

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2022

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022



Bemerkungen 2022

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

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

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

1.	Allgemeines	11
2.	Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3.	Besondere Prüfungsfälle	13

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4.	Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2019 und 2018	16
5.	Abschluss der Haushaltsrechnung 2020	16
6.	Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2020	28

Finanzministerium

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

Staatskanzlei

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

Landtag

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

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

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

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

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

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

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

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

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

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

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

Tabellenverzeichnis

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

Abbildungsverzeichnis

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

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**¹ 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 2022 wie folgt besetzt:

Präsidentin	Dr. Gaby Schäfer
Vizepräsidentin ²	Silke Seemann
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigent	Christian Albrecht
Ministerialdirigent	Erhard Wollny

Über den Inhalt der Bemerkungen entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat. Den Vorsitz im Senat führt die Präsidentin.

1.3 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Phasen. Es beginnt mit der Prüfungsplanung. Einen ersten Abschluss findet es mit der Mitteilung des vorläufigen Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle. Das Prüfungsergebnis wird mit ihr erörtert. Anschließend wird der geprüften Stelle Gelegenheit gegeben, auf die Mitteilung zu erwidern. Auf dieser

¹ Redaktioneller Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit wurde teilweise darauf verzichtet, alle drei Geschlechter (männlich, weiblich, divers) ausdrücklich zu bezeichnen. Sofern nur der männliche Begriff verwendet wird, sind alle Geschlechter gemeint.

² Die Vizepräsidentin hat an der Beschlussfassung zu dem Beitrag „Verwaltet statt geplant - Ist die Krankenhauslandschaft bedarfsgerecht?“ nicht mitgewirkt.

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 Sachverhalten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

Der LRH kann keine Weisungen erteilen, um seine Prüfungsergebnisse durchzusetzen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und ihren Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. Darüber hinaus präsentiert der LRH der Öffentlichkeit die Bemerkungen in Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und Interviews.

Der LRH ist ein unabhängiges, mit verfassungsrechtlichem Sonderstatus versehenes Organ der Finanzkontrolle. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit. Einflussnahmen und Einwirkungen auf seine Tätigkeit durch Parlament oder Regierung sind mit der Landesverfassung unvereinbar.

2. Entlastung des Landesrechnungshofs

Die Rechnung des LRH wird vom Landtag geprüft, der auch die Entlastung beschließt (§ 101 Landeshaushaltsordnung - LHO).

Der Landtag hat dem LRH am 26.11.2021 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2019 erteilt.¹

¹ Plenarprotokoll 19/135 vom 26.11.2021, S. 10276, Landtagsdrucksache 19/3443

3. **Besondere Prüfungsfälle**

3.1 **Landeskinderklausel bei den Zuschüssen für private Schulen - noch gerechtfertigt?**

Ein aktueller Vergleich der landesrechtlichen Regelungen zur Finanzierung der Ersatzschulen hat ergeben, dass es außer in Schleswig-Holstein nur in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg Landeskinderklauseln gibt. Somit ist Schleswig-Holstein das einzige Flächenland, welches ein solches Instrument einsetzt. Die übrigen Länder unterscheiden bei der Finanzierung der Ersatzschulen nicht zwischen Landeskindern und Kindern aus anderen Bundesländern.

Der LRH hat im Rahmen eines Prüfungszyklus „Schulen in freier Trägerschaft“ zunächst die Freien Waldorfschulen¹ und die privaten Schulen der dänischen Minderheit² geprüft. 2009 sind die übrigen allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft geprüft worden.³

Eine Prüfungsfeststellung ist, dass das Land bei der Berechnung der Zuschüsse für die Ersatzschulen (private Schulen, welche die allgemeinen Bildungsziele und -abschlüsse anstreben) nur die Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in Schleswig-Holstein zugrunde legt. Dies ist im Schulgesetz durch die sogenannte Landeskinderklausel festgelegt. Des Weiteren sieht das Gesetz vor, dass bei der Berechnung der Zuschüsse die Schülerinnen und Schüler berücksichtigt werden, die aus Ländern kommen, mit denen eine Vereinbarung zur gegenseitigen Finanzierung getroffen wurde. Dies ist momentan nur mit der Freien und Hansestadt Hamburg der Fall.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Landeskinderklausel bei Schulen in freier Trägerschaft, deren Einzugsbereich über Schleswig-Holstein (und Hamburg) hinausreicht, ein kaum lösbares Problem ist: Entweder nimmt der Schulträger der Ersatzschulen keine Schülerinnen und Schüler aus anderen Ländern auf oder er erhebt höhere, gegen das sogenannte Sonderungsverbot verstoßende Schulgelder.

Dieses Problem ist schon länger bekannt: Bereits in der 14. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages wurde daher eine generelle Streichung der Landeskinderklausel diskutiert.⁴

¹ Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 24.

² Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 14.

³ Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 9.

⁴ Siehe Plenarprotokoll 14/45 vom 10.12.1997.

2018 sind die Freien Waldorfschulen erneut geprüft worden.¹ Die Problematik mit der Landeskinderklausel besteht weiterhin.

Aktuelle Entwicklung und Problematik

Zum 01.08.2021 ist das Schulgesetz geändert worden.² Seitdem wird die Landeskinderklausel bei der Förderung der Schulen der dänischen Minderheit nicht mehr angewendet, sodass der Schulträger vom Land auch Zuschüsse für Kinder erhält, deren Wohnsitz außerhalb von Schleswig-Holstein liegt. Hier geht es um den grenzüberschreitenden Schulbesuch im Grenzgebiet zu Dänemark. Dagegen erhebt der LRH keine Einwände. Er begrüßt vielmehr, dass durch die Schulgesetzänderung erneut die Diskussion um die Landeskinderklausel angefacht wird.

Es ist fraglich, ob die Landeskinderklausel noch zeitgemäß ist und ob es einen sachlichen Grund für die ungleiche Behandlung der Schulen der dänischen Minderheit gegenüber den übrigen Ersatzschulen gibt, die wie z. B. die Freie Waldorfschule in Flensburg keine Zuschüsse für Schülerinnen und Schüler aus dem Königreich Dänemark oder aus anderen Bundesländern erhalten.

Ließen die übrigen Ersatzschulen die ungleiche Behandlung überprüfen, könnte sich hieraus ein finanzielles Risiko für das Land ergeben.

Nach Angabe des **Bildungsministeriums** war für den Wegfall der Klausel bei der Förderung der dänischen Schulen die minderheitenpolitisch gebotene Gleichbehandlung mit den Schulen der deutschen Minderheit in Dänemark ausschlaggebend, die für alle Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in Deutschland Zuschüsse vom dänischen Staat erhalten.

Die Landeskinderklausel in Schleswig-Holstein führe allerdings dazu, dass die Schulen in freier Trägerschaft in der Regel Schülerinnen und Schüler aus anderen Bundesländern nicht aufnehmen. Das sei Familien aus den Nachbarländern kaum zu vermitteln, insbesondere, wenn die Schulen so nah an der Landesgrenze liegen wie die Waldorfschule in Lübeck. Die Landeskinderklausel erscheine angesichts der heutigen Anforderungen an Familien und im Arbeitsleben im Hinblick auf Flexibilität und Mobilität nicht mehr zeitgemäß. Die Kehrseite sei allerdings, dass deren Aufhebung einen jährlichen Mehrbedarf in Höhe von rund 1,9 Mio. € in der Ersatzschulfinanzierung (einschließlich berufsbildende Schulen) auslösen würde.

¹ Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 11.

² Siehe GVOBl. Schl.-H. 2021, S. 723 ff.

Ausblick

Die Landeskinderklausel sollte generell überdacht werden. Ihre Abschaffung würde zum einen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands beim Land führen und zum anderen einen Beitrag zur Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen und finanziellen Planungssicherheit der Schulen liefern. Die Attraktivität des Bildungsstandorts Schleswig-Holstein würde gestärkt.

Das **Bildungsministerium** kündigt an, die Frage der Aufhebung der Landeskinderklausel in der kommenden Legislaturperiode erneut zu diskutieren und zu entscheiden.

3.2 Besondere Prüfungsfälle gemäß Medienstaatsvertrag

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof, der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg und der LRH haben nach § 36 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) gemeinsam die Reisekostenerstattungen für die Sportredaktion des Norddeutschen Rundfunks (NDR) geprüft. Der federführende Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat den abschließenden Bericht in seinem Jahresbericht 2022 veröffentlicht. Der LRH stellt den abschließenden Bericht auf seiner Internetseite bereit, er ist abrufbar unter www.landesrechnungshof-sh.de/file/bm2022_rundfunk.pdf.

Der LRH kommt mit diesem Beitrag seiner Berichtspflicht nach § 37 Satz 3 des Medienstaatsvertrags nach. Danach wird das Ergebnis der Prüfung einer Landesrundfunkanstalt, des ZDF oder des Deutschlandradios einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch den zuständigen Rechnungshof in Form eines abschließenden Berichts mitgeteilt und veröffentlicht.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2019 und 2018

Der Landtag hat die Landesregierung am 25.02.2022 gemäß Art. 63 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2019 entlastet.¹ Bis zum Redaktionsschluss der Bemerkungen 2021 hatte der Landtag die Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018 noch nicht entlastet; dies erfolgte am 18.06.2021.²

5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2020³

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2020 am 02.12.2021 vorgelegt.⁴

Grundlagen für die Haushaltsführung waren

- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 13.12.2019,⁵
- das Haushaltsbegleitgesetz 2020 vom 13.12.2019,⁶
- das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 18.03.2020,⁷
- das Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 08.05.2020,⁸
- das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2020 (3. Nachtragshaushaltsgesetz) vom 26.08.2020,⁹
- das Gesetz über die Feststellung eines 4. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 30.10.2020,¹⁰
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 30.12.2019, geändert am 14.05.2020 und am 29.09.2020, und

¹ Plenarprotokoll 19/143, S.10811, Sammeldrucksache 19/3663, TOP 41.

² Plenarprotokoll 19/120, S.9139, Sammeldrucksache 19/3017, TOP 48.

³ 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.

⁴ Landtagsdrucksache 19/3486.

⁵ GVOBl. Schl.-H. 2019, S. 584 ff.

⁶ GVOBl. Schl.-H. 2019, S. 612 ff.

⁷ GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 152 ff.

⁸ GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 214 ff.

⁹ GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 503 ff.

¹⁰ GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 757 ff.

- der Haushaltsführungserlass des zentralen IT-Managements Schleswig-Holstein vom 09.01.2020.

5.1 Entwicklung des Haushaltssolls

Der Haushaltsplan inklusive der Nachträge weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

23.229.229.400 €

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 1.398.131.000 € aus.

Nach Vollzug des Haushalts beträgt das Haushaltssoll in Einnahmen und Ausgaben

23.242.678.500 €.

Das Haushaltssoll der VE steigt im Vollzug auf 1.460.339.502 €.

Das Finanzministerium hatte nach dem Haushaltsgesetz (HG) in weitere Einnahmen und Ausgaben von 13.449.100 € sowie in weitere VE von 62.208.502 €, die jeweils als Solländerung gelten, eingewilligt:

Entwicklung des Haushaltssolls 2020

Rechtliche Grundlage	Einnahmen €	Ausgaben €	VE €
Haushaltsplan 2020 inklusive des 4. Nachtrags	23.229.229.400	23.229.229.400	1.398.131.000
zusätzliche Mittel Dritter (§ 6 Abs. 1 HG 2020)	+3.549.000	+4.049.000	+24.670.402
Impuls 2030 (§ 8 Abs. 14 HG 2020)			+4.687.100
Bekämpfung SARS-CoV-2 (§ 8 Abs. 17 HG 2020)	+9.900.100	+9.400.100	+19.651.000
Abschiebehaft (§ 19 Abs. 3 HG 2020)			+13.200.000
Summe Haushaltssoll	23.242.678.500	23.242.678.500	1.460.339.502

Tabelle 1: Entwicklung des Haushaltssolls 2020

5.2 Solländerungen im Buchführungssystem unvollständig dargestellt

Nach den Regelungen des HG kann das Finanzministerium im Haushaltsvollzug in zusätzliche Ausgaben einwilligen, wenn deren Deckung durch Minderausgaben oder Mehreinnahmen gewährleistet ist. Buchungstechnisch wird dies durch sog. Solländerungen erfasst. Solländerungen entstehen dadurch, dass entweder

- Haushaltsmittel von einem Ausgabebetitel (Abgang) zu einem anderen Ausgabebetitel (Zugang) umgesetzt werden, oder
- zusätzliche Ausgaben durch entsprechende Zugänge bei einem Einnahmetitel gedeckt sind.

Solländerungen führen dazu, dass ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichener Haushalt auch nach den gebuchten Solländerungen ausgeglichen ist.

Im Haushaltsjahr 2020 konnten aus technischen Gründen einige Solländerungen nicht vollständig im Buchführungsverfahren verbucht werden. Als Folge weist das Buchführungsverfahren bei den Ausgaben ein Haushalts-Soll von 23.257.718.500,00 € auf. Das Haushalts-Soll Ausgaben gemäß Haushaltsführung beläuft sich aber nur auf 23.242.678.500,00 €. Die Differenz beträgt 15.040.000 € und betrifft Haushaltstitel in der Hauptgruppe 9 „Besondere Finanzierungsausgaben“. Dem zuständigen IT-Dienstleister des Landes ist es bis zur Erstellung der Jahresabschlusslisten 2020 nicht gelungen, die technischen Probleme zu beheben. Ein materieller Schaden ist nicht entstanden. Das Finanzministerium stellt die Differenz in der Haushaltsrechnung transparent dar.¹

5.3 Kassenmäßiger Abschluss

Der Haushalt 2020 weist nach seinem Vollzug mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 24.836.111.765,72 € ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis von 0 € nach § 82 Nr. 1 c Landeshaushaltsordnung (LHO)² auf.

Die Einnahmen und Ausgaben überschreiten das Haushaltssoll jeweils um 1.593 Mio. € (+6,9 %).

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, S. 2.

² Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 25.02.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 201.

5.3.1 Einnahmen 2020

Soll-/Ist-Einnahmen 2020

Hauptgruppen	Haushalts-		Unterschied Ist - Soll in Mio. €
	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	
Einnahmen			
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	9.562,2	9.793,9	231,7
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	416,5	492,9	76,4
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	1.721,1	3.348,8	1.627,7
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	11.542,9	11.200,5	-342,4
Einnahmen insgesamt	23.242,7	24.836,1	1.593,4

Tabelle 2: Soll-/Ist-Einnahmen 2020

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

Die Steuereinnahmen haben sich im 1. Corona-Jahr über 230 Mio. € besser als erwartet entwickelt. Im 4. Nachtrag sind sie auf Basis der September-Steuerschätzung, der sog. Interimssteuerschätzung, veranschlagt worden. Die tatsächliche Entwicklung überrascht nicht, denn im November taxierten die Steuerschätzer die Steuereinnahmen des Landes auf 9.700 Mio. €. Die Anteile an den Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) inklusive der Gewerbesteuerumlage sind um 103,8 Mio. € und die Landessteuern (u. a. Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer) um 128,2 Mio. € gestiegen. Die Verwaltungseinnahmen sind um 76,4 Mio. € höher ausgefallen als geplant. Die höheren Einnahmen bei den Zuweisungen und Zuschüssen ergeben sich im Wesentlichen durch

- 773,3 Mio. € Gelder des Bundes für die Schaffung von Intensivbetten, zum Ausgleich für freigehaltene Versorgungsbetten und für Soforthilfen im Rahmen der Corona-Pandemie,
- 370,1 Mio. € Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung zur Weiterleitung an Kreise und kreisfreie Städte,
- 239,0 Mio. € Entnahmen aus den Sondervermögen „Breitband“ und „Moin SH“,
- 94,7 Mio. € Zuweisungen des Bundes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs und

- 59,8 Mio. € Finanzausgleichsumlage nach § 21 Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein.

Hierbei handelt es sich um zweckgebundene Einnahmen, die überwiegend nicht im Haushalt 2020 veranschlagt waren. Sie erhöhen die Ausgaben in gleichem Umfang.

Der Rückgang der Einnahmen bei der Hauptgruppe 3 um 342 Mio. € resultiert überwiegend aus einer geringeren Schuldenaufnahme als ursprünglich vorgesehen (- 648 Mio. €). Diesen Mindereinnahmen stehen Mehreinnahmen aus der Rücklagenentnahme (+ 27 Mio. €), aus Zuweisungen von den Sondervermögen (+ 94 Mio. €) und aus der globalen Mindereinnahme (+ 200 Mio. €) gegenüber.

5.3.2 Ausgaben 2020

Soll-/Ist-Ausgaben 2020

Hauptgruppen	Haushalts-		Unter-
	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	schied Ist - Soll in Mio. €
Ausgaben			
4 Personalausgaben	4.607,2	4.504,5	-102,7
5 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	5.170,0	5.041,5	-128,5
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.706,5	8.219,1	1.512,6
7 Baumaßnahmen	234,4	179,1	-55,3
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.434,2	1.210,4	-223,8
9 Besondere Finanzierungsausgaben	5.090,3*	5.681,5	591,2
Ausgaben insgesamt	23.242,7	24.836,1	1.593,4

Tabelle 3: Soll-/Ist-Ausgaben 2020

* Im Buchführungssystem wird ein Betrag von 5.105,4 Mio. € ausgewiesen. Dieser ist aufgrund der fehlerhaften Solländerungen um 15,04 Mio. € zu hoch (vgl. Tz. 5.2).

Die Veränderungen der Ist-Ausgaben im Vergleich zum Haushaltssoll sind auf folgende wesentliche Aspekte zurückzuführen:

Die Mehrausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (+ 1.512,6 Mio. €) ergeben sich vorwiegend aus den Zuführungen an die Sondervermögen (+ 417,6 Mio. €), aus der an die Kommunen weiterzuleitenden Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (+ 370,1 Mio. €) und aus weiterzuleitenden Corona-Mitteln/-Hilfen des Bundes (+ 753,7 Mio. €).

Bei der Hauptgruppe 9 „Besondere Finanzierungsausgaben“ sind die Mehrausgaben (+ 591,2 Mio. €) im Wesentlichen auf höhere Rücklagenzuführungen (+ 972,5 Mio. €) bzw. auf Minderausgaben bei der globalen Mehrausgabe (- 415,6 Mio. €) zurückzuführen.

Den Mehrausgaben bei den Hauptgruppen 6 und 9 stehen Minderausgaben beim Personal, überwiegend aufgrund nicht benötigter Mittel für Tarif- und Besoldungserhöhungen, gegenüber. Die geringeren Ausgaben bei der Hauptgruppe 5 ergeben sich hauptsächlich aus Minderausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben. Die Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) waren um 279,1 Mio. € geringer als veranschlagt. Davon entfallen 55,3 Mio. € auf Baumaßnahmen und 223,8 Mio. € auf „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“, wobei Letztere überwiegend aufgrund geringerer Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich (- 52,3 Mio. €) und geringere Darlehensvergaben (- 122,3 Mio. €) gesunken sind.

5.4 **Über- und außerplanmäßige Ausgaben**

Im Haushaltsvollzug kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben der Ressorts einwilligen, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht).¹ 2020 gab es 15 Überschreitungen in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. €.

5.4.1 **Überschreitungen mit Einwilligung**

Die Haushaltsansätze wurden bei 3 Haushaltstiteln mit Einwilligung des Finanzministeriums um 4,9 Mio. € überschritten. Hierbei handelte es sich um 2 überplanmäßige Ausgaben und eine außerplanmäßige Ausgabe.

5.4.2 **Mehr Überschreitungen ohne Einwilligung**

Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabweisbaren 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.² Dieser erwartet, dass die betroffenen Ressorts die angekündigten Maßnahmen umsetzen.³ Das Finanzministerium verweist auf

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

² Vgl. Umdruck 19/764.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074, S. 2.

das Votum des Landtages auch in seinem unveröffentlichten Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2020.

Trotz der Erwartung des Finanzausschusses und der Hinweise des Finanzministeriums beliefen sich die Haushaltsüberschreitungen 2020 ohne Einwilligung des Finanzministeriums auf 1,6 Mio. € bei 12 Haushaltstiteln. Im Haushaltsjahr zuvor waren es noch 2,6 Mio. € bei nur 6 Überschreitungen.

Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums verstoßen gegen das Haushaltsrecht. Daher sind alle Ressorts, vor allem die Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörden, aufgefordert, die Vorgaben der LHO einzuhalten und bei künftigen Überschreitungen die Einwilligung des Finanzministeriums einzuholen.

5.5 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Im Haushaltsabschluss ist nach § 83 Nr. 2 d LHO auch das rechnungsmäßige Jahresergebnis nachzuweisen. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (vgl. Tz. 5.3), aus den Salden der aus dem Haushaltsjahr 2019 übertragenen sowie der in das Haushaltsjahr 2021 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste. Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt 60,1 Mio. €. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Herleitung dieses Ergebnisses:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus 2019 übertragenen Haushaltsreste sowie der nach 2021 zu übertragenden Haushaltsreste	
aus dem Haushaltsjahr 2019 übertragene ¹	
Einnahmereste	6.056.244,11 €
./. Ausgabereste	184.336.233,86 €
Saldo	- 178.279.989,75 €
in das Haushaltsjahr 2021 zu übertragende	
Einnahmereste	8.667.724,14 €
./. Ausgabereste	126.879.814,35 €
Saldo (= rechnungsmäßiges Gesamtergebnis)	- 118.212.090,21 €
Unterschied aus den Salden der Haushaltsreste (Saldo 2021 abzgl. Saldo 2019)	60.067.899,54 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	60.067.899,54 €

Tabelle 4: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020

¹ Unter Berücksichtigung der in 2020 in Abgang gestellten Beträge.

5.6 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo beschreibt die Differenz zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben des Landes. Aus dem Ergebnis („Finanzierungsdefizit“ oder „Finanzierungsüberschuss“) kann abgelesen werden, ob die laufenden Einnahmen ausreichen, die laufenden Ausgaben zu decken. Ein Finanzierungsdefizit wird durch Krediteinnahmen und/oder Rücklagenentnahmen finanziert.

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

Ermittlung des Finanzierungssaldos

	Soll Mio. €	Ist Mio. €
Gesamteinnahmen	23.242,7	24.836,1
./.. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	10.731,6	10.083,8
./.. Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1,0	36,7
./.. Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,0	0,0
= Nettoeinnahmen	12.510,0	14.715,7
./.. Haushaltstechnischen Verrechnungen	32,3	40,7
= bereinigte Einnahmen	12.477,7	14.675,0
Gesamtausgaben	23.242,7	24.836,1
./.. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt	4.001,7	4.021,8
./.. Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	4.657,5	5.640,9
./.. Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,0	0,0
= Nettoausgaben	14.583,4	15.173,5
./.. Haushaltstechnischen Verrechnungen	32,3	40,7
= bereinigte Ausgaben	14.551,1	15.132,8
Finanzierungssaldo (bereinigte Einnahmen ./.. bereinigte Ausgaben)	- 2.073,4	- 457,8

Tabelle 5: Ermittlung des Finanzierungssaldos

Aus der Differenz der bereinigten Ist-Einnahmen von 14.675 Mio. € und bereinigten Ist-Ausgaben von 15.132,8 Mio. € ergibt sich ein Finanzierungssaldo von - 457,8 Mio. €. Mit dem 4. Nachtragshaushaltsplan war ein Finanzierungssaldo von - 2.073,4 Mio. € geplant. Dieser hat sich im Haushaltsvollzug um 1.615,6 Mio. € reduziert.

Faktisch betrug der Finanzierungssaldo aber nicht nur - 457,8 Mio. €, sondern - 1.022 Mio. €. Die Landesregierung hatte 564 Mio. € aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zum Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus in die neu eingerichtete Rücklage „IMPULS 2030“ überführt. Diese „Umbuchung“ hat die Einnahmen des Landes formal erhöht. Entnahmen aus Sondervermögen werden bei der Ermittlung des Finanzie-

rungssaldos - anders als Rücklagenzuführungen - nicht herausgerechnet. Somit sind 564 Mio. € Einnahmen berücksichtigt, die für Ausgaben nicht zur Verfügung standen. Ohne die Entnahme von 564 Mio. € hätte sich ein Defizit von 1.022 Mio. € ergeben.

Das Finanzierungsdefizit von 457,8 Mio. € wurde vollständig durch Kredite gedeckt. Zusätzlich hat die Landesregierung 5,6 Mrd. € an Rücklagen zugeführt. Die Rücklagenzuführung wurde ebenfalls durch Kredite finanziert, den sog. Corona-Notkredit. Insgesamt betrug die Nettokreditaufnahme daher 6,1 Mrd. €.

5.7 Kreditermächtigung

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

Ursprünglich ermächtigte das Haushaltsgesetz 2020 das Finanzministerium, Kredite bis zu einem Höchstbetrag von 3.974,6 Mio. € aufzunehmen. Dieser Betrag ergibt sich aus der Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen abzüglich der geplanten Nettotilgung von 27 Mio. €.

Der Landtag erhöhte diese Ermächtigung durch Gesetz über die Feststellung eines

- Nachtrages vom 18.03.2020 um 500 Mio. € auf 4.474,6 Mio. €,
- 2. Nachtrages vom 08.05.2020 um 500 Mio. € auf 4.974,6 Mio. €
- 4. Nachtrages vom 30.10.2020 um 5.757 Mio. € auf 10.731,6 Mio. €.

Die Kreditermächtigung erhöhte sich im Haushaltsvollzug um die Beträge, die zur Marktpflege (15.000 €) und zur Anschlussfinanzierung zusätzlicher Tilgungen (Umschuldung 2020: 20,0 Mio. €) erforderlich¹ waren, auf insgesamt 10.751,6 Mio. €. Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe das Finanzministerium diese Ermächtigung in Anspruch nahm:

¹ Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

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

Kreditermächtigung	
Nettokreditaufnahme	6.729.905.800,00
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	3.986.603.100,00
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der LVSH	15.132.600,00
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen	20.000.000,00
Marktpflege	15.000,00
Bruttokreditermächtigung	10.751.656.500,00
Inanspruchnahmen	
Nettokreditaufnahme	6.061.999.703,91
davon: aufgenommen im Kalenderjahr 2020	1.321.492.842,10
davon: aufgenommen im Kalenderjahr 2021, Umbuchung nach 2020 als Haushaltsausgleich	4.740.521.861,81
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	3.986.603.031,37
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der LVSH	15.132.586,73
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen	20.000.000,00
Marktpflege	15.000,00
Inanspruchnahme der Bruttokreditermächtigung	10.083.750.322,01
Differenz aus Ermächtigung und Inanspruchnahme	667.906.177,99

Tabelle 6: Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug

Die Differenz aus Ermächtigung und Inanspruchnahme von 667,9 Mio. € hat die Landesregierung als Mindereinnahme nachgewiesen. Damit steht diese Ermächtigung nicht mehr zur Verfügung.

Die in Tabelle 6 dargestellte Inanspruchnahme der Bruttokreditaufnahme von 10.083,8 Mio. € beinhaltet auch die Kreditaufnahme von 4.740,5 Mio. € zur Finanzierung des Haushaltsausgleichs 2020. Hierdurch wurde der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben zum Ende des Haushaltsjahres buchhalterisch ausgeglichen. Die liquiditätsmäßige Kreditaufnahme erfolgte 2021. Damit das Finanzministerium die entsprechenden Kreditverpflichtungen zum Haushaltsausgleich 2020 in 2021 eingehen konnte, bedurfte es hierfür einer entsprechenden Ermächtigung. Dies wur-

de in der Vergangenheit stets durch das Ausbringen einer entsprechenden Restkreditermächtigung gewährleistet.

Der Landtag beschloss jedoch am 30.10.2020¹ auf die Bildung von Restkreditermächtigungen ab dem Haushaltsjahr 2020 zu verzichten. Stattdessen sollte ab 2021 die Kreditermächtigung des jeweiligen Haushaltsjahres in ihrer Höhe um den Betrag der Rücklagenzuführung und -entnahme angepasst werden. Durch diese Flexibilisierungsregeln sollte eine bedarfsgerechte Kreditermächtigung generiert werden.

Im Zuge der Beratungen des Haushaltsentwurfs 2022 teilte die Landesregierung allerdings mit, dass im Haushaltsvollzug 2021 die bestehende Kreditermächtigung nicht ausreiche, um den Haushaltsausgleich 2020 zu finanzieren. Dies sei u.a. auf unvorhergesehene Änderungen der Rahmenbedingungen, vor allem auf unterbliebene, ursprünglich geplante Rücklagenentnahmen sowie auf Steuermehreinnahmen, die unter den neu aufgestellten Prämissen zu einer Reduzierung der Kreditermächtigung führten, zurückzuführen.²

Der Landtag änderte³ daraufhin seinen Beschluss aus 2020 und nahm die neuen Flexibilisierungsregeln sowie den Verzicht auf die Bildung von Restkreditermächtigungen wieder zurück. Die Folge: Nach § 18 Absatz 2 Satz 1 LHO galt die verbleibende Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 2020 von 4.740,5 Mio. € für das Haushaltsjahr 2021 weiter.

Eine korrigierte Haushaltsrechnung mit einer Restkreditermächtigung von 4.740,5 Mio. € lag bis zum Redaktionsschluss dieser Bemerkungen nicht vor.

5.8 **Vorgaben der Schuldenbremse formal eingehalten**

Die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein ist in Art. 61 LV normiert.

Demnach darf die Landesregierung neue Kredite nur zum Ausgleich konjunkturentwicklungsbedingter Einnahmeausfälle sowie zur Finanzierung sogenannter finanzieller Transaktionen aufnehmen. Eine strukturelle Nettokreditaufnahme lässt die Schuldenbremse seit 2020 grundsätzlich nicht mehr zu.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/2491.

² Vgl. Umdruck 19/6735.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3515.

Das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV¹ bestimmt die Höhe der maximal möglichen Nettokreditaufnahme. Diese beträgt für 2020 rund 918 Mio. € und leitet sich rechnerisch wie folgt her:

Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme 2020

Komponenten	in Mio. €
maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme	0,0
./. Konjunkturkomponente	-705,3
./. Saldo finanzieller Transaktionen	-238,8
./. Restzahlung Konsolidierungshilfe	26,6
= Obergrenze der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme	917,5
tatsächliche Nettokreditaufnahme	6.062,0
Überschreitung der Obergrenze	5.144,5

Tabelle 7: Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme 2020

Das Haushaltjahr 2020 hat mit einer Nettokreditaufnahme von 6,1 Mrd. € abgeschlossen. Die Kreditobergrenze wurde somit um 5,1 Mrd. € überschritten.

Eine solche Überschreitung ist nur zulässig bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Der Landtag hat zunächst am 18.03.2020 und danach zuletzt am 30.10.2020 festgestellt, dass die Ausbreitung des Corona-Virus (SARS-CoV-2) eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Artikel 61 Abs. 3 LV erzeugt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation sind Kreditaufnahmen zulässig. Der Landtag hat Kredite in Höhe von bis zu 5,5 Mrd. € bewilligt. Ob diese Höhe erforderlich war, bezweifelt der LRH.

Die Landesregierung hat die Vorgaben der Schuldenbremse damit formal eingehalten.²

¹ Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427, neu gefasst durch Gesetz vom 13.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 612.

² Vgl. Tz. 6.2.

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2020

Im Haushaltjahr 2020 hat der Landtag eine Corona-Notkreditermächtigung von 5,5 Mrd. € bereitgestellt, damit die Landesregierung Ausgaben bis zum Jahr 2030 finanzieren kann.

Eine solche mehrjährige Kreditaufnahme „auf Vorrat“ entspricht nicht der Zielsetzung der Schuldenbremse.

Zudem fehlt bei einem erheblichen Teil der als Corona-bedingt klassifizierten Ausgaben der geforderte unmittelbare Zusammenhang zur Corona-Pandemie.

Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 11.002 € weist Schleswig-Holstein wie in den Vorjahren auch 2020 den zweithöchsten Wert unter den Flächenländern aus. Dieser Wert liegt 70% über der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer von 6.520 €.

2020 sind für nicht benötigte Liquidität Negativzinsen in Höhe von 4,1 Mio. € angefallen. Für diese sogenannten Verwahrtgelte sind seit 2017 bislang 12,8 Mio. € gezahlt worden. Das Finanzministerium sollte der Anregung des LRH folgen und nicht benötigte Liquidität für Anschlussfinanzierungen auslaufender Altschulden verwenden.

Die Landesregierung hat Ende 2020 zahlreiche Rücklagen neu gebildet. Der LRH empfiehlt, vom Instrument der Rücklagen nur restriktiv Gebrauch zu machen. Diese schränken die Transparenz im Haushalt ein und umgehen das Jährlichkeitsprinzip.

Die Landesregierung sollte die Berechnung der Konjunkturkomponente künftig transparenter darstellen. Dem Landtag sollten alle notwendigen Informationen sowie die einzelnen Ableitungsschritte zur Verfügung gestellt werden.

6.1 Prüfauftrag des LRH

Nach Art. 63 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) hat die Landesregierung dem Landtag die Haushaltsrechnung vorzulegen. Der LRH berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.

6.2 Zum Corona-Notkredit 2020

Der Landtag hat die außergewöhnliche Notsituation festgestellt und zusätzliche Kredite von bis zu 5,5 Mrd. € bewilligt. Auf Basis dieser Ermächtigung hat die Landesregierung im Haushaltsjahr 2020 den sogenannten Corona-Notkredit aufgenommen. Im Falle von Naturkatastrophen wie der Corona-Pandemie lässt die Schuldenbremse solche Kreditaufnahmen grundsätzlich zu.

Voraussetzung sind die folgenden Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen: Die Naturkatastrophe

- entzieht sich der Kontrolle des Staates und
- beeinträchtigt den Haushalt erheblich.

Letzteres bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus der Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Mit Blick auf die Finanzkraft muss der Bedarf außerordentlich hoch sein. Dem Normzweck folgend ist davon auszugehen, dass die Regelung zu einer ergänzenden Nettokreditaufnahme ermächtigt, *„in dem die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der Naturkatastrophe die staatliche Finanzlage – ggf. voraussichtlich – erheblich beeinträchtigen. [...] Nicht zulässig ist mithin eine Komplettfinanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation durch Nettoneuverschuldung.“*¹

Von dieser Ausnahme zur Einhaltung der Schuldenbremse ist restriktiv Gebrauch zu machen.

Demnach dürfen Notkredite nur im jeweiligen Haushaltsjahr und auch nur in der Höhe aufgenommen werden, in der sie zur Bewältigung der Krise benötigt werden (zeitliche Konnexität). Zudem muss ein Kausalzusammenhang zwischen den pandemiebedingten Mehrausgaben und der Nettokreditaufnahme bestehen (inhaltliche Konnexität).²

¹ Vgl. Kube in Maunz/Düring, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 109, Rn. 217.

² Vgl. *Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und Länder*, Hildesheimer Erklärung vom 21.09.2020.

Diesen Anforderungen hält der Corona-Notkredit im Haushalt 2020 nur begrenzt stand:

6.2.1 Kreditaufnahme „auf Vorrat“ verfassungsrechtlich bedenklich

Von den 5,5 Mrd. € entfallen nur 656 Mio. € auf die kurzfristige Krisenbewältigung im Haushaltsjahr 2020, nämlich

- 491 Mio. € für Mehrausgaben im Rahmen des Nothilfeprogramms Corona sowie
- 165 Mio. € für den Ausgleich von Gewerbesteuerausfällen bei den Kommunen.

Die restlichen 4,8 Mrd. € hat die Landesregierung verschiedenen Rücklagen zugeführt. Sie will damit erwartete Steuerausfälle sowie laufende Ausgaben in den nächsten Jahren finanzieren, teilweise bis ins Jahr 2030:¹

- 1.425 Mio. € zur Finanzierung struktureller Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben in den Jahren 2021 bis 2024,
- 2.500 Mio. € zur Sicherung der Investitionen des Landes in die Infrastruktur bis 2030,
- 260 Mio. € zur Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Krise bis 2030 sowie
- 659 Mio. € zur Abwicklung des Nothilfeprogramms Corona bis 2024.²

Dieses Vorgehen hat für die Landesregierung zwar den „Vorteil“, dass der Landtag das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation nur einmalig für das Haushaltsjahr 2020 mit Zweidrittelmehrheit feststellen musste.

Aber der Grundsatz der zeitlichen Konnexität ist verletzt, wenn Notkredite über 10 Jahre lang verplant werden. Denn die Landesregierung dürfte Notkredite nur im jeweiligen Haushaltsjahr und auch nur in der Höhe aufnehmen, wie sie zur Bewältigung der Krise benötigt werden.

Auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat in seinem Urteil zum dortigen „Corona-Sondervermögen“ entschieden, dass eine mehrjährige Kreditaufnahme „auf Vorrat“ nicht der Zielsetzung der Schuldenbremse entspricht. Vielmehr müsse über eine notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen jeweils neu entschieden werden.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/2491.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, S. 8, Nr. 7.

6.2.2 Fehlender Zusammenhang zur Notlage

Neben der zeitlichen Konnexität fehlt bei einem erheblichen Teil der Maßnahmen, die die Landesregierung mit dem Corona-Notkredit finanzieren will, ein unmittelbarer Zusammenhang zur Corona-Pandemie (inhaltliche Konnexität).

Das gilt insbesondere für die geplante Kreditfinanzierung der Investitionen des Landes in die Infrastruktur von ursprünglich bis zu 2,5 Mrd. €. Diese Ausgaben waren bereits seit langem geplant und haben mit der Corona-Pandemie nichts zu tun.

Auch für weitere der als Corona-bedingt klassifizierten Mehrausgaben ist kein direkter Pandemiebezug erkennbar.¹ Dazu zählen zum Beispiel:

- 25 Mio. € für Maßnahmen zur Umsetzung des Handlungsrahmens Künstliche Intelligenz,
- 27 Mio. € für Speichertechnologie und intelligente Netzinfrastruktur, davon
 - Energieforschung (8 Mio. €),
 - Klimaschutz für Bürgerinnen und Bürger, u.a. Batteriespeicher, E-Fahrräder, Lastenräder etc. (4 Mio. €),
 - Batteriezellforschung (5,5 Mio. €),
- 20 Mio. € für eine Wasserstoffstrategie des Landes,
- 9 Mio. € für Kommunale Wärmewende und Kofinanzierung von EFRE-Projekten zur Energiewende,
- 8 Mio. € für nachhaltige Maßnahmen in der Waldbewirtschaftung,
- 2 Mio. € für den Um- und Neubau von tierwohlgerechten Ställen,
- 3 Mio. € für den Neubau einer Leichtathletik- und Beachvolleyballhalle,
- 3 Mio. € für die Förderung von Elektromobilität sowie
- 5 Mio. € für die CO₂-Gebäudesanierung.

Diese Ausgaben von insgesamt 2,6 Mrd. € mögen im Einzelfall sinnvoll sein, sind aber nicht mit der Corona-bedingten Notsituation zu begründen.

6.3 Schuldenstand und Liquidität

Nach § 18 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO)² bestimmt das Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft aufnehmen darf.

¹ Vgl. Umdruck 19/6346.

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

Die Inanspruchnahme dieser Kreditermächtigungen obliegt dem Finanzministerium.

6.3.1 **Wie hoch ist Schleswig-Holstein verschuldet?**

In der Haushaltsrechnung werden unterschiedliche Schuldenstände (Kreditmarktschulden, fundierte Schulden sowie Schulden des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich) sowie Betrachtungszeiträume (Kalenderjahr und Haushaltsjahr) für den Kernhaushalt dargestellt.¹

Der Vergleich der jeweiligen Schuldenstände mit den Vorjahreswerten bringt unterschiedliche Neuverschuldungen hervor.²

Der fundierte Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres ist im Vergleich zum Vorjahr um 6,1 Mrd. € auf 34,8 Mrd. € gestiegen. Hier spiegelt sich u. a. der Corona-Notkredit wider.³ Dieser Notkredit hat als buchhalterische Einnahme die Ausgaben für die Bildung der Rücklagen (vgl. Tz. 6.2.1) finanziert. Insofern handelt es sich bei dem fundierten Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres 2020 zunächst um einen buchungsmäßigen Schuldenstand. Die valutierte, also liquiditätsmäßige Kreditaufnahme erfolgte in 2021. Daher war die tatsächliche Verschuldung am Kreditmarkt 2020 geringer.

Laut Haushaltsrechnung war der Kernhaushalt des Landes zum 31.12.2020 am Kreditmarkt mit 30 Mrd. € verschuldet, im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg um 1,5 Mrd. €. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung seit 1970:

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, S. 219.

² Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 6.9.4.

³ Vgl. Tz. 6.2.

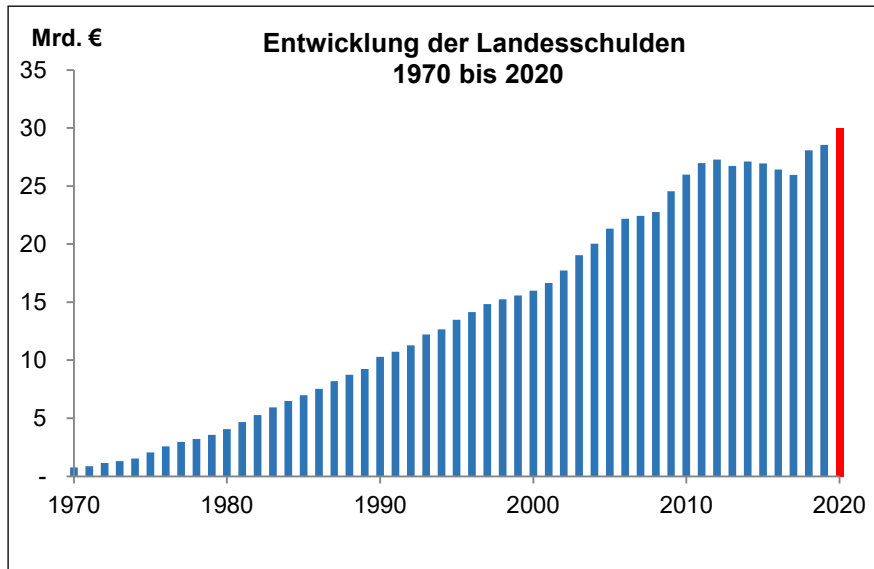


Abbildung 1: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2020, jeweils zum 31.12.

Quelle: Umdruck 19/6014.

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

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt des Landes Schleswig-Holstein eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 31.974 Mio. € (2019: 30.764 Mio. €) aus. Dieser Schuldenstand zum 31.12. setzt sich zusammen aus:

- Schulden des Kernhaushalts 29.108 Mio. € (2019: 27.802 Mio. €)

sowie

- Schulden der Extrahaushalte 2.867 Mio. € (2019: 2.962 Mio. €).

Bei der vom Statistischen Bundesamt dargestellten Verschuldung werden Schulden beim öffentlichen Bereich herausgerechnet. Daher reduziert sich der Schuldenstand des Kernhaushalts um fast eine Milliarde € von 30.026 Mio. € auf 29.108 Mio. €.

¹ „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2020“, abrufbar unter www.destatis.de.

Die Schulden der Extrahaushalte verteilen sich wie folgt:

**Schulden Extrahaushalte
in Mio. €**

Extrahaushalt	2020	Veränderung zum Vorjahr
Dataport AöR	7,4	+0,5
hsh portfoliomanagement AöR	931,0	-78,6
HSH Finanzfonds AöR	1.787,5	0
Universität Kiel	0,9	-0,1
Kommunaler Investitionsfonds (KIF)	139,5	-17,2
Landesmuseen Schloss Gottorf	0,3	0
Insgesamt:	2.866,6	-95,4

Tabelle 8: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2020 und im Vergleich zum Vorjahr ohne Life Science Nord Management GmbH (17 € Kassenkredit, Vorjahr: 36.242 €)

Quelle: „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2020“, Statistisches Bundesamt (www.destatis.de).

Das Finanzministerium war dem Vorschlag des LRH aus den Bemerkungen 2020¹ gefolgt und hat erstmalig in der Haushaltsrechnung die Daten des Statistischen Bundesamts angegeben, auf welche Extrahaushalte sich die Schulden verteilen.

6.3.2 Pro-Kopf-Verschuldung des Landes inklusive der Extrahaushalte

Jeder Schleswig-Holsteiner hatte zum 31.12.2020 rechnerisch eine Schuldenlast von 11.002 € zu tragen. Hierin sind nur die Landesschulden enthalten. Hinzu kommen noch die anteiligen Schulden des Bundes und der Kommunen. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Wert um 393 € gestiegen (2019: 10.609 €).

Nachfolgende Grafik stellt die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Schleswig-Holstein und der übrigen Flächenländer 2020 dar:

¹ Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 6.8.4.

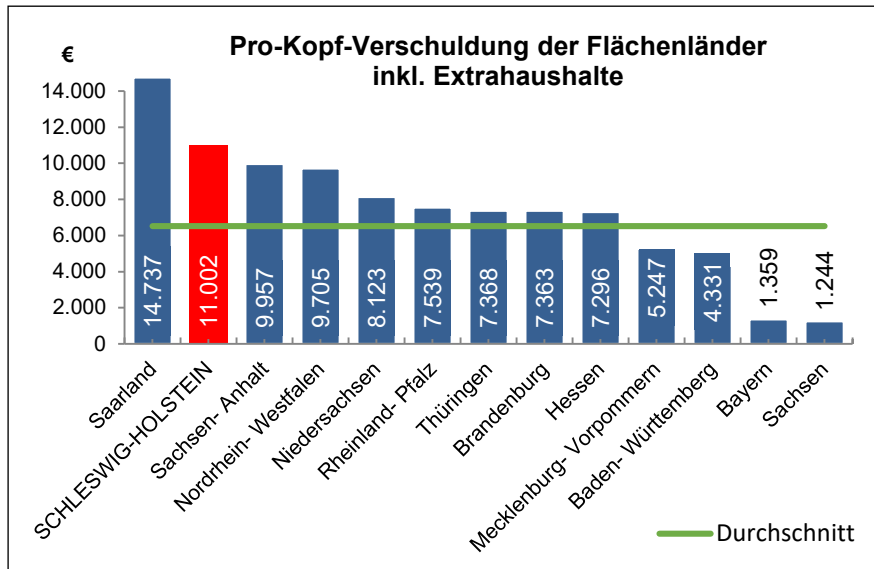


Abbildung 2: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2020
 Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 17.2. vom 28.07.2021, abrufbar unter www.destatis.de.

Wie in den Vorjahren war auch 2020 Schleswig-Holstein nach dem Saarland das am zweithöchsten verschuldete Flächenland.¹

Je Einwohner übersteigt der Schuldenstand des Landes (11.002 €) den Durchschnitt der Flächenländer (6.520 €) um fast 70 %. Zusammen hatten die Flächenländer 501,6 Mrd. € Schulden und 76,9 Mio. Einwohner.

6.3.3 Kassenverstärkungskredite

Durch Kassenverstärkungskredite kann das Finanzministerium die Zahlungsfähigkeit des Landes auch kurzfristig sichern. Durch das Haushaltsgesetz 2020 war das Finanzministerium ermächtigt, solche Kredite von bis zu 10 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Infolge der 4 Nachträge stieg dieser Ermächtigungsrahmen von ursprünglich 1,7 Mrd. € auf 2,3 Mrd. €.

Das Finanzministerium nutzte diese Ermächtigung, blieb hierbei aber deutlich unter der Höchstgrenze: Die Summe aus mehreren Kassenverstärkungskrediten belief sich an einem Tag maximal auf 700 Mio. € (2019: 600 Mio. €).

Auch 2020 war der Geldmarkt durch negative Zinsen bestimmt. Daher nahm das Land durch die Kassenverstärkungskredite rund 275.500 € an Zinsen ein.

¹ Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 6.8.6 und Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 6.10.2.

6.3.4 **Anlage kurzfristig nicht benötigter Gelder**

Nicht benötigte Liquidität beließ das Finanzministerium auf dem Bundesbankkonto oder legte die Mittel am Geldmarkt an. Da der Geldmarkt auch 2020 durch negative Zinsen bestimmt war, fielen Zinsausgaben von 4,1 Mio. € an.

Damit sind seit 2017 insgesamt 12,8 Mio. € verausgabt worden, um kurzfristig nicht benötigte Liquidität auf den Konten des Landes oder am Geldmarkt zu verwahren.

Das **Finanzministerium** will der Anregung¹ des LRH nicht folgen, nicht benötigte Liquidität für Anschlussfinanzierungen auslaufender Altschulden zu verwenden. Es begründet seine Haltung mit der Verfügbarkeit von Liquidität, die in krisenbetroffenen Phasen einen besonderen Wert habe. Insbesondere im Corona-Jahr 2020 hätten unsichere Einnahmen und Ausgaben die Liquiditätsplanung erschwert, sodass kreditfinanzierte Liquiditätsbeschaffungen zeitlich vorgezogen würden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die bestehende Regelung für Bestände der Sondervermögen in § 2 Abs. 9 HG 2022 sollte auch für die Liquidität auf landeseigenen Konten gelten. Dies würde dem Finanzministerium auch in „normalen“ Phasen mehr Flexibilität einräumen.

6.4 **Zinsausgaben auch 2020 gesunken – im Ländervergleich zu hoch**

Trotz steigender Verschuldung sinken seit 2011 die Zinsausgaben. 2020 musste das Land 325,3 Mio. € für seine Schulden zahlen. Das sind 87,1 Mio. € weniger als im Vorjahr. Nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung:

¹ Vgl. Bemerkungen 2021, Nr. 6.10.4.

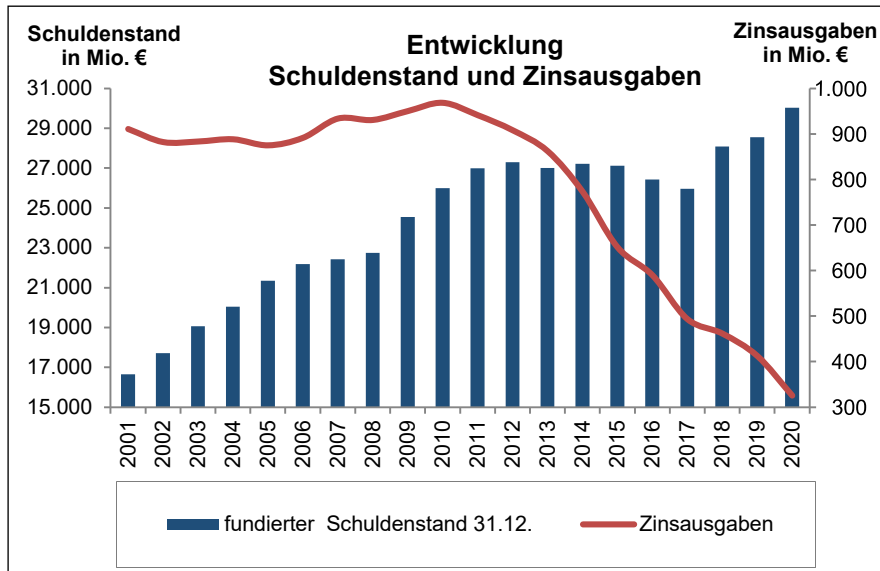


Abbildung 3: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2001 bis 2020

Quelle: Eigene Berechnungen und Haushaltsrechnungen.

Von 2010 bis 2020 sind die Schulden um über 4 Mrd. € gestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Zinsausgaben für die Landesschulden von 969 Mio. € auf 325 Mio. €, also um 644 Mio. €, gesunken. Ursache hierfür ist der rückläufige Zins: 2010 muss das Land durchschnittlich 3,9 % für seine Schulden zahlen, 2020 nur noch 1,1 %.

Da die jährlichen Zinersparnisse durch Mehrausgaben an anderer Stelle konsumiert wurden, ist das langfristige Zinsänderungsrisiko für den Haushalt hoch. Denn sollte der Durchschnittszins wieder das Niveau von 2010 erreichen, müsste das Land rein rechnerisch Zinsmehrausgaben von einer Mrd. € verkraften.

6.4.1 Zinsausgaben zum Teil durch Agien reduziert

Maßgeblich für die rückläufigen Zinsausgaben sind neben dem niedrigen Zinsniveau auch die Entnahme von 10 Mio. € aus der Zinsausgleichsrücklage sowie die vereinnahmten Agien – 2020 im Saldo 73,7 Mio. €.

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

Dieser vergleichsweise teurere Zins führt in den Folgejahren zu höheren Zinsausgaben, da das Land die Einnahme aus Agio nicht auf die Laufzeit des Kredits verteilt. Er verbleibt also einnahmeseitig bei einem einmaligen

Effekt, der sich in Summe durch höhere Zinsausgaben in den nächsten Jahren abbaut. Agio verändert die Zinsausgaben über die Gesamtlaufzeit der jeweiligen Kredite nicht. Allerdings lassen sich durch solche Vertragsgestaltungen die Zinsausgaben zwischen einzelnen Haushaltsjahren verschieben. Auf diesen Effekt hat der LRH bereits 2020 hingewiesen:

„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.“¹

Nach wie vor hält es der LRH für erforderlich, diese Gestaltungsmöglichkeiten einzuschränken. Ebenfalls hat die Deutsche Bundesbank ihre Forderung nach einer periodengerechten Verteilung der Agien im Bundeshaushalt erneuert.²

Das **Finanzministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass die 2020 generierten Agio-Zahlungen dem historisch niedrigen Zinsumfeld geschuldet und nicht Folge beabsichtigter Gestaltungsmöglichkeiten seien. Zudem sei eine buchhalterische Verteilung der Agien über die Kreditlaufzeiten mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Die Vereinnahmung im laufenden Haushaltsjahr entspreche dem Jährlichkeitsprinzip des kameraleen Haushalts sowie der Praxis des Bundes und aller Länder und sei systemkonform.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest. Die Praxis des Finanzministeriums führt im Saldo zu einem niedrigeren Ausweis von Zinsausgaben, als diese wirtschaftlich betrachtet tatsächlich sind. Insoweit ist auch der Aussage des Finanzministeriums zu widersprechen, dass alle Länder die Agien im laufenden Haushaltsjahr vereinnahmen würden. Zumindest für die doppisch buchenden Länder Hamburg und Hessen trifft dies nicht zu.

Gemessen am eigenen Maßstab handelt das Finanzministerium bei der Darstellung der Zinsrücklagen im kameraleen Haushalt schon jetzt nicht systemkonform. Dies gilt sowohl für die Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben als auch für die Rücklage für Diskontierungsanlagen. Im Ergebnis

¹ Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 7.7.

² Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021, S. 49.

kommt es zu einer periodengerechten Verteilung von Zinsbestandteilen und nicht zu einer vollständigen Vereinnahmung im laufenden Haushaltsjahr. Das Finanzministerium hätte also die Möglichkeit, auch Agio-Einnahmen periodengerecht zu verteilen.

6.4.2 Zinsausgaben je Einwohner im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch

Obwohl die Zinsausgaben des Landes Jahr für Jahr sinken, sind sie im Vergleich zu den anderen Flächenländern immer noch zu hoch.

Die Zinsausgaben je Einwohner haben sich in Schleswig-Holstein dem Durchschnitt der Flächenländer zwar angenähert, liegen aber immer noch darüber, wie nachfolgende Grafik zeigt:

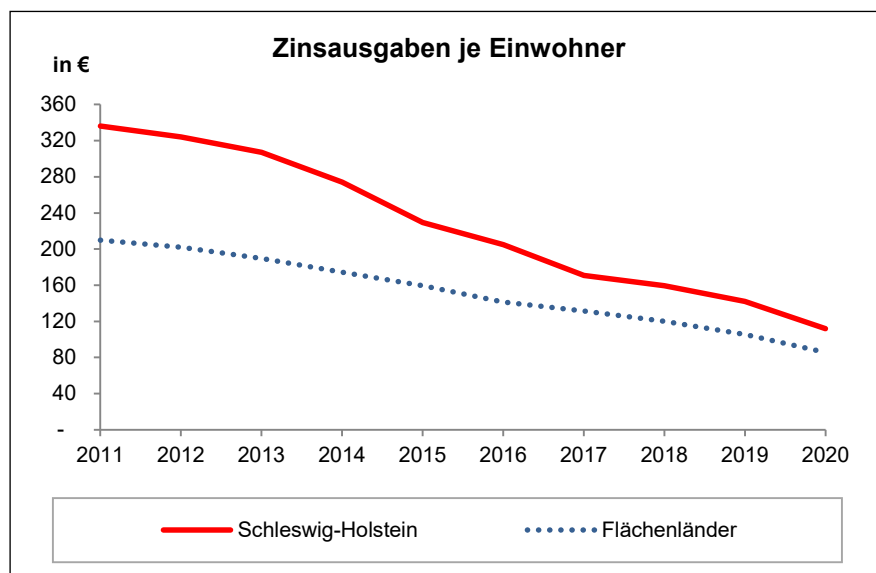


Abbildung 4: Zinsausgaben je Einwohner 2011 bis 2020

Quelle: Eigene Berechnung; Datengrundlage: „Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995“, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; „Bevölkerung am 31.12.2020 nach Nationalität und Bundesländern“, Statistisches Bundesamt (Destatis).

2020 entfielen auf jeden Einwohner Schleswig-Holsteins Zinsausgaben von 112 €. Die Flächenländer hingegen wiesen Ausgaben von durchschnittlich 86 € je Einwohner auf. Dass Schleswig-Holsteiner 26 € mehr zahlen, ist das Ergebnis der hohen Verschuldung des Landes.

Das damit verbundene Zinsänderungsrisiko wird unter Tz. 6.4 beschrieben. Da die Landesregierung grundsätzlich risikoavers handelt, verfolgt das Finanzministerium eine Zinssicherungsstrategie und setzt Finanzderivate ein.

