Sanierung von Landesliegenschaften zu berücksichtigen und
- ein Prozess der regelmäßigen Kombination von Instandhaltung und energetischer Sanierung in die öffentlichen Verfahren einzubeziehen.¹

Die bisherige häufig praktizierte getrennte Veranschlagung von Teilsanierungen oder Teilinstandsetzungsmaßnahmen soll vermieden werden. Zudem werden absehbare Nutzeranforderungen an die Gebäude oder Änderungswünsche zur Raumbedarfsdeckung mit den Sanierungsplanungen abgeglichen. In oder an Gebäuden, die absehbar abgängig oder nur unwirtschaftlich zu betreiben sind, werden Sanierungsvorhaben nicht mehr aufgenommen. Im Ergebnis sollen zukünftig nur noch die Sanierungsmaßnahmen priorisiert und realisiert werden, die alle vorgenannten Aspekte berücksichtigen. Damit strebt das Finanzministerium mehr Transparenz in der Veranschlagung an, die sich letztlich auch in der Sanierungs- und in der Umsetzungsstrategie niederschlagen wird.

Die im Projekt Gebäudesteckbriefe gewonnenen Erkenntnisse sind für die Planung und Abwicklung zukünftiger Baumaßnahmen bedeutsam:

- Innerhalb der GMSH sind Abläufe und Verfahren zu überarbeiten.
- Das Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein (HBBau SH) ist an zukünftige Verfahren und Erfordernisse anzupassen.
- Eine zentrale Datenhaltung und -verwaltung, die die fortlaufende Datenpflege zur Daueraufgabe machen muss, sind unerlässlich.

Das **Energiewendeministerium** will die gewonnenen Erkenntnisse bei der künftigen Planung und Abwicklung von Baumaßnahmen auch umsetzen.

¹ GMSH Umwelterklärung 2018, S. 31.

Die **GMSH** sieht sich auf ihrem eingeschlagenen Weg durch die Feststellungen des LRH bestärkt.

Bis Mitte Oktober 2019 waren im Projekt Gebäudesteckbriefe Kosten von 1,274 Mio. € aufgelaufen. Zusätzliche Kosten der Datenbereitstellung in den Hochschulen, der Begehungen und der Datenbereitstellung in den Ressorts und in der GMSH sind darin nicht enthalten. Nicht beziffert sind ferner die Kosten für die Anpassung und Optimierung des im Geschäftsbereich Bewirtschaftung der GMSH eingesetzten Computer-Aided-Facility-Management-(CAFM-)Produkts.

Um eine Realisierung der Umsetzungsstrategie so effektiv und effizient wie möglich zu gestalten, begrüßt das **Energiewendeministerium** den Vorschlag des LRH, die Einrichtung einer Vorprüfstelle durch Aufgabenverlagerung aus dem für die Baumaßnahmen zuständigen Referat des Finanzministeriums und dem Geschäftsbereich Landesbau der GMSH zur Unterstützung des Klimaschutzprozesses zu prüfen.

Das **Finanzministerium** spricht sich gegen die vom LRH vorgeschlagene Einrichtung einer Vorprüfstelle aus. Es regt stattdessen an, die vorhandenen Strukturen im HBBau SH zu stärken und zu leben.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Eine Vorprüfstelle könnte wesentliche Arbeitsschritte nach dem HBBau SH bearbeiten. Im Klimaschutzprozess könnte sie die Auswertung und -aufbereitung der Daten aus allen Ressorts vornehmen. Auf Basis dieser Auswertungen hätte das Baureferat des Finanzministeriums dann eine Arbeitsgrundlage für die Umsetzung der Gesamtstrategie für den Substanzerhalt der Landesliegenschaften und im Klimaschutz. Auch der Geschäftsbereich Landesbau der GMSH könnte sich auf seine Kernaufgaben, das Planen und Bauen, konzentrieren.

10.2.2 **Digitales Immobilien-Management aus der Taufe gehoben**

Finanzministerium und GMSH haben das Projekt Gebäudesteckbriefe als zusätzliche Aufgabe erfolgreich abgeschlossen. Im Projekt wurden erhebliche Mängel in der Investitionskostenplanung des Finanzministeriums und in den vorgelagerten Betriebsabläufen und Verfahrensweisen der GMSH aufgedeckt. Fehlende Standards in der Gebäudebewirtschaftung und im Landesbau traten zutage, sie führten im bisherigen Verwaltungshandeln zu Friktionen oder höheren Kosten.

Mit dem Projekt Gebäudesteckbriefe haben Finanzministerium und GMSH aber auch den Grundstein für ein Digitales Immobilien-Management (DIM) aller Landesliegenschaften gelegt. DIM ist ein Arbeitsbegriff in der GMSH,

der das bestehende CAFM-System der Gebäudebewirtschaftung um die Prozesse des Planens und Bauens ergänzt. Gleichzeitig ist damit die Transformation des bestehenden CAFM-IT-Systems hin zum DIM verbunden.

Die Einführung des DIM stellt die GMSH vor sehr große Herausforderungen. Die Datenbestände des Geschäftsbereichs Landesbau und des Geschäftsbereichs Gebäudebewirtschaftung wurden bislang separat geführt. Zukünftig sollen die für den Lebenszyklus relevanten Daten des Geschäftsbereichs Landesbau in das CAFM-System implementiert werden. Ausgelagerte Datenbestände oder Nebenlisten entfallen. Die Daten werden standardisiert und ihre Genauigkeit steigt signifikant. Dies ermöglicht das Erstellen von Berichten oder Auswertungen nach definierten Kriterien für ein Gebäude oder für größere Gebäudegruppen. Diese zusätzlichen Möglichkeiten eröffnen zukünftig neue Geschäftsprozesse, die bislang noch nicht umsetzbar waren.

Das Baureferat des Finanzministeriums wird damit noch mehr Querschnittsaufgaben übernehmen müssen. Es ist nach dem HBBau SH in die Prüfung Großer Baumaßnahmen eingebunden. Dadurch hat es seit Jahren einen sehr guten Kenntnisstand des Immobilienbestands und der Bedarfsentwicklung in den Ressorts. Zukünftig soll das Baureferat des Finanzministeriums - ohne dass bislang verbindliche Regelungen existieren - auch die Priorisierung der Baubedarfe aller Landesliegenschaften vornehmen. Dieses viel umfangreicher und auf Nachhaltigkeit ausgelegte Projekt DIM benötigt zusätzliche Ressourcen. Diese sind im Baureferat des Finanzministeriums nicht vorhanden, müssen also zukünftig erst geschaffen werden, um dauerhaft die aus dem Energiewende- und Klimaschutzgesetz (EWKG)¹ resultierenden Verpflichtungen erfüllen zu können.

Weder die Kosten zur Erzielung des vorbeschriebenen Mehrwerts noch sich einstellende Effizienzgewinne konnten bisher abschließend beziffert werden. Dies muss die Landesregierung nachholen.

¹ Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein - EWKG) vom 07.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 124.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

11. Vertretungsfonds - Unterrichtsversorgung darf nicht zulasten der Qualität gehen

Der Vertretungsfonds ist eine Maßnahme zur Reduzierung von Unterrichtsausfall und zur Sicherstellung qualitativ angemessener Vertretung. Dafür werden überwiegend befristete Verträge und Aufstockungen von Lehrerarbeitszeit genutzt.

Das Land stellt hierfür im Kern jährlich 12 Mio. € zur Verfügung. Im Jahr 2018 wurden aber nur 10 Mio. € des Vertretungsfonds für Krankheitsvertretungen ausgeschöpft. Der Ausschöpfungsgrad des Vertretungsfonds sagt nichts über den wirklichen Bedarf aus.

Die Schulämter nutzen und steuern das Instrument „Vertretungsfonds“ unterschiedlich. Es fehlen einheitliche Kontrollinstrumente, durch deren Einsatz die Bewirtschaftung der Stellen verbessert werden könnte.

Das Bildungsministerium muss die Qualität des Vertretungsunterrichts sicherstellen.

11.1 Ausgangslage

Qualitätssteigerung und -sicherung im schulischen Bereich sind ein zentrales Anliegen der Landesregierung. Es wird eine verbesserte Unterrichtsversorgung an allen Schularten angestrebt. Bis zum Ende der Legislaturperiode soll die Unterrichtsversorgung mindestens 100 % betragen.¹ Dies will die Landesregierung für einige Schularten bereits im Schuljahr 2019/20 geschafft haben.²

Aber 100 % Unterrichtsversorgung sagt nichts über den erteilten Unterricht aus, weder qualitativ noch quantitativ. Es ist lediglich eine errechnete Zahl. Basis für die Darstellung der Unterrichtsversorgung nach Schularten ist eine Gegenüberstellung von Stellenzahl nach dem Planstellenzuweisungsverfahren und des errechneten Stellenbedarfs bei 100%iger Abdeckung der Kontingenzstundentafel. Ob die Stellen besetzt sind und

¹ Vgl. Koalitionsvertrag 2017 - 2022 von CDU, GRÜNEN, FDP, S. 12.

² Vgl. Pressemitteilung Bildungsministerium vom 08.08.2019.

wenn, mit welcher Qualifikation Personen eingestellt werden, ist für die 100%ige Unterrichtsversorgung nicht maßgeblich.

Der LRH hat sich in den vergangenen Jahren mit diesem Thema beschäftigt:

- Bemerkungen 2016 Nr. 12 „Wie viele Lehrer braucht das Land wirklich“,
- Bemerkungen 2017 Nr. 19 „Mehr Unterricht durch optimierten Lehrkräfteeinsatz“ und
- Bemerkungen 2019 Nr. 12 „Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich“.

11.2 Was soll der Vertretungsfonds leisten?

Der Vertretungsfonds ist neben dem Vertretungskonzept der einzelnen Schulen eine Maßnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) zur Reduzierung von Unterrichtsausfall und zur Sicherstellung qualitativ angemessener Vertretung. Ziel ist es, krankheitsbedingten Unterrichtsausfall zu reduzieren, theoretisch schon ab der ersten Fehlstunde einer Lehrkraft.

Den Vertretungsfonds zur Bekämpfung von Unterrichtsausfall gibt es seit dem Haushaltsjahr 2003 (Kapitel 0710 - Maßnahmengruppe 04) mit einem Ansatz für 2020 von 15,2 Mio. €. Davon werden 3,2 Mio. € an die Kirchen erstattet für die Erteilung von Religionsunterricht durch hauptamtliche oder stundenweise beschäftigte Kirchenkräfte. Von den verbleibenden 12 Mio. € sind 20 Tausend € für Regiekosten und 700 Tausend € für Weiterbildungsmaßnahmen abzuziehen. Der Rest in Höhe von 11,28 Mio. € verbleibt für die Krankheitsvertretungen im Rahmen des Vertretungsfonds.

Im Rahmen der Corona-Hilfe für den Einzelplan 07 wird der Vertretungsfonds für das erste Schulhalbjahr 2020/21 mit einem Finanzbedarf von 4,45 Mio. € erhöht. Mit diesen Finanzmitteln soll der Präsenzunterricht bei anhaltender Risikoeinstufung von Lehrkräften aufrechterhalten werden.

Der Vertretungsfonds kann für verschiedene Bausteine eingesetzt werden. Soweit der lehrplanmäßige Unterricht nicht von Lehrkräften erteilt werden kann, können im Rahmen der im Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel vertretungsweise auch andere Kräfte eingesetzt werden. Ebenso dürfen im begrenzten Umfang Mittel auch dazu verwendet werden, die Arbeitszeit von Lehrkräften aufzustocken, die bereits im Schuldienst teilzeitbeschäftigt sind. Die Titel sind deckungsfähig. Damit soll gewährleistet werden, auf unvorhergesehene besondere Erfordernisse in den einzelnen Schularten flexibel zu reagieren.

Die Verteilung auf die verschiedenen Schularten erfolgt nach einem Schlüssel, der an das Planstellenzuweisungsverfahren angelehnt ist. Die Verteilung an die einzelnen Schulen übernehmen bei den schulamtsgebundenen Schulen die zuständigen Schulämter. Bei den Gymnasien und Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe verbleibt diese Aufgabe im Bildungsministerium.

Der LRH hat den Einsatz des Vertretungsfonds an den schulamtsgebundenen Schulen, den Gymnasien und den Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (bis September) geprüft. Die Prüfung macht die Effizienz der Organisation und des Verfahrens sowie der Einsatzformen transparent und gibt ein Bild über die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes.

11.3 Was ist aufgefallen?

Euro-Beträge oder Planstellen?

Das Bildungsministerium teilt die 12 Mio. € abzüglich 700 Tausend € Weiterbildungskosten und 20 Tausend € Regiekosten aus dem Vertretungsfonds auf die verschiedenen Schularten auf. Im Anschluss wird den Schulämtern für die schulamtsgebundenen Schulen mitgeteilt, wie viele Planstellen sie aus dem Vertretungsfonds zur Verfügung gestellt bekommen. Hier erfolgt eine Umrechnung von Euro-Beträgen in Planstellen. In der Vergangenheit wurde mit dem Wert 50 Tausend € für eine Planstelle gerechnet. Aus 6,19 Mio. € gingen 112,5 Vertretungsstellen für den schulamtsgebundenen Bereich hervor. Das bedeutet: Eine Planstelle wurde nicht mit 50 Tausend €, sondern mit 55 Tausend € bewertet. Auch das ist zu wenig, denn es handelt sich bei Vertretungslehrkräften mit Aufstockungen in der Regel um A 12- und A 13-Stellen. Selbst befristete Verträge werden meist mit der Entgeltgruppe E 10 bzw. E 11 abgeschlossen. Laut Personalkostentabelle¹ liegen hier die Werte zwischen 65 und 80 Tausend €.

Das **Bildungsministerium** kündigt an, dass eine Anhebung der internen Umrechnungspauschale geprüft werde. In Verbindung mit dem Finanzcontrolling sei gewährleistet, dass der Haushaltsansatz nicht überschritten werde. Die Schulämter würden darüber unterrichtet, dass sie sich allein an dem ihnen zugeteilten Planstellenumfang zu orientieren und keine eigene Berechnung der Ist-Ausgaben vorzunehmen haben.

¹ Vgl. Personalkostentabelle für Beamtinnen und Beamte gültig ab 01.01.2018 und Personalkostentabelle für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gültig ab 01.01.2018.

Wie werden Aufstockungen abgerechnet?

Bei Aufstockungen kann eine teilzeitbeschäftigte Lehrkraft befristet ihren Stundenanteil erhöhen. Aufstockungen sind ein beliebtes Mittel für Vertretungen, da sie schnell umgesetzt werden können. Die Lehrkraft ist bereits an der Schule tätig und sämtliche Einarbeitungen entfallen. Der Nachteil von Aufstockungen ist, dass es sich hierbei eher um geringe Stundenanteile handelt, sodass ein Ausfall allein damit nicht immer aufgefangen werden kann. Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass es Probleme bei der Abrechnung der Aufstockungen gibt. Es wurden zu geringe Beträge ausgezahlt, die im Grundschulbereich zum Teil unterhalb des Mindestlohns lagen. Das Bildungsministerium wird gebeten, Abhilfe zu schaffen und die Schulämter entsprechend zu informieren.

Das **Bildungsministerium** wird dazu eine Handlungsanweisung erstellen.

Welche Qualifikationen haben Vertretungslehrkräfte?

Die Anzahl der geschlossenen befristeten Verträge ist in den verschiedenen Kreisen und kreisfreien Städten sehr unterschiedlich. Regionen, die in Universitäts-Nähe sind, haben weniger Probleme, Vertretungslehrkräfte einzustellen. Andere Kreise und kreisfreien Städte finden nur schwer Vertretungslehrkräfte. Es dürfen auch Personen mit verwandten Berufen aushelfen. Bei dem Einsatz von Vertretungslehrkräften aus verwandten Berufen sind die beruflichen Qualifizierungen sehr unterschiedlich und ermöglichen nicht zwangsläufig eigenverantwortlichen Unterricht.

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass es sich hierbei insbesondere im Grundschulbereich um folgende Ausbildungen handelt:

- FSJ (Freiwilliges Soziales Jahr) -Kräfte,
- Musiker,
- Arzthelfer,
- Bürokaufmann,
- Bankkaufmann,
- Augenoptiker,
- Physiotherapeut,
- Tischler,
- Kaufmann,
- Kinderkrankenpfleger,
- Schifffahrtskaufmann und
- Übungsleiter.

Eine pädagogische Vorbildung ist nicht ersichtlich.

Die Grundvoraussetzung, dass verwandte Berufe über eine mit dem Lehramtsstudium verwandte Qualifikation (Ausbildung, Studium, Beruf) verfügen und unterrichtsrelevante Fächer abgedeckt werden sollen, ist nicht ausreichend. Das Bildungsministerium darf die Qualität von Vertretungsunterricht nicht aus den Augen verlieren.

Das Bildungsministerium führt eine Liste über alle befristeten Verträge und die Abschlüsse dieser Personen. Befristete Verträge werden genutzt für die Krankheitsvertretungen im Rahmen des Vertretungsfonds, aber auch für den regulären Unterricht. Elternzeit, Sabbatjahre und Ähnliches werden durch befristete Verträge aufgefangen. Mehr als 30 % der befristeten Verträge in den Schularten Grundschule, Gemeinschaftsschule und Gymnasium haben Abschlüsse unterhalb des Bachelor-Abschlusses. Dies sind 340 Planstellen.

Der LRH stellt fest, das Bildungsministerium muss die Unterrichtsqualität besonders im Vertretungsfall an Grundschulen sicherstellen.

Das **Bildungsministerium** führt dazu aus, dass der Anteil des Vertretungsunterrichts, der von Personen mit Abschlüssen unterhalb des Bachelors geleistet werde, 3,23 % des gesamten Unterrichts ausmache. Gleichwohl habe es unterschiedliche Maßnahmen ergriffen, um mehr entsprechend ausgebildete Lehrkräfte zu gewinnen.

Wie werden Springerstellen genutzt?

Die Mobile Vertretungsreserve, auch Springerstellen genannt, wird nur in 4 Kreisen genutzt. Da viele Planstellen aus dem Planstellenzuweisungsverfahren nicht besetzt werden können, ist der Umweg über eine Springerstelle zu einer unbefristeten Stelle nicht mehr nötig. Von 125 im Haushalt eingeplanten Springerstellen sind im Schuljahr 2018/19 nicht einmal 10 % besetzt. Der Stellenplan (Titel 0710-422 04, Maßnahmengruppe 04) ist entsprechend anzupassen.

Das **Bildungsministerium** kündigt an, dass die geringe Nutzung der Mobilien Vertretungsreserve im Zuge der Haushaltsaufstellung 2021 aufgegriffen und eine Anpassung des Stellenplans geprüft werde.

Wie wirksam sind die Planungsinstrumente?

Die Verwaltungsverfahren sind im Bildungsministerium für die Gymnasien und Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe andere als bei den Schulämtern für den schulamtsgebundenen Bereich. Das Bildungsministerium kann auf das System der Personalverwaltung - Lehrkräfte (PERLE) zugreifen und die Unterlagen darüber erstellen. Es werden bereits gespeicherte Daten verwendet, sodass die Fehlerquote geringer ist. Die Schulämter hingegen

haben keinen Zugriff auf PERLE und müssen sämtliche Dokumente selbst erstellen. Diese Vorgehensweise ist nicht nur zeitaufwendig und für Fehler anfällig, sondern auch unwirtschaftlich.

Die Schulämter führen bisher eigene Listen, um die Ausgaben im Rahmen des Vertretungsfonds zu dokumentieren. Über den Share-Point, der im Bildungsministerium gepflegt wird, sollen die Buchungen kontrolliert und abgeglichen werden. Dies war im geprüften Zeitraum aus verschiedenen Gründen aber oft nicht möglich. Die Verträge für die Monate Januar bis April waren bis Mai 2019 für die Schulämter nicht abrufbar. Außerdem liegen erhebliche Differenzen vor zwischen den Zahlen der Schulämter und denen des Bildungsministeriums. Einige Schulämter meldeten bereits im April 2019, dass ihr Anteil am Vertretungsfonds nicht ausreiche und sie demnächst den zugewiesenen Betrag überschreiten würden. Das Bildungsministerium meldete dem Schulamt in der Regel zurück, dass ihm noch genug Geld zur Verfügung stehen würde.

Deshalb führen einige Schulämter bereits keine eigene Liste mehr. Begründung: Der Abgleich ist sehr zeit- und personalintensiv und die Daten des Bildungsministeriums werden nicht regelmäßig aktualisiert. Es liegen Differenzen vor, die durch das Bildungsministerium nicht aufgeklärt werden. Das Bildungsministerium muss hier Transparenz schaffen, um bedarfsgerecht steuern zu können.

Das **Bildungsministerium** folgt der Feststellung des LRH und entlässt die Schulämter aus der betragsmäßigen Kontrolle. Das Verwaltungshandeln bei Aufstockungen und Befristungen müsse landesweit vereinheitlicht werden. Dazu werde eine Handlungsanweisung erstellt.

Haushaltsklarheit?

Das Bildungsministerium erklärt, dass die Aufstockungen über den Vertretungsfonds gebucht werden und in der Liste des Haushaltsreferats nur nachrichtlich ausgewiesen werden.

Der LRH hat dies exemplarisch überprüft. Es wurden Buchungen bezüglich Aufstockungen stichprobenartig aus jedem Schulamt beim Dienstleistungszentrum Personal erfragt. Ergebnis: Von 18 Aufstockungen wurden 15 über Schulkapitel gebucht und nur 3 aus dem Vertretungsfonds. So könnten die Differenzen mit den Schulämtern begründet sein, denn die Schulämter verbuchen im Schulamt sowohl Aufstockungen als auch Verträge über ihr Kontingent „Vertretungsfonds“. Diesem Problem muss sich das Bildungsministerium annehmen. Durch einheitliche Buchungen im Rahmen des Vertretungsfonds kann mehr Transparenz im Haushalt erzielt werden.

„Der Vertretungsfonds ist nicht ausgeschöpft“ - diese Feststellung hat aufgrund der nicht sachgerechten Buchungen so keine Aussagekraft. Der Ausschöpfungsgrad des Vertretungsfonds sagt nichts aus über die notwendigen Mittel für Krankheitsvertretungen. Für die Feststellung des finanziellen Gesamtbedarfs „Vertretungsfonds“ bedarf es zusätzlich der Summe aller Aufstockungen aus den Schulkapiteln, die als Minderausgaben im Vertretungsfonds vorgehalten werden.

Das **Bildungsministerium** sieht keinen Mehrwert in der Feststellung des finanziellen Gesamtbedarfs „Vertretungsfonds“.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass sich durch einheitliches Buchen von Aufstockungen und befristeten Verträgen steuerungsrelevante Daten ergeben, die eine bedarfsgerechte Mittelverteilung ermöglichen.

Braucht ein Schulamt Verstärkung, weil die zugewiesenen Gelder aus dem Vertretungsfonds aufgebraucht sind, ist es Aufgabe des Bildungsministeriums, eine Umverteilung vorzunehmen. Die Schulämter können nur ihre eigenen Daten einsehen. Es ist unwirtschaftlich, dass ein Schulamt selbst andere Schulämter anrufen muss und Mittel erbittet.

Die Vertragsgestaltung vor allem hinsichtlich Vertragsende und Urlaubsanspruch darf nicht vom Kenntnisstand des jeweiligen Sachbearbeiters abhängen. Hier muss eine Handlungsanweisung vorliegen, die ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherstellt. Die Regelungen müssen standardisiert und rechtssicher sein.

11.4 **Was muss sich ändern?**

Das Verwaltungshandeln bei Aufstockungen und befristeten Verträgen von Lehrkräften muss landesweit vereinheitlicht werden. Transparenz bei Buchungen und Informationen muss gewährleistet sein.

Die Umrechnung von Euro-Beträgen zu Planstellen muss auf der Grundlage der aktuellen Personalkostentabelle durchgeführt werden.

Unstimmigkeiten bei der Auszahlung bei Aufstockungen sollten überprüft werden. Erfassungsprobleme auf der Ebene der Schulämter müssen ausgeräumt werden.

Ein Erlass oder eine strukturierte Handlungsanweisung für den Vertretungsfonds kann hier Abhilfe schaffen.

Die zum Teil sehr großen Differenzen in den Ist-Ausgaben im Rahmen des Vertretungsfonds zwischen den jeweiligen Schulämtern und dem Bil-

dungsministerium müssen aufgeklärt werden. Das Bildungsministerium muss hier Transparenz schaffen, um eine bedarfsgerechte Mittelverteilung sicherzustellen.

Der Ausschöpfungsgrad des Vertretungsfonds sagt nichts aus über die notwendigen Mittel für Krankheitsvertretungen. Für die Feststellung des finanziellen Gesamtbedarfs „Vertretungsfonds“ bedarf es zusätzlich der Summe aller Aufstockungen aus den Schulkapiteln, die als Minderausgaben im Vertretungsfonds vorgehalten werden. Dies betrifft die Buchungen aus dem schulamtsgebundenen Bereich, aber auch die Buchungen für die Gymnasien und Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe.

Das Bildungsministerium muss die Qualität des Vertretungsunterrichts sicherstellen, insbesondere an Grundschulen. Dort verfügen mehr als die Hälfte der Vertretungslehrkräfte nicht über einen Bachelor-/Masterabschluss und haben keine pädagogische Ausbildung. Das Schulgesetz sieht nur in Ausnahmefällen vor, Personen mit anderen Befähigungen als Lehrkräfte einzusetzen.¹

Eine 100%ige Unterrichtsversorgung darf nicht zulasten der Qualität gehen.

Das **Bildungsministerium** hat angekündigt, dass durch eine bereits in Arbeit befindliche Handlungsanweisung zukünftig eine einheitliche und transparente sowie verbesserte Nutzung des Vertretungsfonds gewährleistet werden soll.

¹ Vgl. § 34 Abs. 2 Schulgesetz.

12. Private berufsbildende Schulen in wirtschaftlich schwieriger Lage

Bei fast allen berufsbildenden Ersatzschulen ist die Schülerzahl in den vergangenen Jahren deutlich rückläufig. Die wirtschaftlichen Entwicklungen müssen im Auge behalten werden.

Es ist nicht Aufgabe des Bildungsministeriums, eine Marktveränderung in Form wegbrechender Schülerzahlen durch höhere Zuschussquoten zu begleiten.

12.1 Berufsbildende Ersatzschulen im Land

Die 13 berufsbildenden Ersatzschulen liefern einen wichtigen Beitrag zum beruflichen Bildungswesen. Rund 1.350 Schüler nutzen deren Angebote.¹ Das sind 1,3 % aller Schüler an berufsbildenden Schulen. Die berufsbildenden Ersatzschulen vermitteln zum Teil spezielle Berufsbilder wie z. B. im Bereich Pharmazie oder Lebensmitteltechnik. Diese werden durch öffentliche Schulen nicht abgedeckt. Dabei werden die allgemeinen Vorgaben der Bildungsgänge bedient, insbesondere aber auch die betrieblichen Belange. Die Akzeptanz in der Wirtschaft ist ausgesprochen gut.

Ersatzschulen werden von privatrechtlich organisierten Trägern errichtet und getragen. Die Ersatzschulen müssen vom Bildungsministerium genehmigt werden und dazu bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Sie müssen die Gewähr bieten, dass sie dauernd die an entsprechenden öffentlichen Schulen bestehenden Anforderungen erfüllen. Staatlich anerkannte Ersatzschulen können Schulabschlüsse erteilen, die dieselbe Berechtigung verleihen wie die der öffentlichen Schulen. Deshalb sind sie u. a. auch verpflichtet, für Prüfungen und Zeugnisse die für die öffentlichen Schulen geltenden Bestimmungen zu beachten.

Die Aufsicht des Landes ist bei Ersatzschulen auf eine Rechtsaufsicht beschränkt. Diese hat sicherzustellen, dass Ersatzschulen bei Lernzielen, Unterrichtserfolg oder wissenschaftlicher Ausbildung der Lehrkräfte nicht hinter öffentlichen Schulen zurückstehen.

12.2 Schülerzahlen nach Rückgang stabil

Bei fast allen berufsbildenden Ersatzschulen war die Schülerzahl in den vergangenen Jahren deutlich rückläufig. Von 2014 bis 2019 reduzierten sich die Schülerzahlen um 33 %. Sie haben sich aber auf dem bestehen-

¹ Stand Ende 2019.

den Niveau stabilisiert. Die Ursachen des Rückgangs sind mehrschichtig und liegen teils in einem Strukturwandel allgemeiner Art. Auch veränderte Verhaltensmuster beim Übergang von Zeitsoldaten in zivile Berufs- und Schulausbildungen wirkten sich aus. Daneben seien, so Erläuterungen seitens berufsbildender Ersatzschulen, rückläufige Schülerzahlen insgesamt sowie die Veränderung der Schülerströme hin zu Gymnasien bzw. gymnasialen Zweigen von Gemeinschaftsschulen zu spüren.

12.3 **Zuschüsse knapp aber ordnungsgemäß**

Nach der Neuordnung der Ersatzschulfinanzierung ab 2014 haben die berufsbildenden Ersatzschulen Anspruch auf Landeszuschüsse. Grundlage bilden die Schülerkostensätze nach dem Schulgesetz¹. Seit 2014 hat die Landesregierung die Zuschussquoten in mehreren Schritten von 65 auf 82 % (ab 2020) der Kosten vergleichbarer öffentlicher Schulen angehoben. Damit erhalten berufsbildende Ersatzschulen ab 2020 erstmals die gleichen Zuschussquoten wie allgemeinbildende Ersatzschulen.

Im Landeshaushalt waren für berufsbildende Ersatzschulen 2019 7.364 Tausend € veranschlagt.² Für 2020 wird eine leichte Steigerung erwartet, veranschlagt sind 7.585 Tausend €.

Die Zuschussgewährung des Bildungsministeriums wird grundsätzlich ordnungsgemäß gehandhabt.

Zur Angemessenheit der Elternbeiträge besteht keine konkretisierende Regelung. Das ist nach Angaben des Bildungsministeriums in den bisher deutlich niedrigeren Zuschüssen im Vergleich zu allgemeinbildenden Ersatzschulen begründet. Ab 2020 kommen erstmals identische Fördersätze zur Anwendung. Das Bildungsministerium erarbeitet Obergrenzen für das Schulgeld bei berufsbildenden Schulen. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

12.4 **Wirtschaftliche Lage der Schulen angespannt**

Das Rechnungswesen der geprüften Schulen ist funktionsgerecht und geordnet. Jahresabschlüsse sind von Steuerbüros nach den Regelungen des Handelsgesetzbuchs aufgestellt oder geprüft worden. Soweit die Schulträger neben dem geförderten Bereich weitere Unternehmensbereiche betreiben, liegen plausible Spartenrechnungen oder Kosten- und Erlösaufstellungen vor.

¹ Vgl. §§ 119 ff. Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 39, berichtigt S. 276, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 12.12.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 896.

² Vgl. Einzelplan 07, Kapitel 10, MG 07, Titel 684 03 128.

Bemängelt haben die geprüften berufsbildenden Ersatzschulen die über mehrere Jahre zu niedrigen Zuschussquoten. Auch nach der schrittweisen Anhebung und Gleichstellung mit den allgemeinbildenden Ersatzschulen seien die Schülerkostensätze unzureichend. Insbesondere seien Investitionen in den Schülerkostensätzen nicht ausreichend berücksichtigt. Die technische Infrastruktur sei aufwendig und für die insgesamt eher kleinen Schülerzahlen mit den gegebenen Mitteln nur schwierig darstellbar.

Das **Bildungsministerium** merkt an, es könne nicht erkennen, dass die berufsbildenden Schulen seit der Neuordnung im Jahr 2014 zu niedrige Zuschüsse erhalten hätten. Die Neuberechnung habe zwar bei vielen berufsbildenden Ersatzschulen zunächst niedrigere Zuschüsse bewirkt. Dieser Effekt sei allerdings durch die Übergangsregelungen des § 150 Abs. 2 Schulgesetz stark abgemildert. Die schrittweise Anhebung der Fördersätze habe dazu geführt, dass spätestens im Jahr 2016 die meisten berufsbildenden Ersatzschulen von der Neuregelung profitierten.

Der **LRH** stellt fest, dass die anfänglichen Regelungen eine schrittweise Anhebung der Fördersätze für die berufsbildenden Ersatzschulen erforderlich machten.

Die wirtschaftliche Lage einiger Schulen ist angespannt. Lediglich eine Schule, die in ein Netz weiterer Schulen eingebunden ist, konnte durchgehend zufriedenstellende Ergebnisse ausweisen. Für die angespannte Lage sind der Schülerrückgang und die in der Vergangenheit niedrigen Zuschussquoten ursächlich. Mehrjährige Verlustwirtschaft führte teilweise zum Verzehr von Substanz. Eine Schule mit starkem Einbruch der Schülerzahlen plant, nach mehrjähriger Konsolidierung im kommenden Jahr die Verlustzone zu verlassen. Die anderen geprüften Schulen konnten durch ein stringentes Kostenmanagement Verluste weitgehend vermeiden.

Aus Sicht des **Bildungsministeriums** ist der Rückgang der Schülerzahlen die eigentliche und wesentliche Ursache für die wirtschaftlichen Probleme einzelner Schulen. Gründe hierfür seien neben dem Ausbau von Bildungsgängen an öffentlichen Schulen vor allem geänderte Marktbedingungen, u. a. aufgrund der Abschaffung der Wehrpflicht.

Der **LRH** stellt des Weiteren fest: Die Gehälter der geprüften berufsbildenden Ersatzschulen bewegen sich nahe an dem im öffentlichen Bereich üblichen Niveau. Die Verwendung der Zuschüsse für schulische Zwecke wird dem Wirtschaftlichkeitsgebot des Schulgesetzes gerecht. Hinweise auf unwirtschaftliches Verhalten gibt es nicht. In mehreren Fällen hat sich bei Stichproben eine restriktive Mittelverwendung gezeigt.

12.5 **Aufmerksamkeit geboten**

Angesichts rückläufiger Schülerzahlen müssen die wirtschaftlichen Entwicklungen der berufsbildenden Ersatzschulen im Auge behalten werden. Dabei ist es nicht Aufgabe des Bildungsministeriums, eine Marktveränderung in Form wegbrechender Schülerzahlen durch höhere Zuschüsse oder höhere Zuschussquoten zu begleiten. Der von den Schulen ggf. zu bewältigende Strukturwandel ist grundsätzlich temporärer Natur. Anpassungen an die veränderten Rahmenbedingungen obliegen den Schulen. Zur Begleitung stehen im Bedarfsfall für Übergangsphasen die Wirtschaftsförderprogramme des Landes, insbesondere Bürgschaften für Umstrukturierungen, grundsätzlich offen.

Das **Bildungsministerium** stimmt dem LRH zu, dass es nicht Aufgabe des Bildungsministeriums und der Ersatzschulfinanzierung sein kann, Marktveränderungen durch höhere Zuschüsse oder höhere Zuschussquoten auszugleichen.

13. Dual-Career-Förderung - Wo sind die Grenzen?

Im Sommersemester 2019 waren am Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik 11 Professorinnen und Professoren tätig; 6 von ihnen haben im Rahmen von Berufungs- oder Bleibeverhandlungen konkrete Zusagen zu einer Beschäftigung ihrer Partnerin bzw. ihres Partners erhalten. Ausschreibungen und Auswahlverfahren haben im Hinblick auf die in den Verhandlungen zugesagten „Partner“-Stellen nicht stattgefunden.

Selbst wenn im Einzelfall keine Stellenausschreibung erforderlich ist, muss die Dienststelle eine Entscheidung über die Besetzung von Stellen nach sachgerechten Kriterien und im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens treffen. Die Forderungen von Professorinnen und Professoren in Berufungs- oder Bleibeverhandlungen dürfen keinen bestimmenden Einfluss auf Personalentscheidungen im öffentlichen Dienst haben.

Das Institut hat auch Mittel des eigenen Grundhaushalts eingesetzt, um die Beschäftigung von Partnern bei anderen Dienststellen zu ermöglichen.

13.1 Professorinnen und Professoren am IPN - Wesentliche Feststellungen betreffen die Beschäftigung der Partner

Das Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik (IPN) in Kiel ist eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung in der Rechtsform einer Stiftung des öffentlichen Rechts. Es ist der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) angegliedert. Als Mitgliedseinrichtung der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (Leibniz-Gemeinschaft) wird das IPN vom Bund, der Ländergemeinschaft und dem Land gefördert. Es handelt sich hierbei um Forschungsförderung gemäß Art. 91 b GG¹.

Die am IPN forschenden Professorinnen und Professoren werden in einem gemeinsamen Verfahren der Universität Kiel und des IPN berufen. Der LRH hat die Ausgestaltung dieses Berufungsverfahrens sowie die Inhalte der Berufungs- und Bleibevereinbarungen mit den am IPN tätigen Professorinnen und Professoren geprüft. Wesentliche Feststellungen haben sich

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.11.2019, BGBl. I S. 1546.

dabei im Zusammenhang mit der Beschäftigung der jeweiligen Partner ergeben.

13.2 **Grenzüberschreitungen beim Thema „Dual Career“**

Die Frage, wie Paare, bei denen beide Partner eine akademische Karriere anstreben, unterstützt werden können, wird unter dem Stichwort „Dual Career“ diskutiert.¹ Die Möglichkeiten, Professuren oder feste Stellen im Wissenschaftsbereich am gleichen Standort - oder doch zumindest in der Nähe - zu erlangen, sind begrenzt. Viele Hochschulen bieten für dieses Thema besondere Ansprechpartner („Dual Career Services“) an. Häufig werden vor allem Beratung, Information und die Herstellung von Kontakten als mögliche Unterstützungsleistungen für Dual-Career-Paare genannt. Der LRH hat festgestellt, dass die Dual-Career-Förderung für die gemeinsam mit dem IPN berufenen Personen weit über solche Maßnahmen hinausgegangen ist. Der Rahmen des rechtlich Zulässigen ist in mehrfacher Hinsicht überschritten worden.

13.2.1 **Konkrete Beschäftigungsangebote - ohne Auswahlverfahren**

Im Sommersemester 2019 waren am IPN 11 Professorinnen und Professoren tätig; 6 von ihnen haben im Rahmen von Berufungs- oder Bleibeverhandlungen konkrete Zusagen für eine Beschäftigung ihrer Partnerin oder ihres Partners erhalten. In 2 Fällen hat es sowohl im Rahmen von Berufungs- als auch nochmals im Rahmen von Bleibeverhandlungen entsprechende Angebote gegeben.

Ausschreibungen und Auswahlverfahren haben im Hinblick auf die in den Verhandlungen zugesagten Stellen nicht stattgefunden. Eine Bestenauslese im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG hat es nicht gegeben. IPN und Hochschule haben eine Beschäftigung der Partner zugesagt, ohne dass sie der Frage nachgegangen sind, ob es besser qualifizierte Kandidaten für die vorgesehenen Tätigkeiten gegeben hätte. Zum Teil stand zum Zeitpunkt der Zusagen auch noch nicht fest, wo die Partner konkret eingesetzt werden sollten.

Die Universität Kiel und das IPN haben die Dual-Career-Verhandlungen keineswegs nur im Zusammenhang mit den Leitungsprofessuren (W 3) geführt. Dabei ging es überwiegend um Teilzeitbeschäftigungen in der Entgeltgruppe E 13 TV-L. Es hat aber auch Fälle gegeben, bei denen dem Partner eine volle Stelle angeboten worden ist. In der Regel sind die Beschäftigungsverhältnisse auf 3 Jahre befristet gewesen. Daneben hat es

¹ Vgl. z. B. Melzer, *Forschung & Lehre* 2019, S. 648 ff.

ein Angebot für eine auf 5 Jahre befristete Beschäftigung gegeben. In 2 Fällen ist eine unbefristete Beschäftigung angeboten worden. Zum Teil ist erkennbar, dass es in den Bereichen, in denen die Partner beschäftigt werden sollten, zunächst Widerstand hiergegen gab. In diesen Fällen sind auch „Kompensationsleistungen“ gewährt worden, um zu einer Lösung zu gelangen.

Die Dual-Career-Angebote sind fast alle durch Abschluss entsprechender Arbeitsverträge umgesetzt worden. In einem Fall ist abweichend vom Inhalt der ursprünglichen Zusage für den betreffenden Partner eine Beschäftigung an einer anderen Dienststelle des Landes realisiert worden. Zum Teil enthalten die Personalakten ausdrücklich den Hinweis, dass die Besetzung der Stelle Gegenstand einer Berufungszusage war und deshalb keine Ausschreibung erfolgt ist.

13.2.2 **Berufungs- und Bleibeverhandlungen: Allein kein legitimer Sachgrund für Personalentscheidungen zugunsten des Partners**

Die Einrichtung und Besetzung von Stellen des öffentlichen Dienstes dient grundsätzlich allein dem öffentlichen Interesse an einer bestmöglichen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Ist eine Stelle intern nicht besetzbar, so sollte ein geeigneter Kandidat oder eine geeignete Kandidatin grundsätzlich im Rahmen einer Ausschreibung und eines Auswahlverfahrens ermittelt werden. Ein solches Verfahren wahrt zugleich das Recht anderer potenzieller Bewerber auf chancengleichen Zugang zu Ämtern des öffentlichen Dienstes (Art. 33 Abs. 2 GG).

Selbst wenn im Einzelfall keine Stellenausschreibung erforderlich ist, muss die Dienststelle eine Entscheidung über die Besetzung von Stellen immer nach sachgerechten Kriterien und im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens treffen.

In der Dokumentation der Verhandlungen zeigt sich das Bemühen der Beteiligten, eine Lösung für die Dual-Career-Frage zu finden. Es wird aber auch deutlich, dass es nicht darum ging, neues Personal zur Besetzung bestimmter Stellen zu finden. Es ging allein um eine möglichst passende Stelle für den betreffenden Partner. Dabei waren weder das IPN noch die Hochschule verpflichtet, entsprechende Anstrengungen zu unternehmen. Hintergrund dieser Bemühungen waren allein die im Rahmen der Berufungs- oder Bleibeverhandlungen vorgetragenen Forderungen. Diese Verhandlungen hatten inhaltlich aber nichts mit der Besetzung der anderen Stellen zu tun. Die Universität Kiel und das IPN haben sich bei ihren Entscheidungen von sachfremden Erwägungen leiten lassen.

Das **IPN** betont, dass die am IPN eingestellten Partner exzellent qualifiziert gewesen seien und über eine sehr hohe Passung zum IPN verfügt hätten. Man sei der Überzeugung gewesen, dass an deren Stelle kaum vergleichbar qualifizierte Personen zu finden gewesen seien. Vor diesem Hintergrund habe man nicht gezweifelt, dass der Grundsatz der Bestenauslese hier eingehalten worden sei.

Die **Universität Kiel** weist darauf hin, dass es teilweise notwendig und wichtig gewesen sei, Stellenangebote an die Partner der Berufenen abzugeben. Ziel sei es gewesen, einen Weggang zu verhindern bzw. einer Entscheidung für die Universität Kiel den Weg zu bereiten. Hätte man sich dem verschlossen und wäre auf die diesbezüglichen „*Forderungen*“ der Berufenen nicht eingegangen, hätte dies einen eklatanten Wettbewerbs- und Standortnachteil für die Universität Kiel dargestellt.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, es werde sich dafür einsetzen, dass künftig vertretbare Wege gefunden werden, um Stellenbesetzungen bei Beachtung der fachlichen und persönlichen Qualifikationen im Ausnahmefall auch ohne eine gesonderte Ausschreibung zu ermöglichen. Dies werde insbesondere im Kontext mit sogenannten Dual-Career-Verfahren erforderlich sein. Mit der Überarbeitung des Hochschulgesetzes werde geprüft, ob gesetzliche Regelungen für solche Verfahren getroffen werden sollten.

13.2.3 **Einsatz von Haushaltsmitteln für die Beschäftigung von Partnern außerhalb des IPN**

In 2 Fällen hat das IPN eigene Haushaltsmittel eingesetzt, um die Beschäftigung von Partnern außerhalb des IPN zu ermöglichen. Haushaltsrechtlich ist dies nur zulässig, wenn diese Ausgaben der Durchführung der satzungsmäßigen Forschungsaufgaben des Instituts dienen. Es gehört nicht zu den Aufgaben des IPN, die Beschäftigung der Partner von Professorinnen und Professoren bei anderen Dienststellen sicherzustellen.

Das **IPN** teilt mit, dass nur in einem Fall die Beschäftigung eines Partners bei einer anderen Dienststelle aus Mitteln des IPN finanziert worden sei. Die betreffende Person habe dort Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Professionalisierung von Lehrkräften übernommen, was den Aufgaben des IPN entspreche.

Das **Wissenschaftsministerium** ist der Auffassung, es sei nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass Mittel aus dem Institutshaushalt für Personen außerhalb des Instituts verwendet werden. Voraussetzung sei allein, ob diese Ausgaben dem Forschungszweck des Instituts dienen. Das Wis-

senschaftsministerium werde die in der Prüfung genannten Fälle aufklären und bewerten.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. Es trifft zwar zu, dass nur in einem Fall eine unmittelbare Finanzierung der Beschäftigung eines Partners erfolgte. Allerdings sind in einem weiteren Fall finanzielle Zusagen an eine dritte Stelle gegeben worden, die in einem erkennbaren Zusammenhang mit der dortigen Beschäftigung eines Partners standen. Gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 seiner Satzung ist es die Aufgabe des IPN, *„durch die Forschungen des Instituts die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik weiter zu entwickeln und zu fördern“*. Allein für diese eigenen Forschungen dürfen die Mittel des Instituts verwendet werden.

13.3 **Dual-Career-Förderung: Was ist gewollt?**

In der Diskussion mit den geprüften Stellen ist als Argument für „Dual-Career-Stellenangebote“ angeführt worden, dass es nur so möglich sei, bestimmte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zur Annahme eines Rufes zu bewegen bzw. ihren Fortgang zu verhindern. Man sei ohne diese Möglichkeit nicht „wettbewerbsfähig“.

Diese Argumentation ist rechtlich nicht haltbar: Die öffentliche Verwaltung ist bei jeder einzelnen Entscheidung an den bestehenden rechtlichen Rahmen gebunden. Der Rahmen für den Inhalt von Berufungs- und Bleibeverhandlungen ist durch Regelungen des Besoldungs- und Hochschulrechts vorgegeben. Einstellungsentscheidungen sind nach den Regeln des öffentlichen Dienstrechts zu treffen. Vorteile, die sich in der Gesamtschau verschiedener Sachverhalte ergeben können, können eine rechtsfehlerhafte Einzelentscheidung nicht zu einer rechtmäßigen machen.

Sollte es so sein, dass die hier praktizierte Form von Dual-Career-Förderung gängige Praxis in der deutschen Wissenschaftslandschaft ist, dann wäre es unter Wettbewerbsaspekten tatsächlich ein Problem, sich rechtskonform zu verhalten. Die in den Akten vorgefundenen Angebote einzelner anderer Hochschulen deuten darauf hin, dass die hier festgestellte Praxis sich in ähnlicher Weise vielleicht auch bei anderen Einrichtungen finden lässt. Auch dies kann aber keine Rechtfertigung dafür sein, eine solche Praxis fortzusetzen.

