

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	10
3. Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag	11
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2016	13
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2017	13
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2017	16
Aktuelle Haushaltslage	
7. Der Landeshaushalt gerät unter Druck: Hohe Einnahmeerwartungen treffen auf niedrige Wachstumsprognosen	38
Stellungnahme 2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	
8. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 17.09.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	48
Staatskanzlei	
9. Zuwendungen an den Verband Deutscher Sinti und Roma e. V. - Landesverband Schleswig-Holstein -	79
Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung	
10. Steigende Kosten für die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen - Verbesserungen nötig	89
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
11. Wirtschaftsführung und Finanzlage der Waldorfschulen	99
12. Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich	109
13. Schleswig-Holsteinische Landesbibliothek: Aufsicht mangelhaft	117

14.	Fehlendes hochschulpolitisches Konzept und unzureichende Investitionskostenkontrolle bei Baumaßnahmen der Universität Kiel	124
15.	Studentenwerk Schleswig-Holstein AöR - Kostenanstieg bei der BAföG-Abwicklung trübt gute wirtschaftliche Bilanz	132
16.	Außerordentlich teuer - Verträge mit führenden Verwaltungsmitarbeitern im UKSH	141

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

17.	Landespolizeiamt als Führungs- und Logistikorganisation der Landespolizei weiterentwickeln	149
-----	--	-----

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

18.	Hohe Mitnahmeeffekte bei der Förderung landwirtschaftlicher Innovationen	156
19.	Umgang mit Verwaltungseinnahmen im Umweltministerium muss transparenter werden	162
20.	Das Energiewende- und Klimaschutzgesetz des Landes: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit	166

Finanzministerium

21.	Jeder 3. Euro fürs Personal	172
22.	KoPers: Wo bleibt die Reorganisation?	183
23.	Verfahrenssicherheit für das SAP-Verfahren weiterhin unzureichend	187
24.	UKSH – Betriebsmittelverfahren	192
25.	Erhebungsstellen der Finanzämter: Steuerschulden zeitnah und konsequent vollstrecken	198
26.	IT-Kooperation in der Steuerverwaltung - Probleme von der Aktenführung bis zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	203

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

27.	Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?	211
-----	---	-----

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

28.	Eingliederungshilfe - Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes - das Land ist gefordert	220
-----	---	-----

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIT	Amt für Informationstechnik
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAGüS	Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BibIG, Bibliotheksgesetz	Gesetz für Bibliotheken in Schleswig-Holstein
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur und ggf. für Bildung vorher zuständige Ministerien
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BTHG	Bundesteilhabegesetz
con_sens	Consulting für Steuerung und soziale Hilfe GmbH
DCS	Data Center Steuern
d. h.	das heißt
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal
e. V.	eingetragener Verein
EHSt	Erhebungsstellen
EIP	Europäische Innovationspartnerschaften
EIP-Büro	Innovationsbüro EIP
EOSS	Evolutionär Orientierte SteuerSoftware
Epl.	Einzelplan
Erster GlüÄndStV AG	Gesetz zur Ausführung des Ersten Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland
EU	Europäische Union
€	Euro
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH Kiel	Fachhochschule Kiel

GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GOES	Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HBBau	Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HIS-HE	HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V.
HSG	Hochschulgesetz Schleswig-Holstein
IKS	Internes Kontrollsystem
IMPULS	Infrastrukturmodernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
IT	Informationstechnik
Justizministerium	Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
JVA	Justizvollzugsanstalt
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KONSENS	Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
KOSOZ	Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise Anstalt öffentlichen Rechts (KOSOZ AöR)
KPG	Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe

Kulturministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur und ggf. für Kultur vorher zuständige andere Ministerien
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz
Landesbibliothek	Schleswig-Holsteinische Landesbibliothek
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LPA	Landespolizeiamt
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LStVollzG	Landesstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein
LV	Landesverfassung
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde(n)
n. F.	neue Fassung
NDR	Norddeutscher Rundfunk
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PD	Polizeidirektion
PLAKODA	Planungs- und Kostendaten Module
PVB	Polizeivollzugsbeamte
RBK	Richtlinien für die Baukostenplanung
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung (zugleich Firmensynonym)
Schüler	Schülerinnen und Schüler
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe

Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
Studentenwerk	Studentenwerk Schleswig-Holstein AöR
1. Teilhabestärkungsgesetz	Erstes Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
TV-L	Tarifvertrag der Länder
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verband	Verband Deutscher Sinti und Roma e. V. - Landesverband Schleswig-Holstein -
VerwGebVO	Verwaltungsgebührenverordnung
Vo-Kartei	Vollstreckungskartei
VollstrA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der Vollstreckung nach der Abgabenordnung - Vollstreckungsanweisung
VollzA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Vollziehungsbeamte der Finanzverwaltung - Vollziehungsanweisung
VoSystem	Dialogisierte Automationsunterstützung für Vollstreckungsstellen zur Bearbeitung von Vollstreckungsfällen „VoSystem KONSENS“
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Waldorfschule	Freie Waldorfschule
WDR	Westdeutscher Rundfunk
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WSP	Wasserschutzpolizei
WSPD	Wasserschutzpolizeidirektion
WSPR	Wasserschutzpolizeirevier(e)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZIP	Zentrum für Integrative Psychiatrie gGmbH
ZIT SH	Zentrales IT-Management Schleswig-Holstein

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

Nach der Landesverfassung hat der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) das Ergebnis seiner Prüfungen jährlich gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung zu übermitteln. Das zusammengefasste Prüfungsergebnis wird in den **Bemerkungen** des LRH veröffentlicht.

Die Bemerkungen mit dem Bericht des LRH zur Haushaltsrechnung bilden neben der Haushaltsrechnung der Finanzministerin die Grundlage für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung.

Im Rahmen der Bemerkungen 2019 gibt der Landesrechnungshof auch seine Stellungnahme zur jährlich fortzuschreibenden Planung der Landesregierung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gemäß Art. 67 Abs. 2 Landesverfassung (LV) ab.

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 2019 wie folgt besetzt:

Präsidentin	Dr. Gaby Schäfer
Vizepräsident	Bernt Wollesen
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigent	Christian Albrecht
Ministerialdirigent	Erhard Wollny

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

1.3 Prüfungsverfahren

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

Stelle Gelegenheit gegeben, auf die Mitteilung zu erwidern. Auf dieser Grundlage entstehen dann die Beiträge, die in die Bemerkungen aufgenommen werden. Die Beiträge sind den zuständigen Stellen zuvor zur Stellungnahme zugeleitet worden. Falls Ergänzungen zu den 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 über die Entlastung beschließt (§ 101 Landeshaushaltsordnung - LHO).

Der Landtag hat dem LRH am 12.12.2018 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2016 erteilt.¹

¹ Plenarprotokoll 19/44 vom 12.12.2018, S. 3303, Landtagsdrucksache 19/1050.

3. Besondere Prüfungsfälle gemäß Rundfunkstaatsvertrag

Der LRH kommt mit Tz. 3 der Bemerkungen 2019 seiner Berichtspflicht nach § 14a Satz 3 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) nach. Danach wird das Ergebnis der Prüfung einer Landesrundfunkanstalt, des ZDF oder des Deutschlandradios einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch einen Rechnungshof in Form eines abschließenden Berichts mitgeteilt und veröffentlicht.

3.1 Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR

Die Rechnungshöfe Hamburg (federführend), Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben in einer gemeinsamen Prüfung mehrere Kooperationen und Medienpartnerschaften des NDR und seiner Tochtergesellschaften untersucht. Wesentliche Prüfungsinhalte waren die Beteiligung an Großveranstaltungen sowie Medienpartnerschaften mit Sportvereinen und mit Festivalveranstaltern. Der NDR bzw. die NDR Media GmbH haben die Kritik der Rechnungshöfe aufgegriffen und Maßnahmen eingeleitet. Bei den geprüften Recherche Kooperationen mit Verlagen und anderen Rundfunkanstalten hält der NDR die Schaffung von vertraglichen Grundlagen bei Recherche Kooperationen nicht für geboten. Es handele sich um eine freiwillige, anlass- und themenbezogene Zusammenarbeit, wobei jeder der Mitwirkenden die volle inhaltliche und personelle Autonomie behalte.

Der Rechnungshof Hamburg hat den Bericht über die Prüfung in seinem Jahresbericht 2019 veröffentlicht. Er ist im Internet abrufbar unter <https://www.hamburg.de/rechnungshof/>.

3.2 Prüfungen anderer Rechnungshöfe

3.2.1 Cumulus Media GmbH

Der Bayerische Oberste Rechnungshof hat die Cumulus Media GmbH geprüft. Der NDR hält über die Studio Hamburg GmbH eine Minderheitsbeteiligung an dieser Gesellschaft. Gegenstand der Prüfung war ein Vertrag mit einem Dienstleister über die Erstellung von Wettersendungen.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Bayerische Oberste Rechnungshof in seinem „Rundfunkbericht 2018“. Der Bericht ist im Internet abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de> .

3.2.2 **ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH**

Der Hessische Rechnungshof hat die ARD Werbung SALES & SERVICES GmbH, ein Unternehmen aller ARD-Anstalten, geprüft. Gegenstand der Prüfung war die Wirtschaftsführung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Hessische Rechnungshof in seinem „Rundfunkbericht 2018“. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://rechnungshof.hessen.de>

3.2.3 **ifs internationale filmschule köln gmbh**

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat die ifs internationale filmschule köln gmbh geprüft. An dieser GmbH ist das ZDF beteiligt. Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, 14a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://lrh.nrw.de>

3.2.4 **Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH**

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat die Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH geprüft. An dieser GmbH ist das ZDF beteiligt. Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft.

Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Abschließenden Bericht nach §§ 46 Satz 3 WDR-Gesetz, 14a Satz 3 RStV. Der Bericht ist im Internet abrufbar: <https://lrh.nrw.de>

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2016

Der Landtag hat die Landesregierung am 12.12.2018 gemäß Art. 63 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2016 entlastet.¹

5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2017

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2017 am 27.11.2018 vorgelegt.²

Grundlagen für die Haushaltsführung waren

- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017) vom 14.12.2016,³
- das Haushaltsbegleitgesetz 2017 vom 14.12.2016,⁴
- das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 vom 24.03.2017,⁵
- das Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 vom 19.07.2017,⁶
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 22.12.2016 und
- der Haushaltsführungserlass des zentralen IT-Managements Schleswig-Holstein vom 02.02.2017.

5.1 Entwicklung des Haushaltssolls

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

14.497.406.700 €

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 1.821.164.000 € aus.

Nach Vollzug des Haushalts beträgt das Haushaltssoll in Einnahmen und Ausgaben

14.503.872.700 €.

¹ Plenarprotokoll 19/44, S.3303, Landtagsdrucksache 19/1074, Nr. 1.

² Landtagsdrucksache 19/1077.

³ GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 972 ff.

⁴ GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 999 ff.

⁵ GVOBl. Schl.-H. 2017, S. 188 ff.

⁶ GVOBl. Schl.-H. 2017, S. 412 ff.

Das Haushaltssoll der VE steigt im Vollzug auf 1.826.404.000 €.

Entwicklung des Haushaltssolls 2017

Rechtliche Grundlage	Einnahmen €	Ausgaben €	VE €
Haushaltsplan 2017 nach 2. Nachtrag vom 19.07.2017 ¹	14.497.406.700	14.497.406.700	1.821.164.000
Einwilligungen des Finanz- ministeriums in zusätzliche Einnahmen, Ausgaben und VE, die als Solländerung gelten:			
§ 6 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2017 (HG 2017) (zusätzliche Mittel Dritter)	+3.466.000	+3.466.000	+4.740.000
§ 8 Abs. 12 HG 2017 (Generalermächtigung Asyl)	+3.000.000	+3.000.000	
§ 8 Abs. 14 HG 2017 (Generalermächtigung IMPULS 2030)			+500.000
Summe Haushaltssoll	14.503.872.700	14.503.872.700	1.826.404.000

5.2 Kassenmäßiger Abschluss

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

Ist-Einnahmen und -Ausgaben betragen

15.324.683.385,39 €.

Sie überschreiten das Haushaltssoll um 821 Mio. € (5,7 %). Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind im Vergleich zum Vorjahr um 146 Mio. € (-0,9 %) gesunken.

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen³ von 12.253,4 Mio. € und Nettoausgaben¹ von 12.128,6 Mio. € ergibt sich ein Finanzierungssaldo von

¹ GVOBl. Schl.-H. 2017, S. 412 ff.

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

³ Ist-Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen aus Vorjahren.

124,8 Mio. €. Geplant war ein Finanzierungsüberschuss von 36,4 Mio. €. Dieser hat sich im Haushaltsvollzug um 88,4 Mio. € verbessert. Den Rücklagen wurden im Saldo 8,3 Mio. € zugeführt. So konnten die Schulden am Kreditmarkt um 116,6 Mio. € zurückgeführt werden.

5.3 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Im Haushaltsabschluss ist nach § 83 Nr. 2 d LHO das rechnungsmäßige Jahresergebnis nachzuweisen. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis, aus den Salden der aus dem Haushaltsjahr 2016 übertragenen sowie der in das Haushaltsjahr 2018 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste. Es beträgt -37.156.899,87 €.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Herleitung dieses Ergebnisses:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2017

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus 2016 übertragenen Haushaltsreste sowie der nach 2018 zu übertragenden Haushaltsreste	
aus dem Haushaltsjahr 2016 übertragene	
Einnahmereste	9.738.138,59 €
- Ausgabereste	154.326.308,76 €
Saldo der aus 2016 übertragenen Haushaltsreste	- 144.588.170,17 €
in das Haushaltsjahr 2018 zu übertragende	
Einnahmereste	58.810.469,66 €
- Ausgabereste	240.555.539,70 €
Saldo der in das Haushaltsjahr 2018 zu übertragenden Haushaltsreste	- 181.745.070,04 €
Unterschiedsbetrag aus den Salden der Haushaltsreste	- 37.156.899,87 €
rechnungsmäßiges Jahresergebnis	- 37.156.899,87 €

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 e LHO schließt mit -181.745.070,04 € ab und entspricht dem Unterschiedsbetrag der nach 2018 übertragenen Reste.

¹ Ist-Ausgaben abzüglich Tilgungsausgaben, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcken, Ausgaben zur Deckung von kassenmäßigen Fehlbeträgen aus Vorjahren.

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2017

Bei der Abrechnungsbuchung des Kommunalen Finanzausgleichs wurde der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit nicht berücksichtigt.

Im Haushaltsjahr 2017 sind dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ 3,5 Mio. € zu wenig zulasten des Haushalts entnommen worden.

Die Schleswig-Holstein zuzurechnenden Schulden seiner Extrahaushalte sind um 704 Mio. € auf 3,5 Mrd. € gestiegen. In künftigen Haushaltsrechnungen muss dargestellt werden, auf welche Extrahaushalte diese Schulden im Einzelnen entfallen.

Mit 10.121 € Pro-Kopf-Verschuldung inklusive der Extrahaushalte weist Schleswig-Holstein weiterhin den zweithöchsten Wert der Flächenländer aus.

6.1 Unterlagen zur Haushaltsrechnung fristgerecht vorgelegt

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

Das Finanzministerium hat die Bücher am 31.01.2018 geschlossen.

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 11.05.2018 vorzulegen. Alle Unterlagen lagen fristgerecht vor.

6.2 Abrechnung Schlüsselzuweisung von 17,8 Mio. € fehlerhaft von 2017 nach 2018 gebucht

Nach § 8 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2017 wird das Finanzministerium in Abstimmung mit dem Innenministerium ermächtigt, Abschlagszahlungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) festzusetzen. Dies gilt allerdings nur, wenn die zu erwartenden Steuereinnahmen das veranschlagte Haushaltssoll übersteigen. Die Mehrausgaben sind durch die Steuer Mehreinnahmen zu decken. Diese Regelung betrifft ausschließlich das laufende Haushaltsjahr.

Das Innenministerium hat für das Haushaltsjahr 2017 das Abrechnungsergebnis für den KFA ermittelt und einen Betrag von 17,8 Mio. €¹ festgesetzt. Dieser sollte den Kommunen in 2018 zur Verfügung gestellt werden.

Mit Verrechnungsbuchung Anfang 2018 wurde dieser Betrag aus dem Haushaltstitel „Schlüsselzuweisungen“² 2017 ausgezahlt und bei dem Haushaltstitel „Schlüsselzuweisungen“ 2018 eingezahlt. Diese Buchung war nicht statthaft. Bei dem Haushaltstitel „Schlüsselzuweisung“ gab es keinen Haushaltsvermerk, der die Einnahme als Absetzung von den Ausgaben gestattet hätte.

Auch die Ausnahmen der Verwaltungsvorschriften zum Bruttoprinzip nach § 35 Landeshaushaltsordnung (LHO) trafen nicht zu.³

Des Weiteren gab es keine gesetzliche Ermächtigung, diesen Betrag von 2017 nach 2018 umzubuchen. Hier liegt ein Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit vor.

Das **Innen-** und **Finanzministerium** haben in einer gemeinsamen Erklärung vom 20.04.2018 eingeräumt, dass die Verrechnungsbuchung von 2017 nach 2018 nicht korrekt war.

Ab dem Haushaltsjahr 2019 wird es dauerhaft eine Ausnahme von der Buchung nach Haushaltsjahren gemäß § 72 Abs. 6 LHO geben. Die dafür notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen sind geschaffen worden.⁴

6.3 **Sondervermögen IMPULS: 3,5 Mio. € zu wenig entnommen**

Die Haushaltstitel des Kap. 1611 (Allg. Finanzverwaltung des Sondervermögens „IMPULS 2030“) werden vom Finanzministerium bewirtschaftet. Bei der Prüfung der Anordnungen und zahlungsbegründenden Unterlagen dieses Kapitels hat der LRH festgestellt:

- Die Einnahme- und Ausgaberechnung des **Epl. 16** („IMPULS 2030“) war nicht ausgeglichen: Wie nachstehende Tabelle zeigt, wurden 3,5 Mio. € mehr ausgegeben als eingenommen. In dieser Höhe wurde

¹ Die in diesem Beitrag verwendeten Zahlen entstammen dem Landeshaushalt Schleswig-Holstein. Sofern nicht anders gekennzeichnet, hat der LRH auf Basis dieser Zahlen seine Tabellen und Grafiken erstellt.

² Haushaltstitel 1102-613 30 MG 03.

³ Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58.

⁴ Vgl. Umdruck 19/1614, S. 134.

der Epl. 16 aus allgemeinen Haushaltsmitteln gedeckt. Eine solche Finanzierung war im Haushaltsjahr 2017 nicht zulässig.

Einnahme- und Ausgaberechnung des Einzelplans 16 in €

Einnahmen		148.231.642,92
Ausgaben		151.753.758,29
	<u>ohne</u>	
	Minderausgaben	
	anderer Einzelpläne	
	(1611-634 01)	43.367.948,94
	struktureller Überschuss	
	(1611-634 03)	500.000.000,00
Differenz:		3.522.115,37

Das **Finanzministerium** bestätigt, dass in 2017 ein Betrag von 3,5 Mio. € zu wenig aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zugunsten des Epl. 16 entnommen wurde.

Zur „Bereinigung“ dieses Fehlers hat sich das Finanzministerium für folgenden Weg entschieden: Der Betrag von 3,5 Mio. € wird 2019 dem Sondervermögen entnommen und dem Landeshaushalt im Kap. 1611¹ zugeführt; gleichzeitig wird der Zuschussbedarf des Epl. 16 gesenkt.

- Alle begründenden Unterlagen der Anordnungen waren fehlerbehaftet. In der Regel fehlte eine Berechnung, aus der die Höhe der Entnahme aus oder der Zuführung in das Sondervermögen hervorging.

Das **Finanzministerium** hat Fehler eingeräumt und gibt an, seit dem Haushaltsvollzug 2018 die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten.

6.4 Deutlich mehr Ausgabereste

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 Rechtsverpflichtungen gebildet. Diese

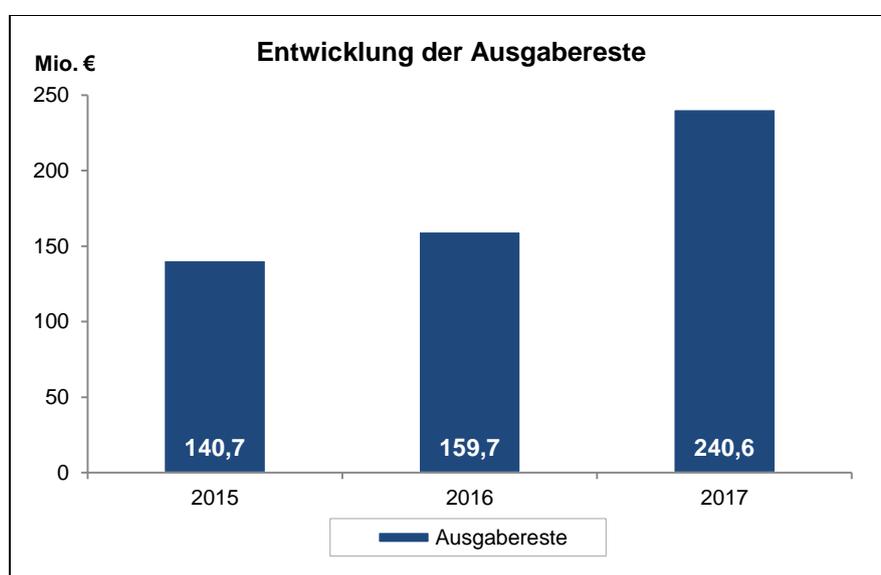
¹ Vgl. 1611-334 02 Entnahme zum nachträglichen Ausgleich des Haushaltsvollzuges 2017 (Umdruck 19/1614 – Nachschiebeliste zum Haushaltsentwurf 2019).

bleiben gemäß § 45 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) bis zum übernächsten Haushaltsjahr (hier: Ende 2019) 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 Ausgabereiste im laufenden Haushaltsjahr frei.

6.4.1 Anstieg der Ausgabereiste

Die Ausgabereiste sind im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegen:

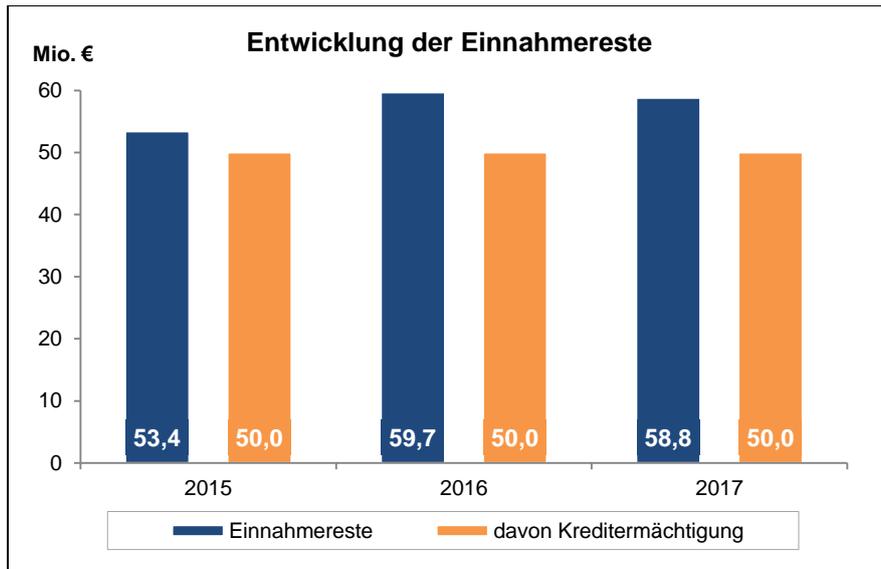


Die größten Steigerungen finden sich in den Epl. 06 und 07. Es sind u. a. Mittel an öffentliche Unternehmen für den Schienenpersonennahverkehr, Mittel für den Hochschulpakt 2020 sowie Zuschüsse für die Helmholtz-Zentren in Kiel und Geesthacht übertragen worden.

Ausgabereiste können zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung beitragen. In Schleswig-Holstein sind Ausgabereiste bereits seit vielen Jahren aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren. Dieses Verfahren hat sich bewährt und ist angesichts der Schuldenbremse ab 2020 fortzuführen.

6.4.2 Einnahmereste

Es wurden Einnahmereste für Erstattungen des Bundes (8,8 Mio. €) und aus der nicht in voller Höhe in Anspruch genommenen Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen (50 Mio. €) gebildet:



2017 und 2016 wurden Reste aus den Kreditermächtigungen der Anschlussfinanzierungen übertragen. 2015 resultierten die Reste der Kreditermächtigung aus der nicht in voller Höhe in Anspruch genommenen Nettokreditaufnahme.

Die Einnahmereste aus übertragenen Kreditermächtigungen wurden seit 2011 nicht in Anspruch genommen. Da übertragende Kreditermächtigungen ab 2020 wegen der Schuldenbremse grundsätzlich nicht in Anspruch genommen werden dürfen, sollte auf die Bildung solcher Einnahmereste künftig verzichtet werden.

Ausnahmen sind denkbar für die haushaltstechnische Umsetzung von § 2 Abs. 9 HG. Danach dürfen seit 2018 Bestände der Sondervermögen im Rahmen der Liquiditätssteuerung genutzt werden: Soweit dadurch die Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung nicht in Anspruch genommen werden, können diese in spätere Haushaltsjahre übertragen werden. Solche Kreditermächtigungen zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen müssten als Einnahmereste übertragen werden.

Über die haushaltstechnische Umsetzung sowie Darstellung in den Haushaltsrechnungen ist der LRH im Gespräch mit dem Finanzministerium.

6.5 Ungenehmigte Überschreitungen: Immer noch zu viele

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

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

Insgesamt gab es 20 Überschreitungen in Höhe von 30,6 Mio. €.

6.5.1 **Überschreitungen mit Einwilligung**

Die Haushaltsansätze wurden bei 12 Haushaltstiteln mit Einwilligung des Finanzministeriums um 30,3 Mio. € überschritten bzw. außerplanmäßig zur Verfügung gestellt (Vorjahr: 8,1 Mio. €). Hierbei handelte es sich fast ausschließlich um überplanmäßige Ausgaben. Darunter waren Erstattungen für

- die Erziehung unbegleiteter minderjähriger Ausländer und Asylbewerber (15 Mio. €),
- Kostenerstattungen an die GMSH für Organleihe Landesbau (7,3 Mio. €),
- die Pflegeleistungen für Versorgungsempfänger (5,7 Mio. €),
- die Durchführung der Landtagswahl (1 Mio. €) sowie
- die Heilfürsorge und Sonderkuren (0,6 Mio. €).

6.5.2 **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. Dem Finanzausschuss wurde hierüber im April 2018 berichtet. Er erwartet, dass die betroffenen Ressorts die angekündigten Maßnahmen umsetzen.¹ Diese können erst ab dem Haushalt 2019 wirken.

In 2017 beliefen sich die überplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums auf 0,3 Mio. € bei 8 Haushaltstiteln (Vorjahr: 0,9 Mio. € bei 13 Haushaltstiteln). Ungenehmigte Überschreitungen gab es in den Geschäftsbereichen des Landtages und des Bildungsministeriums sowie in 6 Fällen im Geschäftsbereich des Umweltministeriums.

6.6 **Verpflichtungsermächtigungen: lediglich 19 % benötigt**

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

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074, S. 2.

Bestand an Verpflichtungen werden in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres nachgewiesen.

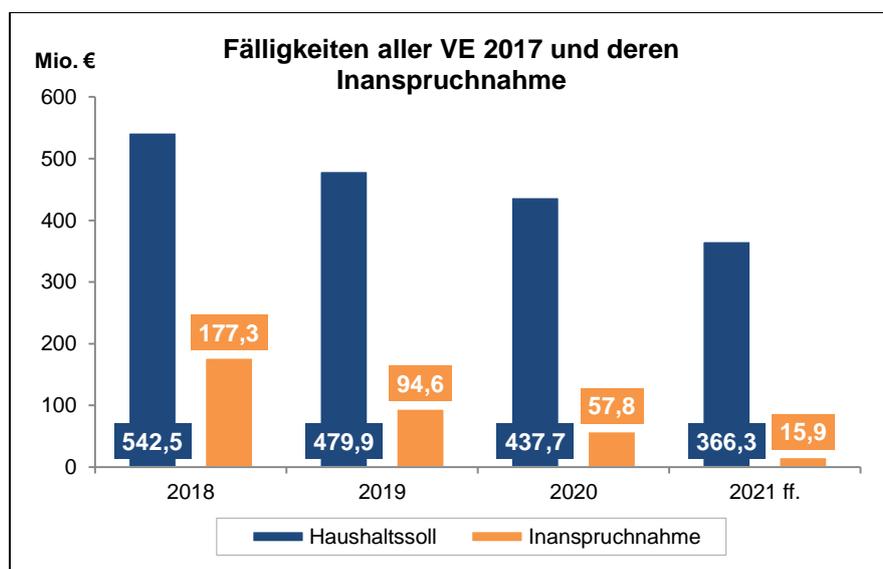
Wird eine VE in Anspruch genommen, muss das Finanzministerium gemäß § 38 Abs. 2 LHO einwilligen. Anträge sind durch die Dienststelle über den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde an das Finanzministerium zu richten. Sobald dieses eingewilligt hat, kann die VE in Anspruch genommen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

Im Zuge der Änderung der Geschäftsverteilung der Landesregierung wurde in 2017 die Inanspruchnahme einer VE im Epl. 09 (Justizministerium) gelöscht. Im aufnehmenden Epl. 07 (Bildungsministerium) wurde diese VE irrtümlich als neue Inanspruchnahme erfasst. Dadurch kam es zu einer nicht beabsichtigten Haushaltsüberschreitung ohne Einwilligung des Finanzministeriums von 4,9 Mio. €. Diese Mehrinanspruchnahme wurde innerhalb des Epl. 07 gedeckt.

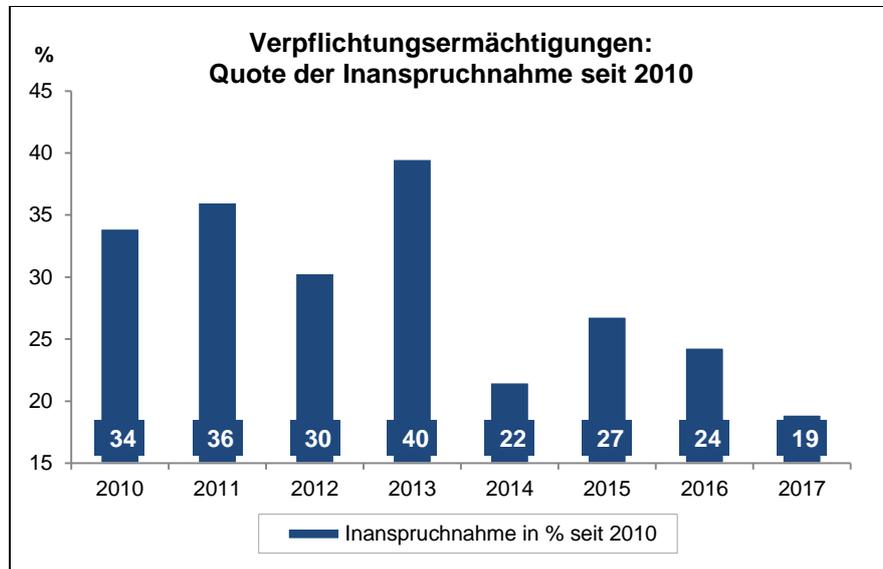
Die Haushalte ab 2018 ff. sind mit Verpflichtungen von 745 Mio. € aus 2017 und den Vorjahren belegt.

Im Haushaltsplan 2017 waren Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 1.826,4 Mio. € für die Haushaltsjahre 2018 ff. veranschlagt. Nach der Buchführung 2017 wurden 345,6 Mio. € (19 %) in Anspruch genommen:

Die folgende Grafik stellt die Verteilung der VE und deren Inanspruchnahme dar, d. h. mit welchen Ausgaben ab 2018 gerechnet werden kann.



Die Inanspruchnahme der VE 2017 ist im Vergleich zu den Vorjahren auf den niedrigsten Stand gesunken. Die folgende Grafik veranschaulicht die Quoten der Inanspruchnahme seit 2010.



Begründen lässt sich die niedrige Quote auch mit dem 1. Nachtragshaushalt¹ für das Haushaltsjahr 2017. Dieser sah eine Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen um 712 Mio. € auf 1,8 Mrd. € vor. Da am 07.05.2017 der Landtag neu gewählt wurde, konnten die geplanten Maßnahmen durch die alte Landesregierung nicht mehr vollständig umgesetzt werden.

Das Finanzministerium fordert in den jährlichen Haushaltsrunderlassen von den Ressorts, Verpflichtungsermächtigungen auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Gleichzeitig wird auf den Beschluss des Landtages verwiesen: „Die Landesregierung wird gebeten, Verpflichtungsermächtigungen unter Berücksichtigung der Notwendigkeiten, insbesondere im Bereich des Hochbaus, realistischer anzusetzen.“²

Die geringen Quoten der letzten Jahre zeigen, dass die Hinweise des Finanzministeriums offenbar nicht umgesetzt werden. Der LRH bittet um Mitteilung, welche Gründe hierfür aus Sicht des Finanzministeriums maßgeblich sind.

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, auf die Umsetzung des Landtagsbeschlusses hinzuwirken.

¹ Vgl. GVOBl. Schl.-H. 2017, S. 188.

² Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.

6.7 **Abschlags- und Vorauszahlungen: unauffällig**

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

Der nachgewiesene Bestand der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen in 2017 betrug 321 Mio. € (Vorjahr: 211 Mio. €). Davon entfielen 319 Mio. € auf Erstattungen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie der Integrations- und Aufnahmepauschale. Davon wurden nach Mitteilung des Innenministeriums 216 Mio. € in 2018 bearbeitet und abgerechnet. Der Höhe nach sind die Abschlags- und Vorauszahlungen damit unauffällig. Die verbleibenden Abschlags- und Vorauszahlungen werden nach Vorlage der Abrechnungsunterlagen abgerechnet.

6.8 **Verwahrungen und Vorschüsse: im Vergleich zum Vorjahr deutlich besser**

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.¹ Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und für andere verwahrt werden. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt. Der dort ausgewiesene Bestand ist zum Teil über mehrere Jahre entstanden.

Als Vorschuss darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn sie noch nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.²

6.8.1 **Verwahrungen: Voten des Landtages haben gewirkt**

Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende Verwahrungen von 121 Mio. € nachgewiesen:

¹ § 60 Abs. 2 LHO.

² § 60 Abs. 1 LHO.

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2017	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (davon u. a. aufzuklärende Verwahrungen mit 6,5 Mio. €, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen mit 70 Mio. €)	90.215.413,15
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder für besonders gesicherte Räume)	76.531,38
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (davon u. a. Gemeindeanteile an der Abgeltungsteuer mit 27,7 Mio. €)	27.832.136,07
Durchlaufende Gelder	384.375,37
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	2.464.995,20
Summe	120.973.451,17

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung zu einem Kassenzeichen vorliegt. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrung gebucht. Zum Jahreswechsel waren dies 2,5 Mio. € (Vorjahr: 17,8 Mio. €). Hier zeigt sich eine sehr deutliche Verbesserung: Die Dienststellen hatten rechtzeitig Annahmeanordnungen erteilt und damit dem Votum des Landtages¹ entsprochen.

6.8.2 **Vorschüsse: keine Auffälligkeiten**

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

Am Jahresende wurden Vorschüsse von 116 T€ ausgewiesen (Vorjahr: 275 T€). Darin enthalten sind 23 T€ Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2018 den jeweiligen Buchungsstellen des Haushaltsjahres 2018 zugeordnet wurden.

6.9 **Kreditaufnahmen, Schuldenstand und Liquidität**

Die Landesverfassung legt in Art. 61 Abs. 4 fest, dass die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz bedarf.

Noch in der Übergangsphase bis 2019 darf das Land neue Kredite aufnehmen (Art. 67 Abs. 1 LV). Danach gilt, dass Einnahmen und Ausgaben

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/4702, S. 2.

grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind (Art. 61 Abs. 1 LV).

6.9.1 Höhe der Kreditermächtigung

Kredite zur Deckung von Ausgaben durfte das Finanzministerium bis zum Höchstbetrag von 3.049,1 Mio. € aufnehmen. Hierzu ermächtigt war es durch § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2017.

Der Haushaltsplan unterteilte im Kapitel 1116 die Einnahmen aus Kreditaufnahme in

• Nettokreditaufnahme (strukturell)	0,0 Mio. €,
• Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	3.025,9 Mio. €,
• Nettokreditaufnahme (konjunkturell)	0,0 Mio. €,
• Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der Liegenschaftsverwaltung AöR	23,2 Mio. €
sowie	
• Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen aus Umschuldungen und Marktpflege	0,0 Mio. €.

Die Summe von 3.049,1 Mio. € entspricht der Bruttokreditaufnahme und setzt sich aus den Ermächtigungen für die Anschlussfinanzierungen zusammen. Die Kreditermächtigung blieb durch die beiden Nachträge zum Haushaltsplan 2017 unverändert.

6.9.2 Kreditermächtigung im Haushaltsvollzug nicht ausgeschöpft

Die Kreditermächtigung erhöhte sich im Haushaltsvollzug um 120 Mio. € durch Umschuldung und Marktpflege¹ sowie um 50 Mio. € aus dem Einnahmerest 2016. Insgesamt erhöhte sie sich so von 3.049,1 Mio. € auf 3.219,1 Mio. €.

Hiervon benötigte das Finanzministerium im Haushaltsvollzug 3.052,1 Mio. €. Die Differenz von 166,6 Mio. € aus Ermächtigung und Inanspruchnahme teilt sich auf in

• abgängigen Einnahmerest 2016	50,0 Mio. €,
• nachgewiesener Mindereinnahme	66,6 Mio. €
und	
• nach 2018 übertragenen Einnahmerest	50,0 Mio. €.

¹ Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

Für die Schuldentilgung leistete das Finanzministerium Ausgaben von 3.171,9 Mio. €.

Getilgt wurden Kredite

- im öffentlichen Bereich 2,8 Mio. €
sowie
- am Kreditmarkt 3.169,1 Mio. €.

6.9.3 Negative Nettoneuverschuldung

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

Im Haushaltsjahr 2017 überstiegen die

- Ausgaben zur Schuldentilgung von 3.169,1 Mio. €
- die Einnahmen aus Kreditmarktkrediten von 3.052,5 Mio. €
um 116,6 Mio. €.

Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene negative Nettoneuverschuldung ist gleichbedeutend mit einer Tilgung am Kreditmarkt. Dies entspricht 40,39 € pro Kopf und 0,4 % des Schuldenstands.

Eine Einordnung dieser Werte im Vergleich zu den übrigen Flächenländern wird im Beitrag zur aktuellen Haushaltslage¹ vorgenommen.

6.9.4 Unterschiedliche Schuldenstände: welcher ist maßgeblich für die Schuldenbremse?

In der Haushaltsrechnung werden unterschiedliche Schuldenstände (Kreditmarktschulden, fundierte Schulden sowie Schulden des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich) sowie Betrachtungszeiträume (Kalenderjahr (31.12.) und Haushaltsjahr) dargestellt.

Daneben verwendet das Statistische Bundesamt seit dem Berichtsjahr 2010 einen Schuldenbegriff, der den öffentlichen Gesamthaushalt inklusive der Extrahaushalte betrachtet.

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

¹ Vgl. Nr. 7 dieser Bemerkungen.

folgende Tabelle stellt die Abgrenzungen zu den Schuldenbegriffen des Kernhaushalts dar und bildet die Rechenschritte ab:

**Schuldenbegriffe, Bestimmungsgrößen und Rechenweg
in Mio. €**

Art des Schuldenstands	2016	2017	Veränderung
Schulden aus Kreditmarktmitteln zuzüglich Schulden bei öffentl. Haushalten	26.550,5 2,6	26.433,9 0,09	-116,6 -2,5
fundierte Schulden zum Ende des Haushaltsjahres	26.553,1	26.433,9	-119,1
abzüglich in 2017 für das Haushaltsjahr 2016 aufgenommene Schulden abzüglich in 2018 für das Haushaltsjahr 2017 aufgenommene Schulden Umbuchungen zwischen den Haushaltsjahren	124,3	467,2	-342,9
fundierte Schulden zum 31.12.	26.428,8	25.966,8	-462,0
zuzüglich Kassenkredite im öffentlichen Bereich zuzüglich Kassenkredite im nicht-öffentlichen Bereich	37,2 224,6	24,5 430,6	-12,7 +206,0
Kernhaushaltsschulden inkl. der Kassenkredite zum 31.12.	26.690,6	26.421,9	-268,7
abzüglich Kassenkredite im öffentl. Bereich abzüglich Schulden im öffentl. Bereich	37,2 152,6	24,5 720,1	-12,7 +567,5
Schuldenstand Kernhaushalt beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.¹	26.500,8	25.677,3	-823,5

Rundungsdifferenzen möglich. Die Schulden im öffentlichen Bereich sind um 570 Mio. € gestiegen. Maßgeblich hierfür war eine Kreditaufnahme bei einem Bundesland in Höhe von 500 Mio. €.

Der fundierte Schuldenstand **zum Ende des Haushaltsjahres** ist im Vergleich zum Vorjahr um 119,1 Mio. € gesunken. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Tilgungen von Schulden am Kreditmarkt von 116,6 Mio. € und bei öffentlichen Haushalten von 2,5 Mio. €.

Hingegen ist der ausgewiesene **Schuldenstand des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2017** um 823,5 Mio. € gesunken.

Das Finanzministerium stellt in der Haushaltsrechnung die unterschiedlichen Schuldenstände in der haushaltsrechtlichen und statistischen Abgrenzung transparent dar.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 5.1 vom 02.08.2018, abrufbar unter www.destatis.de.

Für die Schuldenbremse relevant sind weder die fundierten noch die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12. Stattdessen wird nach dem Ableitungsschema für die zukünftige Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat die Veränderung der Kreditmarktschulden bedeutend sein.¹

Das Finanzministerium sollte daher in den künftigen Haushaltsrechnungen deutlich machen, welche Daten für die Überwachung der Schuldenbremse maßgeblich sind.

6.9.5 Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts gibt das Finanzministerium mit 8.894 € (2016: 9.270 €) an. Rechnerisch ist die Pro-Kopf-Verschuldung um 376 € zurückgegangen.

Das Finanzministerium nennt die Werte der amtlichen Statistik², die die Einwohnerzahl zum 31.12.2015 verwendet. Tatsächlich hat das Statistische Bundesamt am 16.01.2018 die Einwohnerzahlen für 2016 veröffentlicht. Mit dieser Einwohnerzahl lag die Pro-Kopf-Verschuldung 2016 bei 9.196 €.³

Damit ist die Pro-Kopf-Verschuldung 2017 um 302 € statt um 376 € zurückgegangen. Ausschlaggebend hierfür waren zu 16 € die gestiegene Einwohnerzahl und zu 286 € der geringere Schuldenstand.

Das Finanzministerium nutzt für die Darstellung in der Haushaltsrechnung die Werte des Statistischen Bundesamts. Damit liegen den Berechnungen die Schuldenstände des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12. zugrunde. Dieser Schuldenstand ist im Vergleich zum Vorjahr um 823,5 Mio. € gesunken.⁴

Würde der Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres in die Berechnungen einfließen, ergäbe sich eine Pro-Kopf-Verschuldung von 9.160 € (2016: 9.213 €). Die Pro-Kopf-Verschuldung wäre damit nur um 53 € gesunken.

¹ Vgl. Stellungnahme zum Abbaubericht 2018; Nr. 8 dieser Bemerkungen.

² Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2016, Fachserie 14 Reihe 5, Ziff. 5.2, abrufbar unter www.destatis.de.

³ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 5.9.6.

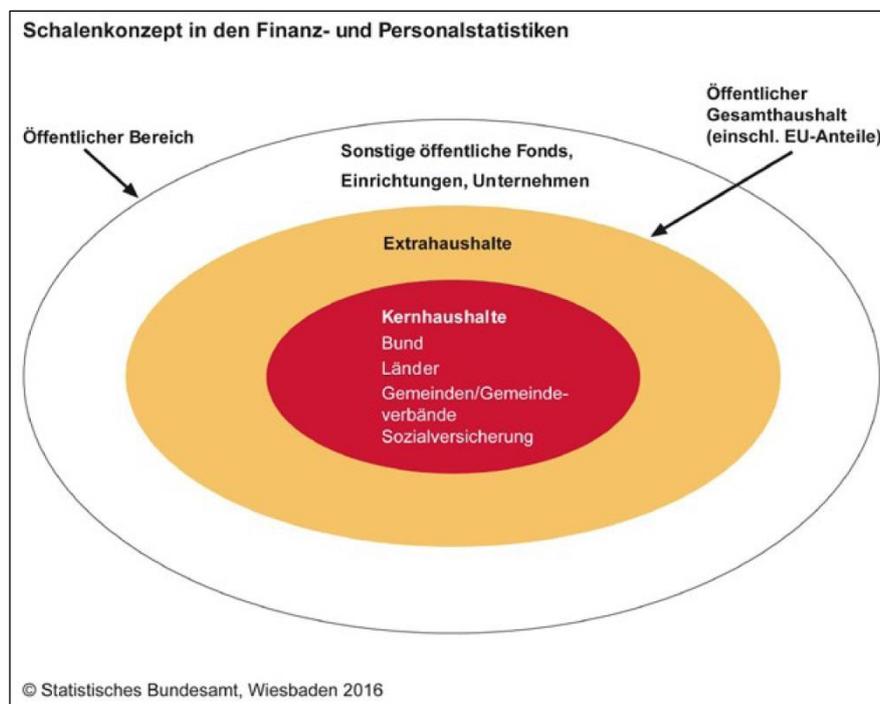
⁴ Vgl. Nr. 6.9.4 dieser Bemerkungen.