Die Folgen des aktiven Schuldenmanagements sind ebenfalls im Ländervergleich erkennbar, denn die durchschnittliche Verzinsung liegt deutlich unter dem Länderschnitt:

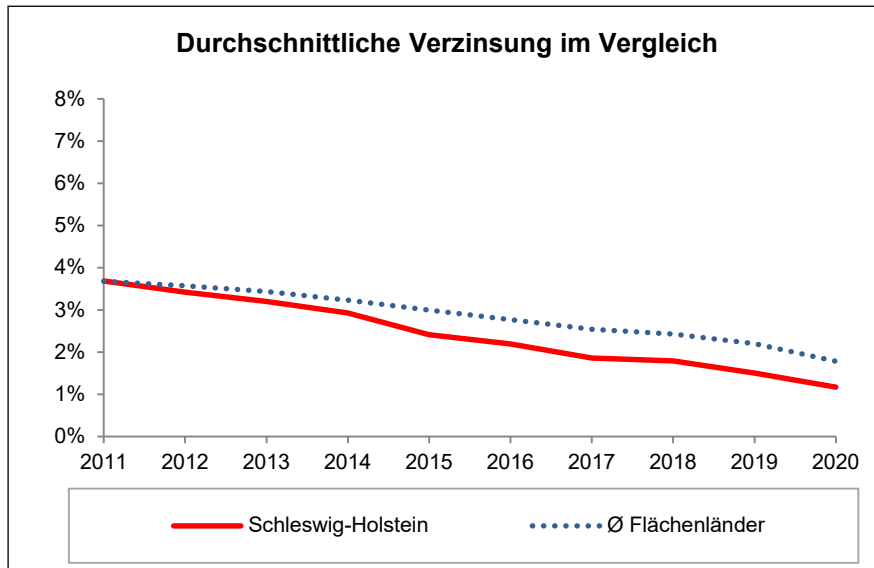


Abbildung 5: Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich

Quelle: Eigene Berechnung. Dargestellt ist die durchschnittliche Verzinsung der Verschuldung, gemessen als Anteil der Zinsausgaben am Schuldenstand des Vorjahres im Kernhaushalt. Datengrundlage: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL), „Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995“ sowie ZDL, „Schulden öffentlicher Haushalte seit 2010“.

Auch wenn die Entwicklung kurzfristig erfreulich für die Landesfinanzen ist: Aus der Grafik ist nicht ablesbar, wie die einzelnen Länder ihre Zinsänderungsrisiken steuern. Schon unterschiedliche Kreditlaufzeiten wirken sich auf die Zinshöhe und damit die Durchschnittsverzinsung aus.

Es ist zu berücksichtigen, dass wegen des hohen Schuldenstands ein Anstieg der Zinssätze Schleswig-Holstein besonders hart treffen würde. Durch die derzeitige Ausrichtung der Zinssicherungsstrategie wird dieses Risiko zwar begrenzt und zeitlich verschoben. Um das Zinsänderungsrisiko noch weiter zu verringern, würden höhere Sicherungskosten entstehen. Daher sollte das Land seine im Ländervergleich zu hohe Verschuldung reduzieren.¹

6.5 Implizite Verschuldung aus künftigen Versorgungszahlungen

Neben dem Zinsänderungsrisiko muss der Landeshaushalt weitere Risiken abfedern. Hierzu zählen auch die Ausgaben für die Altersversorgung der Beamten, Richter und sonstigen Amtsträger des Landes. Diese Aus-

¹ Vgl. Bemerkungen des LRH 2020, Nr. 7.

gaben sind in den vergangenen Jahrzehnten erheblich gestiegen, nämlich von 400 Mio. € in 1990 auf rund 1,4 Mrd. € in 2020.

Die implizite Verschuldung des Landes aus Pensionsverpflichtungen inklusive der Beihilfe wird im kameralen Rechnungswesen nicht ausgewiesen. Daher berichtet das Finanzministerium über die künftigen Versorgungslasten gesondert in der Haushaltsrechnung und kommt somit einer Forderung¹ des Landtages nach.

Diese Verpflichtungen werden als Barwert dargestellt. Der Barwert drückt den aktuellen Gegenwartswert aller künftigen Zahlungen aus. Die erwarteten Zahlungen zinst das Finanzministerium mit einem Diskontsatz von 1,2 % auf den 31.12. des Berichtsjahres ab und errechnet so einen Barwert für 2020 von 70,5 Mrd. €.

Das Finanzministerium hat den verwendeten Diskontsatz als Durchschnitt der letzten 10 Jahre errechnet und hierbei die ersten 5 Monate aus 2021 berücksichtigt. Allerdings müssen nach den angewendeten „Standards staatlicher Doppik“² die vergangenen 10 Jahre zum Stichtag 31.12. genutzt werden. Unter Berücksichtigung der von dort aus zu beachtenden letzten 120 Monatswerte errechnet sich ein Diskontsatz von 1,36 %. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Höhe aus und führt zu einem Barwert von 67,9 Mrd. €. Um Aussagen und Bewertungen im Vergleich zum Vorjahr vornehmen zu können, nutzt der LRH diesen Wert.

Im Vergleich zu 2019 (66,8 Mrd. €) ist die Verpflichtung um 1,1 Mrd. € gestiegen. Dieser Zunahme liegen zwei Effekte zugrunde:

1. Je niedriger der Zinssatz, desto höher der Barwert:

Im Vergleich zum Vorjahr ist der Diskontsatz von 1,72 % auf 1,36 % gesunken. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Höhe des Barwerts aus, denn ein sinkender Zins lässt den Barwert steigen: Da die Verzinsung geringer ist, muss mehr Geld bereitgestellt werden.

Um darstellen zu können, wie sich die Verpflichtung des Landes ohne diesen Zinseffekt verändert, hat der LRH weitere Berechnungen durchgeführt und kommt zu folgendem Ergebnis: Ohne Zinseinflüsse sind die Verpflichtungen des Landes um 5,4 Mrd. € zurückgegangen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 16/2331, S.4.

² Abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de.

2. Finanzministerium plant mit geringeren Versorgungsausgaben:

Im Vergleich zu 2019 rechnet das Finanzministerium für 2020 mit geringeren Versorgungsausgaben, die in die Barwertberechnung einfließen. Insgesamt sind die Gesamtausgaben, die jeweils über einen Zeitraum von 65 Jahren betrachtet werden, um 10,3 Mrd. € gesunken. Tatsächlich hat es 2020 einen Anstieg der Planstellen gegeben, der grundsätzlich zu höheren Gesamtausgaben hätte führen müssen.

Das **Finanzministerium** teilt mit, dass es bei seiner Berechnung zu einer fehlerhaften Übertragung der Ausgangsdaten gekommen sei. Tatsächlich läge der Barwert zum 31.12.2020 bei 76,6 Mrd. €. Im Rahmen der Haushaltsrechnung für 2021 werde die Berechnung der impliziten Verschuldung für 2020 noch einmal korrigiert dargestellt.

6.6 **Berechnung der Konjunkturkomponente transparenter darstellen**

Die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein schreibt vor, die Einnahmen des Landes um konjunkturelle Schwankungen zu bereinigen.

Technisch erfolgt die Konjunkturbereinigung über eine sog. Konjunkturkomponente. Gegenwärtig wird in der Haushaltsrechnung lediglich die Höhe der Konjunkturkomponente angegeben¹. Wie sich diese im Einzelnen zusammensetzt, ist nicht nachvollziehbar. Denn es fehlen öffentlich nicht zugängliche Informationen, wie die Höhe der Steuerrechtsänderungen, die Schleswig-Holstein vom Bundesfinanzministerium mitgeteilt werden.

Die Höhe der Konjunkturkomponente kann den Ausgabenspielraum des Landes erheblich beeinflussen. Deshalb sollte die Landesregierung die Berechnung der Konjunkturkomponente künftig transparenter darstellen und dem Landtag alle notwendigen Informationen sowie die einzelnen Ableitungsschritte zur Verfügung stellen.

6.7 **Billigkeitsleistungen**

Leistungen aus Gründen der Billigkeit dürfen nur gewährt werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt werden (§ 53 LHO).

Die Landesregierung hat 2020 vermehrt auf dieses Instrumentarium zurückgegriffen, um möglichst „unbürokratisch“ Corona-bedingte Hilfezahlungen leisten zu können. Die besonderen Ausgabemittel hat der Landtag

¹ Vgl. Haushaltsrechnung 2020, Landtagsdrucksache 19/ 3486, S. 221.

mit Beschluss zum Corona-Notkredit und den Nachtragshaushalten (vgl. Tz. 5.7) bereitgestellt.

Mit Billigkeitsleistungen können Schäden und Nachteile ausgeglichen oder gemildert werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Billigkeitsleistungen sind an keine nachgelagerten Handlungen des Zahlungsempfängers gekoppelt.

Damit unterscheiden sich Billigkeitsleistungen von Zuwendungen (§ 23 LHO). Mit Zuwendungen schafft die Landesregierung finanzielle Anreize, damit Dritte Vorhaben durchführen, an deren Realisierung das Land ein erhebliches Interesse hat.

6.7.1 **In 2020 gewährte Billigkeitsleistungen und deren Empfänger**

Da ein zentraler Überblick des Finanzministeriums über die gewährten Billigkeitsleistungen fehlt, hat der LRH die entsprechenden Daten bei den Ressorts abgefragt. Eine inhaltliche Prüfung der einzelnen Maßnahmen war damit nicht verbunden.

In 2020 gewährte die Landesregierung 800,4 Mio. € an Billigkeitsleistungen, davon 800,1 Mio. € Corona-bedingt. Die restlichen Zahlungen betrafen Kormoranschäden und die Abwicklung der Dürrehilfen.

Insgesamt wurden die Corona-bedingten Zahlungen an 67.025 Unternehmen, Vereine, private Haushalte sowie Kommunen geleistet. Davon erhielten 57.487 Unternehmen Leistungen des Bundes, die über den Landeshaushalt abgewickelt wurden. Denn der Bund stellte Mittel im Zuge der Soforthilfe und der Überbrückungshilfen dem Land zur Verfügung.

Ausschließlich aus Landesmitteln sind 333,5 Mio. € an 9.538 Empfänger gezahlt worden.

Wie sich die Gruppe der 9.538 Empfänger von Corona-bedingten Billigkeitsleistungen zusammensetzt, zeigt nachstehende Grafik:

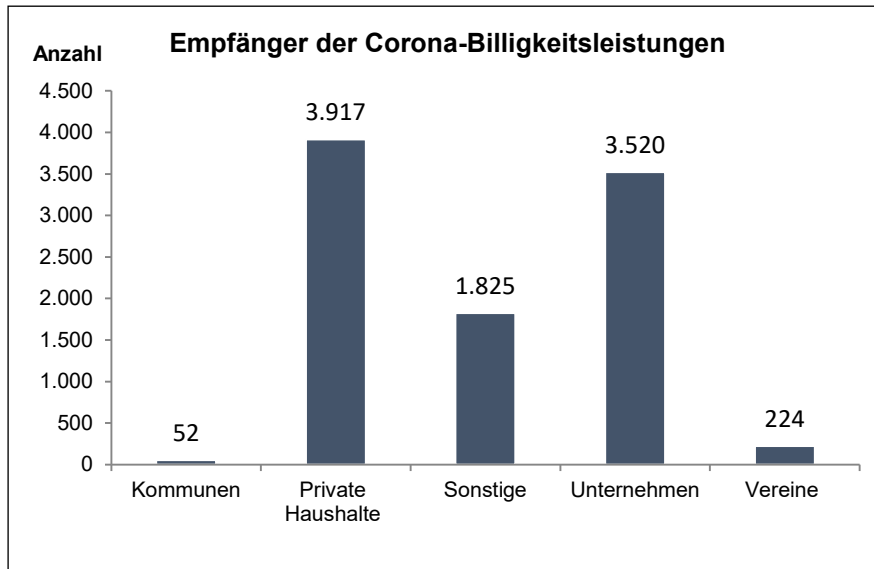


Abbildung 6: Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen

Quelle: LRH.

Bei einer Aufteilung der Empfänger-Gruppen nach der Anzahl der geförderten Einheiten stechen die privaten Haushalte sowie die Unternehmen hervor. Die Gruppe der „Sonstigen“ ist heterogen; hierunter fallen z.B. Stiftungen, freie Träger von Ganztags- und Betreuungsangeboten sowie Hochschulen.

Bei einer Aufteilung nach der Höhe der insgesamt verteilten Zahlungen ändert sich das Bild, wie folgende Grafik zeigt:

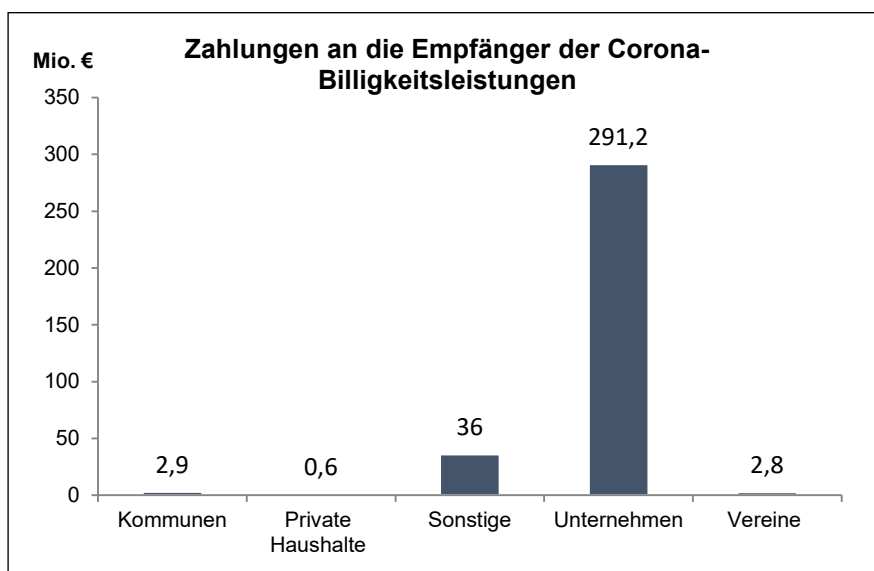


Abbildung 7: Zahlungen an die Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen

Quelle: LRH.

Die Werte in den Grafiken richten sich nach den Empfängern der Haushaltsmittel. In der Kategorie „Unternehmen“ sind auch 52,6 Mio. € für den sog. Pflegebonus enthalten. Richtig wäre, diese Zahlungen an die Pflegekräfte der Kategorie „Private Haushalte“ zuzurechnen. Nach den Verfahrensregelungen für die Abwicklung der Corona-Prämie¹ empfangen die Zahlungen des Landes jedoch zunächst die Arbeitgeber.

6.7.2 **Wonach richtete sich die Verteilung der Billigkeitsleistungen?**

Bei Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO handelt es sich nicht um Zuwendungen. Zudem hat die Landesregierung gesonderte Verwaltungsvorschriften nicht erlassen.

Daher ist es formal nicht zu beanstanden, dass im Ausgangsjahr der Corona-Pandemie insgesamt 27 Programme aufgelegt wurden, die nicht alle mit Richtlinien hinterlegt waren.

Beispielsweise hat das Sozialministerium zur „Umsetzung eines Prämienaufstockungsbetrags des Landes gem. § 150a Abs. 9 SGB XI durch die Soziale Pflegeversicherung“ zwei Verwaltungsvereinbarungen mit Pflegekassen getroffen. Diesen Weg wählte das Ministerium, um den Verwaltungsaufwand bei der Abwicklung des sogenannten Pflegebonus möglichst gering zu halten. Die Festlegungen des Landes „über einen Pflegebonus für Beschäftigte in Einrichtungen der stationären Krankenpflege“ veröffentlichte das Ministerium auf seiner Internetseite und leitete diese den Antragsstellern direkt zu.

Die Ressorts, die für ihre Programme Richtlinien erlassen haben, gewährten die Billigkeitsleistungen teilweise unter der Maßgabe der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO in analoger Anwendung. Dies zeigt, dass in Krisenzeiten die Verwaltung nach pragmatischen Lösungen sucht.

Im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung empfiehlt der LRH, einheitliche Grundsätze für die Gewährung von Billigkeitsleistungen zu erarbeiten. Angesichts der damit verbundenen steuernden Funktion und Wirkung auf den Gesamthaushalt, sollte das Finanzministerium hierfür die Federführung übernehmen.

Zudem sollten in der Haushaltsrechnung die Beträge und die Titel aufgeführt werden, aus denen Billigkeitsleistungen gewährt wurden.

¹ Vgl. § 150a Abs. 1 bis 8 SGB XI

6.8 **Unterlagen zur Haushaltsrechnung fristgerecht vorgelegt - soweit verfügbar**

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 17.05.2021 vorzulegen.

Die obersten Landesbehörden, vor allem das Finanzministerium, sind bei der Erstellung der Haushaltsrechnung auf Dataport, den IT-Dienstleister des Landes Schleswig-Holstein, angewiesen. Dieser generiert aus dem von ihm betreuten Buchführungsverfahren einen Großteil der erforderlichen Rechnungsunterlagen automatisiert.

Für die Haushaltsrechnung 2020 konnte Dataport einige Unterlagen nicht bzw. nur verspätet erstellen. Der Nachweis über den Bestand an Verpflichtungsermächtigungen (VE) wurde erst im Oktober 2021 anstelle im März/April 2021 geliefert. Zudem wurde nur die Gesamtliste über die Bestände der VE erstellt. Es fehlen die separaten Darstellungen zu den Einzelplänen, die von den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörden in ihrer Richtigkeit hätten bestätigt werden müssen.¹ Dies konnte für das Haushaltsjahr 2020 daher nicht erfolgen. Ein Nachweis über umgesetzte übertragene Haushaltsreste wurde gar nicht erst erstellt.

Mehrmalige Mahnungen des Finanzministeriums haben nicht dazu geführt, dass Dataport diese 2 fehlenden Listen rechtzeitig oder vollständig lieferte. Gründe, warum Dataport die Unterlagen nicht fristgerecht erstellen konnte, sind nicht bekannt.

Für die Haushaltsrechnung 2020 hat das Finanzministerium hilfsweise die fehlenden Listen u. a. anhand der Gesamtrechnungsnachweisung eigenständig erstellt.² So konnte die Haushaltsrechnung vollständig vorgelegt werden.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium Dataport an ihre Verpflichtungen aus dem Dienstleistungsvertrag erinnert, damit sie künftig die Rechnungsunterlagen wieder vollständig liefert.

6.9 **Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung**

Der LRH hat nach § 90 Nr. 2 LHO auch zu prüfen, ob die Haushaltsrechnung ordnungsgemäß aufgestellt ist. Dazu gehört, ob die Ergebnisse der Haushaltsrechnung regelkonform zustande gekommen sind, d. h. ob die

¹ Rechnungslegungserlass 2020 des Finanzministeriums, Ziffer 4.7 (nicht veröffentlicht).

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, Haushaltsrechnung 2020, S. 185 ff.

buchungsrelevanten Sachverhalte ordentlich erfasst sind. Maßstab hierfür sind u. a. die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR).

Die Prüfung erfolgte auch anhand eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens. Der LRH kommt in den geprüften Fällen zu dem Ergebnis, dass die Einnahmen und Ausgaben, von wenigen Fällen abgesehen, ordnungsgemäß belegt sind.

6.9.1 Fehlerhafte Buchungen beim Jahreswechsel

Nach dem Jahreswechsel können für das vorherige Haushaltsjahr noch Korrekturbuchungen durchgeführt werden. Korrekturbuchungen können von den Ressorts zur Bereinigung fehlerhafter Buchungen veranlasst werden. Hierzu steht nach dem Jahresabschlusserrlass des Finanzministeriums ein enges Zeitfenster zur Verfügung. Nach Ablauf des Zeitrahmens sind keine Korrekturen mehr möglich. Die Korrekturbuchungen sind dem LRH vorzulegen. Korrekturbuchungen für das Haushaltsjahr 2020 waren in der Zeit vom 07.01. bis 11.01.2021 möglich.

Sind Rücklagenbestände zu korrigieren ist dies aus technischen Gründen nur am ersten Werktag des neuen Jahres möglich.

- Ende 2020 wurde der Rücklage „IMPULS 2030“ ein Betrag von 11.280,02 € zu viel zugeführt. Dies bemerkte das Finanzministerium Anfang des Jahres 2021 und führte diverse Korrekturbuchungen durch. Hierbei wurde übersehen, dass Rücklagenbestände nicht mehr korrigiert werden konnten.

Das Finanzministerium hätte diese Korrekturbuchungen nicht durchführen dürfen. Stattdessen wäre die zu hohe Rücklagenzuführung als Haushaltsüberschreitung in der Haushaltsrechnung 2020 auszuweisen gewesen. 2021 hätte das Finanzministerium den zu hohen Betrag aus der Rücklage entnehmen und über den Haushaltstitel „Zuführung von nicht mehr benötigten Rücklagenbeständen an den Landeshaushalt“ im Einzelplan 11 dem allgemeinen Haushalt zuführen können. Dies wäre ein transparentes Verfahren gewesen und hätte zu konsistenten Angaben in der Buchführung geführt.

- Ende 2020 hat das Sozialministerium der Corona-Rücklage 123.260.000 € zugeführt. Diese Ausgabe sollte durch entsprechende Minderausgaben gedeckt werden. Nach dem Jahreswechsel stellte das Sozialministerium fest, dass die Minderausgaben nicht ausreichten und somit der Corona-Rücklage 93.842,47 € zu viel zugeführt wurde. Eine Korrektur der Rücklagenzuführung war nicht mehr möglich. Um die er-

forderliche Deckung herbeizuführen, wurde beim Ausgabetitel 1002.05.63311 (Zahlungen an die Gesundheitsämter für die Förderung der Digitalisierung) dieser Betrag in 2020 abgesetzt und ins Folgejahr gebucht. Als Folge dieser Absetzung weist die Haushaltsrechnung 2020 bei diesem Ausgabetitel einen Wert von „Null“ aus, obwohl faktisch eine Auszahlung stattgefunden hat. Dieser Ausweis verstößt gegen den Haushaltsgrundsatz der Wahrheit und Klarheit.

Das Sozialministerium hat mitgeteilt, dass es zusätzliche interne Maßnahmen getroffen hat, damit sich der o. g. Fehler nicht wiederholt.

Korrekturbuchungen der Ressorts nach dem Jahreswechsel müssen von der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums gegengezeichnet werden. Diese sollte künftig genauer prüfen, ob eine Korrekturbuchung noch durchgeführt werden kann.

6.9.2 Fehlerhafte Rücklagenbuchungen

Die Zuführungen zu den Rücklagen „Sabbatjahr Beamte“ erfolgen über die jeweiligen Einzelpläne automatisiert (Hauptgruppe 9 - Besondere Finanzierungsausgaben). Die Zuführungen werden zentral vom Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) berechnet.

Bei Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 stellte der LRH fest, dass die in den Einzelplänen 04 (Innenministerium) und 09 (Justizministerium) gebuchten Rücklagenzuführungen nicht mit den im Buchführungssystem ausgewiesenen Einnahmen bei den Rücklagen übereinstimmten.

Im Einzelplan 04 wurde neben dem vom DLZP berechneten Zuführungsbetrag durch die Polizeiverwaltung eine weitere Rücklagenzuführung gebucht. Diese erfolgte fälschlicherweise aus einem Personalhaushaltstitel (Hauptgruppe 4).

Das Innenministerium hat die fehlerhafte Buchung bestätigt. Es wird künftig den richtigen Zuführungshaushaltstitel verwenden.

Auch im Einzelplan 09 wurde ein Betrag aus den Personalhaushaltstiteln (Hauptgruppe 4) der Rücklage zugeführt. Richtigerweise hätte die Buchung aus dem Zuführungshaushaltstitel Sabbatjahr (Hauptgruppe 9) erfolgen müssen.

Hinweise zur Buchung von Rücklagen werden vom Finanzministerium in seinen jährlichen Haushaltsführungserlassen veröffentlicht. Diese sind von den Ressorts zu beachten.

6.9.3 Feststellungen zum Ergebnis der Stichprobenprüfung

Der LRH hat bei 8 Dienststellen 382 Anordnungen mit den dazugehörigen zahlungsbegründenden Unterlagen eingesehen. Neben formalen Fehlern, u. a. fehlende Bestätigung der sachlichen oder rechnerischen Richtigkeit, ergaben sich weitere Einzelfeststellungen. Zum Beispiel:

- Im Geschäftsbereich des Umweltministeriums wurden im Dezember 2020 Landesmittel an einen externen Dienstleister verausgabt, ohne dass eine zahlungsbegründete Unterlage bzw. eine Zahlungsverpflichtung vorlagen. Die Auszahlung wurde damit begründet, dass noch vorhandene Landesmittel ins nächste Haushaltsjahr „gerettet“ werden sollten.

Ferner wurden Reisekosten ohne vollständigen Nachweis der tatsächlich angefallenen Kosten erstattet.

Beide Vorgänge waren formal nicht durch Unterschrift zur Zahlung freigegeben und zudem nicht ordnungsgemäß abgelegt.

Der LRH weist darauf hin, dass Zahlungen ohne Rechtsgrund bzw. Anordnungen ohne begründende Unterlagen nicht zulässig sind und gegen § 34 LHO bzw. § 79 LHO verstoßen.

Das Umweltministerium hat die Verwendung der ohne Zahlungsgrund ausgezahlten Landesmittel im Haushaltsjahr 2021 nachgewiesen. Ein finanzieller Schaden ist nicht entstanden.

- Im Zuge der Corona-Pandemie wurde die Wohnraumarbeit Anfang 2020 weitestgehend flächendeckend bei den Dienststellen des Landes eingeführt. Damit Zahlungen weiterhin angeordnet werden konnten, wurde vom Finanzministerium - nach Abstimmung mit dem LRH - eine Ausnahme-Regelung zur Bearbeitung von zahlungsbegründenden Unterlagen erlassen. Hiernach waren die Original-Belege zunächst einzuscannen und dann als E-Mail zur weiteren Bearbeitung zu versenden. Mit Ende der Ausnahme-Regelung waren alle Original-Rechnungen mit den Anordnungen zusammenzuführen und bei den Dienststellen abzuliegen.

Entgegen der (abgestimmten) Ausnahme-Regelungen hat das Finanzministerium dem Justizministerium gestattet, auf die nachträgliche Zusammenführung der Original-Belege mit den Anordnungen zu verzichten. Diese abweichende Vereinbarung wurde einerseits nicht mit dem

LRH abgestimmt und war andererseits nach dem Erlass des Finanzministeriums nicht zulässig.

6.9.4 **Erlasse zur Ordnungsmäßigkeit der Buchführung zentral veröffentlichten**

Für die Ordnungsmäßigkeit des Anordnungs- bzw. Belegwesens ist ein fehlerfreier und sicherer Zahlungsverkehr unumgänglich. Maßstab hierfür sind u. a. die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR). Diese Regelungen gilt es einzuhalten. So können dolose Handlungen erschwert und gleichzeitig auch diejenigen, die Zahlungen veranlassen, geschützt werden.

In den VV-ZBR wird auf weitere Erlasse des Finanzministeriums, wie z. B. auf den Erlass vom 07.10.2003, VI 24 – H 2331 – 403 „Führung der Haushaltsüberwachungslisten“ verwiesen. Diese Erlasse sind über 10 Jahre alt und nicht im zentralen Archiv des Finanzministeriums im Intranet veröffentlicht.

Im Rahmen der Belegprüfung stellte der LRH wiederholt fest, dass den geprüften Dienststellen diese Erlasse des Finanzministeriums nicht bekannt waren. Sie wurden folglich auch nicht beachtet.

Der LRH empfiehlt dem Finanzministerium daher, die ergänzenden Regelungen, die zur Ordnungsmäßigkeit für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung beitragen sollen, umfassend und zentral zu dokumentieren. Hierzu sollten diese entweder als Anlage zur VV-ZBR oder im zentralen Archiv veröffentlicht werden.

6.10 **Anzahl der Rücklagen mehr als verdoppelt**

Die Landesregierung darf nach § 62 Absatz 3 LHO für bestimmte Zwecke Rücklagen bilden.

Die Möglichkeit zur Rücklagenbildung soll zu einem wirtschaftlicheren Verwaltungshandeln beitragen¹ und insbesondere dem sog. Dezemberfieber entgegenwirken. Damit ist gemeint, dass die Ressorts am Jahresende möglicherweise unnötige Ausgaben tätigen, weil noch entsprechende Mittel verfügbar sind. Ursache kann zum Beispiel die Sorge vor künftigen Budgetkürzungen sein, wenn Haushaltsansätze nicht vollständig ausgeschöpft werden.

¹ Vgl. Verwaltungsvorschriften zu § 62 LHO Nr. 1.

Im Vergleich zu 2019 hat sich die Anzahl der Rücklagen 2020 mehr als verdoppelt. Zum 31.12.2019 bestanden 26 Rücklagen mit einem Volumen von 226 Mio. €. Zum Stichtag 31.12.2020 weist die Haushaltsrechnung 2020 insgesamt 56 Rücklagen mit einem Bestand von 5,82 Mrd. € auf.¹

Übersicht über den Bestand an Rücklagen

Einzelplan	Stichtag: 31.12.2019		Stichtag: 31.12.2020	
	Anzahl	Bestand in Mio. €	Anzahl –	Bestand in Mio. €
01	2	1,46	2	1,65
02	2	0,40	2	0,43
03	2	0,60	2	27,57
04	2	5,95	9	13,58
05	1	0,30	1	0,44
06	2	0,41	7	200,81
07	4	24,76	7	61,70
09	2	1,72	2	1,58
10	4	16,31	9	162,52
11	2	155,22	7	4.689,73
12	0	0,00	1	17,26
13	3	16,31	5	55,16
14	0	0,00	1	20,00
16	0	0,00	1	563,89
Insgesamt	26	226,05	56	5.816,32

Tabelle 9: Übersicht über den Bestand an Rücklagen

Der enorme Anstieg sowohl der Anzahl als auch des Bestandes der Rücklagen erklärt sich zu einem Teil durch die Abwicklung des Corona-Notkredits 2020. Für diesen Zweck hat die Landesregierung allein 11 neue Rücklagen mit einem Volumen von insgesamt 4,8 Mrd. € geschaffen.²

Daneben hat das Finanzministerium 564 Mio. € aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zum Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus in die neu eingerichtete Rücklage „IMPULS 2030“ überführt. Offiziell will die Landesregierung nach eigenen Angaben Vermögensverluste durch negative Zinsen vermeiden, die das Land für die Anlage der Mittel des Sondervermögens vermehrt zahlen müsse. Tatsächlich hat sie mit der Entnahme aus dem Sondervermögen das Finanzierungsdefizit von 1.022 Mio. € auf 456,8 Mio. € reduziert.³

Auch die übrigen Ressorts haben 2020 neue Rücklagen gebildet. Seit dem Haushaltsjahr 2020 kann die Landesregierung mit den Beständen der Rücklagen Ausgaben finanzieren. Zuvor ließ die Schuldenbremse dies

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, S. 146-150.

² Vgl. Tz. 6.2.1.

³ Vgl. Tz. 5.6.

nicht zu: Entnahmen aus Rücklagen musste Schleswig-Holstein zur Schuldentilgung einsetzen.¹ Durch die Neuregelung ist die Nutzung von Rücklagen aus Sicht der Ressorts deutlich attraktiver.

Ein Nachteil der Rücklagenbildung ist, dass sie die Transparenz im Haushalt erheblich einschränkt und das Jährlichkeitsprinzip umgeht. Die geänderte Rechtslage bei der Schuldenbremse darf deshalb nicht dazu führen, dass alle Einsparungen im Haushaltsvollzug an Rücklagen zugeführt werden. Mehreinnahmen und Minderausgaben sollte die Landesregierung vielmehr grundsätzlich zur Schuldentilgung bzw. Verringerung der Nettokreditaufnahme einsetzen.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, nur noch in Ausnahmefällen Rücklagen zuzulassen und zu bilden.

6.11 **Haushaltsreste**

Abweichend vom Grundsatz der Jährlichkeit können am Jahresende Einnahme- und Ausgabereste in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Einnahmereste können gebildet werden, wenn mit den Einnahmen im nächsten Haushaltsjahr gerechnet werden kann. Ausgabereste werden grundsätzlich einzeln in Höhe der eingegangenen Rechtsverpflichtungen gebildet. Diese bleiben gemäß § 45 Abs. 2 LHO bis zum übernächsten Haushaltsjahr (hier: Ende 2022) verfügbar.

Die obersten Landesbehörden dürfen die Reste selbst bilden. Das Finanzministerium muss gemäß § 45 Abs. 3 LHO einwilligen, wenn die Haushaltsreste in Anspruch genommen werden sollen. Es gibt diese gegen Deckung zu Lasten der Haushaltsansätze oder durch Bildung neuer Ausgabereste im laufenden Haushaltsjahr frei.

6.11.1 **Entwicklung der Einnahmereste**

Einnahmereste wurden 2020 u. a. für Erstattungen und Zuweisungen des Bundes in Höhe von 8,6 Mio. € gebildet. Wie aus nachstehender Grafik ersichtlich, entspricht dies dem Niveau der Vorjahre, wenn für 2016 und 2017 jeweils die 50 Mio. € für Einnahmereste aus Krediten herausgerechnet werden.

¹ Vgl. Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427, neu gefasst durch Gesetz vom 13.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 612.

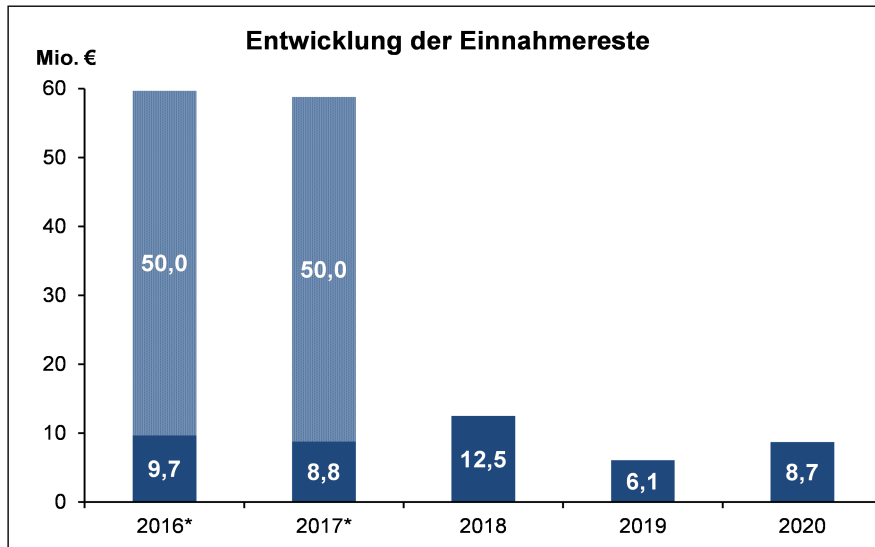


Abbildung 8: Entwicklung der Einnahmereste

* 2016 und 2017 sind jeweils 50 Mio. € Einnahmereste aus Krediten enthalten, die zum besseren Vergleich farblich abgesetzt sind.

Quelle: LRH.

Seit 2018 werden keine Reste mehr für Einnahmen aus Krediten gebildet. In der Vergangenheit hatte das Finanzministerium jeweils 50 Mio. € als Einnahmerest in das Folgejahr übertragen. Eine Inanspruchnahme ist aber seit 2011 nicht mehr erfolgt. Diese Einnahmereste wurden in Abgang gestellt.

6.11.2 Rückgang bei den Ausgaberesten

Die Ausgabereste 2020 haben sich im Vergleich zu den Vorjahren deutlich reduziert:

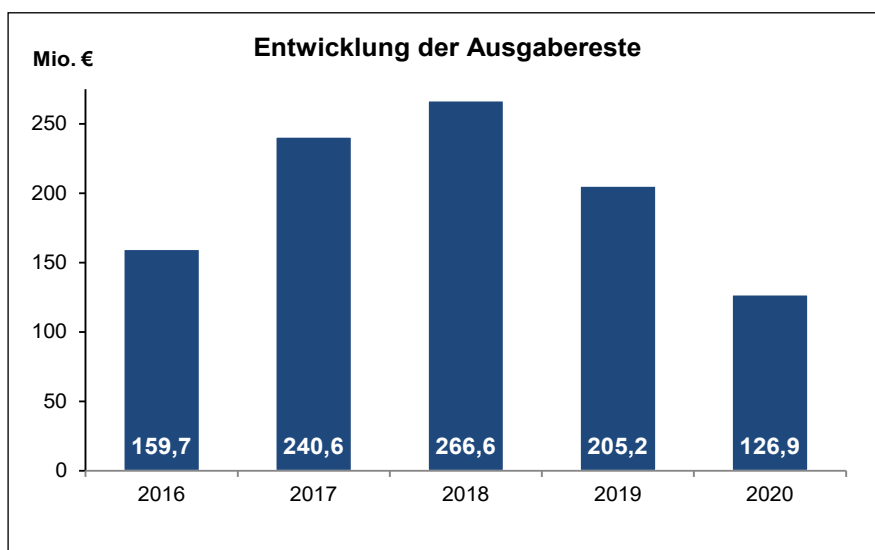


Abbildung 9: Entwicklung der Ausgabereste

Quelle: LRH.

Die größten Positionen befinden sich in den Geschäftsbereichen des Finanzministeriums, des Wirtschaftsministeriums, des Bildungsministeriums und des Umweltministeriums. Übertragen wurden u. a. Mittel für Unterhaltungs- und Baumaßnahmen, Mittel an öffentliche Unternehmen für ÖPNV-Maßnahmen aus Bundesmitteln, Mittel für den Hochschulpakt 2020 sowie Mittel für Maßnahmen zur Verbesserung des Zustandes des Grundwassers sowie der Gewässergüte.

2020 hat die Landesregierung die Regeln der Schuldenbremse geändert. Zukünftig dürfen mit den Entnahmen aus Rücklagen Ausgaben finanziert werden. Deshalb ist in Zukunft damit zu rechnen, dass vermehrt Rücklagen anstelle von Ausgaberesten gebildet werden. Denn bei der Inanspruchnahme von Rücklagen müssen die Ressorts – anders als bei den Ausgaberesten – keine Deckung zu Lasten anderer Haushaltsansätze erbringen. Dies macht das Instrument der Rücklagenbildung attraktiver. Dies spiegelt sich bereits bei dem Volumen der gebildeten Ausgabereste 2020 im Vergleich zu den Vorjahren wider.

6.12 **Verpflichtungsermächtigungen**

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erlauben den Dienststellen, Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu leisten. Das Land kann so Vorhaben beginnen, bei denen es sich im Voraus zu Ausgaben über mehrere Jahre oder Jahrzehnte verpflichtet. VE sind nicht übertragbar. Sie verfallen, wenn sie nicht in dem Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden, in dem sie veranschlagt sind. Die in Anspruch genommenen VE und der Bestand an Verpflichtungen werden in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres nachgewiesen.

Wird eine VE in Anspruch genommen, muss das Finanzministerium gemäß § 38 Abs. 2 LHO einwilligen. Anträge sind durch die Dienststelle über den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde an das Finanzministerium zu richten. Sobald dieses eingewilligt hat, kann die VE in Anspruch genommen werden. Zeitliche Verschiebungen der Fälligkeiten von VE sind nach § 38 Abs. 3 LHO im Einvernehmen mit dem Finanzministerium möglich.

Im Haushaltsplan 2020 waren VE von insgesamt 1.460,3 Mio. € für die Haushaltsjahre 2021 ff. veranschlagt. Aufgrund entsprechender Freigabeanträge der Ressorts hatte das Finanzministerium in die Inanspruchnahme von 732,1 Mio. € eingewilligt. Die restlichen 728,2 Mio. € waren somit nicht erforderlich.

Nach der Buchführung 2020 wurden von den freigegebenen Mitteln 532,5 Mio. € zu Lasten der Haushaltsansätze in den folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen. Das sind 36 % der insgesamt für 2020 eingeplanten VE.

Die Inanspruchnahme ist im Vergleich zu den Vorjahren gestiegen:

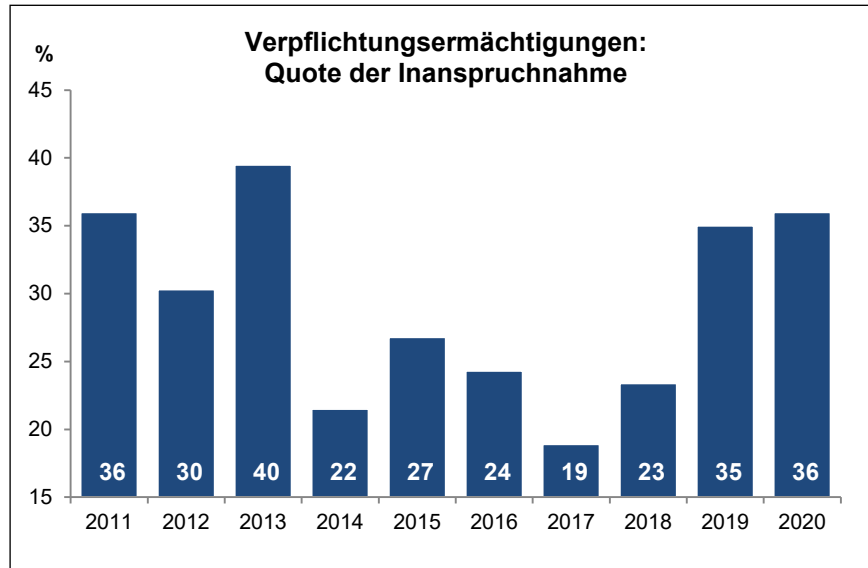


Abbildung 10: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen
Quelle: LRH.

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

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

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.

Finanzministerium

7. Übergeordnetes Zuwendungscontrolling aufbauen - Informationsdefizite abbauen

Die Haushaltskonsolidierung bleibt eine Daueraufgabe und erstreckt sich auf alle Ausgaben. Hierzu muss die Landesregierung auch die Zuwendungen des Landes einbeziehen.

Im Zeitraum 2017 bis 2020 hat sie insgesamt 2,9 Mrd. € an Zuwendungen gewährt. Doch weder zentral noch dezentral wurde untersucht, ob die jeweilige Zuwendung ihre Zwecke erreicht hat und wirtschaftlich war.

Die Ressorts haben in 98 % aller Maßnahmen die vorgeschriebenen ex post-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgeführt. Messbare Ziele wurden nur bei 35 % der Maßnahmen definiert und evaluiert.

2005 sind die Grundlagen für ein übergeordnetes Zuwendungscontrolling gelegt worden, um Konsolidierungspotenzial aufzuspüren. Das Finanzministerium hat jedoch seine zentrale Steuerungsrolle nicht angenommen.

Die Landesregierung sollte die Zuwendungspraxis mit einer zentralen Steuerung und mehr Transparenz neu ausrichten.

7.1 Haushaltskonsolidierung und effizienter Mitteleinsatz bleiben eine Daueraufgabe

Unabhängig von der aktuellen Haushaltslage bleibt die Konsolidierung der Landesfinanzen eine finanzpolitische Daueraufgabe. Um die Landesaufgaben bestmöglich erfüllen zu können gilt es, die knappen Haushaltsmittel effizient einzusetzen.

Damit Einspar- und Optimierungspotenziale auch bei den Zuwendungen erkennbar werden, benötigt die Landesregierung eine geeignete Datenbasis.

7.2 Zuwendungen in Schleswig-Holstein

Auf Basis der beschlossenen Haushalte gewährte die Landesregierung von 2017 bis 2020 insgesamt 2,9 Mrd. € an Zuwendungen in 513 Förderprogrammen. Während dieser Zeit erhielt das Land Komplementärmittel

insbesondere von der EU und dem Bund von insgesamt 808 Mio. €. Die Höhe der jährlich gewährten Zuwendungen stieg in diesem Zeitraum stetig an, von 593 Mio. € auf 874 Mio. €.

7.2.1 Was sind Zuwendungen?

Zur Erfüllung von Landesaufgaben steht grundsätzlich die Landesverwaltung mit ihren personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung. Da diese begrenzt sind, kann die Landesregierung unter gewissen Umständen auch Stellen außerhalb der Landesverwaltung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben einsetzen. Hierzu zählen in erster Linie die Kommunen, aber auch Vereine und Verbände. Ausgaben für deren zielorientierte finanzielle Unterstützung stellen Zuwendungen dar und dürfen nach § 23 Landeshaushaltsordnung (LHO)¹ nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt werden:

- zur Erfüllung bestimmter Zwecke,
- wenn ein erhebliches Landesinteresse an der Erfüllung besteht und
- das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wird, also der Zweck ohne Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

7.2.2 Wofür werden Zuwendungen gewährt?

Der LRH hat sich für den Zeitraum 2017 bis 2020 einen Überblick über die gewährten Zuwendungen verschafft. Da solche Informationen für den Gesamthaushalt nicht verfügbar sind, hat er bei den Ressorts die notwendigen Informationen eingeholt.

¹ Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert durch Art. 1 Haushaltsbegleitgesetz vom 15.12.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 1498, ber. 2022 S. 136.

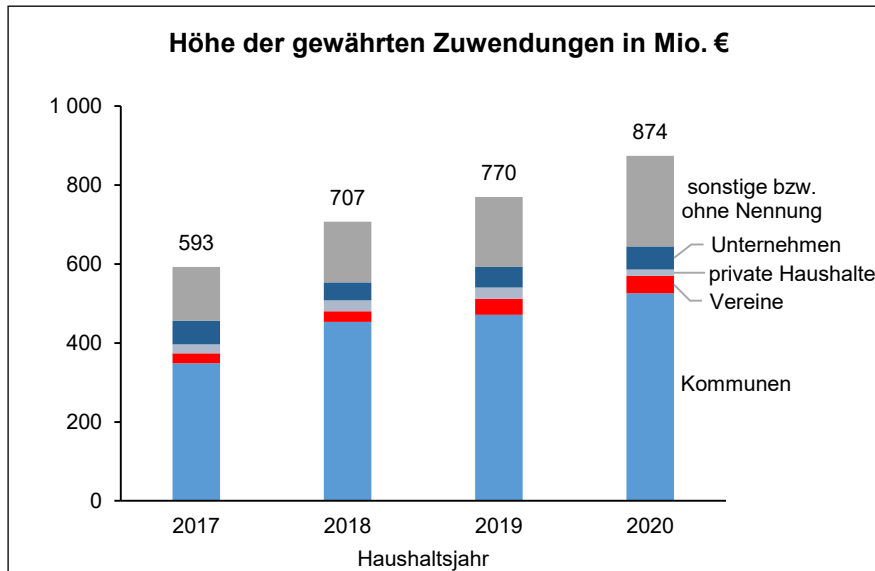


Abbildung 11: Höhe der gewährten Zuwendungen in Mio. €

Quelle: LRH. Datengrundlage: Angaben der Ressorts.

Betragsmäßig ging der größte Teil der gewährten Zuwendungen an die Kommunen. Gemessen an der Anzahl stellen diese mit durchschnittlich 950 Zuwendungsempfängern nur einen kleinen Teil dar. Daher fällt die durchschnittliche Zuwendungshöhe je geförderter Kommune mit rund 475.000 € jährlich recht hoch aus. Dabei sind die geförderten Maßnahmen sehr heterogen. Gewährt wurden Zuwendungen beispielweise für die Förderung von

- kommunalen Sportstätten mit besonderer regionaler oder überregionaler Bedeutung,
- kommunalen eSport-Häusern,
- Gartenschauen,
- Breitbandversorgung im ländlichen Raum sowie
- Verkehrs- und touristischer Infrastruktur.

In den übrigen Bereichen ist der Wert deutlich geringer. So beträgt beispielsweise die durchschnittliche Zuwendungshöhe bei Unternehmen 33.750 € jährlich und bei den privaten Haushalten 7.441 € jährlich.

Insgesamt wurden im geprüften Zeitraum durchschnittlich 16.000 Empfänger jährlich gefördert; 2020 war die Anzahl mit fast 21.000 besonders hoch. Ursächlich hierfür war das Programm „Klimaschutz für Bürgerinnen und Bürger“. Im Rahmen dieses Programms wurden allein 2020 rund 2,3 Mio. € an ca. 5.000 Einzelpersonen ausgezahlt. Im Durchschnitt sind dies gerade einmal 470 € pro Empfänger.

7.3 Zentraler Überblick fehlt

Ob die gewährten Zuwendungen insgesamt erforderlich sind und damit die verfolgten Zwecke tatsächlich erreicht werden, kann die Landesregierung nicht beantworten.

Zwar wird in den jeweiligen Ressorts grundsätzlich ein Zuwendungscontrolling auf Ebene der Referate durchgeführt. Jedoch fehlt es an einem ressortübergreifenden Zuwendungscontrolling.

In der Praxis führt dies zu Fehlallokationen der Zuwendungsmittel bis hin zur Förderung von Mitnahmeeffekten. In der Vergangenheit gewonnene Prüfungserkenntnisse des LRH belegen

- falsche Anreize durch Förderquoten von 100 %,
- hohe Verwaltungskosten,
- berechnete Zweifel am Förderbedarf.

Zudem hinterfragen die Ressorts überwiegend nicht, ob ein erhebliches Landesinteresse an der Erfüllung des gewollten Zwecks wirklich besteht.

Durch ein einheitliches ressortübergreifendes Zuwendungscontrolling könnte die Landesregierung derartige Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und Konsolidierungspotenziale identifizieren. Diese Idee ist nicht neu:

7.3.1 Erste Planungen schon für den Haushalt 2006

Bereits 2005 hat die Landesregierung mit dem Aufbau eines Zuwendungscontrollings begonnen¹. Die Ressorts wurden seinerzeit beauftragt, eigenverantwortlich ein ressortinternes Zuwendungscontrolling aufzubauen. Das Finanzministerium erhielt den Auftrag, ein systematisches, übergeordnetes Zuwendungs- und Förderprogramm-Controlling in der Landesverwaltung einzuführen.

Ziel war es, mehr Transparenz über Zuwendungen und die damit erzielten Wirkungen zu schaffen. Bei knapper werdenden Ressourcen sollten so Handlungsspielräume für das Erreichen politischer Ziele gewonnen werden. Zudem sollte das Zuwendungscontrolling Informationen liefern, um erforderliche Einsparungen nach politischen Prioritäten und nicht nur nach der sogenannten Rasenmäher-Methode vorzunehmen.²

¹ Vgl. Umdruck 16/0462.

² Vgl. Umdruck 16/2194.

7.3.2 **Übergeordnetes Zuwendungscontrolling nie gelebt – weiterer Rückzug des Finanzministeriums seit 2020**

Das Finanzministerium hat ein übergeordnetes Zuwendungscontrolling nicht aufgebaut und damit die ursprünglich ihm zugedachte steuernde Rolle nicht angenommen.

Zwar verlangte das Finanzministerium bis 2020 von den Ressorts Angaben über

- Zuwendungsziele,
- Wirkungen der Maßnahmen sowie
- Kennzahlen, die im Zeitreihenvergleich beispielsweise Förderquoten und Verwaltungskosten je Zuwendungsbescheid abbildeten.

Jedoch wurden diese Daten für übergeordnete Steuerungszwecke nicht genutzt.

Aus seiner ihm zugedachten steuernden Funktion zog sich das Finanzministerium im März 2020 auch formell durch eine Änderung der Verwaltungsvorschriften zurück.¹ Seitdem sind diese Regelungen zum Zuwendungscontrolling sowohl in den Haushaltsführungserlassen als auch in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO nicht mehr enthalten.

Das Finanzministerium begründet seinen Rückzug mit Verfahrensvereinfachungen zur Stärkung der Ressortverantwortung. Eine übergeordnete Steuerung von Zuwendungen lässt sich damit jedoch nicht erreichen.

7.4 **Dezentrales Zuwendungscontrolling in den Ressorts**

Zuwendungen dürfen nur bewilligt werden, wenn das zuständige Ministerium Förderrichtlinien erlassen hat. Diese müssen messbare Ziele festlegen.² Zudem muss die Bezeichnung des Zuwendungszwecks im Zuwendungsbescheid so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass sie auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen kann.

Mit solchen Erfolgskontrollen³ soll festgestellt werden, ob

- und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden,
- die Maßnahmen ursächlich für die Zielerreichung und
- die Maßnahmen wirtschaftlich waren.

¹ Vgl. Erlass des Finanzministeriums vom 12.03.2020 zur Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur LHO, Amtsblatt Schl.-H. 2020, S. 780.

² Vgl. Nr. 1.4 der VV zu § 44 LHO.

³ Vgl. Nr. 2.3 der VV zu § 7 LHO.

Anhand von Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen sollen auch Erfahrungen für künftige Maßnahmen gewonnen werden. Sie sind nach § 7 Abs. 2 LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen erforderlich.

7.4.1 Datengrundlage ausbaufähig

Die Ressorts haben für etwas mehr als einem Drittel ihrer Förderprogramme messbare Ziele festgelegt und auch evaluiert. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden noch seltener durchgeführt. In den Antworten der Ressorts zeigt sich aber die klare Tendenz, dass Förderprogramme mit einem größeren Fördervolumen eher einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen werden. Das gilt sowohl für die Planungsphase (ex ante) als auch für nachträgliche (ex post) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen:

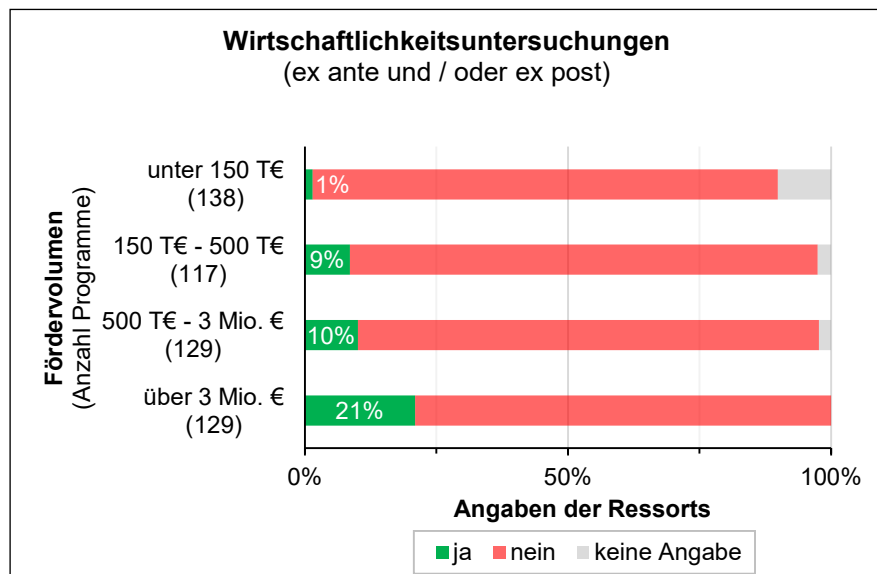


Abbildung 12: Anteil der Programme mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Quelle: LRH. Dargestellt ist der gerundete Anteil der Programme je Größenklasse des gesamten Fördervolumens, bei denen die Ressorts auf die entsprechende Frage mit „ja“ geantwortet haben. Das Fördervolumen wurden anhand der Summe des Haushalts-Solls in den Jahren 2017 bis 2020 errechnet. Datengrundlage: Angaben der Ressorts.

Während rund ein Prozent der Programme mit einem Fördervolumen von unter 150.000 € einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen wurde, beträgt dieser Anteil bei den Programmen mit einem Fördervolumen von über 3 Mio. € schon 21 %.

Insgesamt ist die sehr geringe Quote der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auffällig. Dabei sollen solche Kontrollrechnungen untersuchen, ob der Vollzug der Maßnahme und ob die Maßnahme im Hinblick auf die Hauptziele insgesamt wirtschaftlich waren.¹

¹ Vgl. VV Nr. 2.3.3.2 zu § 7 LHO.

Nach Angaben der Ressorts wurde für 35 bzw. 6,8% der 513 Programme ex post eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Bei näherer Prüfung der gemeldeten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stellte der LRH fest, dass die Ressorts in 24 von diesen 35 Fällen solche Untersuchungen tatsächlich nicht durchgeführt hatten. Irrtümlich nahmen einige Ressorts an, Verwendungsnachweise würden die geforderte Untersuchung erfüllen. Damit sinkt die Quote der ex post-Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf 2 %.

Die Tendenz der Ressorts, mit zunehmendem Fördervolumen die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzuerkennen, lässt sich auch auf die Evaluation der Ziele übertragen.

Insgesamt wurden bei 35 % der gemeldeten Förderprogramme messbare Ziele definiert und evaluiert. Wenn nicht allen Programmen messbare Ziele zugrunde liegen, sind gegensätzliche Pläne oder Wirkungen der jeweiligen Ressorts oder Zuwendungen nicht auszuschließen. Ein übergeordnetes Zuwendungscontrolling könnte diesem Risiko entgegenwirken.

7.4.2 **Zuwendungsvolumen intransparent**

Es fehlt an einer transparenten Darstellung, welches Ressort wieviel und an welche Empfänger Zuwendungen gewährt hat. Weil mit Zuwendungen ein öffentlicher Zweck verfolgt wird, sollte auch öffentlich berichtet werden.

Andere Länder wie Hamburg, Hessen, Saarland, Bremen und Berlin stellen diese Daten mittels Transparenzportal oder Zuwendungsdatenbank im Internet zur Verfügung oder planen dieses. So stellt Hamburg¹ Daten u. a. über Zuwendungsempfänger, -zeitraum, -zweck und -summe für alle Interessierte öffentlich zugänglich zur Verfügung.

7.5 **Empfehlungen des LRH: Landesregierung muss übergeordnetes Controlling auf- und Informationsdefizite abbauen**

Die Landesregierung wollte ursprünglich mehr Transparenz über Zuwendungen und die damit erzielten Wirkungen schaffen. Damit wollte sie bei knapper werdenden Ressourcen Handlungsspielräume für das Erreichen politischer Ziele erhalten. Diese Pläne bleiben richtig, wegweisend und weiterhin aktuell. Denn bislang findet eine Konsolidierung der Landesfinanzen auf der Ausgabenseite nicht statt.

¹ <https://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/zuwendungsvorgaenge-2021-quartal-2?forceWeb=true>.

Mit dem Verzicht auf seine Mitwirkung hat das Finanzministerium eine Steuerungsmöglichkeit aus der Hand gegeben, die den Gesamthaushalt betrifft. Eine dezentrale Ressortverantwortung kann eine übergeordnete Steuerung von Zuwendungen nicht ersetzen.

Denn die Ressorts vollziehen ein Zuwendungscontrolling in Form einer Eigensteuerung. Wirkungsanalysen konnten die Ressorts in nur wenigen Fällen vorlegen. Ebenso fehlte es überwiegend an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Erfahrungen für künftige Maßnahmen liegen somit nicht vor und können daher nicht zentral ausgewertet werden. Auch sogenannte Mitnahmeeffekte kann die Landesregierung nicht ausschließen. Es ist daher erforderlich, dass das Finanzministerium eine steuernde Rolle einnimmt und wieder aktiv am Prozess der Zuwendungsgewährung mitwirkt.