Zu bedenken ist, dass das Thema nicht nur rechtlicher Natur ist: Die Beschäftigung der Partner von Professorinnen und Professoren bleibt, gerade wenn dies in fachlich benachbarten Bereichen erfolgt, nicht unbemerkt im Kreis der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies kann nicht nur

für internen Unfrieden, sondern auch für eine negative Außenwirkung sorgen.

Ließe man derartige Zusagen grundsätzlich zu, könnte eine nicht unerhebliche Zahl von Stellen im Wissenschaftsbereich künftig mit den Partnern von Professorinnen und Professoren besetzt werden. Im Fall des IPN waren es allein schon 6 Fälle, die sämtlich im weiteren akademischen Umfeld ihrer Partner „untergebracht“ werden sollten. Bei den zugesagten Beschäftigungen handelte es sich überwiegend um Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, also oft Nachwuchswissenschaftlerinnen bzw. Nachwuchswissenschaftler. Diese Stellen werden dem freien Wettbewerb entzogen, was die Chancen anderer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in diesen Bereichen behindert. Das Leistungsprinzip und der Grundsatz der Bestenauslese müssen aber für die Gruppe der Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler genauso gelten wie für Professorinnen und Professoren sowie deren Partner. Es ist problematisch, das Interesse an der Gewinnung bestimmter Personen generell über die Chancengleichheit und die Interessen anderer Mitarbeitergruppen zu stellen.

Zunächst ist eine offene Diskussion darüber erforderlich, welche Art von „Dual-Career-Förderung“ man künftig haben möchte - und wer unter welchen Voraussetzungen hiervon profitieren soll. Ob hiernach eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich wird, bleibt abzuwarten. In jedem Fall ist es erforderlich, die Transparenz über offene Stellen und Bewerbungsmöglichkeiten im Wissenschaftsbereich, aber auch generell im öffentlichen Dienst, weiter zu verbessern. Auch die Weiterentwicklung bestehender Beratungsangebote ist sinnvoll.

Die Universität Kiel hat im Sommer 2019 Leitlinien beschlossen, die auch den Umgang mit Dual-Career-Fragen zum Gegenstand haben. Die Hochschule stellt hierin klar, dass *„grundsätzlich keine Stellen für Partner und Partnerinnen“* zur Verfügung gestellt werden können. Man begrüße Bewerbungen auf öffentlich ausgeschriebene Stellen und Professuren. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Das **IPN** betont, dass am IPN seit dem Jahr 2009 4 der 6 Leitungsprofessuren (W 3) sowie sämtliche stellvertretende Leitungsprofessuren (W 2) neu besetzt werden mussten. Letztlich sei es gelungen, durchgängig exzellente Professorinnen und Professoren zu berufen, sodass die Forschungsbilanz des IPN seit 2010 hervorragend ausfalle. Der Glaube, Spitzenkräfte rekrutieren zu können, ohne den Partnern eine attraktive berufliche Perspektive bieten zu können, bestehe weder national noch international. Das IPN nehme die Feststellungen des LRH ebenso wie die von

der Universität Kiel 2019 beschlossenen Leitlinien für Dual-Career-Förderungen aber zum Anlass, zukünftig bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen von Angeboten für die Partner abzusehen.

Die **Universität Kiel** pflichtet dem LRH grundsätzlich bei, dass eine Dual-Career-Förderung, die sich in Stellenangeboten niederschlägt, kein adäquater Weg sei. Aufseiten der Hochschule habe man daher bereits umgesteuert.

Das **Wissenschaftsministerium** begrüßt die Forderung des LRH nach einer offenen Diskussion über die Frage, welche Art von Dual-Career-Förderung künftig gewollt ist. Das Wissenschaftsministerium werde sich zusammen mit den Universitäten und den außeruniversitären Forschungseinrichtungen dieser Aufgabe stellen.

Der **LRH** fordert das Wissenschaftsministerium auf, diesen Diskussionsprozess zügig voranzutreiben und mögliche gesetzliche Regelungen in diesem Zusammenhang zu prüfen. Ziel sollte sein, möglichst bald einen rechtlich geordneten Rahmen für die vom LRH dargestellten Aspekte der „Dual-Career-Förderung“ zu finden.

14. Hochschulen des Landes: Immer noch unterfinanziert?

Forderungen der Hochschulen nach zusätzlichen Mitteln vom Land können nicht mehr pauschal mit einer „Unterfinanzierung“ begründet werden.

Bereits die statistischen Kennzahlen für das Jahr 2017 deuten allenfalls noch bei einzelnen Hochschulen auf eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung hin. Erhöhungen bei der Grundfinanzierung in den Jahren 2018 und 2019 sowie zusätzliche Mittel für den Zeitraum ab 2020 verstärken die Ausstattung der Hochschulen um weitere 35 Mio. € jährlich.

Die Landesregierung muss auf eine aufgaben- und belastungsgerechte Verteilung der Mittel achten. Hohe Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln zeigen, dass einzelne Hochschulen in den vergangenen Jahren eher zu viel als zu wenig Mittel erhalten haben.

14.1 Unterfinanzierung der Hochschulen: Das Land hat gehandelt

In einem Sonderbericht zur Hochschulfinanzierung hat der LRH 2011 auf eine strukturelle Unterfinanzierung der Hochschulen in Schleswig-Holstein hingewiesen. Das Land hat gehandelt: In den Jahren 2013 bis 2019 ist die Grundfinanzierung der Hochschulen schrittweise um 30 Mio. € erhöht worden.

Im November 2019 haben die Landesregierung und die Hochschulen Zielvereinbarungen über die finanzielle Ausstattung der Hochschulen im Zeitraum 2020 bis 2024 unterzeichnet.¹ Diese Vereinbarungen sehen nochmals eine sukzessive Erhöhung der Hochschulgrundfinanzierung um 25 Mio. € vor. Vertreter der Hochschulen sind hierzu im Bildungsausschuss des Landtages angehört worden.² Sie haben die Anstrengungen des Landes ausdrücklich anerkannt. Die Unterfinanzierung der Hochschulen bestehe aber fort. Man wünsche sich daher zusätzliche Mittel.

Die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) führte aus, dass den schleswig-holsteinischen Hochschulen im Vergleich zu den anderen norddeutschen Ländern jährlich 40 Mio. € fehlten. Allein bei der Universität Kiel seien es 30 Mio. €.³ Im Zusammenhang mit der gescheiterten Bewerbung der Universität Kiel in der 2. Förderlinie der Exzellenzstrategie

¹ Drucksache 19/1686 vom 06.09.2019.

² Niederschrift Bildungsausschuss, 19. Wahlperiode, 32. Sitzung am 24.10.2019, S. 5 ff.

³ Niederschrift Bildungsausschuss, 19. Wahlperiode, 32. Sitzung am 24.10.2019, S. 7.

wies die Universität Kiel darüber hinaus darauf hin, dass die Finanzierung der Hochschule mit anderen Exzellenzuniversitäten nicht zu vergleichen sei.¹

Die Europa-Universität Flensburg (Universität Flensburg) bezifferte ihre gegenwärtige Unterfinanzierung auf jährlich knapp 8 Mio. €. Die Hochschule Flensburg (HS Flensburg) erklärte, dass jährlich 6 Mio. € fehlten.²

Wie sind solche Aussagen zu bewerten? Kann man auch 2020 von einer „Unterfinanzierung“ der Hochschulen sprechen?

14.2 **Zwischenstand 2017: Zahlen mit und ohne Medizin**

Die Frage, ob eine Hochschule auskömmlich finanziert ist, kann heute nicht mehr absolut beantwortet werden. Früher ist die Finanzausstattung einer Hochschule als aufgabengerecht bewertet worden, wenn die veranschlagten Ausgaben für Personal ausreichten, um alle im Stellenplan ausgebrachten Stellen zu besetzen.³ Heute entscheiden die Hochschulen im Rahmen von Zielvereinbarungen mit dem Land eigenverantwortlich über den Einsatz der ihnen zugewiesenen Ressourcen. Die Finanzausstattung der Hochschulen ist das Ergebnis eines (hochschulpolitischen) Aushandlungsprozesses. Zu bewerten ist dieses Ergebnis im Wege einer vergleichenden Betrachtung anhand objektiver Daten. Der LRH zieht hierfür die Zahlen der amtlichen Statistik heran. Das Statistische Bundesamt ermittelt Kennzahlen für die einzelnen Hochschulen, aber auch Durchschnittswerte für verschiedene Hochschularten und Länder. Zuletzt sind im Herbst 2019 Zahlen für das Jahr 2017 veröffentlicht worden.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung der „laufenden Ausgaben (Grundmittel)“ der Hochschulen für Lehre und Forschung im Ländervergleich. Es handelt sich hierbei um die Ausgaben aus denjenigen Mitteln, die das Land den Hochschulen für laufende Zwecke zur Verfügung stellt. Die Höhe dieser Ausgaben ermöglicht Rückschlüsse auf die Ausstattung der Hochschulen durch ihre Träger.

¹ Niederschrift Bildungsausschuss, 19. Wahlperiode, 32. Sitzung am 24.10.2019, S. 10.

² Niederschrift Bildungsausschuss, 19. Wahlperiode, 32. Sitzung am 24.10.2019, S. 8.

³ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 25, S. 153.

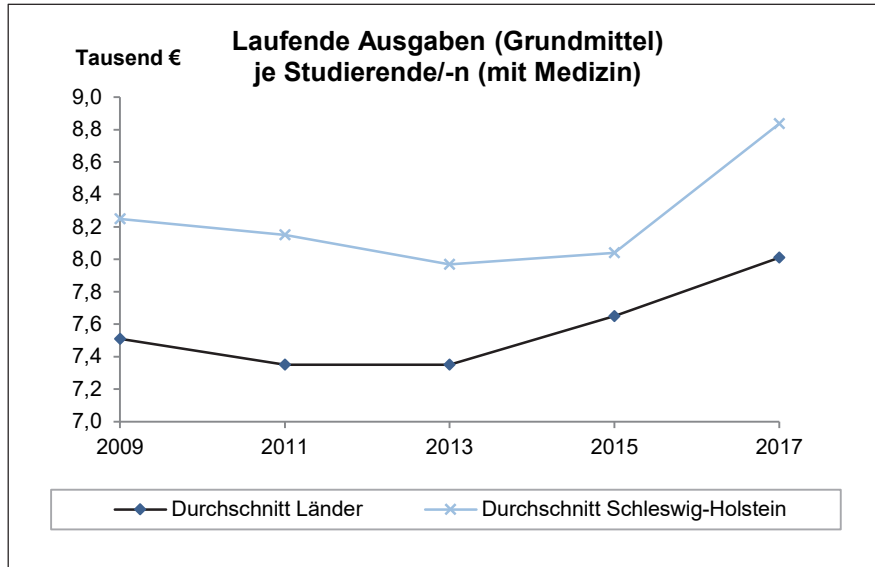


Abbildung 14: Grundmittel je Studierende/-n (mit Medizin)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2012, 2015 und 2017, Fachserie 11, Reihe 4.3.2; LRH (eigene Berechnung aufgrund ergänzender Auskünfte des Statistischen Bundesamts)

Die laufenden Ausgaben je Studierende/-n haben in Schleswig-Holstein im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich über dem Durchschnittswert der Länder gelegen. Nach einer zwischenzeitlichen Annäherung ist die Differenz 2017 wieder auf 0,83 Tausend € gestiegen. Bei einer Studierendenzahl von insgesamt mehr als 56.000 Studierenden im Jahr 2017 waren dies 46,4 Mio. € mehr als im Bundesdurchschnitt.

Grund hierfür ist das Fach Medizin. Schleswig-Holstein bildet in den medizinischen Studiengängen überproportional viele Studierende aus: Im Wintersemester 2017/18 stellten in Schleswig-Holstein die Studierenden der Humanmedizin 11,2 % der Studierenden an Universitäten, während es in Deutschland insgesamt nur 6,2 % waren.¹ Diese Studiengänge verursachen mit 31,05 Tausend € je Studierende/-n (Bundesdurchschnittswert für 2017²) deutlich höhere Ausgaben als andere Studiengänge. In Schleswig-Holstein sind sie zudem besonders teuer (2017: 37,32 Tausend € je Studierende/-n).

Dieser Befund ist nicht neu. Auf die überdurchschnittlich hohen Ausgaben für das Fach Medizin hat der LRH schon mehrfach hingewiesen.³ Da der Durchschnittswert für Schleswig-Holstein durch die hohen Ausgaben für

¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1, Wintersemester 2017/18; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (nicht veröffentlicht); LRH (eigene Berechnung).

² Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, 2017.

³ Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 26.2, Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 25.2, Bemerkungen des LRH 2009, Nr. 20.6.

die Medizin verzerrt wird, müssen die Ausgaben der Hochschulen ohne dieses Fach betrachtet werden:

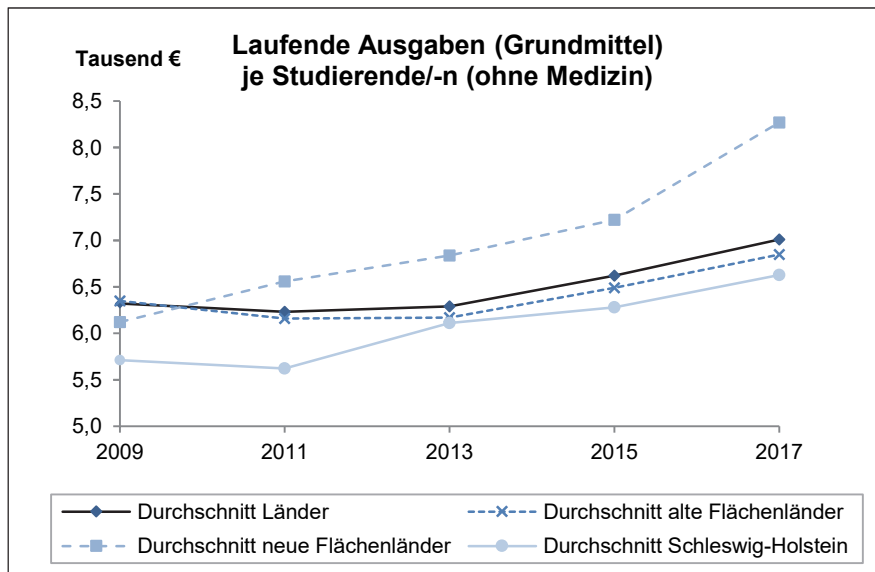


Abbildung 15: Grundmittel je Studierende/-n (ohne Medizin)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2012, 2015 und 2017, Fachserie 11, Reihe 4.3.2; LRH (eigene Berechnung aufgrund ergänzender Auskünfte des Statistischen Bundesamts)

Ohne die Medizin sind die Pro-Kopf-Ausgaben der schleswig-holsteinischen Hochschulen weiterhin unterdurchschnittlich. Mit zuletzt 6,63 Tausend € haben sie sich aber sowohl dem Bundesdurchschnitt (7,01 Tausend €) als auch dem Durchschnittswert für die alten Flächenländer (6,86 Tausend €) deutlich angenähert. Der Vergleich mit den alten Flächenländern ist angebracht, weil die Hochschulen in diesen Ländern aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge in den letzten Jahren mit ähnlichen Herausforderungen umzugehen hatten. Bei knapp 52.000 Studierenden ergeben sich im Vergleich mit dem Durchschnitt der alten Flächenländer Minderausgaben von 12 Mio. €. Beim Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt sind es 19,8 Mio. €.

Ein genaueres Bild ergibt sich, wenn man die Ausgaben der einzelnen Hochschulen betrachtet. Der LRH beschränkt sich dabei auf die großen Hochschulen: die Universitäten und Fachhochschulen des Landes.

14.3 Universitäten Kiel, Flensburg und Lübeck

Die Entwicklung an den 3 Universitäten des Landes ist sehr unterschiedlich gewesen:

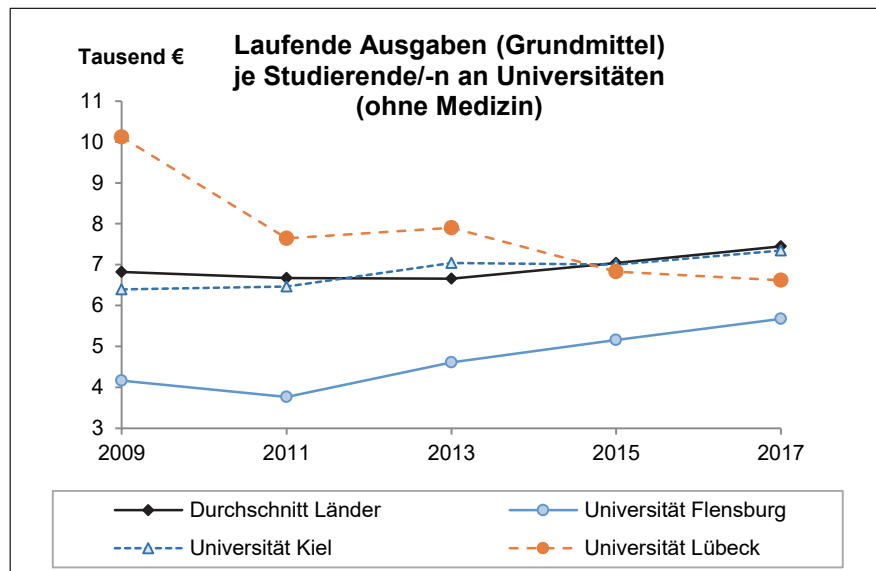


Abbildung 16: Grundmittel je Studierende/-n an Universitäten (ohne Medizin)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen - Einzelne Hochschulen - 2006 bis 2014, 2016 und 2017

14.3.1 Universität Kiel

Die Ausgaben der Universität Kiel sind sukzessive von 6,39 Tausend € auf 7,35 Tausend € je Studierende/-n im Jahr 2017 gestiegen. Sie liegen seit 2011 etwa auf dem Niveau des Bundesdurchschnitts. Eine unterdurchschnittliche Ausstattung der Hochschule lässt sich diesen Zahlen nicht mehr entnehmen.

Vergleicht man den Wert der Universität Kiel mit den Universitäten, die sich im Rahmen der Exzellenzstrategie des Bundes und der Länder um den Status als „Exzellenzuniversitäten“ beworben haben (ohne die technischen Universitäten), so ergibt sich folgendes Bild:

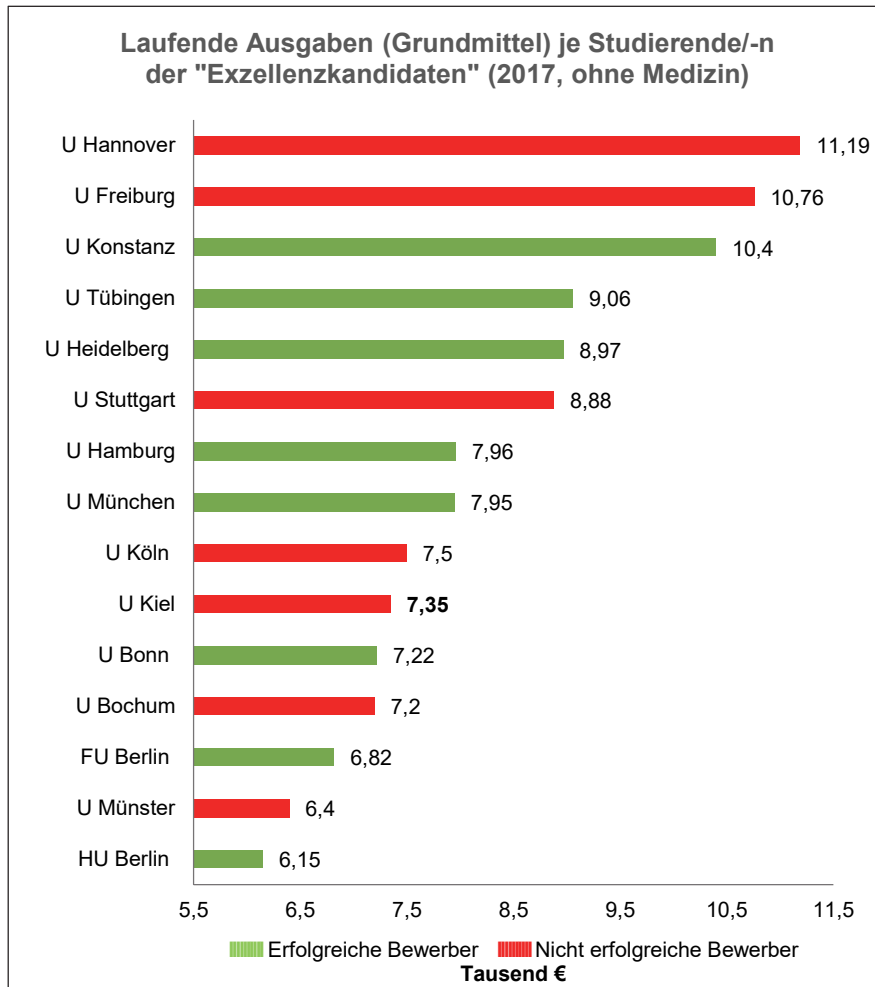


Abbildung 17: Grundmittel je Studierende/-n der "Exzellenzkandidaten" (ohne Medizin)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen - Einzelne Hochschulen - 2017

Der Wert für die Universität Kiel liegt im unteren Mittelfeld. 5 Exzellenzuniversitäten haben - zum Teil deutlich - höhere Ausgaben gehabt. Es gibt aber auch 3 Universitäten mit einem niedrigeren Wert als Kiel, die dennoch erfolgreich waren. Auch hat es 3 Hochschulen mit vergleichsweise hohen Ausgaben gegeben, die ebenso wie Kiel den Status als Exzellenzuniversität „verpasst“ haben.

Zumindest eine Schlussfolgerung ist hieraus möglich: Mehr Geld bedeutet nicht automatisch verbesserte Chancen im Wettbewerb um „Exzellenz“.

Die **Universität Kiel** ist der Auffassung, dass mehr Geld durchaus die Chancen erhöhe, in diesem Wettbewerb erfolgreich zu sein. Die Hochschule weist darauf hin, dass es ihr mit einem sehr moderaten Grundhaushalt gelungen sei, auch ohne weitere Partner 2 Exzellenzcluster einzuwerben. Die Universität Kiel betont, dass sie den Anspruch habe, besser als der Durchschnitt zu sein. Wenn das Land eine sichtbare Position als

Wissenschaftsstandort einnehmen wolle, müsse man bereit sein, auch überdurchschnittliche Ressourcenausstattungen zu ermöglichen.

Im Übrigen könne die Universität Kiel auch unter Zugrundelegung der amtlichen Hochschulstatistik eine deutlich unterdurchschnittliche Ausstattung belegen. Diese ergebe sich dann, wenn man die Verteilung der Studierenden auf die verschiedenen Fächergruppen berücksichtige. Die Universität Kiel habe nach den Zahlen der amtlichen Statistik im Bundesvergleich einen deutlich höheren Anteil an Studierenden in besonders „teuren“ Fächergruppen. Allein aus diesem Sachverhalt ergebe sich eine jährliche Unterfinanzierung der Universität Kiel von 19,5 Mio. €.

Der **LRH** stimmt der Universität Kiel zu, dass bei einer detaillierten Betrachtung der Finanzausstattung einer Hochschule auch die Fächerstruktur betrachtet werden muss. Für eine solche Betrachtung liefert die Hochschulstatistik allerdings keine hinreichend genauen Daten. Die Berechnung der Universität Kiel ist nicht belastbar.

14.3.2 **Universität Flensburg**

Die Ausgaben der Universität Flensburg sind trotz erheblicher Steigerungen von 4,16 Tausend € auf 5,67 Tausend € auch 2017 weiterhin deutlich unterdurchschnittlich. Zum Durchschnitt aller Länder beträgt die Differenz immer noch 1,78 Tausend € je Studierende/-n. Bei ca. 5.700 Studierenden (2017) würden sich hieraus Minderausgaben gegenüber dem bundesweiten Durchschnitt von etwa 10 Mio. € ergeben.

Es ist allerdings nicht möglich, hieraus unmittelbar auf eine Unterfinanzierung der Hochschule in dieser Größenordnung zu schließen: Die Fächerstruktur der Universität Flensburg ist stark durch die Lehramtsausbildung geprägt. Der Anteil „teurer“ naturwissenschaftlicher Studienfächer ist viel geringer als an anderen Universitäten. Deswegen ist es plausibel, wenn die Pro-Kopf-Ausgaben an der Universität Flensburg deutlich niedriger ausfallen als an anderen Universitäten. In welchem Umfang die Universität Flensburg 2017 für ihre Aufgaben noch „unterfinanziert“ gewesen ist, lässt sich allein aus diesen Zahlen nicht ablesen.

Die Landesregierung ging 2019 noch von einer fortbestehenden Unterfinanzierung der Hochschule aus. Die Universität Flensburg erhält deshalb ab 2020 einen Strukturausgleich in Höhe von 1,8 Mio. €. Weitere Erhöhungen werden in der Zielvereinbarung mit der Hochschule allerdings davon abhängig gemacht, dass man sich für die Zukunft auf geeignete Vergleichsdaten einigt. Dies hält auch der LRH für unerlässlich.

Die **Universität Flensburg** begrüßt die Deutlichkeit, mit der der LRH auf die unterdurchschnittlichen Ausgaben der Universität Flensburg hinweise. Die Hochschule sei für die vom Land gewährten zusätzlichen Mittel dankbar. Diese reichten aber keineswegs aus, um die fortbestehenden Defizite auszugleichen. Ein weiterer Mittelaufwuchs dürfe nicht erst nach Ablauf des 5-jährigen Zielvereinbarungszeitraums erfolgen. Durch die Unterfinanzierung im Bereich der Lehramtsausbildung würden Bildungschancen für das Land Schleswig-Holstein nicht genutzt.

14.3.3 **Universität Lübeck**

Schwierig ist auch die Bewertung der Zahlen bei der Universität zu Lübeck (Universität Lübeck): Die im Jahr 2009 noch weit überdurchschnittlichen Pro-Kopf Ausgaben liegen inzwischen (2017) mit 6,62 Tausend € sogar um 0,83 Tausend € unter dem bundesweiten Schnitt. Allein hieraus bereits auf eine strukturelle Unterfinanzierung der Hochschule zu schließen, ist allerdings nicht möglich. Ein Grund für die Entwicklung an der Universität Lübeck sind die dort besonders stark gestiegenen Studierendenzahlen.¹ Die (ehemals mangelhafte) Auslastung des Studienangebots hat sich hierdurch deutlich verbessert.² Der Anstieg der Studienanfängerzahlen hat nach dem doppelten Abiturjahrgang in Schleswig-Holstein (2016) seinen Höhepunkt erreicht. Bei dem weiteren Absinken der Pro-Kopf-Ausgaben an dieser Hochschule kann es sich daher um einen vorübergehenden Effekt handeln. Hier bleibt die weitere Entwicklung abzuwarten.

Die **Universität Lübeck** bestätigt dem Grunde nach die Feststellung des LRH. Die Entwicklung der Universität sei derart dynamisch, dass es noch abzuwarten gelte, wie sie sich künftig konsolidiere.

¹ Bemerkungen 2018 des LRH Nr. 12.3.

² Bemerkungen 2018 des LRH Nr. 13.2.

14.4 Fachhochschulen

An allen Fachhochschulen sind die Ausgaben je Studierende/-n gestiegen, an der Fachhochschule Kiel (FH Kiel) allerdings weniger deutlich.

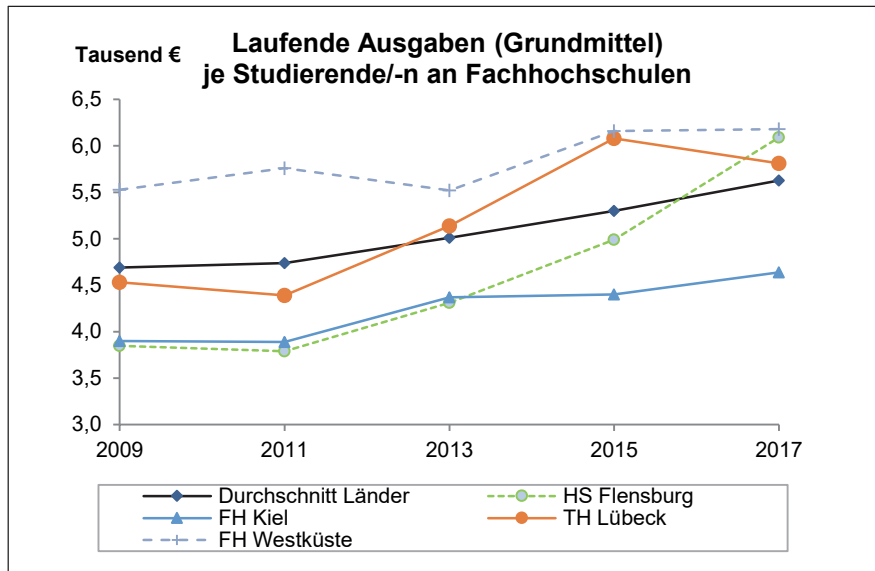


Abbildung 18: Grundmittel je Studierende/-n an Fachhochschulen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen - Einzelne Hochschulen - 2006 bis 2014, 2016 und 2017

Nur die FH Kiel liegt mit Ausgaben in Höhe von 4,64 Tausend € je Studierender/-n weiterhin deutlich unter dem bundesweiten Schnitt. Die Differenz beträgt knapp 1 Tausend € je Studierende/-n.

Die **HS Flensburg** teilt mit, dass sie ihre Finanzausstattung durch einen unabhängigen Experten habe analysieren lassen. Hiernach müsse der Landeszuschuss um ca. 5,5 Mio. € jährlich erhöht werden, damit die Hochschule ihren derzeitigen innovativen Auftrag erfüllen könne. Die Hochschule könne ihre Unterfinanzierung konkret nachweisen.

Die **FH Kiel** führt ihre geringen Ausgaben vor allem auf eine stabile und hohe Auslastung zurück.

Die **Technische Hochschule Lübeck (TH Lübeck)** weist darauf hin, dass sie als technisch und naturwissenschaftlich ausgerichtete Hochschule über eine überdurchschnittlich teure Fächerstruktur verfüge. Die hieraus resultierende Unterfinanzierung habe sich durch die Verbesserungen der letzten Jahre lediglich abgemildert.

Die überdurchschnittlichen Ausgaben erklärt die **Fachhochschule Westküste (FH Westküste)** mit ihrer geringen Größe. Diese führe zwangsläufig

zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben, da zentrale Aufgaben (Personalverwaltung, Controlling und Beschaffung) wie an größeren Hochschulen wahrgenommen werden müssten.

14.5 **Rücklagen der Hochschulen: Über 100 Mio. € aus Mitteln des Hochschulpakts**

Bei der Bewertung der finanziellen Ausstattung der Hochschulen müssen auch diejenigen Haushaltsmittel berücksichtigt werden, die den Hochschulen zwar zur Verfügung standen, von diesen aber tatsächlich nicht ausgegeben worden sind. Nicht verausgabte Haushaltsmittel fließen in die dargestellten Kennzahlen der Hochschulstatistik nicht ein. Die Hochschulen in Schleswig-Holstein führen nicht verausgabte Mittel ihren Rücklagen zu.

Der LRH hat 2015 festgestellt, dass die Rücklagen der Hochschulen stetig gestiegen sind.¹ In den letzten Jahren haben die Hochschulen in Schleswig-Holstein insbesondere hohe Rücklagen aus den im Rahmen des „Hochschulpakts 2020“ von Bund und Land bereitgestellten Mitteln gebildet. Die Hochschulen erhalten diese Mittel vom Land, um die Aufnahme und Ausbildung zusätzlicher Studienanfänger zu gewährleisten.

Zum 31.12.2017 hatten die Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln ein Volumen von 96,6 Mio. €. Davon entfallen 93 Mio. € auf die Universitäten und Fachhochschulen.² Bis Ende 2019 ist das Volumen der Hochschulpaktrücklagen insgesamt auf 112 Mio. € angewachsen.³ Schon angesichts dieser Größenordnung erscheint es schwierig, noch von einer „Unterfinanzierung“ der Hochschulen zu sprechen. Es ist sehr viel Geld in das „System“ gegeben worden. Eine andere Frage ist, ob diese Mittel sachgerecht verteilt wurden.

Um den Umfang der Hochschulpaktrücklagen besser einordnen zu können, ist es angebracht, die Hochschulen getrennt zu betrachten und die Höhe der Rücklagen ins Verhältnis zur Zahl der Studierenden zu setzen.

¹ Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 28.

² Ohne künstlerische Hochschulen, Umdruck 19/2669 vom 19.06.2019, S. 2, Umdruck 19/3438 vom 11.12.2019.

³ Umdruck 19/4184 vom 09.06.2020, S. 2.

**Rücklagen aus dem Hochschulpakt (HSP) nach Hochschulen
(Stichtag: 31.12.2017)**

Hochschule	Rücklagen HSP	Studierende (WS 2017/18)	HSP-Rücklage/ Studierende/-n
	in Tausend €		
Universität Flensburg	10.265,6	5.697	1,8019
Universität Kiel (ohne Medizin)	16.304,3	23.997	0,6796
Universität Lübeck (ohne Medizin)	5.158,1	3.024	1,6780
HS Flensburg	5.779,2	3.954	1,4616
FH Kiel	25.767,8	7.789	3,3082
TH Lübeck	18.602,8	4.905	3,7926
FH Westküste	11.141,0	1.832	6,0813

Tabelle 14: Rücklagen aus dem Hochschulpakt 2017

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen - Einzelne Hochschulen - 2017; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein; Angaben der Hochschulen; LRH (eigene Berechnung)

Die FH Westküste hat bei weiter steigenden Ausgaben je Studierende/-n zusätzlich noch sehr hohe Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln bilden können. Ähnlich ist es bei der TH Lübeck gewesen.

Die FH Kiel ist mit ihren laufenden Ausgaben pro Studierende/-n zwar deutlich unter dem Bundesschnitt geblieben. Sie hat aber auch hohe Rücklagen aus den Hochschulpaktmitteln gebildet. Das heißt: Diese Hochschule hat darauf verzichtet, mehr von den zur Verfügung stehenden Mitteln für den laufenden Studienbetrieb einzusetzen. Die Hochschulpaktrücklagen verwendet die FH Kiel im Wesentlichen für größere Baumaßnahmen.¹ Die unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben an der FH Kiel können nicht als Folge einer „Unterfinanzierung“ dieser Hochschule interpretiert werden.

Auch die HS Flensburg hat ihre Ausgaben pro Studierenden seit 2009 deutlich gesteigert. Sie hat hierfür aber erheblich mehr von den ihr zur Verfügung stehenden Hochschulpaktmitteln einsetzen müssen. Ihre Hochschulpaktrücklagen sind 2017 deutlich geringer gewesen als die der anderen Fachhochschulen. Die HS Flensburg „verbraucht“ die Hochschulpaktrücklagen für den laufenden Studienbetrieb. Allein in den Jahren 2018 und 2019 hat sie diese Rücklagen um fast 50 % reduziert.² „Überschüsse“ aus der Hochschulpaktförderung, die auch für größere Investitionen genutzt werden könnten, sind bei dieser Hochschule nicht zu erkennen.

¹ Umdruck 19/4184 vom 09.06.2020, S. 8.

² Umdruck 19/2669 vom 19.06.2019, S. 2, Umdruck 19/4184 vom 09.06.2020, S. 6.

Die FH Westküste, die TH Lübeck und die FH Kiel haben in besonderem Maß von der Hochschulpaktförderung profitiert. Der LRH hat bereits 2018 darauf hingewiesen, dass die Fördersystematik des Hochschulpakts nicht immer belastungsgerecht gewesen ist.¹

Das **Wissenschaftsministerium** hält es für unzulässig, aus der Höhe der Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln auf eine generell zu hohe Mittelbereitstellung zu schließen. Die hohe Rücklagenbildung sei eher im Zusammenhang mit der Systematik des Hochschulpakts und der geringen Planungssicherheit für die Hochschulen zu verstehen.

Die **Hochschulen** betonen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme, dass die Rücklagen des Hochschulpakts zweckgebunden und somit nicht frei einsetzbar seien.

Die **Universität Flensburg** weist darauf hin, dass ihre Hochschulpaktrücklagen überwiegend in Personalzusagen gebunden seien.

Die **Universität Lübeck** teilt mit, dass sie die Hochschulpaktrücklagen ausschließlich für Lehre einsetze und diese damit genau ihrem ursprünglichen Zweck zuführe.

Die **HS Flensburg** bestätigt die Feststellungen des LRH. Aufgrund zurückgehender Einnahmen im Hochschulpakt müsse die Hochschule bei den Ausgaben verstärkt auf Rücklagen zurückgreifen.

Die **FH Kiel** betont, dass die Hochschulpaktrücklagen für dringend benötigte Gebäude auf dem Campus Kiel benötigt wurden. Die erwirtschafteten Rücklagen seien der Beweis für ein sparsames Wirtschaften der Hochschule und sollten dieser nicht zum Vorwurf gemacht werden.

Die **FH Westküste** teilt mit, dass sie mehr als 50 % ihrer Hochschulpaktrücklagen in einem wichtigen Bauprojekt gebunden habe.

Der **LRH** beanstandet nicht eine generell zu hohe Mittelbereitstellung im Rahmen des Hochschulpakts. Einzelne Hochschulen haben aus dem Hochschulpakt aber Beträge erhalten, die sie in erheblichem Umfang nicht für die Ausbildung der zusätzlichen Studierenden benötigt haben. Die Zweckbindung dieser Mittel war den Hochschulen von vornherein bekannt, denn sie ist in den Zielvereinbarungen mit diesen so vereinbart worden. Wenn die Hochschulen zum Teil hohe Beträge aus Hochschulpaktmitteln für dringend benötigte Bauprojekte einsetzen können, dann ist dies für die

¹ Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 12.3.

jeweiligen Hochschulen erfreulich. Die für solche Maßnahmen zur Verfügung stehenden Beträge aus Hochschulpaktmitteln sind allerdings nicht allein einer sparsamen Haushaltsführung zu verdanken. Diese deutlichen „Überschüsse“ bei einzelnen Hochschulen haben ihre Ursache in der Systematik des Hochschulpakts in Schleswig-Holstein.

14.6 **Fazit**

Forderungen der Hochschulen nach zusätzlichen Mitteln können nicht mehr pauschal mit einer „Unterfinanzierung“ begründet werden. Berücksichtigt man die aus Hochschulpaktmitteln gebildeten Rücklagen, deuten bereits die Zahlen des Jahres 2017 allenfalls noch bei einzelnen Hochschulen auf eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung hin. Die Mittelzuwächse in den Jahren 2018 und 2019 und die für den Zeitraum ab 2020 bereits zugesagten zusätzlichen Beträge verstärken die Grundfinanzierung der Hochschulen bis 2024 nochmals um 35 Mio. € jährlich.

Das **Wissenschaftsministerium** hält die vom LRH für seine Betrachtung herangezogene Kennzahl für eine differenzierte vergleichende Bewertung der Hochschulfinanzierung für nicht sonderlich geeignet. Besonderheiten der Hochschulen blieben unberücksichtigt und erschwerten die Vergleichbarkeit. Das Wissenschaftsministerium stimmt dem LRH aber grundsätzlich zu, dass das Land wirkungsvolle Maßnahmen ergriffen habe, um die Unterfinanzierung der Hochschulen zu verringern. Man könne nicht mehr pauschal von einer Unterfinanzierung sprechen. Es müsse vielmehr jede Hochschule individuell betrachtet werden.

Für eine solche differenzierte Betrachtung nutze das Wissenschaftsministerium wie auch schon bisher die Daten des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs (AKL) des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW). Hiernach sei zwar weiterhin eine Unterfinanzierung im Vergleich zu anderen an der Auswertung beteiligten Hochschulen feststellbar. Diese gelte jedoch nicht für alle Hochschulen gleichermaßen. So könnten die Feststellungen des LRH zu den Fachhochschulen und den Besonderheiten der Universität Flensburg tendenziell bestätigt werden. Auch die Daten zur Universität Kiel könnten nachvollzogen werden. Die Universität Lübeck sei gemäß den Auswertungen der Landesregierung auf der Grundlage des AKL hingegen vergleichsweise überdurchschnittlich ausgestattet.

Die **Hochschulen** widersprechen den Schlussfolgerungen des LRH. Er gehe unzutreffend von der Annahme aus, dass die Hochschulen in anderen Bundesländern angemessen ausgestattet seien. Eine fortbestehende

Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen sei aber auch durch die Verlautbarungen der OECD belegt.

Der **LRH** weist darauf hin, dass es richtig ist, dass die von ihm herangezogene Kennzahl keine detaillierte Bewertung der Situation an der einzelnen Hochschule ermöglicht. Dafür ermöglicht diese Kennzahl aber eine Einordnung der Finanzausstattung der Hochschulen in einem bundesweiten Vergleich. Der vom Wissenschaftsministerium genutzte AKL vergleicht die Hochschulen in Schleswig-Holstein nur mit den 3 Stadtstaaten und den Ländern Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Ein bundesweiter Vergleich ist schon deshalb wichtig, weil die Hochschulen auch bundesweit um Studierende, Personal und auch um die Drittmittel für Forschungsprojekte konkurrieren.

Es ist auch zutreffend, dass der Anteil der Bildungsausgaben im sogenannten Tertiärbereich, zu dem auch die Hochschulen gehören, in Deutschland noch unter dem OECD-Schnitt liegt.¹ Der LRH hält aber dennoch daran fest, sich bei der Bewertung der finanziellen Ausstattung der Hochschulen am bundesweiten Durchschnitt zu orientieren. Die vom LRH in den letzten Jahren geforderte Konsolidierung des Landeshaushalts auf der Ausgabenseite hat bisher nicht stattgefunden. Die beachtlichen Mittelzuwächse, die den Hochschulen in den letzten Jahren zugesagt worden sind, stellen bei wieder sinkenden Einnahmen für das Land schon eine erhebliche Belastung dar.

Ob die Verteilung der zusätzlichen Mittel auf die verschiedenen Hochschulen aufgabengerecht war, entzieht sich einer Bewertung durch den LRH: Die Mittelverteilung ist zwischen Wissenschaftsministerium und Hochschulen jeweils ausgehandelt worden. Bei der Grundfinanzierung der Hochschulen werden die Nachfolgevereinbarungen für den Hochschulpakt („Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“²) zusätzlich für Planungssicherheit bei den Hochschulen sorgen. Allerdings hat die Systematik der Hochschulpaktförderung zu Verschiebungen bei der Finanzausstattung der Hochschulen geführt. Dies zeigen die teilweise sehr hohen Rücklagen, die die Hochschulen aus den Hochschulpaktmitteln bilden konnten. Bei der Ausgestaltung der neuen Vereinbarungen auf Landesebene muss dies berücksichtigt werden. Es ist eine insgesamt belastungs- und aufgabengerechte Finanzausstattung der Hochschulen anzustreben. Zugleich sollten künftig aber auch andere Fragen stärker in den Blickpunkt rücken. Die zweckentsprechende Verwendung der noch vorhandenen Hochschulpakt-

¹ „Bildung auf einen Blick 2019 OECD-Indikatoren“, Bundesministerium für Bildung und Forschung (deutsche Übersetzung), S. 360.

² Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 1 des Grundgesetzes über den Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken gemäß Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 06.06.2019.

rücklagen, die Auslastung der stark erweiterten Studienangebote sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Lehre müssen dabei von besonderem Interesse sein.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass die Landesregierung sehr viel Wert auf eine aufgaben- und belastungsgerechte Verteilung der Mittel lege. Die Rücklagenproblematik habe man in den Zielvereinbarungsgesprächen mit jeder Hochschule erörtert und vereinbart, dass die Rücklagen aus den Hochschulpaktmitteln bis 2023 vollständig und zweckentsprechend abgebaut sein werden.

Die **Hochschulen** bezweifeln, dass es gelingen werde, mit der Nachfolgevereinbarung zum Hochschulpakt eine hinreichend verlässliche Planungsgrundlage für die Hochschulen zu schaffen. Aus Vorsichtsgründen dürften die Hochschulpaktrücklagen deshalb nicht vorschnell verausgabt werden.

Hinsichtlich der bestehenden Rücklagen aus den Hochschulpaktmitteln erwartet der **LRH**, dass das Wissenschaftsministerium weiterhin über die Entwicklung bei den einzelnen Hochschulen berichten wird. Im Übrigen bleibt abzuwarten, wie sich die Fortsetzung des Hochschulpakts in Schleswig-Holstein gestaltet. Vollständige Planungssicherheit kann es nur geben, wenn das Land seinen Hochschulen alle Risiken abnimmt. Dies ist allerdings nicht sinnvoll. Die Hochschulen müssen sich mit ihrem Studienangebot auch dem bundesweiten Wettbewerb um Studierende stellen.

15. **Schnell reagiert: Landesmuseen ordnen ihre Bauunterhaltung neu**

Die Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf hat unverzüglich begonnen, die Empfehlungen des LRH aus dieser Prüfung umzusetzen und ihre Bauunterhaltung neu zu organisieren. Sie sollte die Expertise der GMSH in Bausachen umfänglich nutzen und diese von Anfang an einbeziehen.

Die Stiftung muss den baulichen Zustand des Liegenschaftsbestands durch die GMSH erfassen, den Bauunterhaltungsbedarf feststellen, in Abstimmung priorisieren und die Umsetzung von Maßnahmen planen lassen.

Das Kulturministerium muss den Mittelbedarf für den Haushalt anmelden. Als aufsichtsführendes Ministerium sollte es darauf hinwirken, dass die Zusammenarbeit von Stiftung und GMSH intensiviert wird.

Die schnelle Reaktion der Stiftung ist auch Folge des von der Staatskanzlei in Auftrag gegebenen Organisationsgutachtens, das die Ergebnisse des LRH bestätigt.

15.1 **Schnell reagiert**

Die Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf (Stiftung) hat noch während der Prüfung des LRH auf dessen Feststellungen reagiert und begonnen, die Bauunterhaltung ihrer vielfältigen und teils unter Denkmalschutz stehenden Liegenschaften neu zu organisieren.

Die Stiftung beherbergt unter ihrem Dach:

- das Museum für Archäologie Schloss Gottorf,
- das Museum für Kunst und Kulturgeschichte Schloss Gottorf,
- den Gottorfer Globus & Barockgarten,
- das Wikinger Museum Haithabu,
- das Freilichtmuseum Molfsee,
- das Jüdische Museum Rendsburg,
- das Eisenkunstguss Museum Büdelsdorf und
- das Kloster Cismar.

Der Bauunterhaltung dieses Liegenschaftsvermögens, das einen nicht unbeträchtlichen Teil des Stiftungsvermögens ausmacht, kommt eine wichtige Rolle zu. Pro Jahr standen von 2015 bis 2019 zwischen 1,24 und

2,4 Mio. € aus Landesmitteln zur Verfügung. Für die Umsetzung des „Masterplans Gottorf“ auf der Museumsinsel in Schleswig sowie den Neubau eines Ausstellungsgebäudes der volkskundlichen Sammlung im Freilichtmuseum Molfsee sind insgesamt 41,2 Mio. € veranschlagt, wovon ungefähr die Hälfte vom Bund finanziert werden.