6.9.6 Schulden des Kernhaushalts inklusive seiner Extrahaushalte

Extrahaushalte sind öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zum Sektor Staat zählen. Das Statistische Bundesamt nennt folgende Kriterien, die erfüllt sein müssen:

- Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln.
- Diese institutionelle Einheit muss vom Staat kontrolliert werden (öffentliche Kontrolle).
- Diese institutionelle und öffentlich kontrollierte Einheit muss überwiegend vom Staat finanziert werden (öffentliche Finanzierung).

Das sog. Schalenkonzept der Statistikbehörden verdeutlicht die unterschiedlichen Ebenen:



Die Haushaltsrechnung stellt die Verschuldung Schleswig-Holsteins inklusive der Extrahaushalte nicht dar.

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt Schleswig-Holsteins eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 29.218 Mio. € (2016: 29.337) aus.¹ Dieser Schuldenstand setzt sich zusammen aus

¹ Vgl: Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 16.2 vom 02.08.2018, abrufbar unter www.destatis.de.

- Schulden des Kernhaushalts 25.677 Mio. € (2016: 26.501 Mio. €) und
- Schulden der Extrahaushalte 3.540 Mio. € (2016: 2.836 Mio. €).

Für das Haushaltsjahr 2017 hat das Statistische Bundesamt für Schleswig-Holstein 29 länderübergreifende sowie 29 direkt zuzuordnende Extrahaushalte aufgelistet.¹

Zu den länderübergreifenden Einrichtungen zählten z.B. auch die HSH Beteiligungs Management GmbH, die hsh finanzfonds AöR und die hsh portfoliomanagement AöR. Allein diese Extrahaushalte haben den Schuldenstand um mehr als 1,2 Mrd. € gegenüber 2016 erhöht. Der Schleswig-Holstein zuzurechnende Anteil von über 600 Mio. € erklärt jedoch nur teilweise den Schuldenanstieg der Extrahaushalte.

Der Schleswig-Holstein zuzurechnende Schuldenstand der Extrahaushalte ist insgesamt um 704 Mio. € auf 3.540 Mio. € gestiegen. In der Haushaltsrechnung werden diese Schuldenstände nicht angegeben. Aus welchen Gründen sich der Schuldenstand verändert hat, ist daher nicht nachvollziehbar.

Die Haushaltsrechnung stellt die Schulden des Kernhaushalts detailliert dar. Hingegen fehlt es an der Erläuterung der Schulden der Extrahaushalte.

Seit 2010 steht statistisch die Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushalts im Fokus und in den letzten Jahren haben die Schulden der Extrahaushalte an Bedeutung gewonnen. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht die dem Land Schleswig-Holstein zuzurechnenden Extrahaushalte. Jedoch wird in der Statistik die Zunahme der Schulden nicht detailliert dargestellt. Das Finanzministerium sollte daher diese Transparenzlücke schließen und in den künftigen Haushaltsrechnungen die Schulden der jeweiligen Extrahaushalte vollständig darstellen.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Informationen über die Schulden der Extrahaushalte in detaillierter Form nicht ohne Weiteres vorlägen. An einer ergänzenden Darstellung für künftige Haushaltsrechnungen werde gearbeitet.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Finanzen und Steuern - Liste der Extrahaushalte vom 01.06.2017, abrufbar unter www.destatis.de.

6.9.7 Pro-Kopf-Verschuldung inklusive der Extrahaushalte

Für den Vergleich mit den übrigen Ländern ist der Rückgriff auf die statistischen Daten weiterhin erforderlich. Das Finanzministerium hat angekündigt, in den Haushaltsrechnungen ab 2018 die Pro-Kopf-Verschuldung inklusive der Extrahaushalte anzugeben.¹

Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte

Flächenländer	Pro-Kopf-Verschuldung in €			
	2016	2017	Differenz	
			absolut	in % zum Wert 2016
Saarland	14.140	14.127	-13	-0,09
Schleswig-Holstein	10.180	10.121	-59	-0,58
Nordrhein-Westfalen	10.049	9.744	-305	-3,04
Sachsen-Anhalt	9.091	9.325	234	2,57
Rheinland-Pfalz	8.032	7.804	-228	-2,84
Niedersachsen	7.543	7.486	-57	-0,76
Thüringen	7.106	7.372	266	3,74
Brandenburg	7.086	6.740	-346	-4,88
Hessen	6.872	6.581	-291	-4,23
Mecklenburg-Vorpommern	5.298	4.973	-325	-6,13
Baden-Württemberg	4.848	4.202	-646	-13,33
Bayern	1.504	1.308	-196	-13,03
Sachsen	454	381	-73	-16,08

In der Reihenfolge der Pro-Kopf-Verschuldung.

Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 16.2 vom 03.08.2017 und 02.08.2018, abrufbar unter www.destatis.de.

Die Tabelle zeigt, dass andere Länder in der Lage waren, ihre Pro-Kopf-Verschuldung ambitionierter zu senken. Im Verhältnis zum Schuldenstand hat Schleswig-Holstein mit 0,58 % den zweitniedrigsten Wert. Nur das Saarland hat relativ zu seinen Schulden noch weniger getilgt.

6.9.8 Kassenverstärkungskredite

Das Finanzministerium durfte Kassenverstärkungskredite bis zu 10 % des im Haushaltsgesetz für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrages

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074, S. 2.

aufnehmen. Für das Haushaltsjahr 2017 setzte § 1 HG die Einnahmen und Ausgaben auf 14.497.406.700 € fest (vgl. Tz. 5.1).

Die Höchstgrenze dieser liquiditätssichernden Kredite betrug damit

1.449.740.670 €.

Das Finanzministerium nutzte die Ermächtigung. Im Haushaltsjahr 2017 wurde die Höchstgrenze nicht überschritten. Der höchste Wert an Kassenkrediten bestand am 28.04. mit 690 Mio. €.

6.9.9 **„Negative Zinsen“ für Kassenverstärkungskredite und aus Geldanlagen**

In der Haushaltsrechnung stellt das Finanzministerium dar, welche Zinsen für Kassenverstärkungskredite und Erträge aus der Anlage von Geldbeständen vereinnahmt bzw. zu leisten waren. Im Saldo wird ein Betrag von 2,8 Mio. € ausgewiesen.

In Folge der negativen Zinsen¹ musste das Finanzministerium für die Anlage nicht benötigter Liquidität 1,2 Mio. € zahlen und konnte im Gegenzug 87 T€ Zinsen durch die Aufnahme von Kassenkrediten einnehmen. Hieraus ergibt sich eine Nettobelastung von 1,1 Mio. €.

Die Differenz zu den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen 2,8 Mio. € ergibt sich aus Collateral-Zahlungen im Zusammenhang mit Derivatgeschäften. Das Finanzministerium ist dem Vorschlag² des LRH gefolgt und wird in den Haushaltsrechnungen ab 2018 die Darstellung transparenter gestalten und entsprechend ergänzen.

6.9.10 **Liquiditätssteuerung mithilfe der Sondervermögen**

Im Rahmen der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts durften erstmals 2017³ Bestände der Sondervermögen bis zu ihrer Inanspruchnahme eingesetzt werden.

Das Finanzministerium nahm diese Ermächtigung in Anspruch und setzte Bestände der Sondervermögen von über 250 Mio. € ein.

Der folgenden Tabelle ist zu entnehmen, welche Beträge am 02.01.2017 von den Sondervermögen in den Haushalt überführt wurden:

¹ Verwarentgelte.

² Vgl. Bemerkungen des LRH 2018, Nr. 5.9.10.

³ § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2017.

Zur Liquiditätssteuerung eingesetzte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführungsbetrag am 2.1. in Mio. €
„IMPULS 2030“	200,6
Zentrales Grundvermögen zur Behördenunterbringung	48,3
Hochschulsanierung	3,3
Energetische Sanierung	0,1
Summe	252,3

Mit dieser Ermächtigung wird das Ziel verfolgt, Zinersparnisse für den Kernhaushalt zu erzielen: Mittel der Sondervermögen und überschüssige Liquidität versetzten das Land in die Lage, neue Kredite für die Anschlussfinanzierung fälliger Altschulden erst später aufnehmen zu müssen.

Erst Mitte März erfolgte die erste Kreditaufnahme.

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, bei zukünftiger Inanspruchnahme der Ermächtigung die Wirtschaftlichkeit dieser Liquiditätssteuerung nachzuweisen. Hierbei sollten auch die aus der Geldanlage zu zahlenden negativen Zinsen berücksichtigt werden. Vom 02.01. bis 06.01.2017 musste das Finanzministerium 13 T€ an negativen Zinsen entrichten.

6.9.11 Zinsausgaben nochmals gesunken

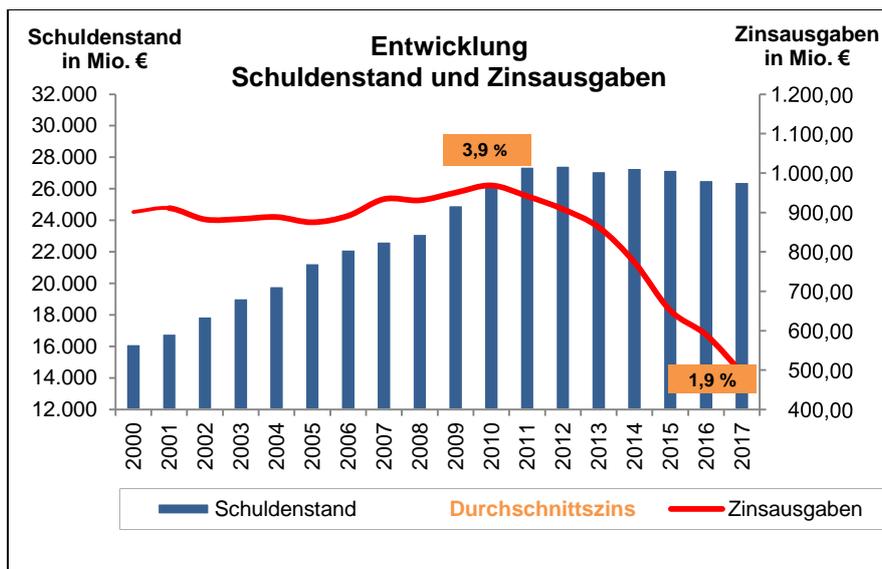
Die Zinsausgaben sind 2017 im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Hatte das Land 2016 noch Zinsausgaben von 589,7 Mio. € zu zahlen, waren in 2017 zur Finanzierung des Schuldenstands noch 493,4 Mio. € fällig. Das sind 96,3 Mio. € bzw. 16,3 % weniger.

Seit 2010 und damit bereits zum 8. Mal in Folge sind die Zinsausgaben gesunken. Das Finanzministerium begründet diese günstige Entwicklung mit den historisch niedrigen Zinsen.

Für die im Vergleich zum Vorjahr um 96,3 Mio. € gesunkenen Zinsausgaben war zu 12,1 Mio. € der gesunkene Schuldenstand und zu 84,2 Mio. € der gesunkene Zins maßgeblich. Hierbei ist auch die Tilgung in 2016 von 410 Mio. €¹ zu berücksichtigen, da die Zinszahlungen mit einem zeitlichen Verzug von einem Jahr auf veränderte Schuldenstände reagieren.

Der LRH stellt fest: Tilgungen entlasten den Haushalt auch in Zeiten niedriger Zinssätze.

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 5.9.4.



Wie der Grafik zu entnehmen ist, entlasten sinkende Zinsen seit 2011 den Landeshaushalt erheblich.

6.9.12 Zinsänderungsrisiko

Aufgrund des hohen Schuldenstands verbunden mit den anhaltend niedrigen Zinssätzen besteht ein hohes Zinsänderungsrisiko.

Das Finanzministerium definiert Zinsänderungsrisiken als potenzielle Mehrausgaben, die aus einem unerwarteten Anstieg der Kreditmarktzinsen resultieren.

Seit 2014 werden im jeweiligen Haushaltsgesetz Plangrößen für die gesamten Zinsausgaben und die hierin enthaltenen Zinsänderungsrisiken der kommenden 5 Jahre verankert.

Natürgemäß sinken die für ein gewisses Haushaltsjahr ermittelbaren Zinsänderungsrisiken, je kürzer der Planungszeitraum und sicherer die Zinszahlungen sind. Daher nahmen auch die für 2017 festgesetzten Plangrößen für Zinsänderungsrisiken durch folgende Haushaltsgesetze ab:

Zinsänderungsrisiko für das Haushaltsjahr 2017

Ursprüngliche Plangröße für die Zinsänderungsrisiken nach § 2 Abs. 4 HG	
des Haushaltsjahres	in Mio. €
2014	120
2015	90
2016	65
2017	25

Der Haushaltsgesetzgeber hat in 2017 durch die Nachtragshaushaltsgesetze die Zinsausgaben um die veranschlagten Zinsänderungsrisiken gesenkt. Die ursprüngliche Plangröße der Zinsausgaben verabschiedete der Landtag mit 554,3 Mio. €. Hierin enthalten waren Zinsänderungsrisiken von 25 Mio. €.

Durch den 1. Nachtragshaushalt im März wurden die veranschlagten Zinsausgaben um 12,9 Mio. € und die Zinsänderungsrisiken um 15 Mio. € reduziert, um Mehrausgaben zu finanzieren. Mit dem 2. Nachtragshaushalt im Juli wurden aus gleichem Grund die veranschlagten Zinsausgaben um 15 Mio. € und die Zinsänderungsrisiken um 7 auf 3 Mio. € gesenkt.

Es ist richtig, dass im Haushalt „Risikopuffer“ für unerwartete Zinsmehrausgaben veranschlagt werden. Die Nutzung dieser „Risikopuffer“ zur Deckung von anderen Mehrausgaben entspricht nicht dem gewollten Zweck. Da das Land ein Dauerschuldner ist, kann es das Zinsänderungsrisiko langfristig nur durch Tilgungen reduzieren. Daher sollten zukünftig nicht benötigte Haushaltsansätze zur Abfederung von Zinsänderungsrisiken für die Tilgung der Landesschulden verwendet werden.

6.9.13 Zinsderivate

Um Zinsausgaben zu optimieren und Zinsänderungsrisiken zu begrenzen, darf das Finanzministerium derivative Finanzinstrumente einsetzen.

Hierzu ermächtigten §§ 2 und 3 HG 2017 und § 18 Abs. 6 LHO.

Der Einsatz der Finanzderivate hat die Struktur des Schuldenstands folgendermaßen verändert:

Struktur des Gesamtschuldenstands

	2013	2014	2015	2016	2017
	in %				
Festzinsanteil	88 %	82 %	79 %	79 %	84 %
variabel verzinslicher Anteil	12 %	18 %	21 %	21 %	16 %
	in Jahren				
durchschnittliche Restlaufzeit	5,01	5,20	5,27	5,56	5,57
Zinsbindungsdauer	4,97	5,99	4,11	4,31	4,40

Für „Versicherungen“ (Optionen) wurde 2017 Nettoprämien von 3,5 Mio. € gezahlt. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus geleisteten (26,3 Mio. €) und empfangenen (22,8 Mio. €) Prämienzahlungen.

Der Vertragsbestand an Finanzderivaten hat sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Vertragsbestands an Finanzderivaten seit 2013

	2013	2014	2015	2016	2017
	in Mio. €				
Anfangsbestand	19.623,0	24.528,7	28.882,2	30.607,2	30.290,2
Fälligkeiten	-3.176,3	-3.284,5	-3.762,0	-2.782,0	-3.700,0
Neugeschäfte	+8.082,0	+7.638,0	+5.487,0	+2.465,0	+3.260,0
Endbestand	24.528,7	28.882,2	30.607,2	30.290,2	29.850,2

Im Vergleich zum Schuldenstand am Kreditmarkt (- 116,6 Mio. €) ist der Bestand an Finanzderivaten um 440 Mio. € zurückgegangen.

Angesichts der politischen Diskussion über die Tilgung von Altschulden des Landes Schleswig-Holstein wird der LRH auch die Entwicklung der Finanzderivate im Blick behalten.

Aktuelle Haushaltslage

7. Der Landeshaushalt gerät unter Druck: Hohe Einnahmewartungen treffen auf niedrige Wachstumsprognosen

Es klingt absurd: Der Haushalt des Landes Schleswig-Holstein verzeichnet aufgrund der hohen Steuereinnahmen und niedriger Zinsen einen strukturellen Überschuss – gleichzeitig nimmt das Land neue Schulden in Milliardenhöhe auf. Grund ist die HSH Nordbank.

Der Ministerpräsident hat deshalb zum Jahreswechsel dazu aufgerufen, den Gürtel enger zu schnallen. Es gibt aber noch weitere gute Gründe dafür, in der Zukunft mit neuen Ausgaben zurückhaltender zu sein.

Zum einen ist Schleswig-Holstein im Vergleich der Länder schon Spitzenreiter bei den Ausgabensteigerungen. 2019 sollen die Ausgaben sogar um 5,2 % steigen. Dies ist dauerhaft nur finanzierbar, wenn die Rahmenbedingungen auch dauerhaft so positiv bleiben. Davon ist nicht mehr auszugehen. Denn die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute haben ihre Wachstumsprognose für 2019 von 1,8 % auf 0,8 % halbiert.

Darüber hinaus steigen die Versorgungsausgaben in den nächsten Jahren von 1,3 Mrd. € auf 1,7 Mrd. € jährlich.

Zudem will die Landesregierung den Sanierungsstau bei Straßen und Gebäuden bis 2030 abbauen. Kostenpunkt: 6 Mrd. €.

Schließlich sitzt Schleswig-Holstein auf einem hohen Schuldenberg von über 28 Mrd. €. Dieser verursacht derzeit „nur“ Zinsausgaben von 460 Mio. €. Wenn die Zinsen mittelfristig wieder steigen, wird es eng für den Haushalt Schleswig-Holsteins.

7.1 Haushaltsabschluss 2018 – nach wie vor gute Rahmenbedingungen

Die finanziellen Rahmenbedingungen für das Land Schleswig-Holstein sind immer noch gut.

Strukturell, also bereinigt um Konjunktur- und Sondereffekte, erzielte der Landeshaushalt 2018 einen Überschuss von 345 Mio. €. ¹ Maßgeblich für die gute Haushaltslage waren weiterhin hohe Einnahmen und niedrige Zinsausgaben. ²

Gleichzeitig sind die Schulden des Landes aber um 1,9 Mrd. € auf 28,3 Mrd. € gestiegen. ³

Ursache hierfür war der Verkauf der HSH Nordbank. Hamburg und Schleswig-Holstein hatten der Bank 2009 eine Garantie von 10 Mrd. € gewährt. Mit dem Verkauf der HSH Nordbank haben sich die Länder verpflichtet, den noch nicht in Anspruch genommenen Teil dieser Garantie von 5,7 Mrd. € an die Erwerber auszusahlen. Abzüglich des Kaufpreises von rund 1 Mrd. € sind von den Ländern je 2,4 Mrd. € zu tragen.

Die Garantiezahlung hat zu einem Finanzierungsdefizit von 1,9 Mrd. € im Landeshaushalt geführt, das im Wesentlichen durch eine Nettokreditaufnahme gedeckt wurde. Ohne diesen Sondereffekt hätte Schleswig-Holstein einen Finanzierungsüberschuss von 521 Mio. € erzielt.

Vorläufiger Jahresabschluss 2018

	vorläufiges Ist 2018* in Mio. €
bereinigte Einnahmen	12.492
Steuereinnahmen	9.502
Verwaltungseinnahmen	468
Länderfinanzausgleich	228
Bundesergänzungszuweisungen	173
Sonstige Zuweisungen	2.121
./. bereinigte Ausgaben	14.413
Personalausgaben	4.149
Sachausgaben	632
Zinsausgaben	462
Zuweisungen und Zuschüsse	5.717
Investitionen	1.011
Garantiezahlung an HSH	2.442
Finanzierungssaldo	- 1.921
Finanzierungssaldo ohne Garantiezahlung an HSH Nordbank	521

Rundungsdifferenzen sind möglich.

* Endgültiger Jahresabschluss wird erst im 4. Quartal 2019 erwartet.

¹ Die in diesem Beitrag verwendeten Zahlen entstammen dem Landeshaushalt Schleswig-Holstein. Sofern nicht anders gekennzeichnet, hat der LRH auf Basis dieser Zahlen seine Tabellen und Grafiken erstellt.

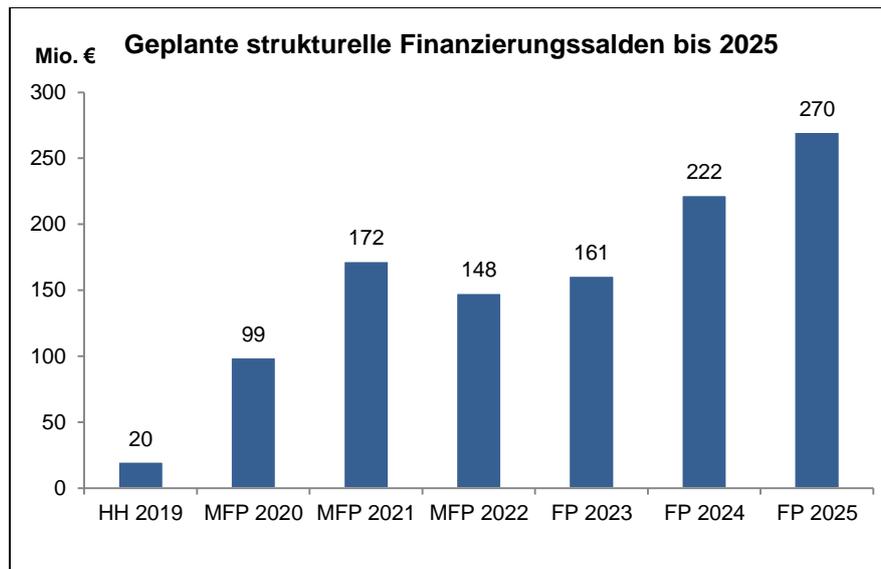
² Vgl. Nr. 8.4 dieser Bemerkungen.

³ Kreditmarktschulden zum Ende des Haushaltsjahres.

Positiv festzustellen ist, dass die Landesregierung 2018 hohe Summen für die Infrastruktur bereitgestellt hat. Die Investitionsausgaben sind im Vergleich zum Vorjahr um 204 Mio. € bzw. 25 % auf über 1 Mrd. € gestiegen.

7.2 Land plant weiter mit Überschüssen und neuen Schulden

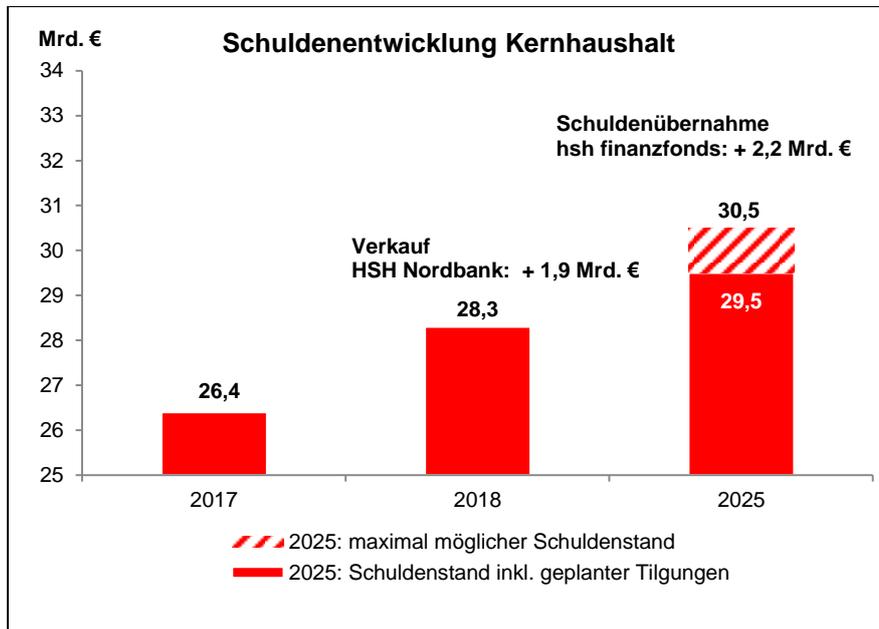
Die guten Rahmenbedingungen sollen sich auch 2019 und in den Folgejahren fortsetzen. Bis 2025 plant die Landesregierung mit weiteren strukturellen Überschüssen:



Quelle: Finanzplan 2018 bis 2022 der Landesregierung und Fortschreibung bis 2028

Gleichzeitig sollen aber auch bis 2025 weitere Schulden gemacht werden, weil die Landesregierung 2,2 Mrd. € Altschulden der hsh finanzfonds AöR in den Kernhaushalt übernehmen will. Das Finanzministerium plant, für diese Zahlungen neue Kredite von 1,2 Mrd. € aufzunehmen. Der Rest soll in den künftigen Haushaltsjahren erwirtschaftet werden. Ob das gelingt, bleibt abzuwarten.

Derzeit sieht die Schuldenentwicklung wie folgt aus:



Deshalb hat der Ministerpräsident zum Jahreswechsel zu Recht dazu aufgerufen, den Gürtel enger zu schnallen:¹

„Wir werden das Geld, das wir eigentlich haben, in den nächsten Jahren wegen der HSH nicht mit vollen Händen ausgeben können.“

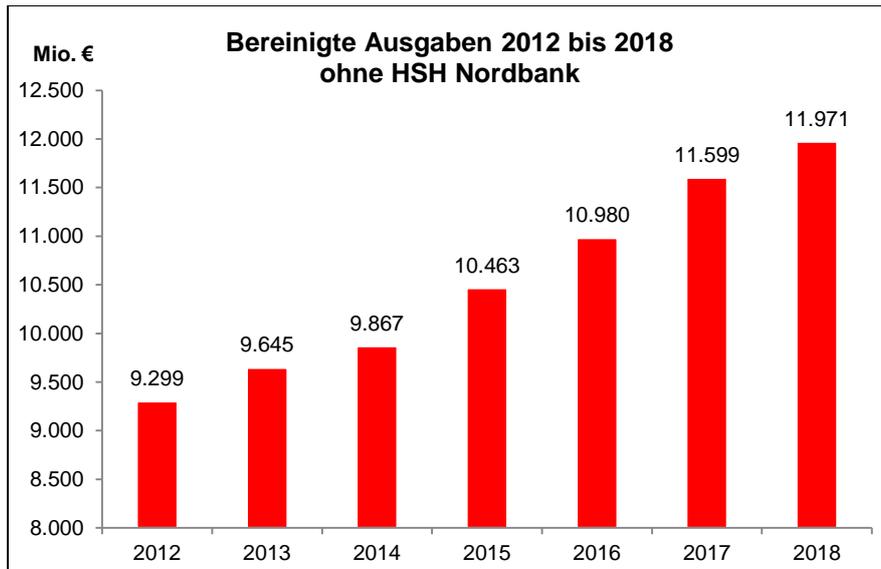
7.3 Herausforderungen für die Landesfinanzen

Es gibt aber auch noch andere gute Gründe dafür, den Anstieg der Ausgaben zu begrenzen:

7.3.1 Überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen seit 2012

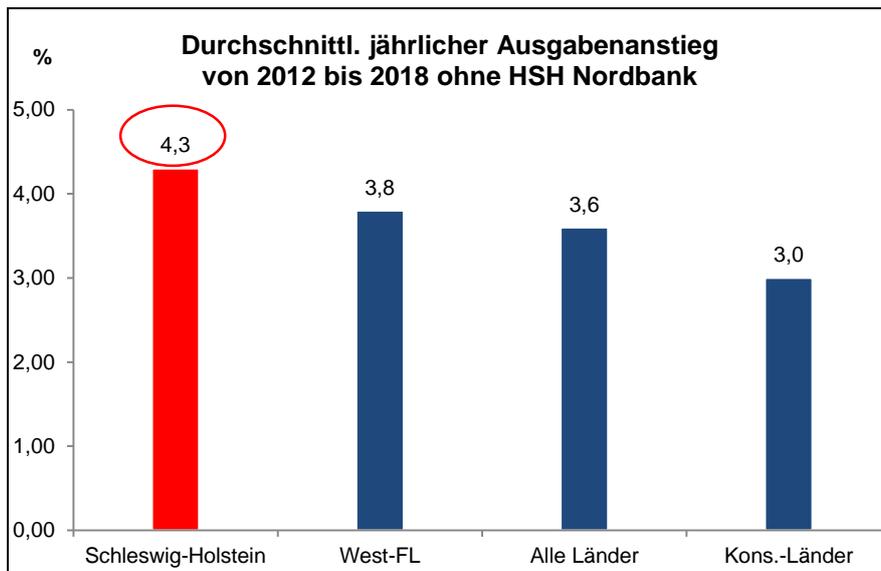
Zum einen sind die Ausgabensteigerungen in Schleswig-Holstein gegenwärtig schon überdurchschnittlich hoch. Von 2012 bis 2018 betrug der Ausgabenanstieg durchschnittlich 445 Mio. € bzw. 4,3 % pro Jahr.

¹ Vgl. *Kieler Nachrichten* vom 29.12.2018; abrufbar unter www.kn-online.de.



Ohne Zuführungen an „IMPULS 2030“ gem. § 8 Abs. 13 HG und ohne Zahlungen an die hsh finanzfonds AöR

Im Ländervergleich ist Schleswig-Holstein damit nach wie vor Spitzenreiter.



West-FL = westdeutsche Flächenländer, Kons.-Länder = Konsolidierungsländer

Die westdeutschen Flächenländer steigerten im gleichen Zeitraum ihre bereinigten Ausgaben um jährlich 3,8 %, die Konsolidierungsländer, zu denen auch Schleswig-Holstein gehört, sogar nur um 3 %.

Der Haushalt 2019 sieht eine noch höhere Ausgabensteigerung von 5,2 % vor.¹

¹ Ohne Zahlungen an die hsh finanzfonds AöR.

7.3.2 Finanzierung des Investitions- und Sanierungsstaus

Darüber hinaus besteht in Schleswig-Holstein weiterhin ein hoher Investitions- und Sanierungsstau. Die Landesregierung will diesen bis 2030 abbauen.

In ihrem jüngsten Infrastrukturbericht¹ beziffert sie den Mittelbedarf zum 31.12.2017 mit 6 Mrd. €. Davon beträgt der Anteil des Landes 4,6 Mrd. €. Die restlichen 1,4 Mrd. € tragen der Bund und die Kommunen.

Finanziert werden soll der Landesanteil zum einen durch diverse Sondervermögen, insbesondere durch das Sondervermögen „IMPULS 2030“. Gespeist wurde „IMPULS 2030“ bisher im Wesentlichen durch Haushaltsüberschüsse. Die stehen aber bis 2025 so gut wie nicht zur Verfügung. Grund ist die HSH Nordbank.

Zum 31.12.2018 beträgt der Bestand dieser Sondervermögen 901 Mio. €.

Bestände wesentlicher Sondervermögen

Sondervermögen	Bestände in Mio. € zum	
	31.12.2017	31.12.2018
Hochschulsanierung	17,6	20,1
Energetische Sanierung (Profi)	12,9	8,9
Verkehrsinfrastruktur	6,6	6,6
Breitband	20,0	19,4
ZGB	36,1	20,4
IMPULS 2030	751,7	695,8
REFUGIUM	10,0	-
MOIN	20,0	124,8
Bürgerenergie	-	5,0
Gesamt	874,9	901,0

Die restlichen 3,7 Mrd. € will die Landesregierung über allgemeine Haushaltsmittel finanzieren. Dies setzt jedoch voraus, dass die Einnahmen so hoch und die Zinsausgaben so niedrig bleiben. Zweifel sind angesichts der sich abkühlenden Konjunktur angebracht. Sollten die Einnahmen weniger stark steigen, gerät der Abbau des Sanierungsstaus in Gefahr. Denn erfahrungsgemäß wird in Zeiten knapper Kassen zuerst bei den Investitionsmitteln gekürzt.

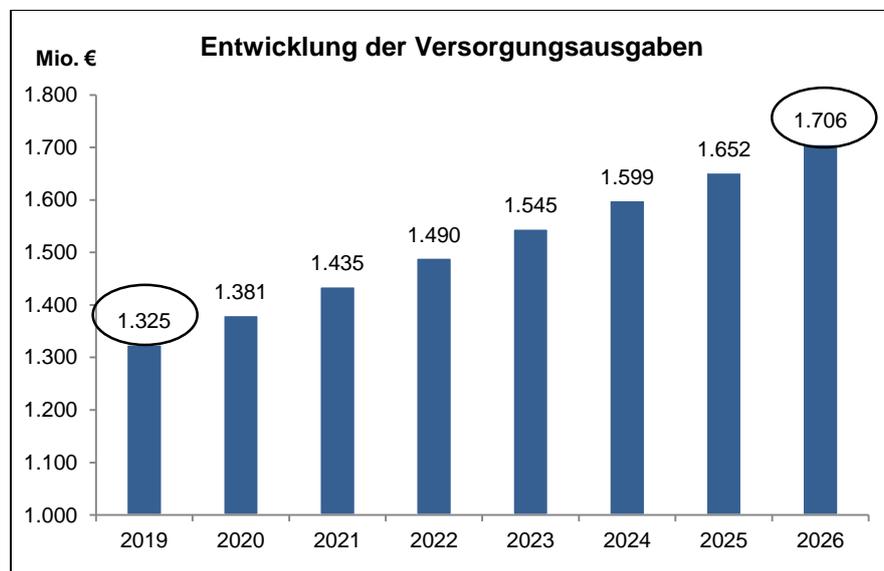
¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1137.

7.3.3 Versorgungs- und Beihilfeausgaben

Auch der demografische Wandel stellt eine bedeutende Herausforderung für zukünftige Landeshaushalte dar.

Steigende Versorgungsausgaben werden die Landesfinanzen erheblich belasten. Grund dafür ist die wachsende Zahl der Versorgungsempfänger. Gegenwärtig profitiert Schleswig-Holstein noch von einer „demografischen Atempause“. Diese wird aber spätestens ab 2020 enden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er- und 1970er-Jahre in den Ruhestand gehen.

Die Landesregierung prognostiziert, dass die Versorgungsausgaben bis 2026 um rund 400 Mio. € auf 1,7 Mrd. € steigen werden:¹



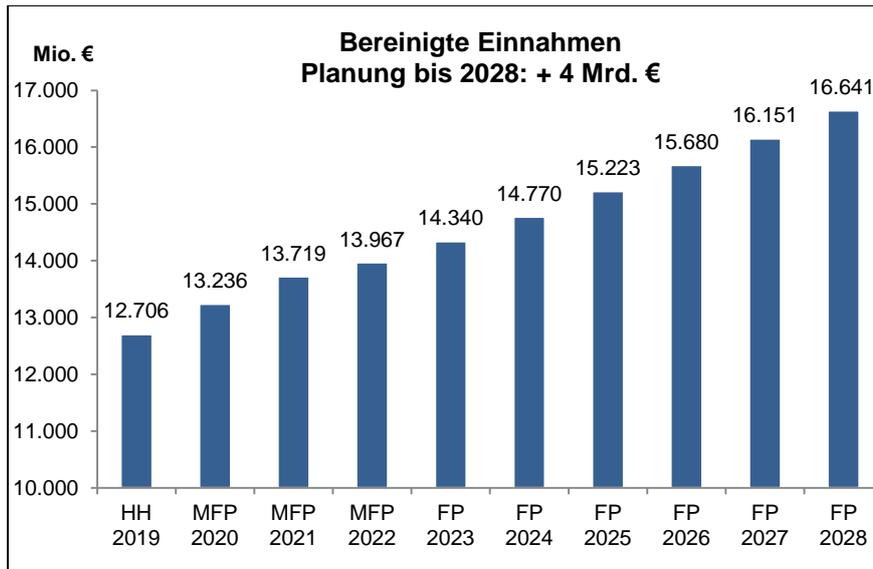
Quelle: Versorgungsbericht des Landes Schleswig-Holstein

In dieser Prognose sind die Ausgaben für Beihilfe noch gar nicht enthalten. Aber auch die Beihilfeausgaben werden mit einer zunehmenden Anzahl von Versorgungsempfängern steigen, weil der größte Teil der Gesundheitskosten im Alter anfällt.

7.3.4 Zu hohe Einnahmeerwartungen

Gegenwärtig plant die Landesregierung bis 2028 mit jährlichen Einnahmesteigerungen von durchschnittlich 437 Mio. € bzw. 3 %.

¹ Versorgungsbericht für das Land Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/4461, S. 14.



Quelle: Finanzplan 2018 bis 2022 der Landesregierung und Fortschreibung bis 2028

Tatsächlich haben die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Wachstumsprognose für 2019 von 1,8 % auf 0,8 % halbiert.¹

Auch der demografische Wandel wird sich auf die Einnahmen des Landes auswirken.

Durch die niedrige Geburtenrate und den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter langfristig abnehmen. Dadurch dürfte das Wirtschaftswachstum zurückgehen. Das Institut für Weltwirtschaft hat es auf den Punkt gebracht:

„Dem Staat geht der zahlende Nachwuchs aus.“²

Weil die Höhe der Steuereinnahmen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt, werden auch die Einnahmen zukünftig weniger stark wachsen als derzeit.³

7.3.5 UKSH: struktureller Mehrbedarf absehbar

Eine weitere Herausforderung für den Landeshaushalt stellt das hoch verschuldete Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) dar. Die Finanzlage des UKSH ist seit Jahren angespannt. Derzeit schafft es das UKSH nicht, seine laufenden Ausgaben durch die ihm zur Verfügung ste-

¹ Vgl. *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Konjunktur deutlich abgekühlt – Politische Risiken hoch* vom 04.04.2019.

² *Institut für Weltwirtschaft, Kiel Focus 03/2017*, abrufbar unter www.ifw-kiel.de.

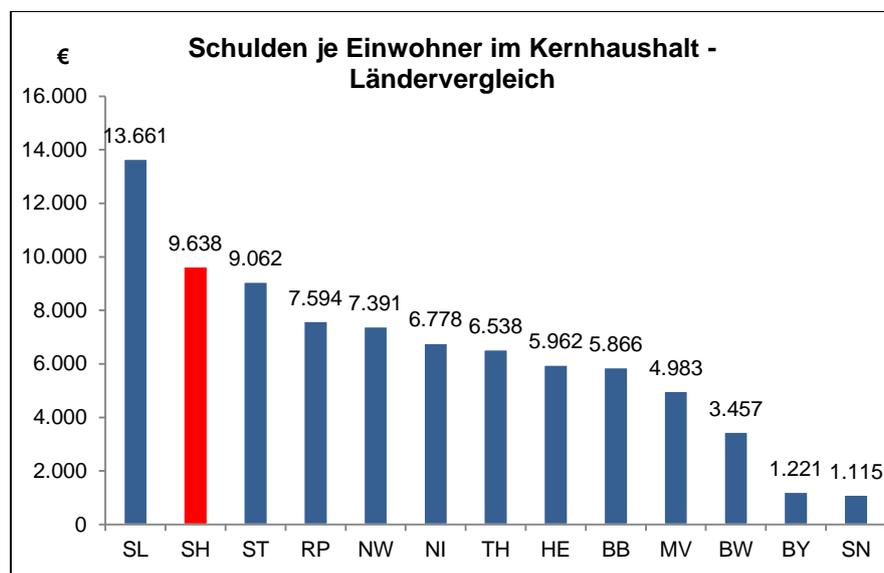
³ Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung*, Mai 2011, S. 10 und *Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2018*, S. 58.

henden Einnahmen zu decken. Deshalb fordert das Klinikum zusätzliche Landeszuschüsse von 50 Mio. € jährlich.¹

7.3.6 Hoher Schuldenstand und Zinsänderungsrisiko

Schließlich hat Schleswig-Holstein hohe Altschulden. Ende 2018 betrug der Schuldenstand 28,3 Mrd. €.

Unter den Flächenländern weist Schleswig-Holstein 2018 mit 9.638 € die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung aus. Nur das Saarland war mit 13.661 € höher verschuldet.



Kreditmarktschulden Kernhaushalt zum 31.12.2018 gemäß ZDL und BMF; Schleswig-Holstein inkl. der Nettokreditaufnahme von 1,9 Mrd. €.

Ein hoher Schuldenstand bedeutet ein hohes Zinsänderungsrisiko. Gegenwärtig muss Schleswig-Holstein zwar „nur“ 460 Mio. € Zinsen für seine Altschulden zahlen. Nach Einschätzung führender Wirtschaftsforscher und des Finanzministeriums werden die Zinsen mittelfristig aber wieder steigen.

Mit einem dauerhaft höheren Zinsniveau sind höhere Zinsausgaben verbunden. Ein Anstieg des durchschnittlichen Zinssatzes um nur einen Prozentpunkt hätte rechnerisch strukturelle Mehrausgaben von rund 300 Mio. € jährlich zur Folge. Die Deutsche Bundesbank bringt es auf den Punkt:

„Allerdings sollte das aktuelle Niedrigzinsumfeld nicht als Dauerzustand angesehen werden. Eine Normalisierung wirkt sich bei hohen Schulden-

¹ Vgl. Nr. 26 dieser Bemerkungen.

ständen besonders stark aus. Gerade für die hoch verschuldeten Länder empfiehlt sich daher eine ehrgeizige Haushaltspolitik.“¹

Für Schleswig-Holstein als Konsolidierungsland gilt diese Empfehlung in besonderem Maße.

Das **Finanzministerium** teilt die Einschätzung des LRH zu den bestehenden Haushaltsrisiken. Das Finanzministerium meint jedoch, für die zukünftigen finanziellen Herausforderungen hinreichend Vorsorge in der mittelfristigen Finanzplanung getroffen zu haben. Die hohen Mehrausgaben will es durch die veranschlagten hohen Mehreinnahmen decken. Dies betrifft sowohl die hohen Ausgabensteigerungen bei der Infrastruktur, bei den Versorgungslasten, bei den zusätzlichen Ausgaben für die HSH Nordbank und bei den Zinsen.

Der **LRH** hat daran erhebliche Zweifel. Die „Vorsorge“ der Landesregierung beruht im Wesentlichen auf der Erwartung, dass in den nächsten Jahren weiterhin hohe Einnahmesteigerungen von jährlich 3 % eintreten werden.

Tatsächlich haben die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Wachstumsprognose für 2019 halbiert.

Wenn sich diese Prognose bewahrheiten sollte, fällt die vom Finanzministerium eingeplante Vorsorge weitgehend weg.

¹ Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Oktober 2018, S. 13.

Stellungnahme 2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

8. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 17.09.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

Schleswig-Holstein hat sein strukturelles Finanzierungsdefizit vollständig abgebaut.

Und nicht nur das: Gegenwärtig ist der Landeshaushalt sogar strukturell im Plus. 2018 erzielte das Land einen Überschuss von 345 Mio. €.

Die gute strukturelle Haushaltslage ist überwiegend auf hohe Einnahmen und niedrige Zinsausgaben zurückzuführen.

Dadurch konnte Schleswig-Holstein sein strukturelles Defizit abbauen, ohne gleichzeitig Ausgaben kürzen zu müssen. Im Gegenteil: Seit Einführung der Schuldenbremse 2010 sind die Ausgaben des Landes deutlich gestiegen.

Ob der Defizitabbau nachhaltig ist und Schleswig-Holstein die Schuldenbremse ab 2020 dauerhaft einhalten kann, bleibt angesichts mehrerer Risiken aber abzuwarten. Dazu gehört insbesondere das Risiko steigender Zinsausgaben. Auch der demografische Wandel wird zukünftige Landeshaushalte stark belasten, vor allem durch steigende Versorgungsausgaben.

Ab 2020 überwacht der Stabilitätsrat anhand eines harmonisierten Analysesystems, ob Bund und Länder die Schuldenbremse einhalten.

Angesichts mehrerer Schwachstellen spricht sich der LRH dagegen aus, das Verfahren des Stabilitätsrats deckungsgleich in Landesrecht zu übernehmen. Vielmehr sollte sich eine Anpassung der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein auf die positiven Aspekte des Analysesystems beschränken.

Darüber hinaus empfiehlt der LRH, bestehende Mängel der Schuldenbremse Schleswig-Holsteins zu korrigieren. Insbesondere sollten künftig auch die Extrahaushalte des Landes berücksichtigt werden. Nur so lässt sich die strukturelle Haushaltslage angemessen abbilden.

Zudem sollte die Landesregierung die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos transparenter darstellen. Dem Landtag sollten alle notwendigen Informationen sowie die einzelnen Ableitungsschritte zur Verfügung gestellt werden. Der LRH regt zudem an, diese Informationen auch in die Haushaltsrechnung des Landes aufzunehmen.

8.1 Auftrag des LRH

Seit 2010 ist die Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV)¹ verankert.

Bis Ende 2019 muss Schleswig-Holstein sein strukturelles Finanzierungsdefizit abbauen (Art. 61 in Verbindung mit Art. 67 LV). Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten. Diese errechnen sich, indem das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 jeweils um 10 % pro Jahr verringert wird.

Ab 2020 sind keine strukturellen Defizite mehr zulässig.

Die Landesregierung legt dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Der Landesrechnungshof gibt hierzu eine Stellungnahme ab (Art. 67 Abs. 2 LV).

Die Landesregierung hat ihren Bericht am 17.09.2018 gemeinsam mit dem Finanzplan 2018 vorgelegt. Der Bericht basiert auf Plandaten des zweiten Nachtragshaushalts 2018. Der LRH bezieht in seine Stellungnahme auch den vorläufigen Jahresabschluss 2018 sowie den Haushalt 2019 ein.