Beispielweise müssen Förderprogramme mit einem hohen Verwaltungs-kostenanteil und fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kritisch hinterfragt werden. Dafür müssen der Landesregierung die notwendigen Informationen zentral zur Verfügung stehen.

Das **Finanzministerium** hält ein effektives Zuwendungscontrolling auf Ressortebene für ausreichend. Der Aufwand für das ursprünglich geplante Zuwendungscontrolling sei im Übrigen im Verhältnis zu seinem „rein informativen“ Nutzen zu hoch.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Das Finanzministerium verzichtet mit dieser Entscheidung auf die Möglichkeit, die Zuwendungsausgaben auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Damit entzieht es einen wichtigen Ausgabenbereich der Haushaltskonsolidierung.

Derzeit fehlt der Landesregierung ein zentraler Überblick über Zielerreichungsgrade und die Wirtschaftlichkeit gewährter Zuwendungen. Die über ein Zuwendungscontrolling sowie eine Zuwendungsdatenbank gewonnenen Informationen würden steuerungsrelevante Daten enthalten. Für den Landtag als Haushaltsgesetzgeber sind diese von Bedeutung, wenn er immer knapper werdende Haushaltsmittel effektiv und zielgerichtet einsetzen möchte.

8. Repräsentative Immobilie im Niemannsweg - Nutzung ist weiter offen

Das Land sollte Liegenschaften nur erwerben, wenn dafür ein nachgewiesener Bedarf besteht. Für den 2014 erfolgten Kauf der Liegenschaft Niemannsweg 220 bestand weder Bedarf, noch gab oder gibt es ein langfristiges Nutzungskonzept.

Für die repräsentative Liegenschaft ist eine Entscheidung zu treffen, ob die 10.000 m² Fläche benötigt und für welchen Nutzer sie saniert und modernisiert werden soll.

Diese Entscheidung muss auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen. Die Sanierungskosten, denkmalrechtlichen Auflagen, energetischen Defizite und Folgekosten für einen zukünftigen Betrieb sind zu berücksichtigen und Alternativen gegenüberzustellen.

8.1 Gekauft und nicht benötigt

Seit dem Kauf der Liegenschaft Niemannsweg 220 verfügt das Land nicht nur über eine repräsentative, historische Liegenschaft an der Kieler Förde, sondern auch über zusätzlich 10.000 m² Nettogrundfläche, die für die Behördenunterbringung genutzt werden sollen. Gekauft wurde die Liegenschaft vom Bund im Dezember 2014. Die Übergabe erfolgte zum 01.01.2015. Kaufpreis: 2 Mio. €. Es handelt sich um ein als Luftkreis-kommando 1935/36 errichtetes Gebäudeensemble, das unter Denkmalschutz steht. Die Gebäude sind sanierungs- und modernisierungsbedürftig - bis heute.

Eingangsbereich Niemannsweg 220



Abbildung 13: Eingangsbereich Niemannsweg 220

Quelle: LRH

Außenansicht Niemannsweg 220



Abbildung 14: Außenansicht Niemannsweg 220
Quelle: LRH

Die Bundesverwaltung ging zum Zeitpunkt des Verkaufs noch von 6,5 Mio. € Sanierungskosten (ohne Baunebenkosten - BNK) aus. Das Land plante 2016 eine Sanierung, um das Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein (DLZP) hier unterzubringen. Hierfür waren 9 Mio. € ohne BNK, mit BNK 11 bis 12 Mio. € eingeplant. Das Geld stand auch bis 2020 im Haushalt zur Verfügung.

Als die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) im Sommer 2020 einen Planungsauftrag für eine Sanierung und Modernisierung der Liegenschaft ausgeschrieben hatte, ging sie dabei aufgrund einer abstrakten Kostenschätzung anhand von Referenzgebäuden bereits von 21,85 Mio. € (inklusive BNK) für Sanierung und Modernisierung aus. Geplant war eine Nutzung als Staatskanzlei.

Die Liegenschaft wurde seit 2015 zeitlich und räumlich nur teilweise zur Unterbringung von Asylbewerbern und Geflüchteten genutzt. Darüber hinaus sind Interimsnutzungen in Teilen der Liegenschaft durch die Staatskanzlei, das Zentrale KLR-Management Schleswig-Holstein (ZIT SH) und ausgelagerte Archive in Kiel ansässiger Landesbehörden zu verzeichnen.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass das Gebäude nach wie vor als Teil der Behördenunterbringung am Campus Düsternbrooker Weg gut geeignet sei, bereits vor der angestrebten grundlegenden Sanierung genutzt und damit notwendige unter Umständen kostenintensive Interimsanmietungen verhindert worden seien. Die Nutzungsplanung für die Liegenschaft und deren Sanierung habe sich nicht zuletzt durch die

Unterbringung Geflüchteter verzögert, dennoch sei der Ankauf wegen des günstigen Preises und der festgestellten guten Bausubstanz eine richtige Entscheidung gewesen.

8.2 Viele Planungen - keine Umsetzung

Bereits 2013 beschäftigte sich das Land mit der Liegenschaft und ließ die GMSH den Sanierungsaufwand für eine Verwaltungsnutzung ermitteln. Ergebnis:

„Das Gebäude Niemannsweg 220 befindet sich in einem guten Zustand. Die beschriebenen Sanierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind bei einem Gebäude dieses Alters und der bisherigen Nutzung nicht ungewöhnlich. Die vorhandene Raumstruktur ist für eine Verwaltungsnutzung durch das Land Schleswig-Holstein geeignet. Nutzungsbedingte Umbauten sind nur in geringem Umfang erforderlich. Insgesamt können 276 Arbeitsplätze untergebracht werden.

Zu bedenken ist, dass durch den bestehenden Denkmalschutz eine energetische Ertüchtigung nur im Bereich der Fenster möglich ist. Zusammen mit Geschosshöhen von bis zu 4,00 Metern und dem großen Anteil an Verkehrsflächen (Flurbreiten ca. 2,76 m) sind deutlich höhere Betriebskosten als bei einem zeitgemäßen Gebäude, oder gar einem Neubau zu erwarten.“¹

2014 gab es Überlegungen, auf dem Grundstück ein weiteres Gebäude zur Schaffung zusätzlicher Räume für Arbeitsplätze unter Berücksichtigung denkmalrechtlicher und städtebaulicher Aspekte zu errichten. Eine Bauvoranfrage bei der Stadt Kiel bezog sich auf einen 4-geschossigen Neubau auf einem Baufeld von 2.055 m² mit Verbindung zum Bestandsgebäude. Es sollte Platz für weitere 225 Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Bauvoranfrage wurde von der Stadt Kiel positiv beschieden und 2020 bis zum 29.04.2022 verlängert. Damit sollten 500 Arbeitsplätze für das DLZP in der Liegenschaft realisiert werden.

Bis 2020 erteilten Staatskanzlei und Finanzministerium der GMSH mehrere Planungsaufträge mit dem Ziel, im Niemannsweg 220 die Staatskanzlei und das DLZP unterzubringen. Gutachten, vorplanerische Untersuchungen, Planungsaufträge und Vergabeverfahren wurden bei der GMSH in Auftrag gegeben, Planungs- und Beratungsbüros eingeschaltet.

Am 27.04.2020 änderte das Finanzministerium seinen Auftrag dahin, dass nunmehr die Staatskanzlei und das ZIT SH hier untergebracht werden soll-

¹ Schreiben der GMSH, Geschäftsbereich Landesbau vom 05.09.2013.

ten. Als Termin für die Umsetzung wurde 2024 vorgegeben. 2 Musterbüros sollten hergerichtet werden.

Die von der GMSH im Juli 2020 veröffentlichte europaweite Ausschreibung eines Planungsauftrags musste auf Anweisung des Finanzministeriums zurückgezogen werden. Die vor Veröffentlichung der Ausschreibung erforderliche Stellungnahme des Finanzministeriums zur Kostenschätzung über 21,85 Mio. € vom 28.07.2020 sei nicht abgewartet worden.¹

Nunmehr ist laut Finanzministerium eine Herrichtung gemäß dem allgemeinen Landesstandard für Verwaltungsgebäude unter Berücksichtigung der Barrierefreiheit angestrebt. Hinsichtlich der Erfassung des Sanierungsumfangs der Büroräume sollten vorab 2 Musterbüros hergerichtet werden. Diese Herrichtung diene zum einen der Erfassung der Bausubstanz, der Ermittlung der Wiederherrichtungskosten in Qualität und Ausstattung pro Büroraum (Leitungsführung, IT/EDV-Ausstattung, Beleuchtung, Wand-, Decken- und Fußbodenqualitäten, Schallschutz etc.), zum anderen auch der gestalterischen Ausführungsqualität unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit. Die Erkenntnisse würden ergeben, ob eine Nutzung durch die Staatskanzlei oder durch ein anderes Ressort weiterhin aus wirtschaftlichen und betriebsorganisatorischen Gesichtspunkten sinnvoll erscheine.² Die Musterbüros sind zum 31.10.2021 fertiggestellt worden.

Das **Finanzministerium** teilt weiter mit, die Liegenschaft sei zur Zentralisierung des DLZP unter Aufgabe von Anmietungen vorgesehen gewesen, sei dann aber zur Unterbringung von Geflüchteten genutzt worden. Bestehende Verwendungsplanungen hätten mit Blick auf die angespannte Haushaltslage und aktuell dringlichere Unterbringungserfordernisse neu bewertet werden müssen.

Gab oder gibt es eine Planung zur Unterbringung der Landesbehörden und ist die vom Finanzministerium vorgegebene Vorgehensweise zielführend?

8.3 **Kein Gesamtkonzept zur Behördenunterbringung**

Ein langfristiges Unterbringungskonzept für die Behörden des Landes gibt es nicht. Vielmehr wird der Bestand an Immobilien verwaltet und auf auftretende bzw. sich abzeichnende Veränderungswünsche oder Notwendigkeiten reagiert.

¹ Umdruck 19/4345.

² E-Mail des Finanzministeriums vom 14.10.2021.

Das Finanzministerium teilte dazu mit, es bestehe kein schriftliches Gesamtkonzept, das die Unterbringung aller Behörden in Schleswig-Holstein aufzeige. Vielmehr werde mit Konzepten gearbeitet, die sich auf bestimmte räumliche und/oder fachliche Bereiche fokussierten (beispielsweise Zentralisierung der Finanzämter oder Behördenunterbringung im Raum Kiel). Die Ausgestaltung dieser Konzepte erfolge den jeweiligen Erfordernissen entsprechend verschriftlicht oder zunächst skizziert. Betriebsorganisatorische Forderungen wie beispielsweise erhöhte Raumbedarfe durch Mitarbeiterzuwächse, Zusammenlegung von Behördenteilen, Neubildungen, Ver- und Auslagerungen, Optimierungen etc. hätten nicht selten Anpassungen in der Liegenschaftsplanung zur Folge. Basis dieser Anpassung bilde stets die Erhaltung der betriebsorganisatorischen Notwendigkeiten sowie die Wirtschaftlichkeit der Unterbringung. Entsprechend erfolge die Liegenschaftsplanung immer auf Basis der aktuellen und sich ggf. auch verändernden Randbedingungen und könne daher einem Wandel unterliegen.¹

Das ist nicht per se abzulehnen, da die Unterbringung von Behörden immer auch einer gewissen Dynamik unterliegt. Dennoch wirft der Kauf einer Liegenschaft mit immerhin über 10.000 m² Nettogrundfläche und dem beim Kauf bereits bekannten erheblichen Sanierungsbedarf die Frage auf, ob es hierfür eine Notwendigkeit gab, d. h. ein Unterbringungsbedarf vorlag.

Allein die Tatsache, dass die Liegenschaft seit der Übergabe am 01.01.2015 zu keiner Zeit vollständig genutzt wurde und auch die Sanierung bislang nicht ansatzweise umgesetzt wurde, zeigt, dass jedenfalls von 2015 bis 2021 unabhängig vom Vorliegen eines Unterbringungskonzepts nicht wirklich ein Bedarf bestand. Die wechselnden möglichen Nutzer, erst DLZP, dann Staatskanzlei und ZIT SH und schließlich aktuell eine Herrichtung gemäß dem allgemeinen Landesstandard für Verwaltungsgebäude machen deutlich, dass die möglichen Nutzer schneller wechseln als die Planungen für die Sanierung voranschreiten. In jedem Fall ist zu verhindern, dass die Liegenschaft saniert und modernisiert wird, ohne dass vorher feststeht, für welchen Nutzer dies geschieht. Die Folge ist regelmäßig, dass nutzerspezifische Anforderungen dann erst während des Baus geplant und umgesetzt werden. Das verteuert jede Baumaßnahme erheblich.

Das **Finanzministerium** unterstreicht nochmals die Vorteile seines regionalen Vorgehens bei der Unterbringungsplanung, da z. B. Unterbringungsketten nur innerhalb einer gewissen Regionalität erfolgen könnten. Dies

¹ E-Mail des Finanzministeriums vom 14.10.2021.

ermöglichte eine zügige und flexible Anpassung bestehender Planungen und erweise sich als äußerst kapazitätsschonend bei der Verwaltung von ca. 600 Landesliegenschaften. Die Liegenschaft Niemansweg 220 könne als Teil von Unterbringungsketten die Abmietung von kostenintensiven Liegenschaften möglich machen.

Kann das beschriebene Konzept des Finanzministeriums aufgehen?

8.4 **Musterbüros ersetzen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und keine Planung**

Von der Herrichtung zweier Musterbüros verspricht sich das Finanzministerium die Antwort auf eine Reihe von Fragen, nicht zuletzt auf die Frage, welche Behörde unter Wirtschaftlichkeits- oder betriebsorganisatorischen Gesichtspunkten hier sinnvoller Weise einziehen sollte.

Die Musterbüros werden diese Antwort nicht geben. Zur Erfassung der Bausubstanz reicht der Ausbau zweier Referenzbüros nicht aus. Hier sollten Finanzministerium und GMSH die Lehren aus der Sanierung der ehemaligen OFD-Liegenschaft ziehen und eine gründliche Überprüfung der Bausubstanz für den gesamten Gebäudekomplex vornehmen.¹ Dass dies vorgesehen sei, wurde dem LRH bestätigt. Beauftragt sind laut Angaben des Finanzministeriums Schadstoffgutachten, Brandschutzgutachten, Baugutachten und ein denkmalpflegerisches Gutachten.²

Das **Finanzministerium** bestätigt dies erneut und weist darauf hin, dass die Erstellung der Musterbüros mit Blick auf die Erfahrung mit der Sanierung ähnlicher Liegenschaften ein Schritt in Richtung Kostenverlässlichkeit und damit nur ein Teil einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei.

Es erschließt sich nicht, inwiefern zur Ermittlung der Wiederherrichtungskosten in Qualität und Ausstattung pro Büroraum 2 Büroräume hergestellt werden mussten. Das Gebäude wird bereits seit längerem vom ZIT SH genutzt. Es sollten Erkenntnisse über die Leitungsführung, IT/EDV-Ausstattung, Beleuchtung, Wand-, Decken- und Fußbodenqualitäten und nicht zuletzt Schallschutzprobleme vorliegen. Wie eine zeitgemäße IT-Ausstattung in einem solchen Gebäude untergebracht werden kann, lässt sich ebenfalls im ehemaligen OFD-Gebäude betrachten und ist der GMSH bekannt. Das Gleiche gilt für Beleuchtung oder die Qualitäten von Wänden, Decken oder Fußböden.

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 25.

² E-Mail des Finanzministeriums vom 15.11.2021.

Die Kosten für die Herrichtung dieser beiden Büros über 43.000 € werden kaum Aussagen zur Gesamtwirtschaftlichkeit des Vorhabens zulassen. Noch viel weniger werden sich daraus Rückschlüsse ziehen lassen, ob eine Nutzung durch die Staatskanzlei oder durch ein anderes Ressort weiterhin aus wirtschaftlichen oder betriebsorganisatorischen Gesichtspunkten sinnvoll erscheint.

Die Gesamtwirtschaftlichkeit einer Sanierung und Modernisierung dieser Liegenschaft wird sich nur aus einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergeben können. Diese wird neben den Kosten für Sanierung und Modernisierung unter Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Auflagen auch die erhöhten Folgekosten durch die erheblichen energetischen Defizite der Liegenschaft für die Bewirtschaftung einbeziehen müssen. Diese Gesamtkosten müssen z. B. einer Alternative Neubau gegenübergestellt werden. Auch im Hinblick auf die vom Land angestrebte Senkung des CO₂-Ausstoßes der Landesliegenschaften wird genau zu prüfen sein, ob Sanierung oder Neubau - auch bei der Errichtung eines Neubaus entsteht CO₂ - die bessere Alternative ist. Letztlich muss entschieden werden, ob eine Liegenschaft wie der Niemannsweg 220 noch in das Gebäudeportfolio des Landes passt, oder ob sie gerade passt, weil das Land die (Nach-)Nutzung bestehender Gebäude aus Umweltschutzgesichtspunkten dem Neubau vorzieht.¹

Was eine energetische Optimierung dieser Liegenschaft kosten würde, lässt sich durch den Ausbau von Musterbüros nicht feststellen, sondern nur durch eine umfassende Überplanung der Liegenschaft. Diese ist zwar schon mehrfach angestoßen, bislang aber nicht umgesetzt worden.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass für eine künftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine abgeschlossene Bedarfsplanung vorliegen müsse, d. h., dass zunächst ein konkreter Bedarfsträger/Nutzer feststehen müsse, um zu überprüfen, ob die Herrichtung des Gebäudes für den konkreten Bedarf die wirtschaftlichste Variante ist. Das Finanzministerium sagt eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu.

Das hält der **LRH** auch für unabdingbar. Deshalb sollte das Finanzministerium zeitnah über eine künftige Nutzung der Liegenschaft entscheiden und an den entsprechenden Nutzererfordernissen ausgerichtet die Sanierung und Modernisierung des Gebäudes anstoßen.

¹ Vgl. Teilstrategie 2019/2020, Bauen und Bewirtschaftung von Landesliegenschaften der Strategie zum Erreichen der Klimaschutzziele der Landesverwaltung, S 21 „Gebäudebestand konsequent weiternutzen“; Landtagsdrucksache 19/3415(neu) vom 16.11.2021 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes“, § 4.

Die Kosten, die diese Liegenschaft seit Erwerb für Bauunterhaltung, Bewirtschaftung und Planung verursacht hat, sind jedoch erheblich. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Liegenschaft nie vollständig genutzt wurde.

8.5 **Kosten, aber keine Fortschritte**

Seit dem Erwerb hat das Land nicht nur für die Bewirtschaftung und die notwendige Bauunterhaltung der Liegenschaft Geld ausgegeben. Es wurden auch Gutachten, vorplanerische Untersuchungen, Planungsaufträge und Vergabeverfahren und die Erstellung einer Finanzplanungunterlage -Bau- bei der GMSH in Auftrag gegeben sowie Planungs-/Beratungsbüros beauftragt.

Nach den dem LRH von Finanzministerium und GMSH gemeldeten Zahlen sind seit Übernahme durch das Land bislang die folgenden Kosten für den Niemansweg 220 entstanden:

Gesamtkosten Niemansweg 220 seit 2015

Kostenart	in €
Baukosten	2.329.690,10
Organleihenkosten	590.011,96
FbT-Kosten	233.612,38
Bewirtschaftungskosten	2.739.039,13
Summe	5.892.353,57

Tabelle 10: Gesamtkosten Niemansweg 220 seit 2015

FbT: Freiberuflich Tätige

Quelle: LRH, Daten Finanzministerium und GMSH.

Neben dem Kaufpreis vom 2 Mio. € sind seit 2015 insgesamt 5.892.353,57 € in die Liegenschaft Niemansweg 220 geflossen. Allein die Bewirtschaftung der Liegenschaft kostete von 2015 bis 2020 (für 2021 liegen noch keine Zahlen vor) jährlich durchschnittlich 456.506,52 €.

Die Kosten für Planungen und Beratung von Architekten und Ingenieuren, sogenannte Freiberuflich Tätige und für die Organleihe der GMSH sind weitgehend nutzlos entstanden. Keine der Planungen ist bisher in der Liegenschaft umgesetzt worden.

Die für die Unterbringung von Flüchtlingen aufgewandten Baukosten von 2 Mio. € waren während der Flüchtlingskrise eine gangbare Alternative zu teuren und teils nicht zu realisierenden Anmietungen oder dem Kauf von Containern und so im Zweifel nicht zu umgehen.

Die 43.000 € für die Erstellung zweier Musterbüros, die zum 31.10.2021 fertiggestellt waren und bei denen das Finanzministerium noch im

November 2021 eine Kostensteigerung erwartete,¹ sind aus Sicht des LRH vergeudet, weil deren Herstellung nicht den Erkenntnisgewinn bringen wird, den sich das Finanzministerium davon verspricht.

Bleibt festzuhalten, dass das Land insgesamt 7,9 Mio. € für den Niemannsweg 220 ausgegeben hat, die Liegenschaft sich aber nach wie vor in demselben sanierungs- und modernisierungsbedürftigen Zustand befindet wie 2015.

Das **Finanzministerium** entgegnet, dass die Kosten für die interimistischen Bedarfe, wären sie anderweitig gedeckt worden, gegenzurechnen seien. Mit den Musterbüros könne potenziellen Nutzern ein Eindruck über die Gestaltung moderner Arbeitskonzepte vermittelt und frühzeitig zeit- und kostenintensiven Nachbesserungsbedürfnissen vorgebeugt und somit Erkenntnisse in Richtung höherer Kostensicherheit gewonnen werden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass es sich bei den Interimsnutzungen in der Regel um Teilnutzungen der Liegenschaft handelte, die jedes Jahr erhebliche Bewirtschaftungskosten für die gesamte Liegenschaft erzeugt haben. Einen Arbeitsplatz, der modernen Arbeitskonzepten entspricht, können potenzielle Nutzer im neuen Gebäude der GMSH in unterschiedlichen Varianten besichtigen.

8.6 Empfehlungen

Das Land sollte nunmehr eine Entscheidung treffen, ob die Liegenschaft nach den absehbaren Unterbringungsbedarfen benötigt wird. Da die Liegenschaft aufgrund ihrer repräsentativen Ausrichtung gerade für die Unterbringung einer Staatskanzlei infrage kommt, sollten die Flächenbedarfe der neuen Landesregierung abgewartet werden. Eine Überplanung der Liegenschaften ist unter Berücksichtigung der denkmalrechtlichen Vorgaben und der energetischen Belange ausgerichtet an den Anforderungen des oder der künftigen Nutzer(s) vorzunehmen. Dabei sind die speziellen Anforderungen der Staatskanzlei in Bezug auf Sicherheitsfragen ggf. einzubeziehen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird die Folgekosten, die durch die baulichen Gegebenheiten, die denkmalrechtlichen Auflagen und die damit einhergehenden energetischen Defizite der Liegenschaft beeinflusst werden, zu berücksichtigen haben und Alternativen gegenüberstellen müssen. Der vom Land postulierte Vorrang der Weiternutzung von Altbausubstanz gegenüber dem Neubau wird dabei zu erörtern sein.

¹ E-Mail des Finanzministeriums vom 15.11.2021.

Staatskanzlei

9. Ausgaben für Personal - im Landeshaushalt nicht transparent abgebildet

Von 2010 bis 2020 sind die im Landeshaushalt ausgewiesenen Personalausgaben um 1,2 Mrd. € auf 4,5 Mrd. € gestiegen. Tatsächlich sind die Ausgaben für Personal aber noch viel höher: Weitere 700 Mio. € zahlte das Land 2020 für Personal aus Sachtiteln.

Damit fehlt die notwendige Transparenz für den Haushaltssetzgeber.

Ein wichtiger Grund für die Ausgabenentwicklung sind die hohen Stellenzuwächse: Zwischen 2010 und 2020 wuchs die Zahl der Stellen in der Kernverwaltung um über 2.000 auf 51.085. Das ist ein Plus von 4,2 %.

Noch deutlich höher war der Anstieg außerhalb der Kernverwaltung. Allein in dem vom Landesrechnungshof geprüften Teilbereich stieg die Zahl der Stellen um über 3.000 auf 12.319. Das ist ein Plus von 33,1 %.

9.1 Ausgangslage

Ein wesentlicher Teil der Ausgaben im Landeshaushalt entfällt auf die Personalausgaben. Die Landesregierung geht davon aus, dass sie bis 2030 auf 6,1 Mrd. € ansteigen werden.¹ Das ergäbe eine Personalausgabenquote von 37,1 %.

Weil Ausgaben für Personal häufig aber auch in Sachausgaben oder Zuweisungen enthalten sind, sind sie im Landeshaushalt nicht als Personalausgaben dargestellt und sichtbar. Solche Ausgaben erfolgen bei den Landesbetrieben, den Hochschulen, den Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie den Beteiligungen des Landes, also Unternehmen, an denen das Land einen Anteil hält.

Das Land erfüllt seine Aufgaben allerdings auch mithilfe dieser Einrichtungen. Es finanziert² sie und nimmt ggf. durch die Entsendung von Vertretern in deren Gremien Einfluss. Das Land agiert im übertragenen Sinne

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3359, S. 38.

² Der Finanzierungsgrad durch das Land schwankt von Einrichtung zu Einrichtung. Diverse Einrichtungen erzielen durch ihre Tätigkeiten auch eigene Einnahmen, die nicht vom Land stammen. Auch aus diesen Einnahmen kann Personal finanziert werden.

wie eine Konzernmutter, erstellt aber keinen „Konzernabschluss“, aus dem sich beispielsweise die gesamten Ausgaben für Personal nachvollziehbar ergeben.

Um eine ausreichende Grundlage für künftige Entscheidungen zu haben, müssen die Abgeordneten das erforderliche Budget für Personal, die Stellen und die Entwicklungen über die letzten Haushaltsjahre kennen, um bestmögliche Entscheidungen zu treffen.

Der LRH hat eine Bestandsaufnahme vorgenommen und für die Jahre 2010 bis 2020 in der Kernverwaltung und in ausgewählten Bereichen außerhalb der Kernverwaltung die Entwicklung der

- Ausgaben für Personal,
 - Stellen-/ Beschäftigtenzahlen und
 - Vollzeitäquivalente (VZÄ)¹
- geprüft.

In die Auswahl aufgenommen wurden aufgrund der öffentlich-rechtlichen Organisationsform und der daraus resultierenden Einflussmöglichkeiten des Landes alle 9 staatlichen Hochschulen

- Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel),
- Universität zu Lübeck (Universität Lübeck),
- Europa-Universität Flensburg (Universität Flensburg),
- Fachhochschule Kiel (FH Kiel),
- Hochschule Flensburg (HS Flensburg),
- Technische Hochschule Lübeck (TH Lübeck),
- Fachhochschule Westküste (FH Westküste),
- Muthesius Kunsthochschule Kiel (Muthesius KunstHS),
- Musikhochschule Lübeck (MusikHS Lübeck),

die 3 Landesbetriebe

- Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV.SH),
- Landesbetrieb Landeslabor Schleswig-Holstein (LSH),
- Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein (LKN.SH),

sowie die Beteiligungen

- Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) und
- Dataport AöR (Dataport).

¹ Die Vollzeitäquivalente messen die Anzahl der Beschäftigten und deren Arbeitszeit, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte.

9.2 Entwicklungen von 2010 bis 2020: erhebliche Steigerungen innerhalb und außerhalb der Kernverwaltung

9.2.1 Die Kernverwaltung

2010 wies der Haushalt für den Bereich der Kernverwaltung 49.030 Stellen aus. Mit Kernverwaltung ist in diesen Zusammenhang gemeint, dass diese Stellen vollständig als Personalausgaben im Haushalt (Hauptgruppe 4) abgebildet werden.

2020 gab es dort 51.085 Stellen. Dies entspricht einer Zunahme um 4,2 %. In ihrem Stellenabbaupfad hatte die Landesregierung 2009 vorgesehen, 5.343 Stellen zwischen 2010 und 2020 abzubauen.¹

Die folgende Grafik verdeutlicht, dass die Zahl der Stellen bis 2015, die der VZÄ bis 2013 leicht absank. Danach stieg die Zahl der Stellen und die der VZÄ wieder an.

Stellen wurden zwar weiter abgebaut. Es wurden allerdings auch neue Stellen bewilligt. Der Stellenaufwuchs lässt sich im Wesentlichen auf zusätzliche Stellen zur Integration und Versorgung von Flüchtlingen sowie zur Stärkung der Polizei und der Schulen zurückführen.

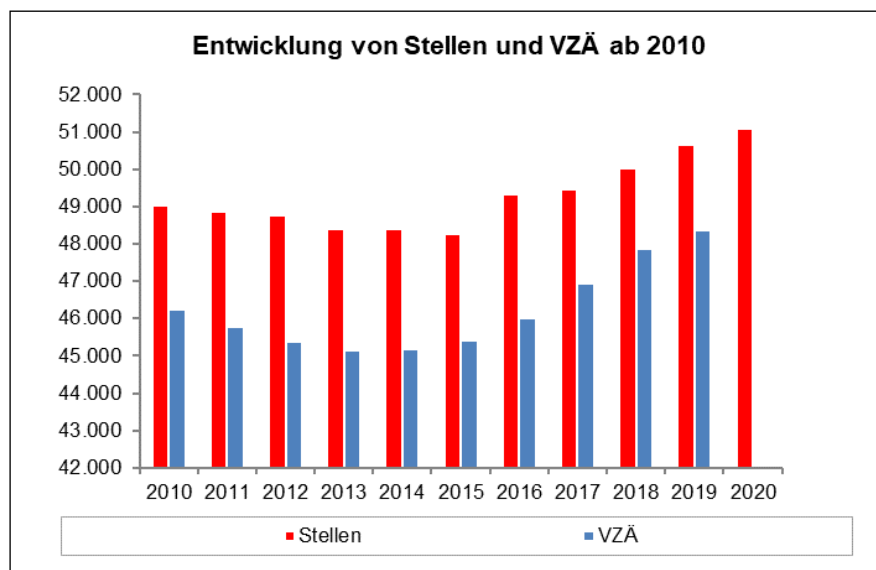


Abbildung 15: Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (Kernverwaltung)

Quelle: Haushaltspläne des Landes 2010 bis 2020.

Die Stellen waren 2010 in einem Umfang von 46.253 VZÄ besetzt. Bis 2019 ist die Zahl der VZÄ auf 48.348 angestiegen.² Dies entspricht einem

¹ Vgl. etwa Umdruck 17/3211, „Konsolidierungsprogramm Schleswig-Holstein gem. § 5 StabiRatG“.

² Ab 2020 werden VZÄ nicht mehr als Jahresdurchschnitt errechnet, sondern als Stichtagswert angegeben. Um die Vergleichbarkeit der VZÄ in den Betrachtungsjahren zu gewährleisten, wurde das Jahr 2020 nicht berücksichtigt.

Plus von 4,5 %. Die Zahl der Stellen betrug 2019 50.638, sie stieg um 3,3 %. Die Zahl der VZÄ wuchs damit stärker als die der Stellen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Teilzeitbeschäftigte ihren Beschäftigungsumfang gesteigert haben.

Von 3.267,6 Mio. € in 2010 wurden die Personalausgaben um insgesamt 37,9 % auf 4.504,6 Mio. € in 2020 gesteigert.

Die Entwicklung in den einzelnen Bereichen der Personalausgaben von 2010 zu 2020 ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Jahr	Personalausgaben in Mio. €					Gesamt
	Abgeordnete ¹	Bezüge, Entgelte ²	Pensionen ³	Beihilfe ⁴	Sonstiges ⁵	
2010	17,0	2.109,2	901,3	231,5	8,6	3.267,6
2020	18,9	2.761,1	1.369,7	345,7	9,2	4.504,6

Tabelle 11: Personalausgaben in Mio. €

Quelle: Eigene Darstellung des LRH auf Basis der Haushaltspläne des Landes 2010 und 2020.

Hohe finanzielle Auswirkungen hat die Entwicklung bei den Bezügen und Entgelten und bei den Pensionen (Versorgungsbezüge).

- Bezüge und Entgelte für das aktive Personal stiegen um 30,9 %, dies sind mehr als 650 Mio. €. Die linearen Besoldungs- und Tarifierpassungen im gleichen Zeitraum betragen 25,1 % (inkl. des Zinseszins-effekts). Nur von 2010 bis 2015 war der prozentuale Ausgabenanstieg geringer als die linearen Besoldungs- und Tarifierpassungen. Darin spiegelt sich die in der o. g. Grafik erkennbare Reduzierung der Stellen und VZÄ im Zeitraum 2010 bis 2015 wieder.
- Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Versorgungsempfänger sind stark gestiegen. 2010 betragen sie 901,3 Mio. €. 2020 waren es 1.369,7 Mio. €. Dies entspricht einem Anstieg um 52,0 %

9.2.2 Geprüfte Bereiche außerhalb der Kernverwaltung

2010 betrug die Zahl der Stellen⁶ außerhalb der Kernverwaltung noch 9.259. Sie stieg auf 12.319 in 2020. Dies entspricht einem Zuwachs von 33,1 %.

¹ Obergruppe 41: Ausgaben für „Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige“.

² Obergruppe 42: Ausgaben für „Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen“.

³ Obergruppe 43: Ausgaben für „Versorgungsbezüge und dgl.“.

⁴ Obergruppe 44: Ausgaben für „Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorgeleistungen und dgl.“.

⁵ Obergruppe 45: Ausgaben für „Sonstige personalbezogene Ausgaben“.

⁶ Bei den nicht auf Basis von Stellenplänen wirtschaftenden Beteiligungen wurde hilfsweise die Kopffzahl der Beschäftigten als hypothetische „Stellenzahl“ zugrunde gelegt.

Die Zuwachsraten der untersuchten Einrichtungen wichen erheblich voneinander ab.

- Bei den Landesbetrieben waren LBV.SH und LKN.SH in den Stellenabbaupfad einbezogen, das LSH hingegen nicht. Insgesamt blieb der Stellenaufwuchs bei den Landesbetrieben mit 1,2 %¹ um über 3 Prozentpunkte hinter dem Aufwuchs in der Kernverwaltung zurück.
- Die Hochschulen wiesen 2020 gegenüber 2010 einen um 21,4 %² erhöhten Stellenbestand auf.
- Bei den Beteiligungen zeigte sich der größte Aufwuchs. Bei Dataport in Höhe von 111,1 %³, bei der GMSH in Höhe von 27,4 %⁴.

Die VZÄ stiegen ebenfalls erheblich an. Der Aufwuchs an VZÄ betrug insgesamt 32,4 %.

Die folgende Grafik verdeutlicht, dass die Stellen- und die VZÄ-Zahlen linear anstiegen.

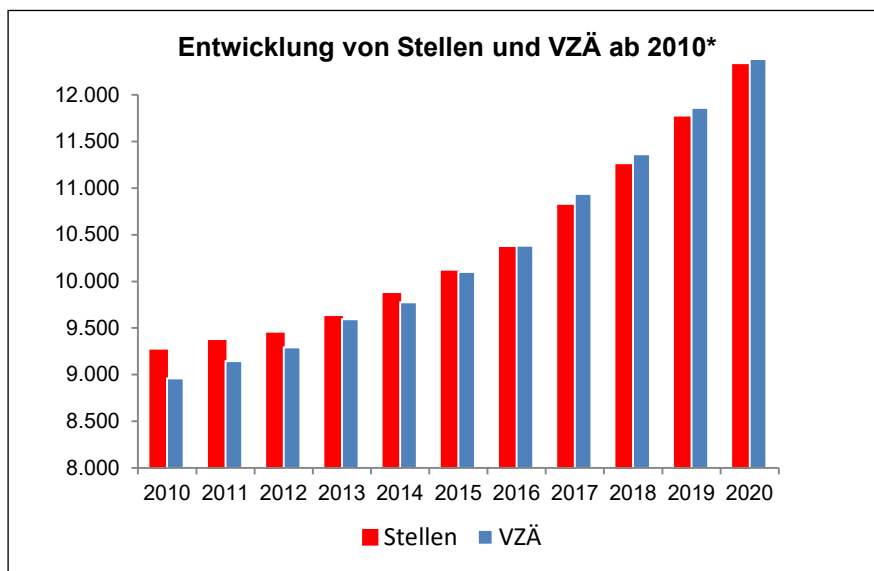


Abbildung 16: Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (außerhalb Kernverwaltung)

* Im Hochschulbereich müssen Beschäftigte bei einer Finanzierung aus Drittmitteln nicht auf Stellen oder Stellenanteilen geführt werden. Da Beschäftigte z. T. auch aus Drittmitteln finanziert werden, können die VZÄ die Stellenzahl übersteigen.

Quelle: Darstellung des LRH auf Basis der Angaben der geprüften Stellen.

Der Stellen- und VZÄ-Aufbau geht auf unterschiedliche Gründe zurück, beispielsweise:

- Erweiterung der Geschäftsfelder und Akquise neuer Aufgaben⁵,

¹ 2.388 Stellen in 2010, 2.417 Stellen in 2020.

² Von 3.937 auf 4.781.

³ Von 1.652 auf 3.488.

⁴ Von 1.282 auf 1.633.

⁵ Bspw. bei Dataport im Bereich der Digitalisierung.

- Personalübergänge aufgrund des Beitritts neuer Träger bei Dataport¹,
- Übertragung zusätzlicher Aufgaben,
- Qualitätsverbesserungen durch vermehrten Einsatz von eigenem statt Fremdpersonal,
- Sicherstellung von qualitativ hochwertiger Lehre an den Hochschulen.

Die Gesamtausgaben für Personal² in diesem Bereich stiegen um insgesamt 64,3 %. Beliefen sie sich 2010 noch auf 426,5 Mio. €, waren es 2020 bereits 700,8 Mio. €.

Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht die Entwicklungen der Ausgaben für das aktive Personal, also die Ausgaben für Bezüge und Entgeltleistungen.

Personalausgaben ³ in Mio. €					
Jahr	3 Landesbetriebe	Hochschulen	Dataport*	GMSH	Summe
2010	99,2	251,1	17,4	55,0	422,7
2020	134,4	413,2	57,7	90,2	695,5

Tabelle 12: Personalausgaben (aktives Personal) in Mio. €

* Nur Landesanteil.

Quelle: Darstellung des LRH auf Basis der Angaben der geprüften Stellen.

Der erhebliche Anstieg bei den Ausgaben für das aktive Personal ist auf die Steigerung der Stellen und VZÄ sowie lineare Besoldungs- und Tarifanpassungen zurückzuführen.

9.3 Ausgaben für Personal und deren Einflussfaktoren: Darstellungen mit Defiziten

Bei isolierter Betrachtung des Haushalts ist nur ein Teil der Ausgaben für Personal ablesbar. Auch wesentliche Einflussfaktoren - wie die Anzahl der Stellen und der Beschäftigten oder die VZÄ - sind aus dem Haushalt allein nicht ablesbar. Wirtschaftspläne, aus denen sich entsprechende Angaben entnehmen ließen, sind für die GMSH und Dataport nicht oder nur eingeschränkt im Haushalt abgebildet.

¹ Bei Dataport hat sich der Kreis der Träger der AöR im Prüfungszeitraum von 5 auf 7 erweitert.

² Die geprüften Beteiligungen haben dem LRH die um Rückstellungen für Pensionen bereinigten Ausgaben zur Verfügung gestellt. Für Dataport als AöR mit mehreren Trägern wurde nur der Landesanteil der Personalausgaben berücksichtigt.

³ Bezüge und Entgelte des aktiven Personals.

Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht, bei welchen der geprüften Einrichtungen die Personalausgaben tatsächlich im Landeshaushalt (Hauptgruppe 4) abgebildet werden.

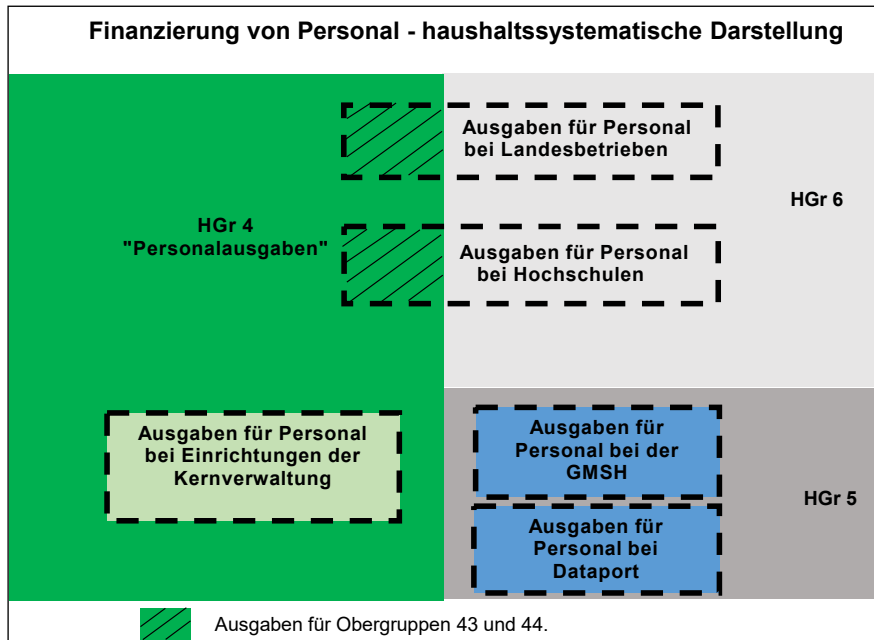


Abbildung 17: Finanzierung von Personal - haushaltssystematische Darstellung

Quelle: Eigene Darstellung des LRH.

- Bei den Einrichtungen der Kernverwaltung (also etwa Ministerien, Schulen, Steuer, Polizei) sind alle Ausgaben für Personal im Landeshaushalt in der für die Personalausgaben vorgesehenen Hauptgruppe 4 dokumentiert.
- Bei den Landesbetrieben zahlt das Land Beihilfeausgaben für die Beamten sowie Versorgungsausgaben für Versorgungsempfänger und deren Beihilfen direkt aus der Hauptgruppe 4. Die Zuweisungen und Zuschüsse jedoch, die Landesbetriebe bekommen, enthalten keinen Hinweis auf die hierin enthaltenen Personalausgaben.
- Bei den Hochschulen finanziert das Land Beihilfen und Versorgungsausgaben direkt aus der Hauptgruppe 4 und auch hier sind die Kosten für das aktive Personal in den Zuschüssen - ohne gesonderte Ausweisung der Personalausgaben - enthalten.
- Nimmt das Land Leistungen der GMSH oder von Dataport in Anspruch, werden diese vergütet oder die Kosten erstattet. Dataport und die GMSH müssen für künftige Zahlungsverpflichtungen (beispielsweise Pensionsverpflichtungen) selbst Rückstellungen bilden. Das Land übernimmt diese nicht.

Aus anderen Berichten der Landesregierung können die Angaben ebenfalls nicht vollständig abgeleitet werden, da diese Berichte andere Funktionen haben:

Personalstruktur- und Personalmanagementberichte (PSMB)¹ sowie Beteiligungsberichte helfen daher nur bedingt weiter. Sie werden unabhängig von den Haushaltsberatungen - meist erst danach - erstellt. Daten der Vorjahre sind zum Zeitpunkt der Haushaltsberatung nicht aktuell.

9.4 **Sachgerechte Planungsgrundlage durch optimierte Darstellung**

Mit der Auslagerung der Ausgaben für Personal, die bei der Erledigung staatlicher Aufgaben entstehen, in nachgeordnete Bereiche und in Unternehmen, an denen das Land „nur“ noch beteiligt ist, kann das Parlament die tatsächliche Entwicklung des Personalbestands und der Ausgaben für Personal nicht mehr erkennen und verliert damit zumindest in Teilen die Möglichkeit zur politischen Steuerung.

In einem ersten Schritt muss es den Abgeordneten daher ermöglicht werden, die für das Personal anfallenden Ausgaben und die wesentlichen Einflussfaktoren ohne größeren Aufwand zum Zeitpunkt der Haushaltsberatung nachzuvollziehen.

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, künftig dem Haushaltsgesetzgeber die notwendigen Daten in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören u. a. die

- Inanspruchnahme der Stellen **innerhalb und außerhalb** des Landeshaushaltes (Hauptgruppe 4) zu einem bestimmten Stichtag,
- VZÄ **innerhalb und außerhalb** der Hauptgruppe 4 als Jahresdurchschnittswert,
- Ausgaben für Personal aus der Hauptgruppe 4 und die Ausgaben für Personal außerhalb der Hauptgruppe 4,
- Auswirkungen der im Haushaltsentwurf enthaltenen personalwirtschaftlichen Entscheidungen für die kommenden Jahre.

Das **Finanzministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass die maßgeblichen Informationen für die Veranschlagung zum Haushaltsentwurf zum Zeitpunkt der Haushaltsberatungen und speziell zu den Beratungen des Finanzausschusses mit den Fachausschüssen transparent und adressatengerecht vorzulegen sind. Es hält den Vorschlag des LRH allerdings nicht für zweckmäßig und verwaltungsökonomisch. Trotzdem will das **Finanzministerium** prüfen, ob hinsichtlich der Vorlagen zu den Haushaltsberatungen nicht nur weitere Optimierungen im Hinblick auf die Personalausgaben, sondern aller Einnahmen und Ausgaben möglich sind (vgl. § 26 LHO nebst VV).

¹ Ab dem Berichtsjahr 2021 wird der PSMB im jährlichen Wechsel mit dem „Personalstrukturbericht“ erstellt.

Der **LRH** bekräftigt seine Forderung, dem Haushaltsgesetzgeber die notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen.

9.5 **Fazit**

Der Aufwuchs an Stellen in der Kernverwaltung hat sich 2021 fortgesetzt. In den Stellenplänen und -übersichten werden für 2021 insgesamt 51.897 Stellen ausgewiesen. Dies sind 812 Stellen mehr als 2020. Einen weiteren Anstieg um 429 auf 52.326 sieht der Haushalt 2022 vor. Auch außerhalb der Kernverwaltung wird mit einem weiteren Stellenanstieg gerechnet.

Dies, obgleich selbst nach der Inanspruchnahme von Krediten die Finanzplanung der kommenden Jahre noch Deckungslücken aufweist.¹ Angesichts der bestehenden Haushaltslücken kann sich das Land Schleswig-Holstein keine derartigen Stellenzuwächse leisten.

Aufgrund der Haushaltslage werden künftige Konsolidierungsprogramme im Personalbereich erforderlich werden.

Den Programmen müssen definierte Einsparvolumina zugrunde liegen. Sie sind als Zielvorgabe unerlässlich. Nur dann kann die Landesregierung ihre Konsolidierungserfolge messen und bewerten.

¹ Stellungnahme des LRH zum Haushaltsentwurf 2022 vom 17.11.2021.

Landtag

10. Beauftragtenwesen: Auftraggeber für politische Bildung

Der Beauftragte für politische Bildung hat die ihm zugewiesenen Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt.

10.1 Beauftragte des Landes Schleswig-Holstein

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat für einzelne politische Aufgaben das Amt eines bzw. einer Beauftragten eingerichtet. Die rechtliche Stellung sowie die konkreten Aufgaben dieser Beauftragten sind in speziellen Gesetzen festgehalten. Trotz organisatorischer Zuordnung zu dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind sie bei der Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

Der LRH hat in der Vergangenheit u. a. den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein und Landesbeauftragten für Behinderte¹ geprüft. Dabei stellte er erhebliche Versäumnisse bei der Einhaltung von haushalts- und tarifrechtlichen Bestimmungen fest.

Aktuell prüft der LRH in einem Prüfungszyklus

- den Beauftragten für politische Bildung,
- die Beauftragte für Menschen mit Behinderung,
- den Beauftragten für Flüchtlinge und Asyl sowie
- die Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten.

10.2 Prüfung des Landesbeauftragten für politische Bildung

Mit der Prüfung des Landesbeauftragten für politische Bildung hat der LRH die erste Prüfung seines Prüfungszyklus abgeschlossen.²

Bis Ende 2014 wurde die politische Bildung durch die Landeszentrale für politische Bildung (LpB) wahrgenommen. Diese war bis 2011 als Landesbetrieb strukturiert, bevor sie als Stabsstelle in den Geschäftsbereich des Landtagspräsidenten überführt wurde. 2008 hatte der LRH die LpB geprüft und kritisiert, dass der für einen Landesbetrieb erforderliche erwerbswirtschaftliche Charakter nicht nachgewiesen werden konnte.³ Es fehlte an überprüfbaren Faktoren, anhand derer Effektivität und Effizienz der Einrichtung hätten beurteilt werden können. Insgesamt war die Organisationsform Landesbetrieb für die Wahrnehmung der Aufgabe „politische Bildung“

¹ Pr 853/1993, Bericht des LRH gemäß § 99 LHO.

² Pr 1927/2021.

³ Bemerkungen 2009 des LRH, S. 61, Nr. 8.

ungeeignet, da eine solche Funktion nicht gegen ein kostendeckendes Entgelt oder gar gewinnbringend ausgeübt werden kann.

Durch das Gesetz zur Einrichtung des Amtes eines oder einer Landesbeauftragten für politische Bildung vom 04.12.2014¹ wurde die Funktion eines Beauftragten für politische Bildung eingerichtet und die LpB aufgelöst. Bereits seit 2011 unterliegt die Aufgabe der politischen Bildung nicht länger erwerbswirtschaftlichen Voraussetzungen. Dies entspricht der wesentlichen Forderung des LRH aus der vorgenannten Prüfung.

10.3 Welche Mittel hat der Beauftragte zur Verfügung?

Im Kapitel 01 06 des Einzelplans des Landtages werden dem Beauftragten für politische Bildung für 2022 fast 1 Mio. € bereitgestellt. Davon entfallen ca. zwei Drittel auf Personalausgaben, ein Drittel auf Maßnahmen und Veranstaltungen sowie ein geringer Betrag auf allgemeine Geschäftsausgaben.

Haushaltsmittel des Beauftragten

	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020	Plan 2021	Plan 2022
Tausend €						
Gesamt	578,6	694,2	770,8	707,1	973,9	974,9
(Plan)	(703,6)	(842,1)	(845,1)	(927,4)	-	-
Davon:						
Personal	308,3	335,7	436,1	448,3	625,0	625,0
Maßnahmen	246,9	332,1	316,2	238,0	317,0	317,0
Geschäftsausgaben	23,4	26,4	18,5	20,8	31,9	32,9

Tabelle 13: Haushaltsmittel des Beauftragten für politische Bildung

Quelle: Haushaltspläne des Landes.

Die Ausgaben sind bis 2019 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2020 sanken infolge der Auswirkungen der Corona-Pandemie die Ausgaben für Maßnahmen, da ab März keine Präsenzveranstaltungen mehr durchgeführt werden konnten. Dies führte zu einer Reduzierung der Gesamtausgaben.

10.4 Setzt der Beauftragte diese Mittel wirtschaftlich ein?

Der LRH hat bereits in vorherigen Prüfungen konstatiert, dass politische Bildungsarbeit nicht in erster Linie anhand erwerbswirtschaftlicher Kriterien

¹ Gesetz zur Einrichtung des Amtes eines oder einer Landesbeauftragten für politische Bildung vom 04.12.2014 (PolBiLBeauftrG SH), GVOBl. Schl.-H. S. 340, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 500.

zu beurteilen ist. Dafür ist die Beantwortung der Frage nach dem Erfolg politischer Bildungsarbeit zu komplex.

Dennoch bleibt der Beauftragte bei der Erfüllung seiner Aufgaben an die Landeshaushaltsordnung gebunden und muss die ihm zur Verfügung gestellten Mittel wirtschaftlich und sparsam einsetzen.

10.4.1 **Personal**

Die Aufwendungen für Personal stellen den wesentlichen Ausgabeposten im Haushalt des Beauftragten dar.

Der Personalbestand des Landesbeauftragten ist im Vergleich zu dem Personalbestand der LpB spürbar gewachsen. Damit ist der Landtag einer Forderung des Beauftragten nachgekommen. Dieser hatte gleich zu Beginn seiner Tätigkeit deutlich gemacht, dass weiteres Personal für die Erfüllung der Aufgabe der politischen Bildung erforderlich sei. Die Personalzuwächse spiegeln sich in einem entsprechenden Mehrwert bei der Arbeit des Beauftragten und seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wider.

Im Hinblick auf die allgemeine Haushaltslage und die stetig zunehmenden Personalkosten sollte der Landtag gleichwohl von der Schaffung weiterer Referentenstellen absehen bzw. diese durch Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanzieren.

10.4.2 **Veranstaltungen**

Für die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der politischen Bildung stehen dem Beauftragten jährlich ca. 300.000 € zur Verfügung.

Der größte Teil dieser Mittel wird für die Durchführung von Veranstaltungen verwendet, deren Formate und Inhalte vielschichtig und von der Zielgruppe abhängig sind, die der Beauftragte ansprechen möchte. Events an Schulen, Debattierwettbewerbe oder Besuche in ausgewählten Kulturstätten zielen primär auf jugendliche Teilnehmer. Klassische Abendveranstaltungen, Vorträge und Lesungen richten sich typischerweise eher an Erwachsene. Vielfach zieht der Beauftragte Kooperationspartner hinzu und fixiert die gegenseitigen Aufgaben und Beiträge schriftlich in sogenannten Kooperationsvereinbarungen. Soweit der Beauftragte finanzielle Beiträge leistet, haben die Kooperationspartner durch entsprechende Belege nachzuweisen, dass diese Mittel für die Durchführung der jeweiligen Veranstaltung genutzt wurden.

Der Beauftragte für politische Bildung nimmt in der Regel keinen Eintritt für seine Veranstaltungen oder die Teilnahme an Projekten. Die Frage der

Wirtschaftlichkeit der dafür anfallenden Ausgaben kann mithin nicht durch eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben erfolgen.

Als Indikatoren können sowohl die durch den Beauftragten festgehaltenen Teilnehmerzahlen als auch die Steuerungs- und Lenkungsinstrumente herangezogen werden, mit denen der Beauftragte für eine möglichst optimale Auslastung der Veranstaltungen sorgt. Alle Veranstaltungen werden regelmäßig in protokollierten Runden hinsichtlich der Themenauswahl, der Referenten, der Teilnehmerzahl und weiterer Aspekte evaluiert. Dabei werden auch Feedbackbögen für größere Veranstaltungen ausgewertet. Hinzu kommen Erkenntnisse aus Evaluationen von Großprojekten des Bundes, die dieser entweder allein oder in Zusammenarbeit mit den Ländern durchführt und die auf eigene Projekte des Beauftragten für politischen Bildung übertragbar sind.

Mit diesen Maßnahmen gelingt es dem Beauftragten, eine durchgehend hohe Auslastung seiner Veranstaltungen zu erreichen. Vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie war der weit überwiegende Teil der angebotenen Veranstaltungen ausgebucht. Es bleibt abzuwarten, ob und wie schnell dieser Zustand bei vermehrt stattfindenden Präsenzveranstaltungen wieder herbeigeführt werden kann.

10.4.3 **Publikationen**

Daneben bietet der Beauftragte interessierten Bürgerinnen und Bürgern des Landes Schleswig-Holstein regelmäßig wechselnde Publikationen zu politischen und historischen Themen an, die sie über den Webshop¹ oder direkt in den Räumlichkeiten des Beauftragten beziehen können. Mit 21.275 abgegebenen Publikationen in der 19. Wahlperiode gehört dieses Angebot ebenfalls zu den Kernaufgaben des Beauftragten.²

Dabei stellt er durch jährliche Inventuren und eine automatisierte Buchhaltung im Webshop die nötige Transparenz und Übersichtlichkeit sicher. Auch der Lagerbestand, der bei der Prüfung der LpB noch Anlass zu Kritik gab, wurde deutlich reduziert. Um einen Wechsel im Angebot zu gewährleisten und „Ladenhüter“ zu vermeiden, werden Publikationen nach ihrem Abverkauf grundsätzlich nicht mehr nachbestellt. Außerdem verzichtet der Beauftragte weitgehend auf den An- und Weiterverkauf von Verlagsware und tritt dadurch nicht in Konkurrenz zum gewerblichen Buchhandel. Dieses hatte der LRH bei seiner Prüfung der LpB ebenfalls beanstandet.

¹ www.politische-bildung.sh/shop.html.

² Bericht des Landesbeauftragten für politische Bildung in der 19. Wahlperiode, Landtagsdrucksache 19/2461.

10.4.4 Digitales

Neben den klassischen Veranstaltungen führt der Beauftragte eine Vielzahl von Online-Seminaren, als Webtalks oder in vergleichbaren Formaten, durch. Deren Bedeutung hat als Folge der Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie stark zugenommen. Sie werden vielfach auf YouTube übertragen und stehen Interessierten anschließend in der Infotek auf der Website des Beauftragten auf Abruf zur Verfügung.

Die Weitergabe von Informationen auf Medien wie Twitter, Instagram oder Facebook gewinnt bei der Vermittlung von Bildungsinhalten an die Zielgruppe der Schüler/Jugendlichen - unabhängig von der Corona-Pandemie - zunehmend an Bedeutung. Die Zahl der Abonnenten oder „Follower“ in den sozialen Medien hat über die Jahre stetig zugenommen. Dies darf als Indiz für ein wachsendes Interesse an der Arbeit des Beauftragten gewertet werden.

Nutzer Soziale Medien

	Stand 30.09.2020¹	Stand 03.12.2021
Twitter	1.111	1.411
Instagram	1.203	1.575
Facebook	1.915	2.341

Tabelle 14: Nutzer Soziale Medien

Quelle: LRH.

10.5 Fazit

Die aktuelle Prüfung ergab kaum Beanstandungen. Der Beauftragte für politische Bildung setzt die ihm zugewiesenen Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam ein. Der Beauftragte und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter üben diese Aufgabe engagiert und - soweit vom LRH überprüfbar - erfolgreich aus. Die Übertragung der Aufgabe „politische Bildung“ auf einen Beauftragten ist insoweit sachgerecht und insbesondere gegenüber dem vorherigen Modell als Landesbetrieb vorzuziehen.