Der LRH hat bei der Stiftung schwerpunktmäßig Bauunterhaltungsmaßnahmen geprüft. Er hat insbesondere den Umgang der Stiftung mit der Bauaufgabe und das Zusammenwirken mit der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) in den Fokus genommen.

15.2 Know-how der GMSH nutzen, Zusammenarbeit verstärken

Das Gebäudemanagement der Stiftung nahm von 2017 bis 2019 in erheblichem Maße Bauunterhaltungsmaßnahmen in Eigenregie wahr. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Sowohl das Gesetz über die Errichtung der „Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf“ (GottStiftErG SH)¹ als auch das Gesetz zur Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSHG)² regeln, dass sämtliche Bauaufgaben der Stiftung, mit Ausnahme der Bauherrenaufgabe, von der GMSH wahrgenommen werden.

Die **Stiftung** sieht ihre Vorgehensweise durch das Gesetz über die Errichtung der „Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf“ gedeckt.

Der **LRH** hält fest, dass dies nicht der Fall ist.

Mit der Erledigung der Bauherrenaufgaben war das Gebäudemanagement der Stiftung, das zu Beginn der Prüfung mit 2 Personen ausgestattet war, mittlerweile aber auf beiden Stellen unbesetzt ist, gut ausgelastet. Eine wesentliche Bauherrenaufgabe ist es, die innerbetrieblichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Baumaßnahmen ausgeführt werden können. In den vielfältigen, öffentlich zugängigen und örtlich weit auseinanderliegenden Liegenschaften, die teils wertvolle Kunstschatze beherbergen, und angesichts der zahlreichen Nutzer ist das eine aufwendige und komplexe Aufgabe. Bei der Durchführung von Bauunterhaltungsarbeiten ist es wiederholt zu Schwierigkeiten gekommen. Räumlichkeiten waren nicht zugänglich, sodass Handwerker ihre Aufträge nicht wie geplant erledigen

¹ Gesetz über die Errichtung der „Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf“ (GottStiftErG SH vom 15.12.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 372, zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.05.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 510.

² Gesetz zur Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSHG) vom 15.06.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134, zuletzt geändert durch Artikel 3 Gesetz vom 27.12.2017, GVOBl. Schl.-H. 2018 S. 2.

konnten. Dies führte zu Verzögerungen und Verteuerungen bei der Durchführung notwendiger Maßnahmen.

Die **Stiftung** weist darauf hin, dass sie aktuell kein eigenes Gebäudemanagement mehr habe.

Die **GMSH** weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Stiftung keine ausreichenden Mittel zur Verfügung habe, um für Bauherrenaufgaben inklusive der innerbetrieblichen Koordination und Bewältigung von Kleinaufträgen das notwendige Personal bereitzustellen. Dies gelte einmal mehr für die Bewältigung der anstehenden Umsetzung des Masterplans. Diesen sieht die GMSH als gefährdet an, wenn nicht der erhebliche zusätzliche Personalaufwand im Bauherrenbereich abgedeckt werde.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass bis ins Jahr 2019 hinein, als die beiden Stellen noch besetzt waren, weder die Bauherrenaufgaben noch die selbst übernommenen Bauaufgaben von der Stiftung korrekt abgewickelt wurden.

Die Bauaufgabe ist bei der GMSH gut aufgehoben. Die Eigenerledigung von kleineren Reparaturmaßnahmen bis zu 5 Tausend € durch die Stiftung ist wirtschaftlich. Denn beauftragt die Stiftung Kleinreparaturen oder geringfügige Unterhaltungsmaßnahmen selbst, entlastet das die GMSH in durchaus relevantem Umfang. Auch die GMSH verspricht sich dadurch eine Entlastung von Kleinstmaßnahmen. Sie können in großer Zahl anfallen und binden Zeit und Personal in der Bauverwaltung, obwohl deren Expertise hierfür nicht erforderlich ist. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Kulturministerium) trägt eine pekuniär festgelegte Wertgrenze für die Eigenerledigung mit.

Die Landesregierung sollte eine Änderung sowohl des Gesetzes zur Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein als auch des Gesetzes über die Errichtung der „Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf“ in die Wege leiten und darin eindeutig regeln, in welchem finanziellen Rahmen die Stiftung selbst Baumaßnahmen vornehmen darf.

Das **Kulturministerium** teilt mit, dass derzeit eine Änderung des Gesetzes über die Errichtung der „Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf“ dahingehend geprüft werde, die Zuständigkeit für Bauaufgaben eindeutig zu regeln. Es fordert eine Intensivierung der Zusammenarbeit von Stiftung und GMSH.

Die **GMSH** spricht sich dafür aus, im Gesetz zur Errichtung der Gebäude-
management Schleswig-Holstein den groben rechtlichen und bautechni-
schen Rahmen festzulegen und die Einzelheiten im Verwaltungsabkom-
men zu regeln. Eine Eigenerledigung von kleineren Bauunterhaltungsmaß-
nahmen im Sinne der Bewirtschaftung ohne baurechtliche oder bautechni-
sche Relevanz bis zur Bestellscheingröße (10 bis 20 Tausend €) halte die
GMSH für sinnvoll. Dem stünde in Verbindung mit der Übertragung aller
Bauaufgaben auf die GMSH ein Zuwachs an Aufgaben bei mehreren Or-
ganisationseinheiten der GMSH, aber auch bei der Stiftung gegenüber.
Hier sei eine genaue Analyse erforderlich.

Nach Auffassung der **Stiftung** sollte bis zur jeweiligen Bestellscheingrenze
grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, nicht bauordnungsrelevante Maß-
nahmen in Eigenregie durchzuführen. Im Übrigen sei das Verhältnis von
Stiftung und GMSH so zu regeln, dass eine Verbindung auf Augenhöhe
entstehe, die einen Verhandlungsspielraum auf beiden Seiten ermögliche.
Sie wolle sich nicht in die Abhängigkeit von der allein von der GMSH ge-
wählten Organisation und Wirtschaftlichkeit begeben, auf der anderen Sei-
te aber allein die Verantwortung für das Ergebnis tragen. Die GMSH hafte
im Gegensatz zu Architekten und Ingenieuren nicht für ihre Leistungen.

Im Oktober 2019 waren beide Arbeitsplätze der Bauunterhaltungsabteilung
der Stiftung nicht mehr besetzt. Die Stiftung hat daraufhin mit der GMSH
vereinbart, dass Maßnahmen in der Bauunterhaltung von über
5 Tausend € von der GMSH abgewickelt werden. Für Reparaturmaßnah-
men unterhalb 5 Tausend € prüft die Stiftung, ob sie diese selbst im eige-
nen Geschäftsbereich Gebäudebewirtschaftung vornimmt oder die GMSH
damit beauftragt.

Die **GMSH** hält es für sinnvoll, die Bewirtschaftung der Liegenschaften
komplett zu übernehmen, um Synergieeffekte zu nutzen und Kosten zu
sparen. Darüber hinaus sollte das übergreifende, lebenszyklusbezogene
Liegenschaftswissen im Planen, Bauen und Bewirtschaften auch bei Insti-
tutionen der mittelbaren Landesverwaltung langfristig bei der GMSH ge-
bündelt werden, wenn sie grundsätzlich für Baumaßnahmen zuständig sei.

Das **Finanzministerium** teilt mit, es unterstütze den Vorschlag, die Zu-
sammenarbeit zwischen Stiftung und GMSH zu intensivieren. Es empfeh-
le, im Gesetz über die Errichtung der „Stiftung Schleswig-Holsteinische
Landesmuseen Schloss Gottorf“ selbst eine Abgrenzung zwischen Bau-
aufgaben in einem enger verstandenen Sinne und Unterhaltungsmaßnah-
men von geringer Relevanz vorzunehmen. Diese könnten künftig von der
Stiftung selbst erledigt werden.

Dem stimmt der **LRH** zu.

15.3 Bauunterhaltungsbedarf muss festgestellt werden

Die Feststellung des Bauunterhaltungsbedarfs ihres Gebäudebestands hat die Stiftung bisher selbst vorgenommen. Sie hat auf eine Beteiligung der GMSH verzichtet. Weder verfügt die GMSH über ein Liegenschaftsverzeichnis der stiftungseigenen Gebäude, noch hat sie Kenntnis über den aktuellen Zustand der einzelnen Gebäude. Ausgenommen davon sind diejenigen Gebäude, bei denen sie für Baumaßnahmen bereits eingeschaltet war. Die Bauliste, die die jährlichen Maßnahmen der Bauunterhaltung beinhaltet, wurde bislang vom Gebäudemanagement der Stiftung ohne die GMSH erstellt. Diese Bauliste war Grundlage für die vom Kulturministerium zur Verfügung gestellten Bauunterhaltungsmittel. Dabei teilten Kulturministerium und Stiftung mit, dass die seit 2019 jährlich im Haushalt eingestellten 1,5 Mio. € ein politisch festgelegter Wert seien, der den tatsächlichen Bedarf in keiner Weise abdecke. Landesregierung und Stiftung haben am 10.02.2020 eine Zielvereinbarung unterschrieben, mit der die Bauunterhaltungsmittel von 1,5 Mio. € pro Jahr bis 2024 verstetigt werden.

Stiftung und **GMSH** weisen darauf hin, dass es seit 2015 Ansätze der Stiftung gegeben habe, den Bauunterhaltungsbedarf mit der GMSH zu ermitteln und seit 2019 alle Baubedarfe der Stiftung mit ihr abgestimmt würden.

Nach Auffassung der **GMSH** verfügten weder Stiftung noch sie über ein Liegenschaftsverzeichnis, weil die Mittel und Kapazitäten bei beiden fehlten, um ein solches zu erstellen. Eine umfassende Kenntnis aller Liegenschaften sei nur über die Erstellung eines Liegenschaftskatasters zu erlangen.

Die **Stiftung** erklärt, sie habe seit 2015 ein umfassendes Liegenschaftsverzeichnis durch die GMSH erstellen lassen wollen, was aber aus organisatorischen- und Kapazitätsgründen nicht darstellbar gewesen sei.

Das **Kulturministerium** weist darauf hin, dass keine Einigkeit zwischen ihm und der Stiftung bestanden habe, dass die 1,5 Mio. € für Bauunterhaltung ein politisch festgelegter Wert und keinesfalls auskömmlich gewesen seien. Es stimmt dem LRH zu, dass zunächst von Stiftung und GMSH ein Liegenschaftskataster vorgelegt werden müsse, um die notwendigen Bauunterhaltungsmittel festlegen zu können.

Die **GMSH** hält die jetzt getroffene Festlegung der Bauunterhaltungsmittel auf 1,5 Mio. € bis 2024 ohne Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs für nicht zielführend. Dringend erforderlich seien Mittel für die notwendige Bauunterhaltung, zur Erfassung des bereits aufgelaufenen Sanierungsstaus, zur

Erstellung von Sanierungskonzepten und zur Beseitigung des Sanierungsstaus.

Der **LRH** stimmt der GMSH in ihrer Einschätzung zu, dass die Zeit drängt und der Bedarf an Mitteln sowohl für die notwendige Bauunterhaltung wie für die Beseitigung eines Sanierungsstaus ermittelt werden sollten, um die Prioritäten richtig setzen zu können.

Die Stiftung ist aufgefordert, die GMSH in ihren Bauunterhaltungsangelegenheiten frühzeitig und umfassend einzuschalten. Die Stiftung muss sich ausgehend von einem Liegenschaftskataster gemeinsam mit der GMSH einen Überblick über den Bauunterhaltungsbedarf des Liegenschaftsvermögens verschaffen. Sie muss gemeinsam mit der GMSH diesen feststellen, priorisieren und die Umsetzungsmaßnahmen planen. Entsprechend ist der Mittelbedarf festzustellen und zu kommunizieren.

Dies ist die Grundlage dafür, die Bausubstanz teils historisch wertvoller Gebäude ordnungsgemäß zu unterhalten und einen später anfallenden teuren Sanierungsstau zu vermeiden.

15.4 **Vergaberecht ist zu beachten**

Der LRH hat bei der Eigenerledigung von Baumaßnahmen durch das Gebäudemanagement der Stiftung maßgebliche Verstöße gegen u. a. vergaberechtliche Vorschriften festgestellt. Die vom LRH betrachteten Baumaßnahmen offenbarten einen nicht hinreichenden, teils unreflektierten Umgang mit grundlegenden Regeln des öffentlichen Bauens. Die Verausgabung öffentlicher Mittel folgt aber stringenter Regeln, die einzuhalten sind. Auch Freihändige Vergaben unterliegen den Regeln der Gleichbehandlung und der Transparenz.

So wurde 2017 im Wikingermuseum Haithabu ein Ausgrabungszelt errichtet. Kosten von knapp 55 Tausend € wurden abgerechnet. Es lag weder eine ausreichende Leistungsbeschreibung vor, noch waren die Angebote vollständig und vergleichbar. Eine nachvollziehbare Gesamtdokumentation des Vorgangs fehlte.

Die Beschaffung einer neuen Heizkesselanlage für die Liegenschaft Schloss Gottorf hätte schon aus wirtschaftlichen Erwägungen zum Gegenstand einer Öffentlichen Ausschreibung gemacht und von der GMSH durchgeführt werden sollen. Die zulässige, Freihändige Vergabe war fehlerhaft, ein Wettbewerb fand nicht statt. Das ist keine wirtschaftliche, regelkonforme Beschaffung. Letztlich wurden 34,5 Tausend € abgerechnet.

Die Vergaberechtsverstöße belegen beispielhaft, dass die Stiftung zur Planung und Durchführung der anfallenden Bauunterhaltungsmaßnahmen die dafür zuständige GMSH zwingend einschalten muss. Das Gebäudemanagement könnte sich dann auf die Bauherrenaufgaben und ggf. kleinere Reparaturmaßnahmen bis 5 Tausend € konzentrieren. In diesem Bereich kann sich die Stiftung der Rahmenverträge bedienen, die die GMSH bereits ausgeschrieben hat.

Die **GMSH** weist darauf hin, dass die Stiftung schon jetzt die Rahmenverträge nutze.

Die **Stiftung** räumt die Vergaberechtsverstöße ein. Es seien aber in jedem Fall der Selbstvornahme die Rahmenverträge der GMSH genutzt und Vergleichsangebote eingeholt worden.

Die Stiftung hat auch hier reagiert. Sie lässt einen Mitarbeiter zum zertifizierten Vergabemanager fortbilden. Dieser soll sicherstellen, dass die weiterhin für die Museumsarbeit notwendigen stiftungseigenen Vergaben rechtssicher abgewickelt werden.

15.5 **Organisationsgutachten bestätigt Prüfungsfeststellungen des LRH**

Die Staatskanzlei hatte ein Gutachten zur Überprüfung des Aufgaben- und Personalbestands der Stiftung in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten wurde im September 2019 vorgelegt. Es kommt zu den gleichen Ergebnissen wie der LRH und untermauert dessen Feststellungen. Es empfiehlt für den Bereich des Liegenschaftsmanagements aus Effizienz- und Qualitätsgründen eine intensive Prüfung der kompletten Auslagerung an die GMSH, um eine Professionalisierung dieser Aufgaben und eine Einhaltung aller relevanten Vorschriften sicherzustellen. Aus Sicht der Gutachter wäre das kostengünstiger als eine nachholende Professionalisierung des Liegenschaftsmanagements innerhalb der Stiftung.

Das **Kulturministerium** bestätigt, dass Stiftung und GMSH dabei seien, die Empfehlungen des Gutachtens zu prüfen.

15.6 **Was ist zu tun?**

Es ist letztendlich entscheidend, dass die Bauaufgabe von fachlich versierten Kräften wahrgenommen wird. Sie gewährleisten eine koordinierte, an Prioritäten ausgerichtete und rechtssichere Umsetzung. Dafür ist es notwendig, dass die GMSH ihren gesetzlich festgeschriebenen Auftrag erfüllen kann, d. h., dass die Zuständigkeiten klar geregelt sind und die Stiftung die GMSH rechtzeitig einschaltet. Ob die Stiftung zukünftig alle Auf-

gaben der Gebäudeunterhaltung von der GMSH erledigen lässt oder die kleinen Reparaturmaßnahmen bis zu einer bestimmten Wertgrenze selbst übernimmt, muss das aufsichtführende Kulturministerium nach Abstimmung mit der GMSH und der Stiftung entscheiden. Entscheidet sich die Landesregierung für die Eigenerledigung der Kleinen Baumaßnahmen durch die Stiftung, muss sie eine entsprechende Gesetzesänderung auf den Weg bringen.

Die Bauherrenaufgabe verbleibt in jedem Fall bei der Stiftung und muss von ihr mit entsprechendem Personal wahrgenommen werden.

16. Landesregierung hätte Vorsorge treffen müssen - Kosten für Einrichtung und Erstausrüstung der UKSH-Neubauten kamen nicht unerwartet

Dem UKSH und allen beteiligten Ministerien hätte bewusst sein müssen, dass es sich beim Immobilien-ÖPP um ein reines Bauprojekt handelt, bei dem Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten hinzukommen, für die das Land nach Maßgabe des § 92 Abs. 3 Nr. 3 des Hochschulgesetzes zuständig ist. Dennoch wurden diese Kosten nicht in die Finanzplanung eingestellt.

Der vom UKSH 2018 genannte Bedarf von bis zu 134 Mio. € für Einrichtung und Erstausrüstung kam also nicht unvermittelt. Bereits der Masterplan zur Neugliederung des UKSH wies 2009 ein Investitionsvolumen von 90,1 Mio. € allein für den Klinikbereich aus.

Das UKSH hat es versäumt, die Landesregierung rechtzeitig auf die Kostensteigerung hinzuweisen. Insbesondere die Mehrkosten infolge technologischer Weiterentwicklung von geschätzt 75 Mio. € hätten der Landesregierung deutlich früher angezeigt werden können.

Das Controlling durch die Landesregierung war unzureichend. Es wurde versäumt, eine klare Verantwortlichkeit für Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten festzulegen, nachdem diese 2014 aus dem ÖPP-Verfahren herausgelöst wurden.

Die Landesregierung hätte frühzeitig eine Haushaltsvorsorge für Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten treffen müssen. Statt direkte Landesmittel nutzen zu können, muss das UKSH weitere Kredite aufnehmen. Der Nebenhaushalt des Landes für das UKSH umfasst bereits 1,65 Mrd. €.

16.1 Vorbemerkungen

Das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) und die Immobilienpartner UKSH GmbH (IP) schlossen am 30.09.2014 den Vertrag über die Planung, den Neubau, die Sanierung, Finanzierung und den Betrieb von Immobilien des UKSH (ÖPP-Verfahren). Die Einrichtung und Erstausrüstung der Gebäudeflächen ist von der IP vertraglich nicht geschuldet. Insgesamt müssen 16 Baueinheiten an beiden Campus eingerichtet und ausgestattet werden. Soweit möglich, sollen vorhandene Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände in den neuen oder sanierten Gebäuden weiter

genutzt werden. Die Frage der Kostentragung für den darüber hinausgehenden Bedarf war zwischen der Landesregierung und dem UKSH lange Zeit ungeklärt. Das Land ist nach Maßgabe des § 92 Abs. 3 Nr. 3 des Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG)¹ dafür zuständig.

Die erste zu nutzende Baueinheit wurde im April 2019 von der IP ans UKSH übergeben. Im August 2019 erfolgte der Umzug in Kiel, im November 2019 in Lübeck.

Das UKSH ermittelte 2018 den finanziellen Umfang der benötigten Einrichtung und Erstausrüstung aufgrund einer groben Kostenschätzung von Einzelpositionen auf 134 Mio. €. Die Höhe wich dabei enorm von der 2010 ermittelten und 2012 dem ÖPP-Verfahren zugrunde gelegten Größenordnung von 31,6 Mio. € ab.

Im Oktober 2018 beantragte das UKSH bei der zuständigen Gewährträgerversammlung die Zustimmung zur Kreditaufnahme von 134 Mio. €. Im Rahmen der sich anschließenden interministeriellen Abstimmung wurde das UKSH gebeten, die Kostenschätzung durch die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) plausibilisieren zu lassen. Daneben wurde befürchtet, dass die beabsichtigte Kreditaufnahme den damals geltenden Gesamtkreditrahmen des UKSH von 1,25 Mrd. € vollständig ausschöpfen, gegebenenfalls sogar überschreiten könnte. Vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) wurde das UKSH daher aufgefordert, einen Antrag auf Anhebung des Kreditrahmens zu stellen.

16.2 Frühere Kostenschätzung zeigt bereits Bedarf von 90,1 Mio. €

Die geschätzten Kosten für die Erstausrüstung sind auf 134 Mio. € gestiegen. Die Kostenentwicklung kann für die Landesregierung dem Grunde nach nicht überraschend gekommen sein.

Bereits bei der Aufstellung des baulichen Masterplans UKSH durch die GMSH 2009 gab es Grobkostenschätzungen zur Einrichtung und Erstausrüstung. Bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von 1,1 Mrd. € schätzte die GMSH die Kosten für Einrichtung und Erstausrüstung allein im Klinikbereich ohne Forschung und Lehre seinerzeit auf 90,1 Mio. €.

Da die Landesregierung 2009 die zur Umsetzung des baulichen Masterplans notwendigen Investitionsmittel nicht aufbringen konnte, hat das

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.02.2016, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 13.12.2019, GVBl. Schl.-H. S. 612.

UKSH den baulichen Masterplan auf Reduzierungspotenziale überprüft. Dabei hat es u. a. die Halbierung der Ersteinrichtungskosten vorgeschlagen, da beim Umzug in neue Gebäudeteile vorhandene Einrichtungsgegenstände mitgenommen werden könnten. Die vom UKSH vorgeschlagene Kostenreduzierung belief sich für die Erstausrüstung auf insgesamt 46,2 Mio. €.

Um eine bauliche Sanierung des UKSH dennoch umzusetzen und eine Privatisierung zu vermeiden, wurde im Auftrag des UKSH das ÖPP-Modell entwickelt und im November 2010 vorgestellt.¹ Danach sollte die Umsetzung des baulichen Masterplans von einer Projektgesellschaft übernommen und die Gebäude dem UKSH über einen Pachtzins in Rechnung gestellt werden. Maßgabe der Planung war dabei die alleinige Finanzierbarkeit aus Mitteln des UKSH. Die Investitionsmaßnahmen wurden auf die Krankenversorgung beschränkt. Das Investitionsvolumen reduzierte sich auf ca. 338 Mio. € ohne Infrastrukturmaßnahmen. Darin enthalten waren Kosten für Einrichtung und Erstausrüstung von 31,6 Mio. €. Die Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten hätten danach ursprünglich vom UKSH über die sogenannte „Effizienzrendite“ erwirtschaftet werden sollen.

Im Rahmen des durchgeführten Wettbewerblichen Dialogs wurde das Gesamtinvestitionsvolumen auf 561,4 Mio. € angepasst. Durch eine Kostenvereinbarung wurden die Einrichtung und Erstausrüstung aus dem Vergabesoll herausgenommen. Sie sind seither nicht mehr Teil des Leistungsumfangs des ÖPP-Partners. Damit ist sie auch nicht mehr vom UKSH über die Effizienzrendite zu erwirtschaften. Ab diesem Zeitpunkt hätte die Landesregierung Vorsorge treffen müssen.

Die von den externen Beratern 2010 im Auftrag des UKSH erstellte Kostenschätzung für Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten von 31,6 Mio. € war im Nachhinein nicht realistisch. Es gab - anders als seinerzeit propagiert - kein Kostensenkungspotenzial bei der Einrichtung und Erstausrüstung. Die von den externen Beratern zugrunde gelegten Kosten wichen deutlich von den geltenden Richtwerten im Hochschulbau ab, die auch Grundlage des Masterplans 2009 waren.

Das **UKSH** verweist auf den technischen Fortschritt. Kostentreiber seien insbesondere die Medizintechnik und die Digitalisierungen und weniger das Mobiliar.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Die 2010 genannte Kostenschätzung für Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten von 31,6 Mio. € war

¹ Umdruck 18/3238, S. 4 ff.

nicht realistisch. Dies wird auch durch die Kostenschätzung der GMSH belegt, die im Rahmen des Masterplans bereits 2009 die Kosten für die Einrichtung und Erstausrüstung mit 90,1 Mio. € bezifferte.

16.3 **Aktueller Bedarf: 134 Mio. € für Einrichtung und Erstausrüstung**

Bei seiner aktuellen Planung schätzte das UKSH den Bedarf für alle Übergabeeinheiten auf 134 Mio. €.

Dabei wurden für die folgenden Produktgruppen Auftragswerte auf Basis der im UKSH vorhandenen Marktübersicht geschätzt:

Einrichtung und Erstausrüstung für alle Übergabeeinheiten

	Mio. €
Möbiliar und Stationsbedarf	45
Medizintechnik (ohne Großgeräte)	36
Informationstechnologische Einrichtung und Ausstattung (IT-Technik)	53
Gesamtbetrag	134

Tabelle 15: Einrichtung und Erstausrüstung für alle Übergabeeinheiten

16.3.1 **Späte Bedarfsermittlung von der Immobilienpartner UKSH GmbH verursacht**

Um den Bedarf zu ermitteln, war das UKSH auf Vorleistungen der IP angewiesen. Insbesondere galt es, das Leistungssoll der IP zu ermitteln und zu klären, was durch das UKSH an Erstausrüstung und Einrichtung beschafft werden muss.

Hierbei kam es zu zeitlichen Verzögerungen. Maßnahmen mussten wiederholt werden, Vorlagen erfolgten verspätet oder waren aus Sicht des UKSH unbrauchbar.

Allerdings hätte das UKSH aus Sicht des LRH frühzeitiger darauf hinweisen müssen, dass infolge der technischen Weiterentwicklung der Planwert von 31,6 Mio. € weit überschritten werden würde.

16.3.2 **Bedarfsermittlung: Wurde das Einsparpotenzial vergessen?**

Sobald und soweit im Sommer 2018 brauchbare Ergebnisse vorlagen, ermittelte das UKSH den konkreten Bedarf für die sogenannte Übergabeeinheit 1 am Campus Kiel, da diese Einheit im April 2019 als erste übergeben werden sollte. Bei der Ermittlung wurde vorhandenes Material berücksich-

tigt und es wurde eine Produktliste erstellt. In der weiteren Ermittlung wurden diese Ergebnisse auf die anderen Übergabeeinheiten übertragen, wobei auch die bereits vollendeten Bauvorhaben (Zentral-OP Kiel und Interdisziplinäre Notaufnahme) Berücksichtigung fanden.

Abgestimmt wurde der Beschaffungsbedarf mit den jeweiligen Nutzern unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Aspekte im Rahmen des Beschaffungsprozesses und im Hinblick auf die neue Betriebsorganisation. Der Bedarf für die jeweiligen Übergabeeinheiten wird fortlaufend konkretisiert.

Bei der Zusammenfassung zu den o. g. Produktgruppen wurde seitens des UKSH festgestellt, dass allein im Zusammenhang mit der Automatisierung und Digitalisierung ein Bedarf von 75 Mio. € besteht.

Größere Kosteneinsparungen durch Mitnahme vorhandener Einrichtungsgegenstände, wie noch 2009 angekündigt, wurden vom UKSH nicht realisiert. Vielmehr hat das UKSH seit 2011 eigenfinanzierte Ersatzbeschaffungen sowohl für Mobiliar und Stationsbedarf als auch im Bereich der Medizintechnik lediglich in reduziertem Umfang vorgenommen und etliche Beschaffungen aufgeschoben. Die gebrauchte und abgenutzte Ausstattung wurde vom UKSH als ungeeignet für einen Umzug und Einsatz im Neubau eingestuft, da sie dem Anspruch an ein modernes Klinikum nicht gerecht werde.

16.4 **Plausibilisierungen bestätigen: Beraterschätzung 2010 unrealistisch**

Die zur Vorbereitung der Gewährträgerversammlung durchgeführten Plausibilisierungen durch die GMSH und das UKSH basieren - anders als die Berechnung der Berater - auf den Werten des anzuwendenden baulichen Rahmenplans.

16.4.1 **Plausibilisierung der GMSH**

Das UKSH hat 2018 die GMSH auf Bitten des Wissenschafts- und des Finanzministeriums mit der Plausibilisierung der von ihm benannten Ersteinrichtungskosten für das in öffentlich privater Partnerschaft durchgeführte Immobilienprojekt zur baulichen Sanierung des UKSH (Immobilien-ÖPP) beauftragt. Die GMSH ermittelte zuerst anhand der vom UKSH gelieferten Daten die Baukosten und die Kosten der Ersteinrichtung. Als Basis für die Plausibilisierung wurde wieder - wie beim baulichen Masterplan 2009 - der gültige Rahmenplan und die Baupreisindexübersicht des Statistischen Bundesamts herangezogen. Um die technologische Weiterentwicklung nach heutigem Standard in die Kosten einzupreisen, nahm die

GMSH 2 aktuelle Bauprojekte aus Nordrhein-Westfalen als Referenzprojekte zu Hilfe. Für alle Übergabeeinheiten ergaben sich laut GMSH Erst-einrichtungskosten von rund 256 Mio. €. Ausgehend von einer Mitnahmequote von 50 % des Bestands, ergab sich ein rechnerischer Bedarf von 128 Mio. €, mithin nur 6 Mio. € Abweichung von der durch das UKSH ermittelten Größe. Dies stufte die GMSH als tolerabel ein. Allerdings wies die GMSH darauf hin, dass noch geklärt werden müsse, ob die vom UKSH angeführten Kosten für die Informationstechnik nicht in Teilen den Baukosten zuzuordnen wären.

16.4.2 **Vergleichsberechnung des UKSH**

Auch das UKSH versuchte, die eigene Kostenschätzung mit Unterstützung eines externen Beraters zu untermauern. Es zog ebenfalls den im Rahmenplan genannten Richtwert als Basis heran und indexierte ihn mit einer Steigerung von 1 % pro Jahr. Ferner berücksichtigte das UKSH eine Mitnahmequote von 50 %. Die so errechneten rund 87 Mio. € addierte es noch mit einem selbst geschätzten Wert von 75 Mio. € für die technologische Weiterentwicklung. Auf diese Weise errechnete das UKSH einen Bedarf von 162 Mio. €.

16.4.3 **Bewertung des LRH**

Die Plausibilisierung der 134 Mio. € durch die GMSH kann vom LRH grundsätzlich nachvollzogen werden. Der LRH weist aber darauf hin, dass eine derartige Plausibilisierung immer nur so gut sein kann wie die vorhandene Datenbasis. Aufgrund des Alters des Rahmenplans (1995) ist eine Anwendung einer Kostenentwicklung anhand des Baupreisindex immer nur eine grobe Schätzung.

Auch die Vergleichsberechnung des UKSH kann grundsätzlich nachvollzogen werden. Ob die vom UKSH geschätzten Kosten für Automatisierung und Digitalisierung (technologische Weiterentwicklung) tatsächlich anfallen, wird erst nach vollständiger Ausstattung der neuen oder renovierten Gebäude beurteilt werden können.

Die Plausibilisierungen offenbaren allerdings die Schwäche der Kostenschätzung der seinerzeitigen Berater. Der von ihnen 2010 für Einrichtung und Erstausrüstung angesetzte Wert war nicht realistisch.

16.5 **Die Landesregierung übersah Finanzverpflichtung**

Nach § 92 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 HSG kann das Land dem UKSH nach Maßgabe des Haushaltsplans Finanzmittel für Investitionen gewähren. Für die Einrichtung und Erstausrüstung wurde keine Vorsorge im Haushalt getroffen, obwohl den beteiligten Ministerien durch die Herausnahme der Ein-

richtungs- und Erstausrüstungskosten aus dem Vergabesoll hätte bewusst sein müssen, dass diese Kosten durch die Landesregierung zu tragen sind. Zwar erkannte die Landesregierung 2014 mit Abschluss des Vergabeverfahrens, dass durch den ÖPP-Vertrag nicht sämtliche Kosten der Sanierung des UKSH abgedeckt waren. Sie bezifferte den zusätzlichen möglichen Haushaltsbedarf auf 200 bis 250 Mio. €, der in der Finanzplanung der Landesregierung eingestellt werden sollte. „Über eine enge Abstimmung im Planungsprozess zwischen UKSH und Land“ sollte gewährleistet werden, „dass die in die Finanzplanung eingestellten Summen am Bedarf konkretisiert werden können.“¹ Kosten für Einrichtung und Erstausrüstung waren darin nicht enthalten und wurden nicht in die Finanzplanung eingestellt, obwohl seit 2014 klar war, dass diese Kosten nicht Teil des Vergabeverfahrens waren.

16.6 **UKSH versäumte es, die Landesregierung in die Pflicht zu nehmen**

Seitens des UKSH wurde zwar seit Jahren immer wieder die Forderung auf Erhöhung des Landeszuschusses auf zuletzt 50 Mio. € jährlich erhoben.² Doch es hat versäumt, einen konkreten Zuschuss zur Einrichtung und Erstausrüstung zu beantragen. Zumindest die 31,6 Mio. €, wenn nicht sogar die im baulichen Masterplan 2009 errechneten 90,1 Mio. €, hätten als Richtgröße durch das UKSH frühzeitig genannt und vom Land in der mittelfristigen Finanzplanung eingeplant werden müssen. Stattdessen unterließ es das UKSH, die Landesregierung darauf hinzuweisen, dass der von ihr erkannte und in der Finanzplanung eingestellte Finanzbedarf unvollständig war. Es stellt sich die Frage, warum für die absehbare Beschaffung keine Vorsorge getroffen wurde. Dem UKSH und allen beteiligten Ministerien hätte bewusst sein müssen, dass es sich beim Immobilien-ÖPP um ein reines Bauprojekt handelt, bei dem Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten hinzukommen, für die das Land nach Maßgabe des § 92 Abs. 3 Nr. 3 HSG zuständig ist.

Wissenschafts- und Finanzministerium weisen darauf hin, dass die erforderliche Kreditaufnahme nicht im Wirtschaftsplan 2018 des UKSH enthalten war, obwohl sie dort hätte aufgenommen werden müssen. Mit dem **UKSH** wurde eine Verbesserung der Wirtschaftsplanung und deren Abstimmung vereinbart.

Der **LRH** stellt fest:

Die Landesregierung ist ihrem eigenen Anspruch, das für den Landeshaushalt mit finanziellen Risiken verbundene ÖPP-Verfahren „engmaschig

¹ Umdruck 18/3238, S. 20.

² Vgl. nur „UKSH fordert vom Land mehr Geld“ vom 20.05.2017, abrufbar unter www.kn-online.de.

zu begleiten“¹, nicht gerecht geworden. Obschon ein reger Austausch zwischen der Projektgruppe Sanierung UKSH, dem Wissenschaftsministerium und der Gewährträgersversammlung sowie durch viele Befassungen in diversen Ausschusssitzungen erfolgte, blieb die Thematik der Einrichtung und Erstausrüstung bis Oktober 2018 unberücksichtigt. Dabei standen die Eröffnungstermine längst fest und das UKSH plante seit 2016 den Umzug.

Die Aufteilung der Aufsicht über das UKSH auf 2 Ministerien, das Wissenschaftsministerium und die dem Finanzministerium unterstellte Projektgruppe Sanierung UKSH, hat sich als problematisch erwiesen. Erst mit dem Antrag des UKSH auf Gewährung eines Kredits für die Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten im Herbst 2018 wurde offenbar, dass sich die Ministerien in der Vergangenheit nicht ausreichend mit diesem Thema befasst hatten. Die Zuständigkeit für Einrichtung und Erstausrüstung wurde von den beteiligten Ministerien unterschiedlich betrachtet. Denn obwohl viele Fragen zur Einrichtung und Erstausrüstung, wie die Abgrenzung mit der IP, thematisch mit dem ÖPP-Verfahren verknüpft sind und in Terminen zwischen der Projektgruppe Sanierung UKSH und dem UKSH thematisiert wurden, unterfiel die Frage der Finanzierung der Einrichtung und Erstausrüstung seit 2014 formal nicht (mehr) dem ÖPP-Verfahren.

Die Zuständigkeitsproblematik ist mittlerweile von den Ministerien erkannt. Die Geschäftsverteilung der Ministerien wurde angepasst und dem Finanzministerium u. a. die Aufsicht über die betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten des UKSH übertragen.² Außerdem wurde der Aufsichtsrat neu besetzt und ist fachlich gestärkt.

Wissenschafts- und Finanzministerium ergänzen, dass zur Optimierung der Überwachung des UKSH zusätzlich ein Wirtschaftsrat als Unterausschuss des Aufsichtsrats eingerichtet wurde.

16.7 Beschaffung

Aus den vom LRH geprüften Unterlagen zu den Beschaffungsverfahren ergaben sich keine Hinweise auf offensichtliche Fehler. Es zeigt sich aber, dass die Kostenschätzung des UKSH großzügig war und die Kreditobergrenze von 134 Mio. € nicht ausgeschöpft ist. Für die Inbetriebnahme der Übergabeeinheiten 1 an beiden Campus wurden Stand November 2019 Bestellungen für 55 Mio. € und Ausgaben von knapp 40 Mio. € getätigt. Die Anhebung des Kreditrahmens für die Beschaffung war damit nicht erforderlich.

¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/3238, S. 35.

² Vgl. Geschäftsverteilung der Landesregierung, GVOBl. Schl.-H. vom 19.12.2019 S. 637 f.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17. Abrechnung von IT-Leistungen - nur wenige Fortschritte in den letzten 5 Jahren

Zu lange Abstimmungsprozesse zwischen Dataport und den Landesdienststellen führen dazu, dass der Grundsatz „keine Leistung ohne Vertrag“ nicht eingehalten wird. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Abstimmungsprozesses müssen genutzt werden.

Defizite bei den Verträgen wirken sich negativ auf Leistungsnachweise und Rechnungstellung aus. Mangelnde Sorgfalt bei der Vertragsparteien bei der Erstellung bzw. der Kontrolle von Leistungsnachweisen und Rechnungen führt dazu, dass Leistungen nicht, falsch oder doppelt abgerechnet und bezahlt werden.

Die Landesregierung muss Vertragsgestaltung und -abwicklung an zentraler Stelle sicherstellen.

17.1 Verträge und Leistungsnachweise - nicht erst seit 2015 ein Thema

Seit 2008 hat der LRH bei IT-Prüfungen¹ wiederholt Defizite im Vertragsmanagement und der Vertragsgestaltung sowie beim Nachweis und Controlling der erbrachten Leistungen festgestellt.

Der LRH hat Dataport und Landesregierung zuletzt vor 5 Jahren aufgefordert, ihre Prozesse zur Abrechnung von IT-Leistungen zu optimieren.² Die Defizite haben sich fortgesetzt. Die Voraussetzungen für ein effektives und effizientes Leistungscontrolling lagen nicht vor.

Die von der Landesverwaltung 2015/2016³ angekündigten und eingeleiteten Optimierungsmaßnahmen haben nicht zu einer grundlegenden Verbesserung geführt. Viele der vor 5 Jahren festgestellten Defizite dauern auch 2019 noch an. Es besteht Handlungsbedarf in den Bereichen:

- Vertragsmanagement und Vertragsdokumentation,
- Vertragsgestaltung, -bewirtschaftung und -controlling,

¹ Beispiele: „IT-Gesamtplanung des Zentralen IT-Managements“ 2010, „Externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Bereich der IT“ 2012.

² Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 10.

³ Umdruck 18/5398 und Umdruck 18/6432.

- Leistungsnachweise und deren Controlling sowie
- Rechnungserstellung und -bearbeitung.

17.2 **Vertragsdokumentation - immer noch kein vollständiger Überblick über Verträge**

Von einer zentralen elektronischen Ablage für IT-Verträge, in der Vertragsinformationen für alle Beteiligten im Bedarfsfall aktuell, vollständig und schnell zur Verfügung stehen, ist die Landesverwaltung nach wie vor weit entfernt.

Die Vertragsdatenbank, die auf der seit 2006 entwickelten Lösung des Innenministeriums basiert, wird lediglich als Hilfsmittel für das Vertrags- und Finanzmanagement im Zentralen IT-Management eingesetzt.

Verträge werden im Zentralen IT-Management und den Ressorts weiterhin teils redundant und in heterogener Form, z. B. in Papier, in elektronischen Akten, im IT-Planungsverfahren oder in der Vertragsdatenbank, abgelegt.

Dadurch kann nicht sichergestellt werden, dass bei der Prüfung von Leistungsnachweisen und Rechnungen jeweils die aktuelle Vertragslage zugrunde gelegt wird.

17.3 **Vertragsstandardisierung - auf dem richtigen Weg**

Vertragsdaten bilden eine Grundlage für ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln und definieren die Voraussetzungen für ein wirksames und wirtschaftliches Vertrags-, Leistungs- und Rechnungscontrolling. Gemäß § 55 Abs. 2 LHO ist beim Abschluss von Verträgen nach einheitlichen Maßstäben zu verfahren.

Standards wie die Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik (EVB-IT) werden mittlerweile durch Dataport-spezifische Weiterentwicklungen wie z. B. durch den Muster-EVB-IT-Vertrag, durch die Muster für Service Level Agreements (SLA), durch den Servicekatalog und die Artikelliste ergänzt.

Dataport und das Zentrale IT-Management müssen sicherstellen, dass

- die Muster-Regelungen immer auf dem aktuellen Stand sind, d. h. auf aktuelle EVB-IT-Verträge und Dataport-interne Regelungen referenzieren.
- die Muster-Regelungen solange in der jeweiligen Version zu Auskunftszwecken zur Verfügung stehen, wie diese in Verträgen Anwendung finden.

Insbesondere bei Vertragsänderungen fehlt ein strukturiertes Vorgehen. Vertragsanlagen müssen bei jeder Änderung dahingehend überprüft werden, ob die getroffenen Vereinbarungen noch aktuell sind. Dies gilt insbesondere für die Vereinbarungen zu technischen Standards.

Standards sind kein Garant für qualitativ hochwertige Verträge, sondern können nur die Bausteine dazu liefern. Sie dürfen nicht zulasten der Vertragstransparenz gehen. Ein Leistungscontrolling muss auch bei der Bündelung von Leistungen möglich bleiben.¹

17.4 **Formerfordernisse für Verträge müssen eingehalten werden**

Die speziellen Formerfordernisse für den Abschluss von Verträgen zwischen Dataport und den Landesdienststellen ergeben sich aus dem Dataport-Staatsvertrag², der Benutzungsordnung und den Allgemeinen Vertragsbedingungen.³

Dataport und die Landesdienststellen beachten die selbst gesetzten Regelungen nicht ausreichend. Die im Übersendungsschreiben zu Verträgen genannte Bindungsfrist wird außer Acht gelassen. Dies stellt die Wirksamkeit der Verträge zwischen Dataport und den Landesdienststellen in Frage.

Vertragsinhalte werden nach Unterschrift durch einen oder beide Vertragspartner durch handschriftliche Änderungen, Austauschseiten oder mündliche Nebenabreden verändert, ohne diese Änderungen revisionssicher festzuhalten.

Verlängerungen der Bindungsfrist bzw. das Einverständnis der Vertragspartner mit nachträglichen Änderungen am Vertragsinhalt müssen dokumentiert werden. Beide Vertragsparteien müssen ihre Prozesse so aufeinander abstimmen, dass in Zukunft mit identischen Vertragsinhalten operiert wird.

¹ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 26.

² Staatsvertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein, der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, der Freien Hansestadt Bremen, dem Land Niedersachsen und dem Land Sachsen-Anhalt über den Beitritt des Landes Sachsen-Anhalt zur rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Dataport“, in Kraft getreten am 24.02.2014, GVOBl. Schl.-H, S. 108.

³ Benutzungsordnung und Allgemeine Vertragsbedingungen sind veröffentlicht unter: www.dataport.de.

17.5 **„Rückstau“ im Dataport-Vertragsmanagement muss endlich abgearbeitet werden**

Wie schon in der Prüfung 2015 hat der LRH auch 2019 einen erheblichen „Rückstau“ im Dataport-Vertragsmanagement festgestellt. Im Oktober 2019 hat Dataport die Zahl der „offenen“ Verträge mit über 300 angegeben. Damit konnte der „Rückstau“ zwar im Laufe des Jahres 2019 verringert werden. Vertragsverhandlungen dauern mit teilweise mehreren Jahren aber immer noch zu lange, verursachen Zusatzaufwand durch erforderliche vorvertragliche Regelungen bzw. führen dazu, dass Leistungen nach wie vor ohne eine vertragliche Grundlage erbracht werden.

Dataport muss den Abbau des „Rückstaus“ im Vertragsmanagement kontinuierlich fortsetzen und die Prozesse im Vertragsmanagement so optimieren, dass Vertragsverhandlungen künftig rechtzeitig vor Leistungsbeginn zum Abschluss gebracht werden können.

17.6 **Optimierungspotenzial bei der Vertragsabstimmung nutzen**

Trotz einer zunehmenden Standardisierung der Verträge durch den Muster-EVB-IT-Vertrag und die Muster-SLA hat sich die Vertragsqualität nicht grundlegend verbessert.

Die Erstellung der Leistungsbeschreibungen zieht sich häufig über Monate hin, bevor das Dataport-Vertragsmanagement den EVB-IT-Vertrag als Rahmendokument fertigt. Vielfach werden mehrere Vertragsfassungen zwischen Dataport und Landesdienststelle ausgetauscht, bis ein grundsätzlicher Konsens über die Vertragsinhalte erzielt werden kann.

Obwohl das Zentrale IT-Management 2016¹ angekündigt hat, Verträge mit Dataport elektronisch abstimmen und per qualifizierter elektronischer Signatur zeichnen zu wollen, wurden beim Abstimmungsprozess keine Fortschritte erzielt.

Der LRH erwartet, dass Dataport und das Zentrale IT-Management das Thema „elektronische Vertragsabstimmung“ wiederaufgreifen, um beide Seiten von unnötigem Aufwand zu entlasten und zu einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung beizutragen. Das Zentrale IT-Management muss prüfen, ob bzw. mit welchen Erweiterungen eine seit 2019 in der Vertragsabstimmung mit anderen Trägerländern eingesetzte Lösung den Abstimmungsprozess in Schleswig-Holstein unterstützen kann. Ein Festhalten am Status quo kommt nicht in Betracht.

¹ Umdruck 18/6432.

17.7 **Keine Leistung ohne Vertrag - Anspruch und Wirklichkeit fallen auseinander**

Vorvertragliche Regelungen, die die Anforderungen von Haushaltsrecht und Revisionssicherheit beachten, sind seit Jahren ein Thema zwischen Dataport, Landesdienststellen und LRH. Diese dürfen nicht zu einer Dauerlösung ausufern, sondern können nur als temporärer Platzhalter für die eigentlichen vertraglichen Verpflichtungen dienen.

Dataport hat 2014 mit der internen Anweisung „Contracting Requirement (Vertragsgebot)“ festgelegt, dass keine Leistung ohne Vertrag erbracht werden soll. Es muss zumindest eine Vorvereinbarung zwischen Dataport und Landesbehörde geschlossen werden.

Das Zentrale IT-Management hat 2016 eigene Rahmenbedingungen für Vorvereinbarungen definiert, u. a. sollen Vorvereinbarungen nur für kurzfristige und einmalige Aufträge sowie mit einer Gültigkeit von 3 bis 6 Monaten vereinbart werden.