8.2 Strukturelles Finanzierungsdefizit – was ist damit gemeint?

Der strukturelle Finanzierungssaldo ist ein Indikator für die um Konjunkturschwankungen und bestimmte Einmal- und Sondereffekte bereinigte Haushaltslage. Er ergibt sich rechnerisch als Differenz zwischen den strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben des Landes.

Die Berechnung des strukturellen Saldos ist im Gesetz zur Ausführung von Art. 61 LV geregelt (Ausführungsgesetz).²

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 02.12.2014, zuletzt geändert am 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008.

² Gesetz zur Ausführung von Art. 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427, zuletzt geändert am 16.12.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 501.

Dabei werden die Einnahmen und Ausgaben um bestimmte Sonder- und Einmaleffekte korrigiert, z. B.

- um Einnahmen aus Privatisierungserlösen oder
- die Garantiezahlungen des Landes an die HSH Nordbank.

Zu den Sondereffekten gehören auch die Konsolidierungshilfen des Bundes und der Länder, die Schleswig-Holstein nur noch bis 2019 gewährt werden.

Auf der Einnahmeseite werden zudem sogenannte konjunkturelle Einflüsse herausgerechnet. Das sind jene Einnahmen oder Einnahmefälle, die nur vorübergehend aufgrund von regelmäßigen Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung entstehen.

Ein strukturelles Defizit liegt vor, wenn die strukturellen Ausgaben die strukturellen Einnahmen übersteigen. Im umgekehrten Fall spricht man von einem strukturellen Überschuss.

8.3 **Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos**

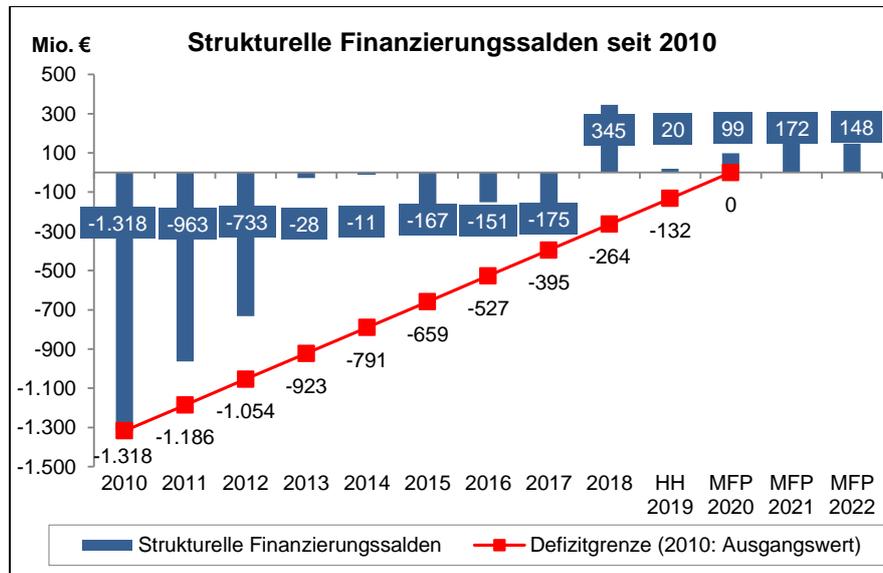
8.3.1 **Defizitgrenze eingehalten**

Das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV orientiert sich seit 2016 im Wesentlichen an den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung, die Schleswig-Holstein mit dem Bund zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen geschlossen hat (Konsolidierungshilfengesetz).¹

Die Obergrenzen für das strukturelle Finanzierungsdefizit entsprechen seit 2016 den Obergrenzen aus der Verwaltungsvereinbarung.

¹ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Schleswig-Holstein, Umdruck 17/2055 vom 04.05.2011.

Der strukturelle Finanzierungssaldo hat sich seit 2010 wie folgt entwickelt:¹



Schleswig-Holstein hat die Defizitgrenze seit 2011 stets eingehalten.

8.3.2 Vom strukturellen Defizit zum Überschuss

Als 2010 die Schuldenbremse eingeführt wurde, verzeichnete der Landeshaushalt ein strukturelles Defizit von über 1,3 Mrd. €. Seitdem hat sich die Haushaltslage in Schleswig-Holstein erheblich verbessert.

Bereits 2013 war das strukturelle Defizit auf 28 Mio. € deutlich gesunken. 2014 betrug es nur noch 11 Mio. €.

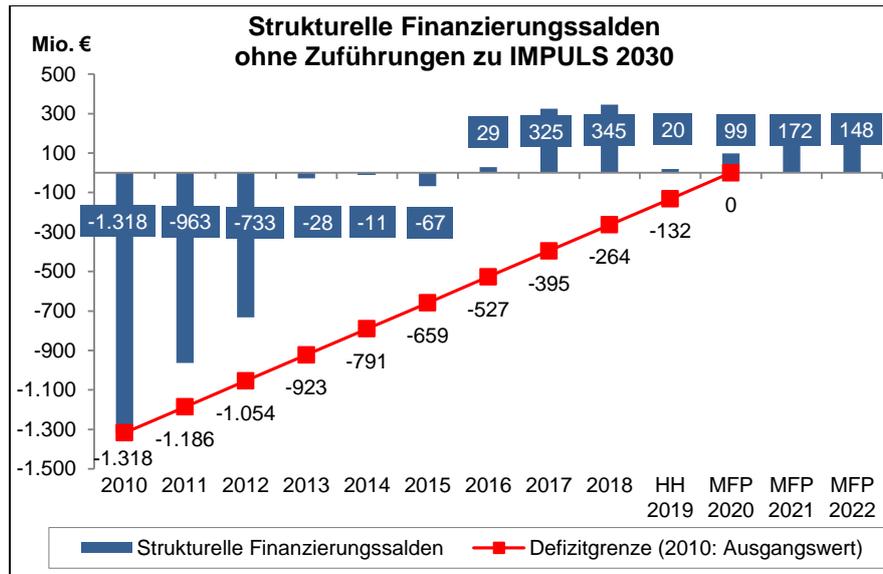
Für 2015 bis 2017 weist der Landeshaushalt strukturelle Defizite von durchschnittlich rund 165 Mio. € aus.

Die ausgewiesenen Defizite liefern allerdings nur ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Finanzlage. Sie enthalten bereits die Zuführungen an das Sondervermögen „IMPULS 2030“ von insgesamt 780 Mio. €, die das Finanzministerium ab 2015 aus vorläufigen Haushaltsüberschüssen vorgenommen hat.²

Ohne diese Zuführungen wäre das strukturelle Defizit bereits 2016 vollständig abgebaut gewesen. 2016 und 2017 hätten die Haushalte sogar strukturelle Überschüsse von 29 bzw. 325 Mio. € erzielt.

¹ Die in diesem Beitrag verwendeten Zahlen entstammen dem Landeshaushalt Schleswig-Holstein. Sofern nicht anders gekennzeichnet, hat der LRH auf Basis dieser Zahlen seine Tabellen und Grafiken erstellt.

² Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 7.4.



2018¹ hat sich der strukturelle Überschuss auf 345 Mio. € weiter verbessert. Auch für 2019 plant die Landesregierung, strukturell mehr einzunehmen als auszugeben.

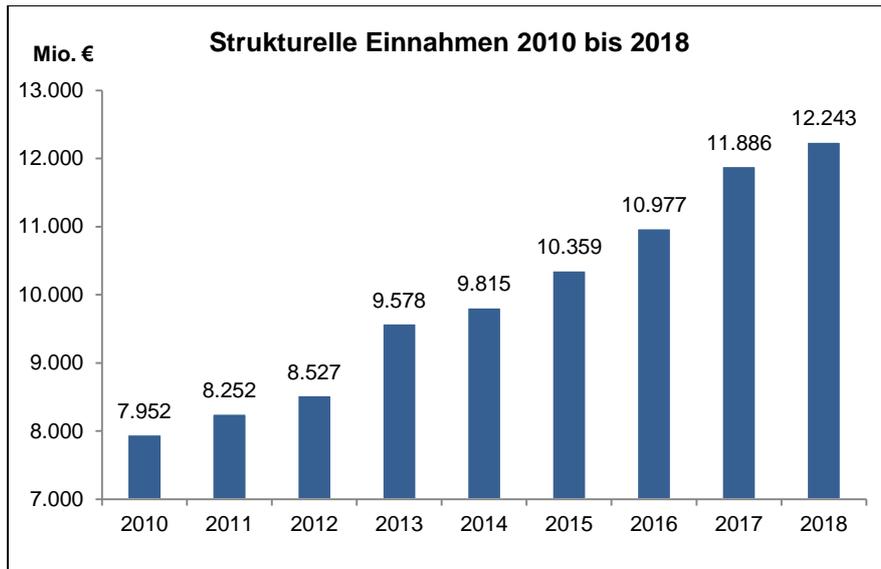
8.4 Wodurch kam der Defizitabbau zustande?

Der strukturelle Finanzierungssaldo hat sich 2018 im Vergleich zu 2010 um 1,7 Mrd. € verbessert. Auf welche Faktoren ist diese enorme Verbesserung zurückzuführen?

8.4.1 Deutlicher Einnahmenanstieg – durchschnittlich 545 Mio. € mehr pro Jahr

Die Entwicklung der strukturellen Einnahmen hat maßgeblich zum Abbau des strukturellen Defizits beigetragen. Seit Einführung der Schuldenbremse sind diese nämlich deutlich gestiegen. Von 2010 bis 2018 erzielte Schleswig-Holstein Mehreinnahmen von durchschnittlich rund 545 Mio. € bzw. 5,5 % pro Jahr.

¹ Die in diesem Beitrag verwendeten Werte für das Jahr 2018 sind vorläufig, der endgültige Jahresabschluss wird im 4. Quartal 2019 erwartet.



Zu den strukturellen Einnahmen zählen im Wesentlichen die Steuereinnahmen, die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) sowie die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Hinzu kommen Verwaltungseinnahmen und zweckgebundene Zuweisungen, vor allem des Bundes.

Strukturelle Einnahmen 2018 im Vergleich zu 2010

	2018	2010	Veränderung		Ø pro Jahr
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %	in %
Strukturelle Einnahmen	12.243	7.952	+4.291	+54	+5,5
Gemeinschaftsteuern	8.515	5.451	+3.064	+56	+5,7
Landessteuern	935	383	+552	+144	+11,8
Steuerähnliche Abgaben	52	63	-11	-18	-2,4
Verwaltungseinnahmen	462	391	+71	+18	+2,1
LFA	228	135	+93	+69	+6,8
BEZ	173	118	+55	+46	+4,8
Sonstige Zuweisungen	2.042	1.429	+613	+43	+4,6
Abrechnung LFA	–	-2	–	–	–
abzüglich:					
Konjunkturkomponente	164	16	–	–	–

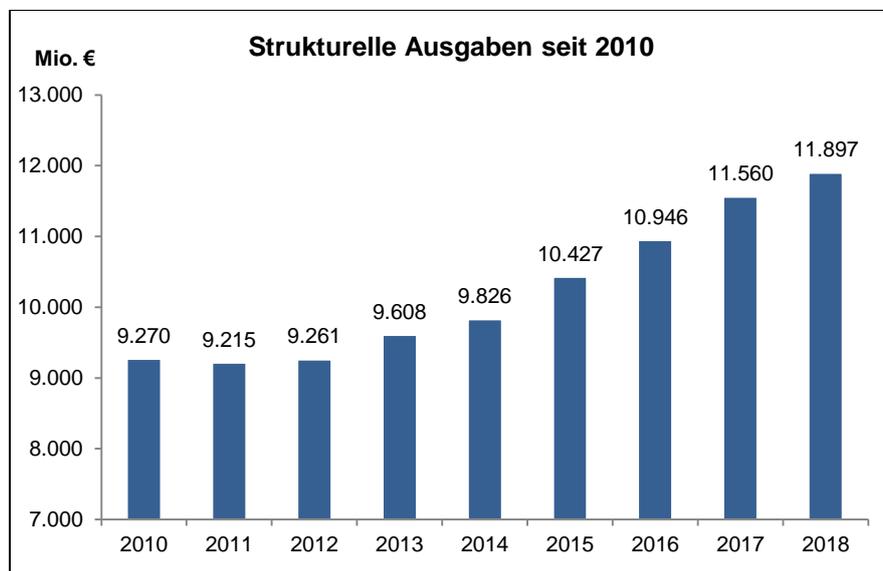
2018 waren die strukturellen Einnahmen 4,2 Mrd. € höher als 2010. Dieser enorme Einnahmeanstieg ist hauptsächlich auf höhere Steuereinnahmen zurückzuführen, vor allem auf Mehreinnahmen aus den Gemeinschaftsteuern. Dazu gehören unter anderem die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer. Der Anstieg der Landessteuern beruht im Wesentlichen auf höheren Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer von

rund 440 Mio. €. Daneben hat Schleswig-Holstein zusätzliche Zuweisungen und Zuschüsse von rund 760 Mio. € erhalten.

8.4.2 **Kein Defizitabbau auf der Ausgabenseite: 328 Mio. € mehr pro Jahr**

Ein Abbau des strukturellen Defizits ist nicht nur über höhere Einnahmen möglich, sondern auch durch eine Verringerung der Ausgaben.

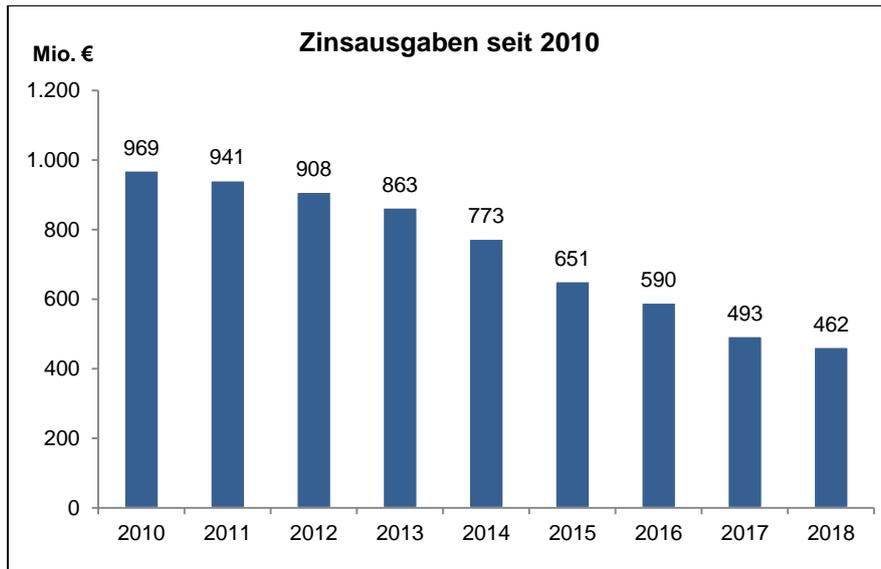
Seine strukturellen Ausgaben hat Schleswig-Holstein seit 2010 aber nicht verringert, sondern sogar deutlich gesteigert, im Durchschnitt um jährlich 328 Mio. € bzw. 3,2 %. Während es anfangs noch gelang, die Ausgaben zu reduzieren, nahmen sie vor allem ab 2015 überdurchschnittlich stark zu. 2018 gab das Land strukturell 2,6 Mrd. € bzw. 28 % mehr aus als noch 2010.



2015 bis 2017: ohne Zuführungen an das Sondervermögen „IMPULS 2030“ gemäß § 8 Abs. 13 HG

Zinsausgaben: über 500 Mio. € weniger

Tatsächlich war der Ausgabenanstieg aber noch höher, weil die Zinsausgaben seit 2010 deutlich gesunken sind. Musste das Land 2010 noch fast eine Mrd. € Zinsen für seine Altschulden zahlen, waren es 2018 über 500 Mio. € weniger. Ohne diese Zinsausgaben beträgt der strukturelle Ausgabenzuwachs durchschnittlich sogar 4,1 % pro Jahr.



Konsumtive Ausgaben: Steigerung um 40 %

Die konsumtiven Ausgaben für Personal, Sachmittel sowie Zuweisungen und Zuschüsse waren 2018 um 3,1 Mrd. € bzw. 43 % höher als noch 2010. Das entspricht einem jährlichen Anstieg von 4,5 %.

Vor allem die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse sind seit 2010 kräftig gestiegen. 2018 waren sie auf über 5,7 Mrd. € angewachsen. Im Vergleich zu 2010 ist das ein Anstieg um 2,1 Mrd. € bzw. 58 %.

Damit fließt gegenwärtig knapp die Hälfte der gesamten strukturellen Ausgaben des Landes von 11,9 Mrd. € in Zuweisungen und Zuschüsse.

Ein großer Teil der Mehrausgaben gegenüber 2010 ist bedingt durch höhere Zuweisungen an die Kommunen, nämlich

- 636 Mio. € im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) sowie
- 893 Mio. € sonstige zweckgebundene Zuweisungen.

Zu den sonstigen Zuweisungen gehören z. B. die Erstattungen für die Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen oder Zuweisungen für den kommunalen ÖPNV.

Die Personalausgaben haben sich 2018 gegenüber 2010 um 882 Mio. € bzw. 27 % erhöht. Von diesem Anstieg entfallen

- 47 % auf das aktive Personal, im Wesentlichen zusätzliche Stellen sowie Tarif- und Besoldungserhöhungen,

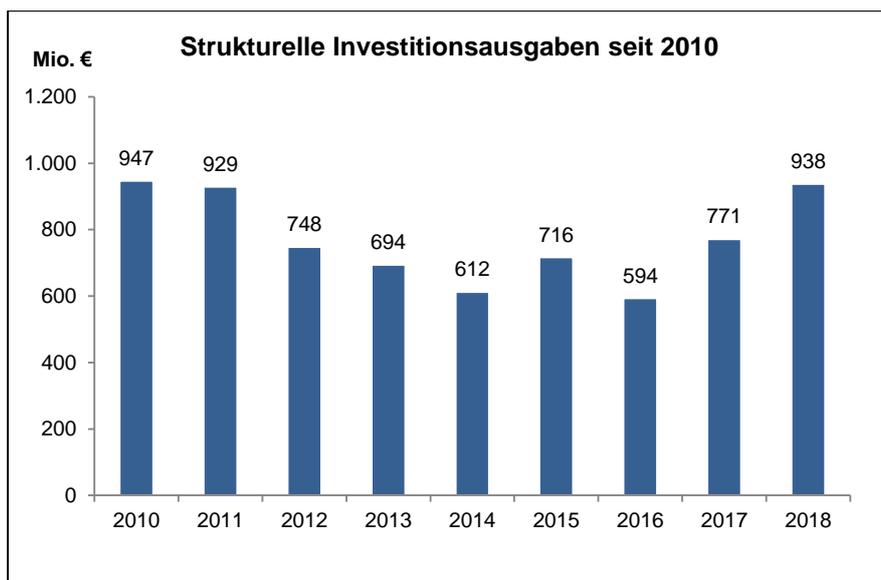
- 43 % auf höhere Versorgungsausgaben¹ für Beamte und deren Hinterbliebene sowie
- 10 % auf höhere Beihilfeausgaben.

Zuwächse gab es auch bei den sächlichen Verwaltungsausgaben – im Vergleich zu 2010 von 162 Mio. € bzw. 35 %.

Investitionen: Niveau von 2010 wieder erreicht

Seit der Einführung der Schuldenbremse waren die strukturellen Investitionsausgaben² in Schleswig-Holstein deutlich gesunken, von 947 Mio. € in 2010 auf nur noch 594 Mio. € in 2016³. Seit 2017 wird wieder mehr investiert.

2018 gab das Land rund 940 Mio. € für strukturelle Investitionen aus. Das Niveau von 2010 ist damit fast wieder erreicht.



Zukünftig will die Landesregierung die strukturellen Investitionen weiter steigern: im Haushalt 2019 sind über 1,2 Mrd. € eingeplant.

¹ Ausgaben der Gruppen 431 und 432 ohne Titel 1105 432 26, vgl. Landtagsdrucksache 18/4461, S. 11. Die Werte entsprechen dem vorläufigen Abschluss 2018.

² Baumaßnahmen und sonstige Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) ohne Erwerb von Beteiligungen, Darlehen und Gewährleistungen (Obergruppe 83, 85, 86 und 87).

³ 2016 bereinigt um Entnahme von 107 Mio. € aus dem Sondervermögen „Zentrales Grundvermögen zur Behördenunterbringung“, weil diese Mittel bereits in den Vorjahren als Investition gebucht wurden, vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 6.6.3.

8.4.3 Fazit: Defizitabbau überwiegend durch höhere Einnahmen und niedrige Zinsen

Der vorzeitige Abbau des strukturellen Defizits in Schleswig-Holstein ist überwiegend auf den hohen Einnahmeanstieg und die gesunkenen Zinsausgaben zurückzuführen.

Für die Verbesserung der strukturellen Haushaltslage sind also vor allem Faktoren verantwortlich, die Schleswig-Holstein mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer nur in begrenztem Ausmaß selbst beeinflussen kann.

2018 betragen die Mehreinnahmen und „Zinersparnisse“ gegenüber 2010 zusammen etwa 4,8 Mrd. €.

Struktureller Finanzierungssaldo 2018 im Vergleich zu 2010

	2018	2010	Veränderung		Ø pro Jahr
	Mio. €		Mio. €	in %	in %
Strukturelle Einnahmen	12.243	7.952	+4.291	+54	+5,5
Strukturelle Ausgaben	11.898	9.270	+2.628	+28	+3,2
Personalausgaben	4.149	3.267	+882	+27	+3,0
Sachausgaben	632	469	+163	+35	+3,8
Zinsausgaben	462	969	-507	-52	-8,8
Zuweisungen	5.717	3.617	+2.100	+58	+5,9
Investitionen	938	947	-9	-1	-0,1
Struktureller Finanzierungssaldo	345	-1.318	+1.663	–	–

Dadurch konnte Schleswig-Holstein die Vorgaben der Schuldenbremse bislang einhalten, ohne gleichzeitig Ausgaben kürzen zu müssen.

Das **Finanzministerium** stimmt dem Fazit des LRH zu, meint aber, dass die strukturellen Ausgaben von 2010 bis 2018 deutlich geringer als die strukturellen Einnahmen gestiegen seien. Dieser „konsequenten Haushaltsdisziplin“ sei der Defizitabbau mindestens ebenso zuzuschreiben wie den günstigen Rahmenbedingungen.

Der **LRH** teilt diese Auffassung des Finanzministeriums nicht. Im Gegenteil: Das Land hat seine Ausgaben deutlich gesteigert. Der überwiegende Teil der finanziellen Spielräume wurde für Mehrausgaben von insgesamt 3,1 Mrd. € verwendet. Nur 1,7 Mrd. € bzw. 35 % wurden für den Defizitab-

bau eingesetzt. Eine Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite hat seit 2012 nicht mehr stattgefunden.

8.5 **Trotz Defizitabbau: strukturelle Risiken könnten Einhaltung der Schuldenbremse gefährden**

Gegenwärtig hält Schleswig-Holstein die Vorgaben der Schuldenbremse ohne Probleme ein. Bereits vier Jahre früher als erforderlich war das strukturelle Defizit faktisch abgebaut.

Ob dieser Defizitabbau nachhaltig ist und Schleswig-Holstein die Schuldenbremse ab 2020 dauerhaft einhalten kann, bleibt aber abzuwarten.

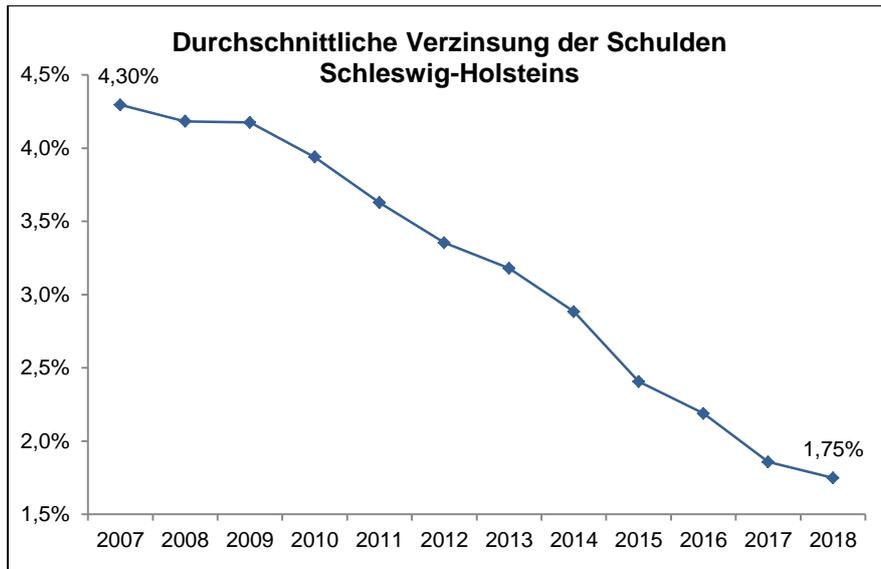
Denn es bestehen mehrere Risiken, die die Einhaltung der Schuldenbremse langfristig gefährden könnten. Diese Risiken werden durch den strukturellen Finanzierungssaldo nicht oder nur unzureichend abgebildet.

8.5.1 **Zinsänderungsrisiko**

Der Rückgang der Zinsausgaben hat maßgeblich zum Abbau des strukturellen Defizits beigetragen.

Allerdings handelt es sich bei den gesunkenen Zinsausgaben voraussichtlich nur um vorübergehende Entlastungen. Denn sie sind nicht etwa auf einen geringeren Schuldenstand zurückzuführen, sondern überwiegend auf ein historisch außergewöhnlich niedriges Zinsniveau.

Der durchschnittliche Zinssatz, den Schleswig-Holstein für seine Altschulden zahlen muss, ist in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Lag er 2007 rechnerisch noch bei 4,3 %, war er Ende 2018 auf 1,75 % gefallen. Maßgeblich dazu beigetragen haben dürfte die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007.



Nach Einschätzung führender Wirtschaftsforscher werden die Zinsen aber nicht dauerhaft so niedrig bleiben. Ab Herbst 2020 ist mit einer schrittweisen Erhöhung der Leitzinsen durch die Europäische Zentralbank zu rechnen.¹ Auch das **Finanzministerium** erwartet in der mittelfristigen Finanzplanung steigende Zinsen.

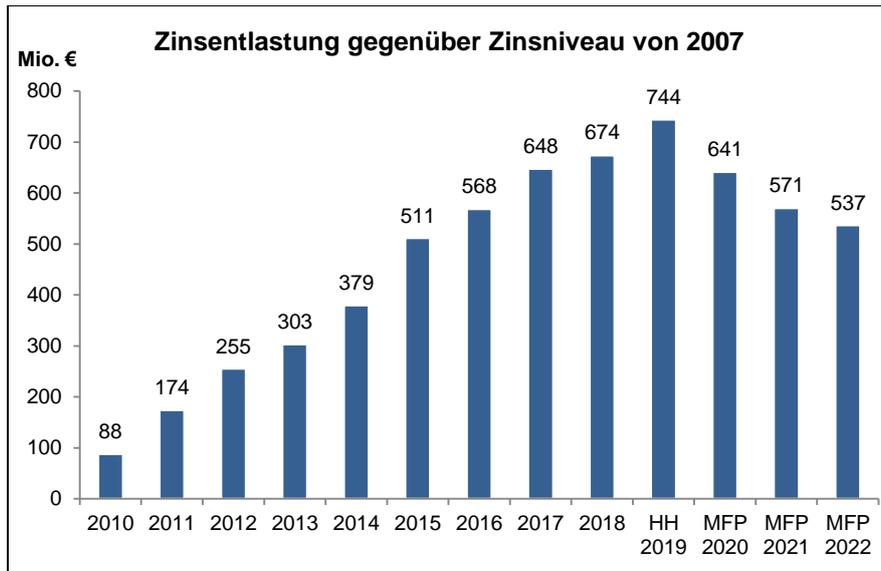
Mit einem dauerhaft höheren Zinsniveau sind dauerhaft höhere Zinsausgaben und damit strukturelle Mehrausgaben verbunden.

Dass die derzeitigen Entlastungen bei den Zinsausgaben nur vorübergehend wirken, bleibt bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos aber unberücksichtigt.

Wie stark die niedrigen Zinsen zur verbesserten Haushaltslage beigetragen haben, zeigt sich, wenn man den strukturellen Finanzierungssaldo um das außergewöhnlich niedrige Zinsniveau bereinigt. Dabei werden die tatsächlichen Zinsausgaben mit jenen Zinsausgaben verglichen, die sich beim durchschnittlichen Zinssatz vor Ausbruch der Finanzkrise 2007 ergeben hätten.²

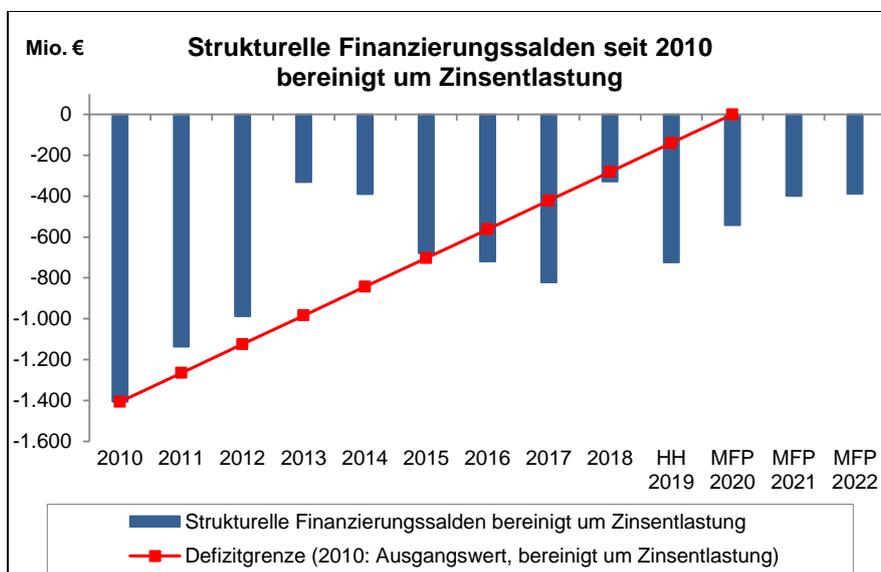
¹ Vgl. *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*, Konjunktur deutlich abgekühlt – Politische Risiken hoch vom 04.04.2019, S. 24.

² Zur Berechnungsmethodik vgl. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Juli 2017, S.40; Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, S. 18.



Im Vergleich zum Zinsniveau von 2007 hat Schleswig-Holstein von beträchtlichen Zinsentlastungen profitiert. Von 2010 bis 2018 waren es durchschnittlich 400 Mio. € pro Jahr.

Bereinigt um diese Zinsentlastungen ergeben sich folgende strukturelle Finanzierungssalden:



Die niedrigen Zinsen haben den strukturellen Finanzierungssaldo also erheblich entlastet.

Ohne die ersparten Zinsausgaben wäre das strukturelle Defizit noch nicht abgebaut. Statt eines Überschusses hätte sich 2018 ein Defizit von 329 Mio. € ergeben.

Um die Defizitgrenze einzuhalten, hätte Schleswig-Holstein zudem sein Ausgabeverhalten anpassen müssen. Das betrifft insbesondere die Sanierung der Infrastruktur: aus Haushaltsüberschüssen hätten dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ statt 780 Mio. € lediglich 247 Mio. € zugeführt werden können.

Ab 2019 würde Schleswig-Holstein die Defizitgrenze sogar deutlich überschreiten. Das heißt für die Zukunft: wenn die Zinsen wieder steigen, kann sich das Land seine hohen Ausgaben nicht mehr leisten und muss den Haushalt auf der Ausgabenseite konsolidieren.

Das **Finanzministerium** meint, für steigende Zinsen Vorsorge getroffen zu haben.

Der **LRH** weist darauf hin, dass auch bei bestem Zinsmanagement die „Vorsorge“ des Finanzministeriums genau die Mehrkosten darstellt, die das höhere Zinsniveau und die steigenden Kreditaufnahmen durch die HSH Nordbank auslösen.

8.5.2 **Risiken des demografischen Wandels**

Der strukturelle Finanzierungssaldo soll die gegenwärtige, um Konjunkturschwankungen und Sonderfaktoren bereinigte Haushaltslage beschreiben. Langfristige Entwicklungen wie der demografische Wandel werden dabei nicht abgebildet. Der demografische Wandel stellt zukünftige Landeshaushalte aber vor enorme Herausforderungen.

Durch die weiterhin niedrige Geburtenrate wird die Bevölkerung zahlenmäßig deutlich schrumpfen. Gleichzeitig führt der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung dazu, dass der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung zunimmt. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird also abnehmen.

Durch diesen Rückgang des Arbeitskräftepotenzials dürfte das Wirtschaftswachstum langfristig zurückgehen. Weil die Höhe der Steuereinnahmen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt, werden auch die strukturellen Einnahmen zukünftig weniger stark wachsen als derzeit.¹

Darüber hinaus werden steigende Versorgungsausgaben zukünftige Haushalte belasten. Grund dafür ist vor allem die steigende Zahl der Versorgungsempfänger. Gegenwärtig profitiert Schleswig-Holstein noch von

¹ Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Mai 2011, S. 10, und *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht August 2018, S. 58.

einer „demografischen Atempause“. Diese wird aber spätestens ab 2020 enden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge (sog. Babyboomer) der 1960er- und 1970er-Jahre in den Ruhestand gehen.

2017 betragen die Versorgungsausgaben 1,2 Mrd. €. Laut Versorgungsbericht des Landes werden sie bereits bis 2026 auf über 1,7 Mrd. € ansteigen.¹

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Schleswig-Holstein mit dem Versorgungsfonds ein Instrument geschaffen habe, um aktiv die absehbaren Belastungsspitzen bei den Versorgungsausgaben in zukünftigen Haushaltsjahren zu begrenzen.

Der **LRH** erkennt das Bemühen der Landesregierung an. Es ist in der Summe jedoch nur ein „Tropfen auf den heißen Stein“. Denn ab 2026 werden aufwachsend 500 Mio. € zusätzlich fällig. Der Versorgungsfonds enthält nur einmalig 705 Mio. €.²

8.5.3 **Schätzrisiken: Unsicherheit bei der Bestimmung der strukturellen Einnahmen**

Ein weiteres Risiko für den Landeshaushalt besteht darin, dass die strukturellen Einnahmen falsch eingeschätzt werden. Das sind jene Einnahmen, die dem Land in wirtschaftlich normalen Zeiten zur Verfügung stehen.

Die strukturellen Einnahmen sind nämlich keine beobachtbare Größe. Beobachtbar sind nur die tatsächlichen Einnahmen. Wie viel davon allein auf Konjunkturschwankungen zurückzuführen ist und wie viel dem Land strukturell zur Verfügung steht, muss mit Hilfe geeigneter Verfahren geschätzt werden. Solche Schätzungen sind aber immer mit Unsicherheit behaftet.

Das Konjunkturbereinigungsverfahren Schleswig-Holsteins knüpft an das Verfahren an, das auch im Rahmen der Haushaltsüberwachung auf Europäischer Ebene Anwendung findet.³

Der unabhängige Beirat beim Stabilitätsrat sieht in seiner Stellungnahme vom Juni 2018 die Gefahr, dass das EU-Verfahren den Anteil der konjunkturell bedingten Einnahmen gegenwärtig zu gering einschätzt.⁴ Folglich

¹ Versorgungsbericht für das Land Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/4461, S. 14.

² Vgl. Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2019, Einzelplan 11, S. 83.

³ Vgl. § 6 Abs. 2 Ausführungsgesetz.

⁴ Vgl. *Unabhängiger Beirat beim Stabilitätsrat*, 9. Stellungnahme vom 26.06.2018, S. 16.

werden die strukturellen Einnahmen möglicherweise zu hoch ausgewiesen.

Das ist problematisch, weil damit Spielräume für strukturelle Ausgaben möglich erscheinen, die tatsächlich aber gar nicht existieren. Beim nächsten Abschwung wären solche zusätzlichen Ausgaben dann nicht mehr finanzierbar.

8.5.4 **Konsolidierungsspielraum im Landeshaushalt begrenzt**

Um die Schuldenbremse einhalten zu können, muss Schleswig-Holstein auf strukturelle Einnahmeausfälle oder Ausgabenanstiege reagieren können. Ein bedeutendes Problem stellt in diesem Zusammenhang der begrenzte Gestaltungsspielraum im Landeshaushalt dar.

Die strukturellen Einnahmen, bei denen es sich im Wesentlichen um Steuereinnahmen handelt, kann das Land im Alleingang nur in begrenztem Ausmaß beeinflussen. Denn mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer liegt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Steuern im Wesentlichen beim Bund.

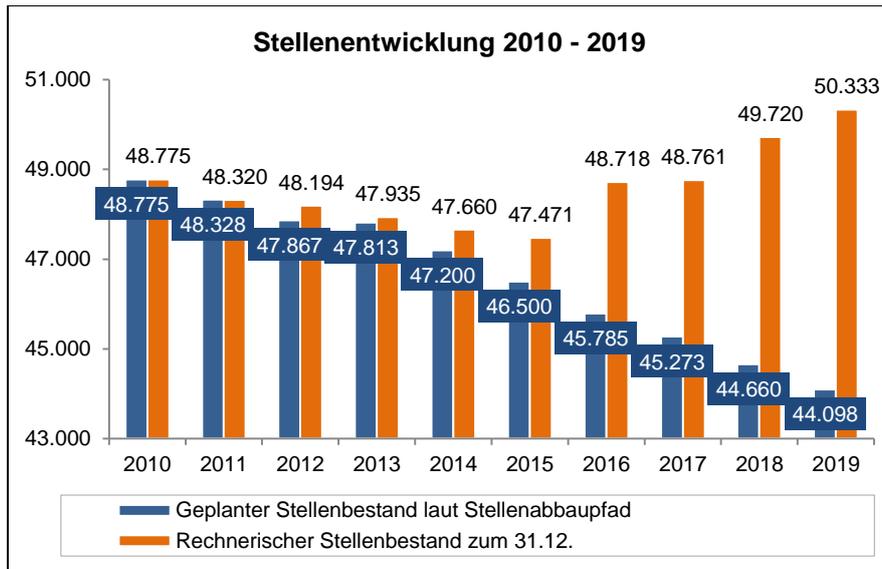
Auch auf der Ausgabenseite ist das Konsolidierungspotenzial begrenzt. Ein bedeutender Teil der Ausgaben ist durch bundesgesetzliche Leistungen, durchlaufende Mittel oder zweckgebunden Einnahmen festgelegt. Im Haushalt 2018 macht dieser Anteil rund ein Drittel der strukturellen Ausgaben aus. Aber auch von den übrigen Ausgaben kann das Land nur einen geringen Teil, oft auch nur der Höhe nach, selbst gestalten.

Der größte Gestaltungsspielraum liegt bei den Personalausgaben. Denn diese lassen sich mittelfristig durchaus begrenzen. Durch die Personalpolitik der vergangenen Jahre hat Schleswig-Holstein jedoch einen großen Teil seines Konsolidierungspotenzials aufgegeben.

Ursprünglich hatte das Land mit dem Stabilitätsrat vereinbart, bis 2020 5.345 Stellen im Gegenwert von 215 Mio. € jährlich abzubauen.¹ Der geplante Personalabbau hat faktisch aber nie stattgefunden.² Stattdessen hat das Land seit 2016 sein Personal deutlich aufgestockt.

¹ Vgl. Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz.

² Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 6.3.



Geplanter Stellenbestand laut Stellenabbaupfad (2011 bis 2016 lt. Landtagsdrucksache 18/3046, 2017 bis 2020 lt. Umdruck 19/6). Ohne Landtag, Landesrechnungshof und Wirtschaftsbetriebe

Inzwischen hat sich die Landesregierung vom Stellenabbauplan endgültig verabschiedet. 2018 und 2019 wurden bzw. werden zahlreiche neue Stellen geschaffen. Damit wächst der Stellenbestand auf über 50.000 an. Das sind 1.500 mehr Stellen als noch 2010.

8.5.5 **Fazit: Im Landeshaushalt besteht weiterhin Konsolidierungsbedarf**

Auf den ersten Blick erscheint Schleswig-Holstein mit dem erreichten Abbau des strukturellen Defizits auf die Zeit ab 2020 gut vorbereitet.

Bei genauerer Analyse zeigt sich jedoch, dass die aktuell positive Haushaltslage zunächst nur eine Momentaufnahme darstellt.

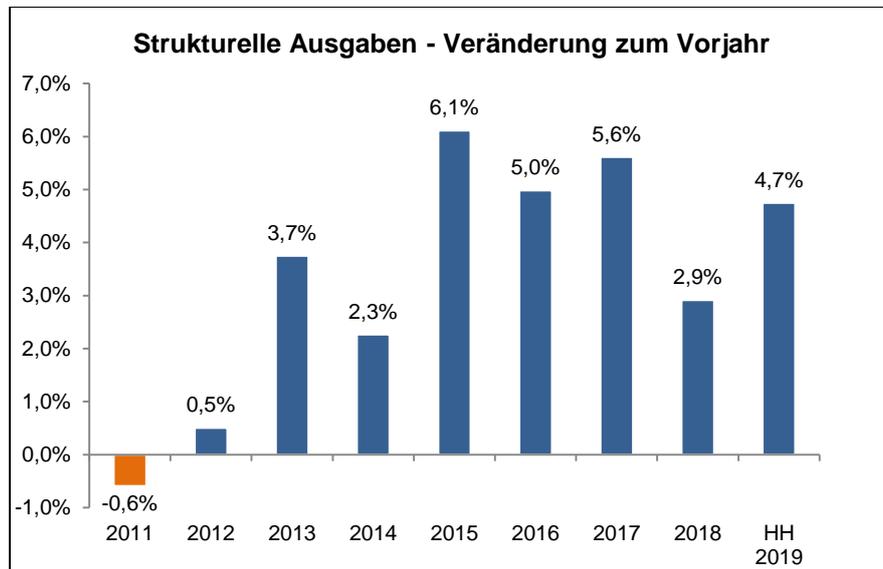
Deshalb sieht der LRH im Landeshaushalt weiterhin strukturellen Konsolidierungsbedarf. Dieser ist bereits heute absehbar, wird aber durch vorübergehende Entwicklungen wie das niedrige Zinsniveau überdeckt. Auch die demografische Atempause dürfte spätestens ab 2030 ihr Ende erreichen. Die Bundesbank bringt es in einem aktuellen Monatsbericht auf den Punkt:¹

„Allerdings sollte das aktuelle Niedrigzinsumfeld nicht als Dauerzustand angesehen werden. Eine Normalisierung wirkt sich bei hohen Schuldenständen besonders stark aus. Gerade für die hoch verschuldeten Länder empfiehlt sich daher eine ehrgeizige Haushaltspolitik.“

¹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2018, S.13.

Daher muss es das Ziel der Landesregierung sein, den Landeshaushalt auf der Ausgabenseite zu konsolidieren. Dazu gehört insbesondere, den Anstieg der strukturellen Ausgaben zu begrenzen.

Seit 2010 hat Schleswig-Holstein seine strukturellen Ausgaben um durchschnittlich 3,2 % pro Jahr gesteigert.



2015 bis 2017: ohne Zuführungen an das Sondervermögen „IMPULS 2030“ gemäß § 8 Abs. 13 HG

Von 2020 bis 2028 plant die Landesregierung mit einem geringeren Ausgabenanstieg von nur 2,9 % jährlich. Ob sie dieses Ziel tatsächlich erreichen wird, bleibt angesichts der Ausgabensteigerungen der vergangenen Jahre abzuwarten.

In der Planung enthalten sind zudem hohe Risikopuffer für den Fall steigender Zinsen. Demnach sollen die Zinsausgaben bis 2028 um jährlich 10 % auf über 1,1 Mrd. € ansteigen. Dass die Landesregierung für Zinsanstiege vorsorgt, ist aus Sicht des LRH richtig. Das heißt aber auch: Um den geplanten Ausgabenanstieg von 2,9 % zu erreichen, dürften die übrigen Ausgaben nur weniger als 2,9 % zunehmen. Selbst wenn es die Landesregierung schafft, den Ausgabenanstieg auf 2,9 % zu begrenzen, ist die Einhaltung der Schuldenbremse langfristig nicht garantiert. Dazu müssten nämlich auch die strukturellen Einnahmen mindestens ebenso stark wachsen.

In keinem Fall sollten die aktuellen strukturellen Überschüsse dazu verleiten, neue dauerhafte Ausgaben zu tätigen, ohne sie durch Einsparungen an anderer Stelle gegenzufinanzieren.

Sonst hätte die Landesregierung keine Chance mehr, auf unerwartete Einnahmeausfälle oder Ausgabenbedarfe reagieren zu können.

8.6 **Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat ab 2020**

8.6.1 **Rechtliche Grundlagen**

Ab 2020 schreibt Art. 109 Abs. 3 GG vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Dann überwacht der Stabilitätsrat, ob der Bund und die Länder die Schuldenbremse einhalten.¹

Ziel der Überwachung ist unter anderem, überprüfen und beurteilen zu können, ob Deutschland die europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin einhält.²

Dabei besteht die Herausforderung, dass Art. 109 Abs. 3 GG Bund und Ländern keine einheitliche Regelung vorgibt. Vielmehr können die Länder die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse selbst bestimmen.

Von diesem Recht haben die meisten Länder Gebrauch gemacht und landesrechtliche Regelungen erlassen, die sich zum Teil deutlich voneinander unterscheiden.

In Schleswig-Holstein ist die Schuldenbremse in Art. 61 LV und dem dazugehörigen Ausführungsgesetz geregelt.

Am 06.12.2018 hat der Stabilitätsrat das künftige Überwachungsverfahren beschlossen.³

Damit stellt sich für die Landesregierung die Frage, ob das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV an die Vorgaben des Stabilitätsrats angepasst werden sollte.

¹ Vgl. Art. 4 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122.

² Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017, S. 66.