Ungeachtet seiner positiven Prüfungserkenntnisse weist der LRH - wie bereits bei vorherigen Prüfungen - darauf hin, dass das Beauftragtenwesen kein Selbstzweck ist. Er hält es weiterhin für grundsätzlich problematisch, einzelne politische Aufgaben aus der staatlichen Organisationsstruktur auszugliedern und dafür Beauftragte zu bestellen, da dies eine Verringerung der politischen Verantwortung bewirkt. Die Notwendigkeit von Beauftragten ist daher in jedem Fall einzeln und gesondert festzustellen.

Den geprüften Stellen wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

¹ Bericht des Landesbeauftragten für politische Bildung in der 19. Wahlperiode vom 30.09.2020, S. 18.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

11. Bonus für PerspektivSchulen

Das PerspektivSchul-Programm basiert auf der Idee eines Bildungsbonus für Schulen, die aufgrund ihres Standorts und der Zusammensetzung ihrer Schülerschaft besonderer Unterstützung bedürfen. Hauptintention des Programms sind höhere Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit.

Das Programm ist für die Haushaltsjahre 2019 bis 2024 mit 50,3 Mio. € ausgestattet; 62 Schulen nehmen teil.

Jeder PerspektivSchule werden finanzielle Mittel zugewiesen, über die sie eigenverantwortlich verfügen kann. Das Programm lässt eine vielfältige und weitreichende Mittelverwendung zu. Damit können diese zusätzlichen Ressourcen situations- und bedarfsgerecht eingesetzt werden. Die Komplexität der Handlungsfelder und die Vielfalt der beratenden Akteure, Angebote und Möglichkeiten bergen aber auch die Gefahr, Schulleitungen übermäßig zu belasten und die Intention des Programms zu verfehlen.

Der Verwaltungsaufwand sowohl für die Schulen als auch für die Institutionen ist hoch. Pauschale Mittelzuweisungen oder pauschal höhere Personalmittelzuweisungen könnten eine wirtschaftliche Alternative sein.

Finanzielle Entlastungen der Schulträger dürfen nicht Zweck des Programms sein.

11.1 Das PerspektivSchul-Programm: Chancen und Risiken

Durch internationale Schulleistungsstudien konnte gezeigt werden, dass ungünstige soziale Zusammensetzungen der Schülerschaft einer Schule Auswirkungen auf den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler und damit auf die Chancengleichheit und die Bildungsgerechtigkeit haben. Bildungspolitisches Ziel ist es, derart unterschiedliche Ausgangslagen soweit möglich in der Schule zu kompensieren.

Das PerspektivSchul-Programm ist als Bildungsbonus für Schulen, die aufgrund der Zusammensetzung ihrer Schülerschaft besonderer Unterstützung bedürfen, im Koalitionsvertrag von 2017 verankert. Ausgestaltung

und Konzeption des Programms obliegen dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium).

Das Programm startete im Schuljahr 2019/20 mit 20 Schulen, in den beiden folgenden Schuljahren sind je 21 Schulen hinzugekommen. Die 62 Schulen wurden über den PerspektivSchul-Index identifiziert. Dieser wurde durch das Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik (IPN) an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel entwickelt.

Positiv zu beurteilen ist die durch dieses Programm erstmalig ermöglichte Mittelzuweisung an Schulen, die besonderer Arbeits- und Rahmenbedingungen bedürfen. Mithilfe des Programms können die PerspektivSchulen nun über zusätzliche Mittel verfügen und diese eigenverantwortlich verwenden.

Am PerspektivSchul-Programm beteiligte und verantwortliche Akteure sind das Bildungsministerium, die Schulämter, das Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein, die Wübben Stiftung als Kooperationspartner, das IPN und für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation die Pädagogische Hochschule Zug (Schweiz). Der institutionelle Rahmen ist somit groß. Die hieraus resultierenden Belastungen der Schulleiterinnen und Schulleiter der einzelnen PerspektivSchule bergen das Risiko der Überfrachtung ohnehin schon belasteter Schulen in sich.

Das **Bildungsministerium** merkt an, dass die Hinweise des LRH den Blick auf die zentralen Programmideen und auf die Vielfalt der Anforderungen an Schulen erneut geschärft haben.

11.2 Programmziele weit gefasst

Das Bildungsministerium konkretisiert in seinem Handbuch für die PerspektivSchulen die Zielsetzungen des Programms. Diese basieren auf 3 Säulen: Anspruchsvolle Leistungen, Chancengerechtigkeit und Wohlbefinden.

Im Mittelpunkt der Bestrebungen steht die individuelle Förderung von Schülerinnen und Schülern im Sinne vergleichbarer Bildungschancen. Darüber hinaus gestalten die PerspektivSchulen eine schulische Umgebung, in der sich alle wohlfühlen, und sie achten besonders auf Bildungs- und Chancengerechtigkeit. In einem Bericht der Landesregierung¹ werden mannigfaltige Grob- und Feinziele sowie angestrebte Maßnahmen aufgezählt. Sie spiegeln die Vielfalt und Komplexität der angestrebten Verbesse-

¹ Bericht der Landesregierung zur Einführung eines Bildungsbonus für Schulen in Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 19/1060 vom 21.11.2018.

rungen wider. Es ergibt sich eine Zielpluralität, die sich in der sehr heterogenen Art der von Schulleitungen angestoßenen Projekte zeigt.

Das **Bildungsministerium** stimmt mit dem LRH überein, dass die teilnehmenden Schulen sehr unterschiedlich sind und dementsprechend unterschiedliche Bedarfe haben. Diesem Umstand trage das Programm mit seinen vielfältigen Möglichkeiten, die PerspektivSchulen in sozial herausfordernden Lagen gezielt zu unterstützen, Rechnung und bilde insoweit die Komplexität der Handlungsfelder ab.

11.3 **Großteil des Mitteleinsatzes für Ausstattung und Personal**

Die Mittelzuweisung an die jeweilige PerspektivSchule errechnet sich aus einem festgelegten Sockelbetrag (25.000 €) sowie einem schülerbezogenen Budget. Programmmittel können die Schulen für zusätzliches Personal, neue Projekte, laufende Aktivitäten, Fortbildungen, Kooperationen, spezifische Ausstattung usw. verwenden.

Eine Schule der Gruppe 1 (Start als PerspektivSchule im Schuljahr 2019/20) erhält beispielsweise 2.800 € jährlich pro Schülerin bzw. pro Schüler bezogen auf die gesamte Programmlaufzeit.

Die Schwerpunkte der Mittelverwendung liegen bei Sachausstattung und Personal. Wesentliche Teile der Ausstattung und des Geschäftsbedarfs liegen im IT-Bereich.

Der Finanzrahmen wurde in den ersten beiden Programmjahren nicht ausgeschöpft. Folgende Programmmittel sind im Landeshaushalt für das PerspektivSchul-Programm bereitgestellt bzw. verausgabt:

Programmmittel PerspektivSchul-Programm

Förderzeitraum	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019 bis 2024 insgesamt
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
Programmmittel	3,3	8,0	9,0	10,0	10,0	10,0	50,3
Verausgabt	2,486	5,672					

Tabelle 15: Programmmittel PerspektivSchul-Programm

Quelle: LRH bzw. Landeshaushalt.

11.4 **Viel Beratung - kein Königsweg**

PerspektivSchulen werden nicht nur durch die Bereitstellung finanzieller Mittel unterstützt, sondern auch durch Fortbildungsangebote und Bera-

tung. Kooperationen mit anderen Schulen und außerschulischen Partnern sind ebenfalls Bestandteil des Programms.

Hintergrund für diese Maßnahmen ist der Gedanke, dass eine gezielte Gestaltung der Schul- und Unterrichtsentwicklung ein wichtiger Gelingensfaktor für erfolgreiches Lernen ist und dass auch andere Schulen von den Erfahrungen der PerspektivSchulen profitieren sollen.

Das Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein stellt jeder PerspektivSchule einen Schulentwicklungsberater zur Seite. Fortbildungen exklusiv für PerspektivSchulen gibt es nicht.

Über die Angebote der Wübben Stiftung erhalten die Schulleitungen Unterstützung vor allem in den Bereichen pädagogische Führung und Schulmanagement. Die Teilnahme an diesen Fortbildungen ist kostenfrei bzw. verbleiben die Kosten bei der Wübben Stiftung.

11.5 **Schulleitungen möglicherweise überlastet**

Die Gesamtsituation von Schulen in schwierigen Lagen ist sehr komplex, die Problemstellungen sind vielfältig und nicht nur schulisch, sondern vor allem auch gesellschaftlich bedingt. Bei den Schulleiterinnen und Schulleitern der PerspektivSchulen laufen die Fäden zusammen, sie tragen vor Ort einen Hauptteil der Verantwortung für das Gelingen des Programms. Aus diesem Grund muss sichergestellt sein, dass die Hauptakteure entlastet und bürokratische Hürden abgebaut werden.

Dies kann beispielsweise durch die pauschale Zuweisung von mehr Personal, die Bildung kleinerer Klassen, mehr Zeit für Teambesprechungen oder schulinterne Krankheitsreserve geschehen.

11.6 **Verwaltungsaufwand hoch**

Die Programmgestaltung sowie die Mittelverteilung und -zuweisung erfordern erheblichen Verwaltungsaufwand. Zugleich ist nahezu jede Art von Aufwendungen begründbar. Statt des aufwendigen Verfahrens könnten pauschalierte Mittelzuweisungen eine wirtschaftliche Alternative sein. Die Schulaufsicht könnte maßgeblich die Ziel- und Zweckbindung der Mittelverwendung begleiten und überwachen. Die zusätzlich anfallenden administrativen Aufgaben können ggf. auch zentral gebündelt und an Verwaltungspersonal delegiert werden.

Das **Bildungsministerium** bestätigt, dass die Schulleiterinnen und Schulleiter der PerspektivSchulen durch das Nebeneinander von personellen und fachlich-organisatorischen Aufgaben besonders herausgefordert seien.

Neben der Möglichkeit, dass die Schulen aus den Mitteln des Programms Verwaltungsstunden erhöhen können, plane das **Bildungsministerium** im

Rahmen eines Modellversuchs den Einsatz von Verwaltungskräften, die die Schulleitungen unterstützen könnten.

Der **LRH** befürwortet die vorgesehene Weiterentwicklung zur Entlastung der Schulleitungen von Verwaltungstätigkeiten.

11.7 **Schulträgeraufgaben besser abgrenzen und Beliebigkeit bei Ausgaben vorbeugen**

Das PerspektivSchul-Programm lässt eine breitgefächerte Mittelverwendung zu. Diese reicht von zusätzlichem Personal, IT-Bedarf über Fortbildungen bis hin zu „Verschönerung der Schule“, Bewegungsförderung, Beschaffung von Geigen, Lesekisten, einer Drohne, Ausstattung von Lehrerzimmern etc.

Verschiedene aus dem PerspektivSchul-Programm beschaffte Ausstattungsgegenstände sind grundsätzlich von den Schulträgern zu finanzieren. Dass Schulträger finanziell entlastet und aus der Verantwortung genommen werden, ist nicht Programmziel und muss in der zukünftigen Betrachtung und Weiterentwicklung des Programms sowie bei den Ausgaben einzelner Schulen stärker berücksichtigt werden.

Die Schulaufsicht ist gefordert, hier einer Beliebigkeit bei Ausgaben vorzubeugen und regulierend ihrer Steuerungsverantwortung gerecht zu werden.

Das **Bildungsministerium** beabsichtigt, die Schulträger der PerspektivSchulen nochmals auf die jeweilige (haushälterische) Verantwortung hinzuweisen. Dies sei bereits bei der Einführung des Programms in einer gemeinsamen Sitzung geschehen. Es bestätigt des Weiteren, dass Anträge von Schulen auf Abgrenzung zu Schulträgeraufgaben geprüft würden.

Der **LRH** stellt fest, dass ein erneuter Hinweis an die Schulträger als Bevorteilte nicht die Kontrollpflicht und Steuerungsverantwortung des Bildungsministeriums ersetzen kann.

11.8 **PerspektivSchul-Programm: Ausblick**

Eine Beurteilung der Wirksamkeit des Programms konnte aufgrund der Komplexität und der erst 2-jährigen Laufzeit noch nicht erfolgen. Die wissenschaftliche Begleitung wird ihre erste Expertise 2022 liefern. Diese Ergebnisse bleiben abzuwarten.

PerspektivSchulen mit einem eigenen Budget zu versehen und ihnen auf diese Weise bessere Arbeits- und Rahmenbedingungen zu ermöglichen,

ist positiv zu beurteilen. Die Identifikation geeigneter Maßnahmen bleibt hingegen schwierig.

Im Sinne der angestrebten höheren Bildungsgerechtigkeit muss das Ziel aller Bestrebungen sein, die bereitgestellten Gelder dort einzusetzen, wo sie benötigt werden.

12. Unterrichtsversorgung, Schulentwicklung und Schulreformen - was hat sich seit dem Schulbericht des Landesrechnungshofs 2009 verändert?

Neben dem Gymnasium gibt es mit der Gemeinschaftsschule nur noch eine weitere Schulform in der Sekundarstufe I. Damit ist eine der zentralen Handlungsempfehlungen des Schulberichts 2009 umgesetzt. Im Grundschulbereich ist die Schulstruktur den zurückgehenden Schülerzahlen angepasst worden.

Die erwarteten Effekte im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Lehrereinsatzes durch größere Schuleinheiten sind jedoch weitgehend ausgeblieben. So liegt die durchschnittliche Klassengröße (22,2) an den Gemeinschaftsschulen noch immer unter dem Bundesdurchschnitt (24,1).

Die Schülerzahlen an den allgemeinbildenden Schulen haben im Schuljahr 2020/21 ihren Tiefstand erreicht und steigen seitdem wieder. Dadurch könnte sich der Lehrkräftebedarf bis zum Schuljahr 2033/34 um über 2.000 Stellen erhöhen.

Hohe Stellenzuwächse kann sich das Land derzeit nicht leisten. Da auch fraglich ist, ob es genügend Bewerberinnen und Bewerber hierfür geben würde, müssten die Mehrbedarfe vorrangig aus dem System „Schule“ erwirtschaftet werden.

Das Bildungsministerium weist für die allgemeinbildenden Schulen eine Unterrichtsversorgung von 102 % aus. Die Berechnung ist intransparent.

12.1 Rückschau

Der LRH hat seit 1993 verschiedene Prüfungen über die Unterrichtsversorgung, den Lehrerberauf, die Schulorganisation, die Schulentwicklungsplanung und den Unterrichtsausfall an öffentlichen Schulen in Schleswig-Holstein durchgeführt.

2003 hatte der Landtag den LRH ersucht, einen Sonderbericht zur Unterrichtsversorgung und zum Lehrerberauf zu erstellen. Er ist 2004 veröffentlicht worden.

Danach sind zahlreiche Reformen im Bildungsbereich begonnen worden. Unter anderem sind die Haupt- und Realschulen in Regional- bzw. Gemeinschaftsschulen umgewandelt worden. Um frühzeitig Fehlentwicklungen

gen bzw. Defizite aufzuzeigen, hat der LRH 2008 eine Zwischenbilanz der Schulreformen gezogen. Dieser Sonderbericht wurde 2009 veröffentlicht.

Im Rahmen einer Nachschau hat der LRH - nach weiteren Veränderungen im Bildungsbereich - jetzt den Stand der Umsetzung geprüft.

12.2 Bestandsaufnahme

Der LRH bemängelte 2009, dass das Bildungsministerium zu viele Regional- und Gemeinschaftsschulen genehmigt hatte und die ehemaligen Haupt- und Realschulen nicht konsequent zusammengeführt worden waren. Dieser Kritikpunkt ist entfallen: Die Zahl der weiterführenden Schulen (ohne Gymnasien) ist um 149 (45,2 %) auf 181 zurückgegangen.

Die Regionalschulen sind 2014 zu Gemeinschaftsschulen umgewandelt worden. Die Empfehlung des LRH, dass es neben dem Gymnasium nur eine weitere Schulart geben sollte, ist damit umgesetzt.

In der Primarstufe hat es einen Anpassungsprozess an die zurückgehenden Schülerzahlen gegeben. Die Zahl der Schulen ist um 128 (25 %) auf 393 reduziert worden.

Das Bildungsministerium hatte 2009 prognostiziert, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler an den allgemeinbildenden Schulen bis zum Schuljahr 2019/20 um 75.000 und damit um nahezu ein Viertel zurückgehen wird. Dieser Rückgang ist mit 13,5 % deutlich geringer ausgefallen als erwartet. Dazu beigetragen haben höhere Geburtenraten, die hohe Zahl von Zuzügen nach Schleswig-Holstein, die gestiegene Bildungsbeteiligung sowie die Errichtung von zusätzlichen Oberstufen an Gemeinschaftsschulen.

Die ursprünglichen Stelleneinsparpläne sind mehrfach angepasst und im Ergebnis weitgehend aufgegeben worden. Hierzu wurde angeführt¹, dass insbesondere eine Steigerung der Unterrichtsversorgung, aber auch die Auswirkungen der steigenden Asylbewerberzahlen Änderungsbedarfe hervorgerufen hätten.

Da die Schülerzahlen nicht so stark wie angenommen zurückgegangen sind, ist eine teilweise Abkehr vom Abbaupfad zwar begründet gewesen. Aber: Bereits für die Jahre 2009 und 2010 sind fast 1.000 neue Stellen u. a. zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung geschaffen worden.²

¹ Medieninformation des Finanzministeriums vom 01.09.2015.

² Siehe Schulbericht des LRH vom 13.11.2009, S. 49/50.

Diesen Stellen standen nur zu einem geringen Teil zusätzliche Bedarfe gegenüber.

Der Schulbereich darf nicht von vornherein bei Einsparungen ausgeklammert werden. Denn die Ausgaben für das aktive Lehrpersonal machen deutlich mehr als die Hälfte der Personalausgaben des Landes aus. Angesichts der wieder steigenden Schülerzahlen geht es in den nächsten Jahren darum, die dadurch entstehenden Mehrbedarfe abzumindern.

Die Unterrichtsversorgung hat sich in den letzten Jahren verbessert. Das Bildungsministerium gibt die durchschnittliche Unterrichtsversorgung mit 102 % an. Wegen der vorgenommenen Änderung der Berechnungsmethode, die nicht mehr auf der Zahl der erteilten Unterrichtsstunden basiert, sondern auf der Stellenzahl, ist ein Vergleich mit früheren Ergebnissen nicht möglich.

Zudem werden nicht alle Verbesserungen sichtbar, da sich nicht nur die Stellenzahl verändert hat, sondern auch die Zahl der je Klasse zu erteilenden Stunden und damit der Stellenbedarf. Die zu erteilenden Stunden werden in den Erlassen zu der Planstellenbemessung festgelegt. Dieses Verfahren ist intransparent. Veränderungen bei den zu erteilenden Stunden sollten veröffentlicht werden.

Das **Bildungsministerium** hat angekündigt, zukünftig im jährlichen Bericht zur Unterrichtssituation die Unterrichtsversorgung, das Unterrichtsfehl und den Unterrichtsausfall differenzierter als bisher darzustellen.

12.3 **Ländervergleich statistischer Kennzahlen**

Auch wenn die Klassengröße eine untergeordnete Rolle für eine erfolgreiche pädagogische Arbeit spielt, wird sie von vielen (z. B. den Eltern und der Politik) als bedeutsame Variable von Schule und Unterricht angesehen.¹

Im Schuljahr 2019/20 haben die Schulen in Schleswig-Holstein bzw. im Bundesgebiet folgende durchschnittliche Klassengrößen aufgewiesen:

¹ Vgl. Mathematik-Gesamterhebung Rheinland-Pfalz: Kompetenzen (Schülerleistungen), Unterrichtsmerkmale, Schulkontext (MARKUS); Landau, 2001; Ursachenkomplexe der PISA-Ergebnisse; Untersuchungen auf Basis der internationalen Mikrodaten, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2005.

Klassengrößen an den Grundschulen und in der Sekundarstufe I

	Grundschule	Gymnasium	Gemeinschaftsschule
Schleswig-Holstein	21,3	25,0	22,2
Bundesdurchschnitt	20,9	25,5	24,1

Tabelle 16: Klassengrößen an den Grundschulen und in der Sekundarstufe

Quelle: Statistische Veröffentlichungen der KMK, Dokumentation Nr. 227 - Mai 2021 (Stand: Schuljahr 2019/20).

Die schleswig-holsteinischen Grundschulen bilden inzwischen etwas größere Klassen (21,3 Schülerinnen und Schüler) als im Bundesdurchschnitt (20,9). Erheblich niedriger als in den anderen Bundesländern (24,1) sind jedoch die Klassengrößen an den Gemeinschaftsschulen (22,2).

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass in Schleswig-Holstein Schülerinnen und Schüler mit inklusiven Förderbedarfen bei der Klassenbildung doppelt angerechnet werden. Berücksichtigt man dies, habe die durchschnittliche Klassenfrequenz für die Sekundarstufe I der Gemeinschaftsschulen im Schuljahr 2020/21 bei 24,05 und damit über dem Bundesdurchschnitt gelegen.

Der **LRH** hat keine Einwände gegen eine Doppelzählung der inklusiv Beschulten bei der Klassenbildung und/oder Planstellenbemessung. Auch andere Bundesländer gehen entsprechend vor. Die tatsächlichen Klassengrößen ändern sich hierdurch jedoch nicht. Der LRH bleibt daher bei seiner Feststellung.

Beim Umfang des erteilten Unterrichts weist Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt folgende Ergebnisse auf:

Erteilte Unterrichtsstunden je Klasse an den Grundschulen und in der Sekundarstufe I

	Grundschule	Gymnasium	Gemeinschaftsschule
Schleswig-Holstein	32,9	33,8	40,7
Bundesdurchschnitt	31,8	36,7	44,1

Tabelle 17: Erteilte Unterrichtsstunden je Klasse an den Grundschulen und in der Sekundarstufe

Quelle: Statistische Veröffentlichungen der KMK, Dokumentation Nr. 227 - Mai 2021 (Stand: Schuljahr 2019/20).

Außer bei den Grundschulen liegt die Zahl der je Klasse erteilten Unterrichtsstunden in Schleswig-Holstein unter den Durchschnittswerten der Bundesländer.

Würden die Klassengrößen den Bundesdurchschnitt erreichen, hätten - vor allem an den Gemeinschaftsschulen - deutlich mehr Stunden je Klasse erteilt werden können.

Der Umfang des erteilten Unterrichts ist in den letzten Jahren sowohl im Bundesgebiet als auch in Schleswig-Holstein in allen Schularten gestiegen.

Bisher gibt es keine systematische Betrachtung oder Analyse des Zusammenhangs zwischen Ressourceneinsatz und Bildungserfolg im Schulbereich - weder in Schleswig-Holstein noch im Bundesgebiet. In Österreich ist ein Forschungsbericht¹ zu dem Schluss gekommen, dass die beträchtlichen zusätzlichen Ressourcen im Durchschnitt nicht die erwarteten Verbesserungen im Bereich der fachlichen Leistungen und überfachlichen Kompetenzen gebracht haben.²

12.4 **Entwicklung des Stellenbedarfs bis 2035/36**

Die Entwicklung des Stellenbedarfs wird maßgeblich durch die Veränderung der Schülerzahlen bestimmt.

Die jeweils aktuelle Schülerprognose des Ministeriums ist früher - entsprechend eines Landtagsbeschlusses³ - in den Berichten über die Unterrichtssituation veröffentlicht worden. Seit 2015 hat das Ministerium jedoch *„auf eine Prognose der Schülerzahlenentwicklung (...) angesichts der nicht absehbaren Entwicklung der Flüchtlingszahlen verzichtet“*⁴, ohne dass der Landtag dem zugestimmt hat.

Nach einer dem LRH vorgelegten Prognose des Ministeriums wird sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler wie folgt entwickeln:

¹ Forschungsbericht „Evaluation der Neuen Mittelschule (NMS). Befunde aus den Anfangskohorten“, Salzburg und Linz, 2015.

² Siehe: Effizientere Schulverwaltung - Vorschläge des Rechnungshofes für Reformen im Bildungsbereich, Rechnungshof Österreich, Wien, 2016.

³ Zuletzt siehe Plenarprotokoll 18/69 vom 12.09.2014, S. 5692.

⁴ Landtagsdrucksache 18/3621, S. 3.

Schülerprognose des Bildungsministeriums

Schulart	Ist 2020/21	Prognose		
		2025/26	2030/31	2035/36
Grundschule	100.574	110.012	108.842	107.971
Gemeinschaftsschule	94.359	96.080	103.232	103.770
Gymnasium	73.986	77.786	89.300	91.766
Förderzentrum	5.341	5.359	5.434	5.451
Insgesamt	274.260	289.236	306.807	308.958
Differenz	-	5,5 %	11,9 %	12,7 %

Tabelle 18: Schülerprognose des Bildungsministeriums

Quelle: Bildungsministerium, Abweichungen bei der Aufsummierung sind rundungsbedingt möglich.

Bis 2035/36 werden die Schülerzahlen um 12,7 % steigen. Besonders hohe und anhaltende Zuwächse werden dabei für die Gymnasien erwartet (+ 24 %).

Bei im Übrigen gleichbleibenden Verhältnissen (Unterrichtsversorgung, Klassenfrequenzen etc.) steigt zunächst der Stellenbedarf an den Grundschulen. Zeitversetzt folgen die Gemeinschaftsschulen, an denen der Stellenbedarf spürbar ab 2024/25 wachsen wird. Auch bei den Gymnasien beginnt der Anstieg im Schuljahr 2024/25, um dann mit der Wiedereinrichtung eines 13. Jahrgangs an den bisherigen G8-Gymnasien im Schuljahr 2026/27 sprunghaft anzusteigen:

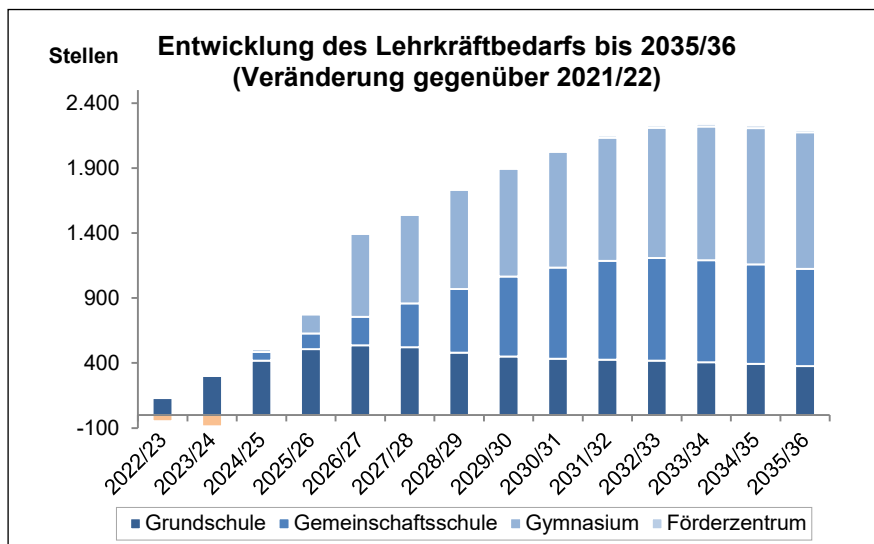


Abbildung 18: Entwicklung des Lehrkräftebedarfs bis 2035/36

Quelle: LRH, Bildungsministerium.

Insgesamt könnte der Stellenbedarf während des Prognosezeitraums von 2022 bis 2035 bei gleichbleibender Schüler-Lehrer-Relation um über 2.000 Stellen im Schuljahr 2033/34 steigen.

Problem: Hohe Stellenzuwächse kann sich das Land Schleswig-Holstein finanziell nicht leisten. Dazu beigetragen hat, dass die Stellenzahl in den letzten Jahren nicht in gleichem Maße an die gesunkene Schülerzahl angepasst worden ist. Zudem ist offen, ob es genügend fachlich geeignete Bewerberinnen und Bewerber für zusätzlich geschaffene Stellen geben wird.

Um die Mehrbedarfe aufgrund der steigenden Schülerzahlen in den nächsten Jahren decken zu können, müssten diese vorrangig aus dem System „Schule“ selbst erwirtschaftet werden. Dies ist - aufgrund der geringen Klassengrößen - vor allem an den Gemeinschaftsschulen möglich.

Aus Sicht des **Bildungsministeriums** wird es nicht möglich sein, die Bedarfe allein aus dem System zu erwirtschaften, ohne dass dabei Unterrichtsqualität und -versorgung darunter leiden.

Der **LRH** hat nicht gefordert, dass der Mehrbedarf vollumfänglich erwirtschaftet werden muss. Gerade die Sicherung der Unterrichtsqualität und -versorgung gebietet es aber, die Wirtschaftlichkeit des Lehrkräfteeinsatzes zu erhöhen.

12.5 **Lehrkräfteeinstellungsbedarf**

Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, dass es eine Lehrerbedarfsprognose nicht mehr erstellt. Es wirkt jedoch an einer von der Kultusministerkonferenz (KMK) initiierten Modellrechnung zum Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik mit.¹

Aus den länderspezifischen Angaben ergibt sich, dass in den nächsten Jahren rechnerisch (d. h. nicht differenziert nach dem Fächerbedarf) mehr Lehrkräfte in Schleswig-Holstein zur Verfügung stehen als benötigt werden. Eine Ausnahme bilden die Sonderschulen, wo der Bedarf bis 2024 nicht gedeckt werden kann. Eine temporäre Lücke ergibt sich zudem im Jahr 2026 bei den Gymnasien aufgrund des erhöhten Einstellungsbedarfs durch den zusätzlichen 13. Jahrgang sowie bei den Grundschulen in den Jahren 2024 und 2025.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass das Lehrkräfteangebot in der KMK-Modellrechnung auf einer Fortschreibung der aktuell vorhandenen Plätze im Vorbereitungsdienst beruht. Erfahrungsgemäß würden aber nicht alle Anwärter den Vorbereitungsdienst erfolgreich abschließen und es würden sich anschließend auch nicht alle Absolventen für den

¹ Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2020 - 2030; Statistische Veröffentlichungen der KMK, Dokumentation Nr. 226 - Dezember 2020.

Schuldienst in Schleswig-Holstein bewerben. Zu berücksichtigen sei auch, dass entscheidend für die Sicherung einer qualitativ hochwertigen Unterrichtsversorgung die fächerbezogene Bedarfsdeckung ist. Hier bestünden über alle Schularten hinweg erhebliche Bedarfe insbesondere in den MINT-Fächern sowie in Musik und Kunst.

Umso wichtiger ist es aus der Sicht des **LRH**, dass eine belastbare, nach Fächern differenzierte Lehrerbedarfsprognose auf Landesebene erstellt wird.

12.6 Schulentwicklungsplanung

Der LRH hat 2009 festgestellt, dass die Herausforderungen des demografischen Wandels nicht allein mit den Reformen in der Schulstruktur zu bewältigen sind. Es werde dauerhaft Anpassungsbedarf geben.

Im Grundschulbereich ist es insgesamt gelungen, die Schullandschaft an die zurückgegangenen Schülerzahlen anzupassen: Im Schuljahr 2008/09 hatten 75 Grundschulen (ohne sogenannte Inselschulen) die erforderliche Mindestgröße von 80 Schülerinnen und Schülern nicht erreicht. Inzwischen¹ trifft dies nur noch auf 5 Grundschulen zu.

Auch die Gemeinschaftsschulen und Gymnasien haben ganz überwiegend die für die Sekundarstufe I vorgesehene Mindestschülerzahl erreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese mit 300 sehr niedrig angesetzt gewesen und bei den Gemeinschaftsschulen im Zuge der Umwandlung der Regionalschulen weiter auf 240 abgesenkt worden ist. Nur bei 3 Gemeinschaftsschulen hat die Schülerzahl zuletzt² darunter gelegen.

Für Oberstufen an Gymnasien und Gemeinschaftsschulen gibt es keine Mindestschülerzahlen. Das Bildungsministerium hat früher eine „natürliche“ Untergrenze aus der Lehrerzuweisung bei etwa 200 Schülerinnen und Schülern gesehen.³ Im Schulgesetz (§ 43 Abs. 5) wird für die Oberstufen an Gemeinschaftsschulen eine Mindestschülerzahl von 50 in der Einführungsphase der Oberstufe genannt. Daraus ergäbe sich für die Oberstufen eine Gesamtmindestschülerzahl von 150.

In Schuljahr 2020/21 haben von den 99 Gymnasien 4 weniger als 150 Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe aufgewiesen.

¹ Stand: Schuljahr 2020/21.

² Stand: Schuljahr 2020/21.

³ Modellvorhaben der Raumordnung „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“; Dokumentation der Ergebnisse der Begleitforschung in der Arbeitsgruppe Bildung der Modellregion Dithmarschen/Steinburg; Hamburg/Dresden/Wedel, 2007, S. 46.

Bei den 44 Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe weisen gleich 11 vollständig ausgebaute Oberstufen eine Schülerzahl von weniger als 150 auf.

Die Genehmigung weiterer Oberstufen muss daher restriktiver als bisher gehandhabt werden.

Aufgrund der wieder steigenden Schülerzahlen sollte den bisher genehmigten Oberstufen Gelegenheit gegeben werden, sich zu etablieren. Die Träger haben in der Regel erhebliche Investitionen getätigt. Das Bildungsministerium ist gefordert, die Bedingungen hierfür zu schaffen, indem z. B. Kooperationen mit anderen Oberstufen gefördert und auch gelenkt werden.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass in der 19. Legislaturperiode lediglich 2 Anträge auf Einrichtung neuer Oberstufen gestellt und genehmigt worden sind.

Der **LRH** sieht gerade auch die Genehmigung dieser neuen Oberstufen kritisch. Eine der beiden ist inzwischen voll ausgebaut, weist aber aktuell¹ lediglich 102 Schülerinnen und Schüler auf. Auch die andere sich noch im Aufbau befindliche Oberstufe wird im zweiten Jahr nach der Gründung von deutlich weniger Schülerinnen und Schülern besucht, als es prognostiziert worden war.

12.7 Ganztagsschulen

Die Verlässliche Grundschule war 2008/09 landesweit erfolgreich eingeführt worden. Dagegen bestanden bei der Einführung der Offenen Ganztagsschulen noch Verbesserungsnotwendigkeiten.

Neue Ganztagsschulen waren ganz überwiegend in der offenen Form eingerichtet worden. Zur Entwicklung neuer gebundener Ganztagsschulen waren im Haushalt 2009/10 100 Stellen für rund 20 gebundene Ganztagsschulen geschaffen worden. Davon sollten 50 Stellen 2014 wieder entfallen. Zugleich ist das ursprüngliche Ausbauziel auf 10 reduziert worden. Aktuell² gibt es lediglich 4 gebundene Ganztagsschulen mehr als im Schuljahr 2008/09. Auch das reduzierte Ausbauziel ist damit nicht erreicht worden.

¹ Stand: Schuljahr 2021/22.

² Stand: Schuljahr 2020/21.

Zum Ausbau der Ganztagschulen hat die KMK 2021 einen Bericht erstellt, der sich auf die Jahre 2015 bis 2019 bezieht.¹ Für das letztgenannte Jahr sind dabei folgende Teilnehmerquoten am Ganztagsbetrieb ermittelt worden:

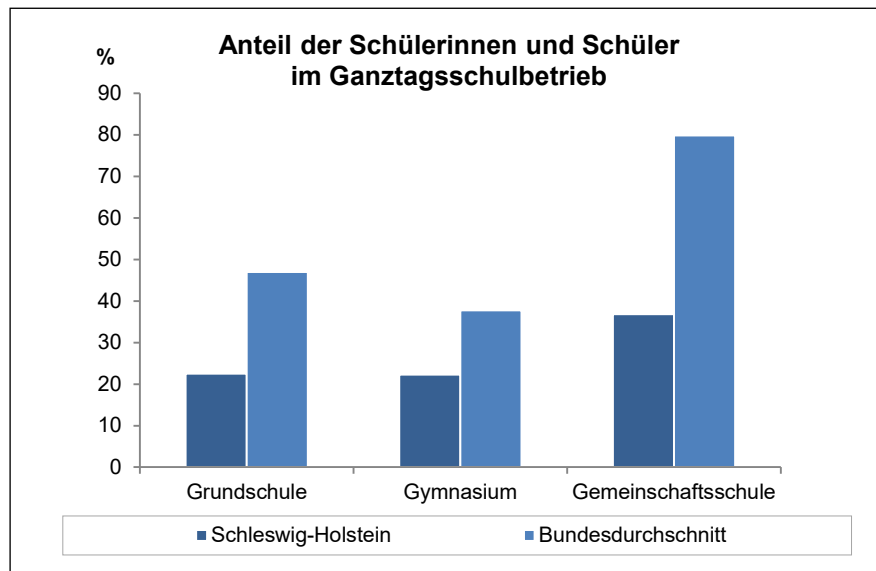


Abbildung 19: Anteil der Schülerinnen und Schüler im Ganztagsschulbetrieb
Quelle: KMK.

Aufgrund des sehr niedrigen Anteils an gebundenen Ganztagschulen ist die Teilnahme am Ganztagsbetrieb in Schleswig-Holstein gering ausgeprägt. Jedoch sind auch die Teilnahmezahlen an offenen Ganztagschulen relativ gering. Hinzu kommt: An den Gemeinschaftsschulen ist der Anteil der Schülerinnen und Schüler im Ganztagsbetrieb in den letzten Jahren leicht, aber kontinuierlich zurückgegangen.

Die Bundesregierung hat 2021 einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter ab 2026 auf den Weg gebracht.²

Vor einem weiteren Ausbau sollte jedoch für jeden Standort geprüft werden, ob eine höhere Nachfrage vorhanden sein wird.

Das **Bildungsministerium** hat mitgeteilt, dass es gemeinsam mit dem Sozialministerium die Fachhochschule Kiel beauftragt habe, eine umfassende Sachstandserhebung durchzuführen, um eine valide Grundlage für eine Bedarfsermittlung zu haben.

¹ Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland - Statistik 2015 bis 2019 - IV C - DST 1933-4 (20), Berlin, 2021.

² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/30236 vom 02.06.2021.

12.8 Wirtschaftlichkeit des Reformprozesses

Der LRH hat 2009 darauf verwiesen, dass in der Zusammenlegung der Haupt- und Realschulen zu Regionalschulen bzw. Gemeinschaftsschulen ein erhebliches Potenzial zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit liegt.

Grundsätzlich sind mit der Zusammenführung der Haupt- und Realschulen zu Regionalschulen bzw. Gemeinschaftsschulen im ersten Schritt und der Umwandlung der Regionalschulen zu Gemeinschaftsschulen im zweiten Schritt die Voraussetzungen für ein wirtschaftliches Schulsystem in der Sekundarstufe I geschaffen worden.

Aufgrund der Mindestgröße von 240 Schülerinnen und Schülern sind dabei jedoch nicht nur größere und damit leistungsfähigere Einheiten geschaffen worden.

Entgegen der Erwartung ist die Klassenbildung an den größten Gemeinschaftsschulen (ohne Oberstufe) nicht wirtschaftlicher als an den kleineren Schulen:

Durchschnittliche Klassengrößen an Gemeinschaftsschulen im Schuljahr 2020/21 (Sekundarstufe I)

Schülerzahl	Gemeinschaftsschulen ohne Oberstufe	Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe
>= 500	21,8	23,3
300 bis 499	22,2	(23,6)*
< 300	22,3	-

Tabelle 19: Durchschnittliche Klassengrößen an Gemeinschaftsschulen 2020/2021 (Sekundarstufe I)

* Nur eine Schule.

Quelle: LRH/Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.

Der LRH hat bereits 2009 festgestellt, dass an 5- oder 6-zügigen Schulen auch unter Berücksichtigung der integrativen (neu: inklusiven) Beschulung größere Klassengrößen hätten entstehen können. Dass dies möglich ist, zeigen Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe, die auf eine wirtschaftliche Klassenbildung in der Sekundarstufe I achten müssen, um die Oberstufen hinreichend mit Lehrerstunden versorgen zu können.

Zum Schuljahr 2021/22 ist zudem die Profiloberstufe in Schleswig-Holstein reformiert worden.¹ Künftig wird u. a. auf den starren Fächerverbund, wie

¹ Siehe Landesverordnung über die Gestaltung der Oberstufe und der Abiturprüfung in den Gymnasien und Gemeinschaftsschulen (OAPVO) vom 23.10.2020, zuletzt geändert durch Art. 1 LVO vom 11.02.2022, NBI.MBWK. Schl.-H. S. 48.

er in der bisherigen Profiloberstufe bestand, verzichtet. Es erfolgt eine gewisse Annäherung an das frühere Kurssystem.

Auch nach den Änderungen bleibt der LRH bei seiner Empfehlung, dass die Schulträger die Möglichkeit erhalten sollten, Oberstufenzentren einzurichten. Gestaltungsspielräume hängen weiterhin von den Schülerzahlen ab. Gerade in Ballungszentren ist das Potenzial für größere Einheiten vorhanden. Nur in größeren Einheiten ist ein breites Profilangebot möglich und wirtschaftlich umsetzbar.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass auch in der Oberstufe die Zuweisung von Lehrkräftestellen schülerzahlbezogen erfolge, sodass die Bildung größerer Schuleinheiten kaum Einspareffekte hätte.

Der **LRH** sieht in der Stellenzuweisung nach der Schülerzahl ebenfalls ein wichtiges Element für einen Ressourcen schonenden Lehrkräfteeinsatz. Damit allein ist die Wirtschaftlichkeit aber nicht garantiert. Wenn die Schülerzahl einer Oberstufe zu gering ist, ist es nicht mehr möglich, den notwendigen Unterricht sicherzustellen. Die Schule muss Ressourcen verschieben und schafft damit an anderer Stelle einen neuen Mangel.

12.9 **Schulsozialarbeit**

Als Landesaufgabe ist Schulsozialarbeit erstmals 2011 - als schulnahe Unterstützungsform - formuliert worden. Seit 2013 stellt das Land jährlich 4,6 Mio. € bereit, und zwar vorrangig für die Schulsozialarbeit an Grundschulen. Ab 2011 standen zudem rund 13 Mio. € Bundesmittel zur Verfügung, die bis 2013 befristet waren.

Um die Schulsozialarbeit zu verstetigen, ersetzt das Land seit 2015 diese Bundesfinanzierung. Gemäß dem Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in der jeweiligen Fassung stellt es den Kreisen zur Weiterleitung an die Schulträger bzw. den kreisfreien Städten jährlich 13,2 Mio. € zur Verfügung.

Die Schulsozialarbeit ist deutlich ausgebaut worden. Die 2009 beschriebene Mindestausstattung wird insgesamt gesehen erreicht. Die Stellen für die Schulsozialarbeit werden überwiegend vom Land finanziert. Der kreisangehörige Bereich und die kreisfreien Städte nahmen ihre Finanzierungsverantwortung als Schulträger wahr, die Kreise als Jugendhilfeträger jedoch nicht.

12.10 **Lehrerarbeitszeit**

Im Zuge der Reform der schleswig-holsteinischen Schullandschaft hatte die Landesregierung 2009 geplant, die Unterrichtsverpflichtung für die Lehrkräfte der Regional- und Gemeinschaftsschulen zu nivellieren.

Im Hinblick darauf hat der LRH 2009 empfohlen, vor der Festlegung der Unterrichtsverpflichtung eine Untersuchung zur tatsächlichen Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte durchzuführen. Grund: Die damals veröffentlichten Untersuchungen zur Lehrerarbeitszeit in anderen Bundesländern gaben Hinweise auf erhebliche Unterschiede bei der tatsächlichen Arbeitszeit der Lehrkräfte in Abhängigkeit von den Fächern, Funktionen und Schulform.

2010 hat das Bildungsministerium einen neuen Pflichtstundenerlass veröffentlicht.¹ Damit sollten die Pflichtstunden an den Durchschnitt der Bundesländer angepasst werden, um das Bildungsangebot und -niveau trotz der angespannten Haushaltslage zu sichern.

Nach wie vor fehlt eine belastbare Erfassung und Bewertung der Lehrerarbeit. Aufgrund der inzwischen vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen prozeduralen Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten² ist diese spätestens vor einer Änderung der Pflichtstundenzahlen erforderlich.

12.11 **Lehrergesundheit**

Der LRH hatte 2009 gefordert, dass die Gesundheitsförderung an Schulen ein zentrales Element werden muss, da der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Lehrkräfte mit 20,4 % überdurchschnittlich hoch war.

Das Bildungsministerium hat in der Folge das Gesundheitsmanagement für Lehrkräfte durch Präventions- und Fortbildungsangebote sowie das betriebliche Eingliederungsmanagement verstärkt. Eingebunden sind u. a. das Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein sowie der Arbeitsmedizinische Dienst.

Mit den eingeleiteten Maßnahmen ist die Landesregierung auf dem richtigen Weg: Zuletzt hat der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhe-

¹ Regelmäßige Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte (Pflichtstundenerlass), Erlass des Ministeriums für Bildung und Kultur vom 19.07.2010 - III 15/III 152 - 0311.121-4, NBI.MBK. Schl.-H. 2010, S. 222.

² Siehe Urteile vom 14.02.2012 - 2 BVL 4/10 - und vom 05.05.2015 - 2 BVL 17/09 -.

stand versetzten Lehrkräfte mit 14,4 % knapp unter dem Durchschnittswert der gesamten Landesverwaltung gelegen.

12.12 Empfehlungen

Um die Mehrbedarfe aufgrund der steigenden Schülerzahlen abfedern zu können, empfiehlt der LRH,

- die Wirtschaftlichkeit der Klassenbildung insbesondere an den Gemeinschaftsschulen ohne Oberstufe zu erhöhen,
- die Genehmigung weiterer Oberstufen restriktiver als bisher zu handhaben und dabei die Schülerzahlen für einen längeren Zeitraum zu prognostizieren,
- die Mindestgrößenverordnung um eine Regelung zu den Oberstufen zu ergänzen,
- bei Schulen mit unterschiedlichen Schularten in der Sekundarstufe I bei jeder Schulart die Einhaltung der Mindestgröße gesondert zu prüfen und die Schulteile ggf. zusammenzulegen.

Aufgrund der festgestellten Defizite bei der stellenbasierten Berechnung der Unterrichtsversorgung wird zudem empfohlen,

- der Berechnung die tatsächlich erteilten wöchentlichen Unterrichtsstunden zugrunde zu legen,
- soweit möglich die tatsächliche Unterrichtsversorgung mindestens halbjährlich zu erfassen,
- die Transparenz der Berechnungen zu erhöhen und
- Veränderungen bei den zu erteilenden Stunden im Vorwege zu veröffentlichen.

Im Übrigen empfiehlt der LRH,

- ein aussagekräftiges Bildungscontrolling einzuführen, welches auch die Beurteilung der Wirkungen des Ressourceneinsatzes ermöglicht,
- dass die Schulträger die Möglichkeit erhalten, Oberstufenzentren einzurichten,
- vor einem weiteren Ausbau der Ganztagschulen für jeden Standort zu prüfen, ob die entsprechende Nachfrage vorhanden sein wird sowie
- eine Untersuchung zur Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte in Abhängigkeit von der Schulstufe und den Fächern durchzuführen.

Zur Einführung eines Bildungscontrollings verweist das **Bildungsministerium** darauf, dass es ein „Konzept für ein landesweites Bildungsmonitoring Schleswig-Holstein“¹ vorgelegt habe. Dieses Konzept umfasse zahlreiche output-orientierte Elemente.

¹ Landtagsdrucksache 19/1570 vom 26.06.2019.

Das Bildungsmonitoring muss aus der Sicht des **LRH** so ausgestaltet werden, dass es auch geeignet ist, nicht nur den Lernerfolg zu messen, sondern unter den verschiedenen ergriffenen Maßnahmen die effizienteste zu ermitteln. Hierzu sind weitere Untersuchungen erforderlich.

13. Kiel Institut für Weltwirtschaft

Das Kiel Institut für Weltwirtschaft wird seit 2007 in der Rechtsform einer Stiftung des öffentlichen Rechts geführt.

Das Institut verfügt seit Jahren über erhebliche Rücklagen. 2017 bis 2019 sind diese nochmals um fast ein Drittel auf 5,3 Mio. € angewachsen. Das Land als Zuwendungsgeber hätte eine so weitgehende Rücklagenbildung nicht akzeptieren dürfen.

Der Stiftungsratsvorsitz wird von derselben Person wahrgenommen, der im Wissenschaftsministerium auch das Förderverfahren und die Aufsicht über das IfW obliegt. Der LRH empfiehlt, einzelne Aufgaben auf ein anderes Ressort zu verlagern.

13.1 Hohe Rücklagen blieben beim Förderbedarf unberücksichtigt

Nach dem Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik (IPN)¹ hat der LRH 2021 weitere außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in Schleswig-Holstein geprüft, darunter das Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).² Als eines der großen Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland blickt das IfW bereits auf eine lange Geschichte zurück. Rechtlich selbstständig ist es aber erst seit 15 Jahren. Ebenso wie das IPN ist es zum 01.01.2007 durch Landesgesetz in die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Stiftung überführt worden.

Ein Vermögen, aus dem Erträge für die Erfüllung der Stiftungsaufgaben erzielt werden, ist dabei allerdings nicht übertragen worden. Um seine laufenden Aufgaben zu erfüllen, ist das IfW auf regelmäßige Zuwendungen der öffentlichen Hand angewiesen. Als Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (Leibniz-Gemeinschaft) wird es vom Bund, der Ländergemeinschaft und dem Land institutionell gefördert. Im Rahmen dieser gemeinsamen Forschungsförderung ist das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) für das Zuwendungsverfahren zuständig.

Der LRH stellt fest: Obwohl das IfW im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung gefördert wird, verfügt es über erhebliche Rücklagen. Im Prüfungszeitraum 2017 bis 2019 sind die auf Konten des Landes verwalteten Rücklagen des IfW um 31,7 % auf 5,3 Mio. € gewachsen. Auf den jährlichen

¹ Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 13; Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 15.

² Vgl. Art. 2 des Gesetzes zur Änderung der Leitungsstruktur in Leibniz-Einrichtungen des Landes Schleswig-Holstein vom 06.09.2021, GVObI. Schl.-H. S. 1061, u. a. Namensänderung in „Kiel Institut für Weltwirtschaft“.

Förderbedarf des Instituts hat das Wissenschaftsministerium diese Rücklagen nicht angerechnet - auch nicht teilweise. 2019 hat das IfW im Rahmen der institutionellen Förderung 9,8 Mio. € erhalten. Ende 2020 hatten die Rücklagen des Instituts bei der Landeskasse bereits ein Volumen von 5,8 Mio. €.

Ein großer Teil der Rücklagen ist in Drittmittelprojekten entstanden. Ende 2019 hat das IfW knapp 3,7 Mio. € aus Drittmittelprojekten seinen Rücklagen zugeführt. Davon ist nur etwa 1 Mio. € zur weiteren Verwendung in den Projekten verplant gewesen. Ende 2019 haben dem IfW demnach allein aus Drittmittelprojekten knapp 2,7 Mio. € ohne eine spezifische Zweckbindung zur Verfügung gestanden. Ebenfalls Teil der Rücklagen waren Ende 2019 auch noch 725.000 €, die das IfW bereits vor 2007 als Zuwendung vom Land erhalten und seither nicht verwendet hat.

Nach Aussage des IfW sind die Rücklagen, soweit sie aus Drittmittelaufnahmen stammen, dazu bestimmt, künftige Mehrausgaben in der Forschung zu decken. Im Übrigen sollen die Rücklagen auch der Absicherung des Instituts dienen. Es gebe ein Risiko, weil der Zuwendungsgeber sich bei der Förderung immer einen vollständigen oder teilweisen Widerruf der Förderung vorbehalte. Das IfW betont, dass der Stiftungsrat auch schon bisher über die Höhe der Rücklagen und die geplante Verwendung der Mittel informiert werde.

Der LRH stellt fest: Das Wissenschaftsministerium hätte eine so weitgehende Rücklagenbildung im Förderverfahren nicht akzeptieren dürfen. Mit den Grundsätzen einer Fehlbedarfsfinanzierung ist dies nicht zu vereinbaren. Der LRH verkennt keineswegs, dass die Bildung angemessener Rücklagen bei rechtlich selbstständigen Einrichtungen zur Abfederung gewisser Risiken und zur Sicherung der Liquidität wünschenswert sein kann. Es ist auch nachvollziehbar, dass es einen Anreiz für erfolgreiches Wirtschaften darstellt, wenn Restmittel nicht (vollständig) zur Deckung des Allgemeinhaushalts verwendet werden müssen. Bei einer Grundförderung aus öffentlichen Mitteln darf dies aber nicht zu einem unkontrollierten Anwachsen von Rücklagen führen. Die finanziellen Rahmenbedingungen für das IfW sind im Rahmen der Gemeinschaftsfinanzierung nach Art. 91 b GG sehr verlässlich. Der Aufbau großer finanzieller „Polster“ ist wirtschaftlich weder geboten noch sachgerecht.

Nach den Vorgaben des Errichtungsgesetzes¹ darf das IfW Rücklagen „aus nicht verbrauchten Ausgaben und aus nicht zuschussmindernden Mehreinnahmen“ nur mit Zustimmung seiner Mittelgeber bilden. Erforder-

¹ § 12 Abs. 5 Satz 1 IfW-Gesetz.

lich ist in dieser Frage also mindestens die Mitwirkung des Wissenschaftsministeriums als bewilligende Stelle. Es reicht keineswegs aus, die Mitglieder des Stiftungsrats über die Höhe der Rücklagen und deren Verwendung zu informieren. Das Wissenschaftsministerium muss im Förderverfahren künftig klare Vorgaben zur Bildung von Rücklagen machen und deren Einhaltung auch überwachen. Dies setzt voraus, dass Zusammensetzung und geplante Verwendung der Rücklagen hinreichend transparent gemacht werden. Der aktuelle Rücklagenbestand des IfW ist daraufhin zu überprüfen, ob und inwieweit Mittel auf den Förderbedarf des Instituts angerechnet werden müssen.

Nach Ansicht des **Wissenschaftsministeriums** sind die Rücklagen des IfW grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Mittel stammten aus Erträgen, die gemäß Beschlusslage der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern (GWK) nicht mindernd auf die Zuwendung anzurechnen seien. Die Fehlbedarfsfinanzierung von Instituten der Leibniz-Gemeinschaft sehe vor, Drittmittel nur dann zuwendungsmindernd zu berücksichtigen, wenn sie für Zwecke der Grundförderung bewilligt worden seien. Das sei hier nicht der Fall. Die Höhe der Rücklagen gehe dennoch über eine übliche Risikovorsorge hinaus. Das Wissenschaftsministerium werde deshalb ein Verfahren entwickeln, das eine enge Begleitung der Rücklagenbildung im Rahmen der Aufsicht gewährleiste. Für den Abbau der vorhandenen Rücklagen solle ein mehrjähriges Konzept mit klaren Zielsetzungen aufgestellt werden. Zudem solle dieser Aspekt künftig jährlich auch in den Sitzungen des Stiftungsrats beraten werden.

Das **IfW** schließt sich den Ausführungen des Wissenschaftsministeriums - auch hinsichtlich der weiteren Feststellungen des LRH - an.

Der **LRH** hält das vom Wissenschaftsministerium angekündigte Vorgehen für zielführend. Aber: Die Anrechnung der Rücklagen auf die Förderung ist umfassend zu prüfen. Natürlich muss eine vom Drittmittelgeber vorgesehene Zweckbindung beachtet werden. Für die generelle Aussage, dass Drittmittel nur auf die Förderung angerechnet werden müssen, wenn sie für Zwecke der Grundförderung bewilligt worden sind, gibt es keine Rechtsgrundlage. Weder die Förderbescheide des Landes noch die für Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft empfohlenen Bewirtschaftungsregeln¹ sehen dies vor.

¹ Vgl. Ziffer 2.10.1 der „Beschlüsse zur Umsetzung der AV-WGL“ /WGL-Beschlüsse - Beschluss des Ausschusses der GWK vom 28.04.2009, zuletzt geändert am 26.01.2021.

13.2 **Interessenkollision durch Aufgabenhäufung im Wissenschaftsministerium muss ausgeschlossen werden**

Das Wissenschaftsministerium muss die Haushaltsplanung des IfW genehmigen. Dies ist in der Vergangenheit nicht erfolgt. Zwar war der für Wissenschaft zuständige Staatssekretär als Vorsitzender des Stiftungsrats an den internen Beschlüssen der Stiftung über ihren Haushalt beteiligt. Bei diesen Entscheidungen handelte der Staatssekretär aber als Teil eines Stiftungsorgans und nicht als Aufsichtsbehörde.

Das IfW bestätigt die Sichtweise des LRH und kündigt an, dass es zukünftig eine formale Genehmigung seiner Haushaltsplanungen durch das zuständige Ministerium einholen werde. Der LRH weist darauf hin, dass in diesem Fall geklärt werden muss, wer künftig konkret die Genehmigung erteilen soll.

Bisher liegt der Stiftungsratsvorsitz bei derselben Person, der gemäß dem Geschäftsverteilungsplan des Wissenschaftsministeriums auch das Förderverfahren und die Aufsicht über das IfW obliegt. Es gibt keine klare Abgrenzung von Stiftungsratsfunktion und Aufsichtsaufgaben. Eine solche Gestaltung birgt die Gefahr, dass der Vorsitzende des Stiftungsrats seine Tätigkeit in der Stiftung in Teilen selbst kontrolliert.