Dataport und die Landesdienststellen sind auch 2019 noch weit davon entfernt, ihre eigenen Vorgaben zu erreichen:

- Vorvereinbarungen werden mit einem rückwirkenden Leistungsbeginn geschlossen, d. h. mit der Leistungserbringung wird ohne Vertrag begonnen.
- Verträge bzw. Änderungsverträge werden mit rückwirkendem Leistungsbeginn geschlossen, ohne dass zuvor eine Vorvereinbarung besteht.
- Vorvereinbarungen werden auf Dauer, teilweise für mehrere Jahre, als Legitimation für die Leistungserbringung und deren Abrechnung herangezogen, bis diese durch einen endgültigen Vertrag abgelöst werden.
- Vorvereinbarungen werden für Dauerleistungen, wie den Betrieb von Fachverfahren im Dataport-Rechenzentrum, geschlossen.

Die Prozesse zum Abschluss von vorvertraglichen Regelungen, Verträgen und Vertragsanpassungen müssen jeweils so rechtzeitig eingeleitet werden, dass ein Vertragsschluss vor dem geplanten Leistungsbeginn erfolgen kann. Andernfalls darf mit der Leistungserbringung nicht begonnen werden.

17.8 **Vertragscontrolling - eine Daueraufgabe**

Durch ein Vertragscontrolling müssen beide Vertragsparteien die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung gewährleisten.

Neben der Qualitätssicherung des Vertrags vor Unterzeichnung gehören dazu z. B.:

- die Aktualisierung von vertragsrelevanten Daten wie Ansprechpartner und Rechnungsadressat,
- die Prüfung, ob vereinbarte Obergrenzen eingehalten werden,
- das Controlling der Vertragslaufzeiten sowie
- die Prüfung, ob der Bedarf für die Leistungen noch gegeben ist bzw. wirtschaftliche Alternativen bestehen.

Das Zentrale IT-Management hat nach der Prüfung 2015 die Einrichtung eines Frühwarnsystems angekündigt, in dem Dataport den Auftraggeber informiert, wenn 80 % der vertraglich vereinbarten Obergrenze erreicht sind.¹

2018/2019 hat dieses Frühwarnsystem nicht funktioniert. Dataport hat bei einigen Verträgen auf die Abrechnung von erbrachten Leistungen verzichtet. In anderen Fällen wurden Leistungen auch nach Überschreiten der Obergrenze in Rechnung gestellt.

Dataport und das Zentrale IT-Management müssen ihre Ankündigung von 2015 umsetzen und ein funktionierendes Frühwarnsystem für vertragliche Obergrenzen einrichten. Während der Vertragslaufzeit muss regelmäßig evaluiert werden, ob die vereinbarten Leistungen noch benötigt werden oder es möglicherweise wirtschaftliche Alternativen dazu gibt.

Der LRH erwartet insbesondere bei der Vereinbarung von Personalleistungen zu Festpreisen, dass ein regelmäßiges Review der tatsächlich erbrachten Personalleistungen vertraglich vereinbart und durchgeführt wird.

17.9 **Kompetenzzentren: Know-how für Verträge übergreifend erschließen**

Der LRH hat 2012² empfohlen, das spezielle Know-how für Querschnittsaufgaben in Kompetenzzentren zu bündeln. Dazu gehört auch das Spezialwissen für Vertragsgestaltung und -controlling.

Die festgestellten Defizite zur Vertragsabstimmung und -qualität bestätigen, dass die Landesverwaltung die Gestaltung von Verträgen nicht allein Dataport überlassen darf.

¹ Umdruck 18/5398.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 22.

Nur durch eine Aufgabenwahrnehmung an zentraler Stelle können qualitative Mindeststandards für Verträge mit einem verhältnismäßig geringen Personaleinsatz etabliert werden.

17.10 **Leistungsnachweise für Personalleistungen - erste Schritte in die richtige Richtung**

Dataport hat 2018 ein neues Verfahren für die Erfassung und den Nachweis von Personalleistungen eingeführt. Leistungsnachweise für Personalleistungen sollen nur noch aus diesem Verfahren erstellt werden und sich an den im Vertrag vereinbarten Arbeitspaketen orientieren.

In der Praxis wurden Personalleistungen 2018 noch nicht hinreichend zeitnah erfasst. Leistungen für einen Monat werden auch in Leistungsnachweisen für Folgemonate aufgeführt. Dies erzeugt zusätzlichen Kontrollaufwand in den Landesdienststellen, da Doppelerfassungen bisher technisch nicht ausgeschlossen sind.

Pauschal gefasste Leistungsbeschreibungen im Vertrag machen zusätzliche Erläuterungen im Leistungsnachweis erforderlich. Der Detaillierungsgrad der Nachweise reicht bisher für ein adäquates Leistungscontrolling nicht in allen Fällen aus.

Mengenabhängige Sachleistungen, wie z. B. Speicher, wurden auch 2018/2019 ohne einen entsprechenden Leistungsnachweis in Rechnung gestellt.

Der LRH stellt fest: Nicht nur für Personalleistungen, sondern für alle aufwandsabhängigen Leistungen muss ein Nachweis erbracht werden.

17.11 **Leistungsnachweise - nicht vertragskonform erstellt**

Das Zentrale IT-Management hat 2015¹ angekündigt, dass Leistungsnachweise bis zum 15. des Folgemonats an den Kunden übersandt werden sollen. Den Kunden wird eine Frist von 14 Tagen zur Prüfung der Leistungsnachweise eingeräumt. Danach gelten Leistungsnachweise als „genehmigt“ und der Prozess der Rechnungstellung kann beginnen. Dataport überlässt es bislang den für die fachliche Lösung Zuständigen (Produktverantwortlichen), ob, wann und in welcher Form ein Leistungsnachweis an den Kunden übersandt wird.

Verträge gelten auch für Produktverantwortliche. Wenn vertraglich eine monatliche Abrechnung vereinbart ist, müssen Leistungsnachweise auch

¹ Umdruck 18/5398.

monatlich erstellt und bis zum 15. des Folgemonats an den Kunden übersandt werden. Dies ist in der Praxis vielfach nicht der Fall. Leistungsnachweise werden, wie in der Vergangenheit, teilweise erst im 4. Quartal eines Jahres für alle Vormonate gesammelt erstellt, um die Rechnungstellung zu ermöglichen.

Die Erstellung der Leistungsnachweise darf nicht allein in der Verantwortlichkeit der Produktverantwortlichen liegen. Dataport muss ein Controlling aufbauen, damit Leistungsnachweise zu den vertraglich vereinbarten Terminen erstellt werden. Nur so können auch Rechnungen vertragskonform erstellt werden.

17.12 **Prüfung von Leistungsnachweisen - Qualität vor Schnelligkeit**

Der LRH hat folgende Defizite festgestellt:

- Fehler bei der Summenbildung,
- Abrechnung von Sonntagszuschlägen für Werkzeuge,
- Doppelabrechnung von Leistungszeiträumen in mehreren Leistungsnachweisen.

Dataport und die Landesdienststellen müssen mehr Zeit und Sorgfalt in die Erstellung bzw. Prüfung von Leistungsnachweisen investieren.

Der Controllingaufwand auf Kundenseite steigt, je mehr Zeit seit der Leistungserbringung verstrichen ist. Eine qualifizierte Überprüfung eines Leistungsnachweises über mehrere hundert Stunden ist Monate später nur auf Basis eigener Aufzeichnungen zur Leistungserbringung möglich.

Der LRH erwartet, dass Dataport die Produktverantwortlichen durch interne Kontrollprozesse bei der Erstellung und Qualitätssicherung von Leistungsnachweisen unterstützt. Fehlerhafte Leistungsnachweise müssen zum Ausnahmefall werden.

Die Landesverwaltung darf sich bei der Prüfung eines Leistungsnachweises nicht auf dessen Inhalt beschränken. Solange das Risiko von Doppelabrechnungen besteht und Dataport Leistungen für einen Monat in mehreren Leistungsnachweisen aufführt, muss ein Leistungsnachweis übergreifendes Controlling vorgenommen werden.

Der LRH hat festgestellt, dass es bei der Abrechnung von Leistungen aus dem E-Government-Rahmenvertrag zu mehreren Doppelabrechnungen gekommen ist. Leistungszeiträume wurden teilweise oder vollständig in verschiedenen Leistungsnachweisen ausgewiesen, bestätigt und abge-

rechnet. Dataport ist bislang nicht in die Prüfung der Leistungsnachweise eingebunden.

Jede doppelt abgerechnete Stunde kostet die Landesverwaltung mindestens 100 €. Da Beraterinnen und Berater aus dem E-Government-Rahmenvertrag teilweise zeitgleich aus verschiedenen Leistungsscheinen und für unterschiedliche Landesdienststellen tätig sind, muss Dataport stärker in das Controlling eingebunden werden. Nur so können Doppelabrechnungen zum E-Government-Rahmenvertrag wirksam verhindert werden.

17.13 **Rechnungstellung**

Das Zentrale IT-Management hat 2018 ausstehende Rechnungen in Millio-nenhöhe bei Dataport angemahnt. Die Mittel sind nicht abgeflossen, weil Verträge fehlten, Leistungsnachweise nicht abgestimmt werden konnten oder Rechnungen nicht erstellt wurden.

Wie bei den Leistungsnachweisen liegt es allein in der Verantwortlichkeit der Produktverantwortlichen, ob und wann der Anstoß zur Rechnungstellung gegeben wird.

Dataport muss ein Controlling aufbauen, damit Rechnungen zu den vertraglich vereinbarten Terminen erstellt werden.

Defizite bei den Verträgen und den Leistungsnachweisen wirken sich auch auf die Rechnungsqualität aus. Rechnungen werden nicht nur zu spät erstellt, sondern weisen u. a. folgende Fehler auf:

- Einzelpositionen und Gesamtsumme passen nicht zusammen.
- Leistungen werden in Rechnung gestellt, obwohl der Vertrag durch einen Folgevertrag abgelöst wurde.
- Leistungen sind vertraglich vereinbart und werden von Dataport erbracht, aber nicht in Rechnung gestellt.
- Leistungen werden auf Grundlage fehlerhafter Leistungsnachweise abgerechnet.
- Leistungsnachweis und Rechnung weichen voneinander ab.

Produktverantwortliche und Fakturaabwicklung müssen gemeinsam an einer Qualitätsverbesserung der Rechnungstellung arbeiten. Die Rechnungspositionen müssen den vertraglich vereinbarten Leistungskategorien entsprechen. Leistungsnachweis und Rechnung müssen übereinstimmen.

17.14 **Mehr Sorgfalt bei der Rechnungsbearbeitung auf Auftraggeberseite**

Verträge, Leistungserbringung und Leistungsnachweise sowie Rechnungen müssen aufeinander aufbauen und zueinander stimmig sein. Sie bilden die Grundlage für die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit.

Insbesondere im Zentralen IT-Management haben Defizite in der Vertragsdokumentation und mangelnde Sorgfalt bei der Kontrolle der Leistungsnachweise und der Rechnungsbearbeitung dazu geführt, dass

- Rechnungen über Monate beglichen wurden, obwohl dafür ganz oder teilweise die vertragliche Grundlage fehlte,
- Rechnungen rechnerisch richtig gezeichnet wurden, obwohl sich die Berechnungsgrundlagen nicht aus Vertrag und Rechnung ergeben,
- Leistungen mehrfach in Rechnung gestellt und beglichen wurden,
- Rechnungen auch nach wiederholten Mahnungen nicht beglichen wurden, sodass Verzugszinsen entstanden sind.

Ein vom LRH 2015 gefordertes „Rechnungscontrolling nach einheitlichen Regeln“ wurde nicht eingeführt. Die Qualität der Rechnungsbearbeitung ist nach wie vor zu sehr von den handelnden Personen abhängig.

Die Aufgabenabgrenzung zwischen denjenigen, die eine Rechnung sachlich und rechnerisch richtig zeichnen und dem Rechnungsbüro im Zentralen IT-Management muss geschärft werden. Es darf nicht dem Zufall überlassen bleiben, ob z. B. das Überschreiten von Obergrenzen oder Doppelabrechnungen festgestellt werden und zu einer Rechnungsbeanstandung führen.

Der LRH empfiehlt, auf Grundlage der festgestellten Fehlersachverhalte und der Erfahrungswerte des Rechnungsbüros Mindestanforderungen für die Rechnungskontrolle zu definieren und diese als Checkliste allen an der Rechnungsbearbeitung im IT-Haushalt Beteiligten zur Verfügung zu stellen.

17.15 **Stellungnahme von Zentralem IT-Management und Dataport**

Das **Zentrale IT-Management** im Digitalisierungsministerium teilt mit, dass es sich bei Verträgen und Leistungsnachweisen mit Dataport um eine schwierige, aber auch immer dynamische Materie handele, die in Zusammenarbeit mit dem LRH und Dataport sowie den Ressorts kontinuierlich verbessert werden müsse.

Dataport führt aus, dass die Qualität des Massengeschäfts Verträge, Leistungsnachweise und Rechnungen kontinuierlich optimiert werde. Es habe Verbesserungen gegeben, im Einzelfall sei es zu Fehlern gekommen.

Der **LRH** begrüßt es, dass Dataport den Verbesserungsprozess in Zusammenarbeit mit dem Zentralen IT-Management und den Ressorts fortführen will. Die seit 2010 eingeleiteten Schritte haben bisher noch nicht in allen Bereichen, wie z. B. dem Vertragsmanagement, zu durchgreifenden Verbesserungen geführt. Korrekte Verträge, Leistungsnachweise und Rechnungstellung bleiben eine Daueraufgabe für Dataport und die Landesbehörden.

18. Einnahmen aus dem Hamburger Baggergut gehören in den Landeshaushalt

Hamburg muss die Wassertiefe in seinem Hafen erhalten. Das Umweltministerium Schleswig-Holstein hat 2013 mit Hamburg vereinbart, dass das Baggergut gegen Zahlung an die Nationalparkstiftung Schleswig-Holstein in die Nordsee verbracht werden kann.

Dafür hat Hamburg bislang 34 Mio. € gezahlt. Schöpft Hamburg seine zugelassene Menge Baggergut bis 2024 aus, werden weitere 25 Mio. €, insgesamt also bis zu 59 Mio. € an die Nationalparkstiftung Schleswig-Holstein fließen.

Das Umweltministerium hat den Finanzausschuss des schleswig-holsteinischen Landtages nicht über das Verwaltungsabkommen informiert. Damit hat es das Budgetrecht des Landtags verletzt. Es sollte mit dem Landtag klären, ob die Zahlungen ab 2020 dem Landeshaushalt zugeführt werden müssen.

18.1 Flucht aus dem Budget bei Zahlungen für Baggergut

Die Strömung der Elbe transportiert Schlick in den Hamburger Hafen. Dort setzt er sich ab und verringert damit die Wassertiefe für die Schifffahrt. Nur durch regelmäßiges Ausbaggern kann die für den Hafenbetrieb erforderliche Wassertiefe erhalten werden.

Seit 2005 verbringt Hamburg sein Baggergut in die Nordsee. Hierfür hat das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein (Umweltministerium) das erforderliche wasserrechtliche Einvernehmen erteilt.

Bis 2012 wurden 7 Mio. m³ Baggergut kostenlos umgelagert. Nachdem der Streit zwischen den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein über den künftigen Ausrichtungsort der bis dahin in Husum angesiedelten internationalen Windmesse beigelegt worden war, verlängerte das Umweltministerium 2013 das Einvernehmen unter der Bedingung, dass Hamburg pro m³ Baggergut 2 € in eine zu gründende Stiftung zum Schutz des Wattenmeeres zahlt. Von 2014 bis 2016 hat Hamburg 4 Mio. m³ Baggergut verbracht und dafür 7 Mio. € gezahlt.

Am 16.02.2016 haben die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein ein Verwaltungsabkommen geschlossen, die sogenannten Gemeinsamen Eckpunkte Hamburgs und Schleswig-Holsteins zum Erstellen eines Sediment-

managements¹. Das Abkommen regelt die Bedingungen, nach denen Hamburg weiterhin Baggergut in die Nordsee verbringen darf, z. B. die Zeitdauer, die Menge und Zahlungen von 5 € pro Tonne Baggergut an die Nationalparkstiftung Schleswig-Holstein.

Auf dieser Basis hat Hamburg von 2016 bis 2019 insgesamt 5 Mio. Tonnen Baggergut verbracht und 27 Mio. € an die Stiftung gezahlt, insgesamt bislang 34 Mio. €.

Im Oktober 2019 hat das Umweltministerium die Zulassungen bis 2024 verlängert. Hierdurch darf Hamburg weitere 5 Mio. Tonnen Baggergut verbringen gegen die Zahlung von 5 € pro Tonne Baggergut, insgesamt also 25 Mio. €. Wenn Hamburg seine Zulassungen für die Verbringung von Baggergut ausschöpft, werden die Zahlungen auf bis zu 59 Mio. € anwachsen.

Neben den wasserrechtlichen Zulassungen hat das Umweltministerium auch eine naturschutzrechtliche Genehmigung für die Verbringung des Baggerguts erteilt. Seit 2016 hat Hamburg zusätzlich zu den vereinbarten 5 € pro Tonne Baggergut 4 Mio. € Ersatzzahlungen an das Land geleistet. Die Ersatzgelder werden im Landeshaushalt im Kapitel 1313 für den Naturschutz eingesetzt.

Nach Auffassung des **Umweltministeriums** habe Hamburg in den Gemeinsamen Eckpunkten erklärt, freiwillige Zahlungen an die Nationalparkstiftung zu leisten. Ein Verwaltungsabkommen im Sinne einer arbeitsteiligen Lösung einer gemeinsamen Aufgabe sei aus Sicht der Landesregierung nicht abgeschlossen worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Konkrete rechtliche Vorgaben für ein Verwaltungsabkommen bestehen zwar nicht, die inhaltliche Auslegung zeigt aber, dass gegenseitige Rechte und Pflichten geregelt werden sollten. Auf beiden Seiten werden Pflichten mit dem gemeinsamen Ziel begründet, eine nachhaltige und längerfristige Lösung für die Verbringung des Baggergutes sicherzustellen. Eine verbindliche Regelung hat für beide Länder große Bedeutung.

Für Schleswig-Holstein wird mit der Regelung ein Anspruch auf die Zahlungen begründet. In dem Eckpunktepapier heißt es unter Nummer 9: „Hamburg erklärt sich weiterhin bereit, je Tonne Baggergut einen Beitrag von zukünftig 5 Euro [...] in die gegründete Stiftung Nationalpark zu überweisen.“

¹ Landtagsumdruck 18/5621.

18.2 Budgetrecht des Landtags nicht beachtet

Das Umweltministerium war rechtlich verpflichtet, den Landtag über das Verwaltungsabkommen zu unterrichten.¹ Es hätte dem Landtagspräsidenten zugeleitet werden müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Das Umweltministerium hat nur direkt den Umwelt- und Agrarausschuss informiert. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung für den Landeshaushalt hätte der Finanzausschuss beteiligt werden müssen. Diesem hat das Verwaltungsabkommen nicht vorgelegen. Weder der Landtag noch der Finanzausschuss haben der Verwendung der Zahlungen Hamburgs zugestimmt.

Das Umweltministerium hat nämlich in dem Abkommen vereinbart, dass Hamburg die Zahlungen für das Baggergut direkt an die Stiftung Nationalpark Schleswig-Holstein leistet. Damit kommen die Zahlungen, die Hamburg als Gegenleistung für die Entsorgung des Baggerguts leistet, nicht dem Landeshaushalt zugute. Dies entspricht nicht dem Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans.²

„Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.“³

Bereits in der Vergangenheit⁴ hat der LRH darauf hingewiesen, dass der Einsatz öffentlicher Mittel bei Stiftungen bürgerlichen Rechts insbesondere Aspekte des Budgetrechts berührt. Das Innenministerium hatte zugesichert, in jedem Einzelfall zu prüfen, inwieweit Fragen des Budgetrechts und der Finanzkontrolle des Landtages berührt sind. Seitens der Exekutive werde

¹ Art. 28 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Verf SH) vom 02.12.2014, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008 i. V. m. §§ 3, 5 Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz - PIG) vom 17.10.2006, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.04.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 257.

² Art. 58 Abs. 1 Verf. SH, § 11 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.06.1992, zuletzt geändert durch Art. 1 Ges. vom 21.02.2018, GVOBl. S. 58.

³ BVerfG, Urt. vom 19.03.2003 - 2 BVL 9/98 bis 12/98.

⁴ Stellungnahme des LRHs zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Stiftungsgesetzes vom 04.03.1998.

ein Höchstmaß an Kontrolle sichergestellt.¹ Dies ist in vorliegendem Fall nicht erfolgt.

Somit hat die Landesregierung mit dem Verwaltungsabkommen gegen Haushaltsrecht, insbesondere gegen das Budgetrecht des Landtages, verstoßen. Das Umweltministerium sollte mit dem Finanzausschuss klären, ob die Zahlungen Hamburgs künftig im Interesse des Landes im Landeshaushalt vereinnahmt werden müssen.

Da nach Ansicht des **Umweltministeriums** kein Verwaltungsabkommen geschlossen worden sei, seien die Vorschriften des Parlamentsinformationsgesetzes nicht einschlägig und somit auch eine Beteiligung des Finanzausschusses nicht erforderlich gewesen. Die freiwilligen Zahlungen Hamburgs würden zwar im Zusammenhang mit den Baggerungen geleistet, sie seien jedoch nicht als Gegenleistung für die Zulassungen für die Verbringung des Baggergut zu sehen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung und sieht in dem Vorgehen des Umweltministeriums eine unzulässige Umgehung des Landeshaushalts. Das Parlament ist bei der Entscheidung nicht beteiligt worden.

18.3 **Stiftungsgründung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Die Landesregierung hat im November 2015 die Errichtung der Nationalparkstiftung Schleswig-Holstein als Stiftung bürgerlichen Rechts beschlossen. Das Umweltministerium hat die Stiftung mit Stiftungsgeschäft vom 30.11.2015 errichtet und ihr eine Satzung gegeben. Stiftungszweck ist die Beschaffung von Mitteln zur Förderung des Naturschutzes im und am Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer sowie der Information und Bildung über den Nationalpark. Diese Aufgabenstellung ist nahezu deckungsgleich mit den naturschutzrechtlichen Aufgaben des Umweltministeriums.

Das Umweltministerium hat die Stiftung mit einem Grundstockvermögen von 2 Mio. € ausgestattet. Das Grundstockvermögen stammt aus den Zahlungen Hamburgs für die Baggergutentsorgung vor Stiftungsgründung.

Das Innenministerium hat die Stiftung mit Urkunde vom 17.12.2015 als rechtsfähig anerkannt und die Errichtung im Amtsblatt bekannt gemacht. Damit wurde die Stiftung rechtskräftig errichtet.

¹ Schreiben des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein vom 04.09.1998.

Bei der Entscheidung, eine Stiftung bürgerlichen Rechts zu errichten, muss das Umweltministerium Haushaltsrecht beachten. Die Landeshaushaltsordnung schreibt vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.¹ Dazu gehört auch die eingehende Prüfung alternativer Handlungsmöglichkeiten sowie ein Finanzierungskonzept. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind zu dokumentieren.

Das Umweltministerium konnte keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Vorbereitung der Entscheidung über die Stiftung vorlegen. Alternative Handlungsmöglichkeiten wurden nur ansatzweise geprüft. Das Umweltministerium hat auch nicht geprüft, ob das Land selbst die Finanzierung gesetzlicher Aufgaben im Naturschutz wirtschaftlicher erfüllen kann als die Stiftung.

Außerdem fehlt ein Finanzierungskonzept für die Stiftung. Das Umweltministerium ging bereits bei der Gründung von einer Verzinsung des Stiftungsvermögens unterhalb der Inflationsrate aus. Auch hat es die Verwaltungskosten der Stiftung nicht berücksichtigt. Es ist davon ausgegangen, dass die Umweltverwaltung dies ohne nennenswerte Kosten nebenbei erledigt.

Der LRH hat bereits früher die Verlagerung von öffentlichen Aufgaben des Landes auf Stiftungen, insbesondere des privaten Rechts, beanstandet und empfohlen, von der Gründung neuer Stiftungen abzusehen.²

Der Landtag hat dazu votiert, dass die Gründung neuer - insbesondere privatrechtlicher - Stiftungen durch das Land nur nach eingehender Prüfung in Betracht komme. Voraussetzung sei, dass die Aufgabe nicht zweckmäßiger und wirtschaftlicher durch andere Organisationsformen wahrgenommen werden könne, eine umfassende Transparenz - insbesondere finanziell - für Regierung und Parlament und im Allgemeinen eine ausreichende Kapitalausstattung von vornherein gesichert ist.³

Das Umweltministerium hätte das geltende Haushaltsrecht sowie den Landtagsbeschluss beachten und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabewahrnehmung durch die Stiftung eingehend prüfen müssen. Es hätte eine umfassende finanzielle Transparenz für Regierung und Parlament herstellen müssen.

¹ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.06.1992, zuletzt geändert durch Art. 1 Ges. vom 21.02.2018, GVOBl. S. 58.

² Vgl. Bemerkungen 1989/1990 des LRH, Nr. 8.

³ Beschluss des Landtags vom 04.09.1990, Landtagsdrucksache 12/1002.

Insgesamt hätten die Hamburger Zahlungen im Landeshaushalt vereinnahmt werden können. Das Land hätte daraus ohne zusätzliche Organisationskosten für die Stiftung Zuwendungen für Naturschutzprojekte im Nationalpark Wattenmeer finanzieren können.

Aus Sicht des **Umweltministeriums** seien die Regelungen der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung für diese Stiftungsgründung nicht anzuwenden. Das Land beteilige sich nicht finanziell an der Stiftung. Die Stiftungsgründung sei aus Sicht der Landesregierung nicht budgetrelevant gewesen. Die Stiftung sei zudem nicht gegründet worden, um Landesaufgaben wahrzunehmen und falle damit nicht in den vom Landtagsbeschluss erfassten Regelungsbereich.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung.

18.4 **Landesinteresse in der Stiftungssatzung unzureichend verankert**

Das Land kann das Landesinteresse in der privatrechtlichen Nationalparkstiftung satzungsgemäß nur über die Vertreter des Landes in den Stiftungsorganen einbringen. Die Satzung weist jedoch für das Land nachteilige Regelungen auf:

- Der Stiftungsvorstand entscheidet, welcher Anteil der Zahlungen Hamburgs dem Stiftungsvermögen zugeführt wird.
- 2 Vertreter des Landes sind freiwillig im Stiftungsrat. Wenn sie die Mitgliedschaft ablehnen, verfügt das Land über keine Sperrminorität bei wichtigen Entscheidungen.
- Prüfrechte des LRH fehlen.

Nach dem Jahresabschluss 2018 verfügt die Stiftung über ein Vermögen von 26 Mio. €. Somit sind die Hamburger Zahlungen bislang zum überwiegenden Teil dem Stiftungsvermögen zugeführt worden.

Obwohl nach der Stiftungssatzung etwaige Verwaltungskosten aus dem Geldvermögen der Stiftung zu decken sind, trägt der Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz teilweise die Personal- und Sachkosten für die Verwaltung der Stiftung. Das Umweltministerium sollte

- für eine klare Trennung zwischen der Landesverwaltung und der Nationalparkstiftung sorgen,
- den Einsatz von Mitarbeitern und Sachmitteln des Landes bei der Stiftung gemäß den geltenden Vorschriften¹ regeln und

¹ § 70 Abs. 3 Landesbeamtengesetz (LBG) vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. 2009 S. 93, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.

- sich die aufgewendeten Verwaltungskosten von der Stiftung erstatten lassen.

Insgesamt sollte das Umweltministerium über seine Vertreter in der Stiftung darauf hinwirken, dass im Interesse des Landes günstigere Regelungen in der Satzung aufgenommen werden.

Eine Auflösung der privatrechtlichen Stiftung ist nur schwer möglich. Für die Zukunft sollte daher das Umweltministerium die Transparenz über die Errichtung der Stiftung gegenüber dem Landtag herstellen und ein Konzept vorlegen, wie die Stiftung zukünftig Erträge erwirtschaften kann.

Das **Umweltministerium** betont, dass die Satzung der Nationalparkstiftung vom Kabinett beschlossen worden sei. Hinsichtlich der Verwendung der Mittel sei der Stiftungsrat an die Stiftungssatzung bzw. - sofern bei sonstigen Zuwendungen vermerkt - den Willen des Einzahlers gebunden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

18.5 **Finanzmittel vom Sonderkonto dem Landeshaushalt zuführen**

Das Verwaltungsabkommen regelt auch, dass das Umweltministerium aus den Zahlungen Hamburgs bis zu 6 Mio. € für Projekte der Krabbenfischerei und der Tourismusförderung an der Westküste erhält. Die Stiftung verwaltet diese Mittel auf einem Sonderkonto. Das Verfahren, Finanzmittel des Umweltministeriums bei der Stiftung zu verwahren, ist haushaltsrechtlich unzulässig. Es verstößt gegen das Haushaltsprinzip der Vollständigkeit¹.

Die Inanspruchnahme von Fördermitteln für die Krabbenfischerei bleibt hinter den Erwartungen des Umweltministeriums zurück. Bisher wurden nur wenige Projekte bewilligt. Die Stiftung hat bisher nur 200.000 € an das Umweltministerium überwiesen. Dieses sollte prüfen, ob tatsächlich Bedarf für eine Förderung der Krabbenfischerei aus den Hamburger Zahlungen besteht. Sollten von den Beteiligten weiterhin keine geeigneten Projekte vorgeschlagen werden, kann das Förderangebot eingestellt werden.

Die Tourismusförderung an der Westküste soll im Rahmen eines Förderprogramms des Wirtschaftsministeriums erfolgen. Dabei werden Tourismusprojekte mit Mitteln der Europäischen Union gefördert.

Ein Projektträger ist die NationalparkService gGmbH. Die NationalparkService gGmbH ist als Projektträger verpflichtet, sich mit Eigenanteilen an

¹ Art. 58 Abs. 1 Verf. SH, § 11 LHO.

der Finanzierung der Projekte zu beteiligen. Sie verfügt jedoch nur über geringe Eigenmittel. Daher hat das Umweltministerium aus seinen Mitteln bei der Stiftung 900.000 € an die NationalparkService gGmbH überwiesen.

Zusätzlich sollen die Projekte der NationalparkService gGmbH aus den Mitteln des Umweltministeriums bei der Stiftung kofinanziert werden. Hierfür soll die Stiftung nach dem Willen des Umweltministeriums Förderbescheide erstellen.

Dies ist rechtlich unzulässig, da die Stiftung vom Umweltministerium nicht mit der Aufgabe beliehen worden ist. Sie kann daher keine Förderbescheide im Bereich des öffentlichen Rechts erlassen.

Das Umweltministerium verstößt mit der Verwahrung von Finanzmitteln bei der Stiftung gegen Haushaltsrecht. Es sollte die Verwahrung umgehend beenden und die Mittel dem Landeshaushalt zuführen.

Das **Umweltministerium** betont, dass es sich bei den 6 Mio. € für Projekte der Krabbenfischerei und der Tourismusförderung an der Westküste um Stiftungsmittel handele, über deren Einsatz das Umweltministerium bestimmen könne. Landesmittel würden durch die Stiftung nicht verwaltet oder verwahrt.

Für Projekte, die von der Stiftung direkt finanziert werden, schließe die Stiftung mit den Zuwendungsempfängern privatrechtliche Zuwendungsvereinbarungen ab.

Der **LRH** begrüßt, dass das Umweltministerium die Planungen für die Form der Zuwendungen durch die Stiftung geändert hat.

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

19. Leader-Förderung: Zu hohe Verwaltungskosten und Mitnahmeeffekte beeinträchtigen Wirkung auf die ländlichen Räume

Das Leader-Programm der Europäischen Union fördert die Eigeninitiative der ländlichen Bevölkerung zur Entwicklung ihrer Region. Hierfür stellen die EU, das Land und die Kommunen 11,3 Mio. € pro Jahr zur Verfügung.

Die Auswahl der Projekte erfolgt nicht immer nach eindeutigen Kriterien. So leisten die geprüften Klimaschutz-Projekte trotz hoher Fördermittel nur einen geringen Beitrag zum Klimaschutz.

Die Verwaltungskosten des Leader-Programms betragen 40 % der Fördermittel. Davon entfällt über die Hälfte auf die Aktivregionen. Das ist deutlich zu viel.

Das Innenministerium sollte bei der Förderung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen stärker beachten. So werden Mitnahmeeffekte vermieden.

19.1 Aktivregionen legen ihre Entwicklungsziele selbst fest

Die Europäische Union (EU) fördert ländliche Räume nach dem sogenannten Leader¹-Prinzip. Das Leader-Prinzip gewährleistet die Beteiligung der lokalen Bevölkerung am Förderverfahren. In Schleswig-Holstein haben sich hierfür 22 Aktivregionen gegründet. Sie legen die Entwicklungsziele für ihre Region fest und wählen dazu passende Projekte für die Förderung aus. Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innenministerium) und das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Umweltministerium) mit dem nachgeordneten Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, kurz Landesamt, verwalten das Förderprogramm.

Insgesamt stehen 79 Mio. € für das Förderprogramm in der Förderperiode von 2014 bis 2020 bereit. Davon trägt die EU 63 Mio. € und das Land und die Kommunen zusammen 16 Mio. €. 53 Mio. € sind für die direkte Förderung von Projekten veranschlagt. Die übrigen Mittel werden für die Programmplanung, Verwaltung und Bewertung eingesetzt.

¹ Abkürzung für „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“.

Die Leader-Richtlinien¹ regeln das Förderverfahren im Einzelnen. Danach dient die Förderung 4 Förderschwerpunkten: „Klimawandel und Energie“, „Nachhaltige Daseinsvorsorge“, „Wachstum und Innovation“ und „Bildung“.

Die Aktivregionen haben zu Beginn der Förderperiode ihre spezifischen Ziele und den Mitteleinsatz für die Förderschwerpunkte in sogenannten Entwicklungsplänen festgelegt. Im Durchschnitt aller 22 Aktivregionen sollen die Fördermittel wie folgt eingesetzt werden: 20 % für „Klimawandel und Energie“, 41 % für „Nachhaltige Daseinsvorsorge“, 25 % für „Wachstum und Innovation“ und 14 % für „Bildung“. Bis zum Mai 2019 wurden jedoch nur 13 % für „Klimawandel und Energie“, für „Nachhaltige Daseinsvorsorge“ hingegen 48 % der Mittel aufgewendet. Die Mittel für „Wachstum und Innovation“ und „Bildung“ wurden wie geplant verausgabt.

Die Anmeldung von Projekten, die die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum unterstützten, ist um 7 %-Punkte höher als erwartet. Die Nachfrage nach Fördermitteln für klimawirksame Projekte bleibt hingegen um 7 %-Punkte hinter den Erwartungen zurück. Eine Ursache hierfür ist die Konkurrenz verschiedener Förderangebote des Bundes und des Landes zum Klimaschutz. Andere Förderprogramme sind zum Teil finanziell attraktiver ausgestaltet oder einfacher zu verwalten als das Leader-Programm.

Für eine ordnungsgemäße Auswahlentscheidung der Projekte müssen die Bewertungskriterien klar definiert und voneinander abgrenzbar sein. Diese Anforderungen werden nicht immer erfüllt. Das Umwelt- und das Innenministerium sollten darauf achten, dass die Auswahlentscheidungen der Aktivregionen nachvollziehbar sind.

Das **Innen- und das Umweltministerium** betonen, dass von den 79 Mio. € Gesamtkosten 66 Mio. € für die Projektförderung bereitstünden. 13 Mio. €, die für den Betrieb der Aktivregionen eingesetzt würden, seien keine Verwaltungskosten.

Außerdem legen Innen- und Umweltministerium Wert auf die Feststellung, dass die 4 Leader-Förderschwerpunkte nicht von der Landesregierung vorgegeben sind, sondern mit den Aktivregionen abgestimmt und vom Aktivregionen-Beirat beschlossen worden seien.

Weiterhin seien die von den Aktivregionen ausgewählten Projekte vom zuständigen Landesamt zu genehmigen, sofern die rechtlichen und formalen Anforderungen eingehalten und die Auswahlverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden seien. Das Landesamt habe in diesen Fällen insbe-

¹ Richtlinie zur Förderung der Umsetzung von Leader in Schleswig-Holstein (Leader-Richtlinie), Amtsbl. Schl.-H. 2015 S. 1175.

sondere keine Verwerfungskompetenz aufgrund qualitativer, wirtschaftlicher oder vergleichbarer Aspekte.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Aktivregionen eine Leader-spezifische Verwaltungsebene darstellen und ihre Kosten somit zu den Verwaltungskosten gehören.

Im Ergebnis des Abstimmungsprozesses zwischen dem Umweltministerium und den Aktivregionen hat das Ministerium die 4 Förderschwerpunkte in der Leader-Richtlinie festgelegt. Die Leader-Richtlinie ist eine rechtliche Grundlage für die Förderung.

Über die grundsätzliche Aufgabe des Landesamts, die Ordnungsmäßigkeit der Auswahlentscheidungen der Aktivregionen zu prüfen, besteht Einigkeit zwischen dem LRH und dem Innen- und Umweltministerium. Ergebnis der Prüfung durch den LRH ist jedoch, dass das Landesamt seine Aufgabe in einem Teil der 20 geprüften Fälle nur unzureichend wahrgenommen hat. Hier besteht weiterhin Verbesserungsbedarf.

19.2 **Unwirtschaftliche Projekte vermeiden**

Zum Teil werden Fördermittel in Projekten eingesetzt, bei denen frühzeitig abzusehen ist, dass die angestrebten Ziele nur schwer erreicht werden können. Die vom Antragsteller gelieferten Informationen über die Projekte werden im Auswahlverfahren der Aktivregionen nur unzureichend geprüft. Belastbare Belege werden nur selten eingefordert. Auch das für die Antragsbewilligung zuständige Landesamt prüft die Projekte zum Teil nicht tiefgreifend genug. So kommt es zur Förderung unwirtschaftlicher Projekte. Folgende Beispiele veranschaulichen dies:

Ein Kreis hat ein Konzept für die Planung von Ausgleichsflächen erstellen lassen. Hierfür hat er 39 Tausend € Zuwendungen erhalten.

Bei Baumaßnahmen ist der Verursacher gesetzlich verpflichtet, den Eingriff in die Natur durch Ausgleichsflächen zu minimieren. Dabei ist die Landschaftsplanung zu berücksichtigen.¹ Land und Kommunen haben die gesetzliche Aufgabe der Landschaftsplanung.² Die Förderung war damit unzulässig.

¹ § 15 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.07.2009, BGBl. I 2009 S. 2542, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.05.2019 BGBl. I S. 706 i. V. m. § 9 Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG) vom 24.02.2010, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.11.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 425.

² § 8 ff. BNatSchG i. V. m. § 5 ff. LNatSchG.

Ein anderer Kreis hat 60.000 € Fördermittel für die Anlage eines Gründaches auf dem Kreisgebäude erhalten. Ziel war der Klimaschutz: 3 Tonnen CO₂ sollten in der Grünmasse gespeichert werden.

Die Einsparung von 3 Tonnen CO₂ kostet nach dem Preis für MoorFutures der Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein GmbH¹ 192 €. Tatsächlich wurden 60 Tausend € öffentliche Mittel aufgewendet, um 3 Tonnen CO₂ zu binden.

In einem anderen Klimaschutzprojekt wurden Geräte zur Gülleausbringung mit 180 Tausend € gefördert. Damit sollten laut Förderantrag insgesamt 140 Tonnen CO₂ während der 5jährigen Projektdauer eingespart werden. Die Einsparung von 140 Tonnen CO₂ kosten nach dem Preis für MoorFutures 8.960 €. Tatsächlich wurden 20mal so viel öffentliche Mittel aufgewendet.

Der Klimaschutz hat eine große Bedeutung. Klimaschutz-Projekte werden gefördert, auch wenn die Effekte für das Klima nur gering sind. Die Pflicht, Fördermittel wirtschaftlich einzusetzen, wird zu wenig beachtet. Dabei werden wirksame Klimaschutzmaßnahmen immer dringender und der Bedarf an - begrenzt vorhandenen - finanziellen Mitteln dafür steigt. Umso notwendiger ist ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz.

Das Innenministerium sollte dafür sorgen, dass die Wirtschaftlichkeit insbesondere von Projekten, die dem Klimaschutz dienen, zukünftig nachgewiesen wird.

Innen- und Umweltministerium können die Kritik nicht nachvollziehen:

An der Förderfähigkeit des Konzeptes für die Planung von Ausgleichsflächen bestehe kein Zweifel. Die Eignungsflächen aus den Landschaftsplänen hätten Eingang in das Konzept gefunden.

Bei den Projekten mit der Zielsetzung „Klimaschutz“ sei die Einsparung einer bestimmten Menge CO₂ nicht explizit Gegenstand des Zweckes gewesen. Die Projekte seien in ihrer Zielsetzung und Wirkung komplexer. Das Gründach der Kreisverwaltung trage gleichzeitig zu einer höheren Haltbarkeit des Daches bei.

Auch das Projekt „System zur Verschlauchung von Gülle“ habe weitere wesentliche Wirkungen auf den Tourismus und den Bodenschutz. Nach Berechnung des Innenministeriums liege der Wert der CO₂-Einsparung

¹ www.moorfutures.de

durch das Projekt über 10 Jahre bei bis zu 287 Tausend €. Zudem unterliege die Berechnung des finanziellen Wertes einer eingesparten CO₂-Menge nicht der Prüfkompetenz der Bewilligungsbehörde.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

Die Förderung von Doppelstrukturen wie im Fall des Ausgleichsflächenkonzepts ist entbehrlich.

Projekte mit dem Förderschwerpunkt Klimaschutz sollten dieses Ziel im Wesentlichen auch erreichen. Die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zum Klimaschutz hängt von der Menge und dem Wert¹ des eingesparten CO₂ ab. Der Umfang der Fördermittel für Klimaschutzprojekte muss in einem angemessenen Verhältnis zur eingesparten Menge an CO₂ stehen.

Eine verbesserte Wirtschaftlichkeit von Projekten hat auch der Europäische Rechnungshof bei seiner Leader-Prüfung angemahnt: Die Aktivregionen sollten gewährleisten, „dass die Zuschüsse die wirtschaftlichste Verwendung der öffentlichen Fördermittel darstellen.“²

Sowohl die Aktivregionen als auch das Landesamt stehen in der Pflicht, die Fördermittel wirtschaftlich einzusetzen und dies auch zu prüfen.

19.3 **Rechtliche Vorgaben einhalten**

Das Landesamt sollte bei der Prüfung, Bewilligung und Abwicklung von Projekten stärker darauf achten, dass die rechtlichen Vorgaben für die Förderung eingehalten werden. Folgende Beispiele zeigen Probleme exemplarisch auf:

Eine Gemeinde plante, einen Bauhof zu errichten. Hierfür erhielt sie 100 Tausend € Fördermittel. Das Vergabeverfahren für den Neubau der Fahrzeughalle ist lückenhaft dokumentiert und weist erhebliche Unstimmigkeiten auf. Das Landesamt will den Verstoß gegen das Vergaberecht sanktionieren.

Zuwendungsempfänger können nur natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts sein. Ein angemeldetes Gewerbe zählt nicht dazu. Es hat aber 50 Tausend € für Management, Training und Coaching erhalten. Dies war unzulässig.

¹ Am 21.02.2020 kostete ein europäisches CO₂-Zertifikat durchschnittlich 25,55 €. Siehe <https://advantag.de/de/emissionshandel-co2-marktbericht-vom-24.02.2020>

² Ziff. 47 Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums, Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr. 5 2010.

In einem Fall erhielt eine Amtsverwaltung eine Zuwendung von 46 Tausend € für die Beschaffung eines neuen Strandreinigungsgerätes, weil das alte verschlissen war.

In einem anderen Fall erhielt eine Stadt eine Zuwendung von 18 Tausend € für die Weihnachtsbeleuchtung der Innenstadt. Die bisherige Beleuchtung war veraltet und störanfällig. Nach der Förderrichtlinie sind reine Ersatzbeschaffungen von der Förderung ausgeschlossen. Die Förderungen hätten nicht bewilligt werden dürfen. Im Ergebnis sind die Fördermittel zurückzahlen.

Innen- und Umweltministerium bestätigen, dass im Förderfall „Bauhof“ eine Verwendungsnachweiskorrektur mit Sanktionierung des Gewerkes Hallenbau wegen nicht vergaberechtskonformer Zuschlagserteilung erfolgen muss.

Im Förderfall „Management, Training und Coaching“ sei der Zuwendungsbescheid versehentlich an einen Gewerbebetrieb gerichtet worden, der keine eigene Rechtspersönlichkeit besitze. Richtig wäre es gewesen, die natürliche Person des Antragstellers als Zuwendungsempfänger im Bescheid zu benennen. Weder dem Land noch der EU sei ein finanzieller Schaden entstanden. Der Fall werde aufgrund der fehlenden Buchführungsunterlagen als Risikofall für eine Ex-post-Kontrolle in 2020 ausgewählt. Über das Ergebnis werde dem LRH Bericht erstattet.

Bei den Förderfällen „Strandreinigungsgerät“ und „Weihnachtsbeleuchtung“ handele es sich aufgrund der verbesserten Technik und einer geänderten Einsatzorganisation nicht um Ersatzbeschaffungen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Bewertung.

Ersatzbeschaffungen sind im Zeitablauf regelmäßig durch technische Änderungen gekennzeichnet. Die Aufgaben der alten und der neuen Geräte bleiben in der Hauptsache jedoch gleich. Die enge Auslegung des Begriffs „Ersatzbeschaffung“ durch die Ministerien hat zur Folge, dass das in der Leader-Richtlinie verankerte Förderverbot für Ersatzbeschaffungen in der Praxis nicht zum Tragen kommt.

19.4 **Fördermittel auf bedürftige Regionen und Projektträger konzentrieren**

Das Umweltministerium hat jeder der 22 Aktivregionen 2,86 Mio. € für Projekt-Förderungen bereitgestellt. Die maximale Förderquote für ein Projekt beträgt 80 % der Projektausgaben. 68 % der Projekte werden von öffentlichen Trägern wie z. B. Ämtern oder Gemeinden durchgeführt.

Die Hälfte aller Projekte weisen Mitnahmeeffekte auf. Das heißt, ein Großteil dieser Projekte wäre auch ohne Fördermittel durchgeführt worden. In diesen Fällen fehlt somit der Zweck für die Zuwendungen. Die Projekte hätten nicht gefördert werden dürfen.¹

Das Umweltministerium hat die Fördermittel unabhängig von der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Regionen verteilt. Projektträger in leistungsfähigeren Regionen, z. B. am Hamburger Rand, könnten einen höheren Eigenanteil tragen. Weniger leistungsfähige Regionen haben häufig Schwierigkeiten, ihre Eigenanteile zu erbringen. Dabei haben gerade diese Regionen erfahrungsgemäß einen erhöhten Entwicklungsbedarf.