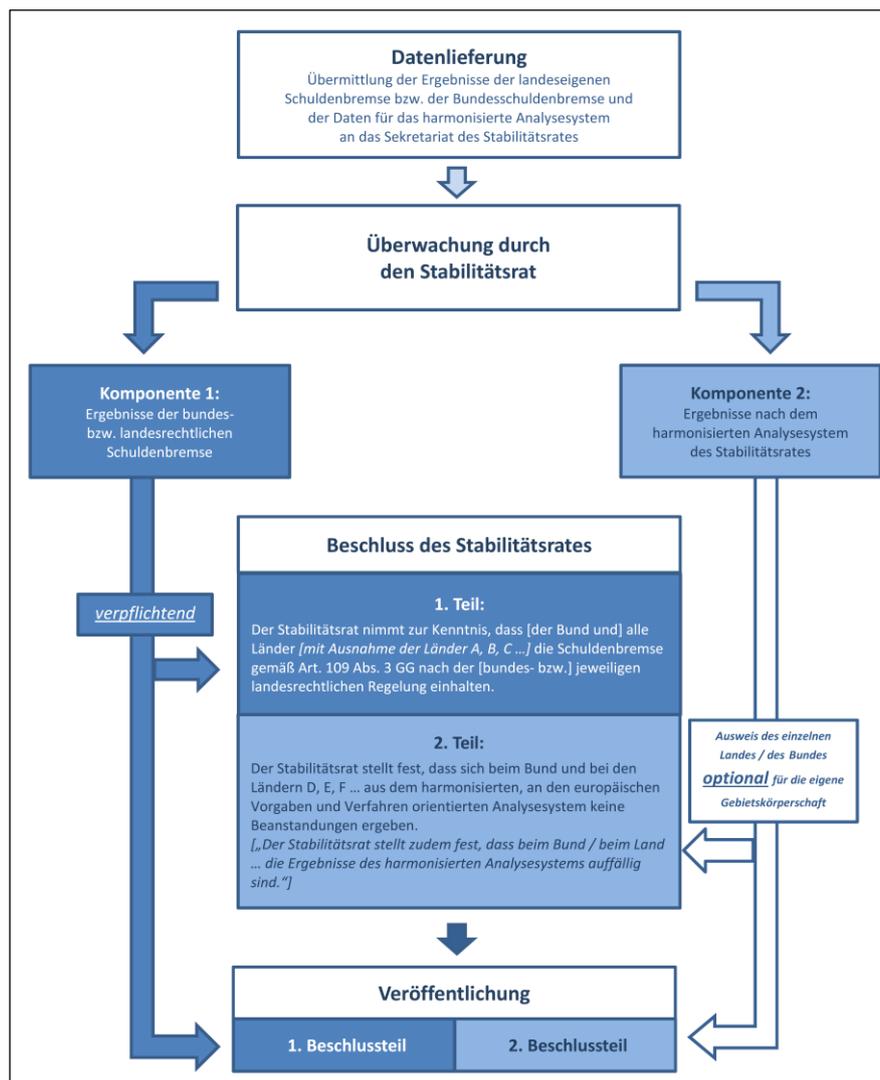
³ Vgl. Beschluss zu TOP 5 der Sitzung vom 06.12.2018.

Die Landesregierung hat das Finanzministerium gebeten, mit dem Haushaltsentwurf 2020 Vorschläge für eine Änderung des Ausführungsgesetzes vorzulegen.

Das **Finanzministerium** hat angekündigt, die folgenden Anregungen des LRH hierbei zu berücksichtigen.

8.6.2 Grundzüge des Überwachungsverfahrens

Das Überwachungsverfahren des Stabilitätsrats besteht aus zwei Teilen.¹



Quelle: Stabilitätsrat

¹ Vgl. Beschluss zu TOP 5 der Sitzung vom 06.12.2018.

Erster Teil: bundes- bzw. landesrechtliche Schuldenregeln

Im ersten Teil nimmt der Stabilitätsrat per Beschluss zur Kenntnis, ob Bund und Länder ihre jeweils geltende bundes- bzw. landesrechtliche Schuldenregel einhalten.

Zweiter Teil: harmonisiertes Analysesystem des Stabilitätsrats

Im zweiten Teil des Verfahrens wird die Einhaltung der Schuldenregel anhand eines „harmonisierten Analysesystems“ überprüft.

Bund und Länder können jeweils selbst entscheiden, ob die Ergebnisse der Überprüfung durch den Stabilitätsrat veröffentlicht werden. Der Beschluss des Stabilitätsrats wird beispielhaft wie folgt lauten:¹

„Der Stabilitätsrat stellt fest, dass sich beim Bund und bei den Ländern A, B, C, ... aus dem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem keine Beanstandungen ergeben. Der Stabilitätsrat stellt zudem fest, dass beim Bund / beim Land ... die Ergebnisse des harmonisierten Analysesystems auffällig sind.“

Die Länder, die sich gegen eine Veröffentlichung der Ergebnisse entschieden haben, werden im Beschluss nicht aufgeführt.

Zielgröße für die Überwachung im harmonisierten Analysesystem ist die strukturelle, d.h. um Konjunkturschwankungen und finanzielle Transaktionen bereinigte Nettokreditaufnahme.

Den Ausgangspunkt bei der Berechnung bildet die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts. Diese wird um

- die Nettokreditaufnahme der einzubeziehenden Extrahaushalte,
- um finanzielle Transaktionen und
- um konjunkturelle Effekte bereinigt.

Zusätzlich enthält das harmonisierte Analysesystem diverse Ausnahme- und Sonderregelungen.

8.7 Eigene Bewertung des Überwachungsverfahrens

Der erste Teil des Überwachungsverfahrens hat lediglich nachrichtlichen Charakter. Der Bund und die einzelnen Länder müssen ihre eigenen Vorgaben zur Schuldenbremse ohnehin einhalten. Es ist nicht Aufgabe des

¹ Vgl. Beschluss zu TOP 5 der Sitzung vom 06.12.2018.

Stabilitätsrats, die Einhaltung der bundes- bzw. landesrechtlichen Schuldenregeln zu überprüfen. Dies obliegt den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und letztlich den Verfassungsgerichten.

Kernstück des Überwachungsverfahrens ist der zweite Teil. Der LRH bewertet das harmonisierte Analysesystem des Stabilitätsrats wie folgt:

8.7.1 **Fehlende Pflicht zur Veröffentlichung der Ergebnisse problematisch**

Ein bedeutendes Problem des Analysesystems ist, dass die Ergebnisse durch den Stabilitätsrat nicht zwingend veröffentlicht werden müssen. Damit dürfte die Überwachung nur in begrenztem Maß zur Haushaltsdisziplin beitragen.

Denn der Stabilitätsrat verfügt über keine rechtlichen oder finanziellen Sanktionsmöglichkeiten, wenn die Regierungen von Bund und Ländern gegen das Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme verstoßen. Ihnen droht allenfalls öffentlicher oder politischer Druck.

Aber selbst dieses Instrument wird erheblich geschwächt, wenn die Veröffentlichung der Ergebnisse nur freiwillig erfolgt.

Der LRH begrüßt die Absicht der Landesregierung, die Ergebnisse Schleswig-Holsteins veröffentlichen zu lassen.

8.7.2 **Zahlreiche Abweichungen von EU-Regeln laufen dem Ziel der Überwachung zuwider**

Das harmonisierte Analysesystem soll unter anderem sicherstellen, dass die europäischen Regeln zur Haushaltsdisziplin eingehalten werden.

Damit das gelingt, muss sich die Überwachung durch den Stabilitätsrat möglichst eng an den Vorgaben der EU orientieren.

Das künftige Verfahren erfüllt diese Voraussetzung aber nur bedingt. In mehreren Bereichen weichen die Regeln des Stabilitätsrats von den EU-Vorgaben ab. Dadurch ist es im Extremfall möglich, dass das harmonisierte Analysesystem keine Auffälligkeiten anzeigt, obwohl die Einhaltung der EU-Regeln gefährdet ist.

Unterschiedliche Zielgrößen verwendet

Der Stabilitätsrat verwendet mit der strukturellen Nettokreditaufnahme eine andere Zielgröße als die europäischen Haushaltsregeln, die auf den strukturellen Finanzierungssaldo abstellen.

Beide Größen unterscheiden sich durch den Saldo der Rücklagenbewegungen und können deutlich voneinander abweichen.

Für die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein ist der strukturelle Finanzierungssaldo maßgeblich. Würde sich das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV künftig an der strukturellen Nettokreditaufnahme orientieren, könnte das Land durch Entnahmen aus Rücklagen, ähnlich wie bei Entnahmen aus Sondervermögen, strukturelle Ausgaben finanzieren.

Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Bei den Rücklagen Schleswig-Holsteins handelt es sich jedoch überwiegend um rein buchungsmäßige Rücklagen, denen keine liquiden Mittel gegenüberstehen.¹ Insofern stellt sich das Problem, wie diese fehlende Liquidität bei Auflösung einer Rücklage bereitgestellt werden kann.

Der LRH empfiehlt daher, den strukturellen Finanzierungssaldo als Zielgröße beizubehalten.

Diverse Wahlmöglichkeiten schränken Vergleichbarkeit ein

Darüber hinaus werden den Ländern im harmonisierten Analysesystem diverse Wahlmöglichkeiten eingeräumt.

Z. B. können sich die Länder bei der Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens entweder für das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes entscheiden oder für das Verfahren aus der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfengesetz, das sog. Konsolidierungshilfenverfahren. Nach Angaben des Finanzministeriums ist beabsichtigt, in Schleswig-Holstein wie bisher das Konsolidierungshilfungsverfahren einzusetzen.

Zwar basieren die beiden möglichen Konjunkturbereinigungsverfahren auf dem sog. Produktionslücken-Ansatz, der auch im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung zugrunde gelegt wird. Aufgrund unterschiedlicher Detailregelungen können sich die Ergebnisse im Haushaltsvollzug aber deutlich unterscheiden.

¹ Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 6.13.

Die Wahlmöglichkeiten schränken zudem die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse des Analysesystems erheblich ein. So lassen sich zwei Länder mit unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren nicht vergleichen.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob der Gesetzgeber Wahlrechte überhaupt zulassen wollte. So fordert § 5a Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz explizit ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren. In der Begründung zur Änderung des Stabilitätsratsgesetzes heißt es ferner: ¹

„Da die Länder in der Gestaltung ihrer Umsetzung des Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (Schuldenbremse) landesspezifische Besonderheiten berücksichtigen können, erscheint eine Normierung von Annahmen und Methoden der jeweiligen Haushaltsdarstellung für Zwecke der gesamtstaatlichen Haushaltssteuerung zwingend,...“.

Fehlende Berücksichtigung aller Extrahaushalte

Die europäischen Haushaltsregeln beziehen sich auf den Gesamtstaat (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) inklusive aller Extrahaushalte.

Als Extrahaushalte im Analysesystem des Stabilitätsrats gelten aber ausschließlich solche Einheiten, die

- rechtlich unselbstständig sind,
- nach dem 31.12.2010 geschaffen wurden und
- eine eigene Kreditermächtigung besitzen.

Rechtlich selbstständige Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung werden bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme dagegen nicht berücksichtigt. Nach dieser Definition existieren in Schleswig-Holstein gegenwärtig keine Extrahaushalte.

Der Finanzierungssaldo aller Extrahaushalte soll für den Bund und jedes einzelne Land lediglich nachrichtlich ausgewiesen werden.

Die fehlende Berücksichtigung aller Extrahaushalte ist problematisch. Dadurch wird die strukturelle Haushaltslage von Bund und Ländern nur unzureichend erfasst und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse eingeschränkt. Zudem werden Anreize gesetzt, strukturelle Ausgaben in Nebenhaushalte auszulagern und über Kredite zu finanzieren.

¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017, S. 66.

Eine Berücksichtigung aller Extrahaushalte ist nach Angaben des Stabilitätsrats aufgrund von Informationsproblemen nicht zweckmäßig. Diese Begründung teilt der LRH nicht. Wenn es möglich ist, die Finanzdaten aller Extrahaushalte nachrichtlich auszuweisen, können diese auch in die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme einbezogen werden.

Die landeseigene Schuldenbremse in Schleswig-Holstein bezieht sich ebenfalls nur auf den Kernhaushalt. Damit werden bedeutende Extrahaushalte wie die hsh finanzfonds AöR oder die hsh portfoliomanagement AöR, die in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang Kredite aufgenommen haben, von der Schuldenbremse nicht erfasst.

Der LRH hält es für erforderlich, bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos künftig auch alle Extrahaushalte zu berücksichtigen. Nur so lässt sich die strukturelle Finanzlage des Landes angemessen abbilden.

8.7.3 **Kreditaufnahmekonto**

Im Analysesystem des Stabilitätsrats haben die Länder künftig die Möglichkeit, ein sog. Kreditaufnahmekonto zu führen. Auf diesem werden ab 2020 alle Nettokreditaufnahmen bzw. -tilgungen erfasst. Der Bestand des Kontos ist auf ein Minimum von Null begrenzt.

Das Kreditaufnahmekonto soll gewährleisten, dass bei einer positiven Konjunkturlage nur jene Kredite getilgt werden müssen, die ab 2020 auch tatsächlich aufgenommen wurden.

Kreditaufnahmekonto kann symmetrische Konjunkturbereinigung sicherstellen

Die Einführung eines Kreditaufnahmekontos kann helfen, die im Grundgesetz geforderte Symmetrie der Konjunkturbereinigung sicherzustellen.

So fordert Art. 109 Abs. 3 GG, dass die Auswirkungen auf den Haushalt bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung symmetrisch im Auf- und Abschwung zu berücksichtigen sind.

Technisch wird dies über eine Konjunkturkomponente umgesetzt. Bei einer negativen Konjunkturkomponente dürfen Kredite in entsprechender Höhe aufgenommen werden. Umgekehrt müssen positive Konjunkturkomponenten zur Schuldentilgung verwendet werden.

Nach Auslegung des Stabilitätsrats ist mit „Auswirkungen auf den Haushalt“ nicht die Höhe der Konjunkturkomponenten gemeint, sondern die Höhe der konjunkturell bedingten Nettokreditaufnahme bzw. Nettotilgung. Würden sich die Regeln der Schuldenbremse an der Höhe der Konjunkturkomponenten orientieren, sei die Einhaltung des Symmetriegebots nicht in jeden Fall gewährleistet.

Beispiel: Angenommen, ein Land sei berechtigt, in einem Abschwung konjunkturell bedingt 500 Mio. € Kredite aufzunehmen. Nun wird unterstellt, dass die tatsächliche Nettokreditaufnahme im betreffenden Jahr aber lediglich 300 Mio. € beträgt.

Nach den Regeln der Schuldenbremse müsste im darauffolgenden Aufschwung bei positiver Konjunkturlage eine Nettotilgung von 500 Mio. € erfolgen. Das Land müsste also mehr Schulden tilgen, als es tatsächlich aufgenommen hatte.

Durch das Kreditaufnahmekonto wird die Tilgungsverpflichtung auf die Summe der tatsächlich aufgenommenen Kredite nach oben begrenzt. Im Beispiel ergibt sich dann eine Tilgungsverpflichtung von 300 Mio. €. Das Kreditaufnahmekonto kann also sicherstellen, dass die Konjunkturbereinigung tatsächlich symmetrisch wirkt.

Bereinigung um finanzielle Transaktionen erforderlich

Voraussetzung dafür ist aber, dass auf dem Kreditaufnahmekonto nicht die tatsächliche, sondern nur die konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme erfasst wird. Kreditaufnahmen bzw. Tilgungen aus finanziellen Transaktionen sind herauszurechnen.

Um dies zu verdeutlichen, sei obiges Beispiel wie folgt abgewandelt:

Im Abschwung betrage die konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme nun tatsächlich 500 Mio. €. Zudem ergebe sich wegen des Verkaufs einer Beteiligung bei normaler Konjunkturlage eine Nettotilgung von 200 Mio. €.

Damit die Symmetrievorgabe aus Art. 109 Absatz 3 GG eingehalten wird, wäre dann im darauffolgenden Aufschwung eine Nettotilgung von 500 Mio. € erforderlich.

Wird auf dem Kreditaufnahmekonto aber die gesamte Nettokreditaufnahme erfasst, ergäbe sich auf diesem ein Bestand von 300 Mio. €. Das betreffende Land müsste im Aufschwung dann nur 300 Mio. € Schulden tilgen – ein Verstoß gegen das Symmetriegebot.

Es ist daher problematisch, dass die Länder im harmonisierten Analysesystem selbst entscheiden können, ob sie die auf dem Kreditaufnahme-konto erfasste Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen bereinigen.

Probleme in der Übergangsphase

Zudem könnten während der Einführungsphase des Kreditaufnahme-kontos Probleme auftreten, wenn sich Deutschland im Jahr 2020 in einer positiven Konjunkturlage befindet.

Anders als nach der gegenwärtig in Schleswig-Holstein geltenden Regelung müssten konjunkturell bedingte Einnahmen in diesem Fall nicht zur Schuldentilgung verwendet werden, weil der Bestand des Kontos bei Einführung Null beträgt.

Sie könnten stattdessen zur Deckung struktureller Ausgaben verwendet werden. Diese zusätzlichen Ausgaben wären dauerhaft aber nicht finanzierbar.

Sofern sich die Landesregierung für die Einführung eines Kreditaufnahme-kontos entscheidet, sollte die auf diesem Konto erfasste Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen bereinigt werden. Ansonsten wäre die Einhaltung der Symmetrievorgabe in Art. 61 Absatz 2 LV gefährdet. Zudem sollte mit der Führung des Kontos erst dann begonnen werden, wenn erstmals eine konjunkturelle Nettokreditaufnahme erforderlich wird. So ließen sich die beschriebenen Übergangsprobleme vermeiden.

8.7.4 Ausgleichskomponente führt zu „Aufweichung“ der Schuldenbremse

Eine weitere Sonderregelung für die Länder stellt die sog. Ausgleichskomponente dar. Kommt es in einem Land zu einer strukturellen Nettokreditaufnahme, wird ein pauschaler Betrag von der strukturellen Nettokreditaufnahme abgezogen. Die Pauschale beträgt 0,15 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und wird nach Einwohnern auf die einzelnen Länder verteilt.

Erst bei einer strukturellen Nettokreditaufnahme nach Abzug der Ausgleichskomponente stellt der Stabilitätsrat eine Auffälligkeit fest.

Die Ausgleichskomponente soll länder- bzw. landesspezifische Aspekte ausgleichen, die im harmonisierten Analysesystem nicht systematisch berücksichtigt werden können. Dazu gehören nach Auffassung des Stabilitätsrats zum Beispiel die Effekte des KFA.

Durch die geplante Ausgleichskomponente wird die Schuldenbremse „aufgeweicht“ und das Ziel der Überwachung durch den Stabilitätsrat möglicherweise konterkariert.

Denn faktisch wird den Ländern damit die Möglichkeit eingeräumt, bis zu einer Höhe von 0,15 % des BIP strukturell Kredite aufzunehmen.

Damit besteht die Gefahr, dass die Vorgaben des europäischen Fiskalpakts verletzt werden. Dieser schreibt für den Gesamtstaat ein strukturelles Finanzierungsdefizit von maximal 0,5 % des BIP vor.

Wenn auch der Bund seine Kreditaufnahmemöglichkeiten von 0,35 % des BIP voll ausschöpfen würde und auch die Gemeinden ein strukturelles Defizit aufweisen sollten, wäre die Defizitgrenze des Fiskalpakts überschritten.

Der LRH spricht sich daher gegen die Einführung einer pauschalen Ausgleichskomponente aus. Statt über eine allgemeine Pauschale sollten besondere Aspekte wie die Wirkungen des KFA systematisch berücksichtigt werden.

Zum Beispiel werden in Schleswig-Holstein nach der landeseigenen Schuldenbremse die Ausgaben für den KFA von den Steuereinnahmen abgesetzt. Dieses Verfahren sollte die Landesregierung beibehalten.

8.7.5 **Gewährleistungen künftig keine finanzielle Transaktion mehr**

Anders als in der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfengesetz und im Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV werden Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen künftig nicht mehr als finanzielle Transaktionen gewertet.

Bei den finanziellen Transaktionen handelt es sich definitionsgemäß um jene Einnahmen und Ausgaben, die sich zwar auf den Finanzierungssaldo von Bund und Ländern auswirken, das Vermögen aber unverändert lassen.

An der tatsächlichen Finanzlage ändern solche Transaktionen faktisch nichts. Bei der Ermittlung der strukturellen Haushaltslage werden sie daher nicht berücksichtigt.

Folgende Vorgänge werden nach den Vorgaben des Stabilitätsrats zu den finanziellen Transaktionen gezählt und herausgerechnet:

- Einnahmen aus der Veräußerung bzw. Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen,
- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen bzw. Ausgaben für die Schuldentilgung beim öffentlichen Bereich sowie
- Einnahmen aus Darlehensrückflüssen bzw. Ausgaben für Darlehensvergaben.

Die neue Definition der finanziellen Transaktionen ist ökonomisch richtig.

Denn das Ziel der Schuldenbremse besteht darin, einen strukturellen Anstieg der Verschuldung zu vermeiden. Kredite dürfen aufgenommen werden, wenn damit der Aufbau von Vermögen finanziert wird, zum Beispiel beim Erwerb einer Beteiligung. Einnahmen aus finanziellen Transaktionen müssen dementsprechend zur Schuldentilgung verwendet werden.

Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen stellen keine vermögensneutralen Vorgänge dar: Den damit einhergehenden Ausgaben steht kein entsprechendes Vermögen gegenüber. Das Beispiel der Garantiezahlungen an die HSH Nordbank AG zeigt dies eindrucksvoll.

Wertet man sie dennoch als finanzielle Transaktion, wird das Ziel der Schuldenbremse möglicherweise unterlaufen.

Bei einer Überarbeitung des Ausführungsgesetzes zu Art. 61 LV sollte Schleswig-Holstein deshalb die angepasste Definition der finanziellen Transaktionen übernehmen. Weil sich Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen auf das Vermögen des Landes auswirken, ist es sinnvoll, solche Transaktionen als strukturelle Einnahmen bzw. Ausgaben zu werten.

8.7.6 **Sollte Schleswig-Holstein das Verfahren des Stabilitätsrats übernehmen?**

Angesichts der dargestellten Schwachstellen spricht sich der LRH dagegen aus, das Verfahren des Stabilitätsrats deckungsgleich zu übernehmen.

Vielmehr sollte sich eine Anpassung des Ausführungsgesetzes auf die positiven Aspekte des Analysesystems beschränken. Darüber hinaus empfiehlt der LRH, bestehende Mängel der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein zu korrigieren.

Zu diesen Mängeln zählt insbesondere die fehlende Berücksichtigung der Extrahaushalte.

Die Landesregierung sollte die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos künftig transparenter darstellen.

Das **Finanzministerium** ist der Auffassung, dass die Berechnung schon jetzt transparent erfolgt. Die erforderlichen Informationen würden bisher jährlich im Rahmen der Konsolidierungsberichterstattung dargelegt. Eine transparente Darstellung werde auch über 2020 hinaus in geeigneter Form erfolgen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung. Gegenwärtig wird in der Haushaltsrechnung lediglich die Höhe der Konjunkturkomponente angegeben. Wie sich diese zusammensetzt, ist nicht nachvollziehbar. Insbesondere fehlen Informationen wie die Höhe der Steuerrechtsänderungen, die nicht öffentlich zugänglich sind und Schleswig-Holstein vom Bundesfinanzministerium mitgeteilt werden. In den Konsolidierungsberichten Schleswig-Holsteins wird die Höhe der Steuerrechtsänderungen für die Haushaltsjahre ab 2015 nicht mehr ausgewiesen.

Deshalb sollte die Landesregierung dem Landtag alle notwendigen Informationen sowie die einzelnen Ableitungsschritte zur Verfügung stellen. Der LRH regt zudem an, diese Informationen auch in die Haushaltsrechnung des Landes aufzunehmen.

Anlage 1: Bericht der Landesregierung

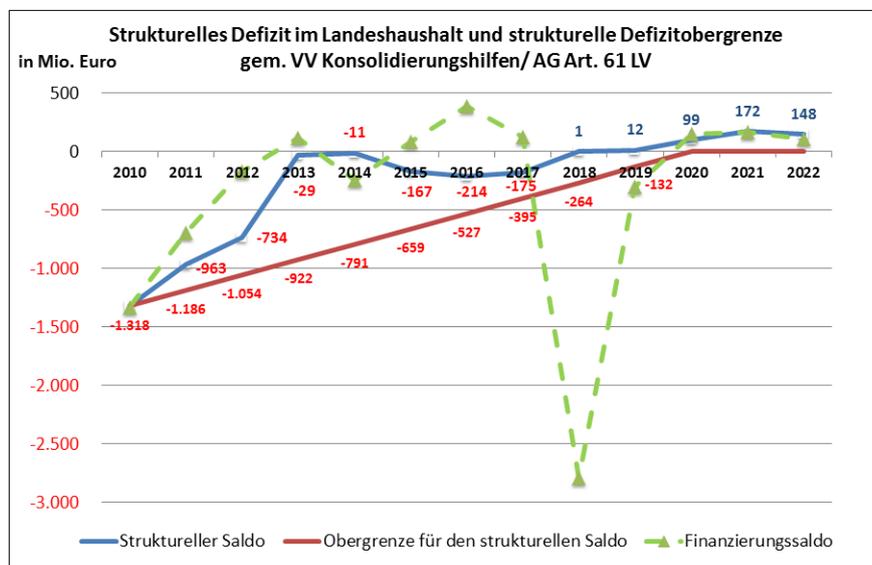
5 Bericht der Landesregierung gemäß Art. 67 Landesverfassung

Die Landesregierung legt dem Landtag gemäß Art. 67 Abs. 2 Landesverfassung eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Der Landesrechnungshof gibt hierzu eine Stellungnahme ab.

Mit der 10 Jahre umfassenden Finanzplanung, die jährlich aktualisiert wird, werden die Entwicklung des strukturellen Defizits und die Ableitung der wesentlichen Eckwerte bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus aufgezeigt. Sie stellt damit die nach der Verfassung geforderte Planung zum Abbau des strukturellen Defizits dar und führt den Nachweis über die Einhaltung des Defizitabbaupfades.

Die Höhe der Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung ist nicht gleichzusetzen mit dem strukturellen Saldo. Der strukturelle Saldo liegt im Jahr 2018 bei rund 1 Millionen Euro und im Haushaltsentwurf 2019 bei rund 12 Millionen Euro. Bis 2020 ist das strukturelle Defizit vollständig abgebaut. Ab 2021 werden aufwachsende strukturelle Überschüsse angestrebt.

In den Finanzplanungsjahren 2018 bis 2022 wird die Obergrenze für das strukturelle Defizit in jedem Jahr deutlich unterschritten.



Der Abstand zur Obergrenze liegt im Jahr 2019 bei 144 Millionen Euro und sinkt mit der Obergrenze in 2020 auf 99 Millionen Euro ab. Er beträgt am Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2022 rund 148 Millionen Euro und wächst dann kontinuierlich auf.

Staatskanzlei

9. Zuwendungen an den Verband Deutscher Sinti und Roma e. V. - Landesverband Schleswig-Holstein -

Die Minderheit der Sinti und Roma in Schleswig-Holstein wird durch den Verband Deutscher Sinti und Roma e. V. - Landesverband Schleswig-Holstein - vertreten. Die Leistungen des Landes an diesen Verband sind in den letzten Jahren stark angewachsen: von 195,5 T€ im Jahr 2010 auf 705,7 T€ im Jahr 2016. Insgesamt hat der Verband in diesem Zeitraum fast 2,4 Mio. € vom Land erhalten.

Das Zuwendungsverfahren bedarf einer grundlegenden Revision. In allen Förderbereichen hat der LRH gravierende Mängel festgestellt. Bis Anfang 2017 hatten weder das Kulturministerium noch die Staatskanzlei die Verwendung der Mittel für die institutionelle Förderung geprüft.

Die Höhe der Förderung sollte sich am Bedarf orientieren. Sowohl der Landtag als auch das jetzt zuständige Bildungsministerium müssen diesen Bedarf kritisch hinterfragen. Das Ministerium muss auch den Erfolg der Förderung anhand messbarer Ziele überprüfen.

Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat zahlreiche Mängel im Finanzgebaren des Verbands bestätigt. Diese Mängel müssen abgestellt werden, wenn die Förderung des Verbands fortgesetzt werden soll.

Das Ziel, die vormals auf Kiel beschränkte Bildungsberatung für Kinder der Sinti und Roma landesweit anzubieten, ist noch nicht erreicht.

Die Staatskanzlei und das Bildungsministerium haben bereits umfangreiche Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des LRH eingeleitet.

9.1 Erhebliche Mängel in allen Förderbereichen

Die Minderheit der Sinti und Roma in Schleswig-Holstein wird durch den Verband Deutscher Sinti und Roma e. V. - Landesverband Schleswig-Holstein - (Verband) vertreten. Dieser Verband finanziert sich fast aus-

schließlich aus Landesmitteln. Er erhält Mittel für seine laufende Arbeit sowie für zahlreiche Projekte.

Insgesamt haben sich die Leistungen des Landes an den Verband von 2010 bis 2016 mehr als verdreifacht:

Leistungen des Landes an den Verband (Haushalts-Ist)

	2010 in T€	2011 in T€	2012 in T€	2013 in T€	2014 in T€	2015 in T€	2016 in T€
Institutionell	180,5	180,5	180,5	180,5	180,5	216,5	216,5
Kulturprojekte	15,0	15,0	15,0	17,9	17,9	17,9	17,9
Aus Lotteriezweckertrag						177,9	271,3
Projekt Bildungsberatung					83,3	200,0	200,0
Insgesamt	195,5	195,5	195,5	198,4	281,7	612,3	705,7

Der Verband hat in diesem Zeitraum fast 2,4 Mio. € vom Land erhalten. Aktuell sind im Haushalt 2019 insgesamt 758,7 T€ veranschlagt worden.

Die Zuwendungen an den Verband sind von 2010 bis 2012 vom Kulturministerium (damals: Ministerium für Bildung und Kultur) bewilligt worden. Ab 2013 war hierfür die Staatskanzlei zuständig. 2017 ist im Rahmen der Regierungsneubildung die Zuständigkeit für die Zuwendungen an Minderheiten wieder an das Kulturministerium (jetzt: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur) übertragen worden.

Der LRH hat die Förderung des Verbands durch das Land ab 2010 geprüft. Über den gesamten Zeitraum und in allen Förderbereichen hat er erhebliche Mängel festgestellt.

9.2 Institutionelle Förderung: Förderung ohne Prüfung

Die Entscheidungen über die Bewilligung der institutionellen Förderung sind nicht nachvollziehbar. In keinem der betrachteten Haushaltsjahre hat die bewilligende Stelle vom Verband diejenigen Unterlagen erhalten, die für eine inhaltliche Prüfung des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs erforderlich gewesen wären.

Die Verwaltungsvorschriften zum Zuwendungsrecht sehen vor, dass als Grundlage für die Bewilligung ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorzulegen ist. Dieser hat alle zu erwartenden Einnahmen, die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sowie einen Organisations- und Stellenplan zu enthalten. Zudem ist eine Übersicht über das Vermögen, die Schulden

sowie die voraussichtlichen überjährigen Verpflichtungen vorzulegen, soweit sich dies nicht schon aus den anderen Unterlagen ergibt.

Von diesen Unterlagen sind ganz überwiegend nur sogenannte vorläufige Wirtschaftspläne des Verbands in den Akten vorhanden. Vorläufige Planzahlen sind für die abschließende Entscheidung über eine Förderung nicht geeignet. Endgültige Zahlen hat die bewilligende Stelle nicht angefordert. Die vorgelegten Pläne enthalten zwar jeweils eine Übersicht über die geplanten Einnahmen und Ausgaben, jedoch keinen Stellen- oder Organisationsplan. Auch Aussagen zum Vermögen, zu Schulden oder mehrjährigen Verpflichtungen des Verbands sind dort nicht aufgeführt. Aussagekräftige Informationen zur finanziellen Lage des Verbands waren nicht vorhanden.

Ob die vorgelegten Unterlagen von der bewilligenden Stelle geprüft wurden, ist nicht erkennbar. Aktenvermerke hierüber gibt es nicht. Fest steht, dass über mehrere Jahre hinweg in den vorgelegten Wirtschaftsplänen immer wieder der gleiche - offensichtlich falsche - Vorjahresrest in der Rechnung ausgewiesen wird. Die vom Verband vorgelegten Zahlen konnten nicht richtig sein. Dies ist nicht hinterfragt worden.

9.3 **Erhöhte Förderung ohne Kenntnis über die Mittelverwendung**

Für keines der betrachteten Haushaltsjahre hat der Verband einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis zur institutionellen Förderung vorgelegt. Die Akten enthalten keine Hinweise darauf, ob und in welcher Weise das Kulturministerium und die Staatskanzlei die Verwendung dieser Fördermittel bis Anfang 2017 überhaupt geprüft haben.

Für die Haushaltsjahre 2010 bis 2012 hat der Verband immerhin Ist-Zahlen zu den Ausgaben des abgelaufenen Jahres übersandt. Zudem enthält ein Ende 2014 veröffentlichter Tätigkeitsbericht für 2013 und 2014 auch Ist-Zahlen für das Jahr 2013. Die Ist-Zahlen weisen Unstimmigkeiten und zum Teil deutliche Abweichungen von der jeweiligen Planung auf. Diese Abweichungen hat die bewilligende Stelle weder genehmigt noch aufgeklärt. Eine Prüfung der vom Verband vorgelegten Zahlen hat nicht stattgefunden.

Für die Haushaltsjahre ab 2014 hat der Verband dann auch keine Ist-Zahlen mehr zu seinen Ausgaben geliefert. Die bewilligende Stelle hat auch hierauf nicht reagiert. Eine Überprüfung der Verwendung der Fördermittel war nicht möglich, eine auf die Ziele der Förderung bezogene Erfolgskontrolle ebenso wenig.

Dennoch ist ab 2015 der Haushaltsansatz für die institutionelle Förderung erhöht worden: von bis dahin 180,5 auf 216,5 T€ jährlich. Die erhöhte Förderung ist für 2015, 2016 und 2017 bewilligt worden, obwohl der Verband auch weiterhin keine Verwendungsnachweise vorgelegt hat. Erst Anfang 2017 hat die Staatskanzlei, die ab 2013 die Zuwendungen bewilligt hat, eine Überprüfung des Zuwendungsverfahrens eingeleitet.

Der LRH stellt fest: Die Staatskanzlei hätte deutlich früher reagieren müssen. Der Zuwendungsgeber hat verschiedene Sanktionsmöglichkeiten, wenn Verwendungsnachweise zu spät, nicht ordnungsgemäß oder gar nicht vorgelegt werden. Zunächst muss die bewilligende Stelle die ordnungsgemäße Vorlage der Nachweise anmahnen. Führt dies nicht zum Erfolg, ist der Widerruf der Zuwendung zu prüfen. Es ist auch möglich, die Bewilligung für das Folgejahr von der Vorlage eines Nachweises abhängig zu machen. Als letztes Mittel ist die Einstellung der Förderung zu prüfen. Zuwendungen dürfen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.¹

Der Zuwendungsgeber hat bis 2017 keine dieser Maßnahmen ergriffen oder geprüft. Wenn Verstöße gegen Vorgaben des Zuwendungsbescheids dauerhaft folgenlos bleiben, kann beim Zuwendungsempfänger der Eindruck entstehen, dass diese Regelungen nicht beachtet werden müssen. Einer solchen Entwicklung muss entgegengewirkt werden - auch im Hinblick auf andere Zuwendungsnehmer, die sich an die Vorgaben halten.

9.4 **Förderung aus dem Lotteriezweckertrag: Bereitstellung von Mitteln muss sich am Bedarf orientieren**

Nach einer Gesetzesänderung² erhält der Verband seit 2015 zusätzlich erhebliche Fördermittel aus dem Lotteriezweckertrag. Generelles Ziel dieser Änderung war es, die Förderung von Minderheiten auszudehnen. Neben deutlich erhöhten Zuwendungen für die friesische Volksgruppe³ erfolgt eine weitere Förderung des Verbands. Die Mittel sind insbesondere dafür bestimmt, die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit über die Sinti und Roma zu sichern und eine vielfältige und niedrigschwellige soziale Beratung zu ermöglichen.

¹ VV Nr. 1.1 zu § 44 LHO.

² § 8 Abs. 4 Nr. 5 des Gesetzes zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV AG) vom 01.02.2013, geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.12.2014, GVBl. Schl.-H. S. 493.

³ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 15.

Bei der stichprobenartigen Überprüfung dieser Zuwendungen ist der LRH auf zahlreiche Fehler und Bearbeitungsmängel gestoßen:

So hat die Staatskanzlei ohne Vorliegen einer Projektbeschreibung 30 T€ für die Durchführung einer Presseinformationsreise nach Krakau bewilligt. Die Reise sollte gemeinsam mit Medienvertretern und „Personen des öffentlichen Lebens“ durchgeführt werden. Es haben 37 Personen an dieser Reise teilgenommen. Ob sich unter den Reiset Teilnehmern auch Medienvertreter befanden, ist der vom Verband vorgelegten Teilnehmerliste nicht zu entnehmen. Daher war auch nicht zu erkennen, ob die Veranstaltung ihren Zweck als „Presseinformationsreise“ des Verbands überhaupt erfüllen konnte. Die Staatskanzlei hat es versäumt, dieser Frage nachzugehen.

Ein weiteres Beispiel: Für einen Presseempfang des Verbands im Rahmen der Kieler Woche 2016 hat die Staatskanzlei - bei einer geplanten Teilnehmerzahl von 80 Personen - fast 9 T€ bewilligt. Die dabei vorgesehene Bewirtung der Gäste mit Essen und Getränken ist mit 64 € (pro Person) unangemessen teuer gewesen.

Die Ausgaben für den Presseempfang sind auch deshalb zu kritisieren, weil dies nicht die einzige repräsentative Veranstaltung des Verbands im Jahr 2016 gewesen ist: Im gleichen Jahr hat die Staatskanzlei dem Verband auch noch 22,6 T€ für die Durchführung eines Jahresempfangs bewilligt. Bewirtungen aus öffentlichen Mitteln sind grundsätzlich nur zu besonderen Anlässen und in engen Grenzen zulässig.

Da Prüfungsvermerke zu den Projektanträgen in den Stichproben durchgängig fehlten, ist nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit jeweils eine kritische Auseinandersetzung mit Anträgen des Verbands stattgefunden hat. Die Staatskanzlei hat nicht geprüft, ob die geplanten Projekte die Zwecke der Förderung tatsächlich unterstützen und ob ein Bedarf in der beantragten Höhe gegeben war.

Gesetzlich festgeschrieben ist, dass ein Betrag von 0,5 % des jährlichen Aufkommens des Lotteriezweckertrags für Projekte des Verbands zu verwenden ist. 2015 und 2016 haben 545,8 T€ für diesen Zweck zur Verfügung gestanden. Davon sind im Rahmen von Projektförderungen 449,2 T€ an den Verband ausgezahlt worden. Die bereitgestellten Beträge sind 2015 und 2016 also nicht ausgeschöpft worden. Es stellt sich die Frage, ob die vom Gesetzgeber vorgesehenen Mittel für die vorgesehenen Zwecke richtig bemessen sind. Die Höhe der bereitzustellenden Mittel muss sich am tatsächlichen Bedarf orientieren.

Die Mittel aus dem Lotteriezweckertrag sind ausschließlich für Zahlungen an den Verband zu verwenden. So sieht es die gesetzliche Regelung hier-

zu bisher vor.¹ Fraglich ist, ob dies sachgerecht ist. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch Dritte (z. B. Kommunen) Projekte durchführen, die die Förderung der Belange der Sinti und Roma zum Gegenstand haben. Solche Projekte könnten auch in Zusammenarbeit mit dem Verband durchgeführt werden, ohne dass dieser selbst Projektträger ist. Der Verband könnte auf diese Weise von administrativen Aufgaben entlastet werden. Zudem könnte eine regionale Ausweitung der Förderungsmaßnahmen ermöglicht werden. Die Aktivitäten des Verbands haben bisher ihren Schwerpunkt vorwiegend in der Region Kiel gehabt. Der LRH regt an, die gesetzliche Regelung so zu ändern, dass die Mittel auch für zweckentsprechende Maßnahmen Dritter eingesetzt werden können. Der Zweck der Förderung sollte im Vordergrund stehen, nicht der Empfänger der Zuwendungen.

9.5 **Aufarbeitung der Vergangenheit: Aufklärung nur begrenzt möglich**

Nachdem der Kassenprüfer des Verbands in seinem Jahresbericht auf finanzielle Unregelmäßigkeiten beim Verband hingewiesen hatte, hat die Staatskanzlei ab 2017 das Zuwendungsverfahren rechtlich aufgearbeitet. Sie hat eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft damit beauftragt, die Verwendung der Fördermittel durch den Verband für die Jahre 2013 bis 2016 detailliert zu überprüfen. Diese Überprüfung hat zahlreiche Mängel im Finanzgebaren des Verbands bestätigt.

Auf der Grundlage der Feststellungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat die Staatskanzlei einen Rückforderungsanspruch des Landes gegen den Verband von rund 70 T€ ermittelt. Dieser Betrag sei das Ergebnis einer Liste „mit nicht zuordenbaren bzw. nicht ordnungsgemäß verwendeten Mitteln“. Die Staatskanzlei hat darauf verzichtet, Positionen bei den Rückforderungsbeträgen zu berücksichtigen, wenn zwar Belege, Rechnungen oder Verträge fehlten, aber in anderer Weise „ein Nachweis erbracht werden konnte“ und „Ausgaben tatsächlich erfolgten“. Damit sind hier geringere Anforderungen als sonst an den Nachweis der Verwendung akzeptiert worden.

Unter diesen Umständen ist das Vorgehen nachvollziehbar. Es ist davon auszugehen, dass die Vielzahl der den Förderfällen zugrunde liegenden Einzelsachverhalte - mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand - nicht mehr vollständig aufgeklärt werden kann. Der zu überprüfende Zeitraum ist zu lang. Die Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zeigen zudem,

¹ § 8 Abs. 4 Nr. 5 des Gesetzes zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV AG) vom 01.02.2013, zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 02.05.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 162.

dass eine Zuordnung der Ausgaben des Verbands zu einzelnen Förderzwecken häufig überhaupt nicht möglich war.

Der Verband finanziert sich fast ausschließlich aus Landesmitteln und verfügt über keine Eigenmittel, aus denen Rückzahlungen erfolgen könnten. Um den Rückforderungsanspruch des Landes durchzusetzen, hat die Staatskanzlei daher eine - auf mehrere Jahre gestreckte - Verrechnung von Rückzahlungen mit zukünftigen Zuwendungen vorgeschlagen.

In diesem Fall müssten die Mittel für die Förderung der Verbandsarbeit gleichzeitig entsprechend gekürzt werden. Einschränkungen bei einzelnen Projekten wären die notwendige Folge. Ein solches Vorgehen ist dennoch möglich: Angesichts der hohen Fördersummen der letzten Jahre sollte ein Betrag von 70 T€ innerhalb von 2 bis 3 Jahren ausgeglichen werden können, ohne über Gebühr auf Maßnahmen und Projekte verzichten zu müssen.

Für die Zukunft muss aber verstärkt darauf geachtet werden, dass Rückforderungsansprüche im Förderverfahren gar nicht erst entstehen. Dies erfordert eine enge Begleitung des Verbands und eine konsequente Umsetzung der zuwendungsrechtlichen Regelungen. Für den LRH ist von zentraler Bedeutung, dass die bisherigen Mängel im Zuwendungsverfahren abgestellt werden und die Förderung zukünftig eng am Bedarf orientiert wird.

Die Staatskanzlei hat geprüft, in welcher Höhe der Verband Mittel erkennbar zweckwidrig verwendet hat. Eine solche Prüfung ist wichtig. Ihr Ergebnis bildet aber nur einen Teil der Versäumnisse der Vergangenheit ab. Die Frage, inwieweit schon die Bewilligungen rechtsfehlerhaft gewesen sind, hat die Staatskanzlei nicht betrachtet. Die Feststellungen des LRH zeigen, dass gerade in diesem Bereich erhebliche Defizite aufgetreten sind. Welchen finanziellen Schaden diese Mängel beim Land verursacht haben, kann nicht mehr geklärt werden.

9.6 **Bildungsberatung mangelhaft gesteuert**

Bereits seit 1995 finanziert das Land ein Beratungsangebot des Verbands, um die Bildungschancen der Kinder der Sinti und Roma zu verbessern. Die Beratungsleistungen werden von sogenannten Mediatorinnen erbracht, die selbst der Minderheit angehören und eine Mittlerfunktion zwischen den Familien und den Schulen wahrnehmen. Dieses Angebot war bis 2013 auf Kieler Schulen beschränkt.

Das Ziel, eine solche Beratung ab 2014 landesweit anzubieten, ist verfehlt worden: Mit zusätzlichen Mitteln des Bildungsministeriums (damals: Ministerium für Bildung und Wissenschaft) in Höhe von 200 T€ jährlich erfolgte zwar eine Ausweitung der Betreuung - dies aber weit überwiegend wieder nur an Kieler Schulen. Das Projekt ist vom Ministerium mangelhaft gesteuert worden.

Ab 2017 hat das Bildungsministerium (damals: Ministerium für Schule und Berufsbildung) die Mittel für die Bildungsberater um 35 T€ erhöht, um das Angebot auf die Städte Neumünster und Flensburg auszuweiten. Damit ist das Nichterreichen eines Ziels letztlich durch höhere Zuwendungen „belehnt“ worden.