Bleibt der für Wissenschaft zuständige Staatssekretär weiterhin Vorsitzender des Stiftungsrats, kann er nicht zugleich über die Genehmigung von Stiftungsratsbeschlüssen entscheiden oder diese verantworten. Um eine wirksame Kontrolle sicherzustellen, muss eine Kumulation von Aufsichts- und operativen Funktionen ausgeschlossen werden. Der LRH empfiehlt deshalb die Verlagerung einzelner Aufgaben aus dem Wissenschaftsministerium auf ein anderes Ressort. Diese Empfehlung hat der LRH auch bereits hinsichtlich des IPN gegeben.¹

Das Wissenschaftsministerium weist diesen Vorschlag - wie auch bereits beim IPN - zurück. Der LRH habe keine negativen Folgen einer Interessenkollision festgestellt. Das Land Schleswig-Holstein sei aufgrund der Regelungen auf Bund-Länder-Ebene nicht frei in seiner Entscheidung ob, in welcher Höhe und in welchem Verfahren Leibniz-Einrichtungen mit Sitz in Schleswig-Holstein finanziert würden. Es handle sich um eine Gemeinschaftsfinanzierung, in die Schleswig-Holstein und damit das Wissenschaftsministerium eingebunden sei. Interessenkollisionen könnten schon aus diesem Grund nicht auftreten. Da zudem die Kontrolle des Instituts immer auch in Zusammenarbeit mit dem Bund wahrgenommen werde und

¹ Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 15.

dieser wiederum auch im Stiftungsrat vertreten sei, bestehe auch nicht die Gefahr, dass sich das Land selbst kontrolliere. Unabhängig davon sei es kostenintensiv, einzelne Aufgaben in andere Ressorts zu verlagern. Dies sei zur Sicherung einer wirksamen Kontrolle auch nicht erforderlich.

Der LRH bleibt bei seiner Feststellung: Das IfW ist eine vom Landesgesetzgeber errichtete und vom Land beaufsichtigte Stiftung öffentlichen Rechts. Das Land bewilligt die institutionelle Förderung. Es trägt nach den Regelungen der Gemeinschaftsfinanzierung die Verantwortung für das Zuwendungsverfahren und die Prüfung der Mittelverwendung. Diese Verantwortung für den Umgang mit den von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Mitteln muss das Land wirksam und unabhängig wahrnehmen - im eigenen Interesse und im Interesse der anderen Mittelgeber. Dabei ist nicht entscheidend, ob es tatsächlich zu konkreten Interessenkollisionen kommt. Die Kontrolle muss so ausgestaltet sein, dass *„schon dem Anschein einer möglichen Parteilichkeit bei Entscheidungen“*¹ entgegenwirkt wird. Im Stiftungsrat nehmen sowohl der Vertreter des Landes als auch die Vertreter des Bundes interne Stiftungsaufgaben wahr - eine externe Kontrolle ist dies nicht.

Eine zu starke „Verquickung“ verschiedener Funktionen ist schließlich auch im Hinblick auf das mit der Errichtung der Stiftung im Jahr 2006 verfolgte Ziel problematisch. Die Landesregierung hat sich beim IfW (wie auch bei den anderen als Stiftung errichteten Leibniz-Einrichtungen des Landes) 2006 ganz bewusst für die Rechtsform einer Stiftung entschieden. Eine Anstalt des öffentlichen Rechts hätte, *„auch wenn diese selbständig wäre, in den Augen des Wissenschaftsrates und der WGL nicht als wirklich mutiger Schritt in die Verselbständigung einer Forschungseinrichtung und eventuell als mangelndes Interesse des Landes an der Umsetzung ihrer Empfehlungen angesehen werden (können)“*.²

Auch aus diesem Grund sollte künftig verstärkt auf eine unabhängige Kontrolle der Stiftung geachtet werden.

Das **Wissenschaftsministerium** bittet den LRH zu konkretisieren, welche Aufgaben an ein anderes Ressort verlagert werden sollten. Es weist darauf hin, dass dabei Aufwand und Nutzen abzuwägen seien. Der Vorsitz des Wissenschaftsstaatssekretärs sei im Stiftungsrat nicht mit einer beherrschenden Stellung verbunden. Das Wissenschaftsministerium verfüge über eine von 8 Stimmen.

¹ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2021, Ziffer 17, S. 170 ff.

² Schleswig-Holsteinischer Landtag, Landtagsdrucksache 16/864.

Der **LRH** merkt an: Auch wenn das Ministerium im Stiftungsrat nur eine Stimme hat, so kommt dieser Stimme doch besondere Bedeutung zu. Zentrale Entscheidungen, insbesondere die Beschlussfassungen über Haushalt und Jahresrechnung, können im Stiftungsrat nicht ohne oder gegen den Vorsitzenden des Stiftungsrats getroffen werden. Sowohl die gesetzlichen Aufgaben der Rechtsaufsicht als auch das Förderverfahren sollten daher in einem anderen Ressort wahrgenommen werden. Soweit das Wissenschaftsministerium lediglich als Geschäftsstelle des Stiftungsratsvorsitzenden fungiert, ist dies unproblematisch.

14. Freistellungssemester an den Fachhochschulen und den künstlerischen Hochschulen: Grundsätzliche Probleme und einige Mängel

Nach dem Hochschulgesetz können Professorinnen und Professoren Freistellungssemester z. B. für Forschungsarbeiten gewährt werden. Dies erfolgt für die Dauer von in der Regel einem Semester.

Bei hoher Lehrverpflichtung haben die Hochschulen Schwierigkeiten, Freistellungssemester zu ermöglichen. Angesichts knapper Personalressourcen bereitet es erhebliche Probleme, Vertretungslösungen zu finden. Die Ausgestaltung der Genehmigungsverfahren kann bei einigen Hochschulen zu einer Ungleichbehandlung führen.

Die Hochschulen müssen transparente Verfahren etablieren, die einen gleichmäßigen Zugang zu Freistellungssemestern gewährleisten.

14.1 Freistellungssemester bei hoher Lehrverpflichtung problematisch

Das Hochschulrecht sieht vor, dass Hochschulen Professoren unter bestimmten Voraussetzungen für meist ein Semester von ihrer Verpflichtung zum Abhalten von Lehrveranstaltungen befreien können. In Schleswig-Holstein findet sich die Regelung dazu in § 70 Abs. 2 Hochschulgesetz (HSG)¹.

Da der Zweck einer solchen Freistellung von der Lehre oft die Durchführung von Forschungsarbeiten ist, wird in diesem Zusammenhang häufig von „*Forschungssemestern*“ gesprochen. In Schleswig-Holstein sind solche Semester allerdings nicht allein für Forschungszwecke, sondern auch für künstlerische Entwicklungsvorhaben und für Fortbildungszwecke möglich. Als neutraler Oberbegriff für alle nach § 70 Abs. 2 HSG möglichen Befreiungen von der Lehre wird im Folgenden der Begriff „*Freistellungssemester*“ verwendet.

2021 hat der LRH geprüft, inwieweit die 4 Fachhochschulen und die 2 künstlerischen Hochschulen des Landes Schleswig-Holstein solche Freistellungssemester gewährt und dabei den geltenden Regelungsrahmen beachtet haben.

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.02.2016, GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 39, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.02.2022, GVOBl. Schl.-H. 2022, S. 102.

Vom Gesetz vorgegeben sind 2 Voraussetzungen:

1. Ein Freistellungssemester soll erst nach mindestens 7 gelesenen Semestern gewährt werden.¹ Es muss also durch das Erfüllen der Verpflichtungen in der Lehre über einen längeren Zeitraum „verdient“ werden.
2. Ein Freistellungssemester darf nur genehmigt werden, wenn die vollständige und ordnungsgemäße Durchführung der Lehre einschließlich der Prüfungen und die Betreuung der Studierenden und wissenschaftlichen Arbeiten² hierdurch nicht beeinträchtigt werden. Dies ist erfüllt, wenn die Hochschule das Lehrangebot sicherstellen kann, das erforderlich ist, um die Erfordernisse der jeweiligen Studien- und Prüfungsordnungen für alle Studierenden ordnungsgemäß abzudecken.

An den Fachhochschulen beträgt die reguläre wöchentliche Lehrverpflichtung der Professoren 18 Lehrveranstaltungsstunden (LVS). Dies gilt auch an den künstlerischen Hochschulen, soweit es die künstlerischen Fächer betrifft. In den wissenschaftlichen Fächern haben die Professoren an den künstlerischen Hochschulen eine Regellehrverpflichtung von 12 LVS. Die Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen und den künstlerischen Hochschulen ist damit deutlich höher als an den Universitäten des Landes: Dort haben die Professoren eine Regellehrverpflichtung von 9 LVS. Beantragt ein Professor an einer Fachhochschule ein Freistellungssemester, muss eine deutlich höhere Anzahl entfallender Veranstaltungen mit dem verbleibenden Lehrpersonal aufgefangen werden als an einer Universität. Für die geprüften Hochschulen stellt dies eine besondere Herausforderung dar. Vonseiten der Hochschulen wird betont, dass angesichts knapper Personalressourcen Vertretungslösungen häufig kaum zu finden seien.

14.2 **Wichtig sind transparente Entscheidungen und Chancengleichheit im Verfahren**

An den Fachhochschulen und den beiden künstlerischen Hochschulen des Landes sind für den Zeitraum vom Wintersemester 2016/17 bis zum Sommersemester 2020 insgesamt 54 Anträge auf ein Freistellungssemester gestellt und genehmigt worden. Kritik übt der LRH an den Verfahrensregelungen, die die Hochschulen sich im Zusammenhang mit der Gewährung von Freistellungssemestern gegeben haben. Diese haben nicht immer allen rechtlichen Anforderungen genügt.

¹ § 70 Abs. 2 Satz 3 HSG.

² § 70 Abs. 2 Satz 2 HSG.

Keine Satzung

Gemäß § 70 Abs. 2 Satz 4 HSG haben die Hochschulen die Voraussetzungen und das Verfahren für die Gewährung von Freistellungssemestern in einer hochschuleigenen Satzung zu regeln. Eine Hochschule hat dies versäumt. Dort fehlt die vom HSG verbindlich vorgesehene Grundlage für eine gleichmäßige und transparente Genehmigungspraxis.

Wer sorgt für eine Vertretungslösung?

Die Satzungen der Hochschulen sind in einem wichtigen Punkt unklar: Hinsichtlich der Frage, wer konkret dafür Sorge zu tragen hat, dass die erforderlichen Lehrveranstaltungen auch dann stattfinden, wenn ein Freistellungssemester genehmigt wird. An den Fachhochschulen sind die jeweiligen Fachbereiche für die Lösung dieses Problems zuständig, an den beiden künstlerischen Hochschulen das Präsidium.

Diese Verantwortlichkeit wird in den Satzungen der Hochschulen zur Gewährung eines Freistellungssemesters nicht hinreichend deutlich. Die dazu bestehenden Regelungen sind zumindest missverständlich. Sie lassen den unzutreffenden Eindruck entstehen, dass es primär Sache des Antragstellers selbst sei, die Voraussetzungen für das beantragte Freistellungssemester zu schaffen.

Natürlich wird man vom Antragsteller verlangen können, aktiv nach geeigneter Vertretung zu suchen und sich hierzu auch mit den Fachkollegen abzustimmen. In kleinen Fachbereichen oder auch sehr speziellen Fächern ist eine Vertretung durch Kollegen aber häufig nicht zu realisieren. Lehrende solcher Fächer dürfen nicht generell von der Möglichkeit eines Freistellungssemesters ausgeschlossen werden. Die geprüften Hochschulen sollten in ihren Satzungen klar regeln, wie vorzugehen ist, wenn eine interne Vertretung der Lehrveranstaltungen nicht möglich ist.

Leistungsabhängige Freistellungssemester

Der LRH beanstandet, dass mehrere Hochschulen in ihren Satzungen als zusätzliche Voraussetzung für ein Freistellungssemester vorsehen, dass dies „unter Berücksichtigung der Leistungen des Antragstellers in Forschung und Lehre gerechtfertigt“ sein müsse. Wer diese Bewertung anhand welcher Kriterien vornimmt, wird dabei nicht geregelt. Eine solche Einschränkung ist unzulässig. Leistungsbewertungen sind zwar auch im Wissenschaftsbereich grundsätzlich möglich. Das Bewertungsverfahren

muss dann aber besonderen Anforderungen genügen.¹ Die individuelle Leistung muss anhand sachgerechter und auch fachbezogener Kriterien hinreichend genau erfasst werden.² Solche Verfahren fehlen hier. Die Entscheidung über ein Freistellungssemester darf nicht von einer „*freihändigen*“ Bewertungsentscheidung abhängig gemacht werden.

Deckelung der Freistellungssemester durch Obergrenzen

2 Hochschulen haben die Zahl der in einem Semester möglichen Genehmigungen nach § 70 Abs. 2 HSG in ihren Satzungen durch Festlegung von Obergrenzen „gedeckt“: An der einen Hochschule dürfen je Fachbereich für maximal 10 % der mit Professoren besetzten Stellen Freistellungssemester für den gleichen Zeitraum gewährt werden. An der anderen Hochschule hat bis 2020 eine Begrenzung auf nur 3 % der im Fachbereich besetzten Stellen für hauptamtliche Professoren gegolten. 2020 hat die Hochschule diese Grenze auf 6 % angehoben. Hintergrund der Änderung war der Umstand, dass infolge der niedrigeren Grenze praktisch nur in großen Fachbereichen Freistellungssemester realisiert werden konnten.

Zur Begründung verweisen die Hochschulen darauf, dass nur so die notwendigen Vertretungen organisiert und die Qualität der Lehre sichergestellt werden könne. Es solle verhindert werden, dass zu viele Professoren eines Fachbereichs gleichzeitig eine Freistellung in Anspruch nehmen. Angesichts der Vertretungsproblematik ist diese Zielsetzung nachvollziehbar. Jedoch ist das hierfür gewählte Verfahren rechtlich zu beanstanden.

Die starren Obergrenzen führen dazu, dass die Chance auf Gewährung eines Freistellungssemesters von dem (zufälligen) Umstand abhängt, wie viele Professorenkollegen es im Fachbereich gibt.

Verdeutlicht sei dies am Beispiel der 6 %-Grenze der einen Hochschule: Gibt es an einem Fachbereich 20 Vollzeitprofessoren, würden 6 % 1,2 Stellen entsprechen. Es könnte pro Semester maximal ein Professor ein Freistellungssemester erhalten. Wenn alle Fachbereichskollegen gleichermaßen an Freistellungssemestern interessiert sind, könnte man alle 20 Semester mit einer Genehmigung rechnen. Gibt es 30 Professuren, würden 6 % 1,8 Stellen entsprechen. Auch hier wäre nur eine Genehmigung im Semester möglich. Der einzelne Professor kann nur alle 30 Semester auf ein Freistellungssemester hoffen.

¹ BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004, 1 BvR 911, 927, 928/00 (BVerfGE 111, S. 333 ff.).

² Classen in: Hochschulrecht in Bund und Ländern (AL Mai 2012), Band 2 Landesrecht, Mecklenburg-Vorpommern, Rn. 111 ff.

Das **Wissenschaftsministerium** weist darauf hin, dass Erlass und Ausgestaltung von Satzungen in der Eigenverantwortung der Hochschule lägen. Eine Prüfung durch das Ministerium erfolge ausschließlich im Rahmen der Rechtsaufsicht. Soweit der LRH einzelne Satzungsregelungen der Hochschulen beanstandet, werde das Wissenschaftsministerium hierzu das inhaltliche Gespräch mit den Hochschulen suchen.

14.3 **Schwerpunkt in der Lehre darf sich auch bei den Freistellungssemestern auswirken**

An den 6 Hochschulen waren 2016 bis 2020 durchschnittlich 444 Professuren besetzt. Die Anzahl von 54 Genehmigungen für Freistellungssemester entspricht einem Anteil von rund 12 %.

Freistellungssemester der Hochschulen

Hochschule	Durchschnittliche Anzahl der besetzten Professuren im Prüfungszeitraum*	Anzahl der gewährten Freistellungssemester**
Fachhochschule Kiel	139	19
Technische Hochschule Lübeck	126	5
Hochschule Flensburg	83	10
Fachhochschule Westküste	32	9
Muthesius Kunsthochschule Kiel	29	8
Musikhochschule Lübeck	35	3
Summe	444	54

Tabelle 20: Freistellungssemester der Hochschulen

* Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildung und Kultur, Personal an Hochschulen, Fachserie 11 Reihe 4.4 (2016 - 2020), Durchschnittswert.

** Quelle: Angaben der Hochschulen.

Berücksichtigt man, dass das HSG einen Mindestabstand von 7 Semestern zwischen 2 Freistellungssemestern vorgibt, so hätten die meisten Professoren in den 8 Semestern des Prüfungszeitraums grundsätzlich einen Antrag stellen können.

An keiner der geprüften Hochschulen ist ein Antrag abgelehnt worden. Auswahlentscheidungen zwischen konkurrierenden, zeitgleichen Anträgen hat es nicht gegeben, obwohl die Hochschulen für diesen Fall zum Teil detaillierte Priorisierungsregelungen getroffen haben.

Für eine insgesamt eher zurückhaltende Nachfrage spricht auch der hohe Anteil an wiederholten Anträgen: 21 von 54 Professoren (39 %) haben zum wiederholten Mal ein Freistellungssemester erhalten. An einer Hochschule war der Anteil von „Wiederholungsanträgen“ mit 75 % besonders

hoch. Offenbar macht nur ein kleiner Teil der Professoren überhaupt von der Möglichkeit Gebrauch, Freistellungssemester zu beantragen. Die Frage ist: Warum?

Die Hochschulen bezeichnen die Zahl der gewährten Freistellungssemester überwiegend als angemessen. Die Technische Hochschule Lübeck weist darauf hin, dass eine höhere Nachfrage im Hinblick auf die Sicherstellung der Lehre problematisch wäre. Die Fachhochschule Kiel und die Hochschule Flensburg bewerten die Zahlen anders: Das Interesse an Freistellungssemestern in der Professorenschaft sei grundsätzlich hoch. Viele Professoren würden von vornherein auf einen Antrag verzichten, weil die vorhandene Personalausstattung für Vertretungslösungen nicht ausreiche. Sollte diese Einschätzung zutreffen, könnte dies die relativ niedrige Zahl der Anträge erklären. Wenn sich von vornherein nur ein Teil der Professoren Chancen auf ein Freistellungssemester ausrechnet, würde dies allerdings die Verfahrensgerechtigkeit an den Hochschulen infrage stellen.

§ 70 Abs. 2 Satz 1 HSG ist eine Ermessensregelung. Die Hochschulen haben bei ihrer Umsetzung zwar einen weiten Spielraum. Sie müssen aber ein Verfahren etablieren, das allen Professoren gleichermaßen die Chance auf den Zugang zu Freistellungssemestern bietet.

Wenn die der Hochschule zur Verfügung stehenden Ressourcen für Vertretungslösungen nicht ausreichen, bleibt nur der Weg, Einschränkungen bei den zu gewährenden Freistellungen vorzunehmen - aber für alle Antragsteller gleichermaßen. Liegt der Schwerpunkt einer Professur eindeutig in der Lehre, darf sich dies auch bei den Freistellungssemestern auswirken. Eine vollständige Befreiung von der Lehre könnte bei solchen Professuren auf begründete Ausnahmen (Auslandsaufenthalt o. ä.) beschränkt werden. Wichtig ist, dass im Ergebnis eine gerechte Genehmigungspraxis erreicht wird und die Lehre an der Hochschule auf qualitativ hohem Niveau sichergestellt bleibt.

Auch der Abstand zwischen den Freistellungssemestern kann in diesem Zusammenhang als Regulativ dienen. Neben Schleswig-Holstein haben nur 3 weitere Länder in ihren Hochschulgesetzen einen Mindestabstand von nur 7 Semestern ausdrücklich festgeschrieben. Der LRH regt an, in § 70 Abs. 2 HSG klarzustellen, dass die Hochschulen auch einen längeren Mindestabstand als 7 Semester zwischen 2 Freistellungssemestern vorsehen dürfen, wenn sie dies als erforderlich ansehen.

Die **Hochschule Flensburg**, die **Fachhochschule Kiel**, die **Technische Hochschule Lübeck** und die **Fachhochschule Westküste** betonen, dass aus der geringen Zahl von genehmigten Freistellungssemestern keines-

falls auf ein geringes Interesse der Professoren geschlossen werden dürfe. Ursache für die geringe Zahl entsprechender Anträge sei letztlich die hohe Lehrverpflichtung. Aufgrund der Personalausstattung der Hochschulen gebe es keine Möglichkeiten, Ausfälle in der Lehre in größerem Maße auszugleichen. Es sei anzunehmen, dass deshalb überhaupt nur Erfolg versprechende Anträge gestellt würden.

Die fehlenden Kompensationsmöglichkeiten stellen aus Sicht dieser Hochschulen ein strukturelles Defizit dar, das unmittelbar die Forschungs- und Innovationsfähigkeit der Hochschulen und damit auch des Landes Schleswig-Holstein betreffe. Man setze sich daher für eine gezielte Reduzierung der Lehrverpflichtung ein. Dadurch könne auch der vom LRH betonten Chancengleichheit besser Rechnung getragen werden.

Der **LRH** hält eine Reduzierung der Regellehrverpflichtung in dieser Frage keineswegs für zielführend. Das Vertretungsproblem an den Fachhochschulen könnte hierdurch nur entschärft werden, wenn die wegfallenden Lehrkapazitäten durch erheblich mehr zusätzliches Lehrpersonal aufgefangen würden. Die Ausgaben hierfür wären hoch: In der Sitzung des Bildungsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 03.06.2021 hat das Wissenschaftsministerium die zusätzlich erforderlichen Mittel bei einer Reduzierung der Lehrverpflichtung von Professoren an Fachhochschulen mit 3 Mio. € pro Lehrverpflichtungsstunde beziffert.¹

Um ein faires Verfahren bei der Gewährung von Freistellungssemestern zu gewährleisten, sind diese zusätzlichen Ausgaben nicht erforderlich. Die Professuren an den Fachhochschulen haben ihren Schwerpunkt grundsätzlich in der Lehre. Dies darf sich auch bei Zahl und Umfang der Freistellungssemester auswirken. Wichtig ist ein Verfahren, dass allen Beteiligten gleiche Chancen eröffnet. Hier sind die Hochschulen selbst gefordert.

¹ Niederschrift Bildungsausschuss, 19. Wahlperiode - 62. Sitzung am Donnerstag, dem 3. Juni 2021, 14 Uhr, als Videokonferenz, S. 28.

15. Mehr Lehrermäßigungen für Fachhochschulprofessoren zulasten der Studierenden?

Seit 2010 sind an den 4 Fachhochschulen des Landes zahlreiche neue Professuren geschaffen worden. Aufgrund der zeitgleich gestiegenen Studierendenzahlen hat sich die Betreuungsrelation dennoch verschlechtert.

Nach der Neufassung der Lehrverpflichtungsverordnung im Jahr 2021 sind für Professorinnen und Professoren an den Fachhochschulen deutlich mehr Lehrermäßigungen möglich, etwa für Forschungsprojekte. Wenn die Hochschulen Ermäßigungen gewähren, wirkt sich dies negativ auf die Betreuungssituation aus.

Schöpfen die Fachhochschulen den neuen Rahmen aus, könnte künftig ein Lehrdeputat von deutlich mehr als 20 Vollzeitprofessuren zusätzlich in der Lehre fehlen. Der seit 2010 insgesamt erreichte Zuwachs an professoraler Lehrkapazität von 51 Stellen würde hierdurch erheblich geschmälert.

15.1 Betreuungsrelation an Fachhochschulen ist immer noch verbesserungsbedürftig

Mit dem „Hochschulpakt 2020“ haben Bund und Länder bereits erhebliche finanzielle Anstrengungen unternommen, um das Studienplatzangebot auszuweiten und den Studierenden ein qualitativ hochwertiges Lehrangebot zu machen.¹ Der als Fortsetzung geschlossene Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ setzt diese finanzielle Unterstützung seit 2021 nunmehr auf unbestimmte Zeit fort.

Während in der Phase des Hochschulpakts die Bewältigung stark steigender Studierendenzahlen vor allem aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge im Zentrum stand, rückt nunmehr neben dem bedarfsgerechten Erhalt der Studienkapazitäten die Qualität von Studium und Lehre in den Vordergrund. Die Mittel sollen schwerpunktmäßig für den Ausbau von dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen des mit Studium und Lehre befassten Personals an den Hochschulen verwendet werden.²

In Schleswig-Holstein soll es auch beim Lehrpersonal an den Fachhochschulen Verbesserungen geben. Im Rahmen des Zukunftsvertrags hat das

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nrn. 12 bis 14.

² § 1 Abs. 1 und 2 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 1 des Grundgesetzes über den Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ vom 26.06.2020, S. 2.

Land gegenüber dem Bund erklärt: „Dadurch, dass die Möglichkeit geschaffen wird, zusätzliche unbefristete Professuren insbesondere an den Fachhochschulen einzustellen, soll sich die Betreuungsrelation hauptsächlich an den Fachhochschulen verbessern.“¹

Für die Bewertung der Qualität von Studium und Lehre ist die Betreuungsrelation ein wichtiger Indikator. Als Betreuungsrelation wird das Verhältnis der Anzahl der Studierenden zur Anzahl der wissenschaftlichen Lehrkräfte bezeichnet. Je niedriger der sich ergebende Wert ist, d. h. je weniger Studierende von einer Lehrperson betreut werden, umso intensiver kann die Betreuung der Studierenden sein.

An den Fachhochschulen ist die Betreuung durch die Professuren von besonderer Bedeutung. Zwar sind auch hier zahlreiche zusätzliche Professuren geschaffen worden. Leider hat sich die Betreuungsrelation dadurch aber nicht verbessert.

Insgesamt ist die Zahl der besetzten Professuren an den 4 Fachhochschulen des Landes im Zeitraum von 2010 bis 2019 um 51 gewachsen.

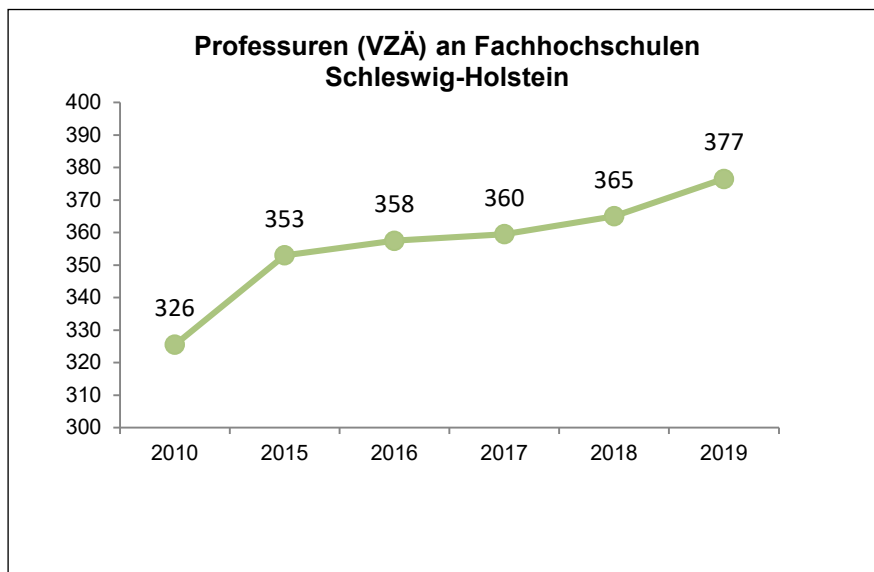


Abbildung 20: Professuren (VZÄ) an Fachhochschulen

Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis), Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen Fachserie 11 Reihe 4.3.2; Tabelle 3.1.1 und FH Westküste.

Eine verbesserte Betreuungsrelation zwischen Studierenden und Professoren ist trotz dieses Anstiegs nicht erreicht worden. Tatsächlich hat sich die Betreuungsrelation verglichen mit 2010 verschlechtert. Auch wenn seit 2017 wieder eine verbesserte Tendenz von 51,4 auf 49,1 Studierende pro

¹ Ziffer 2.1 der Verpflichtungserklärung des Landes Schleswig-Holstein gemäß Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“, S.7.

Professor zu erkennen ist, liegt sie weiterhin hinter dem Wert von 2010 zurück.

Auch wenn Schleswig-Holstein aufgeholt hat, steht es verglichen mit dem Bundesschnitt durchgehend schlechter da.

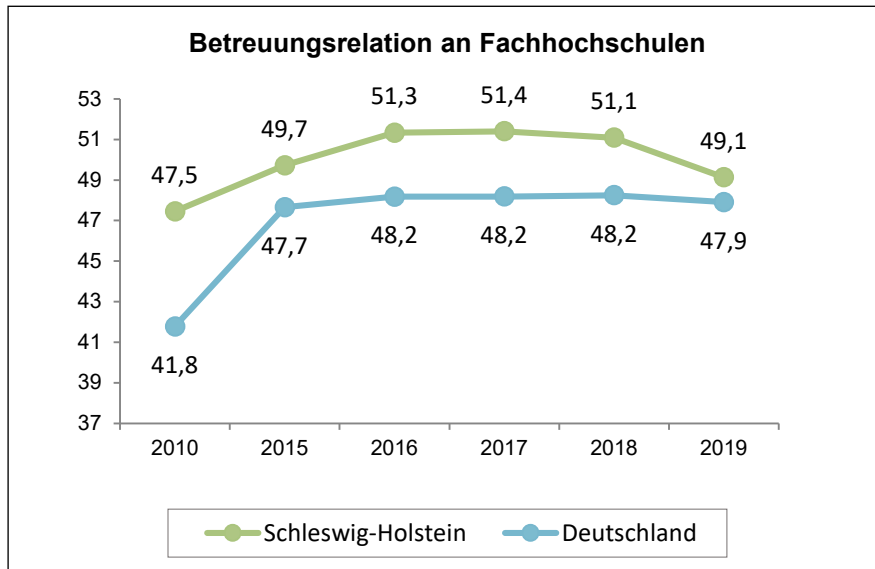


Abbildung 21: Betreuungsrelation an Fachhochschulen

Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis), Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen Fachserie 11 Reihe 4.3.2; Tabelle 3.1.1 und FH Westküste; LRH eigene Berechnung.

Es ist daher nachvollziehbar, dass Landesregierung und Hochschulen auch bei der Umsetzung des Zukunftsvertrags anstreben, die Betreuungsrelation durch zusätzliche unbefristete Professuren insbesondere an den Fachhochschulen zu verbessern.¹

15.2 Problem: Seit 2021 deutlich mehr Lehrermäßigungen an den Fachhochschulen möglich

Die rechnerisch ermittelte Betreuungsrelation darf nicht isoliert betrachtet werden. Auch eine neue Vollzeitprofessur verstärkt die Lehre an einer Hochschule nur in dem Maße, in dem die neue Lehrkraft ihre Lehrverpflichtung auch tatsächlich erfüllt. Gewährt die Hochschule eine Lehrermäßigung - etwa zur Durchführung bestimmter Forschungsprojekte -, reduziert sich der „Gewinn“ an Lehre entsprechend.

¹ Ziffer 2.1 der Zielvereinbarung des Landes Schleswig-Holstein mit den staatlichen Hochschulen des Landes Schleswig-Holstein für den Zeitraum von 2021 bis 2027 gemäß der Bund-Länder-Vereinbarung Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ vom 14.12.2020, S. 6.

In der Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung - LVVO)¹ ist geregelt, in welchem Umfang die Lehrkräfte Lehrveranstaltungen durchzuführen haben.

Die LVVO sah auch schon in der Vergangenheit zahlreiche Gründe für Ermäßigungen der eigentlichen Verpflichtung vor. In der Phase des Hochschulpakts sind diese Möglichkeiten von den Hochschulen verstärkt genutzt worden:

Der LRH hat 2018 festgestellt, dass es insbesondere an den Fachhochschulen einen deutlichen Anstieg bei den gewährten Lehrermäßigungen gegeben hat. Er hat empfohlen, diesem Anstieg im Rahmen einer Anpassung der LVVO entgegenzuwirken, um einen angemessenen Ausgleich zwischen Forschung und Lehre herzustellen.²

Diese Zielrichtung hat der Landtag am 12.12.2018 einstimmig unterstützt.³

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) hat seinerzeit eingewendet, es sei politisch gewollt, dass die Fachhochschulen ihre Aktivitäten in Forschung und Entwicklung verstärken. Zulässige Lehrermäßigungen zur Entlastung der Professoren seien nicht zu kritisieren. Die Anmerkungen des LRH wolle man aber prüfen.

Das Ergebnis dieser Prüfung liegt mittlerweile vor:

Das Wissenschaftsministerium hat die LVVO im Juli 2021 neu gefasst und dabei auch die Regelungen zu den Lehrermäßigungen geändert.

Die Möglichkeiten für Lehrermäßigungen für Professoren sind dabei allerdings nicht limitiert, sondern erweitert worden; dies gilt vor allem für die Fachhochschulen.

15.2.1 **Erhebliche Auswirkungen durch die Änderung des § 9 Abs. 4 LVVO möglich**

Von besonderer Bedeutung ist die Änderung des § 9 Abs. 4 LVVO. Dort ist geregelt, dass die Fachhochschulen zusätzliche Ermäßigungen der Lehrverpflichtung für die Wahrnehmung von Forschung und Entwicklungsaufgaben sowie Aufgaben des Wissens- und Technologietransfers gewähren können. Die bisher hierfür geltende Obergrenze wurde von 6 % auf nunmehr 10 % angehoben.

Zusätzlich wurde auch die Bezugsgröße verändert: Die 10 % sind nicht wie bisher nur auf die Lehrverpflichtung des *tatsächlich vorhandenen* Personals zu beziehen. Nach der neuen Regelung wird die Obergrenze nun vielmehr anhand der Lehrverpflichtung „*aller im Stellenplan der Hochschu-*

¹ GVOBl. Schl.-H. 2021, S. 962.

² Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 13.5.

³ Vgl. Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 19/1074 vom 22.11.2018 und Plenarprotokoll 19/44 vom 12.12.2018.

le für Professorinnen und Professoren (...) ausgewiesenen Stellen und Planstellen“ berechnet. Berücksichtigt werden künftig also auch die nicht besetzten Stellen. Hierdurch erhöht sich der Spielraum für Ermäßigungen nochmals.

Die Tragweite dieser Änderungen wird deutlich, wenn man beispielhaft die Zahlen des Jahres 2019 betrachtet:

2019 waren an den 4 Fachhochschulen des Landes 376,5 Professuren besetzt. Bei einer Lehrverpflichtung von 18 Lehrveranstaltungsstunden (LVS) müssten diese Professoren 6.777 Stunden Lehre erteilen. Nach der „alten“ Regelung hätten Lehrermäßigungen im Umfang von bis zu 6 % gewährt werden dürfen. Dies entspricht 406,6 LVS und damit rechnerisch dem Lehrdeputat von 22,6 Vollzeitprofessuren.

Nach der neuen Regelung ist die Berechnungsbasis jetzt die höhere Zahl der planmäßigen Professorenstellen. Die Stellenpläne der Fachhochschulen¹ wiesen 2019 allein für Professuren im Grundhaushalt und aus Hochschulpaktmitteln (ohne Drittmittel) 454 Stellen aus.

Professuren an den Hochschulen

	Professuren laut Stellenplan	Besetzte Professuren in VZÄ*	Unbesetzte Professuren in %
HS Flensburg	108	84,0	22
FH Kiel	160	139,0	13
TH Lübeck	143	115,5	19
FH Westküste	43	38,0	12
Zusammen	454	376,5	17

Tabelle 21: Professuren an den Hochschulen

* Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis) Fachserie 11 Reihe 4.3.2 - Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen - Einzelne Hochschulen - und FH Westküste.

Für diese 454 Professorenstellen des Jahres 2019 ergäbe sich eine Gesamtlehrverpflichtung von 8.172 LVS. Nach der geänderten Regelung hätten 2019 nicht mehr nur 6 %, sondern bis zu 10 % hiervon als Lehrermäßigungen genehmigt werden dürfen. Dies entspricht maximal dem Lehrdeputat von 45,4 Vollzeitprofessuren. Zum Vergleich: Nach der „alten Regelung“ wären im gleichen Jahr nur Ermäßigungen von maximal 22,6 Vollzeitdeputaten möglich gewesen.

Schöpften die Hochschulen die neuen Möglichkeiten aus, könnte allein hierdurch die Lehre von 22,8 Fachhochschulprofessuren zusätzlich weg-

¹ Stellenplan und Stellenübersicht - Anlagen zu Titel 07 20 (Maßnahmegruppe 06) - Einzelplan 07 - Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 10.02.2020; Haushaltsjahr 2020.

fallen. Dies wäre fast die Hälfte der Lehrverpflichtung der seit 2010 zusätzlich geschaffenen 51 Professuren.

15.2.2 **Einbeziehung der „Lehrkräfte für besondere Aufgaben“ verstärkt das Problem zusätzlich**

Zusätzlich - wenn auch in geringerem Umfang - wirkt sich eine Änderung von § 9 Abs. 2 LVVO aus. Diese Vorschrift betrifft die Obergrenze für allgemeine Lehrermäßigungen an allen Hochschulen, also nicht speziell an den Fachhochschulen.

Wie bisher beträgt diese Grenze 6,5 % der Lehrverpflichtungen der im Stellenplan ausgewiesenen (Plan-)Stellen. Aber auch für die Anwendung dieses Prozentsatzes wurde die Bezugsgröße erweitert. Vor der Änderung waren nur die Stellen für Professuren und wissenschaftliche Mitarbeitende zu berücksichtigen. Nach der Neufassung kann nun zusätzlich die Lehrverpflichtung der im Stellenplan ausgewiesenen Lehrkräfte für besondere Aufgaben (LfbA) zugrunde gelegt werden. LfbA haben mit 20 bis 24 LVS eine besonders hohe Lehrverpflichtung.

Insbesondere die Fachhochschulen haben im Rahmen des Hochschulpakts viele LfbA auf der Grundlage befristeter Verträge eingestellt.¹ Überführen sie diese Lehrkräfte dauerhaft in ihr planmäßiges Hochschulpersonal, kann deren Lehrverpflichtung vollständig bei der Anwendung des § 9 Abs. 2 LVVO berücksichtigt werden. Dies erweitert den Spielraum für Lehrermäßigungen nochmals.

Auch hierzu ein Beispiel anhand der Zahlen des Jahres 2019:

2019 waren an den Fachhochschulen des Landes 54,5 LfbA (in VZÄ) tätig.² Legt man eine durchschnittliche Lehrverpflichtung von 22 LVS zugrunde, ergibt sich daraus ein Volumen von 1.199 LVS. Wird auch dieses Personal vollständig bei der Berechnung der 6,5 %-Grenze berücksichtigt, wären Lehrermäßigungen im Umfang von bis zu 77,9 LVS zusätzlich an den Fachhochschulen möglich. Dies entspräche der Lehrverpflichtung von nochmals 4,3 Professuren, die zusätzlich entfallen könnte.

15.2.3 **Verlust an professoraler Lehrkapazität zulasten der Studierenden**

Der LRH hat bereits 2018 festgestellt, dass den Fachhochschulen durch einen Anstieg bei den Lehrermäßigungen in der Summe Lehre im Umfang

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 13.4.

² Haupt- und nebenberufliches, wissenschaftliches und künstlerisches Personal in Schleswig-Holstein 2019 nach Art der Finanzierung (Abfrage Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein).

von fast 13 Vollzeitprofessuren verloren gegangen ist. Trotz 15 neuer Professuren hat es dort von 2010 bis 2015 kaum ein „Mehr“ an professoraler Lehre gegeben.¹

Nunmehr zeigt sich: Falls die Fachhochschulen den Rahmen der aktuellen Änderungen in der LVVO ausschöpfen, würde der seit 2010 insgesamt erreichte Zuwachs an Lehre durch Fachhochschulprofessuren (+51 VZÄ) ganz erheblich geschmälert. Das Lehrdeputat von deutlich mehr als 20 Vollzeitprofessuren könnte zusätzlich wegfallen.

Der LRH sieht durchaus, dass bei einer Entlastung in der Lehre die zweifelsfrei wichtigen Aktivitäten der Fachhochschulen in Forschung und Entwicklung ausgebaut werden können. Im Wettbewerb um die Studierendenzahlen könnte das Land jedoch verlieren. Eine stagnierende oder sogar sinkende Qualität in der Lehre könnte sich negativ auf den Hochschulstandort auswirken. Im Zukunftsvertrag verweist die Landesregierung selbst darauf, dass die Studienanfängerquote unter dem Bundesdurchschnitt liege. Schleswig-Holstein habe eine überdurchschnittlich hohe Abwanderungsquote bei den Hochschulberechtigten zu verzeichnen.²

Der LRH sieht die Entwicklung bei den Lehrermäßigungen kritisch, weil es insbesondere für die Fachhochschulen schwierig ist, genügend qualifiziertes Lehrpersonal zu finden. Das zeigt sich auch an der hohen Anzahl unbesetzter Planstellen³ und der seit 2015 nur noch langsam steigenden Zahl besetzter Professuren.

Um den drohenden Verlust an professoraler Lehrkapazität aufzufangen, wäre eine hohe Zahl zusätzlicher Professuren erforderlich. Aus den Mitteln des Zukunftsvertrags soll zwar der weitaus größte Teil für Personalausgaben eingesetzt werden. Die dazu mit den Hochschulen geschlossenen Zielvereinbarungen enthalten aber nur wenige Aussagen darüber, wo oder wie viele neue Professuren geschaffen werden sollen.⁴ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die mit den Zielvereinbarungen ausdrücklich angestrebte Verbesserung bei der Betreuung durch Professoren erreicht werden soll.

Von Seiten der **Fachhochschulen** wird betont, dass die Ausweitung der Möglichkeit von Lehrermäßigungen für die erhöhten Aktivitäten in den Bereichen Forschung, Transfer und Entwicklung von hoher Bedeutung sei.

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 13.5.

² Verpflichtungserklärung des Landes Schleswig-Holstein gemäß Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“, S. 3.

³ Siehe Tz. 15.2.1.

⁴ Individuelle Zielvereinbarungen zum Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ zwischen dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein und den Hochschulen.

Die **FH Kiel** hält es für eine Fehlinterpretation, die Ermäßigungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der Betreuungsrelation infrage zu stellen. Vielmehr sollten die Regellehrdeputate an Fachhochschulen denen an den Universitäten angenähert werden.

Die **TH Lübeck** erklärt, die Fachhochschulen hätten sogar eine weitergehende Reduktion der Lehrverpflichtung gefordert. Zusätzliche Lehrermäßigungen müssten durch zusätzliche unbefristete Stellen kompensiert werden.

Die **FH Westküste** merkt an, bei den bisher eingerichteten unbefristeten Stellen aus dem Zukunftsvertrag handele es sich ausschließlich um die Verstetigung bisher im Hochschulpakt befristeter Professuren. Aufgrund begrenzter Haushaltsmittel habe keine zusätzliche Professur beantragt werden können.

Die **HS Flensburg** weist darauf hin, dass die Betreuungsrelation auch Einfluss habe auf andere wichtige Kennzahlen - wie beispielsweise die Absolventen- und die Abbrecherquote oder die durchschnittliche Fachstudien-dauer. Zur Messung des Studienerfolgs würde auch das Controlling dieser Kennzahlen zunehmend bedeutsam.

Das **Wissenschaftsministerium** bestätigt die Berechnungen des LRH. Die dargestellten Auswirkungen seien bekannt. Es sei aber nach wie vor politisch gewollt, dass die Aktivitäten der Fachhochschulen in Forschung, Entwicklung und Wissens- und Technologietransfer gestärkt werden. Zeitgleich stelle die Digitalisierung und die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses hohe Anforderungen. Es überlagerten sich hier Entwicklungen, die beide für die Teilnahme am Wettbewerb um Studierende erforderlich seien. Dennoch sei es weiterhin das Ziel, auch bei der Umsetzung des Zukunftsvertrags die Betreuungsrelation durch zusätzliche unbefristete Professuren, insbesondere an den Fachhochschulen, zu verbessern.

Der **LRH** bleibt bei seiner Kritik. Es ist keine Frage der Interpretation, dass bei einer deutlichen Verringerung der individuellen Lehrverpflichtung weniger Lehre bei den Studierenden ankommt und sich somit die Betreuungssituation verschlechtert. Dies geht zulasten der Studierenden und steht im Widerspruch zu der vom Land mit dem Zukunftsvertrag verfolgten Zielsetzung.

Das **Wissenschaftsministerium** weist darauf hin, dass die stärkere Fokussierung auch der Fachhochschulen auf den Bereich Forschung, Entwicklung und Transfer politisch gewollt ist. Zugleich bleibt das Wissenschaftsministerium jedoch die Antwort auf die Frage schuldig, ob und wie

vor diesem Hintergrund die im Zukunftsvertrag zugesagten Verbesserungen bei der Betreuung der Studierenden noch erreicht werden können.

15.3 **Weiterhin offen: Mindestqualifikation für „Lehrkräfte für besondere Aufgaben“?**

Gewährt eine Hochschule Lehrermäßigungen nach der LVVO, muss das entfallende Deputat durch anderes Personal aufgefangen werden, um alle für das Studienangebot erforderlichen Lehrveranstaltungen anbieten zu können. Die Fachhochschulen setzen hierbei verstärkt auf die Lehre durch LfBA. Der LRH hat 2018 angemerkt, dass es unter Qualitätsaspekten kritisch zu sehen ist, dass das Hochschulrecht für die Einstellung von LfBA keinerlei verbindliche Vorgaben macht.¹

Das Wissenschaftsministerium hat dem Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages gegenüber eine Prüfung dieses Aspekts in Aussicht gestellt.² Doch auch mit der jüngsten Reform des Hochschulgesetzes hat die Landesregierung dieses Thema nicht aufgegriffen.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass die Frage der Mindestqualifikation bei den LfBA in den Bereich der Hochschulautonomie falle.

Der **LRH** versteht diese Aussage so, dass das Wissenschaftsministerium darauf verzichten möchte, eine gesetzliche Regelung in dieser Frage zu treffen. Dies ist bedauerlich. Die Frage der Mindestqualifikation bei den LfBA wird künftig noch an Bedeutung gewinnen, wenn es um die Frage der Entfristung von Arbeitsverträgen geht. Mit dem Zukunftsvertrag soll insgesamt mehr Lehrpersonal an den Hochschulen dauerhaft beschäftigt werden.³ Die Hochschulen müssen sicherstellen, dass dieses Personal über die Qualifikation verfügt, die für eine hochwertige Lehre erforderlich ist. Eine gesetzliche Regelung zu den erforderlichen Qualifikationen würde dazu beitragen, an allen Hochschulen ein gleichmäßig hohes Niveau zu gewährleisten.

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 13.4.

² Vgl. Bericht gemäß den Voten zu den Bemerkungen 2018 des LRH; Umdrucke 19/2669 vom 19.06.2019 und 19/3438 vom 11.12.2019.

³ § 1 Abs. 2 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 1 des Grundgesetzes über den Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“, S. 2.

16. Zahlt das Land einen zu hohen Extremkostenzuschuss an das UKSH?

Die durchschnittliche finanzielle Belastung aller Universitätskliniken in Deutschland durch Extremkosten wurde 2019 auf mehr als 4 Mio. € je Standort beziffert.

Das UKSH weist dagegen dem Land jährlich mehr als 9 Mio. € je Standort als Defizit für Extremkostenfälle in der stationären Krankenhausversorgung nach. Das ist mehr als das Doppelte des Bundesdurchschnitts. Das Land zahlt dafür einen Zuschuss von jährlich 17 bis 20,5 Mio. €.

Ein wesentlicher Grund: Die Extremkostendefinition des Landes ist zu weit gefasst. Entgegen dem Wortlaut und dem Verständnis anderer Universitätskliniken findet keine Begrenzung auf kostenintensive Fälle statt.

16.1 Defizitausgleich für Extremkostenfälle

2004 wurde die Krankenhausvergütung verpflichtend auf ein pauschalierendes Vergütungssystem umgestellt. Seitdem werden stationäre Krankenhausleistungen unabhängig von den tatsächlichen Kosten mit einem Festpreis je Fall vergütet (Fallpauschale).

Bundesweit monieren Universitätskliniken seit Jahren, dass das Fallpauschalensystem in der Regel Standardbehandlungen abbilde. Insbesondere bei Krankenhäusern der Maximalversorgung, zu denen die Universitätskliniken zählen, gebe es aber Fallkonstellationen, die von dem pauschalierenden Vergütungssystem nicht erfasst seien und zu einer extremen Unterfinanzierung führten. Seit 2015 werden solche Kostenausreißer bundesweit systematisch ermittelt und analysiert.¹ Kostenausreißer sind Fälle, bei denen aufgrund außerordentlicher Untersuchungs- und Behandlungsabläufe extrem hohe Kostenunterdeckungen entstehen, die mit dem pauschalierenden Vergütungssystem nicht sachgerecht finanziert werden.² Die Ergebnisse werden in einem jährlichen Extremkostenbericht vorgelegt und fließen in die Weiterentwicklung der Fallpauschalen ein. Das Fallpauschalensystem wird dadurch stetig verbessert und aktualisiert. Dies erfolgt allerdings zeitversetzt. Bis zur Anpassung der Fallpauschalen entsteht

¹ Vgl. den jährlichen Extremkostenbericht der Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus GmbH.

² Vgl. § 17b Abs. 1 Satz 11 des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) vom 10.04.1991, BGBl. I S. 886, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.03.2022, BGBl. I S. 473.

eine Deckungslücke, die derzeit nicht von den Krankenkassen ausgeglichen wird. Der Verband der Universitätsklinika Deutschlands e. V. (VUD) beziffert die durchschnittliche finanzielle Belastung durch Extremkosten auf der Datenbasis 2019 auf mehr als 4 Mio. € je Universitätsklinikumstandort.¹

Der Landeszuschuss liegt deutlich über dem vom VUD genannten Betrag. Das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) mit seinen 2 Standorten Kiel und Lübeck erhält seit Jahren jährlich zwischen 17 und 20,5 Mio. € als Landeszuschuss, um das Defizit für Extremkostenfälle in der stationären Krankenversorgung auszugleichen. Der LRH hat dies zum Anlass genommen, den Landeszuschuss nebst Zuweisungsbescheiden und Verwendungsnachweisen zu prüfen.

16.2 Gesetzliche Grundlage war zu unbestimmt

Rechtsgrundlage für die Zuwendung ist das Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG).

Der LRH hat festgestellt, dass das HSG bis Anfang 2022 zu unbestimmt war.² Nach der bis dahin gültigen Fassung wurde der Zuschuss auf Grundlage zweier auslegungsbedürftiger unbestimmter Rechtsbegriffe gewährt, nämlich

- Kosten für die maximale Krankenhausversorgung und
- Extremkostenfälle bei der stationären Krankenhausversorgung.

Letzteres ergab sich bislang nur aus den Zuweisungsbescheiden. Was als Extremkostenfall verstanden wurde, war ebenfalls ausschließlich in den Zuweisungsbescheiden definiert. Damit waren die wesentlichen Voraussetzungen für die Gewährung des Zuschusses gesetzlich nicht geregelt. Dies widersprach dem verfassungsmäßigen Rechtsstaatsgebot. Danach sind Gesetze so bestimmt und klar zu formulieren, dass der Gesetzesadressat den Inhalt der rechtlichen Regelung auch ohne spezielle Kenntnisse mit hinreichender Sicherheit feststellen kann.

Der LRH hatte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) aufgefordert, das HSG an die Erkenntnisse dieser Prüfung anzupassen. Dieser Aufforderung ist das Wissenschaftsministerium im Rahmen der Novellierung des HSG 2021 nachgekommen. Künftig

¹ <https://www.uniklinika.de/gesundheitspolitische-themen/extremkostenfaelle/>.

² Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.02.2016, GVBl. Schl.-H. S. 39, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.2020, GVBl. Schl.-H. 2021, S. 2.

kann das Land dem UKSH einen Zuschuss gewähren „zur Deckung der Kosten für Kostenausreißer in der stationären, universitären Krankenhausversorgung, die nicht durch Leistungen anderer Kostenträger abgedeckt werden“ (vgl. § 92 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 HSG n. F.).¹

Der LRH befürwortet die gesetzliche Klarstellung. Durch die Übernahme des in § 17b Abs. 1 Satz 11 Krankenhausfinanzierungsgesetz legaldefinierten Begriffs „Kostenausreißer“ ist künftig konkretisiert, wofür der Zuschuss gewährt werden darf (vgl. Tz. 16.1).

Das **Wissenschaftsministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich zeitnah mit der inhaltlichen Ausrichtung des Extremkostenzuschusses auseinandersetzen werde. Die gesetzliche Definition nach § 17b Abs. 1 Satz 11 KHG für den Begriff Kostenausreißer zu übernehmen, lehnt es ab.

Diese Aussagen kann der **LRH** nicht nachvollziehen. Schließlich hat das Wissenschaftsministerium bei der Novellierung des HSG genau diesen Wortlaut unter Verweis auf den Vorschlag des LRH ins Gesetzgebungsverfahren aufgenommen.² Der LRH hat im Gesetzgebungsverfahren explizit auf die Bedeutung dieser Änderung und die vorhandene Legaldefinition hingewiesen.³ Das HSG wurde in diesem Punkt unverändert beschlossen und veröffentlicht.⁴

16.3 Extremkostenfälle müssen neu definiert werden

In den Zuweisungsbescheiden konkretisiert das Wissenschaftsministerium den Landeszuschuss. Danach kann der Zuschuss für Defizite verwendet werden, die im UKSH im Bereich der Extremkostenfälle bei der stationären Krankenhausversorgung auftreten. Extremkostenfälle im Sinne des Zuweisungsbescheids sind „Fälle, die auf Grundlage einer Kostenträgerrechnung das 1,5-fache der Vergütung durch die Krankenkassen übersteigen“. Dabei geht das Wissenschaftsministerium in den Zuweisungsbescheiden davon aus, dass ausschließlich im UKSH als einzigem Maximalversorger in Schleswig-Holstein ein Großteil kostenintensiver Leistungen erbracht wird, die für das UKSH unattraktiver als andere Leistungsbereiche sind. Dies führe zu Kosten, die das UKSH nicht durch allgemeine Einnahmen für Krankenhausleistungen decken könne.

¹ Landtagsdrucksache 19/3186, S. 60 f.

² Landtagsdrucksache 19/3186, S. 61 und 109.

³ Umdruck 19/6440, S. 9.

⁴ GVOBl. Schl.-H. 2022, S. 102 (128).

Die derzeitige Definition ist nicht angemessen. Extremkostenfälle sind dem Wortlaut und den Zuweisungsbescheiden nach kostenintensive Fälle. Andere Universitätskliniken weisen daher nur solche Fälle als Extremkostenfälle aus, die eine definierte Kosten- oder Defizitschwelle von mindestens 10.000 € überschreiten. Dadurch ist sichergestellt, dass vor allem hochpreisige Leistungen von dem Defizitausgleich erfasst werden.

Für das UKSH gibt es keine vergleichbaren Voraussetzungen. Die Definition von Extremkostenfällen in den Zuweisungsbescheiden führt dazu, dass jeder Fall unabhängig von der Kostenhöhe zu einem Extremkostenfall werden kann. Erzielt ein Fall beispielsweise einen Erlös von 800 €, verursacht aber Kosten von 1.500 €, fließen 300 € in die Berechnung des Extremkostendefizits des UKSH ein, da alle Kosten bezuschusst werden, die den 1,5-fachen Fallerlös übersteigen. Das Delta zwischen Erlös und dem 1,5-fachen Erlös hat immer das UKSH zu tragen. Dass diese Fälle defizitär sind, wird vom LRH nicht bezweifelt. Es handelt sich aber nicht um Extremkostenfälle.

Das zeigt sich auch daran, dass maximal 2,5 % der vom UKSH gegenüber dem LRH genannten Extremkostenfälle die Kriterien erfüllen, die von anderen Universitätskliniken angewendet werden. Der Extremkostenzuschuss würde durch eine angemessene, dem Wortlaut entsprechende Definition um jährlich 10 Mio. € sinken. Das dann im UKSH verbleibende Defizit betrüge dann rund 7 Mio. € und würde sich der Finanzierungslücke der anderen Universitätsklinika annähern.

Das **Wissenschaftsministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es keine rechtlich bindende Definition von Extremkosten gebe. Die Landesdefinition sei gegenüber der Begrifflichkeit aus dem Extremkostenbericht sehr weitgehend. Das UKSH würde aber durch die Zuschüsse keine Überschüsse in der vom LRH berechneten Größenordnung erwirtschaften.

Das **UKSH** erkennt demgegenüber in seiner Stellungnahme an, dass sich die Definition aus dem Extremkostenbericht immer mehr durchsetze, wonach unter Extremkosten die Kosten für besonders schwere Eingriffe und Krankheitsverläufe verstanden würden. Die Verkürzung auf den Begriff der Extremkosten werde allerdings dem Sachverhalt und der Finanzierung der Hochschulmedizin nicht gerecht. In der Debatte um die Finanzierung der Hochschulmedizin werde der Begriff „Systemzuschlag“ genutzt, in dem die folgenden 8 Sonderaufgaben der Hochschulmedizin zusammengefasst würden:

- Verbundkosten Forschung und Lehre und Krankenversorgung,
- Extremkostenfälle,

- Hochschulambulanzen,
- Notfallversorgung,
- seltene Erkrankungen,
- Innovationen,
- Zentren,
- Weiterbildung.

Der Landeszuschuss ziele darauf ab, das strukturelle Defizit des UKSH insgesamt auszugleichen, d. h. alle nicht durch die Kostenträger finanzierten Kosten der universitären Maximalversorgung. Dies sei dem Wissenschaftsministerium - und damit auch dem Gesetzgeber - bewusst. Eine Begrenzung auf kostenintensive Fälle lehnt das UKSH ab.

Der **LRH** bestreitet nicht, dass die genannten Bereiche zu jährlichen Defiziten im UKSH führen können. Nach der Änderung des HSG muss aber ausgeschlossen werden, dass diese Defizite über einen Landeszuschuss gedeckt werden, der explizit für Kostenausreißer in der stationären Krankenhausversorgung gewährt wird.

Dafür, dass das Land dem UKSH einen generellen Systemzuschlag gewähren wollte, fehlt es an einer transparenten Gesetzesgrundlage. Diese ist aber zwingend erforderlich, um spätere Abgrenzungsschwierigkeiten und eine eventuelle Überkompensation zu vermeiden. Solange es an einer solchen Regelung fehlt, sind das UKSH und die zuständigen Ministerien an das Gesetz gebunden.