Konkretes Beispiel für Projektträger, die keine Förderung brauchten, weil sie über ausreichend Eigenmittel verfügten, sind die Betreiber zweier Klärwerke. Sie wollten prüfen lassen, ob eine gemeinsame neue Kläranlage technisch machbar und wirtschaftlich ist. Die Aktivregion hat die Machbarkeitsstudie mit 46 Tausend € gefördert, obwohl die für die Machbarkeitsstudie erforderlichen Mittel bei den Klärwerksbetreibern in voller Höhe vorhanden waren. Die Klärwerke hätten die Machbarkeitsstudie auch ohne den Einsatz von Fördermitteln erstellt. Die einzige Wirkung der Förderung war ein Mitnahmeeffekt. Gebaut wurde das Klärwerk im Übrigen auch nicht.

Das Innenministerium sollte den Einsatz der Fördermittel auf weniger leistungsfähige Regionen und Projektträger konzentrieren.

Nach Auffassung des **Innen- und des Umweltministeriums** gehe es bei den Projekten der Kommunen selten um Mitnahmeeffekte. Die Kommunen könnten mit den durch die Förderung gesparten Geldern andere Investitionen tätigen bzw. die Projekte qualitativ besser und/oder früher umsetzen. Es finde eine Substitution von kommunalen Mitteln durch Mittel der EU und des Landes statt.

Der Zuwendungszweck sei gegeben bei der Förderung der Machbarkeitsstudie „Klärwerk“. Der Zuwendungsempfänger müsse das Projekt vorfinanzieren. Insofern sei es nicht verwunderlich, dass im Vermögensplan der Stadtwerke 50 Tausend € als Deckungsmittel für die Machbarkeitsstudie ausgewiesen seien.

¹ § 23 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 381, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. 2018 S. 58.

Der **LRH** betont, dass Fördermittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen sind unabhängig davon, ob es sich um Mittel der EU, des Bundes oder des Landes handelt.

Die Machbarkeitsstudie für das Klärwerk hätte nicht gefördert werden dürfen, weil sich die Klärwerksbetreiber vollständig über die kostendeckenden Abwassergebühren refinanzieren können. Der Steuerzahler ist somit doppelt zur Kasse gebeten worden: Einmal über die Abwassergebühren und einmal über die Finanzierung der Leader-Fördermittel.

19.5 **Verwaltungskosten senken**

Die Verwaltungskosten der Leader-Förderung liegen bei 31,5 Mio. €. Das sind 40 % der Mittel, die für die Förderung insgesamt zur Verfügung stehen. 18 Mio. € entfallen auf die Geschäftsstellen der Aktivregionen und 13,5 Mio. € auf das Innen- und das Umweltministerium mit seinem nachgeordneten Bereich.

Die Geschäftsstellen der Aktivregionen sind mit bis zu 1,5 Arbeitskräften ausgestattet. Sie kosten durchschnittlich 117 Tausend € pro Jahr. Die Kosten sind zum Teil eine Folge der umfangreichen Beteiligung der regionalen Bevölkerung am Förderprogramm und daher dem Leader-Ansatz geschuldet. Die Geschäftsstellen der Aktivregionen organisieren diese Prozesse und beraten die Antragsteller.

Die Verwaltungskosten der Leader-Förderung sind mit 40 % deutlich zu hoch. Auch der BRH hat kürzlich die Durchführungskosten bei Förderprogrammen des Bundes geprüft und die Höhe von 20 % bereits als zu hoch kritisiert¹.

Gemäß **Innen- und Umweltministerium** gehören die Kosten der Geschäftsstellen nur teilweise zu den Verwaltungskosten. Die Aufwendungen für Prozesssteuerung und Vernetzung der lokalen Akteure seien Kosten für ein flächendeckendes Regionalmanagement. Diese Aufwendungen erzeugten einen eigenständigen Mehrwert, indem sie entscheidend dazu beitrügen, die Regionen zu entwickeln.

Zudem habe die Evaluierung des Landesprogramms Ländlicher Raum durch das Johann Heinrich von Thünen-Institut ergeben, dass die inhaltliche und administrative Projektbegleitung 40% der Arbeitskapazitäten des Regionalmanagements beanspruche. Damit reduzierten sich die Personal- und Sachkosten der Aktivregionen von 18 Mio. € auf 7,2 Mio. € und die

¹ Vgl. Bundesrechnungshof Bemerkungen 2019, Ergänzungsband Nr. 03 „Förderprogramme des Bundes: Jeder fünfte Euro geht als Vergütung an die KfW.“

Verwaltungskosten auf 20,7 Mio. €. Dies entspreche 26 % bezogen auf die Gesamtförderung.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. 40 % der Fördermittel kommen dem eigentlichen Zweck der Förderung nicht zugute.

Die Tätigkeit der Aktivregionen ist kein eigenständiger Mehrwert, sondern hat letztlich den Zweck, regional besser angepasste und damit wirksamere Projekte zu entwickeln als bei einem herkömmlichen Top-down-Förderprogramm. Die hohen Verwaltungskosten könnten durch effizientere und effektivere Projekte gerechtfertigt sein. Dies ist jedoch nicht immer der Fall.

20. Mehr Verkehrssicherheit durch mehr Geschwindigkeitsüberwachung

Eine der folgenreichsten Unfallursachen ist eine überhöhte Geschwindigkeit. Die Maßnahmen der Verkehrsüberwachung dienen dem Ziel, die Verkehrssicherheit zu erhöhen.

Die Verkehrsüberwachungsgeräte der Polizei werden nicht voll ausgelastet, weil es häufig am notwendigen Personal fehlt. Der Einsatz von Polizeivollzugskräften ist dafür jedoch nicht immer erforderlich. So können zum Teil auch kostengünstigere Verwaltungsbeamte oder Tarifbeschäftigte eingesetzt werden.

20.1 Generalpräventive Wirkung der Verkehrsüberwachung

Eine der folgenreichsten Unfallursachen ist eine überhöhte Geschwindigkeit. Das führt oftmals zu Unfällen mit Schwerverletzten oder sogar Verkehrstoten. Wie der LRH bereits in seinen Bemerkungen 2019¹ ausgeführt hat, gehören Geschwindigkeitskontrollen zu den wichtigsten Mitteln der Verkehrsüberwachung. Sie tragen erheblich zur Erhöhung der Verkehrssicherheit bei. Die polizeiliche spezialisierte Verkehrsüberwachung ist ein wichtiger Beitrag hierzu.

Für die Verkehrsüberwachung sind in Schleswig-Holstein neben der Landespolizei die Landräte der Kreise und (Ober-)Bürgermeister der kreisfreien Städte zuständig. Gemeinsame Grundlage für die Geschwindigkeitsüberwachung durch die Landespolizei und die kommunalen Gebietskörperschaften in Schleswig-Holstein bildet die „Richtlinie für die polizeiliche und kommunale Geschwindigkeitsüberwachung“². Daneben gibt es Kooperationsverträge der Landespolizei mit 8 Kreisen zur gemeinsamen Geschwindigkeitsüberwachung.

Der LRH hat die spezialisierte Verkehrsüberwachung durch die Landespolizei geprüft. Hierbei hat er insbesondere die Auslastung der Verkehrsüberwachungsgeräte, gemessen an den durch die Landespolizei festgesetzten Richtwerten, in den Blick genommen. Für die polizeiliche Verkehrsüberwachung stehen verschiedene Einsatzmittel zur Verfügung.

¹ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 27.6.

² Richtlinie für die polizeiliche und kommunale Geschwindigkeitsüberwachung, Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten/Landespolizeiamt Schleswig-Holstein, Az. IV LPA 131 - 82.62 -; Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein, Az. LS 4215 - 621.141.1-10., 29.02.2016.

Dazu zählen insbesondere

- Moving-Kraftfahrzeuge,
- sogenannte Großgeräte und
- Videokraftfahrzeuge.

Moving-Kraftfahrzeuge ermöglichen eine Geschwindigkeitsüberwachung überholender Fahrzeuge aus dem Messfahrzeug heraus. Zu den Großgeräten zählen z. B. Verkehrsradaranlagen oder Lichtschrankenmessgeräte. Videokraftfahrzeuge messen die Geschwindigkeit mit einem Videonachfahrsystem durch Nachfahren eines verdächtigen Fahrzeugs. Die Verkehrsteilnehmer werden durch anschließendes Anhalten unmittelbar mit dem Fehlverhalten konfrontiert.

Die Geschwindigkeitsüberwachung erfolgt jeweils mit 2 Einsatzkräften pro Einsatzmittel. Die Intensität der Verkehrsüberwachung ist somit auch abhängig von den der Polizei zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen. 2019 standen im verkehrspolizeilichen Aufgabenvollzug 182 Planstellen für die spezialisierte Verkehrsüberwachung zur Verfügung.¹

Zuständig für die polizeiliche spezialisierte Verkehrsüberwachung sind insgesamt 11 Dienststellen der Landespolizei, und zwar die Polizeibezirksreviere, die Polizeiautobahn- und Bezirksreviere, ein Polizeiautobahnrevier und der Polizeiverkehrsüberwachungsdienst.

Der LRH hat exemplarisch in den folgenden 3 Dienststellen die Auslastung der Einsatzmittel geprüft:

- Polizeiverkehrsüberwachungsdienst der Polizeidirektion Neumünster (PVÜD PD NMS)
- Polizeibezirksrevier der Polizeidirektion Kiel (PBR PD KI)
- Polizeiautobahn- und Bezirksrevier Nord der Polizeidirektion Flensburg (PABR PD FL)

20.2 **Auslastung der Moving-Kraftfahrzeuge**

Die Landespolizei bzw. der PVÜD verfügt über 3 Moving-Kraftfahrzeuge. Für ihren Einsatz steht ein Personal-Soll-Bestand von 2,8 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) zur Verfügung. Ein Moving-Kraftfahrzeug soll nach den Vor-

¹ Vgl. AG Stellenverteilung, Ergebnisbericht Nachberechnung, Februar 2019.

gaben der Landespolizei an 200 Schichten pro Jahr eingesetzt werden. Hieraus ergibt sich rechnerisch ein Richtwert von 600 Schichten.¹

Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 wurden die Moving-Kraftfahrzeuge wie folgt genutzt:

Messeinsätze Moving-Kraftfahrzeuge 2015 bis 2018

Jahr	Messeinsätze	Richtwert	Erfüllungsquote in %
2015	351	600	59
2016	343	600	57
2017	308	600	51
2018	260	600	43

Tabelle 16: Messeinsätze Moving-Kraftfahrzeuge 2015 bis 2018

Es ist festzustellen, dass der Richtwert von 200 Schichten pro Jahr und Gerät in keinem Jahr erreicht wurde. Eine angemessene Auslastung der Moving-Kraftfahrzeuge war allerdings bei einem Personal-Soll-Bestand von 2,8 VZÄ und dem Umstand, dass die Einsätze jeweils mit 2 Beamten durchgeführt werden, nicht zu erwarten.

Der gleichzeitige Einsatz der 3 Moving-Kraftfahrzeuge kann zwar ausnahmsweise erreicht werden, wenn Personal aus anderen Bereichen eingesetzt wird. Die Einsatzquote bei einem gleichzeitigen Einsatz der 3 Moving-Kraftfahrzeuge betrug zwischen 2015 und 2018 allerdings nur durchschnittlich 2 % der Messeinsätze.

Die Landespolizei sollte prüfen, inwieweit für die Moving-Kraftfahrzeuge eine erhöhte Auslastung durch einen verstärkten Personaleinsatz erreicht werden kann.

Das **Innenministerium** teilte mit, dass die Personalzuweisung für den Fachdienst Geschwindigkeit des PVÜD nicht anhand der vorhandenen Messgeräte, sondern im Rahmen des Ausrüstens der Aufgabensymmetrie in allen Aufgabenfeldern der spezialisierten Verkehrsüberwachung erfolge. Eine höhere Auslastung der Moving-Kraftfahrzeuge sei schwierig, weil die Radartechnik veraltet und störanfällig sei und ein Fahrzeug daher oftmals nur als Reservefahrzeug zum Einsatz komme.

Es verweist zudem darauf, dass die Geschwindigkeitsüberwachung auf Bundesautobahnen zukünftig neu ausgerichtet werden müsse. Bei der Radartechnik handele es sich um ein Auslaufmodell, welches nur noch

¹ Vgl. AG Verkehrsüberwachung - zukünftige Aufgabenwahrnehmung, Ergebnisbericht vom 29.07.2018, Mastertabelle zum Ergebnisbericht, Aufgabenblatt 2.1 Ziffer 18.2.

vom Land Schleswig-Holstein eingesetzt werde. Zukünftig solle daher verstärkt auf die Verkehrsüberwachung mit Großgeräten und semi-stationären Anlagen gesetzt werden.

Der **LRH** begrüßt die Neuausrichtung der Geschwindigkeitsüberwachung auf Bundesautobahnen.

20.3 Auslastung der Kraftfahrzeuge mit sogenanntem Großgerät

Die betrachteten Dienststellen der Landespolizei verfügen über 5 Großgeräte für die Geschwindigkeitsüberwachung. Der Richtwert hierfür wurde auf 200 Schichten pro Großgerät festgelegt.¹ Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 wurden die Richtwerte wie folgt erreicht:

Auslastungsgrad Geschwindigkeitsüberwachung mit Großgeräten 2015 bis 2018

Jahr	Erfüllungsquote PVÜD PD NMS in %	Erfüllungsquote PBR PD KI in %	Erfüllungsquote PABR PD FL in %
2015	39	126	166
2016	54	50	180
2017	84	126	184
2018	63	120	181

Tabelle 17: Auslastungsgrad Geschwindigkeitsüberwachung mit Großgeräten 2015 bis 2018

Die Kraftfahrzeuge wurden weitgehend optimal eingesetzt. Der PVÜD konnte den Richtwert allerdings in keinem der betrachteten Jahre erreichen. Eine Auslastungsquote von 39 % in 2015 oder 63 % in 2018 ist zu gering.

Die Landespolizei sollte prüfen, auf welchem Weg beim PVÜD die Auslastung der Großgeräte erhöht werden kann.

Das **Innenministerium** teilte mit, der PVÜD sei gesondert zu betrachten. Hier werde kein Tarifpersonal eingesetzt, da das erforderliche Betreten der Bundesautobahn in der Vergangenheit immer Polizeivollzugsbeamten (PVB) vorbehalten gewesen wäre. Im Übrigen werde die vorgesehene Schwerpunktverlagerung zum Großgeräteinsatz und zu semi-stationären Anlagen zu einer höheren Auslastungsquote der Großgeräte führen.

¹ Vgl. AG Verkehrsüberwachung - zukünftige Aufgabenwahrnehmung, Ergebnisbericht vom 29.07.2018, Mastertabelle zum Ergebnisbericht, Aufgabenblatt 2.3 Ziffer 18.2.

Der **LRH** nimmt positiv zur Kenntnis, dass das Innenministerium mit der beabsichtigten Schwerpunktverlagerung auch eine bessere Auslastung der Großgeräte anstrebt. Der LRH sieht kein rechtliches Erfordernis, nur PVB auf Bundesautobahnen einzusetzen.

Eine optimale Auslastung der Messgeräte führt neben einer erhöhten Anzahl an Geschwindigkeitskontrollen auch zu erhöhten Einnahmen.

Die Landespolizei geht bei Geschwindigkeitsüberwachungen mit Großgerät auf Autobahnen von 10 Verstößen pro Stunde aus.¹ Bei einer durchschnittlichen Einsatzzeit pro Schicht von 6 Stunden² kann ein Großgerät auf Autobahnen bei optimalem Einsatz von 200 Schichten 12.000 Verkehrsverstöße im Jahr ahnden.

Der LRH hat festgestellt, dass der tatsächliche Output im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 beim PVÜD bei 128 Verstößen pro Stunde lag. So hätten mit einem Großgerät bei optimalem Einsatz hochgerechnet sogar 153.600 Verkehrsverstöße pro Jahr geahndet werden können.

Unter Zugrundelegung der in den betrachteten Dienststellen erzielten durchschnittlichen Verwarn- und Bußgelder könnten hochgerechnet bei optimaler Auslastung eines Großgeräts Einnahmen von 417.Tausend € bis zu 5,3 Mio. € generiert werden.³ Die Einnahmen aus Verwarnungen erhält grundsätzlich das Land, die Einnahmen aus Bußgeldern erhalten grundsätzlich die Kreise. In den untersuchten Dienststellen lagen rund 85 % der Geschwindigkeitsüberschreitungen im Verwarngeldbereich und 15 % im Bußgeldbereich.

Einnahmen aus Verwarn- und Bußgeldern für Geschwindigkeitsüberwachung mit Großgeräten

	Verstöße	85 % Verwarn- geld à Ø 25 €* in €	15 % Bußgeld à Ø 90 € in €	Summe in €
10 Verstöße pro Stunde	12.000	255.000	162.000	417.000
128 Verstöße pro Stunde	153.600	3.264.000	2.073.600	5.337.600

Tabelle 18: Einnahmen aus Verwarn- und Bußgeldern für Geschwindigkeitsüberwachung mit Großgeräten

* Änderung der Bußgeldkatalogverordnung zum 28.04.2020 nicht berücksichtigt.

¹ Vgl. AG Verkehrsüberwachung - zukünftige Aufgabenwahrnehmung, Ergebnisbericht vom 29.07.2018, Mastertabelle zum Ergebnisbericht, Aufgabenblatt 2.1 Ziffer 18.3.

² Bei einer Schicht von 8,2 Stunden abzüglich Rüstzeiten.

³ Hochrechnung auf Basis von statistischer Erfassung der Dienststellen im Verwarn- und Bußgeldbereich. Für Geschwindigkeitsüberschreitungen bis zu 20 km/h sind weitestgehend Verwarngelder von 20 bis 30 € angefallen. Geschwindigkeitsüberschreitungen im Bußgeldbereich ab 21 km/h wurden größtenteils mit 70 bis 120 € geahndet.

20.4 Auslastung der Videokraftfahrzeuge

Die Landespolizei hat aktuell 19 Videokraftfahrzeuge. Ein Videokraftfahrzeug soll an mindestens 240 Schichten und mindestens 1.200 Einsatzstunden pro Jahr eingesetzt werden.¹

Auslastungsgrad Geschwindigkeitsüberwachung mit Videokraftfahrzeugen 2017 und 2018

Jahr	Erfüllungsquote PVÜD PD NMS in %	Erfüllungsquote PBR PD KI in %	Erfüllungsquote PABR PD FL in %
2017	65	56	95
2018	52	44	94

Tabelle 19: Auslastungsgrad Geschwindigkeitsüberwachung mit Videokraftfahrzeugen 2017 und 2018

Die Erfüllungsquoten der Richtwerte lagen in 2 Dienststellen 2017 bei 56 und 65 % sowie 2018 bei 44 und 52 %. Eine Dienststelle konnte 2017 und 2018 mit 95 bzw. 94 % Erfüllungsquote den Richtwert der Landespolizei annähernd erreichen. Dies zeigt dem LRH, dass die Einhaltung der Richtwerte möglich ist. Eine Erfüllungsquote der eigenen Richtvorgaben von 44 bis 65 % in den anderen Dienststellen ist zu gering.

Die Landespolizei sollte prüfen, auf welchem Weg die Erfüllungsquote in diesen Dienststellen erhöht werden kann.

Das **Innenministerium** hat den Prüfauftrag akzeptiert und wird Möglichkeiten für einen effizienteren Einsatz der Videokraftfahrzeuge überprüfen.

20.5 Mehr Verwaltungskräfte bei der Verkehrsüberwachung

Neben der Frage, inwieweit die vorhandene Personalstärke für die Erfüllung der Richtwerte ausreicht, ist zu bedenken, dass die in der Verkehrsüberwachung eingesetzten Polizeivollzugskräfte auch immer wieder zu Sondereinsätzen herangezogen werden. Hierdurch kommt es zu Ausfällen bei der Verkehrsüberwachung. Ein Optimierungsansatz könnte in einem verstärkten Einsatz von Verwaltungskräften gesehen werden.

Nicht alle Maßnahmen der polizeilichen spezialisierten Verkehrsüberwachung müssen durch PVB ausgeführt werden. Der Einsatz von PVB außerhalb des Vollzugs- bzw. Eingriffsbereichs sollte nur dann erfolgen,

¹ Vgl. AG Video, Einzelauftrag zur Realisierung des Stellenabbaus in der Landespolizei, Anpassung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich Aggressionsdelikte (Einsatz von Videokraftfahrzeugen), Abschlussbericht vom 28.04.2015, Tz. 10.

wenn polizeispezifischer Sachverstand für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Sofern Aufgaben sowohl von PVB als auch von Tarifbeschäftigten oder Verwaltungsbeamten wahrgenommen werden können, sollte der Einsatz von PVB auf das unabweisbare Maß beschränkt werden.

Der Einsatz von PVB ist nur dann erforderlich, wenn im Rahmen der Verkehrsüberwachung in den fließenden Verkehr eingegriffen wird. Nur Polizeibeamte verfügen über das Recht, Fahrzeuge im fließenden Verkehr anzuhalten.¹

Aufgrund eigener Untersuchungen in 2014 war die Landespolizei zu der Auffassung gelangt,² dass nur in bestimmten Bereichen der polizeilichen spezialisierten Verkehrsüberwachung die Vollzugsbeamteneigenschaft notwendig ist. Für die Verfolgung von Aggressionsdelikten mittels Videokraftfahrzeug und Geschwindigkeitsüberwachung mittels Moving-Kraftfahrzeug sei der Einsatz von PVB erforderlich.

Für die Geschwindigkeitsüberwachung mit Großgeräten wird dieses Erfordernis durch die Landespolizei nicht gesehen. 2014 hatte die Landespolizei einen Personal-Ist-Bestand von 30 VZÄ in den Flächendienststellen für die Geschwindigkeitsüberwachung mit Großgeräten ermittelt.

Eine signifikante Umsteuerung von Planstellen, bei denen kein Erfordernis der Vollzugsbeamteneigenschaft gesehen wird, hat in den betrachteten Dienststellen bisher nicht stattgefunden. Obwohl die Landespolizei kein Erfordernis für den Einsatz von PVB gesehen hat, wurde nur eine Stelle im Bereich der Geschwindigkeitsüberwachung mit einem Tarifbeschäftigten besetzt. Eine Umsteuerung von Planstellen wäre nach den Personal-Ist-Daten vom Stand 2014 bei 30 VZÄ in den Flächendienststellen im Bereich der Geschwindigkeitsüberwachung mit Großgeräten möglich.

Eine Reduzierung der Anzahl von PVB in den Bereichen der Geschwindigkeitsüberwachung mittels Videokraftfahrzeugen und Moving-Kraftfahrzeugen ist nach Auffassung des LRH ebenfalls möglich. Für die Aufgabenerfüllung ist zwar eine Vollzugsbeamteneigenschaft aufgrund des bevorzugten Eingriffs in den fließenden Verkehr erforderlich. Allerdings erfolgt die Besetzung der Videokraftfahrzeuge und der Moving-Kraftfahrzeuge immer mit 2 Einsatzkräften. Der LRH verkennt nicht, dass dies aus Sicherheitsgründen für die PVB von Vorteil sein dürfte. Die Landespolizei

¹ § 36 Abs. 5 StVO. Polizeibeamte dürfen Verkehrsteilnehmer zur Verkehrskontrolle einschließlich der Kontrolle der Verkehrstüchtigkeit und zu Verkehrserhebungen anhalten.

² Vgl. AG Verkehrsüberwachung, AG Stellenabbau Verkehrsüberwachung 2013/2014, Abschlussbericht vom 30.07.2014, S. 25.

sollte dennoch prüfen, ob es zur Ausübung des Anhalterechts ausreicht, nur einen PVB pro Fahrzeug einzusetzen.

Das **Innenministerium** teilt grundsätzlich die Auffassung des LRH, vermehrt Tarifbeschäftigte einzusetzen. Dies sei bereits beim Einsatz auf Großmessgeräte mit dem eigenem Tarifpersonal für die Schwertransportbegleitung erfolgt. Gleichzeitig sei es sinnvoll, eine gewisse Anzahl solcher Dienstposten für PVB mit Verwendungsmöglichkeiten im Tagesdienst, auch unter dem Aspekt der Fürsorge des Dienstherrn, vorzuhalten. Ebenso sei das Vorhalten einer gewissen Anzahl von Vollzugspersonal im Bereich der Verkehrsüberwachung bei der Polizei für Sonderlagen sinnvoll.

Das **Innenministerium** hält dagegen aus polizeitaktischen Gründen am Einsatz mit 2 PVB bei Videokraftfahrzeugen fest. Bei der Verfolgung von Aggressionsdelikten seien, neben der Ausübung des Anhalterechts, vermehrt Vollzugsmaßnahmen bis zur Anwendung unmittelbaren Zwangs erforderlich.

Der **LRH** kann dies dem Grunde nach nachvollziehen. Gleichzeitig erwartet er, dass die Umsteuerungsmöglichkeiten regelmäßig neu geprüft und der Einsatz von PVB auf das unabweisbare Maß beschränkt wird.

20.6 **Erprobung eines weniger personalintensiven Messanhängers**

Im Zeitraum vom 01.02. bis 30.09.2019 erprobte die Landespolizei auf den Bundesautobahnen im Land den Einsatz eines Messanhängers. Hierbei handelt es sich um ein bewegliches Gerät zur Geschwindigkeitsüberwachung in Form eines Anhängers.

Durch den Messanhänger ist ein mehrtägiger unbeaufsichtigter Messeinsatz möglich. Er arbeitet während des Messbetriebs vollautomatisch. Während der Erprobungsphase wurden Messeinsätze an insgesamt 49 Tagen durchgeführt. Dabei wurden 46.000 Geschwindigkeitsüberschreitungen gemessen. Dies entspricht ca. 900 Geschwindigkeitsüberschreitungen am Tag. Legt man das beim Großgerät aufgezeigte Verhältnis zwischen Verwarngeld und Bußgeld zugrunde, kann dies zu Gesamteinnahmen von bis zu 1,6 Mio. € führen.

**Einnahmen aus Verwarn- und Bußgeldern für
Geschwindigkeitsüberwachung mittels Messanhänger**

Verstöße	85 % Verwarn- geld à Ø 25 €* in €	15 % Bußgeld à Ø 90 € in €	Summe in €
46.000	977.500	621.000	1.598.500

Tabelle 20: Einnahmen aus Verwarn- und Bußgeldern für Geschwindigkeitsüberwachung mittels Messanhänger

* Änderung der Bußgeldkatalogverordnung zum 28.04.2020 nicht berücksichtigt.

Die Erprobung hat aus Sicht des LRH gezeigt, dass die Geschwindigkeitsüberwachung mittels Messanhängers freie Personalkapazitäten schaffen und eine sinnvolle Ergänzung sein könnte. Der LRH regt daher an, auch in Zukunft solche Einsatzmittel zu erproben, die eine geringere Personalkapazität binden und gleichzeitig zu einer Erhöhung der Verkehrssicherheit im kontrollierten Bereich führen.

Das **Innenministerium** hat mitgeteilt, dass es beabsichtigt, einen Messanhänger anzuschaffen. Die Vielzahl der Verstöße im Erprobungszeitraum habe jedoch gezeigt, dass eine Beschaffung des Messanhängers ohne eine gleichzeitige Schaffung zusätzlicher Auswertekapazitäten bei der Zentralen Ordnungswidrigkeitenstelle nicht sinnvoll sei. Das Innenministerium schlägt vor, das temporär zusätzliche Auswertepersonal des Landesbetriebs Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein in der Landespolizei zu belassen. So könnten die höheren Fallzahlen auch abgearbeitet werden.

Der **LRH** stimmt mit dem Innenministerium überein, dass mit der Beschaffung eines solchen zusätzlichen Messgeräts auch entsprechende Auswertekapazitäten vorhanden sein müssen. Ob und inwieweit Personal aus anderen Bereichen erforderlich ist, um die Auswertekapazitäten bereitzustellen, hat der LRH nicht geprüft.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21. Abwicklung des Landesprogramms Wirtschaft: Potenzial für Kostensenkungen nicht genutzt

Im Zeitraum 2014 bis 2020 hat das Land aktuellen Schätzungen zufolge knapp 30 Mio. € Verwaltungskosten für das Landesprogramm Wirtschaft zu tragen. Gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 werden die Kosten damit um etwa 15 % steigen. Das ist der Fall, obwohl durch die Abschaffung von Regionalbeiräten und regionalen Geschäftsstellen deutliche Einsparpotenziale gegeben waren.

Hauptgrund für die Verteuerung sind zusätzliche Auf- und Ausgaben für die Dienstleister Investitionsbank Schleswig-Holstein und Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH. Im Gegenzug wegfallende Aufgaben in der Ministerialverwaltung wurden hingegen nicht mit Einsparvorgaben hinterlegt. Auf eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor Festlegung der Programmstrukturen und Abschluss der Aufgabenübertragungsverträge hat das Wirtschaftsministerium verzichtet.

Zum Kostenanstieg beigetragen haben komplexe Entscheidungsstrukturen im Förderfahren und eine in Teilen unnötig verwaltungsintensive Umsetzung von EU-Vorgaben. Das Land sollte für die nächste Förderperiode auf schlankere Verfahren setzen und die für die EU-Struktur- und Investitionsfonds geltenden Vereinfachungsmöglichkeiten konsequent nutzen.

21.1 Programmabwicklung ist eine herausfordernde Aufgabe

Das Landesprogramm Wirtschaft (LPW) ist das zentrale Wirtschaftsförderprogramm in Schleswig-Holstein. Es hat eine Laufzeit von 2014 bis 2020 zuzüglich 3 Auslaufjahren. Aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und des Landes werden voraussichtlich Förderungen über etwa 650 Mio. € bewilligt werden. Davon werden gut 200 Mio. € vom Land finanziert werden.

Um diese Mittel entsprechend den Vorgaben des Landes, der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und insbesondere des EFRE ausreichen zu können, müssen erhebliche Ressourcen aufgewendet werden. Neben der eigentlichen Durchführung der

Zuwendungsverfahren fließen Mittel u. a. in den Programmaufstellungsprozess, Begleitstrukturen zur Einbindung gesellschaftlich relevanter Gruppen, Evaluierungen, Kommunikationsmaßnahmen sowie die Datenaufbereitung für Berichte gegenüber der EU-Kommission. Im Sinne eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes gilt es, die verschiedenen rechtlichen Förderanforderungen zu erfüllen und zugleich die Verwaltungsausgaben möglichst gering zu halten.

Zu entscheiden ist im Vorfeld insbesondere, wer das Zuwendungsverfahren abwickelt und welche Entscheidungsprozesse für die Projektbewilligung gelten. Darüber hinaus ist festzulegen, auf welche Weise die Vorgaben der förderrelevanten EU-Verordnungen (beispielsweise im Hinblick auf die Erhebung von Indikatoren, die Berücksichtigung von Querschnittszielen oder die Nutzung vereinfachter Abrechnungsmethoden) umgesetzt werden.

21.2 **Entscheidung über Programmstrukturen lag keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde**

Bereits beim Vorgängerprogramm Zukunftsprogramm Wirtschaft (ZPW, Laufzeit 2007 bis 2013) hatte sich der LRH mit ausgewählten Aspekten der Programmabwicklung beschäftigt.¹ Dabei hatte er u. a. angemahnt, vor der Übertragung von Förderaufgaben auf Dritte wie die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) und die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Schleswig-Holstein GmbH (WT.SH) Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung vorzunehmen. Die Zuwendungsverfahren sollten zudem so weit wie möglich in eine Hand gegeben und Doppelzuständigkeiten abgebaut werden. Das heißt, die bewilligende Stelle sollte auch die weitere Abwicklung der Zuwendung vornehmen und das Programm sollte möglichst nur durch einen Dienstleister abgewickelt werden. Hieraufhin hat das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) 2010 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit den Empfehlungen auseinandersetzen sollte.

Die Arbeitsgruppe formulierte in ihrem Abschlussbericht 2011 lediglich unverbindliche Prüfaufträge.² Insbesondere die Frage, welche Dienstleister die Programme abwickeln sollten, blieb bis April 2013 offen. Zu diesem Zeitpunkt war es kaum noch möglich, vom Status quo der gemeinsamen Beauftragung von WT.SH und IB.SH abzuweichen. So hat das Wirtschaftsministerium dann letztlich auch entschieden. Es hat zuvor weder Angebote der Dienstleister für eine Voll- bzw. Teilabwicklung eingeholt noch den alternativen Weg einer Ausschreibung verfolgt. Wie schon beim

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 20 und Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 27.

² Umdruck 17/2934.

ZPW wurde auch beim LPW keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angestellt, die die voraussichtlichen Kosten und Nutzen alternativer Abwicklungsszenarien gegenübergestellt hätte. Der LRH hat dieses Vorgehen gegenüber dem Wirtschaftsministerium kritisiert.

Das **Wirtschaftsministerium** hat die Kritik des LRH aufgegriffen und mitgeteilt, für die Förderperiode 2021 bis 2027 bereits eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu den Abwicklungsstrukturen durchgeführt zu haben. Diese werde zur Grundlage der neuen Beauftragung gemacht, sobald sich die finanziellen Rahmenbedingungen der neuen Förderperiode konkretisiert hätten.

21.3 **Zuwendungsverfahren stellenweise unnötig aufwendig**

Besonders in den ersten Jahren der Förderperiode des LPW hat das Wirtschaftsministerium ein unnötig bürokratisches Zuwendungsverfahren angewandt. Zu nennen sind:

- Zwar wurde grundsätzlich der Empfehlung des LRH gefolgt, die Verfahren stärker bei den Dienstleistern IB.SH und WT.SH zu bündeln. So sollten diese anders als im ZPW nicht erst nach Erstellung des Bewilligungsbescheids mit der Abwicklung beauftragt werden, sondern bereits die Antragsbearbeitung und Bewilligungsaufgaben übernehmen. Aus Sorge um seinen Einfluss auf die Bewilligungen behielt sich das Wirtschaftsministerium für einen erheblichen Teil der Förderungen aber die Letztentscheidung über die Bewilligung vor. In manchen Fällen bedurfte es sogar einer Einbeziehung des Kabinetts. Hinzu kommt, dass sich die Entscheidungsvorbehalte nach Mittelherkunft, Projektart und Bewilligungshöhe unterschieden. Dies führte zu einem unübersichtlichen Strauß unterschiedlicher Förderverfahren.

Nicht nur der LRH, sondern auch der für die Evaluierung der Förderverfahren eingesetzte externe Gutachter hielt das für nicht zweckmäßig. Er hielt fest, dass dies der gängigen Praxis in anderen Bundesländern widerspreche und empfahl, den Förderinstituten mehr Entscheidungskompetenz zuzubilligen.¹

Das Wirtschaftsministerium hat hierauf reagiert und Anfang 2018 die Entscheidungsvorbehalte für Förderungen unter 500 Tausend € reduziert. Der LRH empfiehlt, auch die Verfahren für Zuwendungen über 500 Tausend € im Sinne der Empfehlungen des Gutachters zu vereinfachen.

¹ GEFRA - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Evaluierung der Implementierung des OP und der Governance-Strukturen, Mai 2017, abrufbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MWAVT/Downloads/evaluierung_impl_govern_OPEFRE.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 31.01.2020).

Das **Wirtschaftsministerium** hat betont, dass die vollständige Aufgabenverlagerung auf die Dienstleister nicht für alle Maßnahmen sinnvoll sei. Herausgehobene Projekte müssten durch die Fachreferate begleitet und gesteuert werden.

Der **LRH** kann nachvollziehen, dass bei besonders bedeutenden Projekten auch künftig die Fachreferate der Ministerien eingebunden werden sollen. Er sieht dessen ungeachtet weiteren Spielraum für schlankere und damit weniger zeit- und kostenintensive Verfahren.

- Vorgaben der EU-Kommission zur Berücksichtigung von Querschnittszielen (Gleichstellung, Nichtdiskriminierung, Nachhaltigkeit) wurden unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten unbefriedigend umgesetzt. Um die voraussichtlichen Auswirkungen jedes Förderprojekts auf die Querschnittsziele zu ermitteln, wurde ein verwaltungsaufwendiges 9-seitiges Abfrageverfahren eingeführt. Dieses band Ressourcen bei Zuwendungsempfängern und Dienstleistern, ohne dass auch nur ein Projekt aufgrund der vorgenommenen Bewertungen nicht gefördert wurde. Bei den Dienstleistern wurden für das Verfahren 2 Vollzeitstellen neu geschaffen.

Auch an der Verhältnismäßigkeit dieser Vorgehensweise äußerte der Gutachter Kritik. Daraufhin wurde der Aufwand für die Zuwendungsempfänger durch Straffung des Fragenkatalogs zwar verringert. Die beiden Vollzeitstellen wurden hingegen nicht gestrichen, auch wenn eine Stelle bei der IB.SH während einer ab Mai 2018 angetretenen Elternzeit keine Kosten verursachen wird.

Das **Wirtschaftsministerium** hat darauf hingewiesen, dass das Verfahren zur Erhebung der Querschnittsziele vom Begleitausschuss des EFRE-Programms eingefordert und beschlossen worden sei. Die Haltung des Begleitausschusses müsse vom Wirtschaftsministerium berücksichtigt werden. Es betrachte die Bewertung des LRH aber als zusätzliche Unterstützung, die Querschnittsverfahren ab 2021 in Abstimmung mit dem Begleitausschuss besser auszutarieren.

Kritisch gesehen werden vom LRH darüber hinaus folgende Ausgaben:

- Der DGB Nord erhielt als einzige in die Programmbegleitung eingebundene Interessenorganisation (hierzu gehören Wirtschafts- und Sozialpartner, Vertreter der Querschnittsziele, Vertreter der Regionen) eine Förderung. Diese floss für die „Unterstützung und Begleitung des OP EFRE 2014-2020“ und belief sich auf 106 Tausend € für 2015 bis 2017. Die Fachebene des Wirtschaftsministeriums sah die Förderung als nicht notwendig an. Sie vermerkte, dass Aufgaben gefördert werden

sollten, die andere Interessenvertreter als Regelaufgabe des Begleitausschusses ohne Förderung umsetzen. Bewilligt wurde die Förderung dennoch. Ein 2017 vom DGB Nord gestellter Antrag auf Folgeförderung wurde vom Wirtschaftsministerium dann abgelehnt.

Der LRH unterstützt die Einstellung der Förderung. Es liegt im ureigenen Interesse der entsprechenden Verbände und Organisationen, Mitsprachemöglichkeiten in Begleitgremien im Sinne ihrer Mitglieder auszuüben und wahrzunehmen. Sie für diese Tätigkeit finanziell zu entschädigen stellt aus Sicht des LRH eine Fehlentwicklung dar. Für die neue Förderperiode sollten keine entsprechenden Förderungen - für welche Interessengruppe auch immer - in Betracht gezogen werden.

- Die EU-Kommission hat vorgeschrieben, dass den Zuwendungsempfängern innerhalb der EFRE-Förderung ein vollständig elektronisches Förderverfahren angeboten werden muss. Um die Anforderungen der EU an das Verfahren formal zu erfüllen, hat das Wirtschaftsministerium knapp 1 Mio. € ausgegeben. In der Praxis ist das Verfahren aber mit so hohen Hürden u. a. bezüglich der Authentifizierung ausgestaltet, dass es praktisch ungenutzt bleibt. Die Kosten für das System sind somit entstanden, ohne dass die damit angestrebten Vereinfachungs- und Einsparpotenziale für Zuwendungsempfänger und Förderabwickler zum Tragen kommen.

Das **Wirtschaftsministerium** hat darauf hingewiesen, dass aus Risikoerwägungen hohe Anforderungen an die Verfahren zu stellen seien. Aktuell würden Weiterentwicklungsmöglichkeiten und sinnvolle Verfahrensänderungen betrachtet.

- Das Wirtschaftsministerium hat mehrere Gutachten in Auftrag gegeben, deren Erforderlichkeit stark in Zweifel gezogen werden muss. Hierzu gehört ein Gutachten zum Thema „Gute Arbeit“, dessen Inhalte letztlich keinerlei Auswirkungen auf die Förderkonzeption hatten und auch keine Schlussfolgerungen zu den Wirkungen der Förderung zuließen. Ein weiteres Beispiel ist die Beauftragung von 3 unterschiedlichen Gutachten zur Frage, ob eine Direktvergabe der Programmabwicklung an die WT.SH zulässig sei. Dies geschah, obwohl das hauseigene Vergabereferat sowie ein zuvor von der WT.SH beauftragter Vergabespezialist die Zulässigkeit bereits eindeutig bejaht hatten. Der LRH wertet dies als unwirtschaftlich und vor dem Hintergrund der vorhandenen Expertise im Wirtschaftsministerium als nicht nachvollziehbar.

21.4 **Kosten steigen trotz Abschaffung regionaler Geschäftsstellen**

Ein Vergleich der mit der Programmabwicklung einhergehenden Kosten zwischen dem ZPW und dem LPW ist nur eingeschränkt möglich. Gründe hierfür sind im Wesentlichen:

- Die in den Fachreferaten der Ministerien im Zusammenhang mit dem Zuwendungsverfahren anfallenden Kosten werden vom Wirtschaftsministerium nicht erfasst. Es gibt hierzu auch keine Schätzwerte. Von daher bleibt dieser Kostenblock unberücksichtigt.
- Die Programmperioden überlappen sich aufgrund der Auslaufjahre. Das bedeutet, dass in den Überlappungsjahren bei den Dienstleistern sowohl Aufgaben und Kosten für die Abwicklung des Vorgängerprogramms als auch solche für die Abwicklung des neu gestarteten Programms anfallen. Eine programmscharfe Aufteilung dieser Kosten ist nicht möglich. Aus Vereinfachungsgründen werden daher im Folgenden sämtliche mit den Dienstleistern IB.SH und WT.SH abgerechneten Kosten von 2007 bis 2013 dem ZPW und die zu erwartenden Kosten für 2014 bis 2020 dem LPW zugerechnet. Die Jahre 2021 ff. werden nicht mehr betrachtet, da zu erwarten ist, dass diese Jahre bereits über den neuen Vertrag des Folgeprogramms abgerechnet werden.

Berücksichtigt man dies, ist nach aktuellen Schätzungen für das LPW im Zeitraum 2014 bis 2020 mit Kosten von 30 Mio. € für Programmabwicklung und -begleitung zu rechnen. Dies entspricht einem Anstieg von etwa 15 % gegenüber dem ZPW bei vergleichbarem Programmvolumen.

Aus Sicht des LRH hätte das Potenzial für einen geringeren Kostenanstieg bzw. für eine Kostenreduktion bestanden. Denn gegenüber dem ZPW hat man im LPW auf die Einrichtung von Regionalbeiräten bei der Projektauswahl verzichtet. Dies führte auch zur Abschaffung regionaler Geschäftsstellen, die vom Land zwischen 2007 und 2013 noch mit etwa 4,5 Mio. € gefördert worden waren. Mit der Abschaffung entfiel der Großteil der Aufgaben und der damit einhergehenden Kosten der Geschäftsstellen ersatzlos, z. B. die Organisation der Regionalbeiratssitzungen, das Vorhalten von Büroräumen und Beratungskapazitäten vor Ort, wegfallende Doppelzuständigkeiten bei der Antragsberatung und -bearbeitung.

Letztlich haben aber insbesondere Kostenzuwächse bei den Dienstleistern IB.SH und WT.SH die Einsparungen bei den Geschäftsstellen überkompensiert. Ihre Kosten werden um voraussichtlich gut 40 % ansteigen, die der IB.SH um 34 % und die der WT.SH um 56 %. Neben den üblichen Tarif- und Preissteigerungen ist dies insbesondere dadurch bedingt, dass es

zu Aufgabenverlagerungen von den Förderreferaten der Ministerien hin zu den Dienstleistern gekommen ist. Letztere sind nunmehr auch für die Antragsbearbeitung und die Bewilligung sämtlicher Projekte zuständig, was folgerichtig zu höheren Vergütungen führt. Im Umkehrschluss hätte es in der von Aufgaben entlasteten Ministerialverwaltung Einsparpotenziale geben müssen. Das Wirtschaftsministerium hat diese Einsparmöglichkeiten aber weder ermittelt noch Einsparvorgaben für die betroffenen Referate gemacht. Folglich konnten auch keine der Aufgabenreduktion zuzurechnenden Einsparungen nachgewiesen bzw. realisiert werden. Dies wird vom LRH kritisiert, da auf diese Weise inhaltlich durchaus sinnvolle Aufgabenverlagerungen zwingend zu steigenden Kosten führen. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hätte auch dies offengelegt.

Die unter Tz. 21.3 beschriebenen komplexen Entscheidungsstrukturen und Zusatzaufgaben für die Dienstleister beispielsweise im Bereich der Querschnittsziele wirkten zusätzlich kostentreibend und standen somit ebenfalls einem wirtschaftlicheren Gesamtergebnis entgegen.

Das **Wirtschaftsministerium** hat entgegnet, dass auch nach der Verlagerung der Antragsbearbeitung auf die Dienstleister die Mehrzahl der Projekte noch von den Fachreferaten begleitet würden. Vor dem Hintergrund der Vielzahl an zu beachtenden Vorgaben sei ein stetig wachsender Aufwand festzustellen. Da in keinem Referat Mitarbeiter ausschließlich mit der Bearbeitung von ZPW-Anträgen befasst gewesen seien, habe die Verlagerung der Antragsbearbeitung auf die Dienstleister auch nicht zu messbaren Stelleneinsparungen in den Referaten führen können.

Der **LRH** hält diese Argumentation für nicht stichhaltig. Aufgabenverlagerungen auf die Dienstleister ergeben unter Wirtschaftlichkeitsaspekten nur dann Sinn, wenn ihnen Entlastungen in der Ministerialverwaltung gegenüberstehen. Auch wenn es sich jeweils nur um Stellenanteile in den einzelnen Förderreferaten handelt, sind diese in ihrer Gesamtheit zu ermitteln und ihr Einsparpotenzial abzuschätzen. Sofern die Fachreferate tatsächlich so stark in die Projektbegleitung eingebunden bleiben, dass sie nicht nennenswert von Aufgaben entlastet werden, wäre dies ein Anhaltspunkt für weiterbestehende ineffiziente Doppelstrukturen.