Das **Bildungsministerium** bestätigt die Feststellung des LRH, dass zunächst keine landesweite Ausdehnung der Bildungsberatung erreicht werden konnte. Der Verband habe 2012 nur Angehörige der Minderheit aus dem Kieler Raum für diese neue Idee gewinnen können. Zudem sei auch das Betreuungsangebot in der Stadt Kiel mit ihren 25 Grundschulen noch nicht ausreichend gewesen. Das Ministerium strebe aber weiterhin ein landesweites Angebot an.

Das Bildungsministerium muss klären, an welchen Standorten und mit welchem Mitteleinsatz die Beratung für Kinder der Sinti und Roma künftig stattfinden soll. Die Ziele der Förderung sind verbindlich festzulegen und deren Erreichen ist zu überwachen.

9.7 Empfehlungen

Die Zuwendungsverfahren für die einzelnen Förderbereiche sind einer umfassenden Revision zu unterziehen. Die festgestellten Mängel sind abzustellen. Dies beginnt mit einer nachvollziehbaren Prüfung der Förderanträge. Insbesondere ist auch eine fristgemäße Vorlage ordnungsgemäßer Verwendungsnachweise einzufordern. Die Verwendung der Mittel ist kritisch zu prüfen. Im Bedarfsfall müssen die nach dem Zuwendungsrecht bestehenden Sanktionsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Die Prüfergebnisse sind revisionssicher zu dokumentieren. Im Übrigen müssen die Mängel im Finanzgebaren des Verbands abgestellt werden, wenn die Förderung des Verbands fortgesetzt werden soll.

Die **Staatskanzlei** hat die Feststellungen des LRH zum Anlass genommen, die notwendigen personellen und organisatorischen Änderungen für einen ordnungsgemäßen Umgang mit Zuwendungsverfahren einzuleiten. In den Referaten seien nunmehr die Bearbeitung der Zuwendungsbescheide und Verwendungsnachweise im „4-Augen-Prinzip“ sowie eine Mitzeichnung durch die Abteilungsleitung sichergestellt. Im Übrigen weist die

Staatskanzlei darauf hin, dass der Hauptteil der Zuwendungsgewährung zugunsten des Verbands inzwischen dem Kulturministerium obliege.

Das **Kulturministerium** teilt mit, dass man bereits damit begonnen habe, die einzelnen Förderbereiche einer Revision zu unterziehen. Die laufende Förderung des Verbands erfolge unter Berücksichtigung aller zuwendungsrechtlichen Anforderungen. Die vom LRH festgestellten Mängel würden abgestellt. Dies gelte in gleicher Weise für die Mängel in der Wirtschaftsführung des Verbands. Dieser habe erhebliche Anstrengungen unternommen, seine Buchhaltung zu professionalisieren. Das Kulturministerium sieht in den Feststellungen des LRH eine wichtige Erkenntnisquelle, auch um den Verband dabei zu unterstützen, seine minderheitenpolitisch wichtigen Aufgaben und Projekte zuwendungsrechtlich ordnungsgemäß abzuwickeln. Das gesamte Zuwendungsverfahren werde überarbeitet und mit dem Ziel einer höheren Transparenz weitestgehend standardisiert.

Der LRH empfiehlt, für die verschiedenen Förderbereiche Richtlinien zu erlassen.¹ In einer Richtlinie sollen nicht nur die Ziele der Förderung klar und messbar definiert werden. Eine Richtlinie kann auch dem Zuwendungsempfänger Klarheit über das einzuhaltende Verfahren (Unterlagen, Fristen etc.) verschaffen.

Das **Kulturministerium** wird den Erlass von Förderrichtlinien prüfen.

Für die institutionelle Prüfung ist in einem ersten Schritt zu fragen, welche Aufgaben des Verbands im Rahmen der institutionellen Förderung finanziert werden sollen. Die Veranschlagung im Haushalt ist entsprechend zu präzisieren.

Hinsichtlich der Förderung aus Mitteln des Lotteriezweckertrags gilt: Jedes Projekt ist an den mit der Förderung verfolgten Zielen zu messen. Auch die Angemessenheit der beantragten Ausgaben ist immer zu hinterfragen. Insgesamt stellt sich die Frage, wie hoch der tatsächliche Bedarf für Projektförderungen ist. Dies muss das Ministerium prüfen.

Hinsichtlich der Bildungsberatung empfiehlt der LRH, das Mediatorinnenprojekt und die Bildungsberatung zusammenzuführen, um künftig eine verbesserte Gesamtsteuerung der Maßnahmen sicherzustellen.

Das **Kulturministerium** teilt mit, dass der Finanzbedarf des Verbands insgesamt ermittelt werde. Die Angemessenheit der gezahlten Vergütungen sowie der regelmäßigen Sachausgaben werde geprüft. Der Verband

¹ VV Nr. 14.2 zu § 44 LHO.

überprüfe mit Unterstützung der Staatskanzlei und des Kulturministeriums zudem alle Maßnahmen, die im Rahmen der Projektförderungen durchgeführt worden seien. An bewährten und erfolgreichen Projekten solle festgehalten werden. Die Haushaltserläuterungen würden zum Haushalt 2020 angepasst. Die Zusammenlegung des Mediatorinnenprojekts mit der Bildungsberatung werde geprüft.

Der **LRH** fordert das Kulturministerium auf, nach Abschluss aller Prüfungen darzulegen, wie hoch der Bedarf für die institutionelle Förderung des Verbands und für die geplanten Projektförderungen eingeschätzt wird. Der LRH weist im Übrigen darauf hin, dass nicht nur die Erläuterungen zum Haushalt, sondern auch die Zweckbestimmungen der Titel zu überprüfen sind.

Für die Bemessung der Zuwendungen fehlt bisher eine belastbare Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse. Wenn das Land auch zukünftig auf Förderrichtlinien verzichtet, müssen in jedem Fall messbare Ziele festgelegt und detaillierte, quantitative Angaben zum Umfang der Leistungen des Verbands definiert werden.

Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung

10. Steigende Kosten für die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen - Verbesserungen nötig

Die Kosten der Gesundheitsfürsorge für Gefangene sind von 2013 bis 2017 gestiegen. Angesichts der Gesundheitssituation vieler Gefangener werden die Kosten auch künftig steigen.

Unattraktive Bezahlung und Arbeitsbedingungen für die Anstaltsärztinnen und -ärzte erschweren die Wiederbesetzung frei werdender Stellen. Die Inanspruchnahme von Vertrags- und Vertretungsärztinnen und -ärzten führt zu höheren Kosten.

Das nichtärztliche Lazarettpersonal arbeitet an der Belastungsgrenze und muss dringend personell durch medizinisch vorgebildetes Personal aufgestockt und fortgebildet werden.

Es fehlt noch immer eine IT-gestützte Dokumentation in den Lazaretten. Wirtschaftlichkeitspotenziale bei der Arzneimittelversorgung werden mangels Auswertung nicht gehoben.

Die Gefangenen werden weiterhin nicht ausreichend an den Kosten für Arzneimittel beteiligt.

Aufgrund der Zunahme psychischer Erkrankungen sind die ergriffenen Maßnahmen für die Behandlung psychisch erkrankter Gefangener erforderlich. Der weitere Ausbau sollte wissenschaftlich begleitet werden.

10.1 Vorbemerkungen

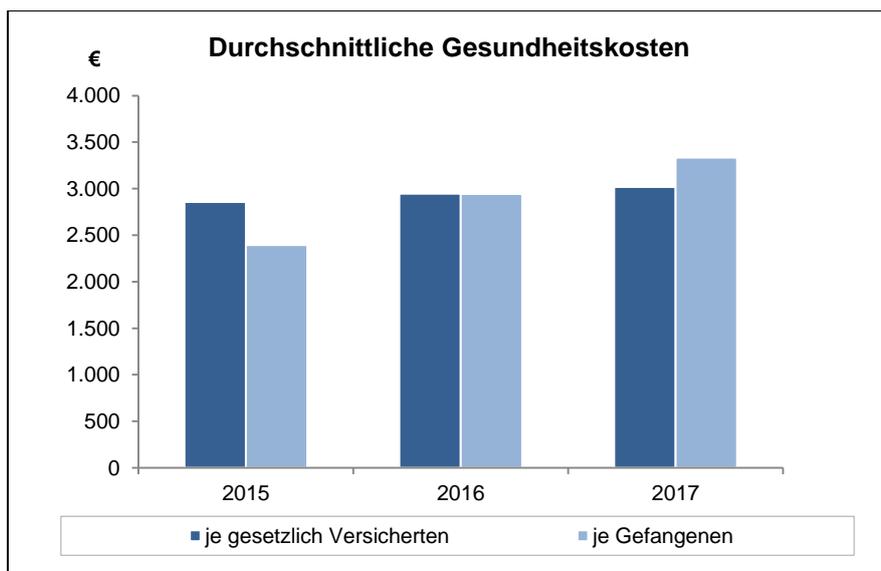
Der LRH hat als Nachschau zu seiner Prüfung 2005¹ erneut die Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen in den Justizvollzugs- und Arrestanstalten des Landes geprüft. Dabei wurden neben den 5 Justizvollzugsanstalten (JVA) in Neumünster, Lübeck, Kiel, Flensburg und Itzehoe auch die Jugendanstalt Schleswig und die Jugendarrestanstalt Moltsfelde einbezogen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 13.

10.2 Kostenentwicklung

Die Kosten für die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen sind im Prüfzeitraum von 2,9 Mio. € in 2015 auf 4 Mio. € in 2017 gestiegen. Maßgeblichen Anteil daran hatte der Anstieg der Anzahl psychisch erkrankter Gefangener, der Einsatz von Vertretungsärztinnen und -ärzten und der Arzneimittelverbrauch. Ersteres mit der Folge, dass ambulante und stationäre psychiatrische Behandlungsmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit der Zentrum für Integrative Psychiatrie gGmbH des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (ZIP) in der JVA Neumünster aufgebaut wurden.

Obwohl die Gefangenen, die in den Lazaretten der JVA behandelt werden, aufgrund ihres zum Teil gesundheitsgefährdenden Lebensstils nicht dem Querschnitt der Bevölkerung entsprechen, liegen die durchschnittlichen Gesundheitskosten mit 3.334 € je Gefangenen 2017 nur 10,5 % über den Kosten der gesetzlichen Kostenträger je gesetzlich Versicherten. 2015 lagen sie sogar mit 2.392 € noch um 16 % darunter.



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit, Gesetzliche Krankenversicherung - Kennzahlen und Faustformeln - KF18 Bund, Stand Juni 2018, Berechnungen des LRH

Der aus den Lebensumständen und der Lebensführung resultierende prinzipiell höhere Behandlungsbedarf der Gefangenen schlägt im Ergebnis auf die Gesundheitskosten kaum durch.

10.3 Ärztinnen und Ärzte in den Anstalten

Nach § 158 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz¹ und § 136 Abs. 1 Landesstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein (LStVollzG SH)² soll die ärztliche Versorgung der erwachsenen Gefangenen im Regelfall durch hauptamtliche Ärztinnen und Ärzte erfolgen.

Das Land kommt diesem Gesetzesauftrag nur unvollständig nach. Lediglich in 3 von 5 JVA sind hauptamtliche Arztstellen ausgewiesen. Davon war eine im Prüfungszeitraum seit über einem Jahr unbesetzt. In 2 JVA und in der Jugendanstalt nehmen externe Ärztinnen und Ärzte die Aufgaben in den Anstalten durch Vertrag wahr. Daneben werden externe Ärztinnen und Ärzte als Vertretung in die Versorgung eingebunden, wenn die Anstaltsärztin bzw. der Anstaltsarzt nicht erreichbar ist. Der gesetzliche Ausnahmefall ist damit faktisch der Regelfall.

Das **Justizministerium** führt in seiner Stellungnahme aus, dass von 1.376 Haftplätzen grundsätzlich 1.210 durch hauptamtliche Anstaltsärzte versorgt würden. Dies gelte allerdings nur, wenn alle Stellen besetzt seien. Aufgrund der langen Vakanz waren 2017 nur 674 Haftplätze durch hauptamtliche Anstaltsärzte versorgt, sodass der **LRH** bei seiner Auffassung bleibt.

Die Kosten für Vertretungsärztinnen und -ärzte sind im Prüfungszeitraum um mehr als das 4-fache von 35 auf 146 T€ in 2017 gestiegen. Dieses Geld hätte in 2 neue hauptamtliche Arztstellen investiert werden sollen. Die aufgelaufenen Kosten für Vertretungen entsprächen 2 Stellen der Besoldungsgruppe A 15. Das gesetzliche Modell der Anstaltsärztin bzw. des Anstaltsarztes wird vom LRH für die ärztliche Versorgung generell befürwortet und als wirtschaftliche Versorgungsform angesehen. Nur durch eine in das dienst- und disziplinarrechtliche Gefüge der Anstalt eingegliederte Anstaltsärztin bzw. einen Anstaltsarzt kann eine durchgängige, wirtschaftliche Behandlung der Gefangenen unter Berücksichtigung aller Besonderheiten, die sich aus der Haftsituation ergeben, sichergestellt werden.

Allerdings stehen die Anstalten bei der Besetzung ihrer Arztstellen im Wettbewerb zu Krankenhäusern, ambulanten Vertragsarztpraxen und medizinischen Versorgungszentren. Um hier zu bestehen, sollte das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung (Justizministerium) neben einer zu prüfenden höheren Besoldung auch geän-

¹ Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz - StVollzG) vom 16.03.1976, BGBl. I S. 581, 2088.

² Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Schleswig-Holstein (Landesstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein - LStVollzG SH), GVOBl. Schl.-H. S. 618.

derte Strukturen bei der ärztlichen Versorgung der Gefangenen in die Überlegungen einbeziehen. So könnte eine Aufstockung der Stellen inklusive z. B. einer Poolbildung beim Justizministerium dazu beitragen, die Arbeit als Anstaltsärztin bzw. -arzt attraktiver zu machen und Engpässe bei der ärztlichen Versorgung auszugleichen. Bei entsprechender Ausstattung des Pools können sowohl Vertretungen als auch kurzfristige Vakanzten überbrückt werden. Auch würde der fachliche Austausch zwischen den Anstaltsärztinnen und -ärzten gefördert.

Das **Justizministerium** teilt die Einschätzung. Es habe daher bereits die Möglichkeit der Vergütung nach dem Tarifvertrag für Ärztinnen und Ärzte an Universitätskliniken (TV-Ärzte) Entgeltgruppe 3 geschaffen. Weitere Änderungen, insbesondere auch die Einrichtung eines Ärztepools und die Versorgung der kleineren JVA durch hauptamtliche Ärztinnen und Ärzte, würden geprüft.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Nutzung der Telemedizin. Gerade bei der fachärztlichen Versorgung könnten durch den Einsatz von Telemedizin kosten- und personalintensive Vorführungen von Gefangenen bei Fachärztinnen und -ärzten reduziert werden. Auch der Ausfall einer Anstaltsärztin bzw. eines Anstaltsarztes könnte durch telemedizinische Unterstützung zumindest zeitlich befristet kompensiert werden.

Das **Justizministerium** steht der Nutzung von Telemedizin sehr positiv gegenüber. Man beobachte ein entsprechendes Modellprojekt im Justizvollzug in Baden-Württemberg, dessen erste Ergebnisse auf der nächsten Sitzung des Strafvollzugausschusses der Länder vorgestellt werden.

Werden niedergelassene Fachärztinnen und Fachärzte eingebunden, sollte verstärkt auf eine rechtskonforme Abrechnung - insbesondere die Einhaltung des Einfachsatzes¹ - geachtet und Rechnungen konsequent geprüft und ggf. beanstandet werden.

10.4 **Mehr medizinisch vorgebildete Mitarbeiter, auch mit Fachkenntnissen, in den Lazaretten erforderlich**

Eine Personalbedarfsplanung im nichtärztlichen Bereich für die Lazarette gibt es nicht. Die Anzahl der Stellen ist historisch gewachsen. Die von der Landesregierung erkannte „*derzeitige Überlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Justizvollzugsanstalten*“² betrifft auch die Lazarette. Der LRH empfiehlt dem Justizministerium eine unabhängige Personalbe-

¹ Vgl. § 11 Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) vom 09.02.1996, BGBl. I S. 210.

² Vgl. Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017 - 2022), S. 84.

darfsanalyse im Justizvollzugsbereich, in deren Rahmen die Lazarettbereiche gesondert betrachtet und die Stellenschlüssel überprüft werden sollten.

Eine entsprechende Personalbedarfsanalyse werde, so das **Justizministerium**, derzeit mit externer Unterstützung durchgeführt.

Bereits jetzt werden die gesetzlichen Anforderungen an die Qualifizierung der mit der Pflege betrauten Bediensteten angesichts des bundesweiten Pflegekräftemangels nicht eingehalten. Die den Lazaretten unmittelbar zugeordneten Mitarbeiter sind zumeist ausgebildete Rettungssanitäter und nur vereinzelt - wie vom LStVollzG SH gefordert - ausgebildete Krankenpfleger. Solange die ärztliche Verfügbarkeit sichergestellt ist (vgl. Tz. 0), sollte angesichts des Fachkräftemangels im Jugendstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein¹ analog zum LStVollzG SH eine Ausnahmeregelung für den Fall aufgenommen werden, dass Bedienstete im Lazarettendienst zwar eine medizinische Grundbildung, aber keine Erlaubnis nach dem Krankenpflegegesetz² besitzen.

Insgesamt sollte der Pool der in den Lazaretten eingesetzten, medizinisch vorgebildeten Mitarbeiter vergrößert werden. Derzeit werden außerhalb der Lazarettzeiten und in Vertretungsfällen in der Regel Vollzugsmitarbeiter in den Lazaretten eingesetzt. In der Praxis obliegt es diesen Mitarbeitern immer dann, wenn eine Ärztin bzw. ein Arzt nicht vor Ort ist, erste Maßnahmen zur Versorgung der Gefangenen einzuleiten. Künftig soll durch Weiterbildung vorhandener Vollzugsmitarbeiter (z. B. zu Rettungssanitätern) bzw. Akquise neuer, medizinisch vorgebildeter Mitarbeiter sichergestellt werden, dass durchgehend eine medizinische Erstversorgung der Gefangenen durch medizinisch vorgebildetes Personal sichergestellt werden kann.

Dem Lazarettpersonal sollte eine Entscheidungshilfe für die notwendige Anforderung einer Krankenbeförderung oder eines Notarzteinsatzes zugänglich gemacht werden. Der Einsatz telemedizinischer Unterstützung sollte vom Justizministerium geprüft werden.

Zusätzlich muss künftig der Entwicklung der Krankheitsbilder der Gefangenen Rechnung getragen werden. Die Gefangenen werden unter anderem durch den Konsum gesundheitsgefährdender Substanzen immer betreuungsintensiver. Die Anzahl psychisch auffälliger Gefangener nimmt zu

¹ Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Schleswig-Holstein (Jugendstrafvollzugsgesetz - JStVollzG SH) vom 19.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 563.

² Gesetz über die Berufe der Krankenpflege (Krankenpflegegesetz - KrPflG) vom 16.03.2003, BGBl. I S. 1442.

(vgl. Tz. 10.9). Für die Betreuung und den richtigen pflegerischen Umgang mit diesen Patienten gibt es bisher keine geschulten Lazarettkräfte. Künftig sollten auch ausgebildete Fachkrankenpfleger für Psychiatrie eingestellt und die Vollzugsmitarbeiter im Umgang mit diesen Patienten geschult werden.

10.5 **Einsparpotenziale insbesondere durch Digitalisierung bislang nicht realisiert**

Das Land hat die Einsparpotenziale, die der LRH in seiner Prüfung 2005 aufgezeigt hat,¹ nicht umgesetzt. Es fehlt weiterhin eine IT-gestützte Dokumentation in den Lazaretten. Die Dokumentation erfolgt immer noch handschriftlich. Dieses Verfahren ist weder zeitgemäß noch entspricht es dem heutigen Standard in Arztpraxen. Statistische Auswertungen sind nicht möglich. Wirtschaftlichkeitspotenziale, z. B. im Bereich der Arzneimittelversorgung, können so nicht realisiert werden.

Das Justizministerium sollte dafür sorgen, dass die als *„ressortübergreifende Querschnittsaufgabe von höchster Bedeutung“* erkannte Digitalisierung auch in den Lazaretten der JVA Einzug hält. Mit „BASIS-Web“ liegt in den JVA ein Programm für eine IT-gestützte Gesundheitsaktenführung vor.

Das **Justizministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Programm nicht mit den Anforderungen an den medizinischen Dienst der Anstalten in Schleswig-Holstein kompatibel sei.

Dem Justizministerium wird vom **LRH** empfohlen, kurzfristig eine alternative vernetzbare Praxissoftware in den Anstalten zu nutzen.

Die Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die Telemedizin als Chance zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung mit den vorhandenen personellen Versorgungskapazitäten erkannt.² Ein Einsatz in den Lazaretten der Vollzugsanstalten ist zu prüfen.

10.6 **Deutlicher Anstieg bei den Arzneimittelkosten - ein Ausdruck fehlender Steuerung?**

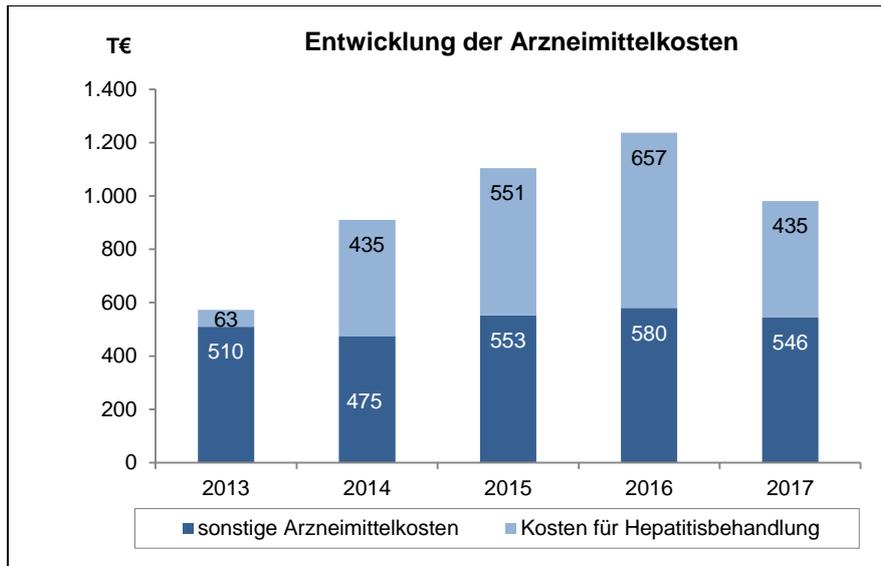
Ein gravierender Kostentreiber bei den Gesundheitskosten ist - wie in der gesetzlichen Krankenversicherung - der Arzneimittelbereich. Die Ausgaben für Arzneimittel machen mittlerweile 38 % der jährlichen Gesundheits-

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 13.

² Vgl. Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017 - 2022), S. 111.

kosten für die Gesundheitsversorgung der Gefangenen aus. Sie haben sich von 2013 bis 2016 mehr als verdoppelt. 2017 war ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

Ein Hauptgrund für die Kostensteigerung liegt in der Zulassung neuer Arzneimittel unter anderem zur Behandlung von Hepatitis.¹ Etwa die Hälfte der Arzneimittelkosten entfällt seit 2014 auf die kostenintensive Behandlung derartiger Fälle.



Quelle: Justizministerium, Berechnungen des LRH

Doch auch wenn man diese Fälle außer Acht lässt, stiegen die Ausgaben für die sonstigen Arzneimittel von 2013 bis 2016 um 14 % bei annähernd konstanten durchschnittlich 441.621 Gesamthafttagen pro Jahr. 2017 sanken die Kosten, liegen aber weiterhin über den Arzneimittelkosten 2013.

Die Kostensteigerung ist nicht mit den Verkaufspreisen der 2017 erneut mit der Belieferung der JVA beauftragten Vertragsapotheke begründbar. In dem 2017 geschlossenen Vertrag konnten die Einkaufskosten für Arzneimittel gesenkt oder zumindest konstant gehalten werden.

Eine Auswertung des Arzneimittelverbrauchs findet derzeit nicht statt. Eine quartalsweise Kontrolle ist nötig, um einem weiteren Kostenanstieg in diesem Bereich Einhalt zu gebieten. Sie ist auch möglich. Die notwendigen Daten werden von der Vertragsapotheke bereits geliefert. Sie müssen von den JVA-Verwaltungen zusammen mit den Anstaltsärzten ausgewertet und die Empfehlungen und Hinweise der Vertragsapotheke konsequent

¹ Beschluss des Gemeinsamen Bundesausschusses über eine Änderung der Arzneimittel-Richtlinie (AM-RL): Anlage XII - Beschlüsse über die Nutzenbewertung von Arzneimitteln mit neuen Wirkstoffen nach § 35a SGB V - Sofosbuvir, vom 17.07.2014.

umgesetzt und nachgehalten werden. Dies findet derzeit nicht statt. Eine IT-gestützte Patientendokumentation in den Lazaretten wäre auch hier von Vorteil.

Das **Justizministerium** wird die Unterlagen den Anstaltsärzten künftig zur Überprüfung ihres Ordnungsverhaltens zur Verfügung stellen.

10.7 **Gefangene erhalten weiterhin Arzneimittel und Pflegemittel kostenfrei**

Der LRH forderte bereits 2005 in seiner Prüfung, die Gefangenen bei der Gesundheitsfürsorge den gesetzlich Versicherten grundsätzlich gleichzustellen, und zwar auch bei der Arzneimittelversorgung.¹ Auch die Gefangenen sollten Kostenbeteiligungen und Eigenleistungen entsprechend den Regelungen des Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V)² tragen. Unabhängig von den Kostenbeteiligungen sollten nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel und Pflegemittel grundsätzlich von den Gefangenen selbst bezahlt werden.

An dieser Forderung hat sich nichts geändert. Zwar wurden und werden die Gefangenen entsprechend den gesetzlichen Regelungen an den Kosten für Heil- und Hilfsmittel und Zahnersatz beteiligt. Trotz der gesetzlichen Regelung im LStVollzG SH, die mittlerweile eine Kostenbeteiligung vorsieht, gibt es aber nach wie vor keine Zuzahlungen bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln. Auch nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel und Pflegemittel werden immer noch kostenfrei an die Gefangenen abgegeben.

Solange der Gefangene über eigene Finanzmittel verfügt, sollten diese auch für Zuzahlungen bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln und die Kosten nicht verschreibungspflichtiger Arznei- und Pflegemittel eingesetzt werden - und zwar auch dann, wenn dem Gefangenen anders als einem gesetzlich Versicherten nur ausgeeinzelte Arzneimittel ausgehändigt werden. Eine IT-gestützte Patientendokumentation ist hierfür erforderlich, damit der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht.

Das **Justizministerium** schließt sich der Empfehlung unter Hinweis auf den geringen Durchschnittslohn der Gefangenen nicht an. Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 13.8.

² Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) - Gesetzliche Krankenversicherung vom 20.12.1988, BGBl. I S. 2477, 2482.

10.8 JVA sind größte „Substitutionspraxen“ in Schleswig-Holstein

Über 35 % der Gefangenen sind suchtmittelabhängig oder betreiben Suchtmittelmissbrauch, davon nutzen über 30 % Opioide, Kokain oder multiple Substanzen. Zwischen 102 und 132 Gefangene wurden 2016 und 2017 in Haft substituiert.

Damit zählen die Anstalten zu den größten „Substitutionspraxen“ in Schleswig-Holstein. Im vertragsärztlichen Bereich soll ein behandelnder Arzt maximal 50 Substitutionsbehandlungen gleichzeitig durchführen.¹ Im Jahresschnitt 2017 wurden in den substituierenden Vertragsarztpraxen in Schleswig-Holstein 28,94 Patienten je Arzt substituiert.² Eine entsprechende Begrenzung greift für die Substitution in den JVA nicht. In der Spitze wurden in der JVA Kiel über 100 Gefangene gleichzeitig substituiert. Die Anstaltsärzte haben angesichts derlei Zahlen, soweit zulässig, Teile der Substitutionsbehandlung delegiert, da sie ansonsten ihren übrigen ärztlichen Pflichten nicht mehr nachkommen können.

In Anbetracht dessen, dass eine Substitution in Haft nicht nur eine medizinische Maßnahme darstellt, sondern ebenso eine vollzugliche Notwendigkeit darstellen kann, sollte die Behandlungssituation evaluiert werden. Die Ergebnisse sollten in die Personalbedarfsberechnung (vgl. Tz. 10.4) einfließen.

10.9 Ausbau der psychiatrischen Behandlungsmöglichkeiten war und ist erforderlich

Die Anzahl psychisch beeinträchtigter Gefangener wächst insbesondere durch den Konsum gesundheitsgefährdender Substanzen.

Seit 2013 besteht eine Kooperation mit der ZIP für die ambulante psychiatrische Versorgung der Gefangenen. Die ZIP bietet in der JVA Neumünster Sprechstunden an. Bis September 2016 wurden über 200 Gefangene vorgestellt, von denen 188 mindestens eine psychiatrische Diagnose aufwiesen. 2018 wurde das Angebot auf die JVA Kiel ausgeweitet. Die Entscheidung einer Ausweitung auf die JVA Lübeck stand 2018 noch aus.

Daneben betreibt die ZIP seit 2016 für die teil- und vollstationäre Versorgung psychisch erkrankter Gefangener in der JVA Neumünster

¹ Vgl. Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses zu Untersuchungs- und Behandlungsmethoden der vertragsärztlichen Versorgung (Richtlinie Methoden vertragsärztliche Versorgung - MVV-RL) vom 17.01.2006, BAnz. 2006, Nr. 48 (S. 1523), zuletzt geändert am 17.05.2018, BAnz. AT 07.08.2018 B5, Anlage I, Ziffer 2, § 11 MVV-RL.

² Vgl. Schreiben der Kassenärztlichen Vereinigung Schleswig-Holstein vom 02.01.2018 zur Statistik zur Substitutionsbehandlung gemäß der Richtlinie Methoden vertragsärztliche Versorgung (MVV-RL).

eine psychiatrische Tagesklinik. Im Haushalt 2018 wurden im Titel 09 03 - 533 13 hierfür 1,2 Mio. € zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt.

Das Angebot ist ein Schritt in die richtige Richtung. Angesichts des bestehenden Behandlungsbedarfs sollte im Rahmen der vertraglich vereinbarten wissenschaftlichen Begleitforschung geklärt werden, ob derzeit in den schleswig-holsteinischen Anstalten eine leitliniengerechte Behandlung erfolgen kann oder ob weitergehende Umorganisationen notwendig sind.

In anderen Bundesländern gibt es teilweise stationäre psychiatrische Abteilungen, denen eigene Psychiater vorstehen. Sofern das Justizministerium auch für Schleswig-Holstein einen Bedarf erkennt, befürwortet der LRH die Kooperationslösung mit der ZIP. Eigenes Personal zu rekrutieren ist angesichts der tariflichen Möglichkeiten und der Aufgabe schwer möglich. Ein Dienstleister kann hingegen auf seinen gesamten Personalbestand zurückgreifen und die Ärztinnen und Ärzte in den Anstalten im Rahmen der üblichen Dienstplanrotation einsetzen.

Da die Problematik im gesamten Bundesgebiet vorhanden sein dürfte und eine weitgehend bundeseinheitliche Handhabung der psychiatrischen Versorgung der Gefangenen auch zu Synergieeffekten führen könnte, sieht der LRH einen Erfahrungsaustausch in einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe für sinnvoll an.

Die derzeitige Vertragsgestaltung verspricht sowohl bei der Vergütung ambulanter Leistungen als auch der Leistungen der Tagesklinik Einsparungspotenziale.

Die ambulanten konsiliarischen Leistungen werden mit pauschalen Stundensätzen vergütet. Ein Vergleich mit den Abrechnungssätzen nach der Gebührenordnung für Ärzte hat bei Vertragsabschluss nicht stattgefunden. Dies sollte nachgeholt und der Vertrag ggf. an die wirtschaftlichere Abrechnungsart angepasst werden.

Daneben sollte geprüft werden, ob die konsiliarärztlichen Leistungen - zumindest in der JVA Neumünster - in die Vereinbarung mit der ZIP über den Betrieb einer Tagesklinik aufgenommen werden können. Derzeit sind - historisch gewachsen - mit der ZIP für die einzelnen Aufgaben Einzelverträge abgeschlossen. Je mehr Aufgaben die ZIP in den JVA übernimmt, umso mehr Synergieeffekte sind zu erwarten. Diese sollten sich in der Vertragsgestaltung und in der Vergütung niederschlagen.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

11. Wirtschaftsführung und Finanzlage der Waldorfschulen

Fehler im Management haben bei einigen Schulen zu wirtschaftlichen Problemen und Restrukturierungsbedarf geführt. Die größten finanziellen Probleme sind inzwischen behoben. Dennoch bleibt die Finanzausstattung aller Schulen knapp. Insbesondere Pensionslasten hängen auf Jahre wie Mühlsteine an einigen Waldorfschulen. Der Lehrumfang wurde bei rückläufigen Schülerzahlen nicht immer zügig angepasst. Das Gehaltsniveau bewegt sich teilweise im kritisch niedrigen Bereich.

Die kaufmännischen Führungsstrukturen der Waldorfschulen bedürfen einer Straffung. Finanzielle und betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten erfordern Vorrang vor Konsensprinzip und pädagogisch Wünschenswertem.

Das Bildungsministerium gewährt die gesetzlich vorgegebenen Landeszuschüsse ordnungsgemäß. Es sollte aber bei seinen Prüfungen auch die wirtschaftliche Lage der Waldorfschulen aufarbeiten. Nur so kann es die Angemessenheit der Landeszuschüsse beurteilen und ggf. Fehlentwicklungen entgegenwirken.

11.1 Waldorfschulen in Schleswig-Holstein

Knapp 5.000 Schülerinnen und Schüler besuchen die 12 Freien Waldorfschulen (Waldorfschulen) im Land. Der LRH hat 7 Schulen geprüft. Die Freie Waldorfschule Rendsburg musste 2018 Insolvenz anmelden. Mitte 2018 ist in Rendsburg eine neue Waldorfschule gegründet worden.

Waldorfschulen sind vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) genehmigte Ersatzschulen.¹ Sie umfassen die Klassenstufen 1 bis 13 mit eigenem Lehr- und Erziehungskonzept. Dieses beruht auf der Pädagogik von Rudolf Steiner. Unabhängig von sozialer Herkunft, Begabung und späterem Beruf sollen junge Menschen eine gemeinsame Bildung erhalten. Die Schüler schließen die Schule mit dem Mittleren Bildungsabschluss, der Fachhochschulreife oder dem Abitur ab.

¹ Vgl. § 115 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 39, berichtigt S. 276, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 12.12.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 896.

11.2 Landeszuschüsse mit gesetzlichem Anspruch

Das Land bezuschusst Waldorfschulen, die nach Genehmigung 2 Jahre ohne Beanstandung betrieben worden sind. Bis einschließlich 2013 erhielten Ersatzschulen Zuwendungen. Damit waren die engen Regelwerke für Zuwendungen anzuwenden.¹ Seit der Neuordnung der Ersatzschulfinanzierung ab 2014 besteht ein gesetzlicher Anspruch auf Zuschüsse.²

Die Zuschüsse errechnen sich anhand der vergleichbaren Kosten öffentlicher Schulen (Schülerkostensätze).³ Waldorfschulen erhalten

- 82 % der Schülerkostensätze für allgemeinbildende Schulen,
- 90 % der Schülerkostensätze für sonstige Förderzentren und
- 100 % der Schülerkostensätze für Förderzentren mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“.⁴

Folgende Haushaltsmittel sind ausgewiesen bzw. als Zuschüsse gewährt worden:⁵

Haushaltsmittel für Waldorfschulen

Zuschüsse an Waldorfschulen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Mio. €						
Haushaltsansatz	23,39	25,10	24,00	26,20	26,90	26,90	27,85
Haushalts-Ist	22,96	22,86	23,66	24,93	25,55	26,58	

Quelle: Haushaltspläne des Landes

Die Schulträger haben die Zuschüsse für schulische Zwecke wirtschaftlich einzusetzen.

11.3 Bildungsministerium weitgehend auf Kurs

Nach der Neuordnung der Ersatzschulfinanzierung hat das Bildungsministerium bei 4 Waldorfschulen örtliche Prüfungen der Zuschussvoraussetzungen durchgeführt. Überwiegend ergaben sich keine Einwendungen zu Elternbeiträgen, Rahmenbedingungen für die Beschulung, Schulverträgen oder Verwaltungsverfahren. Kleine Mängel in den gemeldeten Schülerzahlen führten zu Mindererlösen bei den Schulen oder zu Rückforderungen. In

¹ Vgl. § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO.

² Vgl. §§ 119 ff. Schulgesetz.

³ Vgl. § 121 Schulgesetz.

⁴ Vgl. § 122 Schulgesetz.

⁵ Einzelplan 07, Kapitel 07 10 Allgemeine Bewilligungen zur Unterrichtsversorgung, Maßnahmengruppe 07 Zuschüsse an deutsche Privatschulen, Titel 684 09 115, Zuschüsse für Waldorfschulen.

einem Fall ist die Prüfung wegen diverser Mängel noch nicht abgeschlossen.

Die Wirtschaftsführung und die finanzielle Lage der Waldorfschulen sind vom Bildungsministerium nicht geprüft worden. Es hat keine Kenntnisse über die Wirtschafts- und Finanzlage, über das Gehaltsniveau oder die Pensionslasten. Auch besondere Risiken für die Schulvereine, die sich z. B. aus den Führungsstrukturen ergeben können, hat das Bildungsministerium nicht thematisiert.

Der LRH hält es für geboten, künftig auch die wirtschaftliche Lage der Waldorfschulen in die Prüfungen des Bildungsministeriums einzubeziehen. Damit wird eine Grundlage geschaffen, auf der das Bildungsministerium beurteilen kann, ob die seit 2014 geltende Zuschussregelung auskömmlich, übermäßig oder unzureichend ist. Bei ausreichender Personalausstattung im Bildungsministerium sollte der Prüfungszyklus auf 2 Schulen pro Jahr ausgeweitet werden.

Das **Bildungsministerium** führt aus, dass sich die Überprüfung der Ersatzschulen nicht auf deren wirtschaftliche Situation bzw. die ihrer Träger erstrecken sollte. Denn nach Schulgesetz könne nur die wirtschaftliche Verwendung der gewährten Zuschüsse Gegenstand einer solchen Überprüfung sein. Die wirtschaftliche Situation von Schule und Schulträger selbst müsse dabei außer Betracht bleiben, weil sie nach geltendem Recht keinen Maßstab für die Zuschussgewährung darstelle. Auf sie bestehe ein prinzipiell unabhängiger Rechtsanspruch.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Landeszuschüsse decken den überwiegenden Teil aller Kosten der Waldorfschulen (82 % der Kosten vergleichbarer öffentlicher Schulen). Das Schulgesetz schreibt vor, dass diese Landeszuschüsse wirtschaftlich einzusetzen sind. Ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz in dieser dominanten Größenordnung lässt sich nur anhand einer Gesamtbetrachtung jeder einzelnen Waldorfschule beurteilen.¹ Die Prüfung des LRH zeigt, dass eine ganzheitliche Begleitung hilft, Schwachstellen zu identifizieren. Auch dem Bildungsministerium stehen Prüfungsrechte zu. Beratungsmöglichkeiten des Bildungsministeriums bestehen unabhängig vom Anspruch auf Zuschüsse.

Die Zuschussgewährung durch das Bildungsministerium ist im Übrigen ordnungsgemäß. Stichprobenerhebungen des LRH haben keine erwähnenswerten Einwände erbracht.

¹ Vgl. § 123 Abs. 2 Schulgesetz.

Das **Bildungsministerium** begrüßt die Feststellung des LRH, dass die Zuschussgewährung ordnungsgemäß erfolgt ist. Es sieht in den Prüfungsfeststellungen eine wichtige Erkenntnisquelle, die für die Arbeit des Bildungsministeriums genutzt und auch den Ersatzschulen bzw. den Ersatzschulverbänden zugänglich gemacht werden solle.

Dies gelte insbesondere für die Anregung des LRH zum Zyklus der Vor-Ort-Prüfungen nach Schulgesetz, in die künftig auch die Vergütung der Lehrkräfte mit einbezogen werden solle.

11.4 **Feststellungen zu Waldorfschulen**

11.4.1 **Pädagogische Führung**

Traditionell verwalten sich Waldorfschulen im pädagogischen Bereich mittels kollegialer Schulführungen selbst. Es gibt keinen Direktor und keine anderen Unterschiede im Kollegium, soweit nicht Sonderfunktionen mit besonderem Arbeitseinsatz bestehen. Der von der Schulaufsicht geforderte Schulleiter wird regelmäßig für den Kontakt mit den Aufsichtsbehörden benannt, ohne die traditionelle Rolle eines Schulleiters zu übernehmen.

Pädagogische Aufgaben und Fragestellungen werden im Kollektiv einer Schulführungskonferenz behandelt und entschieden. Die Ausgestaltung der Schulführung variiert von Schule zu Schule, ohne sich von den oben geschilderten Prinzipien zu entfernen. Für jede Schule sind die konkreten Gremien, deren Zusammensetzung und deren Aufgaben in den Satzungen der Schulvereine festgelegt.

11.4.2 **Kaufmännische Führungen nicht optimal**

Träger der Waldorfschulen sind eingetragene Vereine, die als gemeinnützig im Sinne der Abgabenordnung anerkannt sind (Schulvereine). Die Führung der Schulvereine obliegt den ehrenamtlichen Vereinsvorständen. Diese haben durchgängig hauptamtliche Geschäftsführungen benannt. Die Kompetenzen der Geschäftsführungen sind sehr unterschiedlich ausgeprägt. Teilweise bestehen Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung. Nicht immer sind Geschäftsordnungen erlassen, obwohl sie satzungsgemäß bestehen sollten. Es bleibt damit oft unklar, wer die kaufmännischen Entscheidungen zu treffen hat.

Bedeutende kaufmännische Entscheidungen sind teilweise nicht den Geschäftsführungen zugewiesen. Beispielsweise beruft und entlässt bei einer Schule eine Schulführungskonferenz die pädagogischen Mitarbeiter. Des Weiteren entscheidet die Schulführungskonferenz im Rahmen des Haus-

haltsplans über Gehaltsfragen und Altersversorgung. Damit bestehen Vermischungen von pädagogischen und kaufmännischen Aufgabenfeldern.

Lediglich eine der geprüften Schulen hat die Führungsstrukturen den kaufmännischen Bedarfen angepasst. Die Kompetenzen der Geschäftsführung sind ausgeweitet auf wesentliche kaufmännische Tätigkeitsfelder wie z. B. Wirtschafts-, Finanz- und Liquiditätsplanung oder Reporting an den Vorstand. Des Weiteren besteht ein Vetorecht im Vorstand bei Personalentscheidungen von wirtschaftlicher Bedeutung. Die Änderungen haben sich bewährt.

Eine weitere Schule hat neue Führungsstrukturen vorbereitet, aber noch nicht beschlossen. Die fehlende Akzeptanz des Kollegiums hat eine Satzungsänderung bisher verhindert. Für mehrere Geschäftsführungen sind in den Anstellungsverträgen ihre Zuständigkeiten detailliert niedergelegt. Dabei stehen die Ausführungen in den Anstellungsverträgen teilweise nicht im Einklang mit den Satzungen.

Die ungünstigen Führungsstrukturen haben bei mehreren Schulen notwendige Entscheidungen verzögert oder verhindert. Das hat zu wirtschaftlichen Problemen und sogar bis an den Rand von Insolvenzen geführt.

11.4.3 **Führungsstrukturen anpassen**

Der LRH stellt fest: Es besteht Handlungsbedarf in den Führungsstrukturen fast aller Schulvereine. Finanzielle und betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten erfordern ein modernes Instrumentarium. Dieses muss geeignet sein, der kaufmännischen Führung frühzeitig Handlungsoptionen zu eröffnen und Fehlentwicklungen zu begegnen. Im Krisenfall muss Finanzielles und Betriebswirtschaftliches Vorrang vor Konsensprinzip und pädagogisch Wünschenswertem haben. Die Selbstverwaltung im pädagogischen Bereich, gemeinsam durch alle Lehrkräfte, gehört zum Markenkern der Waldorfschulen. Sie ist von finanziellen und betriebswirtschaftlichen Fragen unabhängig und bleibt unverändert erhalten.

Die Position der Geschäftsführung sollte deutlich gestärkt werden. Für kaufmännische Prozesse sollte eine kaufmännisch qualifizierte Geschäftsführung in Abstimmung mit dem Vorstand letztverantwortlich sein. Dazu sollten im Vorstand mindestens ein Rederecht sowie ein Vetorecht für Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen bestehen. Satzungen sowie Geschäftsordnungen für die Geschäftsführungen sind entsprechend zu ändern. Die konkrete Ausgestaltung bleibt den einzelnen Schulvereinen überlassen.

11.4.4 Pensionslasten teilweise erdrückend

Lehrkräfte sowie Erzieherinnen und Erzieher an privaten Schulen können sich von der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht befreien lassen. Dazu muss ihr Arbeitgeber ihnen eine beamtenähnliche Versorgung zusage.¹ In der Vergangenheit war dieses Modell Standard bei Waldorfschulen. Das führte zu hohen Pensionslasten.

Aufgrund der hohen Belastungen haben die Waldorfschulen neue Arbeitsverträge bereits seit einigen Jahren mit anderen Altersvorsorgemodellen versehen. Alte Arbeitsverträge können grundsätzlich nur einvernehmlich geändert werden. Durch Anreize der Schulvereine mittels ergänzender Angebote sind Lehrkräfte mit Altverträgen teilweise vom Waldorf-Versorgungswerk in die gesetzliche Rentenversicherung übergeleitet worden. Ein Schulverein setzt ausschließlich auf die gesetzliche Rentenversicherung. Überwiegend bieten die Schulvereine neu eingestellten Lehrkräften Direktversicherungen als ergänzende Altersvorsorge.