16.4 **Einzelfallbetrachtung ist problematisch**

Bis 2018 enthielten die Zuweisungsbescheide die Regelung, dass nur solche Kosten ausgleichsfähig seien, die durch die Behandlung der Extremkostenfälle entstehen und über die in diesem Bereich erzielten Erlöse bzw. Leistungen nicht gedeckt werden können. Auch dieser Regelung folgten weder das UKSH noch das Wissenschaftsministerium. Maßstab für die Entscheidung, ob ein Defizit vorliegt, ist bis heute die einzelne erbrachte Leistung, nicht der Bereich der Leistungserbringung.

Die vom UKSH auf Nachfrage des LRH vorgelegte Auswertung zeigt: Die stationäre Krankenversorgung im UKSH ist zwar insgesamt defizitär. Allerdings liegt das vom UKSH bezifferte Defizit deutlich unter dem vom Land gewährten Zuschuss. Dies macht deutlich, dass es im UKSH auch Bereiche der stationären Krankenversorgung gibt, in denen Kostenüberdeckungen erwirtschaftet werden.

Die Einzelfallbetrachtung birgt die Gefahr einer Überkompensation. Die Aufgabe des Landes, das UKSH als Eigentümer und Träger finanziell zu unterstützen, endet, wenn das UKSH in der Lage ist, seine Kosten durch die allgemeinen Einnahmen für Krankenhausleistungen zu decken. Denn dass es sich bei der pauschalierenden Krankenhausvergütung um eine Mischkalkulation handelt, bei der Gewinne aus der einen Behandlung zur Deckung von Defiziten aus einer anderen Behandlung eingesetzt werden müssen, betrifft alle Krankenhäuser, nicht nur Maximalversorger und Universitätskliniken. Die Grenze für einen Defizitausgleich im stationären Bereich ist erreicht, wenn das Defizit vollständig ausgeglichen ist.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17. Schleswig-Holstein ist keine digitale Vorzeigeregion

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

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

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

17.1 Vorbemerkungen

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

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

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

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

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

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

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

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

17.2 Digitalisierungsstrategie

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

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

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

¹ Umdruck 19/1180 vom 04.07.2018.

² Umdruck 19/2712 vom 01.07.2019.

³ Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 21.

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

17.3 **Berichterstattung zu Digitalisierungsmaßnahmen**

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

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

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

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

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

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

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

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

17.4 **Digitalisierungsprojekte nicht wirtschaftlich**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17.6 **Projektmanagement**

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

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

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

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

17.7 **Wissenstransfer und Kompetenzaufbau notwendig**

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

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

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

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

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

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

17.8 **Vertrags- und Rechnungsmanagement weiter optimieren**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17.9 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes weiter unzureichend

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18. Fischotter-Ausstellung im Multimar Wattforum ist zu teuer

Das Multimar Wattforum (Multimar) in Tönning ist ein Informationszentrum über den Nationalpark Wattenmeer. Eigentümerin ist die Nationalpark Service gGmbH (NPS), an der das Land Schleswig-Holstein zu 55 % beteiligt ist.

Die Weiterentwicklung des Multimars durch eine Ausstellung mit 3 Fischottern und Investitionskosten über 10 Mio. € ist zu kostenintensiv. Dem Projekt liegt keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde.

Die Investitionskosten sind während der Projektdauer um 40 bis 50 % gestiegen. Die Folgekosten werden ebenfalls höher sein als angegeben.

Die NPS steuert das Projekt nicht ausreichend. Sie hat der Kostensteigerung nicht ausreichend entgegengewirkt. Hierfür fehlen auch die Anreize, denn das Umweltministerium trägt mögliche Verluste der NPS letztlich aus Steuermitteln.

18.1 Entwicklung des Multimar Wattforums muss besser geplant werden

Der Landesrechnungshof hat den Ausbau des Multimars mit einer 10 Hektar großen Außenanlage und einem Ausstellungsgebäude zum Thema Fischotter geprüft.

Das Multimar ist ein Informationszentrum über den Nationalpark Wattenmeer. Das geprüfte Projekt ist eine Maßnahme zur Erweiterung des Multimars. Dafür wird eine Fischotteranlage mit Wasserlebensräumen, eine Erlebnisausstellung mit Innen- und Außenbereich und weiteren Bildungsangeboten für Gruppen gebaut. Ziel ist es, die Attraktivität der Region für Touristen zu steigern und zusätzliche Besucher anzuziehen. Das Projekt startete am 11.10.2019 und soll am 30.12.2022 fertiggestellt werden.

Eigentümerin des Multimars ist die NPS. Die Gesellschaft befindet sich zu 55 % im Eigentum des Landes.

Die NPS finanziert sich aus Eintrittsgeldern für das Multimar von 1,1 Mio. € pro Jahr und einem Betriebskostenzuschuss des Umweltministeriums von 1 Mio. € pro Jahr. Das Umweltministerium hat sich grundsätzlich verpflichtet, Fehlbeträge bei den Betriebskosten auszugleichen.

Das Multimar wird regelmäßig modernisiert und erweitert. Dies soll die Einrichtung attraktiv halten. Schriftliche Planungen für die langfristige Modernisierung und Weiterentwicklung gibt es jedoch keine.

Die NPS sollte ein Konzept für den Betrieb und die angestrebte Entwicklung des Multimars aufstellen. Dabei muss auch die Finanzierung - insbesondere der angestrebte Bedarf öffentlicher Mittel - transparent dargelegt werden.

Die **NPS** will zukünftig ein entsprechendes Konzept im Abstimmung mit dem Umweltministerium erstellen.

18.2 Projektfinanzierung

Die NPS hat einen Förderantrag bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) für Gesamtkosten von 6,8 Mio. € gestellt. 2020 hat die IB eine Zuwendung von 5,1 Mio. € bewilligt. Dies entspricht 75 % der geplanten Ausgaben. Davon trägt die Europäische Union (EU) 3,4 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. 1,7 Mio. € stellt das Wirtschaftsministerium aus Landesmitteln bereit.

Zusätzlich hat die NPS 1,7 Mio. € von der Nationalparkstiftung erhalten. Insgesamt wird das Otter-Projekt überwiegend aus öffentlichen Mitteln und Mitteln der Nationalparkstiftung finanziert. Der Eigenbeitrag der NPS ist nur gering.

Zukünftig sollte die NPS höhere Eigenbeiträge für Ausbau- und Modernisierungsmaßnahmen erwirtschaften. Der Aufbau einer touristischen Attraktion ist keine Aufgabe, die überwiegend aus Steuermitteln finanziert werden sollte. Zudem entspricht das Otter-Projekt nicht unmittelbar dem Ziel des Multimars, Informationen über das Wattenmeer zu vermitteln. Außerdem steht es in Konkurrenz zu anderen regionalen Angeboten in privater Finanzierung.

Das **Umweltministerium** hält die Feststellung, das Otter-Projekt stehe in wettbewerbsverzerrender Konkurrenz zu anderen Angeboten, für unzutreffend. Die Frage sei geprüft und anders bewertet worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die Einnahmen aus dem Hamburger Baggergut gehören in den Landeshaushalt. Mit Abschluss der Verwaltungsvereinbarung, mit der das Umweltministerium die Hamburger Zahlungen an die Nationalparkstiftung abgetreten hat, hat das Umweltministerium gegen Haushaltsrecht verstoßen.

Nach den für die Förderung geltenden Rechtsgrundlagen haben die Fördermittel, die die NPS für das Otter-Projekt erhalten hat, das Hauptziel, die Attraktivität Schleswig-Holsteins als Urlaubsdestination sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft zu steigern. Das geförderte Projekt hat somit in erster Linie einen wirtschaftlich-touristischen Charakter.

Die IB hat bei der Prüfung des Förderantrags entgegen den förderrechtlichen Vorgaben keine Untersuchung der Wettbewerbssituation durchgeführt. Dies wäre nach Auffassung des LRH jedoch erforderlich gewesen.

18.3 **Steigende Projektkosten rechtzeitig stoppen**

Die Kosten für das Otter-Projekt sind im Zeitablauf deutlich gestiegen:

2016 ist die NPS von Gesamtkosten über 5,0 Mio. € ausgegangen.

2019 beziffert die NPS im Förderantrag die Gesamtkosten mit 6,8 Mio. €.

Im September 2020 erwartete das Umweltministerium eine Kostensteigerung von 30 %, d. h. Gesamtkosten von 8,8 Mio. €.

Im Mai 2021 erwartete das Umweltministerium eine Kostensteigerung von 40 bis 50 % gegenüber dem Förderantrag. Damit liegen die Gesamtkosten bei 10 Mio. €. Weitere Steigerungen sind wahrscheinlich, da noch nennenswerte Ausschreibungen offen sind.

Gründe für die Baukostensteigerung sieht das Umweltministerium in der angespannten Baukonjunktur und geänderten Projektplanungen.

Die Baupreise für gewerbliche Betriebsgebäude sind zwischen 2019 und 2020 um 3 % gestiegen. Zwischen 2020 und 2021 haben sie sich um 13 % erhöht.¹

Die gestiegenen Baupreise erklären die Mehrkosten des Otter-Projekts nur zum Teil. Überwiegend sind die Mehrkosten auf eine unzureichende Projektplanung zurückzuführen. Es ist Aufgabe der NPS als Projektleitung, bei Planänderungen die Kostenberechnung anzupassen und die Projektkosten möglichst realistisch zu beziffern. Erst 2021 hat sie ein umfassendes Projektcontrolling eingeführt. Dies hätte wesentlich früher erfolgen müssen.

Die Mehrkosten setzten die Fördermittelgeber unter Druck, weitere Zuwendungen zu bewilligen. Ohne Endausbau wäre das laufende Projekt eine

¹ Preisindizes für die Bauwirtschaft - Fachserie 17 Reihe 4 - August 2021 (3. Vierteljahresausgabe) (destatis.de) S. 24.

Investitionsruine. Die bereits gewährten Fördermittel würden ihren Zweck verfehlen und müssten zurückgefordert werden.

NPS und Umweltministerium haben es versäumt, das Projekt rechtzeitig zu verschlanken und die Kostenentwicklung wirksam einzudämmen. Dies wäre angesichts der angespannten Lage des Landeshaushalts jedoch erforderlich gewesen.

Das **Umweltministerium** bestreitet, dass die Kostenentwicklung auf eine mangelnde Projektsteuerung zurückzuführen sei. Die Planungen hätten sich über einen sehr langen Zeitraum erstreckt. Bei Schätzungen liege die üblicherweise zu erwartende Kostensteigerung bei 30 bis 40 %. Als sich Ende 2020 Mehrkosten über das erwartbare Maß abzeichneten, sei ein externes Büro mit einer Kostenanalyse und der Projektsteuerung beauftragt worden.

Der Fördermittelgeber sei durch die Projektentwicklung nicht unter Druck gesetzt worden, da für derartige Steigerungen in der Mittelplanung von Förderprogrammen regelmäßig Vorsorge getroffen werde.

Der **LRH** betont, dass Kostenangaben in Förderanträgen möglichst realitätsnah sein müssen.

Kostenabweichungen von 30 bis 40 % im Vergleich zwischen Vorplanungen und tatsächlichen Kosten können unter Umständen auftreten. Die Kostenabweichungen beim Otter-Projekt beziehen sich jedoch auf den Vergleich zwischen baufachlich geprüften und genehmigten Kosten sowie den tatsächlichen Kosten. Hier liegen die tolerierbaren Kostenabweichungen weitaus niedriger.

18.4 **NPS muss Folgekosten selbst erwirtschaften**

Mit dem Förderantrag hat die NPS Wirtschaftlichkeitsberechnungen für das Otter-Projekt eingereicht, die den Förderbedarf belegen.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen berücksichtigen die Kosten des Otter-Projekts nur unvollständig. So sind z. B. die Personalkosten für den Betrieb der Otter-Anlage zu niedrig angesetzt. Hierfür setzt die NPS durchschnittlich 203 Tausend € pro Jahr an. Nach der Personalkostentabelle des Finanzministeriums 2021 und unter Berücksichtigung von jährlichen Tarifsteigerungen von rechnerisch 2 % betragen die Personalkosten jedoch durchschnittlich 335 Tausend € pro Jahr. Die Differenz aus angesetzten und geschätzten höheren Personalkosten beträgt 131 Tausend € pro Jahr. Damit ist das Defizit des auf 15 Jahre angelegten Gesamtpro-

jekts allein aufgrund der laufenden Personalkosten um 2 Mio. € höher als im Förderantrag angegeben.

Die NPS sollte zeitnah eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen, um die finanziellen Folgen des Otter-Projekts realistisch aufzuzeigen. Sie muss die Gesellschafter über die tatsächlichen Folgekosten informieren. Insbesondere das Land als Hauptgesellschafter ist davon betroffen, da es sich vertraglich verpflichtet hat, Deckungsfehlbeträge der NPS auszugleichen.¹

NPS und Umweltministerium müssen eine Lösung finden, um die erhöhten tatsächlichen Folgekosten des Otter-Projektes abzudecken. Ziel muss dabei sein, dass die NPS die Mehrkosten aus eigener Geschäftstätigkeit ausgleicht. Die absehbar steigende Deckungslücke bei der NPS darf nicht automatisch vom Umweltministerium aus Steuermitteln ausgeglichen werden.

Das **Umweltministerium** sieht im Bedarfsfall Spielräume für die Erhöhung der Einnahmen des Multimars, da die Eintrittspreise im Vergleich zu Mitbewerbern im unteren Bereich lägen. Die Frage der Personalkosten werde einer genauen Prüfung unterzogen, um die Inanspruchnahme der Fehlbedarfsdeckung zu vermeiden.

¹ Betriebsführungsvertrag zwischen der NPS, dem Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz sowie dem Umweltministerium vom 13.09.2019.

19. Land verzichtet auf Überschüsse aus Sonderabfallgebühren

Dem Land sind seit 2012 mindestens 1,7 Mio. € Einnahmen entgangen, weil die Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen in Schleswig-Holstein mbH (GOES) sämtliche Gebührenüberschüsse vereinnahmt.

Schleswig-Holstein muss eine Lösung für die künftige Entsorgung von Sonderabfällen finden, die auch nach der Schließung der Deponie in Mecklenburg-Vorpommern langfristig die Entsorgung sichert.

Ab 2029 ist die Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm vorgeschrieben. Dies kann die Kosten für die Abwasserbeseitigung und damit die Abwassergebühren erhöhen.

19.1 Gewinne der GOES an den Landeshaushalt abführen

Das Umweltministerium hat abfallwirtschaftliche Aufgaben auf die GOES übertragen. Sie erzielt hauptsächlich in diesem Aufgabenbereich ihre Gewinne.

Diese Aufgabenübertragung war ursprünglich mit einer Spitzabrechnung vereinbart worden. Danach hatte das Umweltministerium der GOES die anfallenden Kosten jährlich in voller Höhe erstattet. Im Gegenzug hatte die GOES alle vereinnahmten Gebühren an das Land abgeführt.¹

2012 hat das Umweltministerium den Abrechnungsmodus geändert.² Seither verblieben die gesamten Gebühreneinnahmen bei der GOES. Sie sollten dort den Verwaltungsaufwand für die übertragenen Aufgaben decken. Darüberhinausgehende Gebühreneinnahmen flossen in eine auf 300.000 € begrenzte Rücklage. Diese sollte konjunkturbedingte Schwankungen der Gebühreneinnahmen abfedern. Bei der Vereinbarung gingen die Vertragsparteien davon aus, dass die Gebühren den Aufwand grundsätzlich decken, aber nicht zu Überschüssen führen. Tatsächlich sind jedoch hohe Überschüsse bei der GOES entstanden.

¹ § 5 Vereinbarung zur Aufgabenübertragung der Notifizierung und Transportgenehmigung vom Land Schleswig-Holstein auf die GOES Gesellschaft für die Entsorgung von Sonderabfällen in Schleswig-Holstein mbH vom 24.01.2008.

² Vereinbarung über die Übertragung der Aufgaben vom Land Schleswig-Holstein auf die GOES Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen mbH nach § 11 LAbfWG i. V. m. § 8 LAbfWZustVO vom 03.05.2012.

Das Umweltministerium hat den Finanzausschuss über die Änderung 2012 nicht informiert, obwohl es dazu verpflichtet gewesen wäre, weil durch die Änderung Haushaltsmittel nicht mehr vereinnahmt wurden.¹

2019 empfahl der LRH, die über eine Rücklage von 300.000 € hinausgehenden Gewinne der GOES an den Landeshaushalt abzuführen.² Der Finanzausschuss verpflichtete das Umweltministerium, ihn über die mit der GOES getroffene Regelung zu informieren.³

Dies ist bisher nicht erfolgt.

Ein von der GOES beauftragtes Gutachten aus 2019 über die Gewinnverwendung kommt zu dem Schluss, dass eine Ausschüttung ausschließlich zugunsten des Landes nicht angezeigt sei, u. a. da das Land die zugrundeliegenden Aufgaben auf ein Privatrechtssubjekt übertragen habe.⁴

Der seit 2012 geltende Abrechnungsmodus führt dazu, dass bei der GOES Überschüsse entstehen, da die Gebühreneinnahmen den Aufwand übersteigen.

Dies ist auch grundsätzlich zulässig, allerdings hat das Umweltministerium 2020 auf die 2012 getroffene Regelung zur Erhebung, Verwendung und zum Nachweis der Gebühreneinnahmen gänzlich verzichtet.⁵ Die Gebühreneinnahmen verbleiben weiterhin bei der GOES. Eine gesonderte Abrechnung der übertragenen Aufgaben in der Kostenleistungsrechnung der GOES findet nicht mehr statt. Die Rücklage von 300.000 € wurde aufgelöst. Die Mittel sind in einer allgemeinen Gewinnrücklage der GOES aufgegangen.

Der GOES sind durch diesen Verzicht des Landes Überschüsse in Höhe von mindestens 1,7 Mio. € entstanden. Der Landtag wurde hierüber nicht informiert.

Das Umweltministerium und das Finanzministerium müssen die finanziellen Interessen des Landes besser wahren.

Das **Umweltministerium** ist der Auffassung, dass die GOES als juristische Person über eigenes Vermögen verfüge. Durch die Beleihung mit hoheitlichen Aufgaben sei die GOES eine eigenständige Behörde. Das Land habe keinen Anspruch auf die mit der beliebigen Tätigkeit erwirt-

¹ Ziff. 3.1 des Haushaltsführungserlasses 2012 des Finanzministeriums des Landes Schleswig-Holstein.

² Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 19.4.

³ Landtagsdrucksache 19/1816 Ziff. 19 Abs. 3.

⁴ Landtagsumdruck 19/3377 S. 28.

⁵ Nachtragsvereinbarung vom 10.01.2020.

schafteten Gelder. Die bis 2011 durchgeführten Spitzabrechnung beruhe auf falschen Annahmen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Bei der Abfallstromüberwachung handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe des Landes Schleswig-Holstein. Da das Land nunmehr für sämtliche Verluste aus dieser Tätigkeit haftet, müssen ihm im Rahmen des geltenden Steuerrechts auch die Überschüsse aus dieser Tätigkeit zustehen.

19.2 **Künftige Entsorgung von Sonderabfällen gewährleisten**

In Schleswig-Holstein gibt es keine Deponie für Sonderabfälle. Einen Großteil dieser Abfälle nimmt die Deponie Ihlenberg in Mecklenburg-Vorpommern auf.

Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns hat beschlossen, die Deponie Ihlenberg im Jahr 2035 zu schließen. Sie hat bereits jetzt die Annahme um 25 % reduziert. Eine Arbeitsgruppe der norddeutschen Länder sucht eine Nachfolgelösung. Sie steht erst am Anfang ihrer Arbeit.

Das Umweltministerium muss die Planungen für die Entsorgung von Sonderabfällen zusammen mit den anderen norddeutschen Ländern vorantreiben und in der Arbeitsgruppe auf die Bedeutung des Themas sowie auf den Zeitbedarf für mögliche Lösungen hinweisen.

19.3 **Phosphorrückgewinnung: Was kommt auf den Gebührenzahler zu?**

Phosphor ist ein wichtiger Pflanzennährstoff. Er ist im Klärschlamm enthalten, der in Abwasserbeseitigungsanlagen anfällt.

Die Verordnung zur Neuordnung der Klärschlamm Entsorgung¹ schreibt vor, dass ab 2029 Phosphor zurückgewonnen werden muss. Gleichzeitig schränkt sie die landwirtschaftliche Verwertung des Klärschlammes ein.

In Schleswig-Holstein gibt es 782 Kläranlagen. Sie produzieren jährlich 72.000 Tonnen Klärschlamm. 63 % dieses Klärschlammes wird landwirtschaftlich verwertet. Anlagen zur Phosphorrückgewinnung gibt es bislang in Schleswig-Holstein nicht. 2024 soll eine Anlage in Kiel in Betrieb gehen.

Die Kosten für die technischen Anlagen zur Phosphorrückgewinnung werden die Kosten für die Klärschlamm Entsorgung zukünftig erhöhen. Welche

¹ Verordnung über die Verwertung von Klärschlamm, Klärschlammgemisch und Klärschlammkompost Klärschlammverordnung (AbKlärV) vom 27.09.2017, zuletzt geändert am 19.06.2020, BGBl. 2020 S. 1328.

Auswirkungen dies auf die Abwassergebühren haben wird, ist offen. Die Phosphorrückgewinnung könnte für die Gebührenzahler zu Gebührenerhöhungen führen, sofern die Kosten nicht durch die Vermarktung des Phosphors aufgefangen werden können.

19.4 **Kosten für Abfallwirtschaftspläne sind angemessen**

Die Europäische Abfallrahmenrichtlinie¹ verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Abfallwirtschaftspläne zu erstellen. Die Abfallwirtschaftspläne sollen sowohl eine Analyse der aktuellen Situation als auch Maßnahmen für eine Kreislaufwirtschaft enthalten. Die Abfallrahmenrichtlinie wird in Deutschland durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz² und das Landesabfallwirtschaftsgesetz³ umgesetzt.

In Schleswig-Holstein erstellt das Umweltministerium den Abfallwirtschaftsplan in Abstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern.⁴ Das sind die Kreise und kreisfreien Städte. Der Abfallwirtschaftsplan besteht aus Teilplänen:

- dem Teilplan Siedlungsabfälle,
- dem Gemeinsamen Abfallwirtschaftsplan für Bau- und Abbruchabfälle von Hamburg und Schleswig-Holstein,
- dem Teilplan Abfälle aus dem industriellen und gewerblichen Bereich,
- dem Teilplan Klärschlamm sowie
- der Deponiebedarfsstudie.

Die Teilpläne werden überwiegend unter Einbindung externer Gutachter erstellt. Zwischen 2017 und 2021 wurden hierfür durchschnittlich 170 Tausend € pro Jahr ausgegeben.

Die Kosten sind angemessen.

¹ Art. 28 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008 S. 3, geändert durch Richtlinie 2018/851/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018, ABl. L 150 vom 14.06.2018 S. 109.

² Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) vom 24.02.2012, BGBl. I S. 212, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.08.2021, BGBl. I S. 3436.

³ Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LAbfWG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 18.01.1999, GVOBl. Schl.-H. 1999, S. 26, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 08.01.2019, GVOBl. Schl.-H. 2019 S. 16.

⁴ www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/abfallwirtschaft/abfallwirtschaftsplaene.html.

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

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

Das Innenministerium hat sein Zuschussprogramm zur Förderung von energetischen und barriere-reduzierenden Maßnahmen von privaten Vermietern und Selbstnutzern zu Recht eingestellt. Für die Projekte gab es attraktive alternative Fördermöglichkeiten. Teilweise hatte sich das Innenministerium zudem zu weit von den Zielen und Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung entfernt.

Die Inanspruchnahme der Eigentumsförderung, ein weiteres Förderprogramm, hängt bei dem derzeit niedrigen Zinsniveau am Kapitalmarkt stark von den konkreten Finanzierungsbedingungen ab. Bei geringer Nachfrage sollte das Innenministerium die Mittel wie in der Vergangenheit flexibel zugunsten der Mietwohnraumförderung umwidmen.

Das Sonderprogramm „Erleichtertes Bauen“ ist ebenfalls auf eine sehr verhaltene Nachfrage gestoßen. Von den bereitgestellten 396 Mio. € wurden bis Mitte 2020 nur 35,3 Mio. € gebunden.

Bei zukünftigen Programmgestaltungen sollte das Innenministerium von Anfang an die Ziele und Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung klar im Blick behalten. Dass einige Förderprogramme kaum nachgefragt wurden, lag daran, dass die Förderkonditionen den aktuellen Entwicklungen und Bedürfnissen hinterherliefen.

20.1 Einbruchschutzmaßnahmen als soziale Wohnraumförderung?

In Schleswig-Holstein erfolgt die soziale Wohnraumförderung mit Fördermitteln aus dem Zweckvermögen Wohnraumförderung/Krankenhausfinanzierung bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein (Investitionsbank).

Die soziale Wohnraumförderung soll Haushalte unterstützen, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können¹. Sie richtet

¹ Vgl. § 1 des Gesetzes über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz - SHWoFG) vom 25.04.2009, GVOBl. Schl.-H. S 194.

sich insbesondere an Haushalte mit Kindern, älteren Menschen, Menschen mit Behinderung und Personen in sozialen Notlagen. Daneben will die soziale Wohnraumförderung als Beitrag zum Klimaschutz den effizienten Einsatz und Verbrauch von Energie bei Wohngebäuden unterstützen.

Die meisten Mittel der sozialen Wohnraumförderung fließen als zinsgünstige Darlehen oder Zuschüsse zur Errichtung von Sozialmietwohnungen an private oder öffentliche Investoren. Im Gegenzug gehen die Investoren langfristige Zweckbindungen ein. Das bedeutet, dass der Wohnraum für einen bestimmten Zeitraum einer Mietpreis- und Belegungsbindung¹ unterliegt. Die Vermieter dürfen somit von den Mietern nicht mehr als eine festgelegte Fördermiete verlangen. Die Mieter wiederum müssen bestimmte Einkommensgrenzen² unterschreiten, um für die geförderten Wohnungen wohnberechtigt zu sein. Diese Regelungen sollen dazu beitragen, dass die soziale Wohnraumförderung tatsächlich der Zielgruppe der unterstützungsbedürftigen Haushalte zugutekommt. Um daneben den effizienten Einsatz und Verbrauch von Energie bei Wohngebäuden als Beitrag zum Klimaschutz zu unterstützen, gelten energetische Förderstandards für die zu errichtenden Wohngebäude.

2013 führte das Innenministerium ein eigenes Zuschussprogramm für private Vermieter mit eigenem Wohnungsbestand von bis zu 20 zu vermietenden Wohneinheiten und für Eigentümer von selbstgenutzten Wohneinheiten ein. Ziel war es, für diesen Adressatenkreis einen Anreiz zu schaffen, energetische und barrierereduzierende Investitionen zu tätigen. Für den Förderzeitraum 2015 bis 2018 standen 4,5 Mio. € und für 2019 bis 2022 2 Mio. € zur Verfügung. Beabsichtigt war, drei Viertel der Fördermittel für Maßnahmen von Vermietern und ein Viertel der Fördermittel für Selbstnutzer einzusetzen. Den privaten Vermietern komme bei der zukunftsfähigen Gestaltung innerstädtischer Wohnquartiere und Wohnungsbestände eine zentrale Rolle zu, so die Begründung des Innenministeriums.

Private Vermieter konnten nach der geltenden Förderrichtlinie zuletzt Förderungen für energetische oder barrierereduzierende Maßnahmen von 20 % oder maximal 5.000 € je Wohneinheit erhalten. Selbstnutzern wurde bei einem Mindestinvestitionsvolumen von 12.000 € einkommensunabhängig ein Zuschuss von 2.000 € gewährt. Die Wohneinheiten mussten sich in fest definierten Fördergebieten befinden.

¹ Vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 1 SHWoFG.

² Vgl. § 8 Abs. 2 SHWoFG in Verbindung mit Abschnitt 3 der Landesverordnung zur Durchführung des Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetzes (SHWoFG-DVO) vom 04.06.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 171.

Im Herbst 2016 erweiterte das Innenministerium die Fördergegenstände um einbruchssichernde Maßnahmen, die jedoch nur Selbstnutzer beantragen konnten. Das Innenministerium erhoffte sich positive Effekte auf die Nachfrage nach den übrigen Fördergegenständen der Richtlinie. Es wurden Förderungen von 20 % der förderfähigen Kosten oder maximal 1.600 € pro Maßnahme gewährt. Für diese Maßnahmen war für kurze Zeit eine Bindung an Einkommensgrenzen oder Fördergebiete vorgesehen. Praktisch wurden diese Regelungen jedoch nie umgesetzt.

Von den Förderungen im Programm für private Vermieter und Selbstnutzer profitierten insgesamt weniger als beabsichtigt die privaten Vermieter, sondern einkommensunabhängig überwiegend Selbstnutzer der eigenen Immobilie. 2016 und 2017 war die Verteilung der Fördermittel mit 86 % und 93 % zugunsten der Selbstnutzer besonders stark ausgeprägt. Ob diese Haushalte einer finanziellen Unterstützung tatsächlich bedurften, war, anders als in den Standardprogrammen der sozialen Wohnraumförderung, in der Praxis nicht relevant. Für die Förderungen reichte es aus, dass der Wohnraum in einem zuvor definierten Fördergebiet lag. Diese Fördergebiete wurden im Laufe der Jahre immer weiter ausgedehnt.

Im Förderzeitraum 2015 bis 2018 flossen zudem von den verfügbaren 4,5 Mio. € allein 3 Mio. € in Maßnahmen des Einbruchschutzes. Dies entspricht einem Anteil von 83 %. Nur 13 % der Mittel dienten der Steigerung der Energieeffizienz und 4 % der Reduzierung von Barrieren.

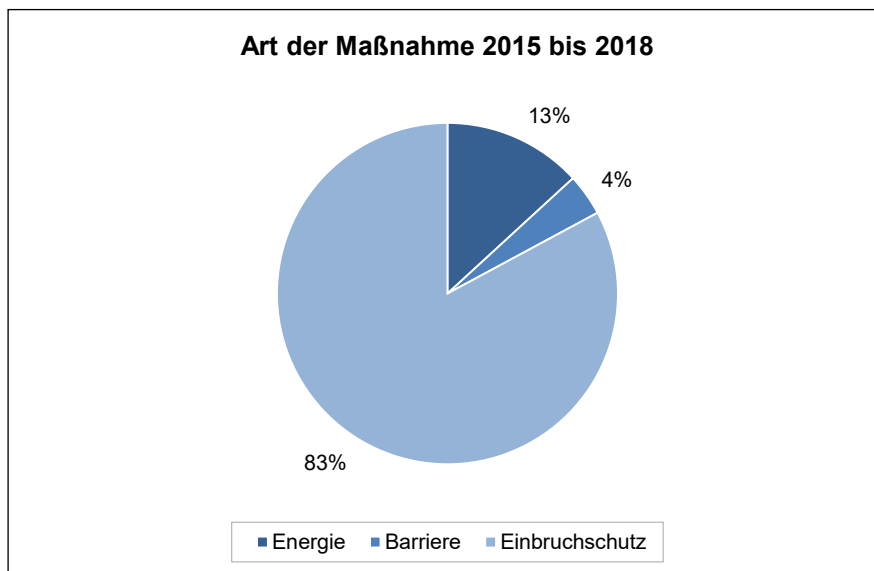


Abbildung 22: Art der Fördermaßnahme 2015 bis 2018

Quelle: eigene Darstellung.

Damit wurden 83 % der Mittel nicht zielgerichtet für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung, sondern für kriminalpräventive Maßnahmen eingesetzt.

Zweifel an der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel hatte auch das Innenministerium. Mitte 2018 gliederte es die Einbruchschutzmaßnahmen aus der Wohnraumförderung aus. Inzwischen werden diese außerhalb der sozialen Wohnraumförderung mit Mitteln aus dem Polizeihaushalt weitergefördert.

Mit dem Programm für private Vermieter und Selbstnutzer hat sich das Innenministerium insgesamt von den Zielen und Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung entfernt. Dies gilt vor allem für die mit hohem Mitteleinsatz geförderten Maßnahmen des Einbruchschutzes. Die erhofften positiven Effekte auf die schleppende Nachfrage nach den anderen Fördergegenständen haben sich nicht eingestellt.

Bei den geförderten energetischen oder barrierereduzierenden Maßnahmen stellte die Förderung wie bei den Einbruchschutzmaßnahmen nicht direkt auf die finanzielle Unterstützung der Zielgruppe bedürftiger Haushalte ab. Weder Einkommensgrenzen der Haushalte noch die Frage, ob es sich bei diesen um Haushalte mit Kindern, ältere Menschen oder Menschen mit Behinderung handelte, spielte eine Rolle. Selbst wenn es sich um Wohnumfeld- oder Quartiersförderungen handelte, müssten diese explizit die Wohnverhältnisse der Zielgruppen verbessern oder im Zusammenhang mit gefördertem oder zu förderndem Wohnraum stehen. Dass das Innenministerium die Förderung an die Lage des Wohnraums knüpfte, war für abgelehnte Antragsteller nicht immer nachvollziehbar. Kam es zu Beschwerden, verwies das Innenministerium regelmäßig auf vorhandene alternative Finanzierungsmöglichkeiten. Und die gab es reichlich, z. B. über die Kreditanstalt für Wiederaufbau, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle oder auch die Pflegekasse.

Es ist daher folgerichtig, dass das Innenministerium die Fördermöglichkeiten im Programm für private Vermieter und Selbstnutzer aus Mitteln der sozialen Wohnraumförderung mit dem Auslaufen der Richtlinie zum 31.05.2021 eingestellt hat.

Bei zukünftigen Programmgestaltungen sollte das Innenministerium den Bedarf an zusätzlichen Förderungen kritisch prüfen. Es sollte sich mit vorhandenen Fördermöglichkeiten auseinandersetzen und nachvollziehbar begründen, warum es gegebenenfalls eine zusätzliche Förderung aus der sozialen Wohnraumförderung für notwendig hält.

20.2 Eigentumsförderungen spielen eine untergeordnete Rolle

Mit Hilfe der Förderung von Eigentumsmaßnahmen sollte Haushalten, denen es ohne staatliche Förderung finanziell nicht möglich ist, Wohneigentum zu erwerben (Schwellenhaushalte), der Weg eröffnet werden, im selbst genutzten Wohneigentum zu leben. Hierzu vergab die Investitionsbank im Förderzeitraum von 2015 bis 2018 nachrangige Bau- oder Erwerbsdarlehen.¹ Antragsberechtigt waren Haushalte mit mindestens einem Kind und/oder einem schwerbehinderten Angehörigen. Die Haushalte durften eine vorgegebene Einkommensgrenze nicht überschreiten. Für einen 3-Personenhaushalt lag diese bei 32.640 €/Jahr. Gefördert werden konnte insbesondere der Neubau oder Ersterwerb eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung. Die Grundförderung lag in einer Spannweite von 36.000 € bis 70.000 € je Eigentumsmaßnahme und war von der Region abhängig. Die Zinssätze einschließlich Verwaltungskosten lagen zwischen 1,5 und 2,5 %.

Durch die Förderung sind zielgruppengerecht solche Haushalte erreicht worden, für die die Finanzierung eines Eigentumserwerbs ohne Förderung kaum darstellbar gewesen wäre.

Im Vergleich zur sozialen Mietwohnraumförderung handelt es sich um ein überschaubares Förderungsprogramm:

Im Programmzeitraum 2015 bis 2018 sowie im Programmzeitraum 2019 bis 2022 reservierte das Innenministerium hierfür zunächst jeweils 40 Mio. €. Hiermit sollten je 728 Wohneinheiten gefördert werden. Das Ziel von 728 geförderten Wohneinheiten wurde bei den Eigentumsmaßnahmen von 2015 bis 2018 weit verfehlt. Gefördert wurden in diesem Zeitraum lediglich 77 Wohneinheiten. Dies entspricht einer Zielerreichung von gerade einmal 11 %. Aufgrund der geringen Nachfrage wurden 30 Mio. € zugunsten des Sonderprogramms „Erleichtertes Bauen“ umgewidmet.

Im Förderzeitraum ab 2019 zog die Nachfrage deutlich an. Bis Mitte 2020 wurden bereits allein 98 Wohneinheiten gefördert. Die Förderung erfolgte nun mit 2 komplett neu aufgelegten Programmen:

Ein Programm war das Landesprogramm IB.SH Baukindergeld. Hier gewährte die Investitionsbank zur Vorfinanzierung des Baukindergeldes des Bundes ein zinsloses Darlehen von 12.000 € pro Kind. Das Darlehen war für die Dauer von 10 Jahren in Höhe des jährlich ausgezahlten Baukindergeldes des Bundes zu tilgen.

Das zweite Programm war das Landesprogramm IB.SH Baukindergeld Plus. Hier konnte ein Darlehen von 50.000 € pro Kind gewährt werden.

¹ Wohnraumförderungsrichtlinien (WoFöRL) vom 19.12.2018 in der Fassung vom 29.09.2020, Amtsbl. Schl.-H. 2019 S. 62.

Das Baukindergeld diene als verpflichtende Zusatztilgung. Der Zinssatz einschließlich Verwaltungskosten lag bei 1,5 % für 25 Jahre.¹

Weil das Baukindergeld des Bundes inzwischen ausgelaufen ist, hat das Innenministerium die Förderkonditionen der Eigentumsförderung zum 01.04.2021 nochmals neu aufgestellt.²

Die Nachfrage nach diesen Förderungen hängt zukünftig ganz wesentlich davon ab, wie sich die Finanzierungsbedingungen am Markt entwickeln. Im Prüfungszeitraum waren diese auch für Schwellenhaushalte attraktiv. So bietet die Investitionsbank Eigenheimfinanzierungen auch außerhalb der sozialen Wohnraumförderung über ihre eigenen Programme an. Hiermit und mit den durchgeleiteten Mitteln der Kreditanstalt für Wiederaufbau finanzierte sie in den Jahren 2015 bis 2018 über 20.000 Wohneinheiten.

Die Zahlen der Eigentumsförderung in der sozialen Wohnraumförderung werden demgegenüber absehbar überschaubar bleiben. Bei geringer Nachfrage nach den Mitteln sollte das Innenministerium wie in der Vergangenheit diese bei Bedarf flexibel zugunsten der Mietwohnraumförderung umwidmen.

20.3 **Sonderprogramm „Erleichtertes Bauen“**

Um das Jahr 2007 war der Wohnungsmarkt in Schleswig-Holstein weitgehend ausgeglichen. Seither sinken die Leerstände.³ Seit 2010 stiegen die Bevölkerungszahlen in Schleswig-Holstein kontinuierlich an. Nach der Wohnungsmarktprognose 2030 für Schleswig-Holstein⁴ von 2017 waren insbesondere Zuwanderungen aus Südeuropa als Folge der Finanzkrise, aus Osteuropa und zuletzt aus dem Nahen Osten und Afrika dafür mitursächlich. Die weitere Entwicklung der Wanderungsbewegungen ist schwer einzuschätzen. Dies macht die Vorhersage des künftigen Wohnraumbedarfs schwierig. So hat beispielsweise die vorangegangene Wohnungsmarktprognose für Schleswig-Holstein bis 2025 aus dem Jahr 2011 den

¹ Förderrichtlinie zur Vorfinanzierung des Baukindergeldes des Bundes im Rahmen der Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum vom 19.11.2019, Amtsbl. Schl.-H. 2019 S. 1169 sowie Förderrichtlinie zur Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum unter Inanspruchnahme des Baukindergeldes des Bundes als Sondertilgung vom 19.11.2019, Amtsbl. Schl.-H. 2019 S. 1171.

² Wohnraumförderungsrichtlinien (WoFöRL) vom 19.12.2018 in der Fassung vom 13.12.2021, Amtsbl. Schl.-H. 2019 S. 62.

³ <https://www.schleswig-holstein.de/mm/downloads/MILIG/Wohnen/Wohnungsmarktprognose2030.pdf> vom 09.06.2017, S. 18, 46.

⁴ <https://www.schleswig-holstein.de/mm/downloads/MILIG/Wohnen/Wohnungsmarktprognose2030.pdf> vom 09.06.2017.

mittelfristigen Bedarf unterschätzt, weil die hohe Zahl der Flüchtlinge im Jahr 2015 so nicht vorhersehbar war.¹

Anfang 2016 war es aufgrund der gestiegenen Nachfrage das Ziel des Innenministeriums, mit dem Sonderprogramm „Erleichtertes Bauen“² den Mietwohnungsbau im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung massiv zu verstärken. Das Innenministerium wollte unter Absenkung von Standards, wie den Verzicht von Balkonen und Aufzügen sowie durch eine dichtere Belegung, 4.000 Mietwohnungen errichten. Später korrigierte es dieses Ziel aufgrund gestiegener Baukosten nach unten auf 3.600 Wohneinheiten. Gefördert wurden der Neubau von Mietwohnungen, inklusive gemeinschaftliches Wohnen für Flüchtlinge, studentisches Wohnen sowie Zwei-Phasen-Modelle (kurzfristige Erstnutzung für die Unterbringung von Flüchtlingen und spätere Umwidmung zu Wohnraum), die für Berechtigte der sozialen Wohnraumförderung einschließlich Flüchtlinge genutzt werden sollten. Die Förderung erfolgte anfangs durch zinsgünstige Baudarlehen und ab 2017 zusätzlich mit Investitionszuschüssen. Antragsberechtigt waren schleswig-holsteinische Ämter und Gemeinden sowie Investoren in Kooperation mit der Belegenheitskommune.

Für das Programm kalkulierte das Innenministerium ein Fördervolumen von 396 Mio. €. Von Beginn an war absehbar, dass diese Summe nicht aus dem Zweckvermögen Wohnraumförderung hätte finanziert werden können. Neben der Umschichtung der 30 Mio. € aus der Förderung der Eigentumsmaßnahmen sollten weitere Umschichtungen in Höhe von 80 Mio. € erfolgen. Es verblieb eine Deckungslücke von 286 Mio. €, die durch die Investitionsbank über Darlehen geschlossen werden sollte. Das Innenministerium verpflichtete sich im Gegenzug gegenüber der Investitionsbank, die für die Refinanzierung der Darlehen anfallenden Zinskosten zu erstatten. Eine entsprechende Ermächtigung wurde in das Haushaltsgesetz 2016 in § 19 Abs. 5³ aufgenommen. Eine Zinserstattung an die Investitionsbank erfolgt aus dem Landeshaushalt voraussichtlich ab 2024.

Die im Sonderprogramm geförderten Wohneinheiten blieben weit hinter der angestrebten Zahl von 3.600 Wohneinheiten zurück. Im Förderzeitraum 2015 bis 2018 und im Förderzeitraum 2019 bis 2022 wurden bis Mitte 2020 lediglich 285 Wohneinheiten gefördert. Von den bereitgestellten 396 Mio. € wurden nur 35,3 Mio. € gebunden. Die bewilligten Vorhaben dienten im 2-Phasen-Modell zunächst der Unterbringung von Flüchtlingen.

¹ <https://www.schleswig-holstein.de/mm/downloads/MILIG/Wohnen/Wohnungsmarktprognose2030.pdf>, S. 23.

² Förderrichtlinie zum Sonderprogramm „Erleichtertes Bauen“ vom 12.01.2016 in der Fassung vom 19.12.2019, Amtsbl. Schl.-H. 2016 S. 71.

³ Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016) vom 16.12.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 474 ff.

In einer anschließenden zweiten Nutzungsphase war die Nutzung des Wohnraums häufig für altersgerechtes Wohnen vorgesehen.

Die geringe Nachfrage bei Kommunen und Investoren ist auf die bestehende Tendenz zurückzuführen, lieber bezahlbaren Wohnraum in voller Qualität im Wege der klassischen sozialen Mietwohnraumförderung zu schaffen.¹ Denn für die Zielgruppe der Flüchtlinge gab es keine verlässlichen Prognosen. Der dauerhafte Bedarf von entsprechendem Wohnraum war unsicher.

Das Innenministerium hat mit der Auflage des Sonderprogramms zügig auf den hohen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum reagiert. Aufgrund der langen Reaktionszeiten im Wohnungsbau sind allerdings kurzfristige Angebotsausweitungen hierüber nicht möglich. Im Übrigen war die Zurückhaltung von Kommunen und Investoren angesichts der schwierigen Vorhersagbarkeit des künftigen Bedarfs rational nachvollziehbar.

Als absehbar war, dass die für das Sonderprogramm „Erleichtertes Bauen“ bereitgestellten Mittel nicht benötigt würden, hat das Innenministerium erweiterte Verwendungsmöglichkeiten in der klassischen sozialen Mietwohnraumförderung geschaffen. Die ziel- und bedarfsgerechte Verwendung der Mittel wird aktuell durch den LRH in einer weiteren Prüfung zur sozialen Wohnraumförderung untersucht.

Das **Innenministerium** und die **Investitionsbank** haben als geprüfte Stellen auf eine Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag verzichtet.

¹ Vermerk des Innenministeriums vom 28.02.2016; IV 24.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21. AKN Eisenbahn GmbH vor wichtigen Weichenstellungen - Land muss tragfähige Zukunftsstrategie einfordern

Das Land Schleswig-Holstein ist Gesellschafter der AKN und trägt gleichzeitig maßgeblich zu ihrer Finanzierung bei. Bis 2017 hat das Land gemeinsam mit dem Mitgesellschafter Freie und Hansestadt Hamburg das Defizit der AKN per Zuwendung ausgeglichen. Ab 2018 erfolgen die Zahlungen im Wesentlichen auf Grundlage eines nach Direktvergabe abgeschlossenen Verkehrsvertrags. Seitdem haben die Zahlungsverbindlichkeiten des Landes für die Verkehrsleistungen der AKN weiter zugenommen. Sie liegen nun bei über 30 Mio. € gegenüber 20 Mio. € in 2017. Die Kosten pro Zug-km der AKN sind dabei in der Vergangenheit deutlich stärker gestiegen als auf den im Wettbewerb vergebenen Strecken.

Die Zahlungsabwicklung und das Forderungsmanagement des Landes müssen professionalisiert werden. Der LRH hat u. a. festgestellt, dass der AKN Infrastrukturkosten für Güterverkehrsstrecken doppelt ausgeglichen wurden. Die AKN hat es außerdem versäumt, dem Land zustehende Vergleichszahlungen aus Schienenkartellverfahren vereinbarungsgemäß zurückzuzahlen.

Die Verkehrssparte der AKN wird durch die Verlängerung der S-Bahnstrecke 21 einen wesentlichen Teil ihrer bisherigen Zug-km verlieren. Die möglichen Auswirkungen auf die ohnehin schon infrage stehende Wirtschaftlichkeit der Verkehrsleistungen der AKN sind bisher nicht ausreichend untersucht worden. Gleiches gilt für die Frage nach sinnvollen Kompensationsmöglichkeiten für die wegfallenden Leistungen. Das Land als Gesellschafter muss ein tragfähiges Zukunftskonzept einfordern und auch Varianten wie eine Veräußerung der Verkehrssparte ergebnisoffen prüfen.

21.1 Finanzierung der Aufgaben der AKN auf neuer Grundlage

Die AKN Eisenbahn GmbH (AKN) ist ein integriertes Eisenbahnverkehrs- (EVU) und Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU). Das Land Schleswig-Holstein und die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) halten jeweils 50 % der Anteile. Im EVU-Bereich erbringt die AKN Verkehrsleistungen im Netz Süd von ca. 2,7 Mio. Zug-km auf den Strecken A1 (Hamburg-Eidel-

stedt - Kaltenkirchen - Neumünster), A2 (Norderstedt Mitte - Ulzburg Süd) und A3 (Elmshorn - Henstedt-Ulzburg).¹ Als EIU betreibt die AKN ein Gleisnetz von etwa 210 km Länge. Daneben plant und setzt sie im Landesauftrag Projekte wie die Streckenreaktivierung Kiel - Schönberger Strand oder die Weiterführung der S-Bahnstrecke 21 um.

Bis einschließlich 2017 existierte für die Verkehrsleistungen der AKN kein Verkehrsvertrag. Stattdessen wurde das nach Berücksichtigung der Erlöse (u. a. Fahrgeldeinnahmen, Zahlungen für Ausbildungs- und Schwerbehindertenverkehr) verbleibende Defizit der AKN von den Gesellschaftern mit jährlichen Zuwendungen ausgeglichen. Der Anteil der von den einzelnen Gesellschaftern zu tragenden Zahlungen wurde im Wesentlichen gemäß der erbrachten Verkehrs- und Infrastrukturleistungen ermittelt.

Diese historisch gewachsene Finanzierungsstruktur war spätestens seit 2007 nicht mehr mit den Regeln des EU-Beihilferechts vereinbar. Hierauf hat der LRH das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium) mehrfach hingewiesen und angemahnt, eine Ausschreibung der Strecken vorzunehmen. Das Verkehrsministerium hat schließlich reagiert und einen Verkehrsvertrag mit der AKN abgeschlossen. Dieser umfasst seit 2018 die Strecken A1 und A3 und seit 2021 auch die Strecke A2. Auf eine Ausschreibung hat das Verkehrsministerium verzichtet und die Strecken stattdessen direkt vergeben. Eine solche Direktvergabe ist an diverse beihilferechtliche Auflagen gebunden. So gilt u. a. das Verbot einer über festgelegte Gewinnmargen hinausgehenden Überkompensation (vgl. Tz. 21.2).

Die Abkehr vom Defizitausgleich ändert nicht nur die vertraglichen Finanzierungsgrundlagen der AKN, sondern stellt auch einen wirtschaftlichen Paradigmenwechsel dar. Die AKN kann nunmehr sowohl aus dem Verkehrsvertrag als auch aus ihren übrigen Geschäftsfeldern Gewinne erzielen und entsprechende Rücklagen bilden. Gleichzeitig ist sie grundsätzlich größeren unternehmerischen Risiken ausgesetzt. Da aber seitens des Landes auf eine Ausschreibung des Netzes Süd verzichtet wurde und die AKN weiterhin keinem nennenswerten Wettbewerb ausgesetzt ist, sind diese Risiken überschaubar.

21.2 **Land muss Verkehrsvertrag auf rechtssichere Beine stellen und Überkompensationskontrolle durchführen**

Der Abschluss des Verkehrsvertrags mit der AKN stellt unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem vorher-

¹ Das Streckennetz der AKN ist abrufbar unter:
<https://www.akn.de/streckennetz-haltestellen.html>.

rigen Defizitausgleich dar. Allerdings enthält der Verkehrsvertrag den Konstruktionsfehler, dass über ihn nicht sämtliche Kosten der übertragenen Aufgaben vergütet werden. So werden Altersversorgungskosten für AKN-Personal separat von den Gesellschaftern ausgeglichen. Hierunter fallen auch Vorsorgekosten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die im Verkehrsvertrag definierten Leistungen erbringen. Die für Direktvergaben im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) einschlägige EU-Verordnung¹ sieht vor, dass die Kosten vollständig einzubeziehen sind. Nur so wird die mit der Verordnung angestrebte Transparenz und der erforderliche Vergleich mit einem durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen ermöglicht. Der LRH empfiehlt daher, den Vertrag entsprechend anzupassen und damit für Rechtssicherheit zu sorgen. Künftig ist vor dem Abschluss entsprechender Verträge eine umfassende beihilferechtliche Prüfung sicherzustellen. Dessen ungeachtet bleibt der LRH bei seiner grundsätzlichen Forderung, dass die AKN-Strecken nicht dauerhaft dem Wettbewerb entzogen und mittelfristig öffentlich ausgeschrieben werden sollten.

Das **Verkehrsministerium** vertritt die Ansicht, dass ein Herauslösen von Altersversorgungskosten ein übliches Vorgehen bei Privatisierungen sowie Ausschreibungen mit Asset-Deals sei. Es sei angemessen, da das Land Schleswig-Holstein die Pensionslasten für die Mitarbeitenden der AKN auch dann weiter zu tragen hätte, wenn die Verkehrsleistungen wettbewerblich ausgeschrieben worden und ggf. an einen anderen Betreiber übergegangen wären. Die Kritik des LRH werde aber zum Anlass genommen, die beihilferechtliche Problematik erneut zu prüfen und zu untersuchen, ob und wie eine nachträgliche Einbindung über die Verkehrsverträge erfolgen könne. Für künftige Verkehrsverträge mit der AKN würden die Anmerkungen des LRH zur beihilfekonformen Umsetzung berücksichtigt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung und weist darauf hin, dass der Inhalt der beihilferechtlich erforderlichen Betrauung an den entsprechenden Verordnungen der EU-Kommission zu messen ist. Diese schreiben die Berücksichtigung der Altersvorsorgekosten vor und enthalten keine Ausnahmetatbestände für die vom Verkehrsministerium genannten Fallkonstellationen. Von daher sollte das Verkehrsministerium die zugesagte beihilferechtliche Prüfung zeitnah vornehmen und die daraus notwendigen Schlüsse ziehen.

¹ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Rates vom 23.10.2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, ABl. L 315/1, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.12.2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste, ABl. L 354/22.

Ebenfalls angegangen werden muss die Überprüfung einer möglichen Überkompensation der AKN. Gemäß Verkehrsvertrag ist von der AKN für jedes Vertragsjahr bis April des Folgejahres ein Überkompensationsbericht vorzulegen. Sofern ein über die zulässige Gewinnmarge von 5 % hinausgehender Überschuss vorliegt, ist dieser an das Land zurückzuzahlen.

Der erste Bericht hätte bis Ende April 2019 vorgelegt und dann von der NAH.SH GmbH (NAH.SH) als Vertreterin des Landes geprüft werden müssen. Bis Ende Januar 2022 lag allerdings noch kein entsprechender Bericht vor. Grund hierfür ist u. a., dass die endgültige Aufteilung der Fahrgeleinnahmen durch die Verkehrsverbünde regelmäßig erst verzögert erfolgt. Da es sich hier um ein grundsätzliches Problem handelt, bezweifelt der LRH, dass die vertraglich vorgesehenen Fristen praktikabel sind. Mittlerweile steht die Einnahmenaufteilung fest und anhand der Jahresabschlüsse und der Kostenrechnung der AKN gibt es deutliche Hinweise, dass ein Rückzahlungsanspruch des Landes besteht. Der LRH erwartet, dass die ausstehenden Überkompensationskontrollen zeitnah vorgenommen und etwaige Überschüsse an das Land zurückgezahlt werden. Für die Zukunft ist sicherzustellen, dass realistische Abrechnungsfristen festgelegt und diese eingehalten werden.

Das **Verkehrsministerium** hält die Kritik des LRH an der verzögerten Überkompensationskontrolle für berechtigt. Die für die Kontrolle notwendigen Vorarbeiten würden zeitnah eingeleitet und die Hinweise des LRH bei der Durchführung der Kontrolle berücksichtigt.

21.3 **Zahlungen des Landes für AKN-Leistungen steigen deutlich**

Die Zahlungen aus dem Landeshaushalt für den laufenden Betrieb der AKN (ohne Investitionszuschüsse) sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Bereits vor Abschluss des Verkehrsvertrags machten sich ansteigende Kapitalkosten bemerkbar, da die AKN einen wesentlichen Teil ihres veralteten Zugmaterials ersetzen musste. Mit Abschluss des Verkehrsvertrags hat sich der Anstieg der Haushaltsbelastungen beschleunigt fortgesetzt. Von 2017 (letztes Jahr des Defizitenausgleichs) bis 2020 sind die jährlichen Zahlungen von etwa 20 auf über 30 Mio. € angestiegen. Selbst wenn man etwaige Rückzahlungen an das Land aufgrund von Überkompensationen herausrechnet, ergeben sich bei einem Vergleich der Jahre vor (2016 und 2017) und nach Abschluss des Verkehrsvertrags (2018 ff.) durchschnittliche jährliche Mehrbelastungen für den Landeshaushalt von etwa 7 Mio. €.

Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Zum einen erhöhen die Gewinnaufschläge des Verkehrsvertrags die Zahlungen des Landes. Das trug dazu

bei, dass die AKN von 2018 bis 2020 Jahresüberschüsse von zusammen knapp 7 Mio. € verbuchen konnte. Zum anderen machen sich Kostensteigerungen bemerkbar, die in den kommenden Jahren durch Sonderfaktoren noch befördert werden dürften. So hat sich das Land u. a. dazu verpflichtet, von 2020 bis 2024 zusätzlich zu den Zahlungen gemäß Verkehrsvertrag Kosten von zusammen 9 Mio. € für die Ertüchtigung von Fahrzeugen zu übernehmen.

Im Vergleich zu den im Wettbewerb vergebenen Strecken ist die Kostenentwicklung der AKN schon seit längerem auffällig. Die NAH.SH hat für die Jahre bis einschließlich 2018 veröffentlicht, wie sich die Kosten pro Zug-km im schleswig-holsteinischen SPNV entwickelt haben.¹ Danach sind die Kosten von 2010 bis 2018 auf den im Wettbewerb vergebenen Strecken um 2 % zurückgegangen. Bei den AKN-Strecken ergibt sich hingegen ein Anstieg von etwa 70 %. Zu berücksichtigen ist, dass die Zahlen auf am Jahresanfang geschätzten Prognosewerten beruhen, von der NAH.SH nachträglich nicht überprüft werden und daher nur Näherungswerte darstellen können. Sie vermitteln aber eine Tendenz, die bedenklich ist.

Strategien, dem Trend entgegenzusteuern, sind weder beim Verkehrsministerium noch bei der AKN zu erkennen. Der LRH hält es für dringend geboten, das Problembewusstsein zu erhöhen, valide und aktuelle Kennzahlen zu ermitteln und auf dieser Basis Handlungsoptionen abzuleiten.

Verkehrsministerium und **AKN** verweisen darauf, dass die Kostensteigerungen u. a. auf höhere Finanzierungs-, Betriebs- und Instandhaltungskosten der Fahrzeuge zurückzuführen seien und diese nicht im Zusammenhang mit dem Verkehrsvertrag stünden. Außerdem seien gemäß Verkehrsvertrag Kostenfortschreibungen, eine Beteiligung am Marketing der NAH.SH sowie eine Steigerung der Zug-km-Leistungen vorgesehen. Von daher seien die Kostensteigerungen auch auf Leistungsausweitungen zurückzuführen und erschienen im Vergleich zur Kostenentwicklung anderer Verkehrsverträge als angemessen. Die **AKN** verweist zusätzlich darauf, dass die Vergleichszahlen zu den Kosten pro Zug-km nicht valide seien. Die Kosten der AKN vor 2018 hätten tatsächlich unterhalb der in den Vergleich einbezogenen Daten gelegen. Auch die Überkompensationskontrolle sei 2018 noch nicht durchgeführt worden. Daneben sei der Vergleich zu anderen EVU nicht aussagekräftig, da die AKN streckenbedingte Nachteile berücksichtigen müsse.