21.5 **Mut zu schlankeren Abwicklungsverfahren in der neuen Förderperiode**

Die nächste EU-Förderperiode 2021 bis 2027 steht vor der Tür. Auch diese wird voraussichtlich Neuerungen mit sich bringen, die das Wirtschaftsministerium vor Herausforderungen stellen und das Potenzial für Steigerungen der Verwaltungskosten in sich tragen werden. Umso wichtiger ist

es, die bestehenden Probleme anzugehen und nicht ausgeschöpfte Verschlankungsmöglichkeiten zu nutzen. Der LRH empfiehlt insbesondere:

- Als Basis für die Festlegung der Abwicklungsstruktur sind fundierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen heranzuziehen. Notwendig ist eine ganzheitliche Betrachtung der finanziellen und qualitativen Auswirkungen von Aufgabenverlagerungen zwischen den beteiligten Akteuren. Kommt es zur Abgabe bzw. Verringerung von Aufgaben innerhalb der öffentlichen Verwaltung, so ist dies auch mit konkreten Einsparbeträgen bzw. -vorgaben zu hinterlegen.
- Komplexe Förderverfahren mit umfangreichen Entscheidungsvorbehalten zugunsten Ministerialverwaltung und Landesregierung verlängern den Bewilligungsprozess und erhöhen den Abwicklungsaufwand. Für die kommende Förderperiode sollte über die zuletzt eingeführten Verfahrenserleichterungen hinaus noch mehr Mut aufgebracht werden. Der LRH empfiehlt eine möglichst hohe Eigenverantwortung der Dienstleister und einheitliche Verfahren.
- Auf eine Überfrachtung der Umsetzungs- und Begleitstrukturen mit programmfremden und nicht ohnehin seitens der EU vorgegebenen Elementen sollte verzichtet werden.
- Die EU-spezifischen Vorgaben sollten mit Augenmaß umgesetzt und nicht übererfüllt werden. Das Beispiel der Querschnittsziele sollte dafür sensibilisieren, dass bei der Umsetzung der Verordnungstexte auch die Verhältnismäßigkeit des Aufwands für die Zuwendungsempfänger und die Verwaltungskosten aufseiten der Abwickler in den Blick genommen werden müssen. Diesbezügliche Spielräume bestehen und sollten im Sinne einer wirtschaftlichen Programmabwicklung genutzt werden.
- Von der EU zugelassene vereinfachte Kostenoptionen (beispielsweise Anwendung von Pauschalen, etc.) können das Zuwendungsverfahren für alle Beteiligten vereinfachen. Entsprechende Instrumente sollten eingesetzt werden, sofern sich daraus Einsparpotenziale ergeben und die Regelungen im Einklang mit der Landeshaushaltsordnung stehen.
- Zielsetzungen der EU im Hinblick auf das papierlose Zuwendungsverfahren sollten nutzbringend für alle Beteiligten umgesetzt werden. Im Fokus sollte stehen, die Verfahren im Sinne der Verwaltungsvereinfachung so zu implementieren, dass deren Potenzial für Kosteneinsparungen durch geringeren bürokratischen Aufwand gehoben wird.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, es versuche fortlaufend einen sinnvollen Mix zwischen Risikoabwägungen zum Schutz des Landeshaushaltes vor Anlastungen durch die EU und verhältnismäßigem Aufwand für die Antragstellenden zu finden. Es erachte weitere Verfahrensvereinfachungen und das Heben von Kostensenkungspotenzialen als wichtige Bausteine für die Aufstellung der neuen Förderperiode 2021 bis 2027. Ein deutlicher Fokus werde dabei auf die Einführung von Pauschalen gerichtet, da diese das Fehlerrisiko senkten und einen sinkenden Verwaltungs- sowie Abwicklungsaufwand mit sich brächten. Auch Verfahrenserleichterungen bei den Querschnittszielen seien ein möglicher Anknüpfungspunkt für die Reduzierung von Abwicklungskosten. Hinsichtlich der Einführung eines elektronischen Zuwendungsverfahrens ist sich das Wirtschaftsministerium nicht sicher, ob dies zu Kosteneinsparungen führen werde, da Digitalisierung per se weder Vereinfachung noch Aufwandverringerung bedeute.

Der **LRH** wird die Maßnahmen zur Vorbereitung der neuen Förderperiode weiter konstruktiv-kritisch begleiten und unterstützt die vom Wirtschaftsministerium verfolgten Ziele der Verfahrenserleichterung und Senkung von Abwicklungskosten.

22. Förderkonzept für Kompetenzzentren hat Praxistest nicht bestanden

Seit 2007 hat das Land über 80 Mio. € an Fördermitteln für Kompetenzzentren ausgegeben. Die Kompetenzzentren sollen Technologietransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft betreiben und sich nach einer Anschubfinanzierung selbstständig über Industrieaufträge und Drittmittelprojekte finanzieren.

In der Praxis hat sich das Förderkonzept als unrealistisch erwiesen. Keinem der Kompetenzzentren ist es bisher gelungen, ohne dauerhafte Landesunterstützung auszukommen. Die Förderquoten fallen im Schnitt wesentlich höher aus als vorgesehen. Viele Kompetenzzentren tun sich sehr schwer, mit schleswig-holsteinischen Unternehmen zu kooperieren und daraus Erträge zu erzielen.

Die Landesregierung hat die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit bisher hingenommen. Dies ist auf Dauer inakzeptabel. Auf Basis einer kritischen Bestandsaufnahme der aktuell geförderten Projekte muss eine realistische Förderstrategie entwickelt und in der Folge stringent umgesetzt werden. Der LRH hat hierzu Hinweise gegeben.

22.1 Die Idee: Kompetenzzentren als Technologietransfer-Dienstleister für die Wirtschaft

Schleswig-Holsteins Wirtschaft ist geprägt von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die oft nicht die Ressourcen haben, um selbst in Forschung und Entwicklung zu investieren. Zugleich findet an den Hochschulen des Landes noch zu wenig industriennahe Forschung statt.

Um dem zu begegnen hat das Land 2007 entschieden, die Errichtung und den Betrieb von Kompetenzzentren zu fördern. Diese werden in der Regel von Hochschulen oder sonstigen Forschungseinrichtungen betrieben und sollen als anwendungsorientierte Institutionen des Wissens- und Technologietransfers agieren. Als zentrale Ansprechpartner für besondere Spezialisierungsfelder des Landes sollen sie einen engen Kontakt zur Wirtschaft pflegen, insbesondere zu KMU.

Gedacht ist die Landesförderung als Anschubfinanzierung. Über entgeltliche Dienstleistungen für die Wirtschaft und Drittmittelprojekte soll eine zunehmende Eigenfinanzierung der Kompetenzzentren bis hin zur vollstän-

digen Eigenständigkeit nach Ablauf von maximal 3 Förderphasen erreicht werden.

Bereits 2010 hatte eine erste Evaluierung durch die Prognos AG Probleme der Förderung identifiziert. Es wurde u. a. festgestellt, dass es den Kompetenzzentren aufgrund eines oftmals zu geringen Wirtschaftsbezugs noch nicht ausreichend gelungen war, eigenständige Finanzierungsquellen zu generieren.

Als Reaktion darauf hat das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) in einem Eckpunktepapier Bedingungen festgelegt, die eine stärkere Wirtschafts- und Praxisorientierung der Projekte sicherstellen sollten. Die Kompetenzzentren sollten zudem durch betriebswirtschaftliche Instrumente wie Businesspläne und die Vorlage von Nachhaltigkeitskonzepten von Beginn an stärker in die Pflicht genommen werden, sich dem Problem der Eigenfinanzierung nach Auslaufen der Förderung zu stellen. Die Vorgaben wurden in Teilen auch in die entsprechende Förderrichtlinie¹ aufgenommen.

Der LRH hat die seit 2007 geförderten Projekte mit einem Mittelvolumen von über 80 Mio. € (davon gut 50 Mio. € Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und 30 Mio. € Landesmittel) geprüft. Besonderes Augenmerk wurde auf die 2019 noch geförderten folgenden Kompetenzzentren gelegt:

2019 geförderte Kompetenzzentren

Kompetenzzentrum	Projektträger
Fachkräftesicherung und Weiterbildung	Gesellschaft für Arbeit und Soziales e. V.
Centrum Industrielle Biotechnologie	TH Lübeck Forschungs-GmbH
Marine Aquakultur	Gesellschaft für Marine Aquakultur mbH (GMA)
Breitband	Kommunales Forum für Informationstechnik e. V.
Erneuerbare Energien und Klimaschutz	FuE-Zentrum FH Kiel GmbH
Fraunhofer Future Food	Fraunhofer-Gesellschaft e. V.
Nanosystemtechnik	Universität Kiel
Muthesius Transferzentrum	Muthesius Kunsthochschule

Tabelle 21: 2019 geförderte Kompetenzzentren

¹ Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von anwendungsorientierter Forschung, Innovationen, zukunftsfähigen Technologien und des Technologie- und Wissenstransfers (FIT-Richtlinie), Amtsbl. Schl.-H. 2019, S. 1227 ff.

22.2 **Zentrale Erkenntnis: Kompetenzzentren schaffen es nicht, auf eigenen Beinen zu stehen**

Nach knapp 15 Jahren Förderung von Kompetenzzentren ist zu konstatieren: Die Grundidee, dass sich die Projekte nach einer Anlaufphase aus selbst erwirtschafteten Einnahmen finanzieren, hat sich als unrealistisch erwiesen. Keines der 18 geförderten Kompetenzzentren konnte sich bisher selbst tragen. Von daher beantragen die Projektträger regelmäßig Anschlussförderungen und erhalten diese vielfach auch. Wo dies u. a. aufgrund knapper Fördermittel nicht möglich war, haben Kompetenzzentren ihren Geschäftsbetrieb inzwischen stark reduziert oder vollständig eingestellt.

Zum Ausdruck kommt die geringe Eigenfinanzierungskraft auch in den durchschnittlich gewährten Förderquoten. Während die Förderrichtlinie eine Regelförderquote von bis zu 50 % vorsieht, lag die durchschnittlich bewilligte Förderquote bei etwa 75 %. Bei den Projekten sind regelmäßig auch keine Fortschritte im Zeitablauf erkennbar. Von den 6 im Landesprogramm Wirtschaft bewilligten Anschlussförderungen kam kein einziges Kompetenzzentrum mit einer niedrigeren Förderquote als zuvor aus. Die Förderrichtlinie sieht hingegen degressiv verlaufende Förderungen vor.

Ebenso ist in der Förderrichtlinie und dem Eckpunktepapier vorgegeben, dass die finanzielle Nachhaltigkeit der Projekte (d. h. die selbstständige Finanzierung nach Auslaufen der Förderung) bereits vor Bewilligung der Zuwendung vom Antragsteller dargestellt werden muss. In der Praxis wurde dies im Bewilligungsprozess aber nur stiefmütterlich behandelt. Die Ausführungen hierzu in den Projektanträgen sind meist sehr allgemein gehalten. Genauere Angaben über Quelle und Höhe der im Zeitablauf angestrebten Einnahmen sind nur in den seltensten Fällen Bestandteil der Antragsunterlagen. Rückt das Ende der Projektlaufzeit näher, wird statt eines überzeugenden Nachhaltigkeitskonzepts meist ein Antrag auf Folgeförderung vorgelegt und der Zeitpunkt einer eigenständigen Finanzierung weiter in die Zukunft verschoben. Das Wirtschaftsministerium akzeptiert dies regelmäßig.

Der LRH kritisiert das eklatante Auseinanderfallen von Förderrichtlinie und Förderpraxis. Dies steht dem Zweck der Abfassung von Richtlinien entgegen (Transparenz über Förderbedingungen, Selbstbindung der Verwaltung, einheitliche Ermessensausübung, Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger).

Das Problem der unzureichenden Eigenfinanzierung ist flächendeckend anzutreffen. Es trifft auch auf die Projekte zu, die viele der fachlich in sie

gesetzten Erwartungen erfüllen konnten und durchaus über ein nennenswertes Standing in ihrem Forschungsbereich verfügen (so etwa die Kompetenzzentren für Marine Aquakultur und Nanosystemtechnik). Dies deutet darauf hin, dass es sich um ein strukturelles, bereits in der Förderkonzeption angelegtes Problem handelt. Zu bedenken ist dabei, dass etwa auch die bundesweit tätigen und stark anwendungsorientiert arbeitenden Fraunhofer-Institute regelmäßig auf eine Grundfinanzierung aus öffentlichen Mitteln angewiesen sind.

In Gesprächen mit aktuell geförderten Projektträgern wurde diese Einschätzung bestätigt. Die Projektverantwortlichen betonten durchweg, dass die Kompetenzzentren in vergleichbarer Form nicht ohne Förderung weitergeführt werden könnten. Ein Grund liegt darin, dass sich Erträge aus der Wirtschaft nur in begrenztem Ausmaß generieren lassen. Bei Drittmittelprojekten im Bereich der öffentlichen Forschungsförderung wiederum sind in der Regel nur die direkten projektspezifischen Kosten abrechenbar und zusätzlich ist meist ein Eigenanteil aufzubringen. Von daher fehlt es an Einnahmen, um den Grundbetrieb oder reine Netzwerkaktivitäten der Kompetenzzentren zu finanzieren.

Das Wirtschaftsministerium hat auf diese strukturellen Probleme und die Diskrepanz zur eigenen Förderkonzeption bisher nicht reagiert.

Das **Wirtschaftsministerium** räumt ein, dass der Ansatz, Kompetenzzentren mithilfe einer Anschubfinanzierung und einer degressiven Förderung zu einer weitgehenden Eigenfinanzierung zu entwickeln, gescheitert ist. Auch die Kritik an hohen Förderquoten und der fehlenden Degression der Fördersummen sei in großen Teilen nachvollziehbar. Vorgaben und Controlling-Maßnahmen müssten nicht nur strikt eingehalten, sondern auch gezielt nachgebessert werden. Das könnte zwar zu einer deutlichen Reduzierung der Anzahl von Kompetenzzentren führen, stelle aber nicht das Förderinstrument als solches infrage. Die bisherigen Erfahrungen müssten im Rahmen der Neukonzeption von Kompetenzzentren berücksichtigt werden und würden einen Schwerpunkt bei der zukünftigen Gestaltung der Fördermaßnahme sowie im laufenden Prozess der Erstellung einer Regionalen Innovationsstrategie bilden.

Das Wirtschaftsministerium vertritt allerdings die Auffassung, dass gemäß der Förderrichtlinie Kompetenzzentren auch lediglich der Schaffung notwendiger infrastruktureller Voraussetzungen für Technologie- und Wissenstransfer dienen könnten. Für solche Kompetenzzentren (wie das Breitbandkompetenzzentrum und das Kompetenzzentrum für Fachkräftesicherung und Weiterbildung) habe daher von Beginn an nicht das Ziel einer Anschubfinanzierung mit anschließender Eigenfinanzierung bestan-

den. Die über die Förderrichtlinie hinausgehenden Eckpunkte zur Definition von Kompetenzzentren enthielten zwar wichtige Aspekte zur Verwirklichung der Kosten- und Effizienzsteigerung, deren Vorgaben seien aber nicht verbindlich und hätten nicht den Charakter einer Anordnung.

Der **LRH** hält es für unerlässlich, das Förderinstrument zu überarbeiten und unterstützt Überlegungen, die Anzahl der geförderten Kompetenzzentren gegebenenfalls zu reduzieren. Er betont, dass die derzeitige Förderrichtlinie keine Unterteilung in Kompetenzzentren mit und ohne Einnahmepotenzial vornimmt. Vielmehr benennt die Richtlinie die klare Erwartungshaltung, dass für alle Kompetenzzentren im Laufe der Förderphasen eine zunehmend höhere Eigenfinanzierung durch die Abwicklung von Projekten und Forschungsaufträgen erreicht wird. Jedenfalls ist die FIT-Richtlinie daher keine geeignete Grundlage für die Förderung von Projekten ohne Einnahmepotenzial wie das Breitbandkompetenzzentrum und das Kompetenzzentrum für Fachkräftesicherung und Weiterbildung.

Hinsichtlich des Eckpunktepapiers weist der LRH darauf hin, dass dieses als Reaktion auf die offensichtlichen Zielverfehlungen der Förderung erarbeitet wurde und im Bewilligungsprozess für eine stringenteren Projektauswahl sorgen sollte. Diesen Zweck kann das Papier nur erfüllen, wenn die geförderten Kompetenzzentren seinen zentralen Vorgaben entsprechen. Das ist derzeit nicht der Fall.

22.3 **Kooperationen mit schleswig-holsteinischer Wirtschaft überschaubar**

Für eine Beurteilung der Zielerreichung des Förderinstruments ist neben der Frage der nachhaltigen Eigenfinanzierung auch das Ausmaß an Kooperationen mit der Wirtschaft zu betrachten. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit mit dem schleswig-holsteinischen Mittelstand als einem der Hauptadressaten der Förderung.

Festzustellen ist: Die Einbindung der Wirtschaft stellt viele Projektträger vor Probleme. Das Bemühen, Unternehmen anzusprechen und in die Arbeit der Kompetenzzentren zu integrieren, ist in der Regel zwar gegeben. Allerdings sind die Erfolge hierbei überschaubar.

Gemäß Förderrichtlinie und Eckpunktepapier sollen im Hinblick auf den Wirtschaftsbezug 2 wesentliche Zielsetzungen verfolgt werden: Zum einen sollen Unternehmen über Kooperationsverträge in Forschungsprojekte eingebunden werden. Zum anderen sollen die Kompetenzzentren direkte Auftragsforschung und vergleichbare Dienstleistungen für Unternehmen anbieten.

Gemessen an diesen beiden Zielen weisen zahlreiche Kompetenzzentren deutlichen Nachholbedarf auf. Bei den 2019 geförderten Kompetenzzentren konnten nur 3 von 8 zumindest in einem der Bereiche Wirtschaftskooperationen und damit einhergehende Einnahmen aufweisen. Auch diesen 3 fiel es aber mitunter schwer, die besonders im Fokus stehende Zielgruppe schleswig-holsteinischer KMU zu erreichen. Stattdessen waren teilweise Großunternehmen mit Sitz außerhalb Schleswig-Holsteins die bevorzugten Kooperationspartner.

Bei anderen Projekten (Breitbandkompetenzzentrum, Kompetenzzentrum für Fachkräftesicherung und Weiterbildung) sind Technologietransfer und direkte Wirtschaftskontakte gar nicht erst im Aufgabenspektrum vorgesehen. Bei ihnen handelt es sich im Grunde nur dem Namen nach um Kompetenzzentren, ohne dass wirkliche Gemeinsamkeiten mit der Förderkonzeption erkennbar sind. Darauf hatte bereits die mit der Abwicklung der Förderung beauftragte Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WT.SH) im Bewilligungsprozess hingewiesen. Gefördert wurde nach Anweisung des Wirtschaftsministeriums dennoch auf Grundlage der FIT-Richtlinie¹.

Auch das Kompetenzzentrum Erneuerbare Energien und Klimaschutz (EEK.SH) ist nach langjähriger Förderung im Hinblick auf den Technologietransfer hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Im Fokus des EEK.SH steht nicht die direkte Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Vielmehr sollen insbesondere Drittmittel aus den Energieförderprogrammen des Bundes und der Europäischen Union eingeworben werden. Gemessen an seinen in den Projektanträgen selbst formulierten Ambitionen fällt die tatsächliche Drittmittelbilanz des EEK.SH ernüchternd aus.

Insgesamt fehlt es an überzeugenden Nachweisen, dass das Förderinstrument bisher wirklich in der Lage war, die strukturellen Probleme der schleswig-holsteinischen Wirtschaft im Hinblick auf deren geringe Technologieintensität und den Stellenwert von Forschung und Entwicklung anzugehen. Eine systematische Erhebung und kritische Auseinandersetzung mit den Beiträgen der Kompetenzzentren zum Technologietransfer in die Wirtschaft ist durch das Wirtschaftsministerium bisher unterblieben.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, dass die Kooperation zwischen Wissenschaft und der mittelständisch geprägten Wirtschaft unabdingbar für wirtschaftliches Wachstum sei. Es sei eine zentrale Herausforderung, beide Seiten zu einer deutlich intensiveren Kooperation zu bewegen und

¹ Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von anwendungsorientierter Forschung, Innovationen, zukunftsfähigen Technologien und des Technologie- und Wissenstransfers (FIT-Richtlinie), Amtsbl. Schl.-H. 2019, S. 1227 ff.

festgefahrene Hemmschwellen abzubauen. Das Wirtschaftsministerium teilt die Feststellung des LRH, dass die bisherigen Erfolge bei der Einbindung der Wirtschaft in die Arbeit der Kompetenzzentren überschaubar seien. Hierauf werde besonderes Augenmerk bei der weiteren Ausgestaltung der Fördermaßnahme gelegt.

Hinsichtlich des Projekts Kompetenzzentrum für Fachkräftesicherung und Weiterbildung verweist das Wirtschaftsministerium darauf, dass über Arbeitsgruppen Kontakte zu Wirtschaftsverbänden und Unternehmen gegeben seien. Das Breitbandkompetenzzentrum diene hingegen der Schaffung notwendiger infrastruktureller Voraussetzungen für Innovation. Außerdem solle fachliche Expertise aufgebaut und im Zuge des Wissens- und Technologietransfers in die Wirtschaft überführt werden.

Bezogen auf das EEK.SH würden die Bemerkungen des LRH in der weiteren Planung berücksichtigt. Für die zukünftige Begleitung des EEK.SH seien Prozesse zu optimieren und ein zielorientiertes Controlling zu etablieren. Im Bereich der erneuerbaren Energien sei geplant, die von der Förderung des Landes abhängigen Akteure dahingehend zu bewerten, inwieweit eine Straffung und Fokussierung angezeigt sei. Hier böten die Bemerkungen des LRH wertvolle Hinweise.

Insgesamt würden die Prüfungsergebnisse zum Anlass genommen, die Beiträge der Kompetenzzentren zum Technologietransfer in die Wirtschaft kritisch zu überprüfen.

Der **LRH** unterstützt die Bemühungen, die Zielerreichung der Kompetenzzentren im Bereich des Technologietransfers stärker zu kontrollieren. Er bleibt bei seiner Feststellung, dass aufgrund ihres Aufgabenspektrums weder das Breitbandkompetenzzentrum noch das Kompetenzzentrum für Fachkräftesicherung und Weiterbildung einen wesentlichen Beitrag zum Technologietransfer leisten können.

22.4 **Möglichen Verstößen gegen Förderauflagen nachgehen**

In den Zuwendungsbescheiden ist gemäß Landeshaushaltsordnung vorgeschrieben, dass mit dem Projekt einhergehende Einnahmen bei der Förderung anzurechnen sind. Damit soll dem Grundsatz der sparsamen Mittelverwendung Rechnung getragen und verhindert werden, dass beim Projektträger Überschüsse aus Haushaltsmitteln verbleiben.

Der LRH hat bei seinen Vor-Ort-Prüfungen stichprobenartig die Einnahmen der Kompetenzzentren geprüft. Dabei hat er festgestellt:

- Ein Kompetenzzentrum verwies in seinem Förderantrag darauf, dass es sich mittelfristig aus Nutzungsentgelten für ein Forschungslabor finanzieren werde. Die Mitarbeiter des Kompetenzzentrums sollten das Labor wissenschaftlich betreuen, Forschungsaufträge für das Labor generieren und selbst entgeltliche Auftragsforschung durchführen. Im Finanzierungsplan waren allerdings im Förderzeitraum keinerlei erwartete Einnahmen angegeben. Auf Nachfrage teilte das Kompetenzzentrum mit, dass in den ersten beiden Förderphasen ca. 140 Tausend € an Einnahmen aus Nutzungsentgelten eingegangen seien. Hierbei handele es sich allerdings um die Erstattung von Kosten außerhalb des Projekts, weshalb die Einnahmen nicht anzurechnen seien.
Die Entgelte für die Labornutzung müssen allein schon aus Gründen des EU-Beihilferechts so kalkuliert sein, dass sie sämtliche Kosten für die Betreuung und den Betrieb beinhalten. Wirtschaftsministerium und WT.SH wurden aufgefordert, die Anrechenbarkeit der bisher angefallenen Einnahmen zu prüfen. Ebenfalls wurde um Auskunft gebeten, wie das Kompetenzzentrum sich dauerhaft zu finanzieren beabsichtigt, wenn die Laborentgelte keinen Beitrag zur Kostendeckung des Kompetenzzentrums liefern können.
- Ein anderes Kompetenzzentrum hat höhere Einnahmen als bei Bewilligung erwartet erwirtschaftet und in der Folge aus dem resultierenden Überschuss eine Rücklage aufgebaut. Der Projektträger beabsichtigt, die überschüssigen Mittel am Ende der Projektlaufzeit in der Rücklage zu behalten. Die Rücklagenbildung ist aus Sicht des LRH nach den Bestimmungen des Förderbescheids unzulässig. Er hat das Wirtschaftsministerium und die für die Abwicklung zuständige WT.SH aufgefordert, den Sachverhalt zu prüfen und den Projektträger zeitnah auf etwaige Rückforderungsansprüche hinzuweisen.

Das **Wirtschaftsministerium** hat angekündigt, dass die festgestellten Missstände zeitnah unter Einbindung der WT.SH aufgearbeitet und entsprechende Maßnahmen eingeleitet würden. Die Prüfung würde zum Anlass genommen, eine grundlegende Verbesserung anzustreben, wie mit anfallenden Einnahmen während einer Projektphase umzugehen sei.

22.5 **Zukunft der Kompetenzzentren muss dringend geklärt werden**

Die Landesregierung muss dringend entscheiden, wie mit den mit Landeshilfe ins Leben gerufenen Kompetenzzentren am Ende des Förderzeitraums umgegangen werden soll. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist das von der GMA betriebene Nationale Kompetenzzentrum für Marine Aquakultur in Büsum. Für Bau und Betrieb des Kompetenzzentrums hat das Land ab

2004 knapp 9 Mio. € Fördermittel zur Verfügung gestellt. Ende 2020 läuft die dritte und damit letzte Förderphase aus.

Obwohl in den Förderanträgen und in Bewilligungsvermerken über Jahre immer wieder die Hoffnung geäußert wurde, dass sich das Zentrum mittelfristig eigenständig finanzieren werde, hat sich dies bis heute nicht realisieren lassen. Die GMA selbst ging 2019 nicht davon aus, dass das Kompetenzzentrum ohne Landesförderung auskommen könne. Dies gilt, obwohl es als eines der Wenigen nennenswerte Einnahmen aus Industrienaufträgen generiert und auch etliche Drittmittelprojekte vorweisen kann.

Um die GMA zu stärken, erhält diese bereits seit 2015 zusätzlich zur Landesförderung jährliche Kapitaleinlagen der Universität Kiel über 215 Tausend €. Zu diesem Zweck hat das Land das Globalbudget der Universität erhöht, womit es indirekt bereits in die Dauerfinanzierung des Kompetenzzentrums eingestiegen ist. Fällt die Projektförderung 2021 weg, wird voraussichtlich eine deutliche Finanzierungslücke verbleiben. Wie diese Lücke geschlossen werden soll, war bis Ende 2019 ungeklärt. Der LRH hat das Wirtschaftsministerium aufgefordert, zeitnah eine Entscheidung zu treffen, ob, wie und in welcher Höhe die GMA über 2020 hinaus unterstützt werden soll. Eine Dauerfinanzierung aus Projektfördermitteln kommt dabei aus zugewandtschaftlicher Sicht nicht in Betracht.

Der Blick auf die Situation der übrigen Kompetenzzentren verdeutlicht, dass diese früher oder später mit ähnlichen Problemlagen konfrontiert sein werden. Konzeptionell ist das Land hierauf derzeit nicht vorbereitet.

Erkannt werden muss: Bei den als unverzichtbar angesehenen Kompetenzzentren wird die Landesregierung nicht umhinkommen, über eine dauerhafte Unterstützung jenseits von Projektförderungen nachzudenken. Möglichkeiten der langfristigen Basisfinanzierung aus öffentlichen Quellen (institutionelle Förderung, Finanzierung aus dem Hochschuletat etc.) müssen auf ihre Mach- und Finanzierbarkeit hin geprüft und rechtzeitig einer Entscheidung zugeführt werden. Da das Land aber nicht über die Mittel verfügt, in die dauerhafte (Teil-)Finanzierung zahlloser Kompetenzzentren einzusteigen, muss die Förderpraxis angepasst und wesentlich stringenter und restriktiver durchgeführt werden. Dabei ist insbesondere in den Blick zu nehmen, ob die Kompetenzzentren positive Impulse für die schleswig-holsteinische Wirtschaft auslösen. Der LRH empfiehlt:

- Projekte, die keinen Beitrag zum Technologietransfer leisten, keine direkten Kooperationen mit der Wirtschaft vorweisen können und somit auch kein Einnahmepotenzial aus entsprechenden Aktivitäten besitzen, sollten nicht mehr aus der FIT-Richtlinie gefördert werden.

- Projekte, die im Zeitablauf keine Fortschritte bei der Eigenfinanzierung und Drittmittelgenerierung aufweisen, sollten nicht weiter unterstützt werden.
- Sofern die Projekte darauf ausgerichtet sind, Einnahmen aus Industrieaufträgen oder Ähnlichem einzuwerben, sind diese Einnahmen abzufragen und ggf. auf die Förderung anzurechnen. Sofern keinerlei Einnahmen gemeldet werden, sind die Gründe hierfür zu hinterfragen, und es ist zu diskutieren, inwieweit das Kompetenzzentrum noch in der Lage ist, seine ursprünglich angestrebten Ziele zu erreichen.
- Die Einbindung von Unternehmen in die Projekte sollte systematischer als bisher erhoben werden. Die Ergebnisse sollten vom Wirtschaftsministerium regelmäßig ausgewertet werden. Nur so wird deutlich, inwieweit das übergeordnete Ziel des Technologietransfers in die KMU-geprägte schleswig-holsteinische Wirtschaft tatsächlich gelingt.
- Projekte, bei denen die technologische Problemlösung eines sachlich und zeitlich begrenzten Sachverhalts im Mittelpunkt steht, bei denen aber keine belastbaren Konzepte für die Etablierung langfristiger Strukturen vorliegen, sollten nicht als Kompetenzzentren gefördert werden. Stattdessen bieten sich hierfür die Fördermöglichkeiten für Verbundprojekte an. Bei diesen stellt sich das Problem der Anschlussförderung nicht.
- Das Wirtschaftsministerium muss eine aktivere Rolle bei der Begleitung und Erfolgskontrolle der Förderung von Kompetenzzentren einnehmen. Bleiben bei der Bewilligung von Projekten die eigenen Vorgaben regelmäßig unberücksichtigt, muss steuernd eingegriffen werden.

Das **Wirtschaftsministerium** hat mitgeteilt, dass zeitnah Alternativen und Modalitäten einer Fortführung von Kompetenzzentren zu klären seien. Dies gelte beispielsweise für die Kompetenzzentren für Marine Aquakultur und Nanosystemtechnik. Eine Fortführung der GMA als Kompetenzzentrum über die letzte Förderphase hinaus sei nicht vorgesehen. In welcher Konstellation die GMA stattdessen fortgeführt werden könne, werde derzeit mit dem Wissenschafts- und Umweltministerium erörtert.

23. Ortsumgehung Rödemis in Husum: Innovativ, aber viel zu teuer

Zur Anbindung der Gewerbegebiete im Husumer Außenhafen hat der Kreis Nordfriesland 2012 bis 2013 die Ortsumgehung Rödemis bei Husum gebaut.

Die Verkehrsfreigabe konnte erst nach der Beseitigung massiver Baumängel im Januar 2019 erfolgen. Die Kosten stiegen von 4,2 auf knapp 7 Mio. € an. Dadurch ist dem Land letztlich kein finanzieller Schaden entstanden, weil die zusätzlichen Kosten durch Dritte getragen wurden.

Die verwendeten Beton-Säulen hätten nicht eingebaut werden dürfen. Es fehlten die Zulassungsnachweise. Das andere Bauverfahren hätte nicht beauftragt werden dürfen, weil es nicht den vorgegebenen Mindestanforderungen entsprach.

Die Fördergrundsätze wurden an mehreren Stellen nicht beachtet. Sie müssen eingehalten werden, um künftig die Risiken solcher Bauvorhaben besser zu begrenzen.

23.1 Anlass der Straßenbaumaßnahme

Um die vorhandenen und neuen Gewerbebetriebe im Bereich des Husumer Außenhafens besser an das überörtliche Straßennetz anzuschließen, wurde eine neue Verbindungsstraße, die „Ortsumgehung Rödemis“ (OU Rödemis), zwischen der K 136 und der K 137 geplant und gebaut. Außerdem sollte eine allgemeine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in und um Husum erzielt werden.

Übersichtskarte Ortsumgebung Rödemis

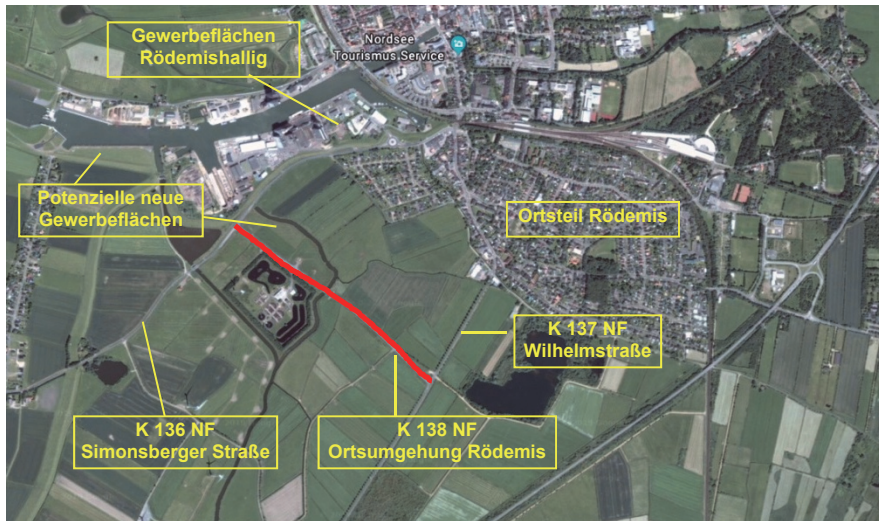


Abbildung 19: Übersichtskarte Ortsumgebung Rödemis

Quelle: Google Maps

(www.google.de/maps/@54.4682553,9.0426982,1980m/data=!3m1!1e3),
Bilder © 2020 GeoBasis-DE/BKG, GeoContent, Maxar Technologies,
Kartendaten © 2020 GeoBasis-DE/BKG

Der Schwer- und Berufsverkehr von und zu den Gewerbebetrieben sowie zum geplanten Service- und Wartungshafen für Offshore-Windenergieanlagen sollte über die neue OU Rödemis verlaufen. Anfallende Schwer- und Sondertransporte der Windenergiebranche, die zum Zeitpunkt der Planung und Ausführung im Gewerbegebiet ansässig waren, sollten über die OU Rödemis ohne große Umwege auf die B 5 geführt werden. Eine Verlängerung mit Anschluss an die noch 3-streifig auszubauende B 5 steht noch aus und soll mittelfristig durch das Land realisiert werden.

Das **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium)** ergänzt in seiner Stellungnahme, dass die Verlegung der bestehenden Anschlussstelle B 5/K 137 nach Norden und die direkte Anbindung der OU Rödemis an diesen neuen Verknüpfungspunkt mit der B 5 planerisch und baurechtlich vorbereitet sei. Der Bau solle möglichst zeitnah beginnen, sei aber abhängig von der Bereitstellung der Finanzmittel durch den Bund.

Das **Verkehrsministerium** räumt ein, dass die derzeitigen Verkehrsströme auf der OU Rödemis aktuell noch hinter den prognostizierten Werten zurückbleiben. Aus der geplanten Verknüpfung mit der B 5 wird eine weitere Verkehrszunahme erwartet.

23.2 Zustimmung der Bewilligungsbehörde bei Planungsänderungen

Anfangs war vorgesehen, die OU Rödemis als Landesstraße zu realisieren. Die Landesregierung war damals finanziell nicht in der Lage, das Vorhaben wie ursprünglich geplant umzusetzen. Daher erklärte sich der Kreis Nordfriesland bereit, die Straße eigenständig zu planen und zu bauen, um sie anschließend in seine Baulast zu übernehmen. Hierdurch eröffnete sich die Möglichkeit einer Förderung nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-SH)¹ und Finanzausgleichgesetz (FAG)². Fachlich zuständige technische Prüfstelle war der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (LBV.SH). Der Kreis Nordfriesland stellte einen Antrag auf Anerkennung der Förderfähigkeit und erhielt 2012 die Zusage für eine Förderung nach GVFG-SH und FAG von 85 % der zuwendungsfähigen Kosten. Dies entsprach einer Zuwendung von 3,23 Mio. €.

In der Förderrichtlinie des Verkehrsministeriums³ ist geregelt, dass von den Zuwendungsempfängern die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften“ (ANBest-K) sowie die in „Schleswig-Holstein geltenden technischen und bauvertraglichen Regelwerke“ zu beachten sind.

So muss der Kreis Nordfriesland als Zuwendungsempfänger den LBV.SH beteiligen, soweit sich maßgebliche Änderungen an dem von ihm geprüften Entwurf ergeben. Er muss die Vergabegrundsätze beachten. Ansonsten droht ihm der Verlust der Zuwendungen.

Der **Kreis Nordfriesland** räumt ein, dass er es versäumt habe, die wesentlichen Abweichungen von der anerkannten Planungskonzeption dem Verkehrsministerium anzuzeigen. Er geht davon aus, dass bei Kenntnis des Sachverhalts das Verkehrsministerium die Förderzusage angepasst und der Kreis möglicherweise sogar eine höhere Förderung erhalten hätte.

23.2.1 Geänderte Entwurfsgrundlagen

Für die geplante OU Rödemis wurden eine Verkehrsuntersuchung und ein Baugrundgutachten durch Ingenieurbüros erstellt. Auch für die Straßen-

¹ Gesetz über die Verwendung der Kompensationsmittel des Bundes nach Artikel 143 c Abs. 1 des Grundgesetzes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in Schleswig-Holstein (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - Schleswig-Holstein - GVFG-SH) in der zum Zeitpunkt der Prüfung gültigen Fassung vom 15.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 358.

² Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 10.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 473, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 12.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 759.

³ Richtlinie über Zuwendungen aus Finanzhilfen für den kommunalen Straßenbau in Schleswig-Holstein, Bekanntmachung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie vom 15.11.2013 - VII 4112 - 557.3-1.

planung wurde ein Ingenieurbüro beauftragt. Dieses erarbeitete insgesamt 5 Bauentwürfe. Anfangs war ein kompletter Bodenaustausch vorgesehen. Auf dieser Grundlage prüfte der LBV.SH als Bewilligungsbehörde den Entwurf und stimmte der Ausführung zu. Auf diese Planungsvariante wurde die GVFG-SH- und FAG-Förderung gewährt.

Auf Veranlassung des Kreises Nordfriesland wurde u. a. die Gründung der Straße 2012 umfassend geändert. Ein neues Baugrundgutachten mit einem neuen Sanierungsvorschlag sah, statt des ursprünglich geplanten Vollbodenaustauschs, nun eine Gründung der Straße auf pfahlähnlichen Elementen in Verbindung mit einem geotextilbewehrten Oberbau vor. Der Vorteil dieser Ausführung sollte einerseits in der erheblichen Reduzierung der Bodentransporte und andererseits in der Steigerung der Ausführungssicherheit liegen. Die zu erwartenden Setzungen des Bodenkörpers während der Bauzeit sollten besser abschätzbar und die Ausführung witterungsunabhängiger sein.

Der LBV.SH stimmte dem neuen Gründungsvorschlag vom Ingenieurbüro 2012 grundsätzlich zu. Die Prüfung des vollständigen Entwurfs durch den LBV.SH hat nach Feststellung des LRH jedoch nicht stattgefunden.

Das **Verkehrsministerium** teilt mit, dass die bestehende Förderzusage in dem beanstandeten Teil der Baugrundsanie rung nicht Gegenstand der Förderung gewesen sei, da der Kreis Nordfriesland und der LBV.SH, Standort Flensburg es versäumt hätten, das Verkehrsministerium wie gefordert über diese wesentliche Änderung zu unterrichten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass das Verkehrsministerium nach Bekanntwerden der vielfachen Abweichungen von den Förderrichtlinien hätte prüfen müssen, ob die Förderzusage überhaupt hätte aufrecht erhalten bleiben dürfen.

23.2.2 **Keine Prüfung und Wertung von Nebenangeboten**

Die Ausschreibung für die Maßnahme sah vor, die gesamte Straße auf Beton-Säulen zu gründen. Zur Ausführung kamen die Säulen nur auf der Hälfte der Strecke. Für den anderen Bereich schlug die Bau firma eine geänderte Bauweise als Nebenangebot vor.

Nebenangebote waren im Ausschreibungsverfahren der OU Rödemis grundsätzlich zugelassen. Die Prüfung, ob das eingereichte Nebenangebot quantitativ und qualitativ gleichwertig war und alle gestellten Mindestanforderungen aus der Ausschreibung erfüllte, oblag dem Kreis Nordfriesland. Der Kreis Nordfriesland hätte vor Beauftragung abschätzen

und bewerten müssen, welche Mehrkosten und Risiken für ihn entstehen könnten und prüfen müssen, ob damit das Nebenangebot noch gleichwertig war. Eine solche Prüfung auf Gleichwertigkeit wurde vom Kreis Nordfriesland nicht durchgeführt. Damit hat er die Vergabegrundsätze verletzt, die Bedingung für den Erhalt einer Zuwendung des Landes sind. Nach Ansicht des LRH hätte das Nebenangebot nicht beauftragt werden dürfen.

Außerdem hätte der Kreis Nordfriesland vor Beauftragung die Zustimmung des LBV.SH einholen müssen, da es eine maßgebliche Änderung der ursprünglichen Planung darstellte.

Das **Verkehrsministerium** hält die an den Kreis Nordfriesland gerichteten Anmerkungen des LRH zum gerügten Vergabeversoß für nachvollziehbar und begründet.

23.3 Zulässigkeit von „ungeregelten Bauverfahren“

Der Kreis Nordfriesland, dessen Straßen vom LBV.SH verwaltet werden, muss als Straßenbaulastträger für seine Straßenbauvorhaben sowohl Anforderungen der Sicherheit und Ordnung nach § 9 des Straßen- und Wegegesetzes (StrWG)¹ als auch die anerkannten Regeln der Technik nach § 10 StrWG berücksichtigen.

Er sah in seiner Ausschreibung den *„Einbau von vertikalen Traggliedern (Säulen)“* vor. Das System „Aufgeständertes Gründungspolster mit starren vertikalen Traggliedern“ war im „Merkblatt über Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund“² als Bauweise enthalten. Daraus folgt, dass das Gesamtsystem bekannt und geregelt war. Das ausgeschriebene Gesamtsystem ist somit nicht zu beanstanden.

Für die Säulen gab es jedoch verschiedene Möglichkeiten und mehrere Anbieter. Für einige Hersteller und deren Systeme lagen die notwendigen Anwendbarkeitsnachweise vor. Für die zur Anwendung gekommenen Beton-Säulen lag ein solches Dokument nicht vor. Damit handelte es sich bei den ausgeführten Beton-Säulen um ein „ungeregeltes Bauprodukt“, das nach den Vorgaben des StrWG nicht hätte angewendet werden dürfen. Ein zugelassenes Bauverfahren ist auch Bedingung für eine Förderung des Landes nach GVFG-SH.

¹ § 9 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.11.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 631.

² Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, FGSV 542 (R2), 2010.

Schadensbild im Säulen-Bereich (April 2015)



Abbildung 20: Schadensbild im Säulen-Bereich (April 2015)

Quelle: LBV.SH

Auch die Bundesanstalt für Straßenwesen, deren Empfehlungen das Land für die von ihm verwalteten Straßen übernimmt, schätzt die eingesetzten Beton-Säulen als noch nicht erprobte Bauweise ein. Bei den vorhandenen Baugrundbedingungen in der Marsch sollten diese nicht angewendet werden.

Um innovative Bauweisen auch im Straßenbau einsetzen zu können, hat das **Verkehrsministerium** die Anregung des LRH aufgegriffen, die Notwendigkeit eines Verfahrens zu prüfen, mit dem die Anwendbarkeit von unregelmäßigen Bauarten und Bauverfahren verbindlich geregelt wird. Das Verkehrsministerium beschränkt sich hierbei jedoch auf Vorschläge für Baugrundverbesserungsverfahren und auf Regelungen der EU.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Um derartige Probleme zukünftig zu vermeiden und um Innovationen im Straßenbau überhaupt zulassen zu können, sollte seitens der Landesregierung ein Verfahren analog zum Hochbau (Landesbauordnung) oder Brückenbau geschaffen werden, um die Anwendbarkeit von unregelmäßigen Bauarten und Bauprodukten auch für den Straßenbaubereich zu regeln. Hierbei müssen neben der Zulässigkeit der Anwendung auch die Überwachung während der Bauausführung und die Begleitung und Dokumentation in den Jahren nach Fertigstellung festgelegt werden.

23.4 **2,8 Mio. € höhere Kosten - geplante Entlastungswirkungen noch nicht eingetreten**

Die durch den Bau der OU Rödemis verursachten Kosten stiegen von 4,2 auf 7 Mio. € an.¹ Ein Schaden ist dem Land dadurch nicht entstanden, weil die Kosten für die Beseitigung der Baumängel vom Auftragnehmer, einem beteiligten Ingenieurbüro und dem Kreis Nordfriesland getragen wurden.

Die prognostizierten Verkehrsströme sind bisher bei Weitem nicht eingetreten: Statt der bis 2025 vorausgerechneten 2.520 Kfz/pro Tag nutzten 2019 nur 321 Kfz/pro Tag (12,7 %) die OU Rödemis. Auch der Schwerverkehr fiel mit 50 Fahrzeugen/pro Tag anstatt der prognostizierten 370 Fahrzeuge/pro Tag (13,5 %) deutlich geringer aus. Ob die entstandenen Kosten jemals einem adäquaten Nutzen gegenüberstehen werden, bleibt fraglich.

Der **Kreis Nordfriesland** gibt in seiner Stellungnahme an, dass mit dem Bau der Straße das Förderziel erreicht sei und die Baukosten nicht wesentlich überschritten worden seien. Sie bewegen sich im veranschlagten Kostenrahmen von 4,2 Mio. €. Die Kosten für die Behebung der Baumängel wurden zum größten Teil von der Versicherung der verantwortlichen Baufirma getragen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Innovativ, aber 2,8 Mio. € teurer als geplant.

¹ Summe aller Planungs- und Baukosten, Mängelbeseitigungskosten der Baufirma, Anteil Mängelbeseitigung Kreis Nordfriesland und Ingenieurbüro, juristische Beratungskosten des Kreises Nordfriesland.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

24. IT-Einsatz im Sozialministerium verbesserungsbedürftig

Der IT-Einsatz im Sozialministerium sowie im Landesamt für soziale Dienste ist teilweise nicht ordnungsgemäß. Trotz erkennbarer positiver Ansätze weist er insbesondere beim allgemeinen IT-Einsatz, der Informationssicherheit sowie dem Datenschutz vermeidbare Defizite auf.

Das Sozialministerium muss seinen IT-Einsatz zeitnah verbessern.

24.1 Vorbemerkungen

Der LRH hat den IT-Einsatz im Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) sowie im Landesamt für soziale Dienste (LAsD) bisher lediglich im Rahmen von IT-Querschnittsprüfungen¹ untersucht. Nunmehr hat er geprüft, wie der dortige IT-Einsatz organisiert ist und ob dieser ordnungsgemäß und wirtschaftlich durchgeführt wird. Wegen der Sensibilität der im Sozialbereich verarbeiteten personenbezogenen Daten stand zudem im Fokus, wie die Informationssicherheit und der Datenschutz geregelt, umgesetzt und evaluiert werden.

24.2 IT-Strategie für das Sozialministerium entwickeln und regelmäßig evaluieren

Das Sozialministerium verfügt über keine auf einen mittelfristigen Planungshorizont hin ausgerichtete und regelmäßig evaluierte IT-Strategie. Die stattdessen im Zuge der IT-Gesamtpläne erstellten IT-Ressortprofile können eine eigenständige IT-Strategie nicht ersetzen.