Schulvereine mit hohen Pensionsverpflichtungen stehen unter erheblichem finanziellen Druck. Bei einigen Schulvereinen bestehen Deckungslücken zwischen Finanzanlagen und Pensionsverpflichtungen. Angesichts des niedrigen Zinsniveaus erbringen die Finanzanlagen keine ausreichenden Erträge.

Die Pensionslasten werden deshalb für mindestens 2 der geprüften Schulvereine zu einem Mühlstein. Noch auf Jahre sind erhebliche zusätzliche Lasten zu verkraften.

11.4.5 Gehaltsniveau teilweise kritisch

Die Personalkosten stellen den wesentlichen Kostenfaktor für die Waldorfschulen dar. Sie betragen bei den geprüften Schulen zwischen 67 und 73,9 % der Gesamtkosten.

Der LRH hat anhand einiger typischer Beispiele die Bruttogehaltszahlungen von Waldorfschulen mit dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder verglichen. Dabei ergeben sich deutliche Unterschiede. Die geprüften Waldorfschulen zahlen zwischen 53,1 und 80,5 % dessen, was vergleichbaren Beschäftigten im Dienst des Landes gezahlt wird.

¹ Vgl. § 6 Sozialgesetzbuch (SGB VI) Sechstes Buch Gesetzliche Rentenversicherung Stand: Neugefasst durch Bekanntmachung vom 19.02.2002, BGBl. I S. 754, S. 1404, S. 3384; zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes zur Beitragsentlastung der Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versichertenentlastungsgesetz - GKV-VEG) vom 11.12.2018, BGBl. I S. 2394.

Die Genehmigung für private Schulen ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.¹ Konkrete Regelwerke bestehen dazu nicht. Das Bundesarbeitsgericht hat sich 2015 mit der Vergütungsvereinbarung einer Lehrkraft an einer staatlich anerkannten Privatschule im Freistaat Sachsen befasst. Hiernach ist die Vergütungsvereinbarung nichtig, wenn nicht 80 % der Vergütung einer vergleichbaren Lehrkraft an einer öffentlichen Schule erreicht werden.²

Bei den geprüften Waldorfschulen ist das Gehaltsniveau - gemessen am Urteil des Bundesarbeitsgerichts - überwiegend im kritischen Bereich.

11.4.6 Elternbeiträge im Rahmen

Die Genehmigung einer Ersatzschule ist zu erteilen, wenn eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird.³ Entscheidendes Kriterium für eine mögliche Sonderung sind die Elternbeiträge zum Schulbetrieb.

In Schleswig-Holstein gibt es zur Angemessenheit der Elternbeiträge keine Regelung. Das Bildungsministerium geht davon aus, dass ein monatliches Schulgeld von durchschnittlich 170 € für den Halbtagsbetrieb und 225 € für den Ganztagsbetrieb zulässig ist.⁴

Die Elternbeiträge aller geprüften Waldorfschulen betragen im gewichteten Durchschnitt 135,05 € pro Schüler im Monat.⁵ Die teuerste Schule vereinbarte durchschnittlich 161 €, die preisgünstigste 118 € pro Schüler im Monat. Es haben sich keine Hinweise ergeben, nach denen das durchschnittliche Schulgeld je Schüler den Betrag von 170 € überschreitet. Damit ist das Sonderungsverbot nicht berührt.

11.4.7 Wirtschaftlichkeitsgebot

Die den Waldorfschulen zur Verfügung stehenden Finanzmittel sind allenfalls langfristig beeinflussbar. Erlöse ergeben sich rechnerisch anhand der

¹ Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.07.2017, BGBl. I S. 2347.

² Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 19.08.2015 - 5 AZR 500/14, Verbotswidrige Arbeitsvergütung an Privatschulen.

³ Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.07.2017, BGBl. I S. 2347.

⁴ Verwaltungspraxis.

⁵ Elternbeiträge gemäß Jahresabschlüssen in Relation zur Schülerzahl, Stand 2016.

Schülerzahlen (Schülerkostensätze) sowie der Elternbeiträge. Diese sind begrenzt durch das Sonderungsverbot.

Auch die Kosten lassen sich nur begrenzt beeinflussen. Personalkosten dominieren. Auf das insgesamt nicht zufriedenstellende Gehaltsniveau wird verwiesen. Auch die teilweise noch beachtlichen Verbindlichkeiten für die Schulbauten sowie Sanierungsbedarfe engen den Spielraum ein. Bereits die finanzielle Lage setzt unwirtschaftlichem Handeln Grenzen.

Bei einigen Schulen ist die Zahl der Lehrer nicht den sinkenden Schülerzahlen angepasst worden. Einsparpotenziale wurden damit nicht genutzt. 2 Schulen sind noch dabei, die Anzahl der Lehrkräfte durch natürliche Fluktuation zu reduzieren.

Darüber hinaus hat der LRH im Rahmen seiner Stichprobenerhebungen keine erwähnenswerten Unwirtschaftlichkeiten festgestellt. Vielmehr hat sich in mehreren Fällen eine durchaus sparsame Mittelverwendung gezeigt.

11.4.8 **Rechnungswesen sicherer machen**

Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) finden auf die Schulvereine keine Anwendung. Die Schulvereine haben dennoch eine kaufmännische doppelte Buchführung mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Kassenbuch und Inventur. Die steuerrechtlichen Vorschriften zur Führung der Bücher bzw. Aufzeichnungspflichten sind damit erfüllt.

Die größeren Vereine nehmen die Finanzbuchhaltung sowie Lohn- und Gehaltsbuchführung mit eigenem Personal wahr. Die kleineren Vereine haben Lohn- und Gehaltsbuchführung an externe Büros vergeben. Die Jahresabschlüsse lassen die Waldorfschulen überwiegend von Steuerbüros oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften aufstellen.

Eine Prüfung der Jahresabschlüsse der Schulvereine ist nicht vorgeschrieben. Lediglich ein Schulverein lässt seinen Jahresabschluss von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorgaben des HGB prüfen und testieren. Ein anderer Schulverein lässt den Jahresabschluss freiwillig vom demjenigen Steuerberater prüfen, der diesen aufgestellt hat. Den Anforderungen des HGB wird diese Prüfung nicht gerecht.

Die Jahresabschlüsse der übrigen Schulvereine werden nicht geprüft. Das birgt Risiken.

Der LRH empfiehlt den Schulvereinen, Jahresabschlüsse nach HGB aufstellen und prüfen zu lassen.¹ Geprüfte Jahresabschlüsse müssen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln. Erkennbare Problemlagen oder sich abzeichnende Risiken sind in den Abschlüssen durch Abschlussprüfer darzustellen. Die Jahresabschlüsse erhalten damit ein zusätzliches Qualitätsmerkmal. Interne und externe Transparenz werden erhöht.

Einige Vereinsvorstände haben in den Mitgliederversammlungen den falschen Eindruck vermittelt, die Abschlüsse seien geprüft worden.

Unabhängig von Art und Umfang der Jahresabschlussprüfungen sind die Mitglieder der Schulvereine sachgerecht zu informieren. Irreführende Darstellungen machen die Beschlüsse rechtlich angreifbar. Beschlüsse der Mitgliederversammlung, wie z. B. die Entlastung der Vorstände, könnten unwirksam sein. Sie liefern den Vorstandsmitgliedern im Zweifelsfall nicht die hinreichende rechtliche Sicherheit für die Entlastung.

11.5 **Förderung des Waldorflehrerseminars neu gestalten**

Träger des Waldorflehrerseminars ist der Verein zur Förderung eines Freien Bildungswesens e. V. in Kiel. Das Waldorflehrerseminar bietet in Kooperation mit der Freien Hochschule Stuttgart Studiengänge in Kiel an. Wer je nach Ausbildungsziel bereits ein Bachelor- oder ein Hochschulstudium hat, kann hier die Qualifikation für den Unterricht an Waldorfschulen erlangen.

Das Land leistet seit über 25 Jahren einen Zuschuss von jährlich 153 T€ an das Waldorflehrerseminar.² Es soll eine Absprache über die Förderung von Anfang der 1990er-Jahre bestehen. Konkretes dazu kann das Bildungsministerium nicht vorlegen. Den Zuschuss bewilligt das Bildungsministerium jeweils zum Ende des Vorjahres für das Folgejahr. Es benennt als Zweck des Zuschusses die Sicherung der landesinternen Fortbildung der Lehrkräfte. Adressat ist das „Waldorflehrerseminar“. Gemeint ist damit offensichtlich der Verein zur Förderung eines Freien Bildungswesens e. V.

Die Förderung des Waldorflehrerseminars durch das Land ist freiwillig. Es handelt sich deshalb um Zuwendungen nach § 23 bzw. 44 LHO. Dennoch hat das Bildungsministerium das Zuwendungsrecht nicht angewendet.

¹ Vgl. §§ 242 ff. und §§ 316 ff. Handelsgesetzbuch (HGB) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Ausübung von Optionen der EU-Prospektverordnung und zur Anpassung weiterer Finanzmarktgesetze vom 10.07.2018, BGBl. I S. 1102.

² Einzelplan 07, Kapitel 07 10 Allgemeine Bewilligungen zur Unterrichtsversorgung, Maßnahmengruppe 07 Zuschüsse an deutsche Privatschulen, Titel 684 09 115, Zuschüsse für Waldorfschulen.

Einen Antrag stellt das Waldorflehrerseminar nicht. Eine Begründung für die Bewilligung ist nicht dargelegt. Zu keinem Zeitpunkt hinterfragte das Bildungsministerium die Notwendigkeit der Zuwendung.

Zum Nachweis der Mittelverwendung hat das Waldorflehrerseminar seine Jahresabschlüsse sowie Auflistungen von zuwendungsfähigen Kosten vorgelegt. Diese Unterlagen sind allerdings unschlüssig. Kosten in der Gewinn- und Verlustrechnung des Vereins sind nicht im Einklang mit der dargestellten Mittelverwendung.

Der LRH fordert das Bildungsministerium auf, Zuwendungen an das Waldorflehrerseminar auf rechtlich und fachlich einwandfreie Grundlagen zu stellen. Anträge auf Zuwendungen, Bewilligungsvermerke mit sachlichen Begründungen, Zuwendungsbescheide, Verwendungsnachweise und Verwendungskontrolle sind obligatorisch.

Das **Bildungsministerium** hat angekündigt, die Bezuschussung des Waldorflehrerseminars zu ändern.

12. Einsatz von Lehrkräften im außerschulischen Bereich

Es gibt 60 Tatbestände für Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden. Einer davon ist die Abordnung. 177 Planstellen entfallen auf Abordnungen. Dies entspricht 7,5 % der Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden im Gegenwert von 13,8 Mio. € Jahr für Jahr.

Die abgeordneten Lehrkräfte werden weiterhin in den Stellenplänen der Schulkapitel geführt. Diese Praxis weist höhere Ausgaben für die Unterrichtsversorgung und geringere für die Schulverwaltung aus.

Eine valide statistische Auswertung und Evaluation der Projekte ist für eine ressourcengerechte Steuerung unumgänglich.

Innerhalb des Bildungsministeriums muss das Abordnungsverfahren vereinheitlicht werden.

- 12.1 Im Schuljahr 2017/18 gab es 22.816 Planstellen für öffentliche Schulen in Schleswig-Holstein. 2.373 Planstellen standen für Unterricht nicht zur Verfügung, sondern wurden für Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden verwendet. Dies entspricht 10 % der Planstellen.

Die Unterrichtsversorgung erreichte im Schuljahr 2017/18 an den allgemeinbildenden Schulen durchschnittlich 99 %.¹ Im Durchschnitt aller allgemeinbildenden und berufsbildenden Schularten besteht eine Unterrichtsversorgung von rund 96 %.² Ziel der Landesregierung ist es, schrittweise eine Unterrichtsversorgung von 100 % zu erreichen.

Grundsätzlich gilt die im Pflichtstundenerlass³ festgelegte Unterrichtsverpflichtung für alle Lehrkräfte. Lehrkräfte nehmen neben ihrer Lehrtätigkeit aber auch nichtunterrichtliche Aufgaben innerhalb und außerhalb der Schule wahr. Im jährlichen Bericht zur Unterrichtsversorgung werden diese Reduzierungen nicht aufgeführt. Auch im Haushalt ist eine Übersicht nicht zu finden.

Der LRH hat geprüft, wie viele

- Lehrerwochenstunden,
- Planstellen und
- finanzielle Ressourcen

¹ Nach Angaben der Landesregierung: siehe Landtagsdrucksache 19/1047, S. 5.

² Nach Angaben der Landesregierung: siehe Landtagsdrucksache 19/1047, S. 5.

³ Landesverordnung über die regelmäßige Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte (Pflichtstundenverordnung - PflichtStVO-) vom 30.04.2014, NBI.MBW.Schl.-H. S. 123 ff.

in Projekten und Maßnahmen verplant sind und damit nicht direkt in den Unterricht fließen. Der LRH hat dabei nicht bewertet, ob die verschiedenen Projekte und Maßnahmen pädagogisch sinnvoll sind. Das ist nicht Gegenstand der Prüfung.

Es handelt sich dabei um Stunden aus

- IQSH-Pool,
- Landespool,
- Kreispool und
- Schulkapiteln.

§ 28 Landesbeamtengesetz (Abordnung) enthält Bestimmungen zu Abordnungen. Beamte können aus dienstlichen Gründen vorübergehend ganz oder teilweise zu einer ihrem Amt entsprechenden Tätigkeit an eine andere Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn abgeordnet werden.¹

In § 1 des Erlasses des Bildungsministeriums² sind Regelungen für den Kreispool, Landespool und IQSH-Pool zu finden. Hier sind z. B. die Dauer der Abordnung und die Anfertigung von Tätigkeitsberichten bestimmt.

Des Weiteren ist festgelegt, dass eine abgeordnete Lehrerwochenstunde 70 Jahresarbeitsstunden entspricht.³

12.2 IQSH-Pool

Der IQSH-Pool umfasst das Landesbudget für Lehrkräftebildung und schulische Unterstützung sowie das Stundenbudget für unterrichtsstützende Maßnahmen.

In den IQSH-Pool flossen im Schuljahr 2017/18 3.092 Lehrerwochenstunden. Dies entspricht fast 115 Planstellen und einem Gegenwert von 9 Mio. € pro Jahr. Ca. 50 % wurden durch Gymnasiallehrkräfte übernommen, bedingt durch die Aufgaben im Rahmen der „Lehreraus- und -fortbildung“.

¹ Landesbeamtengesetz (LBG) vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93 ff., zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 12.12.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 896.

² Erlass des Ministeriums für Schule und Berufsbildung vom 26.07.2016 - III 246/III 302 - 3330.6 - NBI.MSB.Schl.-H. S. 173.

³ Landesverordnung über die Arbeitszeit von Studienleiterinnen und Studienleitern des Instituts für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (StLAZVO) vom 10.05.2016. NBI.MSB.Schl.-H. S. 105 ff.

Nach Lehrämtern sortiert verteilt sich der IQSH-Pool wie folgt:

IQSH-Pool - sortiert nach Lehrämtern

Lehramt	Lehrerwochenstunden	Planstellen	Anteil in %
Berufsbildende Schulen	356,50	13,20	11,53
Grundschulen	721,50	26,72	23,33
Gymnasien/Gemeinschaftsschulen	1.541,50	57,09	49,85
Sekundarschulen Sek I	198,50	7,35	6,42
Sonderpädagogik	274,00	10,15	8,86
Summe	3.092,00	114,52	100,00

Quelle: Bildungsministerium, Stand: 08.05.2018

Die Abordnungspraxis im Bereich des IQSH-Pools hat der LRH nicht geprüft.

12.3 Landespool

Der Landespool umfasst das Landesbudget für Innovation und Maßnahmen allgemeiner schulischer Bedeutung.

Das Bildungsministerium gab im Schuljahr 2017/18 1.184 Lehrerwochenstunden in den Landespool. Dies entspricht 44 Planstellen im Gegenwert von jährlich 3,4 Mio. €.

Vielfältige Projekte und Maßnahmen werden mit dem Landespool bedient.

Der Landespool ist in 4 Listen aufgeteilt:

- **Liste I Pädagogische Innovationen**

Die Liste I des Landespools enthält Maßnahmen, die der Weiterentwicklung von Schule dienen. Darunter sind u. a. Qualitätssicherung und Anpassung an neue schulische Situationen zu verstehen. Hierzu zählen 7 Projekte, u. a. Englisch in der Grundschule, Anti-Mobbing-Initiative, Netzwerk "Förderung des Interesses an Mathematik".

- **Liste II Vorhaben mit Drittmitteln**

In diesen Projekten wird mit anderen Institutionen zusammengearbeitet. Es werden 5 Projekte wie z. B. Serviceagentur Ganztätiges Lernen, Jugend debattiert und Barrierefreie Schule unterstützt.

- **Liste III Freistellungen für Aufgaben an außerschulischen Einrichtungen**

In diesen Maßnahmen wird der Stundenanteil, um den die Lehrkraft abgeordnet ist, nicht in der Schule geleistet, sondern in anderen Einrichtungen. Die Lehrkraft wird für diese Aufgabe freigestellt. Hierzu zählen 10 Projekte, u. a. Niederdeutsches Zentrum Leck, Niederdeutsches Zentrum Ratzeburg und Nationalpark Wattenmeer.

- **Liste IV Daueraufgaben und Wettbewerbe**

Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um Daueraufgaben bzw. Wettbewerbe im Gegenwert von 32 Planstellen. Es werden 43 Projekte gefördert, z. B. Enrichment, Zentralabitur allgemeinbildende Schulen und Schülerlabore.

Fehlerhafte Abordnungspraxis

Das Abordnungsverfahren ist nicht strukturiert:

Bei Verlängerungen der Abordnungen gibt es keine Einheitlichkeit im ministeriellen Handeln.

Die Maßnahmenakten und auch die entsprechenden Personalakten sind unvollständig. Entsprechende Vorgänge müssen abgelegt werden, damit der aktuelle Stand ersichtlich ist.

In den Projektakten sind bis auf wenige Ausnahmen keine Tätigkeitsberichte enthalten, obwohl diese gemäß Erlass zu erstellen sind. Es gab keine Nachfragen und keine Kontrollen durch das Bildungsministerium.

Die Stundenanteile in den Landespoollisten stimmen nicht immer mit der aktuellen Verteilung überein.

Unterlagen zu Evaluationen gibt es nicht. Projekte werden nicht hinterfragt und zugewiesene Stundenanteile werden nicht angepasst. Einige Projekte bestehen seit fast 20 Jahren unverändert.

Wenn neue Projekte angelegt werden, muss die Stundenzuweisung im Vorwege geklärt werden. Dieser Prozess muss nachvollziehbar dokumentiert und regelmäßig evaluiert werden. Nur so kann der Landespool gesteuert werden.

Die Aktenführung sowohl der Maßnahmenakten als auch der Personalakten muss so gestaltet sein, dass ein Dritter bzw. bei Postenwechsel der Nachfolger sich problemlos einarbeiten kann. Dies war nur selten möglich.

Es gibt keine einheitliche Aktenstruktur. Gerade bei den zahlreichen Sachakten bietet es sich an, eine Struktur vorzugeben bzw. Inhaltsvorgaben zu erstellen. Ein verantwortungsbewusster Umgang mit der Personalressource ist nicht immer erkennbar.

Das **Bildungsministerium** folgt der Feststellung des LRH, dass die Abordnungsverfahren zu vereinheitlichen sind und für eine ressourcengerechte Steuerung eine valide Auswertung und Evaluation erforderlich ist. Zur Überarbeitung des Verfahrens unter diesen Gesichtspunkten sei im Bildungsministerium eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe einberufen worden. Diese werde sich auch mit der Frage auseinandersetzen, in welcher Weise Tätigkeitsberichte zu fertigen, zu prüfen und zu dokumentieren seien.

12.4 **Kreispool**

Der Kreispool umfasst das Landesbudget für schulartübergreifende pädagogische Aufgaben auf Kreisebene.

Im Schuljahr 2017/18 umfasste das Budget des Kreisools für alle Schulämter 490 Lehrerwochenstunden. Das entspricht 18 Planstellen im Gegenwert von 1,4 Mio. €.

Für die Koordinierung schulartübergreifender pädagogischer Aufgaben stellt das Bildungsministerium den Schulämtern ein Stundenbudget zur Verfügung. Der sogenannte „Kreispool“ deckt in der Regel den Bedarf an Kreisfachberatern im Zuständigkeitsbereich der Schulämter ab. Über die anteilige Vergabe der Ausgleichstunden entscheiden die jeweiligen Schulräte nach Rücksprache mit den von der Entscheidung betroffenen Schulleitern.

Für die Tätigkeiten werden Lehrerwochenstunden mit unterschiedlichen Stundenanteilen je nach Tätigkeitsfeld gewährt. Die abgeordneten Lehrkräfte haben den Schulämtern zum Ende des Schuljahres über ihre Tätigkeit zu berichten.

Verteilung der Stunden nicht transparent

Die Gewichtung bei der Vergabe der Ausgleichsstunden an die Kreisfachberater und Kreisbeauftragten ist unterschiedlich. Schriftliche Vergabekriterien und/oder Begründungen für Schwerpunktbildungen oder Veränderungen aus den einzelnen Schulämtern haben dem LRH nicht vorgelegen. So ist lediglich Schulsport/Schwimmen in jedem Kreis bzw. jeder kreisfreien Stadt seit vielen Jahren mit 9 bis 10 Ausgleichstunden ausgestattet

worden. In anderen Aufgabengebieten der Kreisfachberater schwanken die Stundenanteile innerhalb einer Tätigkeit, z. B. wird die Maßnahme Berufsorientierung zwar in allen Schulämtern mit Ausgleichstunden aus gestattet, die Verteilung ist mit 5 bis 12 Stunden aber sehr unterschiedlich.

Fehlende Tätigkeitsberichte

Der LRH hat von 302 möglichen Berichten für den geprüften Zeitraum¹ 164 erhalten. Das sind weniger als 55 %. Fast 50 % der Tätigkeitsberichte lagen dem Schulamt nicht vor.

Die Mehrheit der Tätigkeitsberichte ist frei aufgebaut. Umfang, Aussagekraft und Form sind der Lehrkraft überlassen und fallen deshalb sehr verschieden aus. Bei einigen Berichten zeigt sich deutlich, dass diese erst gefertigt worden sind, nachdem der LRH von den Schulämtern der kreisfreien Städte und Kreise die Tätigkeitsberichte der Kreisfachberater und Kreisbeauftragten für die Schuljahre 2015/16, 2016/17 und 2017/18 angefordert hat. Es ist Aufgabe der abgeordneten Lehrkräfte, dem jeweiligen Schulamt zum Ende eines Schuljahres über ihre Tätigkeit zu berichten. Auch sind viele dieser Berichte keine Tätigkeitsnachweise und weisen eine zu geringe Arbeitszeit aus. Auf der Basis der vorliegenden Berichte sind Kontrolle und Evaluation der Tätigkeiten der Kreisfachberater mit 490 Ausgleichsstunden in 16 Tätigkeitsfeldern nicht gewährleistet. Auch wurden die den Schulämtern vorliegenden Berichte nicht an das Bildungsministerium weitergeleitet, wie es der Erlass vorsieht.

12.5 Abordnungen an das Bildungsministerium

Das Bildungsministerium kann seine personelle Ausstattung durch 16 Abordnungsstellen verstärken.² Von diesen 16 möglichen Abordnungsstellen hat das Bildungsministerium 10 Stellen zum Zeitpunkt der Prüfung besetzt, 2 befanden sich in der Ausschreibung.

Die 16 Abordnungsstellen sind als Budget zu verstehen und nicht mit konkreten Arbeitsplätzen unterlegt. Läuft eine Abordnung aus, heißt dies nicht im Umkehrschluss, dass mit einer Ausschreibung dieser Arbeitsplatz wieder besetzt wird.

¹ Stand: September 2018.

² Haushalt 2018, Einzelplan 07, S. 334; nachträglich vom Bildungsministerium auf 16 korrigiert.

12.6 Haushalt

Im Haushaltsjahr 2018 konnte das Kapitel 0701 im Einzelplan 07 mit bis zu 16 Abordnungen aus den Schulkapiteln verstärkt werden.

Die abgeordneten Stellen wurden ausschließlich aus den betreffenden Schulkapiteln finanziert.

Diese Praxis erweckt den Eindruck höherer Ausgaben für die Unterrichtsversorgung.

Im Haushaltsgesetz 2019 wird in § 13 „Ausbringung und Übertragung von Planstellen und Stellen“ unter Abs. 7 das Finanzministerium ermächtigt, auf Antrag des Bildungsministeriums Planstellen für abzuordnende Lehrkräfte der Kapitel 0711 bis 0716 (Schulkapitel) für die Kapitel 0701 (Ministerium) und 0717 (IQSH) auszubringen.

Mit der Ergänzung im Haushaltsgesetz 2019 (§ 13 Abs. 7¹) wird der Korridor der möglichen Abordnungen aus den Schulkapiteln weiter geöffnet. Die ursprüngliche Obergrenze von 16 Abordnungsstellen wird damit aufgehoben. Entsprechend weniger Lehrkräfte können im Unterricht eingesetzt werden.

Das **Bildungsministerium** betont, dass durch die Ausweisung der Abordnungsstellen im Haushalt Transparenz über die insoweit zur Verfügung gestellten Ressourcen bestehe. Darüber hinaus stelle die Möglichkeit der Abordnung von Lehrkräften an das Bildungsministerium (und das IQSH) ein Instrument der Personalentwicklung dar.

Der **LRH** stellt fest: Die 16 Abordnungsstellen ins Bildungsministerium werden im Haushalt 2018 nachrichtlich ausgewiesen. Die Abordnungsstellen des Landespools (44 Planstellen) verbleiben jedoch in den Schulkapiteln. Somit ist die Transparenz nur für die 16 Planstellen gegeben, und auch diese nachrichtliche Darstellung ist ab dem Haushalt 2019 entfallen.

12.7 Was muss sich ändern?

- Das Abordnungsverfahren muss für alle Ressortbereiche vereinheitlicht werden. Durch einheitliche Verwaltungsabläufe und Strukturen wird eine zielorientierte Steuerung möglich.
- Eine valide statistische Auswertung der Projekte ist unumgänglich, um die Notwendigkeit und den Umfang der Maßnahmen/Projekte beurteilen und steuern zu können. Das gilt insbesondere für die jeweiligen Budgets des Landes- und Kreis-pools.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/950.

- Bei den Abordnungen zum Bildungsministerium muss geprüft werden, ob die Aufgaben eher originär und auf Dauer angelegt sind. Die Aufgabenerledigung durch abgeordnete Lehrkräfte bedeutet Kosten durch Verwaltungsaufwand, Einarbeitung, Verlust von Know-how bei Rückkehr in die Schule und abordnungsbedingte Reisekosten. Die Abordnungen zum Bildungsministerium sind meist für die Dauer von 2 Jahren ausgelegt. Die häufigen Wechsel führen zu einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis (Ablauf und Handeln).
- Werden die abgeordneten Lehrkräfte weiterhin in den Stellenplänen der Schulkapitel geführt, erweckt diese Praxis höhere Ausgaben für die Unterrichtsversorgung. Es fehlt nach wie vor im Einzelplan 07 eine Übersicht über die Gesamtzahl der Lehrerstellen¹, abzüglich aller Stellen, die nicht direkt im Unterricht eingesetzt werden. Im Ergebnis muss eine konkrete Zahl an Lehrerstellen stehen, die ausschließlich für den Unterricht zur Verfügung stehen. Dies muss im Einzelplan 07 erkennbar sein.

In einer Phase, in der eine 100%ige Unterrichtsversorgung noch nicht verwirklicht ist, müssen alle Möglichkeiten der Kompensation in Betracht gezogen werden, wie die Unterrichtsversorgung erhöht werden kann. Dazu gehört auch eine Evaluation der Abordnungspraxis.

¹ Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 14.6, zuletzt Finanzausschuss vom 15.11.2018.

13. Schleswig-Holsteinische Landesbibliothek: Aufsicht mangelhaft

Mit dem Bibliotheksgesetz hat der Landtag 2016 über die Aufgaben der Landesbibliothek entschieden. Wie diese Aufgaben mit den vorhandenen Ressourcen erfüllt werden sollen, ist allerdings nicht geklärt.

Bei der wichtigen Frage, welche Kulturgüter die Landesbibliothek sammeln soll, lässt das Bibliotheksgesetz einen sehr weiten Spielraum. Für die Praxis sind Erwerbungsrichtlinien unerlässlich. Eine inhaltlich sinnvolle Weiterentwicklung aller Bestände der Landesbibliothek kann nur auf der Grundlage eines schlüssigen Konzepts sichergestellt werden.

Das Kulturministerium hat keine wirksamen Maßnahmen ergriffen, um die personelle Ausstattung der Landesbibliothek mit ihren Aufgaben in Einklang zu bringen. Die vom LRH bereits 2014 geforderte Personalbedarfsermittlung liegt bis heute nicht vor.

Die Landesgeschichtliche Sammlung gehört zu den Pflichtaufgaben der Landesbibliothek. Hierfür muss zusätzliches Personal bereitgestellt werden.

Der Ausstellungs- und Veranstaltungsbetrieb der Landesbibliothek ist zu umfangreich und unwirtschaftlich. Bei vielen Veranstaltungen fehlt ein Bezug zu den Aufgaben der Landesbibliothek.

Die Haushaltsführung der Landesbibliothek weist weiterhin Mängel auf.

Bevor der Landesbibliothek mit dem Zentrum für Digitalisierung und Kultur neue Aufgaben zugewiesen werden, müssen erst die Defizite behoben werden.

13.1 Was hat sich seit 2014 bei der Schleswig-Holsteinischen Landesbibliothek geändert?

Das Gesetz für die Bibliotheken in Schleswig-Holstein (Bibliotheksgesetz - BiblG)¹ vom 30.08.2016 weist der Schleswig-Holsteinischen Landesbibliothek (Landesbibliothek) den Status einer Landesoberbehörde im Ge-

¹ GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 791.

schäftsbereich des für Kultur zuständigen Ministeriums zu. Mit dieser Regelung hat der Landtag über die bis dahin nicht geklärte rechtliche Stellung der Landesbibliothek entschieden. Er hat damit eine Forderung des LRH umgesetzt.

Der LRH hatte die Landesbibliothek 2013/2014 geprüft und Ergebnisse aus dieser Prüfung in seinen Bemerkungen 2015 veröffentlicht. Er hat erwartet, dass das Kulturministerium (zuletzt: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur) allen Fragen nachgeht und die festgestellten Defizite im Rahmen seiner Fachaufsicht abstellt. Eine Nachschauprüfung des LRH hat ergeben, dass dies in wesentlichen Teilen nicht geschehen ist.

13.2 **Aufgaben und Ausstattung in Einklang bringen**

Das Bibliotheksgesetz definiert die Landesbibliothek als wissenschaftliche Regionalbibliothek. Ihre Aufgabe ist es, „Medienwerke sowie weiteres Kulturgut mit Bezug zur Geschichte und Landeskunde des Landes Schleswig-Holstein und seiner Nachbargebiete, insbesondere Dänemarks, zu sammeln, zu archivieren, zu erschließen, nachhaltig zu erhalten, bibliographisch nachzuweisen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen“.¹

Das Gesetz beantwortet aber nicht die Frage, wie die Landesbibliothek ihre jetzt gesetzlich festgelegten Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich wahrnehmen kann. Insbesondere ist zu klären, wie viel Personal in den einzelnen Aufgabenbereichen der Landesbibliothek tatsächlich benötigt wird.

Das Kulturministerium hat die erforderliche Personalausstattung entgegen der Empfehlung des LRH nicht geklärt. Bisher liegen noch nicht einmal die erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen für das Personal der Landesbibliothek vor. Dies ist - 4 Jahre nach der letzten Prüfung der Landesbibliothek durch den LRH - nicht nachvollziehbar.

Eine Besonderheit der Landesbibliothek ist, dass sie neben ihren bibliothekarischen Beständen auch über einen musealen Bestand verfügt: die sogenannte Landesgeschichtliche Sammlung. Diese Sammlung beinhaltet keine Bücher, sondern überwiegend bildliche Darstellungen (z. B. Porträts und topografische Ansichten), aber auch Münzen und Medaillen sowie andere Objekte, die einen Bezug zur Geschichte des Landes haben.

Der Landtag geht davon aus, dass die Landesgeschichtliche Sammlung zum Kernbestand der Landesbibliothek gehört.² Wenn dies so ist, dann

¹ § 6 Abs. 2 BiblG.

² Landtagsdrucksache 18/3800.

muss für die Erfüllung dieser Aufgabe auch Personal in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden. Das ist bisher nicht der Fall. Der Behördenleiter kümmert sich bisher allein um den Sammlungsbestand der Landesgeschichtlichen Sammlung. Es gibt kein weiteres hauptamtliches Fachpersonal für diese Aufgabe. Hieran hat sich seit 2014 nichts geändert.

Der aktuelle Geschäftsverteilungsplan weist dem Behördenleiter insgesamt 18 Aufgaben in allen Bereichen der Landesbibliothek zu. Für die meisten dieser Aufgaben ist er allein zuständig. Diese Aufgabenkonzentration ist weder sachgerecht noch realistisch. Das Kulturministerium muss klären, welche Aufgaben der Bibliotheksleitung obliegen. Zudem ist eine aufgabengerechte Organisationsform festzulegen.

Bereits bei seiner letzten Prüfung hat der LRH in verschiedenen Bereichen der Landesbibliothek Arbeitsrückstände festgestellt. Seitdem sind keine wesentlichen Fortschritte bei der Aufarbeitung dieser Rückstände festzustellen. Besonders problematisch ist es, dass die Bestände der Landesgeschichtlichen Sammlung weiterhin nicht ordnungsgemäß inventarisiert werden. Es ist von hoher Wichtigkeit, eine museale Sammlung korrekt zu inventarisieren. Sicherung und Erhalt der Objekte sind nur möglich, wenn dokumentiert ist, welche einzelnen Exponate vorhanden sind und wo sich diese befinden. Anders als vom Kulturministerium angekündigt hat die Landesbibliothek ihre Sammlungsgegenstände nicht nachinventarisiert. Eine ordnungsgemäße Betreuung der Landesgeschichtlichen Sammlung ist nicht gewährleistet. Das Kulturministerium muss seiner Fachaufsicht nachkommen.

Das **Kulturministerium** teilt mit, es sehe die Notwendigkeit einer Anpassung der Geschäftsverteilung sowie des Organigramms. Mit dem Leitungswechsel werde auch eine kritische Auseinandersetzung mit der Aufgabenwahrnehmung durch die Landesbibliothek sowie eine Ermittlung des Personalbedarfs einhergehen. Die Fachaufsicht bemühe sich, im Hinblick auf die Arbeitsrückstände ein 2-jähriges Projekt zur Inventarisierung und Digitalisierung der Bestände für den Haushalt 2020 einzustellen.

13.3 **Erwerbungsrichtlinien sind unerlässlich**

Das Bibliotheksgesetz definiert zwar Aufgaben der Landesbibliothek. Bei der wichtigen Frage, was die Landesbibliothek sammeln soll, steckt es allerdings einen sehr weiten Rahmen. Das Sammeln von „Kulturgütern“ mit regionalem oder regionalgeschichtlichem Bezug ist als Auftrag unspezifisch. Dieser Auftrag muss durch Erwerbungsrichtlinien konkretisiert werden, um eine konsistente Weiterentwicklung der Bestände sicherzustellen.

Die bisherige Erwerbungspraxis der Landesbibliothek ist zu beanstanden, weil sie keiner - zumindest keiner dokumentierten - Linie folgt. Dies gilt in besonderem Maße für die Käufe im Bereich der Landesgeschichtlichen Sammlung. Die Erwerbungen beruhen ausschließlich auf Einzelentscheidungen des Behördenleiters. Der LRH hat z. B. Belege gefunden über den Kauf von Gemälden, Fotos, Postkarten, Münzen oder auch einer „handgearbeitete(n) Schreibtischmappe aus getriebenem Leder für einen Beamten aus Westerland“. Ob und inwieweit die erworbenen Objekte die vorhandenen Sammlungen sinnvoll ergänzen, ist nicht nachvollziehbar.

Häufig wird weder die Anbahnung der Kaufentscheidung noch die Preisfindung für die erworbenen Objekte hinreichend dokumentiert. Zudem liegen nicht für alle Erwerbe ordnungsgemäße Rechnungen vor. Die bisherige Erwerbungspraxis ist intransparent.

Zu vermeiden ist auch, dass andere Institutionen Objekte mit gleicher oder ähnlicher Zielsetzung sammeln. Erforderlich ist deshalb, die Aufgaben der Landesbibliothek zu denen der Universitätsbibliothek der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, der Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf und des Landesarchivs Schleswig-Holstein abzugrenzen.

Das Kulturministerium muss seine Fachaufsicht wahrnehmen und verbindliche Erwerbungsrichtlinien für alle Bestände der Landesbibliothek erstellen. Auch muss es künftig eine ordnungsgemäße Dokumentation der einzelnen Erwerbsvorgänge sicherstellen.

Nach Aussage des **Kulturministeriums** wird geprüft, ob der Sammlungsbestand der Landesbibliothek sinnvoll oder eine Übertragung von Teilen des Bestands an andere Einrichtungen denkbar ist. Es werde Aufgabe der neuen Leitung der Landesbibliothek sein, den Sammlungsbestand und damit zusammenhängend die Erforderlichkeit einer Sammlungs- und Erwerbungsrichtlinie zu prüfen.

Nach Auffassung des **LRH** ist eine Sammlungs-/Erwerbungsrichtlinie allenfalls dann verzichtbar, wenn sich die Aufgaben der Landesbibliothek auf das Sammeln der gesetzlichen Pflichtexemplare und die Pflege des Altbestands reduzieren würden.

13.4 **Ausstellungen und Veranstaltungen**

Die bereits in der letzten Prüfung festgestellte sehr umfangreiche Veranstaltungstätigkeit der Landesbibliothek hat sich auch in den Jahren 2014 bis 2017 fortgesetzt. Nach Angaben der Landesbibliothek haben in diesem

Zeitraum 16 Ausstellungen mit 24.365 Besuchern und 219 sonstige Veranstaltungen mit 12.206 Teilnehmern stattgefunden. Gemessen an den Besucherzahlen und Nutzertagen stellt der Ausstellungs- und Veranstaltungsbetrieb das eigentliche Kerngeschäft der Landesbibliothek dar. Veränderungen in der Praxis sind nicht erkennbar.

Nur bei 7 der 16 Ausstellungen hat die Landesbibliothek Objekte aus dem eigenen Bestand präsentiert. Bei den Übrigen handelte es sich überwiegend um Ausstellungen im Bereich der zeitgenössischen Kunst. Ein Bezug zu den Beständen und Aufgaben der Landesbibliothek ist nicht festzustellen. Gleichwohl hat die Landesbibliothek für diese Ausstellungen finanzielle Mittel und Personalressourcen in erheblichem Umfang eingesetzt. Für die Werkschau zum 75. Geburtstag eines zeitgenössischen Künstlers hat sie allein 22 T€ ausgegeben, u. a. für den Druck von Katalogen und das Ausstellungskonzept. Inwieweit sie mit dieser Ausstellung Einnahmen erzielt hat, ist aus ihrer Buchführung nicht nachvollziehbar. Die Landesbibliothek verlangt bei Ausstellungen meistens keinen Eintritt. Bei keiner der Ausstellungen hat sie ein Nutzungsentgelt für die Überlassung von Räumlichkeiten erhoben.

Bei den anderen in der Landesbibliothek durchgeführten Veranstaltungen handelte es sich um sehr unterschiedliche Formate. Darunter waren z. B. Vorträge, Lesungen und Liederabende, aber auch Ordensverleihungen und Gremiensitzungen oder Versammlungen einer Vielzahl von Institutionen und Vereinen. Ein Bezug zu den Aufgaben der Landesbibliothek ist bei der weit überwiegenden Anzahl dieser Veranstaltungen nicht zu erkennen. Die Landesbibliothek dient zumeist nur als Veranstaltungsort. Trotzdem ist von der Landesbibliothek finanziertes Personal häufig für den Auf- und Abbau, den Verkauf und das Ausschicken von Getränken, das Einnehmen von Eintrittsgeldern (ggf. auch für andere Veranstalter) und andere Tätigkeiten eingesetzt worden. Bei allen Veranstaltungen ist zudem über den gesamten Zeitraum von der Landesbibliothek finanziertes Personal anwesend, häufig der Behördenleiter selbst. Für diverse Veranstaltungen hat die Landesbibliothek zudem Einladungen und Flyer auf eigene Kosten drucken lassen.

Kostendeckende Einnahmen können nicht festgestellt werden. Nur bei einigen Veranstaltungen hat die Landesbibliothek für die Nutzung der Räumlichkeiten eine pauschale „Saalmiete“ von 25 € pro Stunde berechnet. Auch hier hat sich die Praxis gegenüber der letzten Prüfung nicht verändert. Der LRH hat bereits 2014 infrage gestellt, ob ein solcher Stundensatz kostendeckend sein kann. Dieser Frage ist das Kulturministerium nicht nachgegangen.

Der äußerst umfangreiche Ausstellungs- und Veranstaltungsbetrieb der Landesbibliothek ist unwirtschaftlich. Es ist zu beanstanden, dass das Kulturministerium gegen diese fortdauernde Praxis nicht eingeschritten ist. Es hat seine Aufgaben im Rahmen der Fachaufsicht nicht wahrgenommen.

Das Kulturministerium muss entscheiden, welche Veranstaltungen in der Landesbibliothek stattfinden dürfen. Der Einsatz von Ressourcen der Landesbibliothek ist nur dann zulässig, wenn Veranstaltungen einen unmittelbaren Bezug zu den Aufgaben der Landesbibliothek haben. Wird die Landesbibliothek von Dritten für Veranstaltungen genutzt, sind hierfür angemessene Entgelte zu zahlen.

Das **Kulturministerium** weist darauf hin, dass die geplante Konzeptumsetzung für die Landesbibliothek mit dem Zentrum für Digitalisierung und Kultur eine deutlich reduzierte Veranstaltungs- und Ausstellungstätigkeit vorsehe.

13.5 **Haushaltsführung**

Die Haushaltsführung der Landesbibliothek weist weiterhin Mängel auf.

Der LRH hat mehrere Sachverhalte festgestellt, die ein nicht immer ordnungsgemäßes Handeln im Zusammenhang mit Spenden und Beiträgen Dritter belegen. Die oft fehlende Dokumentation von Entscheidungsgrundlagen erschwert die Aufklärung der zugrunde liegenden Sachverhalte. Zumeist haben den Vorgängen lediglich persönliche Absprachen zwischen den Beteiligten zugrunde gelegen.

Das **Kulturministerium** führt aus, dass es die Hinweise des LRH sehr ernst nehme und dafür sorgen werde, dass die gerügten Vorgehensweisen abgestellt würden.

13.6 **Landesbibliothek als Zentrum für Digitalisierung und Kultur**

Nach den Planungen der Landesregierung soll die Landesbibliothek „als Zentrum für Digitalisierung und Kultur unterschiedliche Aufgaben im Sinne der kulturellen Vermittlung und der digitalen Entwicklung in der kulturellen Infrastruktur des Landes Schleswig-Holstein wahrnehmen“.¹ Mit welchen zusätzlichen Ausgaben die Landesregierung in diesem Zusammenhang plant, ist nicht ersichtlich.

¹ Digitalisierungsprogramm Schleswig-Holstein S. 64, Umdruck 19/1180.

Der LRH hat festgestellt, dass die Landesbibliothek bereits in den letzten Jahren Schritte in Richtung einer verstärkten Digitalisierung ihrer Sammlung unternommen hat. Aktuell sind auf der Plattform „Museen Nord“ mehr als 8.000 Objekte der Landesbibliothek online veröffentlicht. Nach eigenen Aussagen ist sie damit Spitzenreiter in Schleswig-Holstein.

Für den LRH ist fraglich, welche Erfolgserwartungen den hohen finanziellen Einsatz für die Digitalisierung der überwiegend zur Landesgeschichtlichen Sammlung gehörenden Objekte rechtfertigen. Diese Frage stellt sich auch deshalb, weil ein Konzept für die Landesbibliothek als „Zentrum für Digitalisierung und Kultur“ erst noch entwickelt werden soll.

Vor dem Hintergrund der fortbestehenden Defizite in der Landesbibliothek ist die hohe Priorisierung dieses Projekts in den vergangenen Jahren jedenfalls problematisch.

Die Feststellungen des LRH bestätigen, dass bis heute nicht klar ist, wie die Landesbibliothek ihre bisherigen Aufgaben mit den vorhandenen Ressourcen erfüllen kann. Welche Spielräume für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben vorhanden sind, ist daher erst recht unklar.

Ohne eine kritische Auseinandersetzung mit der Aufgabenwahrnehmung durch die Landesbibliothek und ohne eine sorgfältige Ermittlung des Personalbedarfs werden diese Fragen auch in Zukunft nicht beantwortet werden können. Der Landesbibliothek in dieser Situation neue Aufgaben zu übertragen ist nicht zu verantworten. Bei weiterhin knappen Ressourcen müssen sachgerechte Schwerpunkte gesetzt werden. Der LRH fordert eine klare Profilbildung der Landesbibliothek.