¹ Vgl. <https://unternehmen.nah.sh/de/service/infomaterial/>. Für die Jahre ab 2019 liegen noch keine Daten vor.

Dass eine ganze Reihe von Gründen zum Kostenanstieg für die Verkehrsleistungen der AKN beigetragen hat, wurde und wird vom **LRH** nicht bestritten. Zu konstatieren ist aber, dass die Zug-km-Leistungen mit dem Verkehrsvertrag nicht nennenswert gestiegen sind und der Großteil des Kostenanstiegs nicht auf Leistungsausweitungen zurückzuführen ist. Höhere Instandhaltungs- und Finanzierungskosten, notwendige Restrukturierungen zur Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit von Fahrzeugen oder die nunmehr zulässige Realisierung von Gewinnmargen gehen nicht mit zusätzlichen Leistungen der AKN einher.

Hinsichtlich des Vergleichs mit wettbewerblich vergebenen Strecken in Schleswig-Holstein bleibt der LRH bei seiner Feststellung, dass die dort bis 2018 zu verzeichnende Kombination aus Qualitätsausweitungen und Kostenstabilität mit einem deutlichen Kostensprung bei der AKN kontrastiert. Letzterer beruht u. a. darauf, dass es nicht länger möglich war, den Betrieb mit mehrere Jahrzehnte alten und damit vollständig abgeschriebenen Fahrzeugen zu bewerkstelligen. Würden wie von der AKN gefordert für die Zeit vor 2018 niedrigere Ist-Kosten für die AKN-Strecken angesetzt, ergäbe sich kein wesentlicher qualitativer Unterschied. Der im angegebenen Zeitraum errechnete Kostenanstieg würde sich im Gegenteil sogar erhöhen. Da die streckenspezifischen Nachteile der AKN sich im Betrachtungszeitraum nicht geändert haben, können diese für die Kostenentwicklung nicht ursächlich sein.

Der LRH bleibt daher bei seiner Forderung, regelmäßig valide Vergleichszahlen zur Entwicklung der Kosten pro Zug-km zu erheben und die Kostensteigerungen bei der AKN kritischer in den Blick zu nehmen.

21.4 **Forderungsmanagement und Zuwendungsabwicklung des Landes müssen verbessert werden**

Der LRH hat die Zahlungsabwicklungen zwischen Land und AKN sowie der FHH stichprobenartig geprüft und Nachbesserungsbedarf festgestellt. Beispiele hierfür sind:

- Das Verkehrsministerium hat der AKN 2018 und 2020 Zuwendungen von zusammen 522 Tausend € für den Erhalt und Betrieb der Güterverkehrsinfrastruktur Hamburg-Bergedorf - Geesthacht gezahlt. Gleichzeitig hatte die AKN diese Kosten aber bereits sachwidrig in die Trassenentgelte für den Personenverkehr einkalkuliert und sich über den Verkehrsvertrag vergüten lassen. Sie wurden somit doppelt abgerechnet. Mittlerweile ist das Verkehrsministerium der Forderung des LRH nachgekommen und hat die Zuwendungen zurückgefordert. Künftig sind die Trassenentgelte der AKN auf korrekter Grundlage festzulegen und eine doppelte Verrechnung zwingend im Vorfeld zu vermeiden.

Außerdem ist zu hinterfragen, ob eine Bezuschussung der Güterverkehrskosten in dieser Höhe angemessen ist, da für die Kosten im Grundsatz die Nutzer der Infrastruktur aufkommen sollten.

- Die AKN hat 2016 und 2017 aufgrund von Schienkartellverfahren Vergleichszahlungen der beklagten Unternehmen von 580 Tausend € erhalten. Da das Land die von dem Verfahren betroffenen Investitionen der AKN bezuschusst hat, wären gemäß einer Abtretungsvereinbarung 270 Tausend € unverzüglich ans Land abzuführen gewesen. Die AKN hat diese Zahlungsverpflichtung in der Bilanz als Verbindlichkeit ausgewiesen. Zum Zeitpunkt der Prüfung im Sommer 2021 war ein Ausgleich aber noch immer nicht erfolgt. Der LRH hat daraufhin eine Rückzahlung der Mittel angemahnt. Inzwischen hat das Verkehrsministerium die Mittel zurückgefordert und im September 2021 vereinnahmt.
- Die NAH.SH zahlt im Auftrag des Landes für die Leistungen aus dem Verkehrsvertrag monatliche Abschlagszahlungen an die AKN. Diese Zahlungen umfassen auch den von der FHH zu tragenden Anteil. In einer Ländervereinbarung ist vorgesehen, dass die FHH entsprechend monatliche Abschlagszahlungen an das Land tätigt. Die erste Zahlung der FHH wäre im Januar 2018 fällig gewesen. Tatsächlich hat die NAH.SH die erste Mittelanforderung (4 Mio. € für das Gesamtjahr 2018) erst im Oktober 2019 und damit nahezu 2 Jahre später als vertraglich vereinbart gestellt. Der LRH kritisiert, dass das Land über einen solch langen Zeitraum und in dieser Höhe in Vorleistung gegangen ist und die Zahlungsvereinbarungen nicht eingehalten wurden. Künftig soll nach Angaben der NAH.SH aus Vereinfachungsgründen auf einen jährlichen Zahlungsrhythmus umgestellt werden. Der LRH erwartet, dass die neuen Fristen schriftlich fixiert und beachtet werden.

Das **Verkehrsministerium** konstatiert, dass die Kritik des LRH am Forde- rungsmanagement und der Zuwendungsabwicklung berechtigt ist. Eine stringente Bearbeitung sei durch Zuständigkeitswechsel und Vakanzen im Verkehrsministerium und bei der NAH.SH erschwert worden. Offene Ver- fahren würden möglichst zeitnah zum Abschluss gebracht und Vereinba- rungen mit der FHH perspektivisch angepasst.

Bezüglich der Güterverkehrsinfrastruktur Hamburg-Bergedorf stehe man mit der AKN im Austausch, um eine stärkere Nutzerfinanzierung abzuklä- ren. Außerdem sei ein neues Gutachten zur Abschätzung der Kosten einer möglichen Reaktivierung der Strecke für den SPNV in Auftrag gegeben worden.

Hinsichtlich der Vergleichszahlungen aus Schienenkartellverfahren betont die **AKN**, dass ihr unabhängig von der LRH-Prüfung immer bewusst gewesen sei, dass die Zahlungen an das Land abzuführen seien. Daher habe man auch entsprechende Verbindlichkeiten im Jahresabschluss ausgewiesen.

Der **LRH** verweist darauf, dass die Abtretungsvereinbarung eine unverzügliche Rückzahlung vorsieht. Stattdessen verblieben die Mittel über mehrere Jahre bei der AKN. Weder zahlte die AKN die Mittel zurück, noch wurden diese von der NAH.SH angefordert. Erst auf Hinweis des LRH wurde dies nachgeholt.

21.5 **Verkehrssparte der AKN vor großen Herausforderungen**

Von Beginn der 2000er-Jahre an hatten die Gesellschafter der AKN mehrfach die Kostenstrukturen ihres Unternehmens untersuchen lassen und die Wettbewerbsfähigkeit kritisch hinterfragt. Ergebnis war, dass Schleswig-Holstein insbesondere das Landesinteresse an der EVU-Sparte über mehrere Jahre als nicht mehr gegeben ansah und einen Anteilsverkauf an einen strategischen Partner anstrebte. Dieses Vorgehen stieß auf die grundsätzliche Unterstützung seitens des LRH.¹ Ausschlaggebend für die Überlegungen war, dass es keines landeseigenen Verkehrsunternehmens bedarf, um eine ausreichende Versorgung mit SPNV-Leistungen zu gewährleisten. Dies sah noch 2010 auch die für SPNV-Ausschreibungen des Landes zuständige NAH.SH so. Eine Veräußerung sah sie als vorteilhaft an, da sie so ihre Aufgabe als Vergabestelle ohne Zielkonflikte und Rücksichtnahme auf die Interessen der landeseigenen AKN wahrnehmen könne.

Spätestens 2014 verabschiedete das Land sich dann von den Verkaufsabsichten. Gründe hierfür waren u. a. unterschiedliche Interessen der Gesellschafter Schleswig-Holstein und FHH sowie rechtliche Probleme bei der Umsetzung eines zwischenzeitlich diskutierten Verkaufs der Verkehrssparte an die Hamburger Hochbahn AG. Letztlich wurden die Verkaufsüberlegungen beendet, ohne dass die ihnen zugrundeliegenden Probleme (ungünstige Kostenentwicklung und Größennachteile) einer Lösung zugeführt worden waren.

Aktuell entsteht neuer Handlungsdruck, da die EVU-Sparte der AKN deutlichen Belastungen durch die anstehende Verlängerung der S-Bahnstrecke 21 von Hamburg-Eidelstedt nach Kaltenkirchen ausgesetzt sein wird. Dieser Streckenabschnitt gehört derzeit zur Linie A1 der AKN, wird

¹ Landtagsdrucksache 16/994 vom 25.09.2006, S. 13, Ergebnisbericht 2008 des LRH, Nr. 3.6.5 sowie Ergebnisbericht 2010 des LRH, Nr. 3.6.2.

aber elektrifiziert und im Anschluss voraussichtlich ab 2025 von der Hamburger Hochbahn AG befahren werden. Für die EVU-Sparte der AKN entfällt damit eine der umsatzstärksten Teil-Strecken und ein wichtiger Erlöslieferant.

Für die Zukunftsfähigkeit der AKN ist aus Sicht des LRH entscheidend, wie sich der Streckenverlust auf Umsätze, Personalbedarf sowie unterschiedliche Kostenparameter (beispielsweise Overheadquote, Veränderung der Kosten pro Zug-km) auswirken wird. Zu berücksichtigen sind dabei auch die Wirkungen möglicher Maßnahmen zur Kompensation der Streckenverluste. Betriebswirtschaftliche Effekte hätte insbesondere die Idee eines Expresszugs zwischen Neumünster und Norderstedt.¹

21.6 **Überzeugende Zukunftsstrategie für die AKN steht noch aus**

Dem LRH konnten in der Prüfung keine Unterlagen vorgelegt werden, die die konkreten Auswirkungen des S21-Projekts auf die AKN hinreichend detailliert beleuchten. Auf Nachfragen des LRH teilte die AKN lediglich mit, dass sie durch das Projekt mehr als die Hälfte ihrer Nutz-km verlieren dürfte und das Expresszugkonzept voraussichtlich nur etwa ein Fünftel des Streckenverlusts kompensieren könne.

Zwar haben sich auf Veranlassung des Verkehrsministeriums AKN und NAH.SH in einer Arbeitsgruppe mit einer möglichen Zukunftsstrategie für die AKN beschäftigt. Der interne Abschlussbericht aus dem Mai 2021 setzt sich aber allenfalls rudimentär mit den Folgen des Streckenverlusts auseinander und verzichtet gänzlich auf Kostenvergleiche oder sonstige wirtschaftliche Kennzahlen.

Stattdessen stellt der Bericht in den Vordergrund, dass die AKN besonders positive Wirkungen auf den Wettbewerb im schleswig-holsteinischen SPNV entfalte. Mit der EIU-Sparte werde der Monopolstellung der DB Netz AG im Hinblick auf Bau und Betrieb von Eisenbahninfrastruktur eine Alternative entgegengesetzt. Die EVU-Sparte der AKN wiederum könne sich künftig an Ausschreibungen beteiligen und damit den Wettbewerbsdruck erhöhen. Zum anderen stehe sie als Notfalloption bereit, um Strecken zu bedienen, bei denen die Ausschreibungsverfahren mangels Bietern zu scheitern drohten. Auch hinsichtlich ihrer positiven Beiträge zu Qualität, Verkehrswende sowie Innovationsförderung wird die AKN in Abgrenzung zu Konkurrenzunternehmen gewürdigt.

¹ Vgl. hierzu Landesweiter Nahverkehrsplan 2027, Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 19/3453 vom 30.11.2021.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Arbeitsgruppe dem Verkehrsministerium vor, die AKN als integriertes Eisenbahnunternehmen zu erhalten und zusätzlich neue Geschäftsfelder zu erschließen. Konkrete Inhalte zu den Potenzialen, Risiken und finanziellen Erfordernissen der möglichen Geschäftsfelderweiterungen konnten dem LRH allerdings nicht übermittelt werden.

Der LRH hält die bisherigen Ausarbeitungen für keine ausreichende Entscheidungsgrundlage für die zukünftige Ausrichtung der AKN. Er erkennt zwar an, dass die Beteiligung an einem integrierten Eisenbahnunternehmen dem Land gegebenenfalls zusätzliche Handlungsspielräume und Optionen in der SPNV-Politik ermöglicht. Insbesondere die wettbewerbsbelebenden Elemente der EVU-Sparte der AKN sind bisher aber mehr theoretischer denn praktischer Natur. Tatsache ist, dass die AKN sich in der jüngeren Vergangenheit nicht an Ausschreibungen im SPNV beteiligt hat. Dies liegt teils an wettbewerbsrechtlichen Restriktionen. So ist es ihr nicht ohne Weiteres möglich, sich auf die gleichen Strecken wie ihre Tochter NBE nordbahn Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG zu bewerben. Entscheidender ist allerdings, dass es der AKN aufgrund ihrer spezifischen Kostenstrukturen und Größennachteile schwerfällt, konkurrenzfähige Angebote abzugeben. Dies dürfte auch etwaigen Wettbewerbern bekannt sein. Nicht zuletzt deshalb vermeidet das Land es seit mehreren Vergabeperioden, das von der AKN befahrene Netz Süd öffentlich auszuschreiben. Dies steht im Widerspruch zur ansonsten verfolgten SPNV-Wettbewerbsstrategie des Landes.

Zu beachten ist auch, dass es Schleswig-Holstein trotz der anerkanntermaßen besonderen und teils schwierigen Marktbedingungen im SPNV in den vergangenen Jahren immer gelungen ist, in seinen Ausschreibungsverfahren mehrere Anbieter zu gewinnen. Dies sollte auch in Zukunft durch ein geeignetes Ausschreibungsdesign angestrebt werden. Ein EVU allein als eine Art Risikoabsicherung für das Scheitern von Ausschreibungsverfahren vorzuhalten, ist aus Sicht des LRH keine überzeugende und wirtschaftlich vertretbare Begründung für eine Landesbeteiligung.

Der LRH erwartet, dass das Land in Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung darauf hinwirkt, dass die Auswirkungen des S21-Projekts und die Kompensationswirkungen des Expresszugkonzepts auf die AKN intensiver beleuchtet werden. Auch die in Rede stehenden Geschäftsfelderweiterungen sind zu konkretisieren und einer kritischen Analyse zu unterziehen. Gleichzeitig bedarf es einer objektiven Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der EVU-Sparte der AKN. Nur auf dieser Basis lässt sich beurteilen, ob bzw. durch welche Maßnahmen die in Aussicht gestellte Teilnahme an Ausschreibungen überhaupt realistisch ist. Hierzu ist ggf. auch externe

Expertise einzuholen. Sollten sich frühere Einschätzungen zu größenbedingten Kostennachteilen bestätigen, ist auch die Option einer Anteilsveräußerung an einen strategischen Partner ergebnisoffen zu prüfen.

Das **Verkehrsministerium** nimmt die Einschätzung des LRH dankend zur Kenntnis. Ihm sei die Dringlichkeit, mit der auch seitens der Gesellschafter über die Zukunft der AKN entschieden werden müsse, bewusst. Das Land setze sich weiter für mehr Wettbewerb im SPNV ein und beobachte gemeinsam mit der NAH.SH die Entwicklungen auf dem deutschen und europäischen Markt. Durch aktuelle Insolvenzen verändere sich die Zahl möglicher Anbieter, was die Chancen auf angemessene Ausschreibungsergebnisse verringere. Vor diesem Hintergrund werde auch die Rolle eines landeseigenen EVU zur Wettbewerbsstärkung und zur Absicherung im Krisenfall ergebnisoffen zu beurteilen sein. Die Frage der Zukunft der AKN werde in der kommenden Legislaturperiode intensiv weiterverfolgt. Hierzu würden zeitnah weitere Untersuchungen in Auftrag gegeben.

Das **Finanzministerium** betont, dass die Beteiligungsverwaltung weiterhin im Dialog mit dem Verkehrsministerium auf die Strategieentwicklung bei der AKN drängen werde. Im Rahmen des Aufsichtsratsmandats und der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte werde sie noch intensiver darauf hinwirken, dass die qualitativen und quantitativen Auswirkungen des S21-Projekts auf die AKN betrachtet werden.

22. Zuschüsse für schleswig-holsteinische Maskenproduktion in der Corona-Pandemie - Kein Förderbedarf vorhanden

Mit der Förderung von Produktionsanlagen für Persönliche Schutzausrüstung wollte das Wirtschaftsministerium einen Beitrag zur Versorgungssicherheit in der Corona-Pandemie leisten. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Förderrichtlinie war allerdings kein Mangel an Schutzausrüstung und insbesondere an Schutzmasken mehr erkennbar. Zudem hatte der Bund bereits vorher ein entsprechendes Förderprogramm mit vergleichbaren Inhalten aufgelegt.

In Schleswig-Holstein wurden am Ende 3 Förderungen über 2,3 Mio. € aus EU-Mitteln bewilligt. Die geförderten Unternehmen hatten ihre Investitionsentscheidung alle bereits deutlich vor Veröffentlichung der Richtlinie getroffen und damit auf die Preissignale und öffentlichen Beschaffungsmaßnahmen reagiert. Der zusätzlichen Förderung der Investitionen hätte es nicht bedurft.

Mittlerweile beklagen alle geförderten Unternehmen den auf Überkapazitäten beruhenden Preisverfall. Eine einmalige Investitionsförderung bietet keine Gewähr für eine dauerhafte Schutzmasken-Produktion und leistet somit keinen Beitrag zur Versorgungssicherheit im Land. Langfristig wirksame Maßnahmen dazu müssten vom Bund veranlasst werden.

22.1 Bund fördert Maskenproduktion, das Land zieht verspätet nach

Die Corona-Pandemie sorgte ab Februar 2020 für einen steigenden Bedarf an Persönlicher Schutzausrüstung (PSA), insbesondere an medizinischen und FFP2-Masken. Die Nachfrage stieß auf ein eingeschränktes Angebot aufgrund von Lieferschwierigkeiten aus dem asiatischen Raum. Um zur Versorgungssicherheit beizutragen, reagierte der Bund am 20.05.2020 mit einer Richtlinie zur Förderung von PSA-Produktionsanlagen.

Auch die Landesregierung Schleswig-Holstein suchte ab April 2020 nach Möglichkeiten, die Versorgung mit Masken im Land zu verbessern. Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) wollte mit einer Förderrichtlinie Anreize für eine einheimische Maskenproduktion setzen. Klar war den Entscheidungsträgern bereits zu diesem Zeitpunkt, dass es weiterer Instrumente bedürfte, wollte man die Produktion auch dauerhaft erhalten. Genannt wurden lang-

fristige Lieferverträge, die Bereitschaft zur Zahlung von Preisaufschlägen und die Aufnahme zusätzlicher Vergabekriterien in den Ausschreibungen wie etwa die Honorierung nachhaltiger und krisenfester Produktion.

Veröffentlicht werden konnte die Richtlinie letztlich erst mehrere Monate später. Ausschlaggebend hierfür waren u. a. Abstimmungserfordernisse und notwendige Verfahrensschritte aufgrund des Einsatzes von Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung.

Mittlerweile war die Bundesförderung bereits in vollem Gange. Außerdem hatte sich die Versorgungssituation deutlich entspannt. Bereits Anfang Juni 2020 hatte die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR mitgeteilt, dass die strategische Maskenreserve des Landes gefüllt sei, es eine Vielzahl an Anbietern gebe und Abfragen bei öffentlichen Auftraggebern des Landes auf keine Engpässe hindeuteten.

Im Zuge der Anhörung zur Landes-Richtlinie im Juli 2020 hatte der LRH sowohl die verbesserte Beschaffungssituation als auch die parallele Bundesförderung problematisiert. Er hatte angemahnt, vor einer Richtlinien-Veröffentlichung Informationen über die bereits durch die Bundesförderung geschaffenen Kapazitäten einzuholen sowie den Bedarf kritisch zu hinterfragen. Zudem hatte er die federführende Rolle des Bundes in Sachen Versorgungssicherheit betont. Somit gab es begründete Zweifel, ob die vorgesehene Richtlinie § 23 der LHO gerecht würde. Demnach sind Zuwendungen nur für solche Zwecke zulässig, denen ein erhebliches landespolitisches Interesse zugrunde liegt, das ohne Zuwendung nicht im gewünschten Umfang befriedigt werden kann.

Das Wirtschaftsministerium ließ sich durch die Einwände nicht von seinem Fördervorhaben abbringen. Eine weitere Bedarfsprüfung fand nicht statt, und die Richtlinie wurde am 24.08.2020 veröffentlicht.¹ Eine Flankierung der Investitionsförderung durch Weichenstellungen im Beschaffungswesen (Inaussichtstellen langfristiger Lieferverträge oder Aufnahme zusätzlicher Vergabekriterien) fand nicht statt.

Das **Wirtschaftsministerium** weist darauf hin, dass die Gesamtsituation im Sommer 2020 noch unsicher und die weitere Entwicklung der pandemischen Lage offen gewesen sei. Man habe alle möglichen Vorkehrungen treffen wollen, um der Pandemie entgegenzutreten. Daher sei trotz insgesamt verbesserter PSA-Lage und paralleler Bundesaktivitäten vorsorglich an den im Frühjahr 2020 gefassten Plänen festgehalten worden. Im Nach-

¹ Vgl. Richtlinie zur Förderung einzelbetrieblicher Investitionen von Unternehmen zum Auf- und Ausbau der Produktion von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA) in Schleswig-Holstein im Rahmen des Landesprogramms Wirtschaft (LPW) Amtsbl. Schl.-H. 2020 S. 1233.

hinein - mit wachsender Erkenntnis über die Entwicklung der Pandemie und die PSA-Versorgungslage - stimmt das Wirtschaftsministerium der Einschätzung zu, wonach die schleswig-holsteinische Förderrichtlinie ggf. entbehrlich gewesen wäre.

Der **LRH** erkennt an, dass in einer von großer Unsicherheit geprägten Situation Entscheidungen getroffen werden mussten, ohne auf Erfahrungswerte zurückgreifen zu können. Er bleibt aber bei seiner Auffassung, dass das Land angesichts der im Sommer 2020 bereits vorliegenden Fakten auf eine eigene Förderrichtlinie hätte verzichten sollen.

22.2 **Wo kein Mangel mehr herrscht, läuft die Förderung ins Leere**

Ursprünglich hatte das Wirtschaftsministerium ein Fördervolumen von 3 Mio. € aus EU-Mitteln für Investitionen in PSA-Anlagen vorgesehen. Bewilligt wurden bis zum Auslaufen der Förderrichtlinie Ende 2021 gut 2 Mio. € an 3 Unternehmen, die jeweils in die Produktion von Schutzmasken eingestiegen waren. Das Interesse an der Förderung hielt sich aus mehreren Gründen in Grenzen: Zum einen ist die Produktion von Schutzmasken mit anspruchsvollen regulatorischen Hürden (Hygieneanforderungen etc.) versehen. Außerdem hatte sich die Marktlage relativ schnell wieder geändert, sodass nicht mehr von dauerhaft hohen Maskenpreisen auszugehen war. Da gleichzeitig auch keine Abnahmegarantien oder Ähnliches gewährt werden konnten, blieb es bei wenigen Förderanträgen.

Die schließlich geförderten Unternehmen hatten mit ihren Investitionsmaßnahmen allesamt bereits deutlich vor Antragstellung und Veröffentlichung der Förderrichtlinie begonnen. Dass dennoch gefördert werden konnte, lag an einer Sonderregelung der Richtlinie, die entgegen den üblichen Bestimmungen einen Maßnahmenbeginn vor Antragstellung und Erstkontakt mit der Bewilligungsbehörde erlaubte.

Ursächlich für den Einstieg in die Maskenproduktion waren die bei Planung der Investitionsentscheidungen noch günstig erscheinenden Absatzwartungen und öffentliche Beschaffungsaufträge (u. a. vom Bundesministerium für Gesundheit sowie dem Land Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg). Die ergänzende Förderung des Landes konnte zu dem späten Zeitpunkt im August 2020 somit keine zusätzlichen Produktionsanreize mehr setzen, sondern diente lediglich der monetären Unterstützung ohnehin geplanter und in die Wege geleiteter Investitionen.

Das **Wirtschaftsministerium** erläutert, dass die Sonderregelung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn durch die Europäische Kommission ausdrück-

lich zugelassen worden sei. Die Mitgliedstaaten seien sogar aufgefordert worden, die Regelung für Maßnahmen im Bereich Gesundheit zu nutzen.

Der **LRH** stimmt zu, dass es zulässig war, die Regelung in Anspruch zu nehmen. Im Ergebnis hat sie aber dazu geführt, dass Mitnahmeeffekte verstärkt wurden und ausschließlich bereits in der Umsetzung befindliche Projekte gefördert wurden.

22.3 **Fördermittelempfänger beurteilen Aussichten skeptisch**

Bei Vor-Ort-Besuchen im Herbst 2021 hat der LRH festgestellt, dass in 2 von 3 geförderten Unternehmen eine reguläre Maskenproduktion erfolgte. Im dritten Fall hatte es aufgrund diverser Schwierigkeiten im Hinblick auf die regulatorischen Anforderungen immer wieder Verzögerungen im Projektablauf gegeben. Da auch noch kein Personal im erforderlichen Umfang eingestellt worden war, fand bis November 2021 keine Maskenproduktion im Regelbetrieb statt. Das Förderprojekt konnte folglich nicht zur Entspannung der Angebotsknappheit in der Frühphase der Pandemie beitragen.

Alle vom LRH befragten Förderempfänger teilten dem LRH darüber hinaus mit, dass sie die Marktaussichten inzwischen deutlich schlechter als bei Antragstellung einschätzten. Daraus folgt, dass nicht sämtliche der ursprünglich geplanten Investitionen getätigt wurden und/oder die Maschinen nicht unter Volllast laufen. Nach dem anstehenden Auslaufen öffentlicher Beschaffungsaufträge rechneten die Unternehmen im Herbst 2021 mit einer sich weiter verschlechternden Auftragslage. Als Hauptgrund wurden Überkapazitäten und die eingeschränkte preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber asiatischen Maskenproduzenten genannt. Ohne ein geändertes Beschaffungsverhalten der öffentlichen Auftraggeber im Sinne einer Bevorzugung regionaler Anbieter könnten die bestehenden Kapazitäten voraussichtlich nicht aufrechterhalten werden.

22.4 **Falsches Instrument, um Förderziele zu erreichen**

Der Fördererfolg einer Maßnahme ist an den ursprünglichen Förderzielen zu messen. Im Fall der PSA-Förderung bestanden diese darin, sowohl einen kurzfristigen Beitrag zur Beseitigung des Mangels an PSA zu leisten, als auch für eine mittel- bis langfristige Versorgungssicherheit durch Produktionsstätten in Schleswig-Holstein zu sorgen. Daneben stellt sich bei jeder Förderung die Frage, ob die Zuwendung für die Zielerreichung notwendig ist oder wirtschaftlichere Alternativen bestehen.

Die Förderung konnte keine Anreize setzen, um den Mangel an PSA zu Beginn der Pandemie kurzfristig zu lindern. Hierfür kam sie schlicht zu

spät und die letztlich geförderten Projekte waren unabhängig von der Förderung in die Wege geleitet worden.

Bezüglich des Förderbeitrags zur mittel- bis langfristigen Versorgungssicherheit mit PSA besteht ebenfalls Anlass zu Skepsis. Die Förderung ist kein Garant für einen dauerhaften Fortbestand der Produktionskapazitäten und damit eine stetige Verfügbarkeit von Schutzmasken aus heimischer Produktion. Presseberichte und Stellungnahmen des Bundesverbands deutscher Maskenhersteller zeigen auf, dass die Produktion von Masken in Deutschland bereits deutlich reduziert wurde und ohne Änderungen in den Vergabeverfahren eine Geschäftsaufgabe zahlreicher Unternehmen zu erwarten ist.

Das **Wirtschaftsministerium** stimmt zu, dass die PSA-Förderung kein Garant für einen dauerhaften Bestand der Produktionskapazitäten ist. Auch hier sei zu berücksichtigen, dass die weitere Entwicklung im Sommer 2020 noch nicht absehbar gewesen sei. Allerdings habe die Investitionsbank Schleswig-Holstein bei der Antragsprüfung Diversifikationsstrategien zur Verminderung von Absatzrisiken ausdrücklich berücksichtigt. In diesem Zusammenhang hätten die geförderten Unternehmen glaubhaft gemacht, dass sie die für einen wirtschaftlich tragfähigen Produktionsbetrieb erforderliche Auslastung auch abseits des Pandemiegeschehens erzielen könnten.

Hinsichtlich der Vergaberegularien habe man inzwischen das für die Beschaffung der Strategischen Reserve des Landes zuständige Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren kontaktiert. Dieses sei gebeten worden, bei eventueller zukünftiger PSA-Beschaffung regionale Anbieter und damit auch nachhaltigere (kurze) Beschaffungswege verstärkt zu berücksichtigen, soweit dies vergabetechnisch möglich sei.

22.5 **Parallele Förderung von Bund und Land wirft Probleme auf**

Um ein Mindestmaß an Wirtschaftlichkeit sicherzustellen, wäre es darüber hinaus von Beginn an erforderlich gewesen, auf eine Federführung des Bundes zu setzen. Dass Schleswig-Holstein als einziges Land eine eigene PSA-Förderung parallel zum Bund ins Leben gerufen hat, war aus Sicht des LRH ein Fehler. Die schleswig-holsteinischen Förderprojekte fielen im Verhältnis zu den vom Bund geschaffenen Produktionskapazitäten zum einen kaum ins Gewicht. Zum anderen sind Gründe für eine flächendeckend über das gesamte Bundesgebiet vorhandene Produktionsinfrastruktur nicht ersichtlich.

Die Förderpraxis hat zudem gezeigt, dass ein Nebeneinander von Richtlinien mit vergleichbarem Fördergegenstand Probleme aufwirft und die Wirtschaftlichkeit der Förderung zusätzlich beeinträchtigen kann. So hat ein Zuwendungsempfänger sowohl Fördermittel vom Bund als auch vom Land erhalten, was einen hohen Kontrollaufwand zum Ausschluss von Doppelförderungen nach sich zieht. Außerdem schloss der Bund Förderungen für Anlagen aus, die gleichzeitig für die Abarbeitung von Beschaffungsaufträgen des Bundes genutzt werden. Die Idee dahinter war, dass es keiner ergänzenden Investitionsförderung bedarf, wenn Unternehmen schon durch öffentliche Aufträge Anreize für die PSA-Produktion erhalten. Das wurde dadurch konterkariert, dass ein mit einem solchen Beschaffungsauftrag ausgestattetes Unternehmen stattdessen eine Landesförderung beantragte und diese bewilligt wurde.

Aus all diesen Gründen sollte das Land auf weitere Maßnahmen zur Sicherstellung der PSA-Produktion in Schleswig-Holstein verzichten. Vielmehr ist federführend auf Bundesebene zu entscheiden, wie eine langfristige Versorgungssicherheit mit PSA erreicht werden soll. Bereits im Juni 2020 hat die Bundesregierung beschlossen, hierfür eine „Nationale Reserve Gesundheitsschutz“ einzurichten. Damit soll der PSA-Bedarf des Gesundheitssektors und des Bundes künftig für bis zu 6 Monate gedeckt werden können. Fragen der Bedarfsermittlung, vergaberechtliche Aspekte sowie Qualitätsanforderungen und Steuerungsstrukturen sind Themen, die im Zuge der Institutionalisierung dieser Nationalen Reserve Gesundheitsschutz näher betrachtet werden müssen.

Das **Wirtschaftsministerium** kann den Hinweis auf den Sonderfall eines vom Land geförderten Unternehmens, das gleichzeitig einen Beschaffungsauftrag des Bundes erhalten hat, nachvollziehen. Künftig würden solche Fälle kritischer betrachtet. Tatsächliche Doppelförderungen hätten durch die Prüfungen durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein aber verhindert werden können.

Von Beginn an sei klar gewesen, dass die schleswig-holsteinische Förderung nur eine Ergänzung zur Bundesförderung sein könne. Im Mai 2020 sei die Idee einer schleswig-holsteinischen Förderung seitens des Bundeswirtschaftsministeriums allerdings sehr begrüßt worden.

Abschließend stimmt das Wirtschaftsministerium der Empfehlung des LRH zu, auf weitere PSA-Fördermaßnahmen des Landes zu verzichten. Die Federführung hinsichtlich der PSA-Versorgungssicherheit liege beim Bund.

23. Der Schilderwald wächst

Die Anzahl der Verkehrszeichen in Schleswig-Holstein hat weiter zugenommen. Die Kosten sind weiter gestiegen.

Mit der Novelle der Straßenverkehrsordnung 2009 sollte der „Schilderwald“ an Deutschlands Straßen gelichtet werden. In einer Prüfung 2014 stellte der LRH fest, dass die Vorgaben der Novelle in Schleswig-Holstein nicht hinreichend umgesetzt wurden. Die Nachschau 2021 kommt zum gleichen ernüchternden Ergebnis.

Die zuständigen Stellen beim Land und in den Kommunen müssen endlich beginnen, die überbordende Beschilderung zurückzubauen. Ein sicherer Straßenverkehr setzt eine eindeutige und schnell erfassbare Beschilderung voraus. Eine Beschränkung auf das erforderliche Maß spart auch Kosten für Reinigung und Instandhaltung.

Ein Verkehrszeichen-Kataster ist eine wichtige Voraussetzung für einen Überblick über den Bestand und die Kosten für Neubeschaffung, Reinigung und Instandhaltung. Von den 24 geprüften Stellen hatten nur 2 ein solches Kataster, 6 Kataster waren im Aufbau.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Verkehrsschauen sollten dazu genutzt werden, die Beschilderung im Hinblick auf Erforderlichkeit, Rechtmäßigkeit, Eindeutigkeit und Erkennbarkeit hin zu überprüfen.

23.1 Ausgangslage

Nachdem der LRH 2014 in seiner Prüfung „Verkehrsbeschilderung in Schleswig-Holstein“ festgestellt hatte,¹ dass es erhebliche Mängel und Defizite bei der rechtskonformen Umsetzung der Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)² gab, hat er 2021 eine Nachschau durchgeführt. Sie sollte zeigen, ob die damals geprüften Stellen überflüssige, verwirrende oder schlicht nicht der StVO entsprechende Beschilderungen entfernt sowie den eigenen Datenbestand auf den aktuellen Stand gebracht haben, um dadurch die Verkehrssicherheit zu erhöhen und die Kosten für Instandhaltung und Reinigung zu senken.

¹ Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 22.

² Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 06.03.2013, BGBl. I S. 367, zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12.07.2021, BGBl. I S. 3091, 3106.

Das Ergebnis der Nachschau entspricht einem Déjà-vu.

23.2 Prüfungserkenntnisse 2014

Mit der Änderung der StVO vom 05.08.2009¹, der sogenannten „Schilderwaldnovelle“, wollte der Bund die Verkehrssicherheit erhöhen. Hierfür sollten Verkehrszeichen abgebaut und den Verkehrsteilnehmern mehr Eigenverantwortung auferlegt werden. Mit der nachfolgenden StVO 2013² wurde am Ziel, den „Schilderwald“ zu lichten, festgehalten:

„Die Zahl der Verkehrszeichen, die in Deutschland aufgestellt sind, ist nicht bekannt. Es besteht zwischen Bund und Ländern aber Konsens, dass zu viele Verkehrszeichen angeordnet sind. Ziel ist es, in den Ländern den Abbau des ‚Schilderwaldes‘ - und damit die Möglichkeiten zur Verbesserung der verbleibenden Beschilderung - voranzutreiben. Damit wird gleichzeitig und vorrangig die eigenverantwortliche Beachtung der allgemeinen Verkehrsregeln der StVO durch die Verkehrsteilnehmer eingefordert. Dies noch mehr als bisher im Bewusstsein der Verkehrsteilnehmer zu verankern, ist für die Sicherheit und Ordnung des heute massenhaften Straßenverkehrs [...] zielführender als nur punktuell wirksame Verkehrszeichenregelungen.“³

Der LRH hat 2014 geprüft, wie die Zielsetzungen der StVO-Novellen in Schleswig-Holstein umgesetzt wurden. Er erhob bei 24 Straßenbaulastträgern und Verkehrsbehörden Daten. Das Ergebnis der Prüfung war ernüchternd.

In Schleswig-Holstein standen mehrere hunderttausend Verkehrszeichen, aber nur 2 Kommunen kannten ihre konkrete Anzahl an ihren Straßen. Der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV.SH) konnte nur die Kosten für die Instandhaltung und Reinigung seiner Verkehrszeichen benennen, er hatte aber keinen Überblick über seinen Bestand an Verkehrszeichen. Auch die meisten Kreise, Städte und Gemeinden hatten keinen Überblick über die Anzahl und die Kosten der Unterhaltung und Reinigung ihrer Verkehrszeichen.

Dabei erfordern Beschaffung, Instandhaltung und Reinigung von Verkehrszeichen erhebliche Mittel. Der LBV.SH gab 2014 2 Mio. € und die 4 kreisfreien Städte mehr als 306.000 € dafür aus.

¹ Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 05.08.2009, BGBl. I S. 2631.

² Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 06.03.2013, BGBl. I S. 367, zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12.07.2021, BGBl. I S. 3091, 3106.

³ Bundesratsdrucksache 428/12, S. 2.

23.3 Landtag reagierte

Der LRH hat seine Prüfungsergebnisse in den Bemerkungen 2014 veröffentlicht.¹ Der Landtagsbeschluss dazu war wie folgt formuliert:

*„Schleswig-Holstein muss den Schilderwald lichten
Der Finanzausschuss nimmt die Bemerkungen zustimmend zur Kenntnis.
Er bittet das Verkehrsministerium und den Landesbetrieb Straßenbau und
Verkehr (LBV.SH), gemeinsam mit den Verkehrsbehörden eine Initiative
zu starten, um die Verkehrsbeschilderung auf die Anforderungen der StVO
zurückzuführen und die Anzahl der VZ (Verkehrszeichen) nennenswert zu
senken. Darüber hinaus möge sich das Verkehrsministerium für eine Ver-
einfachung der StVO und für eine zeitgemäße Aufklärung zu den Ver-
kehrsregeln einsetzen.“²*

Am 31.08.2015 hat der LBV.SH als obere Verkehrsbehörde in Schleswig-Holstein die unteren Verkehrsbehörden des Landes angewiesen, die Verkehrsbeschilderung auf die Anforderungen der StVO zurückzuführen und auf diese Weise die Anzahl der Verkehrszeichen insgesamt zu senken.³

23.4 Qualität der Daten nach wie vor schlecht

Erneut wurden zur Datenerhebung 2021, wie schon zuvor bei der Prüfung 2014, Fragebogen an alle geprüften Stellen versandt.

Die Ergebnisse sind ernüchternd: Nur 2 Städte verfügten 2021 über ein Verkehrszeichen-Kataster. Bei immerhin 2 kreisfreien Städten, 2 Kreisen und 2 Städten befindet sich ein solches im Aufbau. Den meisten geprüften Stellen fehlt noch immer jedwede Vorstellung, wie groß der Bestand ihrer Verkehrszeichen ist. Sie wissen in der Folge auch nicht, wie hoch die Kosten für Instandhaltung und Reinigung der Verkehrszeichen sind. Teilweise wussten geprüfte Stellen noch nicht einmal, ob die hierfür in ihren Haushalten eingestellten Mittel in dieser Höhe überhaupt dafür ausgegeben wurden.

Die Fragebogen wurden teils nicht, teils nicht vollständig, teils schlicht falsch ausgefüllt, teils selbst auf Nachfrage nicht berichtet. Häufig wurden Annahmen getroffen, Schätzungen vorgenommen oder an einer Straße erhobene Daten auf den gesamten Straßenbestand hochgerechnet.

Die dem LRH übermittelten Daten sind somit wenig belastbar.

¹ Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 22.

² Landtagsdrucksache 18/2514(neu), S. 11.

³ Schreiben des LBV.SH an die unteren Verkehrsbehörden des Landes Schleswig-Holstein vom 31.08.2015.

23.5 **Der „Schilderwald“ zwischen „Aufforstung“ und „Lichtung“: Eine teure Daueraufgabe**

Die Frage, wie viele Verkehrszeichen es in den geprüften Kommunen tatsächlich gibt, ließ sich 2014 nicht verlässlich beantworten. Viele geprüfte Stellen hatten schlicht keine Kenntnis über die Zahl der an ihren Straßen aufgestellten bzw. angebrachten Verkehrszeichen. Das war schon damals bedenklich. Denn jedes Verkehrszeichen verursacht Kosten für Anschaffung, Reinigung, Instandhaltung und ggf. Ersatz.

2021 hat sich an dieser Sachlage nichts wesentlich geändert.

Seit der letzten Prüfung sind 8 Jahre vergangen. In dieser Zeit wurden nach Angaben von 19 geprüften Stellen insgesamt 10.500 zusätzliche Verkehrszeichen neu aufgestellt. Dabei sind die abgebauten Verkehrszeichen bereits gegengerechnet. Die anderen 5 geprüften Stellen wissen gar nicht, wie viele Verkehrszeichen sie neu aufgestellt haben. Nur 2 Kommunen meldeten 2021 weniger Verkehrszeichen als 2014, wobei nur eine dieser Kommunen über ein Verkehrszeichen-Kataster verfügt.

Der LBV.SH gab 2020 2,22 Mio. € für die Instandhaltung seiner Verkehrszeichen und 0,33 Mio. € für die Reinigung aus, zusammen 2,55 Mio. €. ¹ Für alle geprüften Stellen zusammen lagen die Kosten für Instandhaltung und Reinigung 2020 nach deren Angaben bei 3,2 Mio. €. Ein Vergleich zu 2014 lässt sich nicht herstellen, da nur wenige geprüfte Stellen damals zu den Kosten Angaben machten.

Für die Neubeschaffung von Verkehrszeichen gaben die geprüften Stellen 2020 angabegemäß 534.754 € aus. Auch hier lässt sich ein Vergleich zu 2014 nicht herstellen.

Festhalten lässt sich aber, dass allein die 24 geprüften Stellen in einem Jahr mindestens 3,7 Mio. € für Instandhaltung, Reinigung und Neubeschaffung von Verkehrszeichen ausgegeben haben. Allein diese Kosten sind es wert, sich mit der Problematik „Schilderwald“ auseinanderzusetzen.

23.6 **Verkehrsschauen nutzen, um Beschilderungsstand zu überprüfen**

Ein wichtiger Baustein in der Zusammenarbeit von Verkehrsbehörden, Straßenbulasträgern und Polizei zur Reduzierung von Unfällen und zur

¹ Angaben des LBV.SH nach Kosten- und Leistungsrechnung 2020.

Erhöhung der Verkehrssicherheit sind die Verkehrsschauen, die alle 2 Jahre durchgeführt werden müssen.¹

Die Verkehrsschauen wurden von den Verkehrsbehörden durchgeführt. Hier wird u. a. der Beschilderungsstand geprüft.

Verkehrsschauen sind ein wirksames Mittel, um regelmäßig den Bestand an Verkehrszeichen, deren Rechtmäßigkeit und Erforderlich- bzw. Entbehrlichkeit und deren Zustand zu überprüfen. Sie sollten auch dazu genutzt werden, den „Schilderwald“ zu lichten.

23.7 2 Beispiele

Foto 1



Abbildung 23: Beschilderung Beispiele
Quelle: LRH.

Foto 2



Die Beschilderung auf Foto 1 kommt dem Begriff „Schilderwald“ schon ziemlich nahe. Die Verkehrsführung ist verwirrend, auf den ersten Blick nicht zu erfassen. Die hier gezeigten Schilderkombinationen stehen insbesondere wegen der Häufung von Verkehrszeichen im Widerspruch zu den rechtlichen Vorgaben.² Und dies schon seit der Prüfung des LRH 2014.

Die Schilderkombination auf Foto 2 wurde auch schon in der Prüfungsmitteilung 2014 gezeigt. Der gleiche Sachverhalt wird 2-fach beschildert, ein-

¹ Vgl. § 45 Abs. 3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26.01.2001, BAnz S. 1419, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung vom 08.11.2021, BAnz AT 15.11.2021 B1.

² Vgl. Rn 35 der VwV-StVO zu §§ 39 bis 43 StVO.

mal positiv, einmal negativ. Die Anordnung, wer, wann, was darf, muss einfacher gefasst werden.

23.8 Was gilt es zu tun

- Die Verkehrsbehörden sind erneut anzuweisen, die Verkehrsbeschilderung auf die Anforderungen der StVO zurückzuführen und auf diese Weise die Anzahl der Verkehrszeichen insgesamt zu senken.
- Der LBV.SH als obere Verkehrsbehörde muss seine Fachaufsicht intensivieren. Ein stringenteres Controlling sowie regelmäßige Schulungen der Verkehrsbehörden sind aus Sicht des LRH notwendig.
- Überflüssige Verkehrszeichen müssen zügig abgebaut werden. Jedes zusätzliche Verkehrszeichen bedeutet höhere Unterhaltungs- und Reinigungskosten.
- Die Verkehrsbehörden müssen sich eine Übersicht über ihre Verkehrszeichen verschaffen. Dazu sollten sie Verkehrszeichen-Kataster einrichten.
- Die Verkehrsbehörden müssen ausschließlich nach den gegebenen Rechtsgrundlagen handeln.

23.9 Verkehrsministerium und LBV.SH entgegen

Das Verkehrsministerium und der **LBV.SH** weisen darauf hin, dass zwar jedes neu aufgestellte Verkehrszeichen höhere Unterhaltungs- und Reinigungskosten bedeute, wirtschaftliche Gründe bei der Aufstellung von Verkehrszeichen jedoch eine untergeordnete Rolle spielten. Die Aufstellung eines Verkehrszeichens richte sich nach den Regelungen der StVO. Verkehrszeichen würden nur dort angeordnet, wo dies zwingend geboten sei.

Es gäbe auch zahlreiche sachliche Gründe für das Aufstellen neuer Verkehrszeichen, wie z. B. den Neubau von Straßen, neu eingeführte Verkehrszeichen oder Anordnungen im Zusammenhang mit politischen Themen wie Klima- oder Lärmschutz. Ein reiner Vergleich der Anzahl von Verkehrszeichen werde diesen Gegebenheiten nicht gerecht und sage nichts aus über den tatsächlichen Abbau.

Verkehrsministerium und LBV.SH sei jedoch bewusst, dass es überflüssige oder nicht rechtskonforme Verkehrszeichen gäbe. Deshalb setzten sie sich dafür ein, dass die unteren Straßenverkehrsbehörden diese abbauten und nur StVO-gerechte Verkehrszeichen neu aufstellten. Die Einrichtung von Verkehrszeichen-Katastern bei den Verkehrsbehörden will das **Verkehrsministerium** auf der nächsten Dienstbesprechung mit den Straßenverkehrsbehörden ansprechen und mit best-practice-Beispielen bewerben.

Der LBV.SH sei seit Ende 2021 dabei, in der Straßeninformationsbank seine Verkehrszeichen vollständig zu erfassen.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

24. Jugendministerium muss die Kostenerstattung an die Jugendämter für unbegleitete minderjährige Ausländer einheitlich, ordnungsgemäß und effizient durchführen

Das Jugendministerium ist bei der Bearbeitung der Kostenerstattung an die Jugendämter nach § 89d SGB VIII seit Jahren im Rückstand. Der Grund dafür: Die Personalausstattung wurde nicht an die 2015/2016 deutlich gestiegene Zahl an unbegleiteten minderjährigen Ausländern angepasst.

Im September 2019 hatte sich beim Jugendministerium ein Bearbeitungsrückstand von rund 3 Jahren ergeben. Trotz stark vereinfachter Prüfung, die teilweise unterhalb der Grenze der Ordnungsmäßigkeit lag, ist es dem Jugendministerium bis heute nicht gelungen, den Rückstand abzubauen.

Die den Kommunen als Kompensation bewilligten Abschlagszahlungen waren überwiegend zu hoch. Auch deren Abrechnung verzögert sich und ist bislang nicht abgeschlossen.

Das Jugendministerium muss das Kostenerstattungsverfahren umgehend einheitlich, ordnungsgemäß und effizient durchführen.

24.1 Worum geht es?

Ausländische Kinder und Jugendliche, die unbegleitet nach Deutschland einreisen und bei denen sich weder Personensorge- noch Erziehungsbe-rechtigte im Inland aufhalten, sind vom Jugendamt in Obhut zu nehmen.

Die Jugendämter haben während der Inobhutnahme dieser unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) dafür zu sorgen, dass die UMA dem Kindeswohl entsprechend untergebracht, betreut und versorgt werden. Sie bedienen sich hierzu vor allem der von freien Trägern der Jugendhilfe vorgehaltenen Jugendhilfeeinrichtungen. UMA werden wie andere in Deutschland lebende gefährdete Kinder und Jugendliche behandelt und haben einen Anspruch auf notwendige und geeignete Hilfe nach Maßgabe des Sozialgesetzbuchs Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).¹

¹ Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.09.2012, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Art. 32 des Gesetzes vom 05.10.2021, BGBl. I S. 4607.

Die Inobhutnahme endet im Regelfall mit der Entscheidung des Jugendamts über die Gewährung von individuell erforderlichen Hilfen nach dem SGB VIII. Bei diesen Anschlussmaßnahmen kommt die gesamte Bandbreite der Kinder- und Jugendhilfe infrage, insbesondere die Hilfen zur Erziehung sowie die Jugendsozialarbeit. Die Anschlussmaßnahmen enden nicht zwangsläufig mit Volljährigkeit. Sie können unter bestimmten Bedingungen gewährt werden, solange der junge Volljährige noch keine 27 Jahre alt ist.

Die Kosten, die die Jugendämter für die Gewährung von Jugendhilfe nach der Einreise aufgewendet haben, wie beispielsweise Unterbringungskosten, Krankenhilfe oder Taschengeld, sind ihnen vom Land zu erstatten.¹ Die Kostenerstattung erfolgt auf Antrag. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Jugendministerium) hat die eingereichten Anträge zu prüfen und anschließend die erstattungsfähigen Kosten auszugleichen.

24.2 Stark gestiegene Zahlen 2015

Die Zahl der UMA ist 2015 in Schleswig-Holstein - wie auch bundesweit - stark gestiegen. Waren 2014 noch 830 UMA in Schleswig-Holstein, stieg die Zahl Ende 2015 um fast 240 % auf 2.795. Seither sinken die Zahlen wieder. Ende 2021 betreuten die Jugendämter 562 UMA.

Entwicklung der UMA-Bestandszahlen 2012 bis 2021

Zum Stichtag 31.12.	UMA in Schleswig-Holstein
2012	267
2013	438
2014	830
2015	2.795
2016	2.113
2017	1.730
2018	1.264
2019	905
2020	627
2021	562

Tabelle 22: Entwicklung der UMA-Bestandszahlen 2012 bis 2021

Quelle: Jugendministerium sowie Landtagsdrucksachen 18/2751 vom 05.03.2015, 19/1939 vom 28.01.2020 und 19/2718 vom 29.01.2021.

¹ Vgl. §§ 89d und f Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).

24.3 Personalausstattung nach wie vor nicht angemessen

Der starke Anstieg der Einreisezahlen war nicht vorhersehbar und stellte eine große Herausforderung dar, auch für das Jugendministerium bei der nachgelagerten Kostenerstattung. Von daher war dem Jugendministerium eine gewisse Vorlaufzeit zur Anpassung seiner Personalkapazitäten zuzubilligen.

Festzustellen ist aber, dass es dem Jugendministerium bis heute nicht gelungen ist, ausreichend Personal für ein ordnungsgemäßes und zeitnahe Kostenerstattungsverfahren zur Verfügung zu stellen. In der Folge sind erhebliche Bearbeitungsrückstände entstanden, die noch nicht abgebaut werden konnten.¹

Zwar leitete das Jugendministerium ab Mitte 2016 verschiedene personalwirtschaftliche Maßnahmen ein. Zum Erfolg führten diese aus verschiedenen Gründen jedoch nicht: Aus anderen Abteilungen des Ministeriums zur Unterstützung eingesetzte Mitarbeitende standen nur tageweise zur Verfügung, sie wurden nicht ausreichend eingearbeitet und die Sachbearbeitung war nicht standardisiert. Zusätzlich befristet eingestellte Mitarbeitende erfüllten nicht die in sie gesetzten Erwartungen. Dazu kamen erhebliche krankheitsbedingte Fehlzeiten. Im Mai 2021 standen für die Sachbearbeitung nur noch Mitarbeitende mit insgesamt einem Vollzeitäquivalent (VZÄ) zur Verfügung, unterstützt von Hilfskräften mit insgesamt 1,1 VZÄ.

Aufgrund dessen konnte erst im April 2021 die Erstattung der bis 2017 entstandenen Kosten weitestgehend abgeschlossen werden. Das Jugendministerium rechnet damit, dass Mitte 2022 die 2018 und 2019 entstandenen Kosten abgerechnet sein werden. Wann eine zeitnahe Abrechnung sichergestellt werden kann, d. h. die Kosten im Jahr nachdem sie angefallen sind, erstattet werden, konnte das Jugendministerium noch nicht absehen.

Mitte Januar 2022 standen für die Sachbearbeitung nach Angaben des Jugendministeriums zwischenzeitlich 2,6 VZÄ zur Verfügung. Dies ist ein erster Schritt.

Das **Jugendministerium** teilt mit, dass es die Aussage, es sei bis heute nicht gelungen ausreichend Personal für ein ordnungsgemäßes und zeitnahe Erstattungsverfahren zur Verfügung zu stellen, in dieser Pauschalität nicht mittrage. Die Abwicklung der Kostenerstattung hänge nach wie

¹ Sachstand zum 01.02.2022.

vor ebenso von der Personalsituation der Jugendämter ab, auf die das Land keinen Einfluss habe.

Der **LRH** bleibt bei der Feststellung, dass es dem Jugendministerium bisher nicht gelungen ist, die von den Jugendämtern geltend gemachten Kosten zeitnah abzurechnen. Für 2020 hat das Jugendministerium noch keine aufgewendeten Kosten erstattet, obwohl schon die Mehrzahl der Jugendämter Kosten geltend gemacht haben.

24.4 **Folge Nr. 1: Ein Großteil der geltend gemachten Kosten bleibt ungeprüft**

2016 und 2019 schlossen Jugendministerium und kommunale Landesverbände Verwaltungsvereinbarungen mit der Zielsetzung, das Abrechnungsverfahren zwischen Land und Kommunen zu vereinfachen und dadurch zu beschleunigen.

24.4.1 **Abrechnungszeitraum 2015 bis 2017: Das Jugendministerium hat nicht ordnungsgemäß geprüft**

Das in der Vereinbarung 2016 zur Vereinfachung festgelegte Verfahren führte aus Sicht des Jugendministeriums zu vermehrten Nachfragen und letztlich zu keiner Aufwandsreduzierung, sodass es zum regulären Verfahren zurückkehrte. Das Jugendministerium arbeitete nicht mit einem risikoorientierten Prüfungsansatz, sondern prüfte sehr kleinteilig. Das führte dazu, dass sich der Bearbeitungsrückstand sogar noch erhöhte. Im September 2019 hatte sich ein Bearbeitungsrückstand von rund 3 Jahren ergeben.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sah die zweite Verwaltungsvereinbarung 2019 ein noch schlankeres Kostenerstattungsverfahren vor, u. a. durch eine vorzugsweise Abrechnung im Listenverfahren statt durch Einzelanträge. Es wurde vereinbart, die Zeiträume 01.11.2015 bis 31.12.2017 und 2018 bis 2019 zusammengefasst abzurechnen. Die ab 2020 entstandenen Kosten sollen jährlich abgerechnet werden.

Das **Jugendministerium** widerspricht der Darstellung des LRH. Bis auf die ausnahmsweise zum Teil pauschale Anerkennung für Anträge bezogen auf den Zeitraum 2015 bis 2017 seien regelmäßig Anträge der Jugendämter Grundlage der Kostenerstattung. Diese würden durchgängig zeitnah bearbeitet.

Der **LRH** stellt fest, dass das Kostenerstattungsverfahren 2-stufig aufgebaut ist: Im ersten Schritt beantragen die Jugendämter eine Kostenerstat-

tung dem Grunde nach (Kostenanerkennnis). Im zweiten Schritt machen sie die konkret angefallenen Kosten geltend, d. h. sie stellen dem Jugendministerium die aufgewendeten erstattungsfähigen Kosten in Rechnung. Richtig ist, dass die Kostenanerkennnisse ab 2018 zeitnah für jeden Einzelfall erteilt wurden. Die anschließende Abrechnung der von den Jugendämtern geltend gemachten Kosten erfolgt dann vereinbarungsgemäß zusammengefasst für die jeweiligen Abrechnungszeiträume wie vom LRH dargestellt.

Das Jugendministerium hat den LRH 2019 vor Abschluss der Verwaltungsvereinbarung eingebunden. Dabei erklärte sich der LRH in Kenntnis der Sachzwänge in der Hochphase der Flüchtlingskrise 2015/2016 mit einer gerade noch ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung einverstanden. Dem für den Abrechnungszeitraum 2015 bis 2017 vorgesehenen und später festgelegten Verfahren hat er jedoch widersprochen. Denn die getroffenen Festlegungen führten dazu, dass die Bearbeitung der Kostenerstattung für diesen Abrechnungszeitraum das Mindestmaß einer Aufgabenerledigung nach SGB VIII und SGB X¹ sowie der LHO unterschritten hat. Die Jugendämter mussten die im Listenverfahren geltend gemachten Kosten nicht sachlich und rechnerisch richtig zeichnen. Geprüft wurden regelmäßig nur 10 % der Fälle. Die Auswahl der Stichprobenfälle erfolgte nach dem Zufallsprinzip ohne Gewichtung des Kostenvolumens. Abrechnungsbegründende Unterlagen oder andere Nachweise waren nicht vorzulegen.