Um die vielfältigen und in immer kürzeren Zeitabständen an den IT-Einsatz gestellten Anforderungen bestmöglich unterstützen und miteinander in Einklang bringen zu können, müssen diese nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden. Hierbei sind z. B. folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Verbesserung der Bürgernähe und -zufriedenheit,
- Senkung der Bearbeitungs- und Ausfallzeiten,
- Gewinnung von hinreichend qualifiziertem Personal,

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 25; 2015, Nr. 10 sowie 2017, Nr. 13.

- Ausschöpfung möglicher Effizienzreserven und Synergieeffekte sowie
- zunehmende Bedeutung und Möglichkeiten der Digitalisierung.

Nur durch ein derartiges Vorgehen können abgewogene strategische, finanzielle und organisatorische Entscheidungen getroffen, die erforderlichen Prozesse definiert und die zur Realisierung vorgesehenen IT-Maßnahmen zielgerichtet gesteuert werden.

Das Sozialministerium muss unter Berücksichtigung der o. g. Aspekte eine über die IT-Ressortprofile hinausgehende IT-Strategie für das gesamte Ressort erarbeiten, veröffentlichen und in regelmäßigen Abständen von ca. 2 bis 3 Jahren evaluieren.

Das **Sozialministerium** führt hierzu aus, dass sich der Einsatz von IT an den Zielen des Ministeriums unter Berücksichtigung der IT-Gesamtstrategie des Landes orientiere. In den Zielen spiegeln sich die Vorgaben und Anforderungen der politischen und administrativen Führung wider. Niedergelegt sei die mittelfristige Strategie im IT-Ressortplan, der Teil des IT-Gesamtplans des Landes wird. Ressort- und Gesamtplan würden jährlich überprüft und fortgeschrieben und dem Kabinett als obersten Führungsgremium zur Entscheidung vorgelegt.

Innerhalb des Ressorts sei die Bereitstellung eines zeitgemäßen IT-Arbeitsplatzes - der insbesondere die Aspekte Kommunikationsfähigkeit, Kompatibilität, Datenschutz, Informationssicherheit und Mobilität berücksichtige und mit einem effizienten und effektiven Einsatz dieser IT-Systeme kombiniert - die Strategie des Sozialministeriums. Man setze hierbei auf den Standard des Landessystemkonzepts IKOTECH+1 und auf einen Support durch den Dienstleister Dataport.

Das Sozialministerium werde die Notwendigkeit einer erweiterten Dokumentation der IT-Strategie prüfen.

24.3 **IT-Organisation regelmäßig überprüfen und nachsteuern**

Im Sozialministerium sind 5 und im LAsD 12 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter¹ mit der Betreuung der rund 300 bzw. 500 IT-Arbeitsplätze sowie weiterer IT-Aufgaben² befasst. Der nachgelagerte IT-Support des Sozialministeriums wird zudem auf der Grundlage eines Dienstleistungsvertrags von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vom Dataport Büro Land sichergestellt.

¹ Stand: Personalbestand laut den Geschäftsverteilungsplänen des Sozialministeriums sowie des LAsD zum 31.12.2019.

² IT-Beschaffungen sowie Support und Sicherheitsmanagement für die Standard-IT sowie die vorhandenen IT-Fachverfahren und Mobiltelefone.

Das Sozialministerium hat nach den IT-Gesamtplänen in den Jahren 2016 und 2017 jeweils rund 0,9 % (1,0 bzw. 1,2 Mio. €) und in den Jahren 2018 und 2019 jeweils rund 1,2 % (1,7 bzw. 2,1 Mio. €) des IT-Gesamtbudgets beansprucht.

Im Sozialministerium sowie im LAsD bestehen gegenwärtig keine konkreten Bestrebungen, Supportmodule (z. B. Betreuung der IT-Arbeitsplätze und User Help Desk) aus dem unter der Federführung des Zentralen IT-Managements erarbeiteten Servicekonzept „+1.Full-Managed-Desktop“ (+1.FMD)¹ einzuführen.

Der LRH hat bereits in seinen Bemerkungen 2017 dargelegt, dass gerade in Zeiten des demografischen Wandels kein Weg an der Optimierung und weiteren Verlagerung von operativen Supportaufgaben auf IT-Dienstleister vorbeiführt.² Aus diesem Grund müssen alle Ressorts regelmäßig die eigenen Organisationsstrukturen und Supportprozesse hinterfragen und u. a. klären, ob bzw. welche Leistungen künftig noch in dezentraler Verantwortung erbracht werden müssen. Hieran anknüpfend ist unter fachlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten, ob und wie die Betreuung der IT-Arbeitsplätze in Service-Centern gebündelt oder schrittweise auf IT-Dienstleister verlagert werden kann.

Das Sozialministerium und das LAsD müssen die o. g. Überprüfungen in regelmäßigen Abständen durchführen und anhand der hierbei verifizierten Synergie- und Entlastungseffekte die umzusetzenden Maßnahmen festlegen.

Das **Sozialministerium** bestätigt, dass die Personalgewinnung und -bindung von IT-Mitarbeitern in Zeiten des demografischen Wandels eine nicht zu unterschätzende Daueraufgabe darstellt. Es will die Empfehlungen des LRH aufgreifen und die bestehenden Organisationsstrukturen sowie den Einsatz des IT-Personals permanent hinterfragen. Bestehende Einsparmöglichkeiten und Synergieeffekte sollen verifiziert und bestmöglich ausgeschöpft werden.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass das vom LRH präferierte Servicekonzept +1.FMD bisher nicht existiere. Das Zentrale IT-Management habe bisher weder Projektzwischen- bzw. -abschlussberichte aus den Pilotprojekten noch abschließende Informationen über Kosten des Einsatzes des Servicekonzepts vorgelegt. Es gebe keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Einsatzes des Servicekonzepts. Die Entwicklung ei-

¹ Umdruck 18/5331 vom 01.12.2018, 18/5961 vom 25.04.2016 sowie 18/6431 vom 11.06.2016.

² Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 12.

nes Standardmodells sei noch nicht abgeschlossen. Das Sozialministerium werde das Servicekonzept +1.FMD prüfen, sobald die notwendigen Informationen vorliegen.

Der **LRH** erwartet, dass das Sozialministerium zusammen mit dem Zentralen IT-Management eine Einführung bzw. Pilotierung des Servicekonzepts +1.FMD prüft.

24.4 **Betrieb von IT-Fachverfahren nachhaltig absichern**

Das LAsD betreibt mehrere IT-Fachverfahren, mit denen sensible personenbezogene Daten verarbeitet werden und nutzt hierfür die dort verfügbaren technischen und räumlichen Infrastrukturen. Da deren Nachrüstung auf einen den Regelungen des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sowie dem Datenschutzrecht genügenden Sicherheitsstandard künftig nur mit hohem Aufwand in dem erforderlichen Umfang aufrechterhalten werden kann, hat das LAsD bereits überlegt, den Betrieb der IT-Fachverfahren nach Dataport zu verlagern. Dies ist wegen der prognostizierten Kosten bisher jedoch nicht erfolgt.

Das LAsD muss die Verlagerung seiner IT-Fachverfahren konsequent weiterverfolgen. Hierfür sind neben den finanziellen Aspekten z. B. für den Betrieb und die Unterhaltung eigener Serverräume, insbesondere auch die für einen ordnungsgemäßen Verfahrensbetrieb maßgeblichen Datenschutz- und Sicherheitsaspekte zu erheben und in einer Risikoanalyse darzustellen. Auf dieser Grundlage ist zu entscheiden, ob die Verlagerung der IT-Fachverfahren nach Dataport eine wirtschaftliche Alternative zum gegenwärtig praktizierten Eigenbetrieb darstellt.

Das **Sozialministerium** hat zugesagt, die zum Betrieb der IT-Fachverfahren angestellten Überlegungen unter Berücksichtigung der maßgeblichen Datenschutz-, Sicherheits- und Kostenaspekte ergebnisoffen fortzuführen.

24.5 **Informationssicherheitsleitlinie für die Landesverwaltung zügig fort-schreiben**

Die „IT-Sicherheitsleitlinie für die IT-Basisinfrastruktur der Schleswig-Holsteinischen Landesverwaltung“ (IT-Sicherheitsleitlinie 2010) muss dringend überarbeitet und ergänzt werden. Trotz entsprechender Hinweise des LRH¹ und mehrfacher Ankündigungen² ist die IT-Sicherheitsleitlinie 2010 nicht zeitgerecht evaluiert und fortgeschrieben worden. Im Dezember 2019

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 13.

² Umdruck 19/1216 vom 17.07.2018 sowie 19/2416 vom 29.04.2019.

lag lediglich eine noch nicht ressortübergreifend abgestimmte Entwurfsfassung vor.

Das beim Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Digitalisierungsministerium) angebundene und ressortübergreifend tätige Gremium „Integriertes Informationssicherheitsmanagement des Landes Schleswig Holstein“ (InSiMa SH) muss die seit Jahren überfällige Fortschreibung der IT-Sicherheitsleitlinie 2010 abschließen und die Ergebnisse in die Praxis umsetzen.

Das **Digitalisierungsministerium** hat mitgeteilt, dass das Kabinett am 21.01.2020 eine neu gefasste Informationssicherheitsleitlinie beschlossen hat.

Der LRH erwartet, dass die IT-Sicherheitsleitlinie künftig regelmäßig evaluiert und zeitgerecht fortgeschrieben wird.

24.6 **Informationssicherheitsleitlinie für das Ressort umgehend in Kraft setzen**

Nach der Leitlinie 2013 des IT-Planungsrats (IT-PLR)¹ bestand für alle Behörden und Einrichtungen der Bundes- und Landesverwaltungen die Verpflichtung, bis Anfang 2018 eine Informationssicherheitsleitlinie zu verabschieden. Trotz dieser Vorgabe hat das Sozialministerium bisher keine ressortinterne Informationssicherheitsleitlinie erstellt.

Das Sozialministerium muss die Vorgabe des IT-PLR umsetzen und seine Sicherheitsziele sowie die verfolgte Sicherheitsstrategie in einer ressortinternen Informationssicherheitsleitlinie darstellen. Diese ist anschließend in Kraft zu setzen und regelmäßig zu evaluieren.

Das **Sozialministerium** hat für das LAsD eine entsprechende Leitlinie in Kraft gesetzt und für den ministeriellen Bereich einen Entwurf einer Informationssicherheitsleitlinie in das gesetzliche Mitbestimmungsverfahren gegeben. Beide Leitlinien sollen fortlaufend evaluiert und ggf. später durch eine regierungseinheitliche Leitlinie ersetzt oder an diese angepasst werden.

¹ Der IT-Planungsrat ist das zentrale Gremium für die föderale Zusammenarbeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiet der Informationstechnik (Art. 91c Grundgesetz).

24.7 Informationssicherheitsmanagementsysteme umgehend etablieren bzw. optimieren

Das Sozialministerium und das LAsD haben entgegen der Leitlinie 2013 des IT-PLR bisher kein Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) auf der Basis des IT-Grundschutzes des BSI¹ oder der Norm ISO/IEC 27001 eingeführt. Die ISMS befinden sich entweder noch im Aufbau oder konnten aus Kapazitätsgründen noch nicht etabliert werden. Die vorzuhaltenden Grundlagendokumente sind entweder nicht vorhanden bzw. unvollständig oder befinden sich noch im Entwurfsstadium. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei den folgenden Grundlagendokumenten und Aktivitäten:

- Informationssicherheitskonzepte,
- Schutzbedarfsfeststellungen,
- IT-Grundschutz-Checks,
- Kontrolltätigkeiten der bzw. des Informationssicherheitsbeauftragten,
- Einrichtung von Informationssicherheitsmanagement-Teams,
- Verbesserung des Informations- und Erfahrungsaustauschs sowie
- Sensibilisierung und Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Das Sozialministerium und das LAsD müssen die Vorgabe des IT-PLR umsetzen und ressortinterne ISMS für die dezentralen IT-Infrastrukturen und -Systeme sowie für die dortigen IT-Fachverfahren etablieren.

Das **Sozialministerium** will die Empfehlungen des LRH aufgreifen und die festgestellten Defizite und Dokumentationslücken abstellen. Deshalb sei unter Einbeziehung des LAsD zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Informationssicherheitsmanagementsystems etabliert worden.

24.8 Schutz von mobilen IT-Arbeitsplätzen ordnungsgemäß ausgestalten

Durch eine Pre-Boot-Authentifizierung wird sichergestellt, dass das Betriebssystem erst nach Eingabe eines Passworts oder der Nutzung eines digitalen Zertifikats gestartet werden kann. Das Sozialministerium setzt entgegen der geltenden „+1.Sicherheitsrichtlinie+1.InfrastrukturArbeitsplatz“ (+1.Sicherheitsrichtlinie) keine Pre-Boot-Authentifizierung zum Schutz ihrer mobilen IT-Arbeitsplätze ein. Dies kann bei einem möglichen Verlust oder Diebstahl dazu führen, dass Unbefugte auf die gespeicherten personenbezogenen Daten zugreifen. Eine Risikobetrachtung, in der die für diese Vorgehensweise maßgeblichen Gründe sowie die für das gesamte Landesnetz bestehenden Gefährdungen dargelegt und unter Risikogesichts-

¹ Veröffentlicht unter:
https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/itgrundschutz_node.html.

punkten bewertet werden, liegt nicht vor. Dies ist insbesondere wegen der im Sozialbereich verarbeiteten sensiblen personenbezogenen Daten nicht akzeptabel.

Das Sozialministerium muss die +1.Sicherheitsrichtlinie beachten und für ihre mobilen IT-Arbeitsplätze eine Pre-Boot-Authentifizierung vorsehen. Sofern von der +1.Sicherheitsrichtlinie abgewichen werden soll, ist in einer mit dem Digitalisierungsministerium abgestimmten Risikobetrachtung revisionssicher zu dokumentieren, ob bzw. welche Restrisiken für das Landesnetz verbleiben und von wem diese getragen werden.

Das **Sozialministerium** hat zugesagt, die vom LRH geforderte Risikobetrachtung durchzuführen.

24.9 **Datenschutzmanagement mit geltendem Recht in Einklang bringen**

Die vom Sozialministerium und dem LAsD zum Datenschutzmanagement vorzuhaltenden Grundlagendokumente bzw. Dokumentationen bleiben deutlich hinter den Erfordernissen zurück. Hierdurch werden die Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)¹ nicht oder nur eingeschränkt erfüllt. Damit die bzw. der Verantwortliche (Behördenleitung) den ihr bzw. ihm nach Art. 5 Abs. 2 DSGVO obliegenden Rechenschaftspflichten jederzeit vollumfänglich nachkommen kann, sind die dafür erforderlichen Unterlagen zeitgerecht zu erstellen bzw. fortzuschreiben und revisionssicher zu dokumentieren. Entsprechender Handlungsbedarf besteht insbesondere bei den folgenden Grundlagendokumenten bzw. Dokumentationen:

- Datenschutzkonzepte,
- Löschkonzepte für personenbezogene Daten,
- Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten,
- Datenschutz-Folgenabschätzungen,
- Dokumentation von IT-Fachverfahren,
- Test- und Freigabeverfahren sowie bei der
- Benutzer- und Berechtigungsverwaltung.

Das Sozialministerium und das LAsD müssen die Anforderungen an den Datenschutz künftig strikt beachten und umsetzen. Die o. g. Unterlagen müssen unverzüglich neu erstellt, überarbeitet oder fortgeschrieben werden.

¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG; Amtsblatt der Europäischen Union, L119/1 vom 04.05.2016.

Das **Sozialministerium** hat zugesagt, die Empfehlungen des LRH aufzugreifen und die festgestellten Defizite und Dokumentationslücken abzustellen. Es verfüge bereits über ein vorläufiges Konzept zum Datenschutzmanagement. Parallel erstelle eine interministerielle Arbeitsgruppe aus den behördlichen Datenschutzbeauftragten ein gemeinsames Konzept für ein Datenschutzmanagement für alle Behörden der Landesregierung, das insbesondere auch die Punkte Löschkonzept, Verarbeitungsverzeichnis, Datenschutz-Folgenabschätzung, Dokumentation der Fachverfahren, Test- und Freigabeverfahren einschließlich einer Benutzer- und Berechtigungsverwaltung umfasse.

24.10 **Facebook-Fanpage datenschutzkonform ausgestalten**

Das Sozialministerium betreibt seit Anfang 2019 eine Facebook-Fanpage, auf der Informationen zur KiTa-Reform 2020 zur Verfügung gestellt werden. Eine über die von Facebook allgemein vorgegebene Betreibervereinbarung bzw. -erklärung hinausgehende Vereinbarung nach Art. 26 DSGVO liegt nicht vor. Damit bleibt offen, wer bei der vom Betreiber und Facebook gemeinsam zu verantwortenden Datenverarbeitung für welche der nach der DSGVO zu erfüllenden Rechenschaftspflichten verantwortlich ist.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)¹ und den Erklärungen der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK)² ist damit nicht sichergestellt, dass sowohl der Betreiber einer Facebook-Fanpage als auch Facebook den in Art. 5 Abs. 2 DSGVO genannten Rechenschaftspflichten jederzeit vollumfänglich nachkommen und die Fanpage datenschutzkonform betreiben können.

Das Sozialministerium muss umgehend dafür Sorge tragen, dass es den in der DSGVO genannten Rechenschaftspflichten vollumfänglich nachkommen und seine Facebook-Fanpage datenschutzkonform betreiben kann.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass es zusammen mit den anderen Ressorts und Ländern darauf hinwirken will, dass den für einen datenschutzkonformen Betrieb der Facebook-Fanpage erforderlichen Rechenschaftspflichten jederzeit nachgekommen werden kann. Um dies erreichen und die Forderungen des LRH erfüllen zu können, sei jedoch ein konzentriertes Vorgehen gegenüber Facebook erforderlich, wie dies z. B. mit einer von der Innenministerkonferenz zur Datenschutzkonformität geplanten Initiative vorgesehen sei.

¹ EuGH, Urteil vom 05.06.2018, Aktenzeichen C-210/16 [ECLI:EU:C:2018:388].

² Veröffentlicht unter: <https://www.datenschutzkonferenz-online.de/beschluesse-dsk.html>.

25. Einführung der KiTa-Datenbank mangelhaft

Organisation, Management sowie Durchführung des IT-Projekts „KiTa-Datenbank“ waren nicht ordnungsgemäß. Zudem fehlt ein belastbarer Nachweis der Wirtschaftlichkeit.

Das Sozialministerium muss die bestehenden Regelungen und Vorgaben insbesondere zum Datenschutz bei der Weiterentwicklung der KiTa-Datenbank künftig strikt einhalten.

Die Notwendigkeit des Einsatzes von weiteren 8,8 Mio. € ist zu begründen.

25.1

Der LRH hat neben dem IT-Einsatz im Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) auch die bei der Auswahl und der Einführung ausgewählter IT-Fachverfahren praktizierte Vorgehensweise untersucht. Mit Blick auf die Sensibilität der im Sozialbereich verarbeiteten personenbezogenen Daten wurde hierbei neben der Projektplanung und -durchführung schwerpunktmäßig untersucht, wie die Anforderungen an den Datenschutz und die Informationssicherheit definiert, umgesetzt und evaluiert wurden.

Seit dem 01.08.2013 besteht auch für unter 3-jährige Kinder ein Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz. Um diesen gewährleisten und unterstützen zu können, sind die rechtlichen, organisatorischen und technischen Anforderungen für eine landesweit nutzbare KiTa-Datenbank (KiTa-DB) sowie die ersten fachlichen und zeitlichen Projektgrundlagen erarbeitet worden. Um Eltern bei der wichtigen Entscheidung über die beste Betreuungsform ihres Kindes zu unterstützen, haben die Kommunalen Landesverbände und die Landesregierung die KiTa-DB sowie das KiTa-Portal Schleswig-Holstein entwickelt. Die Einrichtungen und Tagespflegepersonen sind ab dem 01.08.2020 zu deren Nutzung verpflichtet, damit ab dem 01.01.2021 mit der im KiTa-Reform-Gesetz vorgesehenen Finanzierung begonnen werden kann.

Das auf der KiTa-DB aufsetzende KiTa-Portal soll Eltern einen vollständigen Überblick über die Betreuungsangebote und alle freien Betreuungsplätze bieten. Die Einrichtungen und Kindertagespflegepersonen stellen sich mit ihren Porträts vor, sodass sich die Eltern über das pädagogische Konzept, die Öffnungszeiten und die Beiträge näher informieren können. Durch die KiTa-DB sollen bestehende Informationslücken und Planungsprobleme beseitigt werden. Durch eine tagesaktuelle Datengrundlage sollen Mehrfachanmeldungen ausgeschlossen, die bestehenden Betreuungs-

angebote und -kapazitäten mit der Nachfrage in Einklang gebracht und dadurch die Auslastung der einzelnen Einrichtungen bedarfsgerecht optimiert werden.

Um die KiTa-DB und das KiTa-Portal in der Fläche weiter zu etablieren, wurden in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 22 Regionalkonferenzen und daran anschließend umfangreiche Schulungen durchgeführt. Bis Ende Juni 2020 wurden die KiTa-DB und das KiTa-Portal von rund 1.500 der 1.808 infrage kommenden Einrichtungen genutzt.

Nach einer Aufstellung der in den Jahren 2014 und 2015 verausgabten IT-Harmonisierungsmittel sowie den in ITWeb 2.0¹ hinterlegten Finanzdaten, sind für die KiTa-DB und das KiTa-Portal bis zum 31.12.2019 rund 2,5 Mio. € aufgewendet worden.

Das Sozialministerium ist seit dem 01.07.2016 zentrale Stelle für die KiTa-DB und hat seitdem u. a. deren Ordnungsmäßigkeit zu gewährleisten.² Anfang 2019 ist die fachliche Verantwortung für die KiTa-DB vom Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Digitalisierungsministerium) in das Sozialministerium verlagert worden.

Im Juni 2019 ist Dataport vom Sozialministerium mit der Weiterentwicklung der KiTa-DB beauftragt worden. Vorrangiges Ziel dieses auf 245 Tausend € taxierten Digitalisierungsprojekts war es, mit Blick auf das zum 01.01.2021 in Kraft tretende KiTa-Reform-Gesetz dafür zu sorgen, dass die Kreise, kreisfreien Städte, Gemeinden, das Land, alle 1.808 Einrichtungen sowie die Eltern die KiTa-DB bzw. das KiTa-Portal ab dem 01.08.2020 bestimmungsgemäß nutzen können.

Die Landesregierung hat entschieden, ein vom Prinzip der Haushaltsjährlichkeit losgelöstes Sondervermögen in Höhe von ca. 8,8 Mio. € für die KiTa-DB zur Verfügung zu stellen. Hierzu teilt das **Sozialministerium** mit, dass damit zumindest für die nächsten acht Jahre die Pflege und Unterhaltung der KiTa-DB und der technische Support der Nutzer dieser Anwendung (Kommunen und Einrichtungsträger) durch den IT-Dienstleister Dataport finanziert werden. Ebenso seien diese Mittel in diesem Zeitraum für die Programmierung von weiteren Funktionen bestimmt, um eine bestmögliche technische Unterstützung von Kommunen und Einrichtungsträ-

¹ Bei ITWeb 2.0 handelt es sich um das landesweite Haushaltsplanaufstellungs- und Bewirtschaftungsverfahren für die Maßnahmen der Informationstechnik, der Telekommunikation sowie der Digitalisierung. Es ist zugleich die führende Datenbank für die IT-Planung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein.

² Landesverordnung über die Errichtung einer landesweiten Kita-Datenbank (Kitadatenbankverordnung - KiTaDBVO) vom 17.06.2016, GVOBl. Schl.-H., S. 412.

gern bei der praktischen Umsetzung der durch die Kita-Reform 2020 neu eingeführten Regelungen zu gewährleisten.

Das **Digitalisierungsministerium** hat hierzu mitgeteilt, dass es sich mit dem IT-Beauftragten des Sozialministeriums zum weiteren Vorgehen und den Entwicklungen im KiTa-Portal im ständigen Austausch befinde. Der IT-Beauftragte sei gebeten worden, die strategische Ausrichtung des KiTa-Portals im IT-Gesamtplan 2021 näher zu beschreiben.

Der **LRH** erwartet, dass das Sozialministerium im IT-Gesamtplan 2021 darstellt, welche Investitionen für die KiTa-DB aus dem Sondervermögen finanziert werden. Die Betriebskosten der KiTa-DB müssen im laufenden IT-Haushalt eingeplant werden.

25.2 Projektmanagement

Beim IT-Projekt KiTa-DB sind in den ersten Jahren des Projekts mehrfach Unklarheiten hinsichtlich der konkreten Projektstrukturen und den damit verbundenen Verantwortlichkeiten aufgetreten. Zudem wurden projektspezifische Managementprodukte wie Vergleichswerte, Aufzeichnungen und Berichte entweder nicht oder nur als Entwurfsfassungen dokumentiert. So liegt z. B. bisher weder ein offizieller Projektabschlussbericht zur KiTa-DB vor noch ist vor deren fachlichen Weiterentwicklung eine Evaluation durchgeführt worden.

Das Sozialministerium und das Digitalisierungsministerium müssen dafür Sorge tragen, dass IT- und Digitalisierungsprojekte künftig ausschließlich nach einer anerkannten Projektmanagementmethode¹ durchgeführt werden. Die erforderlichen Managementprodukte sind von diesen zeitnah zu erstellen und revisionssicher zu dokumentieren.

Das **Sozialministerium** führt aus, dass es zum Zeitpunkt der Initiierung der KiTa-DB mangels Zuständigkeit weder in der Position noch in der Pflicht war, eine Projektmanagementmethode vorzugeben oder den Projektverlauf zu beeinflussen. Die vorgegebene Projektmanagementmethode solle bei der Weiterentwicklung der KiTa-DB genutzt werden.

Das **Digitalisierungsministerium** hat die Feststellungen des LRH bestätigt und darauf hingewiesen, dass den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesverwaltung Schleswig-Holstein bereits Schulungen für die Projektmanagementmethode PRINCE2® angeboten werden.

¹ <http://ship/organisation/projektmanagement/projektmanagement.html>.
Für die IT- und Digitalisierungsprojekte der Landesverwaltung Schleswig-Holstein ist die Projektmanagementmethode PRINCE2® vorgegeben.

25.3 **Nachweis der Wirtschaftlichkeit**

Weder das Sozialministerium noch das Digitalisierungsministerium haben die für die KiTa-DB erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt.

Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann nicht nachvollzogen und bewertet werden, worauf sich die zur Durchführung und Finanzierung einer IT-Maßnahme getroffenen Entscheidungen abstützen. Dies ist jedoch erforderlich, da das Digitalisierungsministerium die jeweils vorgesehenen Finanzmittel nur dann zuweisen darf, wenn die anmeldenden Behörden oder Dienststellen die für die Prüfung der IT-Maßnahme erforderlichen Nachweise vorgelegt haben. Der LRH hat das Digitalisierungsministerium bereits mehrfach aufgefordert, der IT-Planung und Steuerung sowie dem IT-Controlling eine besondere Bedeutung beizumessen.¹

Das Digitalisierungsministerium muss dafür Sorge tragen, dass die haushaltsrechtlichen Regelungen künftig strikt eingehalten werden. Die für finanzwirksame IT-Maßnahmen vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die daran anknüpfenden Erfolgskontrollen sind zeitgerecht durchzuführen und revisionssicher zu dokumentieren.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass es zum Zeitpunkt der Initiierung der KiTa-DB mangels Zuständigkeit weder in der Position noch in der Pflicht war, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Unabhängig hiervon habe man die vom LRH bemängelten Lücken in der Projekt- und Verfahrensdokumentation erkannt und setze alles daran diese zu schließen.

25.4 **Projekt- und Verfahrensdokumentation**

Die vom Sozialministerium sowie vom Digitalisierungsministerium zur KiTa-DB vorgelegten Projekt- und Verfahrensdokumentationen weisen erhebliche Lücken auf. Diese konnten auch durch weitergehende Recherchen im bzw. durch das Sozialministerium sowie in einem im Projektverlauf eingerichteten SharePoint nur unzureichend geschlossen werden. Auch die dem Sozialministerium erst Mitte 2019 von Dataport zur Sicherheitskonzeption der KiTa-DB zur Verfügung gestellten Unterlagen ändern hieran wenig. Die Unterlagen entsprechen damit weder den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung noch sind sie revisionssicher.

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18; 2012, Nr. 23 sowie 2016, Nr. 10.

Mängel in der Aktenführung implizieren vermeidbare Dokumentationslücken, die sowohl einem transparenten und ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln als auch einem wirtschaftlichen und revisionssicheren Verfahrensbetrieb entgegenstehen. Gleichzeitig wird die Erteilung von fundierten Auskünften gegenüber parlamentarischen Gremien sowie internen und externen Prüfinstanzen erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht. Der LRH weist angesichts der festgestellten Lücken und Defizite erneut darauf hin, dass sich SharePoint nicht dafür eignen, um das Verwaltungshandeln revisionssicher zu dokumentieren.¹

Das Sozialministerium muss die mit dem IT-Fachverfahren KiTa-DB zusammenhängenden Projekt- und Verfahrensunterlagen weiter komplettieren und revisionssicher dokumentieren. Dies gilt insbesondere für die vorgesehene Weiterentwicklung des IT-Fachverfahrens.

Das **Sozialministerium** hat darauf hingewiesen, dass es seit der Übernahme der Verantwortung für die KiTa-DB damit beschäftigt sei, fehlende Projekt- und Verfahrensunterlagen zu komplettieren. Es hat zugesagt, die vom LRH bemängelten Lücken unter Beteiligung aller bisher mit der KiTa-DB befassten Stellen bis Mitte 2020 weiter zu schließen und die Unterlagen systematisch zusammenzufassen.

25.5 **Test- und Freigabeverfahren**

Weder das Sozialministerium noch das Digitalisierungsministerium konnten die für die KiTa-DB erforderlichen Test- und Freigabeunterlagen vorlegen. Auch in einem im Verlauf der Projektdurchführung eingerichteten SharePoint konnten keine entsprechenden Unterlagen vorgefunden werden. Damit fehlen wesentliche vom Landesdatenschutzgesetz vorgeschriebene Grundlagen für einen ordnungsgemäßen Verfahrensbetrieb.

Im Test- und Freigabeverfahren wird überprüft und offiziell bescheinigt, ob bzw. dass ein IT-Fachverfahren den fachlichen, organisatorischen und rechtlichen Anforderungen entspricht und im Echtbetrieb eingesetzt werden kann. Ein derartiges Verfahren ist insbesondere für IT-Fachverfahren wie die KiTa-DB unverzichtbar, da die dort gespeicherten sensiblen personenbezogenen Daten einem großen Nutzerkreis zur Verfügung stehen. Dieser muss darauf vertrauen können, dass das IT-Fachverfahren vom Land Schleswig-Holstein ordnungsgemäß betrieben wird und auf einer rechtlich abgesicherten Grundlage genutzt werden kann.

¹ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 26.

Das Sozialministerium muss die erforderlichen Test- und Freigabeverfahren auf der Grundlage eines entsprechenden Testkonzepts durchführen und revisionssicher dokumentieren. Bei der Weiterentwicklung der KiTa-DB ist sicherzustellen, dass die erforderlichen Test- und Freigabeverfahren rechtzeitig in die zeitlichen Planungen einbezogen werden.

Das **Sozialministerium** hat zugesagt, die Forderungen des LRH bei der Weiterentwicklung der KiTa-DB zu berücksichtigen und die zwischenzeitlich eingeführten Testverfahren, die Testergebnisse sowie das Freigabeverfahren revisionssicher zu dokumentieren.

26. Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein: Überdurchschnittlich viele Fälle pro Einwohner im Bundesvergleich

Im Bundesvergleich hat Schleswig-Holstein bei der Eingliederungshilfe die fünfthöchsten Bruttoausgaben pro Kopf.

Die Fallkosten sind im Vergleich gering. Schleswig-Holstein hat aber deutlich mehr Leistungsberechtigte pro 1.000 Einwohner (Falldichte) als die meisten anderen Bundesländer. Die Gründe für die hohe Falldichte sind durch das Sozialministerium zusammen mit den kommunalen Eingliederungshilfeträgern zu analysieren. Wenn die Falldichte im Mittelwert läge, würden Land und Kommunen 100 Mio. € pro Jahr weniger ausgeben.

Bundesweit sind die Bruttoausgaben¹ für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen von 2015 bis 2018 um 15,9 % gestiegen.² In Schleswig-Holstein erhöhten sie sich im gleichen Zeitraum zwar nur um 12 %³, allerdings hat Schleswig-Holstein ein hohes Ausgangsniveau.

Höhere Fallzahlen und Fallkosten führten zu wachsenden Ausgaben. Durch das Bundesteilhabegesetz verändern sich die rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Eingliederungshilfe wurde zum 01.01.2018 aus dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) herausgelöst und in Teil 2 des Sozialgesetzbuchs Neuntes Buch (SGB IX) verlagert.⁴ Sie konzentriert sich künftig auf die reinen Fachleistungen. Nur die Leistungen zum Lebensunterhalt einschließlich Wohnen werden wie bei anderen Anspruchsberechtigten nach dem SGB XII erbracht. Zugleich wurden die Steuermöglichkeiten der Eingliederungshilfeträger (Land, Kreise und kreisfreie Städte) im Vertragsrecht und im Gesamtplanverfahren erhöht. Dies hat Folgen für die Handlungsziele und -instrumente der Kostenträger. Um wirksam zu steuern, müssen die Kennzahlen im bundesweiten Ver-

¹ Bei den Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe handelt es sich um die vollen Entgelte, die von den Leistungsträgern an die Leistungserbringer gezahlt werden. Bei den Nettoausgaben sind insbesondere die Einnahmen von anderen Sozialleistungsträgern, die übergeleiteten Ansprüche sowie die Ansprüche von bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsverpflichteten von den Bruttoausgaben abgesetzt.

² Quelle: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe, 2015 bis 2018, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019.

³ Quelle: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe, 2015 bis 2018, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019.

⁴ Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, verkündet als Art. 1 Bundesteilhabegesetz vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234; Inkrafttreten gemäß Art. 26 Abs. 1 dieses Gesetzes am 01.01.2018, mit Ausnahme von Teil 2 Kapitel 1 bis 7 (§§ 90 bis 122) sowie Kapitel 9 bis 11 (§§ 135 bis 150), die gemäß Abs. 4 Nr. 1 dieses Gesetzes mit Ausnahme von § 94 Abs. 1 am 01.01.2020 in Kraft treten, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2019, BGBl. I S. 2789.

gleich durch das Sozialministerium zusammen mit den kommunalen Eingliederungshilfeträgern analysiert werden.

26.1 **Wo steht Schleswig-Holstein im Ländervergleich?**

Die Aufgabenstellung ist bundeseinheitlich gleich: Menschen mit Behinderung eine individuelle Lebensführung zu ermöglichen, die der Würde des Menschen entspricht. Gefördert wird die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Es gibt jedoch große länderspezifische Unterschiede in der Organisation. In einigen Bundesländern liegt die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe beim überörtlichen Träger, d. h. beim Land bzw. bei höheren Kommunalverbänden, die über das Gebiet mehrerer Kreise bzw. kreisfreier Städte hinausgehen. Andere Bundesländer haben die Aufgaben auf die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Eingliederungshilfe übertragen. Stellenweise sind nur gewisse Fachleistungen übertragen (z. B. die individuelle Feststellung des Eingliederungshilfebedarfs für Menschen mit Behinderungen), die Zuständigkeit für den Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen liegt jedoch beim Land. Zum Teil ist die Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Das heißt nicht nur das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung, sondern darüber hinaus auch das „Wie“ ist geregelt und wird fachaufsichtlich kontrolliert.

Schleswig-Holstein hat die weitestgehende Aufgabenübertragung gewählt. Die Aufgabe ist als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. Demzufolge kann das Sozialministerium die Aufgabenwahrnehmung nur im Rahmen der Rechtsaufsicht überprüfen. Das Land ist lediglich für übergeordnete, zentrale Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zuständig und dies zumeist noch im Einvernehmen mit den Kommunen.¹ Dadurch sind die Steuerungsmöglichkeiten des Landes gering, obgleich es 79 % und in Zukunft gut über 80 % der Ausgaben trägt.

Um darzustellen, wo Schleswig-Holstein im Ländervergleich steht, sind 3 Kennzahlen entscheidend: Die Bruttoausgaben je Einwohner, die Bruttoausgaben je Leistungsempfänger (Fallkosten) und die Falldichte (Leistungsempfänger je Einwohner).

¹ Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB IX, verkündet als Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (1. Teilhabestärkungsgesetz) vom 22.03.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 94, zuletzt geändert durch Art. 23, Gesetz vom 08.05.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 220.

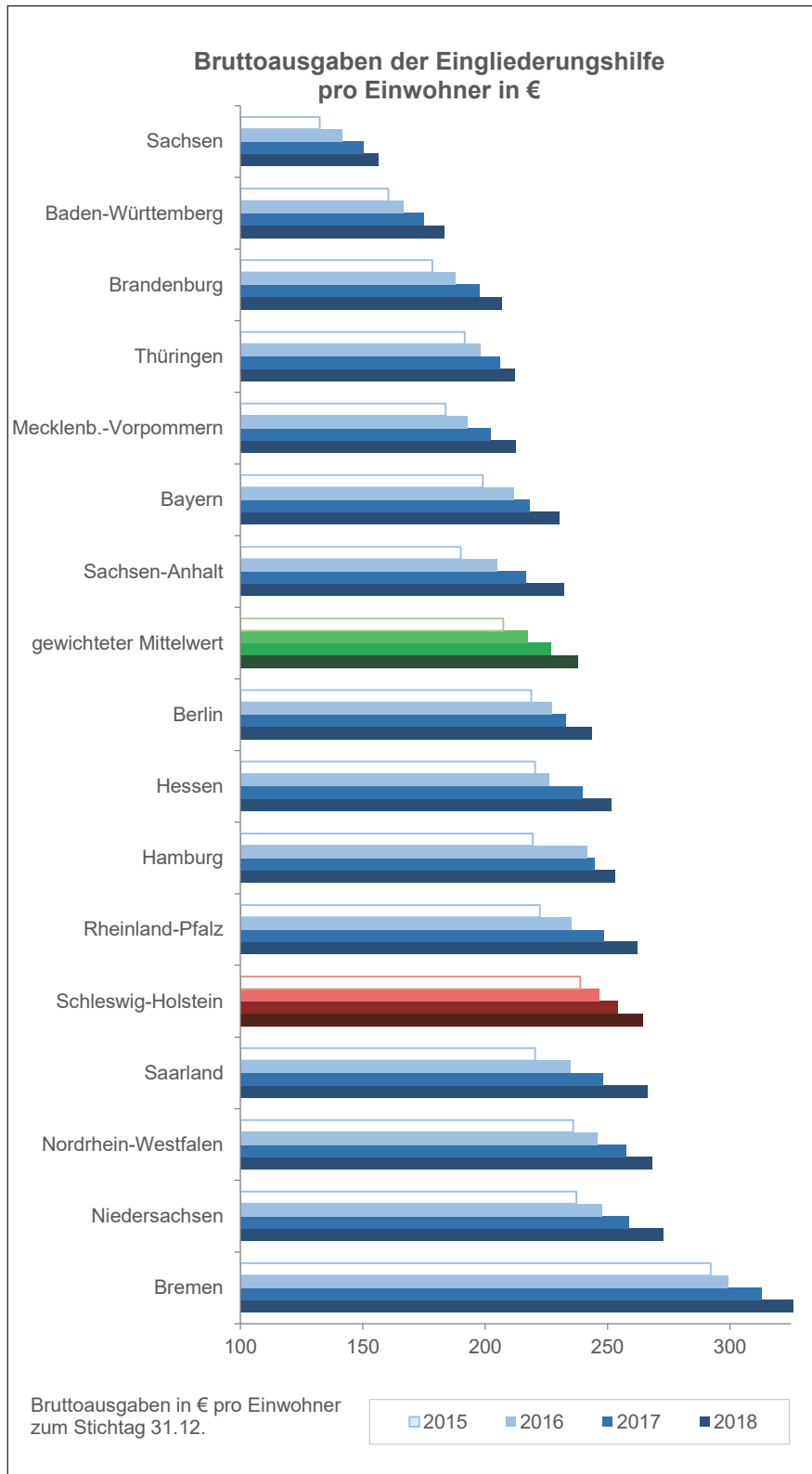
26.1.1 **Bruttoausgaben je Einwohner überdurchschnittlich**

Abbildung 21: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe pro Einwohner

Quelle: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe sowie zur Bevölkerung Bundesländer, 2015 bis 2018, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019

Schleswig-Holstein hat die fünfthöchsten Bruttoausgaben pro Einwohner. Das insgesamt niedrigere Ausgabenniveau in Ostdeutschland ist auf die günstigere Kostensituation in Ostdeutschland zurückzuführen. Vergleicht man Schleswig-Holstein nur mit den alten Bundesländern, liegt Schleswig-Holstein immer noch über dem gewichteten Mittelwert. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz haben bessere Kennzahlenwerte.

26.1.2 **Fallkosten gering**

Die Fallkosten, d. h. die Kosten pro Leistungsberechtigtem, erhöhen sich kontinuierlich. Der Grund liegt neben den steigenden Personalkosten auch darin, dass immer mehr Menschen mit Behinderungen einen höheren Betreuungsbedarf aufweisen.

Berücksichtigt man, dass die unterdurchschnittlichen Fallkosten in den neuen Bundesländern durch niedrigere tarifliche Personalkosten bedingt sind, hat Schleswig-Holstein im Vergleich geringe Fallkosten und damit einen guten Kennzahlenwert.

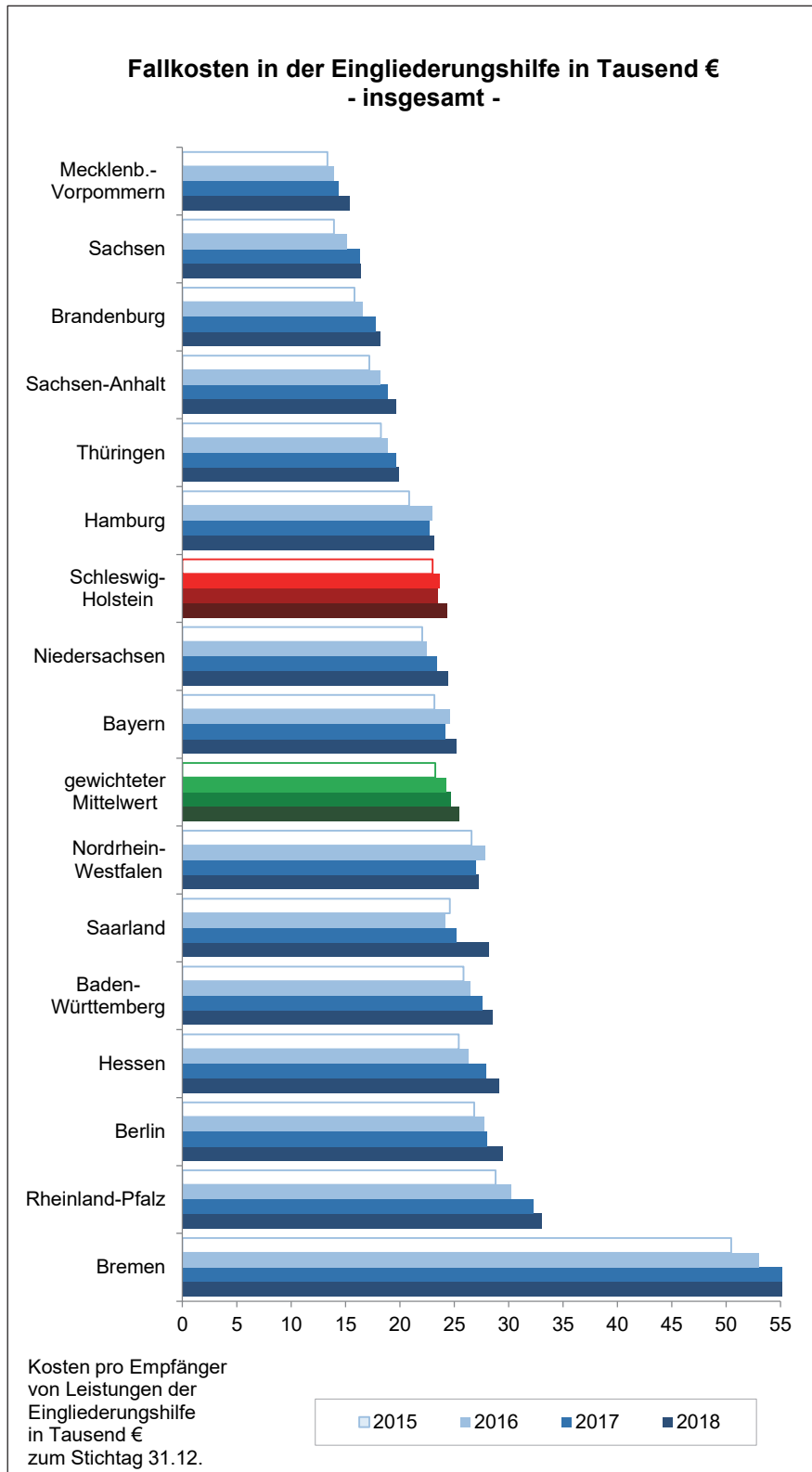


Abbildung 22: Fallkosten in der Eingliederungshilfe - insgesamt -

Quelle: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe sowie Empfänger von Leistungen nach dem 6. Kapitel SGB XII; 2015 bis 2018, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019

26.1.3 Falldichte hoch

Bei der Falldichte wird die Zahl der Leistungsempfänger ins Verhältnis gesetzt zu den Einwohnern eines Bundeslandes. Seit Jahren liegt die Falldichte in Schleswig-Holstein über dem Bundesdurchschnitt.

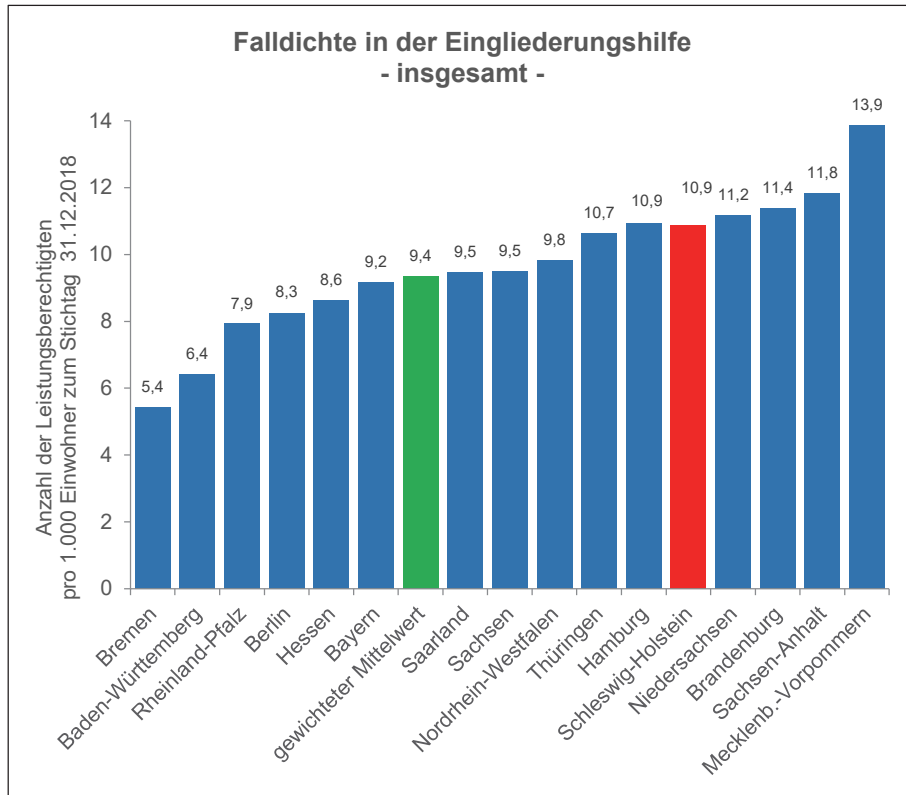


Abbildung 23: Falldichte in der Eingliederungshilfe - insgesamt -

Quelle: Bevölkerung Bundesländer sowie Empfänger von Leistungen nach dem 6. Kapitel SGB XII zum Stichtag 31.12.; Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019

Über die Hälfte der Ausgaben in der Eingliederungshilfe entfallen auf den Bereich Wohnen.¹ In diesem Bereich wiederum entfallen 75 % der Ausgaben auf das vollstationäre Wohnen.² Betrachtet man im bundesweiten Vergleich die **Dichte im stationären Wohnen**³, ist der Wert von Schleswig-Holstein noch auffälliger.