Laut **Kulturministerium** plant die Landesregierung eine neue, erweiterte Struktur für die Landesbibliothek. Sie solle künftig 3 Säulen miteinander vereinen. Dies seien die Landesbibliothek, der Digitale Knotenpunkt des Landes und das Digitale Cockpit für das Haus der Landesgeschichte. Dabei bleibe die Landesbibliothek mit dem so entstehenden Zentrum für Digitalisierung und Kultur als eigene Säule auf ihrer gesetzlichen Grundlage bestehen. Zur Entlastung sei eine zusätzliche Bibliothekarsstelle ausgeschrieben worden. Außerdem werde eine Verwaltungsstelle die Behördenleitung entlasten.

Der **LRH** weist darauf hin, dass eine „neue, erweiterte Struktur“ nicht die Profilbildung für die Landesbibliothek ersetzt.

14. Fehlendes hochschulpolitisches Konzept und unzureichende Investitionskostenkontrolle bei Baumaßnahmen der Universität Kiel

Das Wissenschaftsministerium verzichtet bis heute auf ein hochschulpolitisches Konzept, das die hochschulpolitischen Weichenstellungen für die gesamte Hochschullandschaft in Schleswig-Holstein formuliert und festlegt.

Im Hinblick auf die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen sollte das Land seine hochschulpolitischen Ambitionen für alle Hochschulen unter Berücksichtigung der Entwicklung der Studierendenzahlen und der Landesfinanzen in einem Hochschulkonzept zusammenfassen.

Bei der baulichen Entwicklung der Hochschulstandorte sind vorab Technische Infrastrukturkonzepte aufzustellen. Die Finanzierung ist langfristig sicherzustellen und auch umzusetzen. Das sind die Grundlagen für eine zukunftsorientierte Infrastrukturplanung.

Seit 2018 verfügt das Wissenschaftsministerium über ein kennwertgestütztes Verfahren zur Flächenbemessung für die Hochschulen. Es ermöglicht dem Wissenschaftsministerium, die von den Hochschulen beantragten Baumaßnahmen einzuordnen und sich zu Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Größe qualifiziert zu äußern. Zusätzlich wird es möglich, die Hochschulentwicklung zu steuern. Um dieses anspruchsvolle Instrumentarium einsetzen zu können, muss das Wissenschaftsministerium sich personell entsprechend aufstellen.

Um die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Kostenplanung eines Projekts bereits in einem frühen Planungsstadium zu gewährleisten, sollten die vorhandenen Kostenplanungsverfahren verpflichtend eingesetzt werden. Damit können Baumaßnahmen mit wenig Aufwand kalkuliert und auf Wirtschaftlichkeit hin überprüft werden.

14.1 Prüfungsansatz

Laut dem Dritten Infrastrukturbericht Schleswig-Holstein vom November 2018¹ stehen mit den „Sondervermögen Hochschulsanierung“, dem „Infra-

¹ Landtagsdrucksache 19/1137, S. 28 bis 31.

strukturmodernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein (IMPULS 2030)“ sowie den in der Finanzplanung 2018 bis 2026 im Kapitel 1212 des Landeshaushalts berücksichtigten Mitteln 1,05 Mrd. € für die schleswig-holsteinischen Hochschulen und die Medizinische Forschung zur Verfügung. Sie dienen dazu, die dringend notwendigen baulichen Maßnahmen zum Abbau des über Jahre aufgelaufenen Bauunterhaltungstaus umzusetzen und die dringlich erforderliche Modernisierung sowie Neu- und Ersatzbaumaßnahmen durchzuführen.

Angesichts der sich eintrübenden Konjunkturaussichten und den damit schwindenden finanziellen Gestaltungsspielräumen für das Land wird es verstärkt darauf ankommen, die jetzt (noch) zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel so zu investieren, dass die Hochschulen und die Studierenden auch auf lange Sicht den größtmöglichen Nutzen davon haben.

Anhand der Planung und Umsetzung der Baumaßnahmen „Neubau Juridicum“, „Neubau Institut für Geowissenschaften“ und „Neubau Instituts- und Seminargebäude für die Geografie - Ersatz für LMS8“ an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) ist der LRH folgenden Fragen nachgegangen:

- Beruhen die in Ausführung befindlichen und geplanten Baumaßnahmen auf einem übergreifenden hochschulpolitischen Konzept zur Entwicklung des Wissenschaftsstandorts Schleswig-Holstein?
- Gibt es eine die bauliche Entwicklung der Universität Kiel begleitende Planung für die notwendige Ver- und Entsorgungsinfrastruktur?
- Werden die im Landesrecht angelegten Instrumentarien für die Durchführung der Bauaufgabe angewendet?
- Verbessern die der Landesverwaltung zur Verfügung stehenden Kostenplanungsprogramme PLAKODA Planungs- und Kostendaten Module (PLAKODA) und RBK Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) die Bauplanungsprozesse?
- Und ermöglichen sie ein wirksames Finanzcontrolling?

14.2 Hochschulpolitisches Konzept erforderlich

Der LRH hatte bereits 2011 in seinem Sonderbericht „Die schleswig-holsteinische Hochschullandschaft und ihre Finanzierung“¹ angemahnt, dass das Land für die Entwicklung der Hochschullandschaft bis 2020 ein Strategiekonzept entwickeln muss. Darin seien Aufgaben und Ziele der Hochschulen mit der Finanzausstattung in Einklang zu bringen. Dies hatte auch der Landtag in seinem Beschluss zu den Bemerkungen des LRH 2012 von der Landesregierung gefordert.²

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 25.

² Vgl. Landtagsdrucksache 18/323, 18/400 (neu).

2015 wiederholte der LRH seine Forderung an die (damalige) Landesregierung, dem Landtag ein strategisches Hochschulkonzept vorzulegen.¹ 2017 stellte der LRH erneut fest, dass der Landesregierung verbindliche Planungsgrundlagen für die Entwicklung der Hochschulen fehlen, die sich an hochschulpolitischen Leitlinien und Vorgaben orientieren.²

2018 hat der LRH erneut eine langfristige strategische Planung des Landes im Hinblick auf die Personalausstattung der Hochschulen gefordert.³ Wiederholt hat der LRH deutlich gemacht, dass vom Land zu entscheiden ist, wie viele Studienangebote dauerhaft finanziert werden sollen. Solche Fragen sollten nicht allein den Hochschulen überlassen werden, die sich auch untereinander im Wettbewerb befinden. Hier sind langfristige Planungsentscheidungen unerlässlich, die auf Grundlage eines Gesamtkonzepts getroffen werden müssen.⁴

Festzuhalten bleibt, dass die Landesregierung bis heute keine Vorstellungen formuliert hat, wie viele Studienplätze sie in welchen Bereichen, an welchen Standorten und zu welchen Kosten vorhalten will. Die Entscheidung über die Dimension des Hochschulsystems insgesamt in Schleswig-Holstein ist bislang mit dem regelmäßigen Hinweis auf Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen nicht getroffen worden.

Die dem LRH vorgelegten Papiere, Entwicklungskonzepte und Struktur- und Baulichen Entwicklungspläne für die Universität Kiel sind allesamt Pläne oder Konzepte, die von der Universität Kiel selbst oder vom Finanzministerium angestoßen wurden. Eine übergeordnete eigene Planung des Wissenschaftsstandorts Schleswig-Holstein auch im Hinblick auf die bauliche Ausstattung der einzelnen Hochschulstandorte ist nicht zu erkennen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) verweist auf die im Hochschulgesetz (HSG)⁵ vorgesehenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen und die von den Hochschulen zu erstellenden Struktur- und Entwicklungspläne.

Das **Wissenschaftsministerium** führt aus, dass die Landesregierung mit den mehrjährigen Ziel- und Leistungsvereinbarungen einen modernen

¹ Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 26.

² Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 29.

³ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 14.

⁴ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 14.

⁵ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 28.02.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 184, aktuelle Fassung vom 05.02.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 39, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 68.

Prozess der Hochschulplanung und -steuerung verfolge. Er gewährleiste Flexibilität und schnelles Reagieren auf sich ständig verändernde Rahmenbedingungen. Grundlage der Ziel- und Leistungsvereinbarungen seien die im Koalitionsvertrag der Landesregierung festgelegten Eckpunkte der Hochschul- und Wissenschaftspolitik. Die Vereinbarungen mit den Hochschulen würden in den Struktur- und Entwicklungsplänen jeder Hochschule konkretisiert. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen würden dem Landtag zur Zustimmung vorgelegt.

In den kommenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen 2020 bis 2024 werde das Wissenschaftsministerium in einem erweiterten Hochschulvertrag die wissenschafts- und hochschulpolitischen strategischen Ziele der Landesregierung darlegen und die Entwicklung des Hochschulsystems im Sinne einer Hochschulplanung skizzieren.

Der **LRH** hält nach wie vor ein hochschulpolitisches Konzept der Landesregierung für unverzichtbar, das den Rahmen für die Entwicklung der Hochschullandschaft in Schleswig-Holstein insgesamt definiert. Ein erweiterter Hochschulvertrag kann dieses Konzept nicht ersetzen.

Auf der Grundlage eines solchen Konzepts kann dann das Wissenschaftsministerium die Ziel- und Leistungsvereinbarungen und die Struktur- und Entwicklungspläne mit den einzelnen Hochschulen vereinbaren. Nur so kann das Wissenschaftsministerium auch in baulicher Hinsicht die notwendigen und erforderlichen baulichen Maßnahmen an dem Immobilienbestand der Hochschulen steuern. Dies ist auch deshalb notwendig, da es sich bei den Hochschulen des Landes um Liegenschaften des Wissenschaftsministeriums handelt. Das Immobilienvermögen des Wissenschaftsministeriums betrug Ende 2011 bereits 1,8 Mrd. €.¹

Das **Wissenschaftsministerium** trägt vor, es habe eine Stabsstelle für Hochschulbauentwicklungsplanung eingerichtet, um der strategisch wichtigen Aufgabe der Hochschulbauentwicklung nachkommen zu können. Ziel sei die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts Hochschulbau, auf dessen Grundlage der Haushaltsgesetzgeber Entscheidungen mit langfristigen Auswirkungen treffen könne und die Hochschulen langfristig planen und sich entsprechend ihren Profilen entwickeln könnten. Die Stabsstelle ergänze das Baureferat um die politisch-strategische Ausrichtung des Hochschulbaus in Schleswig-Holstein.

Der **LRH** hält dies für einen richtigen Schritt. Eine strategische Hochschulbauentwicklungsplanung wird ohne ein dem zugrunde liegendes Hoch-

¹ Erstmalige Erhebung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR zum Stichtag 31.12.2011 im Rahmen der Erstellung des „Grundvermögensverzeichnisses Schleswig-Holstein (GVV)“, nicht veröffentlicht.

schulpolitisches Konzept nicht funktionieren. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass Stabsstelle und Baureferat abgestimmt handeln.

14.3 **Kennwertgestütztes Verfahren zur Flächenbedarfsermittlung der Hochschulen 2018 eingeführt**

Erst 2018 liegt dem Wissenschaftsministerium ein kennwertgestütztes Verfahren zur Flächenbedarfsermittlung für die Hochschulen in Schleswig-Holstein vor, das durch das HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V. (HIS-HE) erarbeitet wurde. Für die Fachhochschulen steht ein solches noch aus. Damit sollen nunmehr einheitliche Kriterien und Regeln für eine vergleichbare Flächenbedarfsbemessung aller Hochschulen sowie bedarfsgerechte Flächenausstattung für verschiedene Nutzungsbereiche der fachlichen Einrichtungen geschaffen werden.

Ein solches objektiviertes Verfahren setzt das Wissenschaftsministerium in die Lage, den Überblick über die vorhandenen, die gewünschten und die aus seiner Sicht notwendigen Flächen für die jeweiligen Hochschulstandorte zu bekommen. Nur so kann es auf einer sortierten Datengrundlage seine fachliche Sicht auf gewünschte oder beantragte Flächen gewinnen und diese gegenüber der jeweiligen Hochschule artikulieren.

Die Mittel für den Hochschulbau sind endlich, weshalb die Verteilung auf die einzelnen Hochschulen des Landes nachvollziehbar sein sollte, um die notwendige Akzeptanz dafür zu erreichen. Eine Steuerung des Wissenschaftsministeriums mithilfe eines Hochschulkonzepts und auf der Basis objektiver Daten kann hier zu einer allen Interessen gerecht werdenden und damit für alle akzeptablen Verteilung der Mittel beitragen.

Voraussetzung hierfür ist, dass das Wissenschaftsministerium sich im Bereich Hochschulbau personell so aufstellt, dass dies auch geleistet werden kann. Der notwendige Sachverstand muss dafür beim Wissenschaftsministerium angesiedelt sein. Die Personalausstattung 2018 im Umfang von 4 Stellen reicht angesichts der regen Bautätigkeit nicht aus.

Das **Wissenschaftsministerium** führt aus, dass das HIS-HE mit den 4 Fachhochschulen, den 3 Universitäten und dem Wissenschaftsministerium die Strukturen und Rahmenbedingungen für das kennwertgestützte Verfahren entwickelt habe. Ziele seien einheitliche Kriterien und Regeln für eine vergleichbare Flächenbedarfsbemessung aller Hochschulen sowie bedarfsgerechte Flächenausstattung für verschiedene Nutzungsbereiche der fachlichen Einrichtungen. Mit dem Abschluss der Verfahrensentwicklung erfolge nun der Prozess der Umsetzung.

Eine Personalverstärkung um 2 Kräfte, die zunächst von der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) abgeordnet worden seien, habe bereits stattgefunden.

Darüber hinaus weist der aktuelle Geschäftsverteilungsplan des Wissenschaftsministeriums aus, dass weitere 2 Stellen hinzugekommen sind.

14.4 Technische Infrastrukturkonzepte fehlen

Bei der baulichen Entwicklung der Hochschulstandorte hat das Land vorab Technische Infrastrukturkonzepte aufzustellen, deren Finanzierung langfristig sicherzustellen und diese auch umzusetzen. Voraussetzung für ein Technisches Infrastrukturkonzept sind Informationen zu absehbaren Entwicklungsplanungen der Hochschulen sowie belastbare Kataster, Informationen zum technischen Zustand und Alter der Infrastruktur. Sie sind Grundlagen für eine zukunftsorientierte Infrastrukturplanung.

Die aus Forschung und Lehre resultierenden Anforderungen an die Technische Infrastruktur werden zunehmend anspruchsvoller. Insbesondere Gebäude naturwissenschaftlicher Fakultäten sind technisch hoch installiert. Die technischen Anlagen bedürfen einer intensiven Betriebsüberwachung und benötigen viel Energie.

Technische Infrastrukturkonzepte sparen mittel- und langfristig Kosten und erhöhen die Versorgungssicherheit der Hochschulstandorte. Abgängige, überalterte oder unwirtschaftliche Einrichtungen können so vorausschauend durch neue - den zukünftigen Anforderungen entsprechend dimensionierte Anlagenteile - ersetzt werden. Das ist eine Investition in die Zukunft. Gleichzeitig werden teure und arbeitsaufwendige Ad-hoc-Reparaturen im Schadensfall weitgehend vermieden. In der Mittelspannungs- und in der Kälteversorgung können Investitions- und Folgekosten minimiert werden, wenn Nutzergruppen organisatorisch zusammengelegt werden.

Bereits 2012 hat der LRH festgestellt, dass der Instandhaltungs- und Sanierungsbedarf der versorgungstechnischen Infrastruktur bisher überhaupt nicht erfasst wurde.¹ Eine vorausschauende Planung oder Konzeption der Technischen Infrastruktur existierte nicht. 2016 hatte sich die Situation nicht grundlegend verbessert.² Trotz eindringlicher Hinweise und Empfehlungen des LRH in 2012 waren die Hochschulen und die GMSH dem Erfordernis, ein funktionierendes Infrastrukturmanagement aufzubauen - oder zumindest zu instrumentalisieren - nicht nachgekommen. Die Hoch-

¹ Prüfungsmittelung des LRH 31 - Pr 1664/2011 „Energieversorgung von Universitäten, Fachhochschulen und Universitätskliniken“ vom 19.03.2012, nicht veröffentlicht.

² Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 29.

schulen und insbesondere die Universität Kiel können bis heute keine vollständigen und aktuellen Anlagenkataster der Technischen Infrastruktur vorlegen.

Das **Wissenschaftsministerium** kündigt nunmehr an, den Ansatz des LRH in die Beratungen mit dem Finanzministerium und der GMSH auch im Rahmen des Projekts zur Erarbeitung eines Konzepts für die energetische Sanierung der Landesliegenschaften einbeziehen zu wollen.

14.5 **Kostenkontrolle von Großen Baumaßnahmen durch Einsatz von Kostenplanungsinstrumenten sicherstellen**

Die im „Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein (HBBau)“¹ eingeführten Verfahren hinsichtlich Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sind vorhanden und ausreichend, um eine bedarfsgerechte und kostensichere Erstellung von Gebäuden sicherzustellen. Alle am Bauprozess Beteiligten müssen ihre Aufgaben in den Verfahren dann aber auch wahrnehmen.

Um die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Kostenplanung eines Projekts bereits in einem frühen Planungsstadium zu gewährleisten, sollten die Kostenplanungsverfahren PLAKODA und RBK verpflichtend eingesetzt werden. Sie beinhalten einheitliche Berechnungsmethoden über alle Projektplanungsphasen.

PLAKODA ist ein im Auftrag der Bauministerkonferenz entwickeltes Kostenplanungsprogramm. Bereits in sehr frühem Stadium eines angedachten Bauprojekts werden überschlägig Investitionskosten durch die Mittelwertmethode ermittelt.

Das Verfahren RBK ermöglicht die nutzungsorientierte Betrachtung des konkreten Bauprojekts. Auf der Grundlage des Raumprogramms werden die erforderlichen Nutzungs-, Verkehrs- und Technikflächen über Qualität und Quantität bewertet.

Beide Verfahren, das hat die Prüfung gezeigt, werden bislang unzureichend genutzt.

Der LRH hat die Kostenplanungsinstrumente PLAKODA und RBK beispielhaft auf die 3 Baumaßnahmen „Neubau Juridicum“, „Neubau Institut für Geowissenschaften“ und „Neubau Instituts- und Seminargebäude für die Geografie - Ersatz für LMS8“ angewendet. Ergebnis: Werden diese

¹ Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein (HBBau SH) - Stand: Juli 2018.

länderübergreifend finanzierten Programme konsequent angewendet, ist mit wenig Aufwand eine frühzeitige Kostenplanung und eine Kostenkontrolle gewährleistet. Die einheitliche Anwendung muss das Finanzministerium über die Regelungen des HBBau sicherstellen.

Das **Finanzministerium** führt aus, dass der Hinweis des LRH zu den mit dem HBBau eingeführten Verfahren hinsichtlich Planung und Durchführung von Baumaßnahmen auch die dortige Auffassung bestätige.

Im Rahmen der derzeitigen Überarbeitung des Abschnitts E HBBau solle die Ableitung überschlägiger Kosten auf der Basis von PLAKODA, RBK oder sonstiger Kostenkennwerte und Vergleichspreise aufgenommen werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung, dass die Kostenplanungsinstrumente PLAKODA und RBK auch verpflichtend eingesetzt werden.

15. **Studentenwerk Schleswig-Holstein AöR - Kostenanstieg bei der BAföG-Abwicklung trübt gute wirtschaftliche Bilanz**

Das Studentenwerk hat sich in den vergangenen Jahren wirtschaftlich erfolgreich entwickelt. Insbesondere aufgrund von Zuwächsen bei Studentenwerksbeiträgen und Landeszuschüssen konnten zuletzt deutlich positive Jahresergebnisse verzeichnet werden.

Sorgen bereitet allerdings die Entwicklung der Verwaltungskosten für Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Trotz nahezu stagnierender Antragszahlen stiegen die Kosten zwischen 2012 und 2017 um über 50 % auf 3,3 Mio. €. Dies belastet direkt den Landeshaushalt, weil das Land dem Studentenwerk die Kosten vollständig ersetzt.

Daneben zahlt das Land dem Studentenwerk Zuschüsse für soziale Maßnahmen sowie für Baumaßnahmen im Wohnheimbereich. Von weiteren realen Erhöhungen des Zuschusses für soziale Maßnahmen rät der LRH ab, insbesondere solange hierfür keine klareren Zielvorgaben vom Wissenschaftsministerium definiert werden.

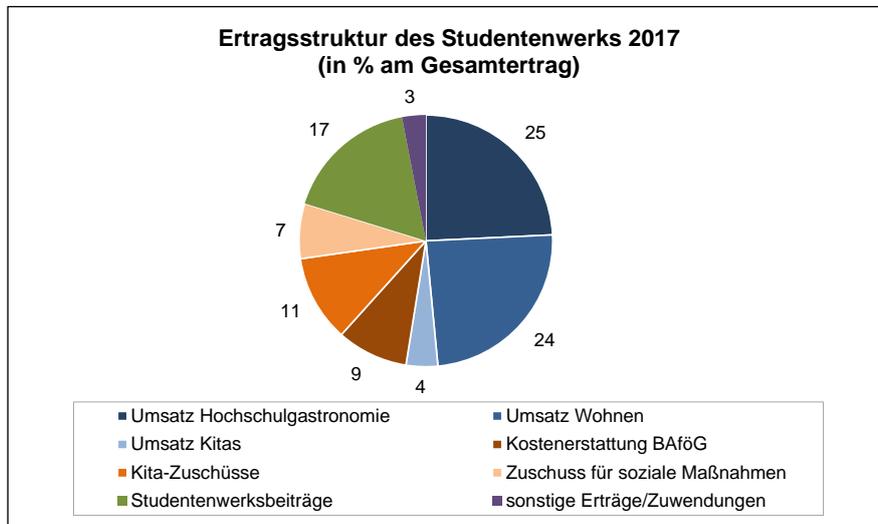
Bei der Förderung von Baumaßnahmen fordert der LRH vom Wissenschaftsministerium die stringendere Einhaltung des Zweckverwendungsrechts. Bei großvolumigen Maßnahmen ist die Gebäudemangement Schleswig-Holstein AöR einzubinden. Dies wurde in der Vergangenheit versäumt.

15.1 **Wie finanziert sich das Studentenwerk?**

Die Studentenwerk Schleswig-Holstein AöR (Studentenwerk) hat 3 Hauptertragsquellen. Zuvorderst sind die Umsatzerlöse zu nennen, die 2017 knapp 54 % der Gesamterträge von 34 Mio. € ausmachten. Hierunter fallen im Wesentlichen die Umsätze im Bereich der Hochschulgastronomie und der Vermietung studentischen Wohnraums.

Die zweite Finanzierungssäule bildeten mit ca. 30 % der Gesamterträge die Zuschüsse und Erstattungen. Davon kamen etwa 6 Mio. € (17 % der Gesamterträge) vom Land. Gezahlt wurden hieraus die Abwicklungskosten für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) (vgl. Tz. 15.3), der Zuschuss für soziale Maßnahmen (vgl. Tz. 15.4) sowie Zuschüsse für Baumaßnahmen (vgl. Tz. 15.5). Die weiteren Zuschüsse (2017 knapp

4 Mio. €) stammten von den Kommunen und dienten der Kita-Finanzierung.

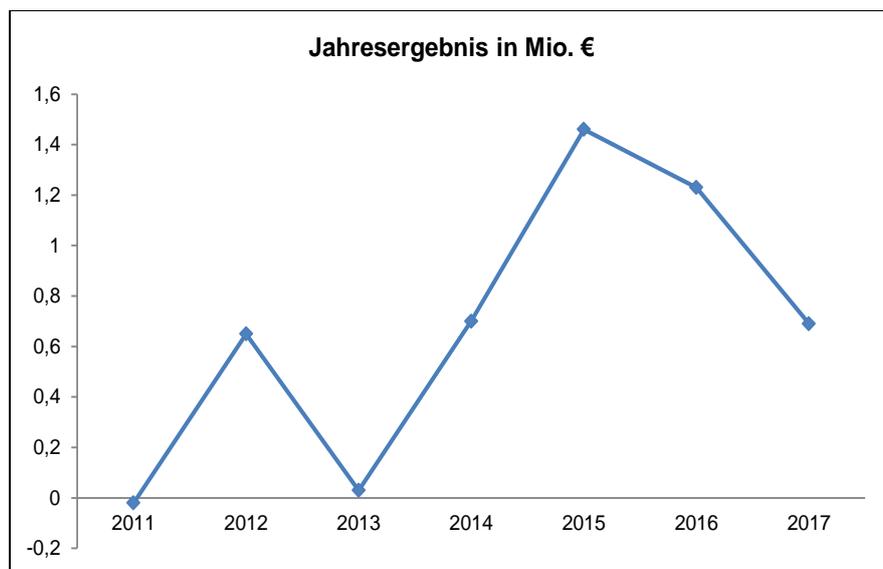


Quelle: Geschäftsbericht 2017 des Studentenwerks

Die verbleibenden knapp 17 % der Gesamterträge (6 Mio. €) stammten aus den Beiträgen der Studierenden. Deren Anteil wird in den kommenden Jahren aufgrund der für das Sommersemester 2019 beschlossenen Semesterbeitragsenerhöhung von 53 auf 63 € ansteigen.

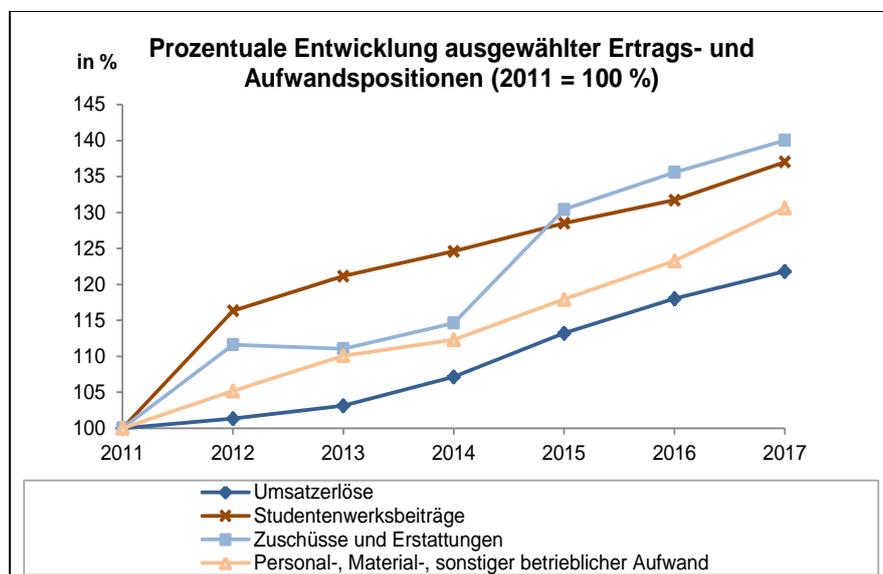
15.2 Seit 2014 deutliche Jahresüberschüsse und steigende Rücklagen

Das Studentenwerk hat in den vergangenen Jahren seine Ertragslage verbessert. Während 2011 noch ein leicht negatives Jahresergebnis zu Buche schlug, konnte das Studentenwerk seit 2014 regelmäßig einen Jahresgewinn mindestens im hohen 6-stelligen Bereich erzielen.



Quelle: Jahresabschlüsse des Studentenwerks

Dies ist nach der Feststellung des LRH einerseits einer umsichtigen und professionellen Geschäftsführung zu verdanken. Andererseits ist zu konstatieren, dass die Ergebnisverbesserung weitgehend auf den Anstieg der Studentenwerksbeiträge (bedingt durch eine Beitragserhöhung und steigende Studierendenzahlen) sowie der Zuschüsse und Erstattungen zurückzuführen ist. Der Einbruch 2013 war durch Sondereffekte im Bereich Wohnen (insbesondere Mietausfälle aufgrund von Baumaßnahmen) bedingt. Die Steigerungsrate der Umsatzerlöse blieb hingegen hinter dem Zuwachs der wichtigsten Aufwandspositionen zurück. Da Preiserhöhungsspielräume im Mensa- und Wohnheimbereich auch künftig nur begrenzt gegeben sind, sollten vor diesem Hintergrund insbesondere die Personalkosten streng im Blick behalten werden.



Quelle: Jahresabschlussberichte des Studentenwerks, Berechnungen des LRH

Durch die Gewinne der vergangenen Jahre konnten die Rücklagen seit 2011 mehr als verdoppelt werden. Sie liegen mittlerweile bei über 8 Mio. € und teilen sich auf in eine Betriebsmittel-, Wohnheim- und Investitionsrücklage. Zum Prüfungszeitpunkt fehlte es an einem ausformulierten Konzept, welchem jeweiligen Zweck die Rücklagen dienen, unter welchen Bedingungen sie aufgelöst werden können und welche Zielgrößen angestrebt werden. Da die Rücklagen letztlich auch aus Landeszuschüssen und Beiträgen der Studierenden angefüllt werden, dürfen sie nicht unbegrenzt anwachsen und sind bei der zukünftigen Festlegung des Zuwendungsbedarfs zu berücksichtigen. Der LRH hat die Geschäftsführung aufgefordert, ein Rücklagenkonzept zu erarbeiten und mit dem Verwaltungsrat zu erörtern.

Das **Studentenwerk** hat mitgeteilt, dass ein Rücklagenkonzept inzwischen erarbeitet worden sei und dieses beim Jahresabschluss 2018 Anwendung

finden werde. Bezüglich der Rücklagenhöhe sei u. a. zu berücksichtigen, dass einige Sanierungsmaßnahmen im Bereich der Wohnheime längst überfällig seien und lediglich aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten bisher nicht umgesetzt werden konnten. Aufgrund der zusätzlichen Unterstützung des Landes zum Ausbau von Planungskapazitäten (vgl. Tz. 15.5) geht das Studentenwerk davon aus, dass diese Maßnahmen in den nächsten Jahren unter Auflösung eines Teils der Rücklagen durchgeführt werden können. Da die Rücklagen im Anlagevermögen gebunden seien, sei es weiterhin notwendig, Kredite zur Finanzierung der Wohnheimbauten aufzunehmen.

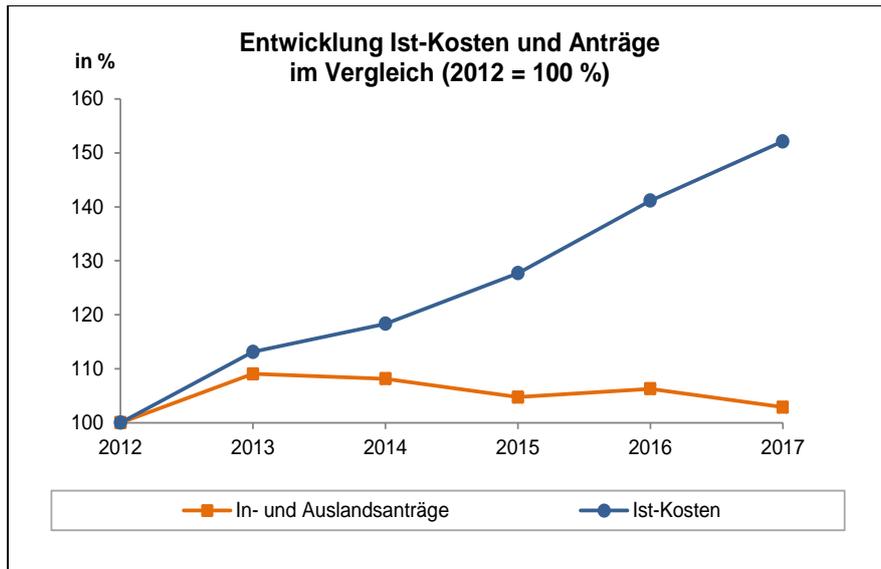
Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) sollte sich über den Inhalt und die Auswirkungen des Rücklagenkonzepts berichten lassen.

15.3 **BAföG-Abwicklung - Massiver Kostenanstieg trotz kaum steigender Antragszahlen**

Das Studentenwerk wickelt im Auftrag des Landes die BAföG-Förderung ab. Hierfür erstattet das Land dem Studentenwerk sämtliche damit einhergehenden Kosten inklusive Gemeinkosten.

Das Verfahren zur Kostenerstattung ist transparent und nachvollziehbar. Die abgerechneten Kosten ließen sich aus der Kosten- und Leistungsrechnung sowie den Jahresabschlüssen des Studentenwerks ableiten.

Bemerkenswert ist allerdings der Kostenanstieg der vergangenen Jahre. Von 2012 bis 2017 hat das Studentenwerk sein Personal im Amt für Ausbildungsförderung deutlich von 37 auf 53 Vollzeitstellen erhöht. Eine wesentliche Begründung hierfür war die seinerzeitige Studienanfängerprognose der Kultusministerkonferenz, die aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs (2016) einen starken Anstieg der Studierendenzahlen und des Antragsaufkommens erwarten ließ.



Quelle: Jahresabschlüsse sowie Antragsstatistik des Studentenwerks

Tatsächlich ist der prognostizierte Antragsanstieg bislang ausgeblieben. Die Anträge auf Inlands-BAföG nahmen im o. g. Zeitraum lediglich um 2 % zu. Die zahlenmäßig weniger ins Gewicht fallenden Auslandsanträge erhöhten sich um 13 %. Daraus resultierte ein Gesamtanstieg der Antragszahlen um knapp 3 %. Demgegenüber nahmen die Abwicklungskosten um 52 % zu. Dies geht weit über die durch Tarifsteigerungen bedingten Kostenerhöhungen hinaus.

Das Wissenschaftsministerium hat die deutlichen Steigerungsraten regelmäßig vorab genehmigt und akzeptiert, ohne die massive Diskrepanz zwischen Antrags- und Kostenentwicklung zu thematisieren. Der LRH konnte nicht erkennen, dass die Gründe für den Kostenanstieg hinterfragt wurden oder auf eine stärkere Kostenbegrenzung hingewirkt wurde. Zu bedenken ist dabei auch: Selbst wenn es zu der ursprünglich prognostizierten Erhöhung der Antragszahlen aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs gekommen wäre, hätte es sich hierbei um einen Einmaleffekt gehandelt, der nicht zu dauerhaft höheren Kosten hätte führen dürfen.

In seiner Mittelfristplanung hat das Studentenwerk weitere Kostensteigerungen vorgesehen, auch wenn diese mit 3 % pro Jahr geringer ausfallen sollen als zuletzt. Der LRH sieht den Anstieg kritisch und erwartet, dass der Kostenentwicklung der vergangenen Jahre stärker entgegengewirkt wird.

Das **Wissenschaftsministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass die Personalverstärkung auch dazu dienen sollte, das BAföG-Amt servicefreundlicher aufzustellen. Nach seiner Auffassung ist das Studentenwerk

bereits für die infolge des 26. BAföG-Änderungsgesetzes zu erwartenden steigenden Antragszahlen gut aufgestellt.

Das **Studentenwerk** verweist darauf, dass der Kostenanstieg nicht allein auf den Personalaufbau zurückzuführen sei. Vielmehr seien auch erhöhte Miet- und Sachaufwendungen zu verzeichnen. Diese seien u. a. durch die Eröffnung einer Außenstelle in Flensburg, zusätzliche Servicebüros und überproportional gestiegene Kosten für die EDV-Betreuung bedingt. Die Kostenentwicklung lasse sich nicht einzig an die Antragszahlen koppeln. Es seien auch zusätzliche Aufgaben wie die Zuständigkeit für das Forderungsmanagement inklusive Buß- und Zwangsgeldverfahren zu berücksichtigen. Die kostenintensive Doppelbesetzung von Stellen zwecks Einarbeitung neuer Mitarbeiter sei nach wie vor notwendig. Für die zukünftige Entwicklung bleibe abzuwarten, inwiefern die Anhebung der Bedarfssätze und Freibeträge durch das 25. BAföG-Änderungsgesetz verzögert zu höheren Antragszahlen führen werde.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Kostenentwicklung im BAföG-Bereich vom Wissenschaftsministerium strenger in den Blick genommen werden muss. Dies gilt für Personal- wie Sachkosten gleichermaßen. Dem Wissenschaftsministerium sollte eine Personalbedarfsberechnung vorgelegt werden.

15.4 **Landeszuschuss für soziale Maßnahmen wenig zielgerichtet**

Der Landeszuschuss für soziale Maßnahmen dient dazu, das Defizit des Studentenwerks im Bereich der Hochschulgastronomie zu verringern. Er ist daran geknüpft, dass Studierenden in den Mensen ein vergünstigtes Mittagessen angeboten wird. Auf die genaue Höhe und Ausgestaltung der Vergünstigung und die sonstigen Parameter der Preisgestaltung im Bereich der Hochschulgastronomie nimmt das Land allerdings keinen Einfluss.

Der Zuschuss variierte in den vergangenen gut 10 Jahren sehr stark. Nachdem er von 2008 bis 2012 von 2,9 auf 2 Mio. € abgesenkt worden war, ist er 2016 und 2017 wieder auf nunmehr 2,4 Mio. € erhöht worden. Die ursprünglich vom Wissenschaftsministerium angestrebte weitere sukzessive Erhöhung auf 3 Mio. € fand in den Haushalten 2018 und 2019 keinen Niederschlag.

Letztlich hat der Zuschuss die Wirkung einer mehr oder weniger pauschalen Unterstützungsleistung für das Studentenwerk. Erhöhungen des Zuschusses erweitern die wirtschaftlichen Handlungsspielräume des Studentenwerks, Kürzungen erhöhen den Spardruck. Es gibt derzeit hingegen

keinen Mechanismus, der sicherstellt, dass ein steigender Zuschuss den Studenten über Qualitätsverbesserungen oder zusätzliche Vergünstigungen im Bereich der Hochschulgastronomie zugutekommt. Stattdessen können Erhöhungen vom Studentenwerk auch genutzt werden, um sein Leistungsangebot in anderen Bereichen zu erhöhen oder schlichtweg die Rücklagen weiter anwachsen zu lassen.

Vor dem Hintergrund der soliden Ertragslage, eines mittlerweile hohen Rücklagenbestands und zuletzt gestiegener Leistungen des Landes zugunsten der Planung, Sanierung und des Neubaus von Wohnheimen rät der LRH von realen Erhöhungen des Zuschusses für soziale Maßnahmen ab. Über die Preissteigerungsrate hinausgehende Zuwächse ließen sich nur rechtfertigen, wenn hiermit konkrete Zielsetzungen verbunden wären. Diese müssten dann mittels Ziel- und Leistungsvereinbarungen kontrolliert werden.

Das **Wissenschaftsministerium** verweist darauf, dass der Zuschuss 2019 nicht erhöht werde. Für die Folgejahre sei dies offen und unter verschiedenen Blickrichtungen zu prüfen. Man greife den Hinweis des LRH auf und werde mit dem Studentenwerk diskutieren, ob zusätzliche Differenzierungen in der vom LRH vorgeschlagenen Ausrichtung in den Zuwendungsbescheid aufgenommen würden.

Das **Studentenwerk** betont, dass Erhöhungen des Zuschusses in der Vergangenheit genutzt wurden, um die Mensa-Preise weniger stark ansteigen zu lassen als die Aufwandspositionen im Gastronomiebereich. Den Vorschlag, den Zuschuss allenfalls im Umfang der Preissteigerungsrate zu erhöhen, hält das Studentenwerk für nicht nachvollziehbar. Es verweist auf die Kürzungen der Jahre 2008 bis 2012 und auf die Tatsache, dass die Studierendenzahl zwischenzeitlich um 30 % gestiegen sei. Dadurch habe sich der Handlungsspielraum des Studentenwerks verringert. Hingegen sei der prozentuale Finanzierungsanteil der Studierenden stetig gestiegen.

Der **LRH** stellt fest, dass sich das finanzielle Engagement des Landes in den vergangenen Jahren erhöht hat. Hierbei sind neben dem Landeszuschuss für soziale Maßnahmen auch die Zuschüsse für Wohnheime und zusätzliche Planungskapazitäten zu berücksichtigen. Die Jahresergebnisse zeigen, dass dies in der Gesamtbetrachtung zu einer für das Studentenwerk auskömmlichen Finanzierung geführt hat. Die Studierendenbeiträge bewegen sich dabei selbst nach der geplanten Erhöhung deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts von etwa 70 € (Stand Wintersemester 2017/18). Der LRH befürwortet, dass das Wissenschaftsministerium die Verankerung differenzierterer Ziele im Zuwendungsbescheid mit dem Stu-

dentenerwerk erörtern wird. Von pauschalen Erhöhungen des Zuschusses über die Preissteigerungsrate hinaus rät er weiterhin ab.

15.5 **Landeshaushaltsordnung bei Wohnheimförderung beachten**

Die Versorgungsquote mit Wohnheimplätzen für Studierende liegt in Schleswig-Holstein mit gut 5 % deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts von gut 9 % (Stand 2017). Aus diesem Grund stellt das Land dem Studentenwerk seit 2018 Mittel von 500 T€ jährlich zur Verfügung, um die eigenen Planungskapazitäten zu erhöhen und so schneller zusätzlichen Wohnraum schaffen zu können.

Die Finanzierung der Baumaßnahmen selbst erfolgte in den vergangenen Jahren weitgehend über Mittel des sozialen Wohnungsbaus. Dank der günstigen Finanzierungsbedingungen trugen sich die Projekte unter Einbeziehung der Mieteinnahmen wirtschaftlich selbst. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass dem Studentenwerk zu diesem Zweck Grundstücke seitens des Landes oder der Kommunen kostengünstig überlassen werden.

Darüber hinaus stellt das Land dem Studentenwerk für Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie im Einzelfall auch für Neubauten Zuwendungen zur Verfügung. Von 2013 bis 2017 hat das Land hierfür ca. 6 Mio. € bewilligt. Der LRH hat diverse Mängel im Zuwendungsverfahren aufseiten des Wissenschaftsministeriums festgestellt und erwartet, dass die Ausgestaltung der Förderung angepasst wird.

So ist bei Zuwendungen für Baumaßnahmen über 500 T€ gemäß Landeshaushaltsordnung (LHO) zwingend die Einbindung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) vorgesehen. Diese soll bereits in der Antragsphase die Planungen auf ihre Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hin überprüfen. Das Wissenschaftsministerium hat es in mehreren Fällen versäumt, die GMSH bei Zuwendungen über 500 T€ zu beteiligen. Besonders kritisch zu sehen ist eine Zuwendung über 2,85 Mio. € für ein Wohnheim in Flensburg. Das Wissenschaftsministerium bewilligte die Summe 2017, ohne dass aussagekräftige Antragsunterlagen im Hinblick auf die Bauplanung, das Raumkonzept oder die Zusammensetzung der voraussichtlichen Kosten vorlagen. Selbst der Standort des zu errichtenden Gebäudes änderte sich nach Bewilligung des Vorhabens noch. Erst auf Hinweis des LRH hat das Wissenschaftsministerium den Bescheid angepasst und die Beteiligung der GMSH eingefordert. Das änderte allerdings nichts mehr daran, dass der Bescheid ohne ausreichende bauplanerische Grundlage rechtskräftig bewilligt worden war. Der LRH erwartet, dass die GMSH bei solchen Projekten künftig von Anfang an eingebunden

wird und Zuwendungsbescheide erst dann erstellt werden, wenn eine entsprechende Bewilligungsreife vorliegt.

Außerdem liegt der Wohnheimförderung keine Förderrichtlinie zugrunde, obwohl seit Jahren Förderungen an das Studentenwerk und andere Träger von Wohnheimen bewilligt werden und ein eigener Haushaltstitel hierfür existiert. Der LRH fordert das Wissenschaftsministerium auf, eine Förderrichtlinie zu veröffentlichen. Dies sollte dazu führen, dass weitere festgestellte Mängel in Zuwendungsbescheiden und bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen im Haushalt künftig nicht mehr auftreten.

Das **Wissenschaftsministerium** hat mitgeteilt, dass seit 2017 eine „Richtlinie zur Förderung von Einrichtungen, Bau- und Infrastrukturmaßnahmen zur Verbesserung der Wohnraumsituation für Studierende in Schleswig-Holstein“ vorliege, die auch zur Anwendung komme. Es fehle bisher lediglich die Abstimmung mit den zu beteiligenden Ressorts der Landesregierung. Die vom LRH angemerkten Regelungsinhalte würden darin berücksichtigt. Dies gelte auch für die vom LRH angemahnte Beteiligung der GMSH bei Zuwendungen über 500 T€. Die Richtlinie solle 2019 mit den zu beteiligenden Ressorts der Landesregierung abgestimmt und dann veröffentlicht werden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass ihm die Richtlinie bisher auch auf Nachfrage nicht vorgelegt wurde. Die von ihm geprüften Zuwendungen wurden nicht auf Basis einer solchen Richtlinie bewilligt. Er erwartet das in der LHO vorgesehene Beteiligungsverfahren für die Richtlinie und die daran anschließende Veröffentlichung.

16. Außerordentlich teuer - Verträge mit führenden Verwaltungsmitarbeitern im UKSH

Das UKSH ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen im Verwaltungsbereich haben sich Vorstand und Aufsichtsrat an die tarifrechtlichen Vorgaben zu halten.

Sämtliche Tätigkeiten im Verwaltungsbereich bis zur Ebene der Dezernatsleitungen erfasst der Tarifvertrag, sodass für außertarifliche Vereinbarungen grundsätzlich kein Bedarf erkennbar ist.

Das UKSH einschließlich seiner Tochtergesellschaften vergütete im Prüfungszeitraum (2011 bis 2017) in der Spitze bis zu 77 Mitarbeiter außertariflich. Die vom Schleswig-Holsteinischen Landtag 2013 geforderte Reduzierung der Personalkosten im Verwaltungsbereich hat nicht stattgefunden.

Im Gegenteil: Der seit 2013 betriebene Abbau außertariflicher Verträge durch Umwandlung in tarifgebundene Verträge führte zu steigenden Personalkosten.

Die großzügige Gewährung von außertariflichen Vergütungen steht in keinem Verhältnis zur wirtschaftlichen Situation des Klinikums.