In der Folge erstattete das Jugendministerium rund 54 Mio. € der für diesen Abrechnungszeitraum geltend gemachten Kosten von insgesamt rund 176 Mio. € weitestgehend ungeprüft. Welcher konkrete Schaden hierdurch entstanden ist, d. h. in welcher Höhe Kosten erstattet wurden, die nicht erstattungsfähig waren, kann im Nachhinein nicht beziffert werden.

Das **Jugendministerium** widerspricht der Darstellung des LRH in Bezug auf einen unbezifferbaren Schaden des Landes. Das Jugendministerium sehe sich in der gemeinsamen Verantwortung mit den Kommunen, die durch die Flüchtlingskrise ausgelösten Kosten zu tragen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Ohne eine Prüfung seitens des Jugendministeriums ist nicht auszuschließen, dass auch Kosten erstattet wurden, die nicht erstattungsfähig waren.

¹ Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.01.2001, BGBl. I S. 130, zuletzt geändert durch Artikel 45 des Gesetzes vom 20.08.2021, BGBl. I S. 3932.

24.4.2 **Auch für den Abrechnungszeitraum 2018 bis 2019 bleibt ein Großteil der geltend gemachten Kosten ungeprüft**

Auch bei der vom Jugendministerium für den Abrechnungszeitraum 2018 bis 2019 praktizierten „stichprobenbasierten Plausibilitätsprüfung“ von regelmäßig 25 % der Fälle wird ein Großteil der von den Jugendämtern geltend gemachten Kosten ungeprüft bleiben. Kostenrechnungen werden nur für die Stichprobenfälle angefordert, Belege nur im Ausnahmefall. Allerdings lässt sich das Jugendministerium die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Angaben bestätigen. Eine standardisierte Aufgabenerledigung ist nicht sichergestellt. Es gibt kein Prüfschema oder eine Handlungsanweisung. Es liegt im Ermessen der für die Abrechnung zuständigen Mitarbeitenden, was sie in welcher Intensität prüfen und für welche Fälle sie Belege anfordern.

Das **Jugendministerium** weist darauf hin, dass es aufgrund der Unterschiedlichkeit der Einzelfälle kein einheitliches Prüfschema geben könne. Künftig werde es aber auf eine möglichst einheitliche Bearbeitung der Kostenerstattungsfälle achten.

24.5 **Folge Nr. 2: Zu hohe Abschlagszahlungen, die noch immer nicht abgerechnet wurden**

In den Verwaltungsvereinbarungen mit den kommunalen Landesverbänden wurde festgeschrieben, dass das Jugendministerium den Kommunen aufgrund des Bearbeitungsstands für die Jahre 2015 bis 2019 Abschlagszahlungen bis zur endgültigen Abrechnung leistet. Insgesamt waren dies knapp 210 Mio. €.

Für die Anfangszeit ist die Leistung von Abschlagszahlungen nachvollziehbar. Das Jugendministerium konnte den Kommunen ihre entstandenen Kosten nicht annähernd zeitnah erstatten, sodass diese in erhebliche finanzielle Vorleistung gegangen sind.

Zu bemängeln ist aber die Höhe der Abschlagszahlungen und deren Beibehaltung bis 2019. Obwohl einige Jugendämter bereits Rückzahlungen leisteten oder zur Verfügung gestellte Abschläge nicht bzw. nicht vollständig abforderten, überstiegen die für 2015 bis 2017 geleisteten Abschlagszahlungen nach Abrechnung dieses Zeitraums überwiegend die tatsächlich entstandenen erstattungsfähigen Kosten. Es ergaben sich nicht verbrauchte Abschlagszahlungen von insgesamt rund 16 Mio. €.

Auch nach Abrechnung des Zeitraums 2018 bis 2019 werden nicht verbrauchte Abschlagszahlungen in 2-stelliger Millionenhöhe bei den Jugendämtern verbleiben.¹

Die nicht verbrauchten Abschlagszahlungen verrechnet das Jugendministerium mit den Kosten nachfolgender Jahre.

Die Zahlen zeigen, dass die Abschlagszahlungen zum Teil mehr als auskömmlich waren. Damit wandelt sich das Prinzip der nachträglichen Kostenerstattung in Vorauszahlungen. Dies ist weder im SGB VIII so vorgesehen noch entspricht es einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln.

Das **Jugendministerium** pflichtet dem LRH aus heutiger Sicht bei, dass die Abschlagszahlungen zu hoch waren. Nach Abschluss des Prüfungszeitraums 2020 würden jedoch voraussichtlich bei fast allen Jugendämtern die Abschlagszahlungen verrechnet worden sein.

24.6 **Ausblick: Was sollte das Jugendministerium zukünftig tun?**

Aufgrund der deutlich gesunkenen UMA-Bestanzahlen ist auch die Zahl der Kostenerstattungen erheblich gesunken. Das Jugendministerium muss den noch vorhandenen Bearbeitungsrückstand abbauen und das Kostenerstattungsverfahren einheitlich, ordnungsgemäß und effizient durchführen.

Der LRH hat dem Jugendministerium empfohlen, das Verfahren ab der Abrechnung für 2020 wie folgt umzustellen: Die Kosten werden jährlich abgerechnet. Für jeden UMA-Fall ist eine Kostenrechnung vorzulegen und vom Jugendministerium zumindest auf Plausibilität und Angemessenheit zu prüfen. Der Umfang für die Stichprobenprüfung ist auf mindestens 50 % der Gesamt-Fallkosten eines Jugendamts zu erhöhen. Die ausgewählten Stichprobenfälle sind risikoorientiert zu prüfen. Das heißt, kostenintensive Positionen, wie beispielsweise die Unterkunftskosten, sind vollumfänglich nachzuweisen und zu prüfen. Für die übrigen Kostenpositionen bzw. Einmalzahlungen sind Beträge festzulegen, ab deren Erreichen eine Belegprüfung zu erfolgen hat.

Die Umstellung muss mit einer angemessenen Personalausstattung einhergehen. Dafür hat das Jugendministerium das erforderliche Personal zu bemessen und auch zur Verfügung zu stellen. Ansonsten wird es nicht gelingen, die Kostenerstattungen zeitnah zu bearbeiten. Zu erneuten Ab-

¹ Stand 01.02.2022.

schlagszahlungen darf es nicht kommen. Das Nebeneinander von Abschlagszahlungen und Schlusszahlungen verursacht zusätzlichen Arbeitsaufwand und birgt die Gefahr von erneuten „Überzahlungen“. Die Kommunen sollten umgekehrt aber auch nicht unverhältnismäßig lang angefallene Kosten vorfinanzieren müssen.

Das **Jugendministerium** führt aus, dass es den Empfehlungen des LRH insoweit folgen werde, als das Kostenerstattungsverfahren ab 2020 umzustellen sei. Die Umstellung werde mit einer angemessenen Personalausstattung aufseiten des Jugendministeriums einhergehen. Um dies zu gewährleisten, seien bereits entsprechende Schritte eingeleitet worden, wie z. B die Umsetzung einer Mitarbeiterin und die Ausschreibung eines weiteren Arbeitsplatzes.

Der **LRH** begrüßt das angekündigte Vorgehen des Jugendministeriums.

25. **Verwaltet statt geplant - Ist die Krankenhauslandschaft bedarfsgerecht?**

Schleswig-Holstein kann sich die derzeitige Anzahl an Krankenhäusern auf Dauer nicht leisten. Investitionsbedarfe in Milliardenhöhe werden den Landeshaushalt überfordern.

Fehlender politischer Wille verhinderte jahrzehntelang die für eine zukunftsorientierte Krankenhausplanung notwendige Gesetzesänderung. Die bisherige Krankenhausplanung hat zu Fehlentwicklungen geführt. Sie muss durch eine leistungsorientierte Planung abgelöst werden.

Auch nach Inkrafttreten des Landeskrankenhausgesetzes 2021 fehlt es an konkreten gesetzlichen Zielen. Diese sind aber erforderlich, damit das zuständige Gesundheitsministerium handlungsfähig ist.

Das Land darf die Krankenhausplanung nicht länger den Krankenhäusern überlassen. Bis die leistungsorientierte Planung eingeführt ist, fordert der LRH das Gesundheitsministerium auf, den Krankenhausplan jährlich fortzuschreiben. Zudem sind alle Änderungen am Krankenhausplan zeitnah zu veröffentlichen.

Das Land kennt derzeit weder den tatsächlichen Versorgungsbedarf noch den tatsächlichen Investitionsbedarf. Die Landesregierung sollte zeitnah die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die zur Beurteilung erforderlichen Informationen in den Krankenhäusern erhoben und ausgewertet werden. Beides ist Grundlage für eine zukunftsorientierte Krankenhausplanung.

25.1 **Einleitung**

Das Land, die Kreise und die kreisfreien Städte haben die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern sicherzustellen. Dafür steht dem Land das Instrument der Krankenhausplanung zur Verfügung. Krankenhausplanung ist originäre Ländersache.¹ Zuständig ist das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Gesundheitsministerium). Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser,² geregelt im Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz -

¹ Vgl. Artikel 70 Abs. 1 Grundgesetz.

² Vgl. Artikel 74 Abs. 1 Nr. 19a Grundgesetz.

KHG)¹ und im Gesetz über die Entgelte für voll- und teilstationäre Krankenhausleistungen (Krankenhausentgeltgesetz - KHEntgG)².

In seiner Prüfung befasste sich der LRH mit dem 2015 begonnenen Verfahren zur Aufstellung des Landeskrankenhausplans 2017, dessen Fortschreibung 2019 und den fortlaufenden Änderungen.

Stand 2019 gab es in Schleswig-Holstein 108 Krankenhäuser, davon waren 92 in den Krankenhausplan aufgenommen. Diese werden als Plankrankenhäuser bezeichnet.

Die Krankenhausplanung hat unmittelbare Auswirkung auf den Haushalt des Landes und der Kommunen. Jedes Plankrankenhaus hat einen Anspruch auf Investitionsfinanzierung nach dem KHG. Im Durchschnitt haben das Land Schleswig-Holstein und die Kommunen in den letzten 3 Jahren jährlich knapp 116 Mio. € als Investitionsförderung bereitgestellt.³ 86 Mio. € wurden je hälftig getragen. Den darüberhinausgehenden Betrag entnahm das Land dem Sondervermögen IMPULS. Im Durchschnitt wurden etwa 43 Mio. € als pauschale Fördermittel an die Plankrankenhäuser ausgezahlt. Sie sollen u. a. die Finanzierung kleinerer Investitionen abdecken.⁴ Der Rest steht für Einzelfördermaßnahmen zur Verfügung.

Bundesweit wird seit Jahren moniert, dass die Länder ihrer Investitionsverpflichtung nicht ausreichend nachkommen.⁵ Der LRH hat bereits 2005 darauf hingewiesen, dass die Investitionsfinanzierung unzureichend ist und sich der Investitionsstau von Jahr zu Jahr vergrößert.⁶

Zwar hat das Land zuletzt die Mittel deutlich erhöht. Für jedes im Krankenhausplan aufgenommene Bett (Planbett) stellte es 2019 rechnerisch 10.519 € bereit - nach Hamburg der zweithöchste Wert im Bundesver-

¹ Vgl. §§ 4 Nr. 1, 8 Abs. 1 des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) vom 10.04.1991, BGBl. I S. 886, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.03.2022, BGBl. I S. 473.

² Gesetz über die Entgelte für voll- und teilstationäre Krankenhausleistungen (Krankenhausentgeltgesetz - KHEntgG) vom 23.04.2002, BGBl. I S. 1412, 1422; zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 11.07.2021, BGBl. I S. 2754.

³ Deutsche Krankenhausgesellschaft e.V., Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern 2021 - Stand: Dezember 2021 -, S. 82.

⁴ Landesverordnung über die Bemessung der pauschalen Förderung nach § 20 Abs. 3 des Landeskrankenhausgesetzes vom 24.12.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 513; zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 15.06.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 840.

⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVR Gesundheit) 2018, S. 229, Rn. 328; Deutsche Krankenhausgesellschaft e. V., Pressemitteilung vom 17.01.2022: <https://www.dkgev.de/dkg/presse/details/investitionsfinanzierung-durch-die-laender-bleibt-ein-trauerspiel/>.

⁶ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 28.3.

gleich.¹ Der vorhandene Investitionsstau konnte dadurch jedoch nicht abgebaut werden.

Der von den Plankrankenhäusern an das Gesundheitsministerium herangetragene Investitionsbedarf für Einzelfördermaßnahmen liegt bei über 2 Mrd. €. Davon sind knapp 1 Mrd. € vom Gesundheitsministerium als Investitionsbedarf anerkannt und bis 2030 im Finanzplan berücksichtigt. Der weitere Bedarf von 1 Mrd. € ist noch nicht (abschließend) geprüft und wird auf einer Warteliste geführt.² Allein 2018/2019 wuchs der vom Gesundheitsministerium anerkannte Mehrbedarf um 300 Mio. €.³ Investitionsbedarfe des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein sind darin noch nicht enthalten, da sie nicht der KHG-Finanzierung unterliegen.

Das **Gesundheitsministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mittlerweile 1,3 Mrd. € in der Finanzplanung berücksichtigt seien.

Angesichts begrenzter finanzieller Mittel und des rasanten Anstiegs der angemeldeten Investitionsbedarfe kommt der Krankenhausplanung bei der Verteilung der Mittel eine wesentliche Bedeutung zu. Der wirtschaftliche Einsatz von Investitionsmitteln setzt u. a. eine an dem tatsächlichen Bedarf der Bevölkerung ausgerichtete Krankenhausplanung voraus. Diesem Anspruch wurde das Land bei der Erstellung des Krankenhausplans 2017 und den anschließenden Änderungen nicht gerecht.

25.2 Krankenhausplanung auf Basis von Planbetten schafft Fehlanreize

Basis für die Krankenhausplanung sind die Planbetten. 2019 waren von den knapp 16.000 in Schleswig-Holstein aufgestellten Krankenhausbetten knapp 15.000 geförderte Planbetten. Die Anzahl der Planbetten eines Krankenhauses bestimmt sich durch dessen Fallzahlen und die Auslastung der jeweiligen Fachrichtung. Sie ist jedoch als Planungsgröße zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung ungeeignet, denn sie sagt

- weder etwas darüber aus, ob der Versorgungsbedarf landesweit, regional oder örtlich gedeckt, untergedeckt oder übergedeckt ist,
- noch, wie viele Betten tatsächlich betrieben werden bzw. angesichts der gesetzlich vorgegebenen Personalmindestmengen überhaupt betrieben werden können.⁴

¹ Deutsche Krankenhausgesellschaft e. V., Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern 2021 - Stand: Dezember 2021 -, S. 92.

² Landtagsdrucksache 19/3333, S. 5.

³ Landtagsdrucksache 19/2313, S. 35.

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVR Gesundheit) 2018, S. 167, Rn. 211 ff.

Für das einzelne Krankenhaus ist sie jedoch von Bedeutung, da sie eine von mehreren Rechengrößen ist, um die Höhe der pauschalen Fördermittel zu berechnen.¹ Die Aufstockung von Planbetten wirkt sich damit unmittelbar auf die staatliche Förderung aus. Dies führt zu Fehlanreizen. Die Verteilung der pauschalen Investitionsförderung sollte daher neu geregelt und von der Planbettenzahl gelöst werden.²

Das **Gesundheitsministerium** führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Fallzahlen und die Bettenauslastung den tatsächlichen Bedarf belegen. Sie spiegeln wider, welche Leistungen in Schleswig-Holstein tatsächlich in Anspruch genommen würden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung und verweist darauf, dass eine retrospektive Sichtweise weder den tatsächlichen noch den zukünftigen Bedarf wiedergibt.

25.3 Umstellung auf leistungsorientierte Planung erfolgte nicht

2004 wurde die Krankenhausvergütung verpflichtend auf leistungsorientierte Fallpauschalen umgestellt.³ Die damit verbundenen Auswirkungen auf die Krankenhausplanung hat das Land sehr frühzeitig gutachterlich untersuchen lassen. Ergebnis war, dass eine kapazitätsorientierte Planung anhand von Planbetten und eine leistungsorientierte Krankenhausfinanzierung im Gegensatz zueinander stehen.⁴ Das Missverhältnis gefährde die zeitgemäße medizinische Versorgung der Patienten und verschlinge unnötig Ressourcen.⁵

Der LRH hat daher bereits 2005 die „*Umstellung der Krankenhausplanung auf eine regionale, nicht an Kreisgrenzen orientierte oder landesweite Rahmenplanung*“ gefordert. Innerhalb dieser Rahmenplanung sollten die Kostenträger und Krankenhäuser eigenverantwortlich die Leistungsverteilung regeln. Das Gesundheitsministerium wollte die Überlegungen aufnehmen und diskutieren.⁶

¹ Landesverordnung über die Bemessung der pauschalen Förderung nach § 20 Abs. 3 des Landeskrankenhausgesetzes vom 24.12.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 513; zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 15.06.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 840.

² Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVR Gesundheit) 2018, S. 166, Rn. 210.

³ Gesetz zur Einführung des diagnose-orientierten Fallpauschalensystems für Krankenhäuser (Fallpauschalengesetz - FPG) vom 23.04.2002, BGBl. I S. 1412.

⁴ *Rüschmann, Schmolling, Krauss, Roth*, Krankenhausplanung für Wettbewerbssysteme, Leistungssicherstellung statt Kapazitätsplanung.

⁵ *Rüschmann, Schmolling, Krauss, Roth*, Krankenhausplanung für Wettbewerbssysteme, Leistungssicherstellung statt Kapazitätsplanung, Vorwort.

⁶ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 28.4.

Obwohl mittlerweile einhellige Meinung ist, dass eine Beibehaltung der kapazitätsorientierten Krankenhausplanung unter den geänderten Vergütungsbedingungen weder sinnvoll noch möglich sei,¹ blieb die Krankenhausplanung in Schleswig-Holstein unverändert. Eine Krankenhausplanung im Sinne einer Steuerung des Leistungsangebots findet bis heute nicht statt. Dem im Krankenhausplan formulierten Auftrag, dass sich die „*richtigen Krankenhäuser am richtigen Platz befinden*“,² kommt das Land nicht nach. Dies hat neben weiteren Faktoren dazu beigetragen, dass

- Krankenhäuser in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten,
- vor allem im Pflegebereich ein Personalmangel herrscht und
- das Land den angemeldeten Investitionsbedarf nicht decken kann.

25.4 **Veraltete gesetzliche Grundlage verhinderte jahrzehntelang die Umstellung der Krankenhausplanung**

Dass die Krankenhausplanung nicht an die geänderten Umstände angepasst wurde, liegt vor allem an der jahrzehntelang unveränderten landesgesetzlichen Ausgangslage. Das Gesetz zur Ausführung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (AG-KHG)³ stammt aus 1986. Erst mit dem 2021 in Kraft getretenen Krankenhausgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeskrankenhausgesetz - LKHG)⁴ wurde die rechtliche Grundlage angepasst - 17 Jahre nach Umstellung des Vergütungssystems.

Bis 2021 waren für die Krankenhausplanung lediglich 2 Ziele landesgesetzlich vorgegeben, nämlich die Trägervielfalt und die Berücksichtigung der Ziele der Landesplanung und Raumordnung. Die Trägervielfalt ist in Schleswig-Holstein auch ohne krankenhauserische Eingriffe gegeben. Die Landesplanung hat weder bei der Erstellung des Krankenhausplans 2017 noch bei dessen Fortschreibung 2019 eine Rolle gespielt. Ein Zusammenspiel zwischen der Landesplanungsbehörde und der Krankenhausplanung fand, vor allem wegen der fehlenden Aktualität der Landesplanung, nicht statt.

¹ Kortevoß, Krankenhausplanung unter Bedingungen der German-Diagnosis Related Groups, 2005, S. 61.

² Krankenhausplan 2017 des Landes Schleswig-Holstein, S. 17.

³ Gesetz zur Ausführung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (AG-KHG) vom 12.12.1986, GVOBl. Schl.-H. S. 302; zum 01.01.2021 außer Kraft getreten durch § 45 des Gesetzes vom 10.12.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 1004, 1.016.

⁴ Krankenhausgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeskrankenhausgesetz - LKHG) vom 10.12.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 1004, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27.05.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 567.

25.5 **Landeskrankenhausgesetz verbessert die Situation, aber die Ziele sind weiter unklar**

Mit dem Inkrafttreten des LKHG hat sich die Gesetzesgrundlage verbessert. Doch auch nach Inkrafttreten des LKHG fehlt es an einer konkreten Zielsetzung. Zwar ermöglicht das LKHG jetzt eine leistungsorientierte Krankenhausplanung anhand von Leistungsgruppen (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 3 LKHG). Anders als Nordrhein-Westfalen, das als erstes Bundesland ab 2022 eine leistungsorientierte Planung umsetzen will,¹ ist der Begriff Leistungsgruppe in Schleswig-Holstein allerdings nicht gesetzlich definiert.² Wie eine Differenzierung nach Leistungsgruppen in Schleswig-Holstein erfolgen soll, bleibt gesetzlich unklar. Offen ist auch, ob und wenn ja in welchem Umfang das Land künftig von dieser Möglichkeit Gebrauch machen will.

Die Äußerungen aus dem Gesundheitsministerium lassen Zweifel daran aufkommen, dass das Land insgesamt von einer kapazitätsorientierten Krankenhausplanung mit Planbetten abrücken will. Die Ankündigung, sich bei der anstehenden Fortschreibung des Krankenhausplans auf Teilaspekte wie die Schlaganfallversorgung und die Geburtshilfe zu beschränken,³ kann nur ein Anfang sein. Der LRH regt an, einen Plan zu entwickeln, wie stufenweise alle Bereiche in eine Leistungsplanung überführt werden können.

Das **Gesundheitsministerium** zitiert in seiner Stellungnahme die in den bundes- und landesgesetzlichen Regelungen normierten Ziele in § 1 KHG und § 1 LKHG.

Der **LRH** betont, dass es an konkreten Vorgaben fehlt. Gerade angesichts des Spannungsfeldes zwischen wohnortnaher Versorgung auf der einen und einer - sowohl gewünschten als auch aufgrund des Fachkräftemangels unumgänglichen - Zentralisierung und Spezialisierung auf der anderen Seite bedarf es einer deutlichen politischen Positionierung.

25.6 **Aktive Krankenhausplanung erfordert eine aktive Gesetzgebung**

Krankenhäuser in privater und kirchlicher bzw. freigemeinnütziger Trägerschaft können sich auf den grundrechtlichen Schutz ihrer Tätigkeit und

¹ <https://www.mags.nrw/krankenhausplanung>.

² Vgl. § 12 Abs. 3 des Krankenhausgestaltungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (KHGG NRW) vom 11.12.2007, GV. NRW. S. 702, 2008 S. 157, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.04.2022, GV. NRW. S. 506.

³ Plenarprotokoll 19/130, S. 9897.

ihrer Beteiligungschancen an der staatlichen Förderung stützen.¹ Kommunale öffentlich-rechtliche Krankenhausträger sind zwar keine Grundrechtsträger, können sich aber auf das grundgesetzlich verankerte Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung berufen.² Änderungen an der Krankenhausstruktur und damit verbundene Eingriffe in die grundrechtlich geschützten Interessen der Krankenhausträger sind daher nur zu rechtfertigen, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen.

Die Planungsvorgaben müssen daher künftig konkret vom Landesgesetzgeber definiert werden. Denn der Krankenhausplan selbst ermöglicht keine gestaltende Krankenhausplanung. Es handelt sich um reines Verwaltungsbinnenrecht.³ Nach außen kommt dem Krankenhausplan keine Bedeutung zu. Im Krankenhausplan konnten daher in der Vergangenheit öffentlichkeitswirksam politisch gewünschte Ziele untergebracht werden. Es fehlte jedoch die Möglichkeit, diese gegen den Willen der Krankenhausträger auch tatsächlich umzusetzen.

In den letzten Jahren hat der Bundesgesetzgeber vermehrt das Gesetzesvakuum auf Länderebene gefüllt. Dabei wurde die Möglichkeit genutzt, u. a. über Entgeltregelungen Einfluss auf die Krankenhauslandschaft in den Ländern zu nehmen. Meist wurde der Gemeinsame Bundesausschuss⁴ mit der Erstellung von qualitätssichernden Vorgaben beauftragt, die die Krankenhausstruktur in den Ländern maßgeblich beeinflussten. Den Vorteil dieses Vorgehens sah der Vorsitzende des Gemeinsamen Bundesausschusses darin, dass die politisch Verantwortlichen „*sich selbst nicht die Hände schmutzig (machten), ... den G-BA (Gemeinsamen Bundesausschuss) aber nach einer Entscheidung zum Buhmann machen*“ könnten.⁵

In der Vergangenheit hat das Gesundheitsministerium die verbindlichen bundesgesetzlichen Vorgaben für die Krankenhausplanung zeitgerecht umgesetzt. Der LRH fordert den Landesgesetzgeber und das Gesundheitsministerium auf, künftig auch eigene Qualitätsanforderungen oder Mindestmengenvorgaben bei der Krankenhausplanung zu berücksichti-

¹ BVerfG, Beschluss vom 14.01.2004 - 1 BvR 506/03, Rn. 19 ff.; BVerwG, Urteil vom 25.09.2008 - 3 C 35.07, Rn. 19.

² Vgl. Deutscher Bundestag 2017, WD 9 - 3000 - 031/17, S. 9; Kluth, Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit, in Krankenhaus-Report 2018, S. 39 (46).

³ BVerwG, Urteil vom 18.12.1986 - 3 C 67/85, Rn. 59 und Urteil vom 14.04.2011 - 3 C 17/10, Rn. 13; BVerfG, Beschluss vom 12.06.1990 - 1 BvR 355/86, Rn. 76 f.

⁴ Der Gemeinsame Bundesausschuss ist das höchste Beschlussgremium der gemeinsamen Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitswesen. Er bestimmt in Form von Richtlinien, welche medizinischen Leistungen die ca. 73 Millionen gesetzlich Versicherten beanspruchen können. Darüber hinaus beschließt er Maßnahmen der Qualitätssicherung für Praxen und Krankenhäuser.

⁵ Ärztezeitung vom 10.09.2021, Gesundheitskongress des Westens.

gen. So dürfen beispielsweise gynäkologisch-geburtshilfliche Abteilungen im Saarland nur betrieben werden, wenn sie regelmäßig mehr als 300 Geburten jährlich haben.¹ Gerade bei der Einführung und Umsetzung qualitativer Aspekte kann der Gesetzgeber mit Artikel 2 Abs. 2 Grundgesetz, der das Recht der Patienten auf Leben und körperliche Unversehrtheit schützt, einen Gemeinwohlbelang heranziehen, der die schützenswerten Interessen der Krankenhäuser im Regelfall überwiegt.²

Das **Gesundheitsministerium** weist in seiner Stellungnahme auf die Schwierigkeiten hin, rechtssichere Kriterien zu entwickeln. Der Zusammenhang zwischen Versorgungsqualität und festzulegenden Strukturkriterien beruhe auf einem wissenschaftlichen Zusammenhang, der nicht einfach zu erbringen sei. Ebenso gelte Qualität im Gesundheitswesen als schwer quantifizier- und messbar. Man habe im LKHG die Möglichkeit zur differenzierten Planung nach Leistungsbereichen verankert. Damit sei die Grundlage für eine gezielte Vergabe von Versorgungsaufträgen anhand von Strukturvorgaben geschaffen.

Der **LRH** verweist zusätzlich auf die Möglichkeit, die auf Bundesebene zum Vergütungsrecht entwickelten Kriterien auch bei der Krankenhausplanung anzuwenden.

25.7 Krankenhausplanung wird Krankenhäusern überlassen

In Schleswig-Holstein muss der Krankenhausplan mindestens alle 6 Jahre fortgeschrieben werden. Diese Frist musste bei den letzten 2 Fortschreibungen immer um mindestens ein Jahr verlängert werden. Auch die Frist zur Fortschreibung bis 2023 wird absehbar nicht eingehalten werden können.

Dies führt allerdings nicht zu einem Stillstand. Auf Antrag eines Krankenhausträgers können Änderungen am Krankenhausplan vorgenommen werden (vgl. § 9 Abs. 4 LKHG). 2017 bis 2020 hat das Gesundheitsministerium zusammen mit den Krankenhausplanungsbeteiligten jährlich über bis zu 29 solcher Anträge entschieden. In mehr als der Hälfte der Fälle wurde den Anträgen stattgegeben. Dieses Antragsverfahren ist in mehrerlei Hinsicht problematisch:

- Die Krankenhausplanungsbehörde begibt sich ihrer Gestaltungsmöglichkeit. Sie ist an den Antrag gebunden und kann diesen nur ablehnen oder ihm stattgeben.

¹ Vgl. § 22 Abs. 4 Saarländisches Krankenhausgesetz (SKHG) vom 06.11.2015, Amtsblatt I S. 857; zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.03.2022, Amtsblatt I S. 629.

² Bundestagsdrucksache 19/26822, S. 93 f.

- Krankenhäuser orientieren sich in der Regel an vergütungsrechtlichen, nicht an Versorgungsaspekten.
- Das Verfahren führt in der Regel zu einem Auf-, nicht zu einem Abbau von Planbetten. Anträge auf Bereinigung nicht genutzter Planbetten wurden bisher nicht gestellt.
- Es findet keine explizite Auswahlentscheidung zwischen mehreren Krankenhäusern statt (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 2 KHG). Dies führt ggf. zu einer Überversorgung, die sowohl aus finanziellen als auch aus Versorgungsgründen zu vermeiden ist.
- Die Änderungen werden nicht veröffentlicht. Die vom Gesundheitsministerium öffentlich zur Verfügung gestellten Informationen sind veraltet und bilden nicht den aktuellen Stand der Krankenhausstruktur in Schleswig-Holstein ab.

Um Überversorgung zu vermeiden und die investiven Fördermittel bedarfsgerecht einzusetzen, fordert der LRH das Gesundheitsministerium auf, den Krankenhausplan jährlich von Amts wegen fortzuschreiben - zumindest solange das Land an einer retrospektiven Betrachtung anhand der in der Vergangenheit erbrachten Fallzahlen festhält. Die Änderungen sind zeitnah zu veröffentlichen, so wie es jetzt auch das Gesetz vorschreibt (vgl. § 7 Abs. 3 LKHG).

25.8 **Land muss seine wirtschaftlichen Interessen gegenüber den Krankenhäusern wahrnehmen**

Die Interessen der Krankenhäuser decken sich nicht mit denen des Landes. Das Land ist verpflichtet, die begrenzten Investitionsmittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen (vgl. § 11 Abs. 2 LKHG). Demgegenüber hat das einzelne Krankenhaus - und der dahinterstehende Krankenhausträger, sei es ein Kreis oder ein Privater - ein Interesse daran, mit allen seinen Standorten im Krankenhausplan zu bleiben - zumindest dann, wenn kein zentraler Neubau an einem anderen Ort geplant ist. Denn nur dann greift die Investitionsverpflichtung des Landes nach dem KHG. Verliert ein Standort seine Anerkennung als Plankrankenhaus und werden dort, z. B. über ein klinikeigenes Medizinisches Versorgungszentrum, nur noch ambulante Leistungen erbracht, muss das Krankenhaus bzw. der Krankenhausträger die Investitionskosten für den Erhalt der Gebäude selbst erwirtschaften. Der Kampf um den Erhalt eines Krankenhauses als Plankrankenhaus verhindert somit häufig den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Investitionsmittel durch das Land.

Aktuelles Beispiel ist der Klinikstandort Eckernförde der imland gGmbH, die in öffentlich-rechtlicher Trägergesellschaft des Kreises Rendsburg-Eckernförde steht. Aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten hatte die Ge-

schäftsführung eine Versorgungsbedarfsanalyse beauftragt. Diese kam u. a. zu dem Ergebnis, dass *„der Klinikstandort Eckernförde ... sowohl in Bezug auf den Versorgungsbedarf insgesamt als auch für die stationäre Notfallversorgung nicht versorgungsrelevant“* sei.¹ Dennoch haben sich die Geschäftsführung und der Kreis für eine Beibehaltung beider Standorte mit neuer Aufstellung ausgesprochen. Das Land unterstützt die Pläne öffentlich und hat eine Beteiligung an der Restrukturierung mit insgesamt rund 50 Mio. € zugesagt.² Das Land investiert damit Gelder in einen laut Gutachten nicht bedarfsnotwendigen Standort, die künftig dort fehlen, wo sie zur Deckung des Bedarfs dringender benötigt werden.

25.9 Kapitulation vor den Investitionskosten?

Dem Land fehlt das Geld, um großzügige Zusagen zu machen. Aktuell ist dem Gesundheitsministerium ein Gesamt-Investitionsbedarf von 2 Mrd. € bekannt - allein für die Plankrankenhäuser. Das entspricht etwa einem Viertel des gesamten Investitionsbedarfs in Schleswig-Holstein.³ Hinzu kommt ein bekannter Investitionsbedarf für die Krankenversorgung im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein von weiteren knapp 700 Mio. €.⁴

Das Land kann sich die derzeitige Krankenhauslandschaft nicht leisten. Das scheint auch der Landesregierung bewusst zu sein. Der Ruf nach Bundesmitteln wird immer lauter.⁵

Dabei fehlt bislang eine valide Grundlage, um den Sanierungsstau im Krankenhausbereich zu beurteilen. Das Land sollte sich zunächst selbst ein Bild von den tatsächlichen Investitionsbedarfen verschaffen. Die ebenfalls dem Gesundheitsministerium obliegende Investitionsplanung beschränkt sich derzeit darauf, Anträge der Krankenhausträger zu sortieren und zu bewerten. Dabei handelt es sich um eine Momentaufnahme, die auf den subjektiven Einschätzungen des Krankenhausträgers oder der Geschäftsführung eines Krankenhauses beruht. Einen Überblick über die Strategien der Krankenhäuser und der Maßnahmen, die sie in Eigeninitiative umsetzen bzw. umgesetzt haben, hat das Land nicht.

Eine fundierte, nachhaltige Planung ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Erfolgte Priorisierungen sind möglicherweise mit dem nächsten Antrag ob-

¹ Curacon, Versorgungsbedarfsanalyse für den Kreis Rendsburg-Eckernförde vom 03.11.2021, S. 39.

² Kieler Nachrichten vom 24.01.2022, S. 13; <https://www.imland.de/wir-ueberuns/aktuelles/detail/imland-klinik-begruesst-ankuendigung-der-landesregierung-zur-unterstuetzung-der-neuausrichtung-der-imland-klinik-1>.

³ Landtagsdrucksache 19/2313, S. 82.

⁴ Landtagsdrucksache 19/2313, S. 38.

⁵ Landtagsdrucksache 19/3422.

solet. Das Gesundheitsministerium oder ein vom Gesundheitsministerium beauftragter Dritter sollte daher ggf. durch eine Erweiterung der gesetzlichen Befugnisse in § 7 Abs. 4 LKHG befähigt werden, von den Krankenhausträgern die für eine vorausschauende Investitionsplanung erforderlichen Informationen abzufragen.

Erst wenn sowohl eine Bestandserhebung als auch eine Bedarfserhebung stattgefunden haben, kann das Land die Entscheidung treffen, welche Krankenhäuser und welche Krankenhausstandorte bedarfsgerecht und wirtschaftlich sind und wo die Investitionsmittel künftig nachhaltig eingesetzt werden sollen. Ziel muss nicht nur eine Investitionsfinanzierung sein, die die bestehenden Strukturen erneuert, sondern eine Investitionsfinanzierung, die sich am künftigen Bedarf ausrichtet.

Das **Gesundheitsministerium** ist der Auffassung, dass die Anträge der Krankenhäuser den Sanierungsstau aus Sicht der Krankenhausträger sehr gut widerspiegeln. Es habe Zweifel, ob eine objektive Ermittlung des Sanierungsstaus faktisch umsetzbar sei. Diese sei jedenfalls nur sinnvoll, wenn vorher Entscheidungen zur Struktur der Krankenversorgung getroffen würden.

Der **LRH** stimmt dem Gesundheitsministerium zu. Entscheidungen zur Struktur der zukünftigen Krankenversorgung in Schleswig-Holstein würden das finanzielle Risiko für das Land vorhersehbar und damit für den Landeshaushalt berechenbarer machen. Dies erfordert eine vorausschauende Berücksichtigung zukünftiger Investitionsbedarfe.

26. Chance vertan - keine Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in Wohneinrichtungen

Seit Jahren gibt es keine landesweit verbindlichen Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderungen in Wohneinrichtungen. Die Chance, im Zuge der Reform der Eingliederungshilfe konforme Personalrichtwerte durch eine Landesverordnung zu regeln, hat das Sozialministerium nicht genutzt.

Ohne Personalrichtwerte sind landesweite Betreuungsstandards nicht möglich. Das Sozialministerium muss sich zeitnah mithilfe der Kreise und kreisfreien Städte einen Überblick über die Spannbreiten der derzeitigen Personalbedarfe verschaffen. Damit läge eine Grundlage für die Erarbeitung von Personalrichtwerten vor.

26.1 Reform der Eingliederungshilfe: Übergangsfrist zur Umsetzung reichte nicht aus

Ende Dezember 2016 beschloss der Bundestag das Bundesteilhabegesetz¹ (BTHG), das Menschen mit Behinderung eine bessere Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen soll. Ziel des BTHG ist es, dass Menschen mit Behinderung weniger von den sie umsorgenden Einrichtungen abhängig sind und ihr Selbstbestimmungsrecht gestärkt wird. Dafür wurde die Eingliederungshilfe aus dem Kontext der Sozialhilfe herausgelöst.

Als Konsequenz sieht das BTHG ab 2020 eine Trennung der existenzsichernden Leistungen von den Fachleistungen vor: Zuvor waren die existenzsichernden Kosten z. B. für Verpflegung und Unterkunft Teil des Vergütungssatzes. Mit diesem Vergütungssatz, der pro Tag und Leistungsberechtigten von den Kostenträgern geleistet wird, wurde die Wohneinrichtung² einschließlich Verpflegung und Unterkunft finanziert. Nunmehr erhalten anspruchsberechtigte Menschen mit Behinderung - wie andere nicht behinderte Anspruchsberechtigte auch - ihre existenz-

¹ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234; zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 02.06.2021, BGBl. I S. 1387.

² Mit der Trennung von Fach- und existenzsichernden Leistungen im Zuge des BTHG wurde der Begriff „Wohneinrichtung“ gestrichen. Die stationären Wohneinrichtungen werden seitdem „besondere Wohnformen“ genannt. Die geänderte Begrifflichkeit ändert nichts an der Art der Einrichtung. Tatsächlich bestehen diese Wohneinrichtungen, in denen Menschen mit Behinderung dauerhaft leben, weiterhin. Zur besseren Lesbarkeit des Textes wurde durchgehend der Begriff „Wohneinrichtung“ verwendet.

sichernden Leistungen vom Sozialhilfeträger auf ein eigenes Bankkonto. In der Eingliederungshilfe verbleiben die reinen Fachleistungen, und nur noch diese sollen Bestandteil des Vergütungssatzes sein.

Daraus folgt, dass sämtliche Vertragsgrundlagen zwischen Einrichtungsträgern und Kostenträgern grundlegend überarbeitet und neu vereinbart werden müssen. Dies betrifft den Landesrahmenvertrag¹ und im Anschluss daran weit über 1.000 Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen auf örtlicher Ebene.

Einen neuen Landesrahmenvertrag und zahlreiche Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen neu zu schließen ist anspruchsvoll und arbeitsaufwendig. Beispielsweise muss jede mögliche Kostenposition eines Einrichtungsträgers der Existenzsicherung, der Fachleistung oder anteilig beidem zugeordnet werden. Daneben müssen Personalschlüssel neu erarbeitet und neue Bestimmungen des BTHG (z. B. zur Partizipation der Bewohner/Bewohnerinnen und zur Wirksamkeit von Leistungen) in den Verträgen umgesetzt werden. Für alles gilt: Vertragliche Regelungen sind nur im Einvernehmen aller Vertragspartner möglich.

Deshalb sah das BTHG eine Übergangszeit vor. Bis Ende 2019 sollten der (alte) Landesrahmenvertrag² und die darauf basierenden Einzelvereinbarungen weitergelten³. Die Vertragsparteien sollten die Zeit nutzen, um einen neuen Landesrahmenvertrag und Einzelvereinbarungen zu verhandeln.

Dies gelang den Vertragsparteien in Schleswig-Holstein, wie auch in vielen anderen Bundesländern, nicht. Zwar wurde im Herbst 2019 ein neuer Landesrahmenvertrag geschlossen, allerdings stellt dieser nur eine „Hülle“ dar. Essentielle Punkte waren noch nicht vereinbart. Um genügend Zeit für weitere Verhandlungen zu haben, wurde eine weitere befristete Übergangsregelung für 2 Jahre beschlossen. Bis Ende 2021 sollten die Einzelverträge nochmals weitergelten: Die Vergütungssätze wurden erneut pauschal erhöht, um Tarif- und Sachkostensteigerungen aufzufangen. Als vorläufige Lösung vollzog man die Trennung der existenzsichernden Leistungen von den Fachleistungen lediglich formal, indem diese Kosten pauschal vom Vergütungssatz abgezogen wurden.

¹ § 131 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX); Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234, zuletzt geändert durch Art. 7c des Gesetzes vom 27.09.2021; BGBl. I S. 4530.

² § 79 SGB XII a. F.; Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022 in der Fassung von 2016.

³ § 139 SGB XII a. F.

26.2 Personalrichtwerte für die Betreuung fehlen

Im Landesrahmenvertrag fehlen wesentliche Regelungen, die ein solcher zwingend enthalten muss.¹ Insbesondere auf die fehlenden Personalrichtwerte für die Betreuung in Wohneinrichtungen hat der LRH mehrfach² hingewiesen. Dies ist mit einem Volumen von rund 300 Mio. € in Schleswig-Holstein der kostenintensivste Leistungsbereich in der Eingliederungshilfe.

Bereits vor dem BTHG gab es kein landesweit gültiges System zur Bemessung dieses Personalaufwands. Soweit Richtwerte angewandt wurden, waren sie veraltet.³ Im Landesrahmenvertrag sind nunmehr zwingend Personalrichtwerte oder andere Methoden zur Festlegung der personellen Ausstattung zu bestimmen.

Trotz externer Moderation und Einberufung einer Schlichtungsgruppe konnten sich die Vertragsparteien nur in wenigen verwaltungstechnischen Punkten einigen, z. B. Leistungen für Aufwendungen für Wohnraum in besonderen Wohnformen, Kalkulation der Investitionsaufwendungen. Der wesentliche Bereich der Personalrichtwerte für die Betreuung in Wohneinrichtungen blieb offen.

Das **Sozialministerium** weist auf Folgendes hin: Es bestehe eine grundlegende Diskrepanz zwischen den Forderungen der Leistungsträger und den Vorstellungen der Leistungserbringer. Die Leistungsträger fordern, die Kalkulationsgrundlagen für die Zeitkorridore zu präzisieren, damit in Abkehr der einrichtungsbezogenen Kalkulation von Personal- und Sachkosten eine Differenzierung und Begrenzung nach Umfang und Inhalt der notwendigen Kosten für den zu betreuenden Personenkreis vorgenommen werden könne. Die Leistungserbringer wollten am System der Komplexleistungen festhalten.

26.3 Warum sind Personalrichtwerte für die Betreuung so wichtig?

Personalrichtwerte erleichtern die Verhandlungen, indem sie den Verhandlungsspielraum einschränken. Sie sind im Normalfall einzuhalten. Nur ausnahmsweise, in engen Grenzen und mit belegbaren Gründen sollte davon abgewichen werden.

Ohne Richtwerte müssen die Träger der Einrichtungen und die Kreise und kreisfreien Städte den Personalbedarf in jeder Leistungsvereinbarung ein-

¹ § 131 SGB IX.

² Bemerkungen des LRH: 2019 Nr. 28, 2020 Nr. 27 und 2021 Nr. 3.2.

³ Grundsätze für die Personalausstattung der Wohnstätte für Menschen mit Behinderung zur Gewährung von Eingliederungshilfe nach dem BSHG (Bundessozialhilfegesetz), Oktober 2001.

zeln aushandeln. Sie haben keinen Zahlenwert, an dem sie sich ausrichten können. Dies erhöht den Verhandlungsaufwand erheblich und ist damit unwirtschaftlich.

Die Verhandlungen werden dem „Spiel der Kräfte“ überlassen. Das Ergebnis geht nach den Prüfungserkenntnissen des LRH häufig zulasten der Kostenträger und damit des Steuerzahlers. Bei einem Kostenvolumen von 300 Mio. €, welches die Kostenträger direkt für die Betreuung in Wohneinrichtungen aufbringen, ist das besonders problematisch und teuer.

Zudem führen individuell ausgehandelte Personalschlüssel dazu, dass die Betreuung in den Einrichtungen sehr unterschiedlich ist; die Leistung erfolgt „nach Postleitzahl“. Es gibt keine landesweit einheitlichen und transparenten Standards. Dies ist aber notwendig, um das Ziel der Reform zu erreichen, die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung zu stärken. Nur bei vergleichbaren Leistungen können Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen eine objektive Entscheidung über die Wahl der Einrichtung treffen. Nur bei vergleichbaren Angeboten ist ein externer Vergleich¹ möglich, damit die Kostenträger die wirtschaftliche Angemessenheit der Kosten beurteilen können.

Auch Schiedsstellen-Entscheidungen werden erschwert: Wenn sich Einrichtungsträger und Kostenträger bei den Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung nicht einigen können, können sie die Schiedsstelle anrufen. Die Festlegung des zur individuellen Unterstützung und Betreuung der Leistungsberechtigten erforderlichen Personals ist schon immer sehr streitanfällig gewesen und dürfte daher zu zahlreichen Schiedsstellenverfahren führen. Die Schiedsstelle hat dabei einen weiten Ermessensspielraum. Dieser ist ausschließlich begrenzt von den im Landesrahmenvertrag gemäß gesetzlichem Auftrag zu verfolgenden Zielen. Gäbe es im Landesrahmenvertrag vereinbarte Personalrichtwerte, gälte dieser Maßstab auch für die Schiedsstelle. Gibt es diese Personalrichtwerte nicht, wird das grundsätzlich auf Konsens orientierte Schiedsstellenverfahren die Mitte zwischen den streitigen Positionen als Kompromiss vorschlagen. Die Vertragspartner werden ihre Verhandlungsstrategien entsprechend anpassen. Die Personalschlüssel würden sich mittelfristig nach oben bewegen.

Das **Sozialministerium** stimmt zu, dass Personalrichtwerte die Verhandlungen erleichtern und auch dem Ermessensspielraum bei Schiedsstellenentscheidungen einen Rahmen geben.

¹ § 124 Abs. 1 Satz 2 SGB IX.

Allerdings werde es eine pauschale Personalbemessung, wie für die Betreuung in ehemals stationären Wohneinrichtungen, nicht mehr geben. Dafür seien die Leistungen BTHG-konform zu differenziert darzustellen.

Der **LRH** stellt fest: Personalrichtwerte - differenziert nach Hilfebedarfsgruppen - sind zwingend erforderlich, um BTHG-konform landesweit vergleichbare Standards zu gewährleisten. Jede Kalkulation der Vergütungssätze beinhaltet naturgemäß pauschalierte Personalkosten. Hierfür gilt es einen Rahmen zu setzen.

26.4 Lösung durch Landesverordnung?

Als Konfliktlösung bei einer nur teilweisen Regelung durch einen Landesrahmenvertrag sieht der Bundesgesetzgeber eine Ersatzvornahme durch eine Landesverordnung vor.¹ Diesen Weg hat das Sozialministerium nach langem Zögern gewählt.² Das ist positiv.

Allerdings: Das Sozialministerium wird seinem eigenen Anspruch, „**einheitliche und gemeinsam auf Landesebene wesentliche Regelungen über die Bestandteile der Leistungserbringung zu treffen und dadurch stark voneinander abweichende Einzelvereinbarungen auf örtlicher Ebene zu vermeiden**“³ nicht gerecht.

Denn: Die Landesverordnung soll in Teilen den Landesrahmenvertrag ersetzen. Bedingungen, die für alle Einzelverträge gelten, sollen „vor die Klammer“ gezogen werden und somit diese Verhandlungen erleichtern und befrieden. Dieses Ziel wird nicht erreicht. Es wird nicht - soweit wie möglich - landesweit einheitlich standardisiert. Es wird keine Vergleichbarkeit hergestellt. Der Konflikt wird damit auf die einzelvertragliche Ebene verschoben, was laut Verordnungsbegründung gerade ausgeschlossen werden soll.

Besonders deutlich wird dies bei den fehlenden Personalrichtwerten für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in den besonderen Wohnformen (ehemals stationäres Wohnen). Diese werden in der Verordnung nicht bestimmt.

¹ § 131 Abs. 4 SGB IX.

² Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein vom 14.12.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 1518.

³ Entwurf der Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein, S. 11; Unterrichtung der Landesregierung an den Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 19/359.

Die Verordnung beschreibt lediglich, dass die personenabhängigen Leistungen in bis zu 4 Zeitkorridoren abzubilden sind. Welche Betreuungsinhalte in welchen Zeitkorridor eingestuft und wie viele Zeitkorridore gebildet werden, obliegt den Einzelverhandlungen. Die Verordnung regelt keine Parameter und Spannbreiten. Die Verfahren zur Feststellung der erforderlichen Personalausstattung werden landesweit sehr unterschiedlich sein. Gerade das sollte mit der Verordnung verhindert werden.

Das **Sozialministerium** möchte die Höhe der Personalschlüssel für die Betreuung in Wohnformen unverändert den Verhandlungen überlassen. Für einige andere Bereiche wären Personalschlüssel festgeschrieben. Die in der Landesverordnung getroffenen Regelungen zum Transfer der bestehenden Leistungsangebote in die neue Systematik seien ausreichend. Die Vertretungen der Leistungserbringer hätten ihre ablehnende Haltung zur Vereinbarung von landeseinheitlichen Personalrichtwerten für die personenabhängigen Leistungen noch nicht überwunden.

Der **LRH** stellt fest: Die pauschalen Übergangsregelungen, wie sie in der Landesverordnung zur Betreuung getroffen wurden, sind nicht geeignet, landeseinheitliche Betreuungsstandards zu erreichen. Die anderen in der Landesverordnung festgeschriebenen Personalschlüssel haben bei weitem nicht die finanzielle Bedeutung wie Personalschlüssel für die Betreuung.

26.5 **Warum ist es so schwierig, Personalrichtwerte für die Betreuung festzulegen?**

Es steht außer Frage, dass es erhebliche Anstrengungen verlangt, Personalrichtwerte festzulegen. Es gibt in diesem Fall nicht die eine richtige Lösung, die eine Methodik zur Ermittlung und Berechnung dieser personenabhängigen Leistungen. Gleichwohl müssen neue Personalrichtwerte entwickelt werden.

Das Sozialministerium müsste Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf bilden und dazu einen Betreuungspersonalbedarf errechnen. Dabei könnte es sich auf die bestehenden Leistungsvereinbarungen mit den bisherigen Personalschlüsseln stützen, denn diese bilden die Bandbreite der aktuellen Leistungswirklichkeit ab. Eine Auswertung aller vereinbarten Personalschlüssel je Hilfebedarfsgruppe ergäbe zumindest einen gesicherten Ist-Wert, der mit seiner Spannbreite oder im Durchschnitt Grundlage für das weitere Verfahren sein könnte. Zudem sind diese Personalschlüssel in etlichen Leistungsvereinbarungen in ersten Schritten bereits individueller auf den konkreten Bedarf der Leistungsberechtigten ausgerichtet worden. Eine rein einrichtungsorientierte Personalbemessung wurde zunehmend

mit personenorientierten Elementen ergänzt. Daher kann man diese Personalschlüssel durchaus als Grundlage für die Weiterentwicklung nehmen.

Das Problem: Das Sozialministerium hat keinen Überblick über die tatsächlich vereinbarten Personalschlüssel. Auch die Kreise, deren Dienstleister KOSOZ AöR¹ und die kreisfreien Städte haben diesen Überblick oftmals nicht. Dies ist Folge dessen, dass es bereits seit vielen Jahren keine landesweit verbindlichen Personalrichtwerte gibt. Es waren zwar mal Personalschlüssel vereinbart, als Anlage zu einem längst nicht mehr geltenden Landesrahmenvertrag. Sie sind veraltet und wurden nicht mehr flächendeckend angewandt. Daher ist es schwierig, die tatsächlichen Personalschlüssel zu ermitteln, denn die vereinbarte Betreuung ist inzwischen so unterschiedlich, sodass die Personalschlüssel für jede Einrichtung einzeln errechnet werden müssten. Dabei wäre z. B. Folgendes zu beachten:

- Ist ein zusätzlicher Betreuungsaufwand spitz oder pauschal eingerechnet? Oder gar nicht?
- Ist eine Tagesstruktur enthalten? In welchem Umfang?
- Sind Nachtdienste enthalten? Nachtwache oder -bereitschaft?
- Wurde für sonstige Besonderheiten zusätzliches Personal vereinbart? Wieviel?

Es ist also sehr schwer, die Zahl der vereinbarten Personalstellen auszuwerten, um sich einen Überblick über das tatsächliche Leistungsgeschehen zu verschaffen. Damit fehlt eine Grundlage für die Erarbeitung von Personalrichtwerten. Erschwerend kommt hinzu, dass es keine landesweite Datenbank gibt, die Leistungsangebote der Eingliederungshilfe transparent darstellt. Diese hätte schon bis 2013 entwickelt werden sollen.²

Dem **Sozialministerium** erscheint die Bildung von Gruppen vergleichbaren Hilfebedarfs zur Errechnung eines Betreuungspersonalbedarfs und die Auswertung der bisherigen Leistungsvereinbarungen wenig zielführend, weil die Bedarfe zu heterogen seien. Zudem entspräche dies weder den Zielen des BTHG nach personenzentrierter Leistungserbringung noch den Vereinbarungen des Landesrahmenvertrags, denn dieser sehe eine zeitbasierte Differenzierung vor.

Der **LRH** verweist auf die Regelungen des BTHG, wonach die Bildung von Gruppen mit vergleichbaren Bedarfen als geeignete Lösung angesehen wird.³ Der **LRH** geht - wie das Sozialministerium - davon aus, dass die bisherige Leistungserbringung bedarfsdeckend erfolgt ist. Insofern ist es

¹ Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise, Anstalt des öffentlichen Rechts.

² Nach § 12 Landesrahmenvertrag Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII sollte diese Datenbank bis Ende 2013 entwickelt werden.

³ Siehe § 131 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 125 Abs. 3 S. 3 SGB IX.

möglich und geboten, das bestehende Leistungsangebot in ein zeitbasiertes System zu überführen.

26.6 Was ist zu tun?

Das Sozialministerium sollte dringend gemeinsam mit den Kommunen die seit Jahren aufgeschobene Aufgabe erledigen und Personalrichtwerte für die Betreuung in Wohneinrichtungen entwickeln. Dafür muss es sich - mit Hilfe der Kreise und kreisfreien Städte - einen Überblick über das tatsächliche Leistungsgeschehen verschaffen. Ausgehend davon sind die Personalrichtwerte moderat anzupassen. Sie könnten beispielsweise im Rahmen eines Modellprojekts anhand einiger Einrichtungen erprobt werden. In der Folge sind sie mit den Leistungserbringern im Landesrahmenvertrag zu vereinbaren oder bei Nichteinigung in der Landesverordnung zu ergänzen.

Die Zeit drängt, denn je länger es dauert, umso mehr Vereinbarungen werden für Jahre ohne Richtwert geschlossen. Ohne Personalrichtwerte, an denen sich die Verhandlungsparteien orientieren und von denen man nur in begründeten Ausnahmefällen abweicht, bestehen - je nach Verhandlungsstärke - folgende Risiken:

Alternative 1: Es werden zu geringe Personalschlüssel vereinbart. Dies geht zulasten der Leistungsberechtigten, die nicht die erforderliche Unterstützung zur sozialen Teilhabe erhalten.

Alternative 2: Es werden zu hohe und damit über den Bedarf hinausgehende Personalschlüssel vereinbart. Um die Dimension aufzuzeigen: Längen die durchschnittlichen Personalschlüssel nur um 0,1 Leistungsberechtigte pro Betreuer zu hoch, müssen unnötigerweise 10 Mio. € pro Jahr aus Steuermitteln ausgegeben werden.

Die Chance, landesweit vergleichbare Regelungen zum Betreuungsbedarf für Menschen in den Wohneinrichtungen in der Landesverordnung zu regeln, wurde vertan.

Dies wird zu einem weiteren Auseinanderfallen der Leistungswirklichkeit führen. Es könnte über 1.000 unterschiedliche Personalschlüssel geben. Der Konflikt um die bedarfsgerechte Zahl des Betreuungspersonals wurde auf die örtliche Ebene verschoben, wobei die Verhandelnden der Kreise und kreisfreien Städte nicht gut gerüstet sind. Prüfungen der Heimaufsicht und des Eingliederungshilfeträgers werden durch diese Intransparenz erschwert. Schiedsstellen-Entscheidungen werden ebenso erschwert und könnten sich häufen. Das Ziel, landesweit vergleichbare Regelungen für den Betreuungsbedarf zu schaffen, ist in weite Ferne gerückt. Und nicht zuletzt: Dieses Regelungsvakuum wird für das Land teuer, denn es trägt

rund 85 % der Kosten der Eingliederungshilfe und diese werden mit aller Wahrscheinlichkeit deutlich steigen.

Personalrichtwerte sind kein Selbstzweck. Dies hat auch der Gesetzgeber so gesehen und sie daher eingefordert. Sie haben weitreichende Folgen für die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Betreuungsleistungen.

Kiel, 28. April 2022

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Silke Seemann

Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht

Erhard Wollny