¹ Kennzahlenvergleich 2018 „Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein“, erstellt durch con_sens (Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH), S. 9.

² Kennzahlenvergleich 2018 „Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein“, erstellt durch con_sens (Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH), S. 21.

³ Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfeträger (BAGüS) betrachtet in 2018 die Anzahl der volljährigen Leistungsberechtigten im Verhältnis zu den volljährigen Einwohnern.

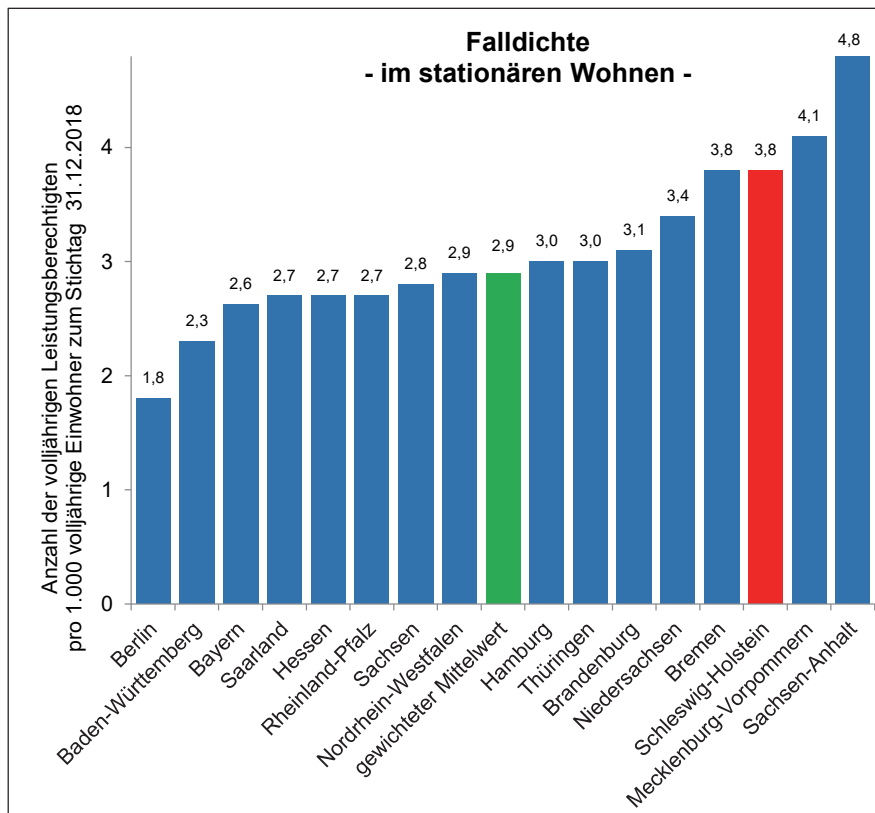


Abbildung 24: Falldichte im stationären Wohnen

Quelle: BAGüS; Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2018, S. 21

Schleswig-Holstein hat nach den amtlichen Statistiken keine von den anderen Bundesländern wesentlich abweichende Bevölkerungs-, insbesondere Altersstruktur, die im Vergleich zu einer höheren Zahl von Menschen mit Behinderungen führen könnte.

Auch die bekanntermaßen hohe Fremdbelegung stationärer schleswig-holsteinischer Einrichtungen aus anderen Bundesländern dürfte in diesem Zusammenhang keine sonderliche Rolle spielen. Örtlich zuständig ist und bleibt bei nahtlosen Übertritten der Leistungsträger, in dessen Bereich der Leistungsberechtigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Zeitpunkt der ersten Aufnahme in eine Einrichtung hat, § 98 Abs. 2 SGB XII bzw. ab 01.01.2020 § 98 Abs. 4 SGB IX. Zweck dieser Regelung ist es, die Eingliederungshilfeträger, in deren Zuständigkeitsbereich entsprechende Angebote vorgehalten werden, vor Kostenbelastungen durch Zuzüge aus anderen Regionen zu schützen. Das heißt, Menschen mit Behinderungen z. B. aus Bayern oder Hamburg, die in stationären Einrichtungen in Schleswig-Holstein untergebracht sind, sind in den Statistiken und Kennzahlenvergleichen als sogenannte „Zahlfälle“ bei Bayern und Hamburg gelistet.

Auch die These, es gäbe eine hohe Falldichte im stationären Bereich, weil es im ländlich geprägten Schleswig-Holstein an entsprechenden ambulanten Angeboten fehle, lässt sich aus der Statistik nicht ableiten. Die höchste Falldichte haben in Schleswig-Holstein die kreisfreien Städte. Sie liegt um 50 % über denen der Kreise.¹

Beeinflussende Faktoren für die hohe Falldichte können unterschiedliche Bewilligungspraktiken sein, ebenso wie ein hohes Angebot an stationären Plätzen eine entsprechende Nachfrage erzeugen kann.²

Nur um die Dimension aufzuzeigen: Läge die Falldichte insgesamt in Schleswig-Holstein im Mittelwert, wären die Bruttoausgaben in der Eingliederungshilfe insgesamt um 107 Mio. € pro Jahr geringer. Das Land müsste, da es zurzeit 79 % der Ausgaben trägt, 85 Mio. € pro Jahr weniger zahlen.

Das **Sozialministerium** führt aus, die Zahl der Leistungsberechtigten pro Einwohner in Schleswig-Holstein liege leicht über dem Durchschnitt. Dies sei auf einen hohen Ausgangswert zurückzuführen. In den letzten Jahren sei die Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger mit der Entwicklung auf Bundesebene vergleichbar gewesen.

In Schleswig-Holstein würde die Zugangssteuerung in das Leistungssystem der Eingliederungshilfe verbessert. Entsprechend der bundesgesetzlichen Vorgabe sei von den Trägern der Eingliederungshilfe ein landesweit einheitliches Verfahren zur Bedarfsermittlung entwickelt worden. Die Finanzierung der Personalkosten für die Gesamtplanung solle Anreize setzen, diese neuen Instrumente ab 2020 flächendeckend einzusetzen. Die angebotenen Schulungen sollen die erforderlichen Kompetenzen und Fachkenntnisse vermitteln.

Die Reform der Eingliederungshilfe durch das Bundesteilhabegesetz ziele u. a. darauf ab, dem Fallzahlenanstieg entgegenzuwirken, indem es die Steuerungsfunktion der Leistungsträger der Eingliederungshilfe verbessere.

Der **LRH** wird die Entwicklung beobachten.

26.2 Was ist zu tun?

Die hohe Falldichte in Schleswig-Holstein wurde bisher weder vom Sozialministerium noch von den Kreisen und kreisfreien Städten ausreichend

¹ Kennzahlenvergleich 2018 „Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein“, erstellt durch con_sens (Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH), S. 26.

² Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 24.

analysiert und mit belastbaren Fakten untermauert. Da das Ausgabeniveau in Schleswig-Holstein im Wesentlichen durch die hohe Falldichte bestimmt wird, muss dies das Sozialministerium zusammen mit den kommunalen Eingliederungshilfeträgern untersuchen, um Steuermöglichkeiten auszuloten und die Falldichte mittelfristig dem Durchschnittswert anzugleichen. Dem Landtag ist zu berichten.

Das **Sozialministerium** teilt die Feststellung, dass die Gründe für die hohe Falldichte in Schleswig-Holstein zu analysieren sind. Die Begrenzung der Ausgabendynamik der Eingliederungshilfe sei eine große Herausforderung für Land und Kommunen.

Die Effekte des durch das Bundesteilhabegesetz initiierten Umstellungsprozesses würden erst mittelfristig quantifizierbar sein. Das Sozialministerium schlägt vor, zunächst im Steuerungskreis Eingliederungshilfe die Umstellungseffekte zu begleiten und auszuwerten, um dann in der Folge dem Landtag über die Fortschritte zu berichten.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** dankt dem LRH für die konstruktiv-kritische Zusammenarbeit in der über 13 Jahre währenden Kommunalisierung der Eingliederungshilfe. Er habe wertvolle Diskussions- und „Denk“anstöße gegeben, die zu einer inhaltlichen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe im Interesse der leistungsberechtigten Menschen und gleichzeitig zur Hebung von Effizienzrenditen beigetragen haben. Aufgrund der angespannten Geschäftslage im Zusammenhang mit der Sars-Cov2-Pandemie sei es noch nicht möglich gewesen, die Anregungen und Hinweise des LRH vertieft mit den Mitgliedskreisen und den Gremien der KOSOZ AöR zu diskutieren. Die Sars-Cov2-Pandemie habe erhebliche Auswirkungen auf die Leistungsgewährung und die Vergütung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Man werde beizeiten die Anregungen und Hinweise in der internen Diskussion und bei der Ausgestaltung der Steuerung der Leistungsgewährung aufgreifen.

27. Eingliederungshilfe - Das Vertragsmanagement muss verbessert werden

2018 wurden 757 Mio. € für die Eingliederungshilfe aufgewendet. Rund 80 % zahlt das Land. Das sind knapp 600 Mio. €. Es ist darauf angewiesen, dass die Kreise und kreisfreien Städte Leistungs- und Vergütungsverträge mit den Leistungserbringern schließen, die den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

Dabei muss individuell statt pauschal verhandelt werden. Die Kosten sind durch geeignete Nachweise zu plausibilisieren, um nur die prospektiven Kosten anzuerkennen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auch tatsächlich entstehen werden.

Die Landesregierung muss landesweite Richtwerte zum Personalbedarf festlegen, um eine bedarfsgerechte, standardisierte Leistungserbringung sicherzustellen.

Die Ausgaben für Leistungen in der Eingliederungshilfe sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Durch das Inkrafttreten der dritten Reformstufe des Bundesteilhabegesetzes erwartet das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) im Haushaltsjahr 2020 neben dem regelhaften Kostenanstieg und dem regelhaften Fallzahlaufwuchs einen überproportionalen Anstieg der Nettoaussgaben für die Leistungen der Eingliederungshilfe. Vorsorglich wurde eine Steigerungsrate in Höhe von 8 % statt der bisherigen 2,5 % eingeplant.¹

Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung ist in Schleswig-Holstein seit 2007 kommunalisiert. Land, Kreise und kreisfreie Städte tragen gemeinsam Verantwortung für die Eingliederungshilfe. Das Land übernimmt als Träger der Eingliederungshilfe übergeordnete, zentrale Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben.² Wesentlichen Einfluss hat die Landesregierung beim Abschluss von Landesrahmenvereinbarungen und der Erarbeitung von Empfehlungen für das Leistungsrecht und das Gesamtplanverfahren im Einvernehmen mit den örtlichen Trägern der Eingliederungshilfe. Örtliche Träger der Eingliederungshilfe sind die Kreise und kreisfreien Städte. Sie sind zuständig für alle Aufgaben nach Teil 1 und 2 SGB IX. Die Aufgabe ist eine pflichtige Selbstverwaltungsangele-

¹ Vgl. Umdruck 19/3366, S. 1 und 2.

² Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB-IX), verkündet als Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (1. Teilhabestärkungsgesetz) vom 22.03.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 94.

genheit der Kreise und kreisfreien Städte. Demzufolge kann das Sozialministerium nur eingeschränkt im Rahmen einer Rechtsaufsicht Einfluss auf diese Aufgabenwahrnehmung ausüben, obgleich es ab 2020 83,4 % und ab 2021 fast 85 % der Ausgaben in der Eingliederungshilfe finanziert.

Eine wichtige kommunale Aufgabe in der Eingliederungshilfe ist der Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern. Um die steigenden Ausgaben in der Eingliederungshilfe zu dämpfen, müssen die Kommunen die Verhandlungsspielräume im Vertragsmanagement nutzen.

27.1 Rahmenbedingungen des neuen Prüfrechts

Der Landtag hat das Prüfrecht des LRH in der Eingliederungshilfe erweitert.¹ Der LRH kann nach § 6 Abs. 3 Kommunalprüfungsgesetz (KPG) in die Prüfrechte der Kreise und kreisfreien Städte eintreten und an ihrer Stelle bei Leistungserbringern die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen prüfen. Dieses neue Prüfrecht hat der LRH ausgeübt.

Das Prüfrecht kann nur im Rahmen einer Kommunalprüfung ausgeübt werden. Daher hat der LRH in einer ersten Phase bei 3 ausgewählten Kreisen, 2 kreisfreien Städten, der Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise Anstalt öffentlichen Rechts (KOSOZ AöR) sowie dem Sozialministerium die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen für Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen geprüft. Das Zwischenergebnis, soweit es das Land betrifft und abgestellt auf die notwendigen Schritte zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, wurde in den Bemerkungen 2019² dargestellt.

In einer zweiten Phase hat der LRH die **Prüfrechte der Kommunen bei den Leistungserbringern** ausgeübt. Da es sich um ein akzessorisches Prüfrecht handelt, hat er nur bei Leistungserbringern geprüft, bei denen die Kommunen ihre Prüfrechte nicht selbst durch die bei der KOSOZ AöR angesiedelte Prüfgruppe ausgeübt haben. Das Prüfrecht kann nur so ausgeübt werden, wie es auch der Träger der Eingliederungshilfe ausüben kann. Der Umfang des Prüfrechts ist in dem für die geprüften Vereinbarungen geltenden Landesrahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII³ geregelt.

¹ § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz-KPG) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Art. 25 Nr. 1 des Gesetzes vom 08.05.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 220.

² Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 28.

³ Die Laufzeit des Landesrahmenvertrags Schleswig-Holstein sollte vereinbarungsgemäß am 31.12.2017 enden. Im Wege einer Übergangsregelung blieben die am 31.12.2017 bestehenden Landesrahmenverträge im Sinne des § 79 SGB XII in der am 31.12.2017

Die Prüfbefugnisse der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) bzw. des KPG greifen in diesem Fall nicht. Es handelt sich nicht um eine Prüfung des Leistungserbringers, sondern nur um eine Prüfung **bei** dem Leistungserbringer. Der LRH hat geprüft, ob das vorgehaltene Personal in Umfang und Qualität der Leistungsvereinbarung entspricht und inwieweit die arbeitsvertraglich vereinbarten Personalkosten denen entsprechen, die der Vergütungsvereinbarung zugrunde liegen.

27.2 **Rahmenbedingungen durch den Grundsatz der Prospektivität**

Der Leistungserbringer einigt sich mit dem Leistungsträger (Kreis bzw. kreisfreie Stadt) auf einen prospektiv, d. h. im Voraus zu berechnenden Vergütungssatz. Nachträgliche Ausgleichs sind nach den für diese Vereinbarungen geltenden § 77 Abs. 1 Satz 1 SGB XII nicht zulässig. Demzufolge ist ein Kalkulationsspielraum anzuerkennen, weil Unwägbarkeiten der künftigen Entwicklung miteinbezogen werden müssen. Das Gesetz sieht somit eine Risikozuweisung für den Fall der Fehlkalkulation vor. Sind nicht alle bedarfsgerechten Kosten des Leistungserbringers einkalkuliert, trägt dieser das Risiko des Verlusts. Sind die Kosten hingegen zu hoch kalkuliert, kommt es zu einem Gewinn des Leistungserbringers, der nicht zurückgefordert werden kann. Dies ist das Risiko des Leistungsträgers. Bei den geprüften Vereinbarungen trägt dieses Risiko zu 79 % das Land und zu 21 % der jeweilige Kreis bzw. die jeweilige kreisfreie Stadt. Die Fehlkalkulation kann erst bei der nächsten Vergütungsvereinbarung behoben werden.

27.3 **Steuerungsmöglichkeiten im Vertragsmanagement werden nicht ausreichend genutzt**

Maßstab für die Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung sind die Leistungs- sowie die darauf basierenden Vergütungsvereinbarungen im Prüfungszeitraum. Der Leistungsträger darf diese nur vereinbaren, wenn sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen.¹

geltenden Fassung, soweit sie die Erbringung von Leistungen nach dem Sechsten Kapitel zum Inhalt haben, bis zum 31.12.2019 in Kraft (Art. 12 BTHG, § 139 Abs. 3 SGB XII).

¹ § 75 Abs. 3, Satz 2 SGB XII.

Ergebnis der Prüfungen bei den Leistungserbringern:

27.3.1 Die Leistungsvereinbarungen sind zu ungenau, um damit die bedarfsgerechten Ausgaben verlässlich kalkulieren zu können

Die Leistungsvereinbarung soll den Versorgungsauftrag des Leistungserbringers so konkret wie möglich beschreiben, um die Leistungen zu kalkulieren und eine externe Vergleichbarkeit mit denen anderer Leistungserbringer zu ermöglichen. Die geprüften Leistungsvereinbarungen entsprechen dieser Zielsetzung nur eingeschränkt. Sie sind zwar sehr umfangreich, aber zu ungenau. Die Beschreibungen der Zielgruppe und der Ziele sind so allgemein formuliert, dass Art und Umfang des Angebots nicht ausreichend spezifiziert werden. Dem abstrakten Begriff des Bedarfs wird nichts hinzugefügt, dass ihn normativ ausgestaltet oder konkretisiert.

Die Personalausstattung ergibt sich aus der Personalvereinbarung als Anlage zur Leistungsvereinbarung. Die dort aufgeführten Personalkapazitäten ergeben sich zumeist aus einem Personalschlüssel, der jedoch keinen weiteren inneren Zusammenhang mit den zuvor beschriebenen Leistungen aufweist.

Des Weiteren wurde festgestellt, dass die geprüften kreisfreien Städte im Wesentlichen aktuelle Leistungsvereinbarungen hatten. Bei den geprüften Kreisen hingegen sind nach wie vor 25 % der Leistungsvereinbarungen veraltet (10 bis 15 Jahre alt). Dies hatte der LRH bereits 2009 festgestellt und beanstandet.¹

27.3.2 Leistungsvereinbarung und Vergütungsvereinbarung sind in der Regel nicht deckungsgleich

Die geprüften Leistungsvereinbarungen wurden in der Regel für einen längeren Zeitraum oder gar unbefristet geschlossen. Die darauf basierenden Vergütungsvereinbarungen sind hingegen zumeist auf ein Jahr befristet. In der Praxis wird somit die Vergütungsvereinbarung regelmäßig aktualisiert, die ggf. notwendige Anpassung der Leistungsvereinbarung unterbleibt. Die Folge ist, dass mit zunehmenden Zeitabstand Leistungs- und Vergütungsvereinbarung auseinanderfallen.

Hierzu 2 Beispiele:

- In der Leistungsvereinbarung wird kein zusätzliches Personal für Bewohnerinnen und Bewohner mit besonderem Betreuungsbedarf vereinbart. Gleichwohl wird in einer der folgenden Vergütungsvereinbarungen

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 26, S. 193.

dafür ein nicht unerheblicher Personalaufwand einkalkuliert und auch abgerechnet.

- Es wird in der Leistungsvereinbarung vereinbart, dass nur Fachkräfte für die Betreuung vorzuhalten sind. In einer späteren Vergütungsvereinbarung hingegen werden nach einem bestimmten Schlüssel Fach- und Hilfskräfte einkalkuliert.

Dies entspricht nicht der Vertragssystematik in der Eingliederungshilfe: Leistungsvereinbarung und die darauf basierende Vergütungsvereinbarung sollen sich wie Spiegelbilder gegenüberstehen. Die Leistungsvereinbarung soll den aktuellen Leistungsbedarf abbilden und diesen soll die Vergütung decken. Die Abweichung von Leistungs- und Vergütungsvereinbarung führt zu Auslegungsschwierigkeiten und damit zur Rechtsunsicherheit, wie viel Personal für bestimmte Leistungen mit welcher Qualifikation vorzuhalten ist. Änderungen in der Leistung sind in der Leistungsvereinbarung zu aktualisieren. Eine stillschweigende Anpassung über die Vergütungskalkulation ist nicht ausreichend. Der Wille der Vertragsparteien kann aus der neuen Vergütungsvereinbarung, die lediglich die aktualisierten Vergütungssätze, die Auslastungsquote und die Laufzeit als wesentlichen Inhalt aufweist, nicht transparent hergeleitet werden. In Zukunft kann eine vereinbarte Vergütung entsprechend gekürzt werden¹, wenn ein Leistungserbringer seine vertraglichen Verpflichtungen nicht einhält. Daher muss Klarheit bestehen hinsichtlich der vertraglichen Verpflichtungen des Leistungserbringers.

Des Weiteren erschweren nicht angepasste Leistungsvereinbarungen die Prüfung durch die Prüfgruppe bei der KOSOZ AöR, den LRH und die Heimaufsicht. Beispiel: Prüfungsmaßstab für die Heimaufsicht ist die Leistungsvereinbarung. Diese ist veraltet und sieht vor, dass 10 Kräfte für die Betreuung der Menschen mit Behinderung vorzuhalten sind. Einkalkuliert in die Vergütung sind jedoch inzwischen 13 Kräfte. Diese interne Kalkulation der KOSOZ AöR bzw. der Verhandlungsführung der kreisfreien Städte kennt die Heimaufsicht nicht. Tatsächlich sind 10 Kräfte vorhanden. Für die Heimaufsicht liegt kein Verstoß vor, obwohl 3 Kräfte fehlen.

Das **Sozialministerium** verweist darauf, dass zukünftig Leistungsvereinbarungen nicht mehr unbefristet abgeschlossen werden können. Die Gesamtdauer sei auf maximal 5 Jahre beschränkt. Ein Auseinanderdriften von Leistungsvereinbarung und Vergütungsvereinbarung könne so verhindert werden.

Der **LRH** begrüßt diese Entwicklung.

¹ § 129 SGB IX.

27.3.3 **Die Kreise verhandeln nicht individuell: Sie passen überwiegend nur pauschal die Vergütungsvereinbarungen an**

Die Kreise passen nach Abschluss der Leistungsvereinbarung meist nur noch pauschal die Vergütungsvereinbarung an. Es werden lediglich die zwischenzeitlich eingetretenen Personal- und Sachkostensteigerungen einkalkuliert. Diese Verfahrensweise, die die KOSOZ AöR vom zuvor zuständigen Sozialministerium übernommen hat, wurde vom LRH bereits 2009 kritisiert.¹ Auch hier ist keine Änderung der Verfahrensweise eingetreten. Die Kreise müssen sich dies zurechnen lassen, da die KOSOZ AöR im Namen der Kreise verhandelt. Die Verantwortung für das Verhandlungsergebnis liegt weiterhin beim Eingliederungshilfeträger.

Bei einer pauschalen Erhöhung unterbleibt eine Plausibilisierung, ob bestimmte Kostenstrukturen so noch bestehen oder inzwischen angepasst werden müssen. Den tatsächlichen prospektiven Kosten und deren Ermittlung wird dabei wenig Beachtung geschenkt. Dies widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Es ist individuell statt pauschal zu verhandeln. Dies erfordert eine professionelle Verhandlungsführung und strategische Grundsatzentscheidungen hinsichtlich möglicher Standardisierungen für eine bedarfsgerechte, effektive und wirtschaftliche Leistungserbringung (z. B. bei der Qualifikation des Personals, den komplexen Hilfebedarfen, den Assistenzleistungen und der Betreuung in der Nacht, am Wochenende und an Feiertagen).

Die Kosten sind durch die Verhandelnden bei jeder Vergütungsvereinbarung in geeigneter Weise durch entsprechende Nachweise zu plausibilisieren, um nur die prospektiven Kosten anzuerkennen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auch tatsächlich entstehen können. Dies gilt auch dann, wenn die Leistungsvereinbarung nach Ansicht der Vertragsparteien nicht geändert werden muss. Die entsprechenden Nachweise dürften in einem solchen Fall vom Leistungserbringer ohne größeren Aufwand erbracht werden können.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** und die **KOSOZ AöR** führen aus, die KOSOZ AöR sei seit 2009 Vorreiter in der individuellen Kalkulation der Vergütungen. Die Feststellung des LRH sei unzutreffend, dass die Kreise nicht individuell verhandeln und die Vergütungsvereinbarung überwiegend nur pauschal anpassen würden. Die individuelle Kalkulation habe in den ersten Jahren vielfach zu geringeren Vergütungen geführt. Für die Jahre 2016 bis 2018 könne dargelegt werden, dass zum Teil sehr umfassende Plausibilisierungen einzelner Kalkulationsgrundlagen erfolgt seien.

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 26, S. 194.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Sie beruht auf den Erkenntnissen der geprüften Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen für Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Die Einlassung der KOSOZ AöR, die Verhandlungen hätten zu vielfach geringeren Vergütungen geführt, wird durch die Prüfungen nicht belegt. Die Plausibilisierungen bezogen sich in erster Linie auf die Sachkosten. Für die finanziell bedeutsameren Personalkosten ist eine ausreichende Plausibilisierung der sich mit hoher Wahrscheinlichkeit ergebenden Kosten hingegen überwiegend nicht erfolgt.

27.3.4 **Fachkräfte werden entgegen der Leistungs- und Vergütungsvereinbarung durch Hilfskräfte ersetzt**

Der LRH hat in der 1. Phase der Prüfung 38 Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen geprüft. In der 2. Phase wurden Prüfungen bei 4 Leistungserbringern durchgeführt. Eine Prüfung bei einem Leistungserbringer läuft zurzeit noch.¹ Das Gesamtvolumen der Eingliederungshilfeleistungen bei den 4 Leistungserbringern beläuft sich auf 8,7 Mio. € pro Jahr. Geprüft wurde der Personalaufwand, der mit 6,55 Mio. € 75 % des Gesamtvolumens umfasst.

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass das Personal zwar im Wesentlichen im Umfang vorhanden war. Entgegen den Leistungsvereinbarungen wurden jedoch weniger Fachkräfte und mehr Hilfskräfte eingesetzt. Dies führt im Vergleich zu den Vereinbarungen zu einer geringeren Betreuungsqualität und soweit der kalkulierte Schlüssel von Fach- und Hilfskräften unterschritten wurde auch zu geringeren Personalausgaben des Leistungserbringers und damit zu einem entsprechenden wirtschaftlichen Vorteil.

Des Weiteren gab es in einem Personalplan eine Formulierung, wonach eine bestimmte Zahl von Fachkräften vereinbart war. Es stand jedoch im alleinigen Ermessen des Leistungserbringers, diese in einem nicht bestimmbareren Umfang durch Hilfskräfte zu ersetzen. Eine solche „offene“ Formulierung darf es in einer Leistungsvereinbarung nicht geben. Das Personalsoll der Fachkräfte ist so nicht festlegbar. Selbst eine massive Unterschreitung wäre danach kein Verstoß gegen die Leistungsvereinbarung.

Der LRH ist sich der Problematik des Fachkräftemangels durchaus bewusst. Dieser muss jedoch im Rahmen der Vertragsverhandlungen erör-

¹ Stand: 01.07.2020.

tert und ein realistischer Anteil von Fach- und Hilfskräften verbindlich im Personalplan vereinbart werden.

27.3.5 Landesweite Richtwerte zum Personalbedarf fehlen

In den geprüften Vergütungen wurde neben der Grundpauschale und dem Investitionsbetrag eine sogenannte Maßnahmenpauschale vereinbart. Diese enthält insbesondere die Personalkosten für das Betreuungspersonal. Bereits in der 1. Phase der Prüfung war festzustellen, dass sich selbst innerhalb desselben Einrichtungstyps die Höhe der **Maßnahmepauschale pro Bewohner** erheblich unterscheidet. In den Differenzen spiegelt sich die unterschiedliche Zahl des anerkannten Personals wider. Ein übergreifendes System zur Bemessung des Personalbedarfs ist nicht vorhanden. Es gibt aktuell keine Empfehlungen oder Richtlinien zum Umfang und zur Qualität des Personals.

Aus diesem Grund wendet insbesondere die KOSOZ AöR in den Verhandlungen für die Kreise in der Regel einen alten Personalschlüssel von 1 : 3,75 Vollzeitäquivalenten für die Leitung und die Grundbetreuung einschließlich Pflege und Nachdienst in den Wohnstätten an. In dem für diese Prüfung geltenden Landesrahmenvertrag aus 2013 ist dieser Personalschlüssel nicht mehr zur Grundlage gemacht worden.

Der Personalschlüssel ist inzwischen veraltet. Es gelang den Kommunen und den Leistungserbringern jedoch nicht, sich auf neue landesweit geltende Personalschlüssel zu einigen. Den Vertragsparteien ist bewusst, dass dieser Schlüssel nicht mehr auskömmlich ist. Formal wird er beibehalten, jedoch im Rahmen der Verhandlungen durch verschiedene Stellenschrauben „aufgeweicht“.

Hierzu 2 Beispiele:

- In dem Personalschlüssel ist eine sogenannte „Schwankungsreserve“ einkalkuliert. Es gibt Bewohnerinnen und Bewohner, die eine geringere und andere, die eine über den Schlüssel hinausgehende höhere Betreuungsintensität haben. Lange Zeit wurde z. B. unterstellt, dass 10 % der Bewohnerinnen und Bewohner einen besonderen Betreuungsbedarf haben. Nunmehr wird der besondere Betreuungsbedarf als Zusatzbedarf pro Fall verhandelt und ein entsprechender Zuschlag im Vergütungssatz gewährt. Das entlastet den Leistungserbringer von dem Risiko, mit einem allgemeinen Personenschlüssel Zusatzbedarfe abdecken zu müssen. Die Schwankungsreserve, dass die Betreuungsintensität unterhalb des vereinbarten Schlüssels für den Fall liegt, verbleibt als wirtschaftlicher Vorteil beim Leistungserbringer. Der kommu-

nale Eingliederungshilfeträger ist zudem bei seiner Bewertung, ob ein besonderer Betreuungsbedarf vorliegt, von der Einschätzung des Leistungserbringers abhängig. Er entscheidet oft nach Aktenlage, vor allem, wenn die/der Leistungsberechtigte nicht in einer Einrichtung in der Nähe untergebracht ist. Bei dieser Einschätzung gibt es einen nicht unerheblichen Beurteilungsspielraum. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein besonderer Betreuungsbedarf nur teilweise vorliegt und die Frage zu klären ist, ob dieser somit noch in die Basisbetreuung oder schon unter den besonderen Betreuungsbedarf fällt. Koppelt man die Unterscheidung von Hilfebedarfen mit unterschiedlichen Entgelten, kann der Leistungserbringer durch vermehrte individuelle Bedarfe die Erträge erhöhen. In einem geprüften Fall wurde z. B. fast ein Drittel des Betreuungspersonals aus diesen Zusatzbedarfen generiert.

- In einem Fall unterscheiden sich die nach der Leistungsvereinbarung beschriebenen Wohnformen sehr deutlich. 20 % der Plätze weisen eine geringere Betreuungsintensität auf, die als Vorstufe zur ambulanten Betreuung einzuordnen ist. Gleichwohl wurde für alle Plätze der Personalschlüssel für die übliche stationäre Grundbetreuung zugrunde gelegt. Der Betreuungsaufwand ist nicht aufwandsspezifisch und somit nicht nach wirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt worden.

27.4 **Fazit**

Es sind bedarfsbezogene landesweite Richtwerte zum Personalbedarf festzulegen. Die Verwendung veralteter, einrichtungsbezogener Personalschlüssel, die - je nach Verhandlungsgeschick des Leistungserbringers - durch verschiedene Stellschrauben aufgestockt werden, ist keine Lösung. Dadurch kann ein gleichwertiges Leistungsniveau für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Bedarf nicht gewährleistet werden. Des Weiteren hat dies Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Leistungen und die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. Hierfür sind Standards erforderlich.

Das Vertragsmanagement der Kreise, vertreten durch die KOSOZ AöR, ist zu verbessern. Es ist sobald wie möglich von pauschaler Vertragsanpassung auf individuelle Verhandlung der Vergütungssätze umzustellen. Bei allem Verständnis für die pauschale Überleitung der Verträge im Zuge der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) ist diese Übergangsphase so kurz wie möglich zu halten. Die Leistungsvereinbarungen sind zu konkretisieren, um die Leistungen kalkulieren zu können. Im Rahmen der Verhandlung sind die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden prospektiven Kosten zu ermitteln. In der Personalvereinbarung ist die Fachkraftquote verbindlich festzulegen.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass es sich seiner Verantwortung bei der Neuausrichtung der Eingliederungshilfe im Rahmen der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes bewusst sei und sich auch weiterhin aktiv und steuernd an der Ausgestaltung des Landesrahmenvertrags SGB IX beteiligen wird. Ein Schwerpunkt sei dabei die Festlegung von Richtwerten zum Personalbedarf, um eine mit Standards hinterlegte, personenzentrierte Leistungserbringung zu gewährleisten. Eine entsprechende Verankerung setze jedoch auch die Bereitschaft aufseiten der Leistungserbringer voraus.

Die Prüfungsergebnisse würden zudem erkennen lassen, dass sowohl bei den noch erforderlichen Ausarbeitungen wie auch bei der Umsetzung des Landesrahmenvertrags SGB IX das Augenmerk weiterhin verstärkt auf dem Vertragsmanagement liegen müsse.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** dankt dem LRH für die konstruktiv-kritische Zusammenarbeit in der seit über 13 Jahren währenden Kommunalisierung der Eingliederungshilfe. Er habe wertvolle Diskussions- und „Denk“anstöße gegeben, die zu einer inhaltlichen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe im Interesse der leistungsberechtigten Menschen und gleichzeitig zur Hebung von Effizienzrenditen beigetragen haben. Aufgrund der angespannten Geschäftslage im Zusammenhang mit der Sars-Cov2-Pandemie sei es noch nicht möglich gewesen, die Anregungen und Hinweise des LRH vertieft mit den Mitgliedskreisen und den Gremien der KOSOZ AöR zu diskutieren. Die Sars-Cov2-Pandemie habe erhebliche Auswirkungen auf die Leistungsgewährung und die Vergütung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Man werde beizeiten die Anregungen und Hinweise in der internen Diskussion und bei der Ausgestaltung der Steuerung des Vertragsmanagements aufgreifen.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** führt aus, dass die konstruktiven Anregungen des LRH zur Optimierung der vertragsrechtlichen Verhandlungen im Leistungs- und Vergütungsbereich von allen Seiten positiv aufgenommen und im Rahmen der Bearbeitung, soweit personell möglich, auch berücksichtigt werden.

Rundfunkangelegenheiten

28. Norddeutscher Rundfunk: Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH ist verbesserungsbedürftig

Rundfunkstaatsvertrag und NDR-Staatsvertrag haben in Bezug auf Beteiligungen keine einheitlichen Regelungen und Begriffe. Der NDR-Staatsvertrag ist nach nunmehr 10 Jahren an den Rundfunkstaatsvertrag anzupassen.

Der NDR und die Studio Hamburg GmbH müssen bei ihren Beteiligungen sämtliche gesetzlichen Vorgaben beachten. Zudem sollte die Transparenz über die Beteiligungen innerhalb der Studio Hamburg GmbH verbessert und die Konzernstruktur gestrafft werden.

28.1 Gegenstand der Prüfung

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Niedersächsische Landesrechnungshof und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (federführend) haben gemeinsam das Beteiligungsmanagement der Studio Hamburg GmbH geprüft. Die Studio Hamburg GmbH ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der NDR Media GmbH, einer 100%igen Tochtergesellschaft des Norddeutschen Rundfunks (NDR). Die Studio Hamburg GmbH gehört somit zum Konzernverbund des NDR. Studio Hamburg bietet TV- und Kinoproduktionen an und produziert Dokumentationen und Unterhaltungssendungen. Laut des letzten veröffentlichten Verflechtungsplans hielt die Studio Hamburg GmbH am 31.12.2019 insgesamt 32¹ unmittelbare und mittelbare Beteiligungen. Sie gliedern sich in die Bereiche „Produktion & Distribution“, „Atelier & Technik“ und „Services“.

Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an kommerziell tätigen Unternehmen dürfen Rundfunkanstalten nur eingehen, wenn die gesetzlichen Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages (RStV)² eingehalten werden. Der NDR und damit auch die Studio Hamburg GmbH haben zudem die entsprechenden Regelungen des NDR-Staatsvertrages (NDR-StV)³ einzuhalten.

¹ Siehe www.studio-hamburg.de/beteiligungen/.

² §§ 16a ff. des Staatsvertrages für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) vom 31.08.1991 in der Fassung des 22. Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, in Kraft getreten am 01.05.2019.

³ § 35 des NDR Staatsvertrages (NDR-StV) vom 17./18.12.1991, zuletzt geändert mit dem Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über den NDR vom 01./02.05.2005, in Kraft getreten am 01.08.2005.

Die Rechnungshöfe haben sich im Rahmen ihrer Prüfung mit verschiedenen Aspekten des Beteiligungsmanagements befasst und insbesondere geprüft, ob die vorgenannten gesetzlichen Regelungen eingehalten wurden.

28.2 **Rechtliche Regelungen müssen vereinheitlicht werden**

Die Regelungen zur Beteiligung an Unternehmen im RStV und NDR-StV sind im Wortlaut nicht identisch. Dies kann zu Auslegungsproblemen führen.

Dies zeigt sich z. B. an der Regelung des § 35 Abs. 1 NDR-StV. Dieser spricht nur vom Eingehen neuer „Beteiligungen“. Es wird nicht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen unterschieden. Der NDR legt dies dahingehend aus, dass § 35 Abs. 1 NDR-StV nur unmittelbare Beteiligungen des NDR betreffe. Nach dieser Auslegung würden die Regelungen des § 35 NDR-StV bereits für die Studio Hamburg GmbH als nur mittelbare Tochter des NDR nicht mehr gelten. Der NDR dürfte sich folglich ohne jede Einflussmöglichkeit und ohne Beachtung seiner gesetzlichen Aufgaben mittelbar an ihr beteiligen.

Die Rechnungshöfe vertreten die Auffassung, dass die Regelungen der §§ 16a ff. RStV anzuwenden sind. In diesen ist ausdrücklich geregelt, dass die dort genannten Voraussetzungen für das Eingehen von Beteiligungen sowohl für unmittelbare als auch für mittelbare Beteiligungen gelten.

Sowohl beim RStV als auch beim NDR-StV handelt es sich um landesgesetzliche Regelungen. Beide Staatsverträge stehen somit grundsätzlich gleichrangig nebeneinander. Die Regelungen der § 16a ff. RStV wurden 2008 in den RStV aufgenommen. Der NDR-StV wurde letztmals 2005 geändert. Die Regelungen des RStV verdrängen als *lex posterior* damit hinsichtlich der Voraussetzungen für das Eingehen von Beteiligungen ggf. abweichende Regelungen des NDR-StV. Zudem ist in § 1 Abs. 2 RStV geregelt, dass der RStV anderen landesgesetzlichen Regelungen vorgeht. Diese finden nur dort Anwendung, wo der RStV keine anderweitigen Regelungen vorsieht.

Die o. g. Änderungen des RStV traten bereits zum 01.06.2009 in Kraft. Nach nunmehr 10 Jahren erwarten die Rechnungshöfe, dass die Landesregierungen die Abweichungen zwischen RStV und NDR-StV durch eine Anpassung des NDR-StV beseitigen.

Aus Sicht des **NDR** besteht keine rechtliche Notwendigkeit für eine Anpassung des NDR-StV an den RStV.

Die **Rechnungshöfe** halten gleichwohl eine Anpassung des NDR-StV für erforderlich, weil sich der NDR und die Studio Hamburg GmbH bei ihrer Auslegung auf den NDR-StV stützen und die abweichenden Regelungen des RStV nicht beachten.

Die **Länder Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein** haben mitgeteilt, dass sie sich darüber bewusst seien, dass der NDR-StV dringend an den RStV angepasst werden müsse. Daher hätte das Land Schleswig-Holstein 2019 als seinerzeit federführende Rechtsaufsicht über den NDR eine Novellierung des NDR-StV initiiert, die bislang jedoch nicht umgesetzt werden konnte. Die damaligen Entwürfe eines novellierten NDR-StV hätten u. a. auch eine Anpassung des § 35 NDR-StV beinhaltet. Die Anmerkungen der Rechnungshöfe würden aber berücksichtigt, sobald die Novellierung des NDR-StV wieder aufgegriffen werde.

28.3 **Gesetzliche Vorgaben müssen eingehalten werden**

Der NDR und die Studio Hamburg GmbH als Enkelgesellschaft müssen bei ihren Beteiligungen sämtliche gesetzlichen Vorgaben beachten. Dies gilt insbesondere für folgende Punkte:

- Die Zustimmung der Gremien muss beim Eingehen von Beteiligungen eingeholt werden.¹
- Es dürfen nur Beteiligungen an juristischen Personen eingegangen werden.²
- Ein Aufsichtsorgan ist einzurichten.³
- Der nötige Einfluss auf die Geschäftsführung muss sichergestellt sein.⁴
- Die Jahresabschlüsse der Gesellschaften müssen durch Wirtschaftsprüfer geprüft werden.⁵
- Der Programmauftrag ist zu beachten.⁶

¹ § 16a Abs. 2 RStV.

² § 16b Abs. 1 Nr. 2 RStV.

³ § 16b Abs. 1 Nr. 3 RStV.

⁴ § 16b Abs. 2 RStV.

⁵ § 16b Abs. 2 RStV.

⁶ § 35 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 5 NDR-StV.

- Geschäftsführer der Beteiligungsgesellschaften dürfen nicht an anderen Unternehmen derselben Branche beteiligt sein.¹
- Den Rechnungshöfen sind Prüfungsrechte für die Beteiligungsgesellschaften einzuräumen.²

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass bei einigen Beteiligungen gegen die oben genannten Vorgaben verstoßen wurde. So wurden z. B. nicht alle Gründungen und Beteiligungen wie vorgeschrieben dem Verwaltungsrat zur Genehmigung vorgelegt, der nötige Einfluss des NDR bei Beteiligungen nicht in allen Fällen sichergestellt. Ferner wurden Prüfungsrechte für die Rechnungshöfe nicht eingetragen sowie das Verbot der Beteiligung von Geschäftsführern der Studio Hamburg Gruppe an anderen Unternehmen nicht durchgängig beachtet. Überdies haben sich in Einzelfällen Geschäftsführer von Beteiligungsunternehmen, die gleichzeitig Gesellschafter waren, wegen eines fehlenden zusätzlichen Aufsichtsgremiums selbst entlastet. In zwei Fällen war zudem die Verpflichtung zur Prüfung durch einen Abschlussprüfer nicht im Gesellschaftsvertrag verankert.

Die Rechnungshöfe fordern den NDR und die Studio Hamburg GmbH auf, die Regelungen des RStV beim Halten und Eingehen von Beteiligungen zu beachten.

Nach der vom **NDR** und der **Studio Hamburg GmbH** vertretenen Rechtsauffassung zum RStV sei beim Halten und Eingehen von Beteiligungen nur in wenigen Einzelfällen gegen Vorgaben verstoßen worden. Gegen Gremienpflichten sei nicht verstoßen worden.

Die **Rechnungshöfe** halten an ihren Feststellungen zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben fest und verweisen auf ihre vorgenannten Ausführungen.³

28.4 **Transparenz muss hergestellt werden**

Über das Wirken der Beteiligungen herrscht nicht die für eine Steuerung erforderliche Transparenz. Neben den bereits in Tz. 28.3 genannten Punkten sollte insbesondere das Berichtswesen verbessert werden. So ist z. B. der Bericht über die Marktkonformität in Bezug auf die Rendite von Beteiligungen wenig aussagekräftig, da die Rendite bei Beteiligungen mit einem Ergebnisabführungsvertrag zwangsläufig mit 0 % ausgewiesen wird. Weiterhin wird in der internen Berichterstattung über einige Beteiligungen nicht

¹ § 35 Abs. 5 NDR-StV.

² § 35 Abs. 6 NDR-StV.

³ Vgl. Tz. 28.2.

einzelnen berichtet. Die Ergebnisse fließen lediglich in die Berichterstattung der jeweiligen Obergesellschaft ein. Auch der Beteiligungsbericht enthält nicht alle erforderlichen Informationen, eine Beteiligung wurde nicht explizit erwähnt und in Einzelfällen waren Erläuterungen verbesserungsbedürftig.

Die Rechnungshöfe fordern die Studio Hamburg GmbH auf, zukünftig für eine bessere Transparenz ihrer Beteiligungen im Konzern zu sorgen und insbesondere die Aufsichtsgremien besser und umfassend zu informieren.

Aus Sicht der **Studio Hamburg GmbH** besteht durchgängig hinreichende Transparenz. Die Produktionsmuttergesellschaften informierten die Holding über Projekte und wichtige Vorgänge ihrer Beteiligungen, diese informierte ihrerseits die Aufsichtsgremien.

Die **Rechnungshöfe** halten eine lediglich anlassbezogene Berichterstattung aus den Enkelgesellschaften bei auftretenden Besonderheiten hingegen für nicht ausreichend. Geschäftsanweisungen der Studio Hamburg GmbH, die u. a. die turnusmäßige Berichterstattung regeln, gelten zudem nur für Mehrheitsbeteiligungen.

28.5 **Konzernstruktur sollte gestrafft werden**

Die Rechnungshöfe haben eine recht kleinteilige Konzernstruktur mit 32 Beteiligungen¹ vorgefunden, bei der die Gefahr besteht, dass wirtschaftliche Risiken nicht rechtzeitig erkannt und einzelne Beteiligungen nicht ausreichend kontrolliert und gesteuert werden. Sie haben angeregt, die Konzernstrategie zu überdenken und die Konzernstruktur insgesamt zu straffen.

Die **Studio Hamburg GmbH** vertritt die Auffassung, dass gerade die Ausgliederung von einzelnen „Geschäftsprojekten“ die Transparenz erhöhe und dass auf diese Weise Risiken wirkungsvoller begrenzt werden könnten.

Aus Sicht der **Rechnungshöfe** ist hingegen eine größere Transparenz gegeben, wenn einzelne Projekte nicht ausgegliedert werden. Damit verbunden ist zugleich eine bessere Risikoversorgung.

¹ Siehe www.studio-hamburg.de/beteiligungen/.

Kiel, 07. Juli 2020

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Bernt Wollesen¹ Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht Erhard Wollny

¹ Herr Wollesen war zur Zeit der Beschlussfassung verhindert.