Das UKSH ist aufgefordert, für den Leitungsbereich der Verwaltung Tätigkeitsbeschreibungen zu erarbeiten, damit künftig eine tarifliche Eingruppierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglich wird.

16.1 Vorbemerkung

Die Personalkosten im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) waren seit 2004 immer wieder Prüfungsgegenstand.¹ 2010 gerieten erstmals 36 außertarifliche Verträge mit Verwaltungsangestellten in den Blick.² Der Entwicklung widmete sich der LRH in seiner aktuellen Prüfung. Die vom Schleswig-Holsteinischen Landtag 2013 geforderte Reduzierung der Personalkosten im Verwaltungsbereich hat nicht stattgefunden.

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 27, Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 23 und Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 16.

² Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 23.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium)** meint, dies sei durch die Überwachungsorgane kaum zu beeinflussen. Es sei nicht deren Aufgabe, Vorgaben zur Anzahl des Personals zu machen. Der Vorstand sei zu sparsamer Haushaltsführung verpflichtet; dies werde im Rahmen des Jahresabschlusses geprüft. Steigende Personalkosten seien zudem auf Tariferhöhungen zurückzuführen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Vertreterinnen und Vertreter des Landes in der Gewährträgerversammlung und im Aufsichtsrat des UKSH die Pflicht haben, darauf hinzuwirken, dass ein Votum des Schleswig-Holsteinischen Landtages berücksichtigt wird. Im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung wird der LRH weiterhin überwachen, inwieweit die Landesregierung und das UKSH die Aufforderung des Landtages umsetzen.

16.2 **Ausnahme wird die Regel**

Das UKSH war in der Vergangenheit in unterschiedliche Tarifverträge eingebunden. Seit dem 07.08.2014 gilt im UKSH der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).¹ Für die Tochtergesellschaften gelten zum Teil eigene Tarifverträge.

Im Anwendungszeitraum des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT)² bis 2008 bestanden im UKSH-Konzern im Verwaltungsbereich - mit Ausnahme des Vorstands - lediglich 3 außertarifliche Verträge mit leitenden Angestellten im Sinne des § 5 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz³. Diese sind vom Anwendungsbereich der Tarifverträge explizit ausgenommen.⁴

Auch in der Folgezeit war der Abschluss außertariflicher Verträge nur in wenigen Ausnahmefällen vom Tarifvertrag gedeckt (vgl. Tz. 16.2.1). Die Vertragsgestaltung ist nicht einheitlich (vgl. Tz. 16.2.2). Wirtschaftlich widersprach der Abschluss von außertariflichen Verträgen dem Sanierungsprozess (vgl. Tz. 16.2.3).

16.2.1 **Grundsätzlich kein Bedarf für außertarifliche Vereinbarungen**

Mit der Umstrukturierung und Einführung Geschäftsführender Direktionen für die Campi Kiel und Lübeck sowie die campusübergreifenden Bereiche Radiologie und Diagnostikzentrum erhöhte sich die Anzahl der leitenden

¹ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12.10.2006.

² Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) vom 23.02.1961.

³ Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.09.2001 (BGBl. I S. 2518), zuletzt geändert durch Artikel 4e des Gesetzes vom 18.12.2018 (BGBl. I S. 2651).

⁴ Vgl. § 3 Buchstabe I BAT.

Angestellten im UKSH-Einzelbetrieb auf 4. Hinzu kamen maximal 7 Geschäftsleitungen für die seit 2008 vermehrt ausgegründeten Tochtergesellschaften. Auch auf diese finden die tarifvertraglichen Regelungen keine Anwendung. Maßgeblich sind die Vorgaben aus dem Corporate Governance Kodex des Landes Schleswig-Holstein.¹ Danach muss die Vergütung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage und des Vergleichsumfelds üblich und angemessen sein.² Die Vertragsdauer ist auf 5 Jahre beschränkt.³

Für alle anderen Leitungspositionen enthielten die auf den BAT folgenden Tarifverträge explizite Überleitungsregelungen, und zwar auch für die Beschäftigten, die bislang in die Vergütungsgruppe I BAT eingruppiert waren. Hierfür wurde die Entgeltgruppe 15 Ü geschaffen. Sämtliche Verwaltungstätigkeiten bis zur Dezernatsebene können in den im UKSH geltenden Tarifverträgen abgebildet werden.

Dennoch wurden ab 2008 vermehrt außertarifliche Verträge mit Verwaltungsangestellten abgeschlossen. In der Spitze wurden im UKSH-Konzern 2012 77 Verwaltungsmitarbeiter außertariflich vergütet. 2015 ist die Zahl auf 62 gesunken. Die Personalkosten haben sich dadurch aber nicht reduziert (vgl. Tz. 16.5).

Während das **UKSH** in seiner Stellungnahme generell einen Vergleich mit „vergleichbaren Krankenhausunternehmen“ einfordert, teilt das **Wissenschaftsministerium** die Einschätzung des LRH zur Anwendbarkeit des TV-L, weist aber auf den Beschluss des Aufsichtsrats aus 2016 hin (vgl. Tz. 16.3).

Der **LRH** sieht die Vergleichbarkeit gewahrt. Nach einer Kienbaum-Studie liegen die Gehälter der Führungsebene in Klinikverwaltungen zwischen 58 bis 95 T€.⁴ Vergütungshöhen von 157 bis 259 T€ werden üblicherweise erst von Krankenhausgeschäftsführern erreicht.

Soweit das **UKSH** auf das Aufgabenspektrum und die Größe einzelner Dezernate und Stabsstellen verweist, ist dem zu entgegnen, dass die Aufgaben auch in kleineren Häusern anfallen und die Verwaltungsmitarbeiter in Führungspositionen - anders als Geschäftsführer - de facto weder einem Haftungsrisiko ausgesetzt, noch von den Regelungen des Kündi-

¹ Vgl. Corporate Governance Kodex Schleswig-Holstein, <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Themen/C/corporateGovernanceKodex.html>.

² Vgl. Ziffer 4.3 Corporate Governance Kodex Schleswig-Holstein.

³ Vgl. Ziffer 4.2.2 Corporate Governance Kodex Schleswig-Holstein.

⁴ Unter Bezugnahme auf die Personal- und Managementberatung Kienbaum „Ärzte, Führungskräfte & Spezialisten in Krankenhäusern 2017“, vgl. A&W Online am 16.01.2018, „Gehälter von Krankenhaus-Managern steigen stärker als Ärztesaläre“, <https://www.arzt-wirtschaft.de/gehaelter-von-krankenhaus-managern-steigen-staerker-als-aerztesalaere/>.

gungsschutzgesetzes ausgenommen sind. Auch trifft sie als Angestellte einer Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Gewährträgerhaftung des Landes - anders als bei privaten Krankenhausunternehmen - kein Insolvenzrisiko.

16.2.2 **Vertragsgestaltung ist uneinheitlich und widerspricht zum Teil tariflichen Vorgaben**

Der LRH hat bei seiner Prüfung diverse Vertragsgestaltungen gefunden. Neben reinen außertariflichen Verträgen wurden mit Tarifbeschäftigten auch individuelle Zusatzverträge über leistungsabhängige Boni und/oder über eine pauschale Vergütung von Überstunden geschlossen. Beides ist in den Tarifverträgen nicht vorgesehen. Letzteres ist über die Protokollklärung zu § 8 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe d TV-L sogar explizit ausgeschlossen.¹ Überstunden für Beschäftigte der Entgeltstufen E 15 und E 15 Ü und entsprechend eingruppierte Leiterinnen und Leiter von Dienststellen sind danach mit dem Tabellenentgelt abgegolten. § 16 Abs. 5 TV-L sieht eine Zulage u. a. zur Bindung qualifizierter Fachkräfte vor. Hiervon wurde bei den Verwaltungsmitarbeitern mit außertariflichen Zusatzverträgen allenfalls zusätzlich Gebrauch gemacht.

Der LRH hat in den geprüften Fällen weder eine Eingruppierung nach Tarifvertrag vorgefunden, noch gab es eine Begründung für gezahlte zusätzliche Vergütungen.

16.2.3 **Sanierung des UKSH erfolgte ohne finanziellen Beitrag der Leitungsebene**

Ab dem 01.04.2008 galt im UKSH der „Sanierungstarifvertrag“.² Dieser sah finanzielle Einbußen bei den tariflich Beschäftigten von bis zu 10 % des Bruttoeinkommens vor.³ Begründet wurden die Einschnitte mit der Umstellung der Krankenhausfinanzierung von krankenhaushausindividuellen Tagessätzen hin zu Behandlungspauschalen, aus der sich wirtschaftliche Probleme der Krankenhäuser ergeben könnten.⁴ Mit dem freiwilligen Abschluss außertariflicher Verträge (vgl. Tz. 16.2.1) wurden die leitenden Verwaltungsbereiche aus der Pflicht genommen, einen finanziellen Beitrag zur Sanierung des UKSH zu leisten.

¹ Vgl. Abs. 3 Sätze 1 und 3 der Protokollklärung zu § 8 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe d des TV-L.

² Vgl. Pressemitteilung des UKSH vom 13.07.2015 https://www.uksh.de/150713_pi_jahresergebnis2014.html.

³ Vgl. § 5 Satz 1 des Tarifvertrags zur Zukunftssicherung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein im Tarifverbund Nord (TV-ZUSI-UKN), gültig ab 01.04.2008.

⁴ Vgl. Präambel des Tarifvertrags zur Zukunftssicherung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein im Tarifverbund Nord (TV-ZUSI-UKN), gültig ab 01.04.2008.

Das **UKSH** verweist darauf, dass die außertariflich Beschäftigten bereits dadurch einen finanziellen Beitrag leisteten, dass die Verträge „*grundsätzlich keine Regelungen über die Anpassung der Vergütung an Tarifverträge oder den Lebenshaltungskostenindex*“ enthielten. Der **LRH** kann diese Aussage nur bedingt bestätigen. Zum Teil enthielten die dem LRH vorgelegten außertariflichen Vertragsgestaltungen eine Koppelung an Tarifverträge und damit auch eine automatische Steigerung im Falle von Tarifierhöhungen. Daneben wurden Verträge über die Zeit geändert und die Entgelte erhöht.

Im Ergebnis werden im UKSH alle Verwaltungsmitarbeiter in Leitungspositionen außertariflich vergütet (vgl. Tz. 16.2.1). Nur in Einzelfällen war der Abschluss außertariflicher Verträge tarifvertraglich vorgesehen. Daneben wurden mit einer Vielzahl weiterer Verwaltungsmitarbeiter ohne Leitungsposition außertarifliche Verträge abgeschlossen. Die Verträge enthalten regelmäßig erfolgsunabhängige und erfolgsabhängige Vergütungsbestandteile.

16.3 **Maßnahmen des Aufsichtsrats, die Entwicklung zu stoppen, waren unzureichend**

Der LRH wies bereits in seiner Prüfung 2010¹ auf die steigende Anzahl der außertariflichen Verträge im Verwaltungsbereich hin. Der Aufsichtsrat führte daraufhin 2011 eine Berichtspflicht ein. Die Aufsichtsgremien wurden allerdings erst tätig, nachdem der Schleswig-Holsteinische Landtag 2013 eine Reduzierung der Personalkosten und eine Anpassung an den Durchschnitt der übrigen Universitätskliniken im Verwaltungsbereich forderte.² Die im April 2014 beschlossene Begrenzung außertariflicher Verträge auf bestimmte Verwaltungsbereiche (Geschäftsführungen der Campi und der Tochtergesellschaften sowie Stabsstellen- und Dezernatsleitungen) und auf eine bestimmte Vergütungshöhe lief zu diesem Zeitpunkt bereits weitestgehend leer, da die außertariflichen Verträge unbefristet geschlossen worden und damit nicht einseitig änderbar waren. 2012 hätten noch 11 von 26 Verträgen mit Führungskräften innerhalb der vom Aufsichtsrat vorgegebenen Grenzen gelegen. Daneben wurden zwischen 2012 und 2014 mit 11 Verwaltungsmitarbeitern aus der zweiten Leitungsebene oder darunter außertarifliche Verträge abgeschlossen, für die es nach dem Beschluss des Aufsichtsrats 2014 keine Legitimation mehr gegeben hätte.

Darüber hinaus wurden die Vorgaben des Aufsichtsrats von 2014 nicht konsequent umgesetzt. Auch nach dem Aufsichtsratsbeschluss schloss

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 23.

² Vgl. Landtagsdrucksache 18/1355 (neu), Ziffer 16, S. 8.

das UKSH außertarifliche Verträge mit der zweiten Leitungsebene oder überschritt Vergütungsgrenzen. Obwohl der Vorstand den Finanzausschuss des Aufsichtsrats des UKSH über alle neu abgeschlossenen außertariflichen Verträge unterrichtete, befasste sich der Aufsichtsrat nicht ausreichend mit einzelnen Verträgen und verzichtete darauf, den Vorstand auf die Einhaltung der Aufsichtsratsvorgaben zu verpflichten.

Infolge der Übernahme des TV-L änderte der Aufsichtsrat im Juli 2016 seinen Beschluss. Zukünftig sind für Stabsstellen- und Dezernatsleitungen „nur noch“ außertarifliche Vergütungen in Anlehnung an die Besoldungsgruppe B 2 zuzüglich eines 15%igen Anteils für die Sozialversicherungen vorgesehen.

Die Begrenzung hatte bislang keine Auswirkungen, da im Prüfungszeitraum bis 2017 keine neuen Verträge abgeschlossen wurden.

Das **UKSH** führt in seiner Stellungnahme aus, dass in allen Fällen eine in dem Beschluss vorgesehene Ausnahmegenehmigung des Finanzausschusses des Aufsichtsrats erteilt worden sei. Der Beschluss aus 2016 werde vom Vorstand als nicht angemessen angesehen und unter Verweis auf *„das Gehaltsniveau von Führungskräften konkurrierender Klinikunternehmen“* nicht mitgetragen.

Das **Wissenschaftsministerium** schließt sich demgegenüber der Einschätzung des LRH an. Beschränkungen bei den außertariflichen Verträgen in der Verwaltung seien lange umstritten gewesen. Erst mit dem Beitritt des UKSH in den TV-L sei 2016 eine spürbare Beschränkung außertariflicher Vergütung in der Verwaltung beschlossen worden. Diese Grenze werde weiterhin als angemessen angesehen. Allerdings habe sie auch 2018 nicht konsequent eingehalten werden können und es sei eine Ausnahmegenehmigung erteilt worden.

Der **LRH** erkennt die Bemühungen der Überwachungsorgane an, dem Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Landtages nunmehr nachzukommen und Personalkosten im Verwaltungsbereich einsparen zu wollen. Allerdings sieht der LRH Umsetzungsschwierigkeiten, solange der Vorstand des UKSH die Vorgaben nicht akzeptiert und weiterhin von der Gewährträgerversammlung Ausnahmegenehmigungen fordert.

16.4 **Ineffiziente und zu späte Steuerung durch die Aufsichtsgremien führte zu Mehrausgaben**

Während sich die durchschnittlichen Personalkosten je Vollkraft in der Verwaltung seit 2011 im UKSH ohne Tochtergesellschaften langsam an den Bundesdurchschnitt deutscher Universitätsklinika annäherten und die-

sen 2017 erstmalig unterschritten, liegen die durchschnittlichen Personalkosten je Vollkraft auf Konzernebene unverändert über dem Bundesdurchschnitt. Die Personalkosten im Verwaltungsbereich stiegen im UKSH-Konzern von 44,6 Mio. € in 2011 auf 60,5 Mio. € in 2017 und damit um 36 % bei einem Personalaufwuchs von 99 vollzeitäquivalenten Stellen.

Daran wird sich auch mittelfristig wenig ändern, da nahezu sämtliche Verträge unbefristet abgeschlossen sind. Das UKSH hätte vor Abschluss der Verträge prüfen müssen, ob eine tarifliche Eingruppierung möglich gewesen wäre. Dies hat es versäumt. Dadurch entstehen jährlich rund 600 T€ Mehrkosten.

Den Personalaufwuchs begründet das **UKSH** u. a. mit rund 130 Stellen aus dem Schreibdienst, die ab 2016 dem Verwaltungsdienst und nicht mehr dem medizinisch-technischen Dienst zugeordnet wurden.

Hierzu merkt der **LRH** an: Die hohen durchschnittlichen Personalkosten je Vollkraft in der Verwaltung, die auf Konzernebene im Durchschnitt der letzten 5 Jahre um 6 % über dem Bundesdurchschnitt anderer Universitätsklinik¹ lagen, sind dadurch nicht erklärbar. Die Vergütung von Schreibdienststellen liegt üblicherweise unterhalb der durchschnittlichen Kosten des Verwaltungsdienstes.

Soweit das **Wissenschaftsministerium** hinsichtlich der Personalkostensteigerungen auf Tarifierhöhungen verweist, können diese zwar die Kostensteigerung insgesamt, nicht aber die im Verwaltungsbereich konstant über dem Bundesdurchschnitt liegenden Personalkosten je Vollkraft begründen.

16.5 **Abbau außertariflicher Verträge brachte keinen wirtschaftlichen Vorteil**

Seit 2013 hat das UKSH die Anzahl außertariflicher Verträge reduziert. Abgebaut wurden lediglich Verträge mit einem Jahresgehalt unter 100 T€. Die Umwandlung von 21 Verträgen bis 2017 hatte lediglich formale Auswirkungen. Finanzielle Einsparpotenziale wurden nicht realisiert. Durch Ausnutzung der tarifvertraglichen Möglichkeiten (z. B. Einstufung in die höchste Stufe, Gewährung von Zulagen) konnten die Umwandlungen für die Mitarbeiter besitzstandswahrend umgesetzt werden. Dies war für das UKSH im Ergebnis gleich in mehrfacher Hinsicht finanziell nachteilig:

- Mit der Umwandlung fallen Pflichtbeiträge von 7 % für die Zusatzversorgungskasse an.
- Tarifierhöhungen finden unmittelbar Anwendung.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 12, Reihe 6.3, Abschnitt 7.1.1, 2013 bis 2017.

Des Weiteren entfällt durch diesen formalen Akt die Berichtspflicht gegenüber den Aufsichtsbehörden.

16.6 **Ungeeignete Zielvereinbarungen**

Die Zielvereinbarungen mit den Verwaltungsmitarbeitern, die als Grundlage der variablen Vergütungen dienen, waren häufig hierfür nicht geeignet. So waren beispielsweise vereinbarte Ziele zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung bereits erreicht oder innerhalb kurzer Zeit erreichbar. Häufig wurden auch originäre Dienstaufgaben, die ohnehin von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erbringen waren, als Ziele gewählt. Die Prüfung zeigte, dass Ziele schon im Arbeitsvertrag für das laufende Jahr, aber auch für das Folgejahr als erreicht deklariert wurden oder wenig anspruchsvoll waren, sodass der zusätzliche Leistungsanreiz für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der durch variable Vergütungen erzielt werden soll, praktisch nicht gegeben war. Dadurch erhielten die variablen Vergütungsbestandteile den Charakter einer festen Vergütung.

Die Besonderheiten bei den Zielvereinbarungen und die zum Teil auf Initiative des Vorstands erfolgten Erhöhungen der außertariflichen Vergütungen zeigen, dass der Vorstand nicht ausreichend seiner Verantwortung für ein wirtschaftliches und sparsames Handeln nachkommt.

Das **UKSH** hält dem entgegen, dass es heute wirtschaftlich besser aufgestellt sei als in der Vergangenheit.

Der **LRH** kann angesichts eines durchschnittlichen Jahresdefizits von 33 Mio. € im Prüfungszeitraum (2011 bis 2017) und einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 341,6 Mio. € die wirtschaftliche Verbesserung nicht erkennen.

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

17. Landespolizeiamt als Führungs- und Logistikorganisation der Landespolizei weiterentwickeln

Das Innenministerium hat das Landespolizeiamt als Führungs- und Logistikorganisation der Landespolizei weiterzuentwickeln und dessen Aufbauorganisation zu hinterfragen.

Es sollte den Einsatz von Polizeivollzugskräften im Landespolizeiamt überprüfen. Durch den vermehrten Einsatz von Verwaltungskräften kann die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes optimiert werden.

Die Übertragung von speziellen polizeilichen IT-Aufgaben auf Dataport hat das Innenministerium frühzeitig zu evaluieren. Hierdurch können etwaige Korrekturbedarfe rechtzeitig ermittelt werden.

17.1 Mit Errichtung des Landespolizeiamts im Jahr 2005 wird die Landespolizei neu organisiert

Zum 01.05.2005 wurde das Landespolizeiamt (LPA) als ein dem Innenministerium¹ zugeordnetes Amt errichtet. Das bis dahin bestehende Polizeiverwaltungsamt wurde aufgelöst und seine Aufgaben in das LPA integriert.

Das LPA ist die zentrale operative Führungs- und Logistikorganisation für schutz-, wasserschutz- und kriminalpolizeiliche Aufgaben der Landespolizei. Es unterstützt das Innenministerium bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und führt den nachgeordneten Bereich der Landespolizei in leitender und koordinierender Funktion. Es übt die Dienst- und Fachaufsicht über die Polizeidirektionen (PD) aus. Es versorgt die Landespolizei mit Sach- und Dienstleistungen und soll die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung gewährleisten.

Die Errichtung des LPA erfolgte zeitgleich mit nachhaltig veränderten Organisationsstrukturen in der Landespolizei. Die bestehenden 4 PD und 15 Polizeiinspektionen wurden aufgelöst. Zugleich wurden 8 neue PD als untere Landesbehörden errichtet. 2013 wurden die PD Husum und Flensburg zu einer PD zusammengelegt.

¹ abgekürzt für Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein.

Ebenfalls aufgelöst wurden auch die Verkehrspolizeidirektion und die Wasserschutzpolizeidirektion (WSPD). Aufgaben und Personal dieser Direktionen wurden in das LPA und die neuen PD überführt.

Aufbau der Landespolizei vor und nach der Neuorganisation 2005

Gliederung vor 2005		Gliederung nach 2005
Polizeidirektion	Polizeiinspektion	Polizeidirektion
Schleswig-Holstein Mitte mit Sitz in Kiel	Kiel	Kiel
	Plön	
	Neumünster	Neumünster
	Rendsburg	
	Bad Segeberg	Bad Segeberg
Schleswig-Holstein West mit Sitz in Itzehoe	Pinneberg	Itzehoe
	Itzehoe	
	Heide	
Schleswig-Holstein Süd mit Sitz in Lübeck	Lübeck	Lübeck
	Eutin	Ratzeburg
	Ratzeburg	
	Bad Oldesloe	
Schleswig-Holstein Nord mit Sitz in Flensburg	Flensburg	Flensburg
	Schleswig	Husum*
	Husum	
Verkehrspolizeidirektion		aufgelöst: Aufgaben wurden ins LPA sowie in die Polizeidirektionen integriert.
Wasserschutzpolizeidirektion		aufgelöst: Aufgaben wurden ins LPA integriert.
Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und Bereitschaftspolizei		unverändert: Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und Bereitschaftspolizei

* Mit Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes vom 22.10.2013 wurden die PD Husum und die PD Flensburg zur PD Flensburg mit Sitz in Flensburg zusammengelegt.¹

17.2 **Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes optimieren**

Das dem LPA zugeordnete Personal setzt sich aus Polizeivollzugsbeamten (PVB),² Tarifbeschäftigten und Beamten ohne Vollzugsrechte, z. B. Verwaltungsbeamten, zusammen. Im Betrachtungszeitraum 2006 bis 2018 haben sich die besetzten Planstellen und Stellen von 689 Vollzeitäquiva-

¹ GVOBl. 2013, S. 404.

² Zum Stichtag 01.01.2018 401 VZÄ, davon 182 VZÄ in den Wasserschutzpolizeirevierern.

lente (VZÄ) auf 646 VZÄ reduziert. Dies ist mithin ein Rückgang von 43 VZÄ. Die Abnahme ist auf Stellenreduzierungen bei den PVB im Bereich der Wasserschutzpolizei (WSP) zurückzuführen.

Neben den PVB der Wasserschutzpolizeireviere (WSPR) sind im LPA weitere PVB u. a. für Verwaltungsaufgaben oder technische Tätigkeiten eingebunden. Diese PVB stehen somit für polizeiliche Vollzugsaufgaben nicht zur Verfügung. Ihre Anzahl ist seit Gründung des LPA relativ konstant und liegt bei durchschnittlich 220 VZÄ.

Polizeibeamte außerhalb des Vollzugs- bzw. Eingriffsbereichs mit Verwaltungs- oder technischen Tätigkeiten zu betrauen ist plausibel, wenn polizeispezifischer Sachverstand für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Der Einsatz von PVB sollte hierbei jedoch auf das unabweisbare Maß auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beschränkt werden. PVB erhalten anders als Verwaltungskräfte nach § 49 Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein eine Zulage. Die Höhe der Zulage beträgt nach einer Dienstzeit von 2 Jahren 1.800 €/Jahr. Ferner treten PVB im Vergleich zu Verwaltungsbeamten 5 Jahre früher in den Ruhestand. Somit sind 5 Jahre länger neben den Personalkosten desjenigen, der den Dienstposten des ausgeschiedenen PVB wahrnimmt, auch die Ruhestandsbezüge an den vorherigen Dienstposteninhaber zu zahlen. Sofern Aufgaben, die von PVB wahrgenommen werden, auch von Tarifbeschäftigten oder Verwaltungsbeamten erledigt werden könnten, sollten diese auch hierfür eingesetzt werden. Die auf diesen Arbeitsplätzen beschäftigten PVB sollten in die operative Ebene umgesteuert werden.

Bei 9 Stellen hat das LPA mitgeteilt, dass eine zwingende Notwendigkeit, die zugewiesenen Aufgaben durch PVB erledigen zu lassen, nicht gegeben ist. Der LRH sieht darüber hinaus bei bis zu 22 weiteren Stellen ein Umsteuerungspotenzial wie zum Beispiel beim Einsatz von PVB für die Bearbeitung von Personalangelegenheiten. Das Innenministerium sollte daher den Einsatz von PVB im LPA überprüfen. Eine weitere Beschränkung des Einsatzes von PVB auf Aufgaben, die eine polizeispezifische Ausbildung erfordern, führt zu reduzierten Personalausgaben im LPA. Bei 31 Dienstposten könnten jährlich 56 T€ an Zahlungen für Zulagen eingespart werden.

Das **Innenministerium** hält es für erforderlich, eine bestimmte Anzahl von PVB auf Stellen im LPA vorzuhalten. So müsse bei größeren Einsatzlagen eine „besondere Aufbauorganisation“ aufgerufen werden können. Hierfür würde vornehmlich Personal außerhalb des Aufgabenvollzuges aus dem LPA herangezogen. Darüber hinaus könne der Einsatz von PVB auf diesen Stellen ihre Verwendungsbreite vergrößern.

Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung, den Einsatz von PVB für Verwaltungsaufgaben oder technische Tätigkeiten im LPA auf das unabweisbare Maß zu beschränken. Sofern auf Arbeitsplätzen für Verwaltungskräfte im LPA eine Verwendung von PVB erfolgt, wäre zu prüfen, ob den PVB das Amt einer anderen Laufbahn zu übertragen ist.

Die Personalausgaben im LPA haben sich im Vergleich von 2006 zu 2017 um 6 Mio. € auf 33 Mio. € erhöht. Bezogen auf das jeweils eingesetzte Personal sind die Ausgaben pro VZÄ im Vergleich 2006 zu 2017 um 12 T€ gestiegen, mithin ein Anstieg von 30 %. Der Anstieg ist auf Tarif- und Bezahlungsteigerungen sowie Stellenhebungen in diesem Zeitraum zurückzuführen.

17.3 **Übertragung von IT-Aufgaben auf Dataport rechtzeitig evaluieren**

Die Versorgung mit Sach- und Dienstleistungen ist weitestgehend im LPA zentralisiert und führt zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Die bei der Gründung des LPA anfänglich festgestellten redundanten Aufgabewahrnehmungen oder nicht hinreichend beschriebenen Aufgabenabgrenzungen zwischen LPA und PD bzw. zwischen LPA und Innenministerium sind behoben. Durch kontinuierliche organisatorische Anpassungen und deren Evaluation sowie durch Untersuchungen der Geschäftsprozesse werden Optimierungspotenziale generiert.

Der LRH befürwortet den vom LPA eingeschlagenen Weg, spezielle Aufgaben im IT-Bereich der Landespolizei vom IT-Dienstleister Dataport wahrnehmen zu lassen. Dataport kann bei IT-Aufgaben Schwankungen im Arbeitsumfang sowie Veränderungen im Aufgabenspektrum leichter ausgleichen als die Landespolizei. Mit dem gleichzeitigen Übergang von IT-Fachpersonal der Landespolizei zu Dataport wird das erforderliche polizeispezifische IT-Fachwissen übergangslos weiter vorgehalten.

Mit der Übertragung von IT-Aufgaben auf Dataport sollten 90 Planstellen/Stellen verlagert werden. Bisher wurden 67,5 VZÄ netto umgesteuert. Die erwartete Zielmarke von 90 Planstellen/ Stellen ist noch nicht erreicht. Dies liegt daran, dass 2 von den ursprünglich 6 Umsteuerungsprojekten aufgrund des bundesweiten Programms „Polizei 2020“ noch nicht gestartet worden sind. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung auf Dataport wurde durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf Basis der erwarteten Synergiepotenziale durch das ZIT SH¹ angenommen. Es ist eine Effizienzrendite von 30 Planstellen/Stellen erwartet worden. Eine Zwischenevaluation der Effizienzrendite ist bislang nicht erfolgt.

¹ Zentrales IT-Management Schleswig-Holstein, ressortiert beim Ministerium für Energie, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung.

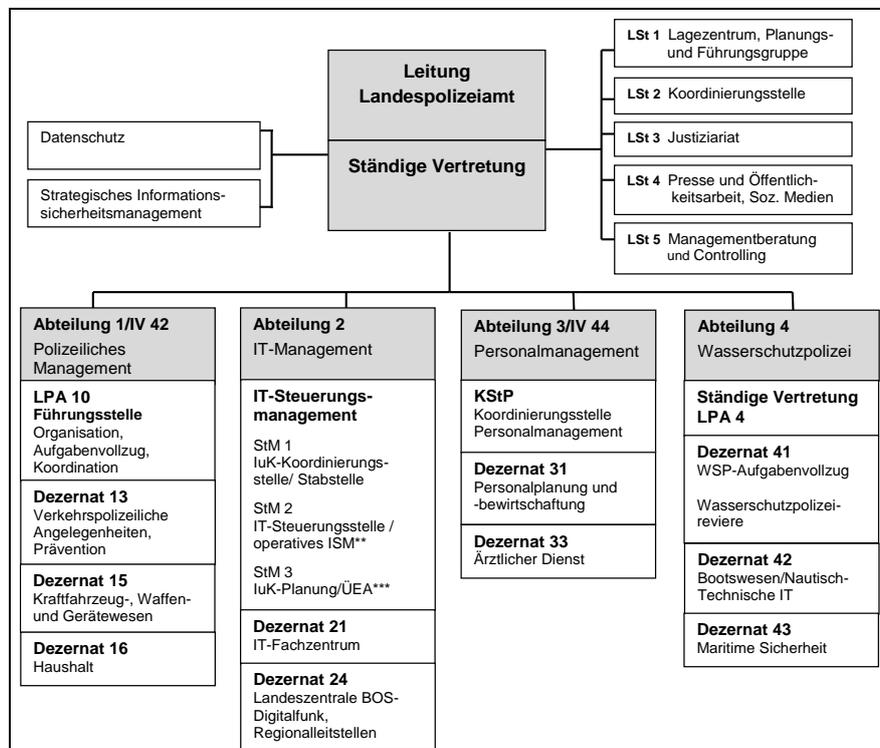
Da bereits 4 der 6 Umsteuerungsprojekte umgesetzt worden sind, hält der LRH eine (Zwischen-) Überprüfung der Effizienzrendite für erforderlich. Hierdurch können etwaige Korrekturbedarfe erkannt und gegebenenfalls notwendige Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

Das **Innenministerium** will der Empfehlung des LRH folgen, die Effizienzrendite der Übertragung von IT-Aufgaben zu evaluieren.

17.4 Aufbauorganisation des LPA ständig überprüfen

Das LPA gliedert sich in 4 Abteilungen und verschiedene Dezernate. Der Leitung des LPA bzw. der Ständigen Vertretung ist ein Leitungsstab für Stabsaufgaben unterstellt.

Aufbauorganisation LPA*



* eigene Darstellung LRH, basierend auf dem Organigramm des LPA (Stand: 13.02.2018)

** Informationssicherheitsmanagement

*** Überfall- und Einbruchmeldeanlagen mit Anschluss an die Polizei

Aufgaben und Personal der aufgelösten WSPD wurden als Abteilung 4 in das LPA überführt. Die WSPR und deren nachgeordnete Dienststellen sind dem LPA direkt nachgeordnet worden. Der Bereich der WSP war bereits damals allein vom Personalkörper her zu klein, um die WSPD als eine eigenständige Behörde zu erhalten. Für den LRH ist die Entscheidung nachvollziehbar.

Der von der Landespolizei eingeschlagene Weg, einzelne Aufgaben der WSPR den PD zu übertragen, sollte weiterverfolgt werden. Hierbei sollte auch darüber nachgedacht werden, Aufgaben und Personal der Wasserschutzpolizei komplett in die Polizeidirektionen zu integrieren.

Das **Innenministerium** will prüfen, ob Aufgaben und Personal der WSP vollständig in die PD integriert werden können. Dies gehe einher mit einer ständigen Überprüfung der Aufbauorganisation des LPA.

Der Leitungsstab des LPA verfügt über 5 Stabsstellen. Nach Auffassung des LRH sollten die Anzahl der Stabsstellen reduziert und die Aufgaben in die Abteilungen überführt werden. Stabsstellen sollten nur eingerichtet werden, wenn hierdurch für die Behördenleitung ein unmittelbarer Steuerungs- und Informationsbedarf erfüllt wird. Von den Stabsstellen wahrgenommene Aufgaben wie die Durchführung von Organisationsuntersuchungen oder das Justizariat erfüllen aus Sicht des LRH diese Anforderungen nicht. Das LPA sollte in regelmäßigen Abständen prüfen, ob die Stabsstellen die Anforderungen noch erfüllen oder aufzulösen sind, z. B. mit einer Überführung der Aufgaben in die Linienorganisation oder strategischer Neuausrichtung der Behördenaufgaben.

17.5 **Die Verantwortlichkeiten in Polizeiabteilung und LPA eindeutig voneinander abgrenzen**

Das LPA nimmt die Führungs- und Logistikorganisation der Landespolizei als ein dem Innenministerium zugeordnetes Amt wahr. Diese organisationsrechtlich nahe Anbindung an das Innenministerium und an dessen Polizeiabteilung erscheint aus Sicht des LRH zweckdienlich und wirtschaftlich. Es wird der Bedeutung der Polizei für das Ressort gerecht.

Für die der Polizeiabteilung obliegenden Aufsicht über LPA und nachgeordnetem Bereich der Landespolizei ist eine eindeutige Trennung von politisch-strategischer Führung durch die Polizeiabteilung und polizeistategischer Führung durch das LPA unabdingbar. Dieses Prinzip der abgestuften Verantwortlichkeit, wie es die polizeirechtlichen Vorschriften¹ vorgeben, ist bei den Aufgaben Polizeiliches Management/Polizeilicher Aufgabenvollzug und Personalmanagement durchbrochen gewesen. Für diese Aufgaben war die jeweils in der Polizeiabteilung und im LPA wahrzunehmende fachliche Führungsverantwortlichkeit von ein und demselben Mitarbeiter wahrgenommen worden. Damit hatten beide Führungsverantwortliche jeweils 2 unmittelbare Vorgesetzte. Hierarchisch unterstanden sie zum ei-

¹ Vgl. Gesetz über die Organisation der Polizei in Schleswig-Holstein (Polizeiorganisationsgesetz - POG) vom 12.11.2004, GVBl. 2004, S. 408, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.10.2013, GVBl. 2013, S. 404; Polizeidienstvorschrift 350 - SH.

nen als Referatsleiter im Innenministerium dem Leiter der Polizeiabteilung und zum anderen als Abteilungsleiter im LPA dem Landespolizeidirektor.

Der LRH hat empfohlen, diese Aufgaben nicht in Personalunion wahrnehmen zu lassen. Die erforderliche Trennung von politisch-strategischer Führung und polizeistrategischer Führungsverantwortung sei nicht ausreichend sichergestellt.

Das Innenministerium hat zum 01.01.2019 das Prinzip der abgestuften Verantwortlichkeit für die Aufgaben Polizeiliches Management/Polizeilicher Aufgabenvollzug und Personalmanagement eingeführt. Auch für den Bereich der IT-Strategischen Planung hält das Innenministerium neben der Aufgabenwahrnehmung im LPA künftig für die politisch-strategische Steuerung eigenen Sachverstand in der Polizeiabteilung vor. Dies wird vom LRH begrüßt. Er sieht es als weiteren Schritt zu einer klaren Trennung von politisch-strategischer Führung durch die ministeriale Polizeiabteilung und polizeistrategischer Führung durch das LPA an.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

18. Hohe Mitnahmeeffekte bei der Förderung landwirtschaftlicher Innovationen

Landwirte, Forscher und Berater sollen in Europäischen Innovationspartnerschaften landwirtschaftliche Innovationen entwickeln und in die Praxis übertragen. Die Fördermaßnahme hat erhebliche Anlaufprobleme. Das Landwirtschaftsministerium setzt zuwendungsrechtliche Vorschriften nur unzureichend um.

Die Förderquote von 100 % birgt einen großen Anreiz für Mitnahmeeffekte. In den Projekten werden teilweise unangemessen hohe Personalkosten abgerechnet. Die Höhe bewilligter Sachkosten ist nicht immer nachvollziehbar.

Hauptarbeit und Finanzverantwortung für das Förderprogramm liegen im Landwirtschaftsministerium mit Verwaltungskosten von 0,5 Mio. €. Die Kosten des EIP-Büros für Beratung und Netzwerkarbeit betragen hingegen 1,3 Mio. €; sie sind unverhältnismäßig hoch.

18.1 Neues Förderprogramm: Europäische Innovationspartnerschaften

In der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 bietet die Europäische Union (EU) erstmalig die Förderung von sogenannten Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP) an. Das Ziel der Förderung ist es, durch verstärkte Innovationsaktivitäten im Agrarbereich das wirtschaftliche Wachstum zu erhöhen. Hierfür sollen Landwirte, Forscher und Berater in Gruppen eng zusammenarbeiten und Innovationen bis zur Praxisreife entwickeln.

An dem Programm ist nur die Methode der Zusammenarbeit zur Entwicklung von Innovationen nach dem Bottom-Up-Prinzip neu. Im Übrigen gelten für die Antragstellung, Durchführung, Abrechnung und Kontrolle die bisherigen Rechtsgrundlagen.

In Schleswig-Holstein stehen für Projekte im EIP-Programm 10 Mio. € zur Verfügung. Den überwiegenden Teil davon trägt die EU, das Land selbst trägt nur 302.000 €. Das Landwirtschaftsministerium fördert insgesamt 29 Innovationsprojekte mit einer Laufzeit von bis zu 4 Jahren. Die Kosten der Projekte und die Beratung der Projekte werden zu 100 % gefördert.

Die Innovationsprojekte befassen sich z. B. mit

- der Entwicklung einer Planungsmethodik für nachhaltiges Bauen von Tierställen nach ökologischen, ökonomischen und sozialen Kriterien. Die erforderlichen Informationen werden anhand realer Bauvorhaben von Landwirten erarbeitet. Die Innovationspartnerschaft besteht insgesamt aus 23 Landwirten, der Fachhochschule Kiel (FH Kiel), der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) und der Arbeitsgemeinschaft Technik und Bauwesen Schleswig-Holstein e.V. Das Landwirtschaftsministerium bewilligte eine Zuwendung von 383.017 €.
- der Verbesserung des Tierwohls und der Verlängerung der Haltungsdauer von Legehennen im ökologischen Landbau. Projektziel ist, die Haltungsdauer von Legehennen zu verlängern. Die Innovationspartnerschaft setzt sich aus 6 Landwirten und dem Projektleiter zusammen. Das Landwirtschaftsministerium hat dem Projektleiter eine Zuwendung von 228.501 € für das Projekt bewilligt.
- der Gülleaufbereitung zur Erzeugung eines Düngemittels und der Verringerung des Einsatzes nachwachsender Rohstoffe in Biogasanlagen. Projektziel ist im Wesentlichen ein funktionstüchtiges Verfahren zur Gülleaufbereitung. Die Innovationspartnerschaft setzt sich aus 6 Landwirten, 7 Biogasanlagen, der Universität Kiel, der Universität Bayreuth sowie einem Projektleiter zusammen. Das Landwirtschaftsministerium hat dem Projektleiter eine Zuwendung von 495.533 € bewilligt.

18.2 **100%-Förderung lässt Mitnahmeeffekte steigen**

Die Auswahl der Projekte erfolgt durch eine Fachjury in einem festgelegten Verfahren. Dabei wird der Begriff Innovation sehr weit ausgelegt. Das Landwirtschaftsministerium grenzt Innovationen nach EIP nicht von laufenden Vorhaben der Agrarforschung an der Universität Kiel, der FH Kiel oder der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein ab. Die genannten Institutionen haben für eine Vielzahl der Innovationsprojekte die Federführung inne und führen die Projekte auch selbst durch. Inhaltlich greifen die EIP-Projekte auch Themen auf, die zuvor bereits von den Institutionen bearbeitet worden sind.

Ein weiterer begünstigender Faktor für Mitnahmeeffekte ist die Förderung der Personalkosten zu 100 %. Einige Projekte verstoßen mit der Höhe ihrer Personalkosten gegen die Pflicht, Fördermittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Stundenlöhne von bis zu 85 €/Stunde für üblicherweise deutlich niedriger entlohnte Tätigkeiten verstoßen gegen das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot. Zudem könnten einige Projekte ihre Arbeit

wirtschaftlicher erledigen, wenn für die Projektdauer das benötigte Personal zeitlich befristet angestellt würde statt teurere freiberufliche Kräfte über Jahre hinweg einzusetzen. Auch steigt im Programmverlauf die Arbeitszeit für allgemeine Tätigkeiten in den Projekten ohne nachvollziehbare Begründung zum Teil bis zum Dreifachen der ursprünglich geplanten Arbeitszeit an.

Bei den Sachkosten werden ebenfalls Mitnahmeeffekte deutlich: So werden Maschinenkosten, z. B. für Hühnerwaagen, entgegen den Förderrichtlinien statt mit 50 % zu 100 % beantragt und gefördert. In einem weiteren Projekt sind 218.000 € Mietzahlungen für zum Teil gebrauchte Gülleaufbereitungsanlagen nicht nachvollziehbar.

Ein starker Anreiz für Mitnahmeeffekte ist zudem die Koppelung von EIP mit dem Agrarinvestitionsprogramm. Im Agrarinvestitionsprogramm werden tiergerechte Stallbauten mit bis zu 40 % gefördert. Teilnehmer an einem EIP-Projekt, das sich mit der Planung von Tierställen beschäftigt, erhalten eine zusätzliche Förderung von 20 %. Dies führt bei gleichbleibendem Verwendungszweck - dem tiergerechten Stall - zu einem erhöhten Einsatz an öffentlichen Geldern, ohne dass eine entsprechende Gegenleistung erbracht wird. In einem Fall unterscheidet sich der geförderte innovative Kuhstall zudem nur geringfügig von einem bereits in den Vorjahren auf dem gleichen Betrieb errichteten Kuhstall.

Das Landwirtschaftsministerium muss die Rückforderung unrechtmäßig geförderter Personal- und Sachkosten prüfen.

Innovationen und das bei ihrer Entwicklung entstehenden Know-How besitzen einen wirtschaftlichen Wert. An dem Innovationsprojekt beteiligte Landwirte haben daher ein Eigeninteresse. Eine Förderung zu 100 % ist nicht notwendig.

Das **Landwirtschaftsministerium** will zukünftig die Möglichkeit, durch die Teilnahme an EIP die Förderquote im Agrarinvestitionsprogramm aufzustocken, nicht mehr anbieten.

Weiterhin prüft es die Rückforderung von Personalkosten bzw. die Kosten der externen Beratung im Projekt „Ökolegehennen“.

Die Mieten für die Gülleaufbereitungsanlagen sollen „spitz“ abgerechnet werden. Auf diese Weise sei vermutlich mit erheblich geringeren Aufwendungen für den Fördergeber zu rechnen.

Insgesamt betont das Landwirtschaftsministerium, dass eine Reduzierung der 100%-Finanzierung - also eine finanzielle Eigenbeteiligung der Land-

wirte - angesichts der angespannten Einkommenslage dazu führen würde, dass sich kaum noch Landwirte an der Entwicklung von Innovationen für mehr Effizienz und Nachhaltigkeit beteiligen würden. Es weist darauf hin, dass es die Grundsatzfrage der Finanzierung ohne Eigenbeteiligung der Landwirte bei der Planung der nächsten Förderperiode noch einmal prüfen will.

Der **LRH** würdigt die begonnene Aufarbeitung der Kritikpunkte in einzelnen Projekten. Er weist jedoch darauf hin, dass auch in anderen Projekten überhöhte Personalkosten abgerechnet worden sind. Das Landwirtschaftsministerium muss diese ebenso wie die Rückziehung der überhöhten Bewilligung für die Gülleaufbereitungsanlagen prüfen.

Der **LRH** teilt die Einschätzung nicht, dass eine Reduzierung der 100%-Finanzierung zu einer sinkenden Beteiligung von Landwirten an den Projekten führen würde. In einigen der geprüften Projekte haben sich die Teilnehmer mit umfangreichen zeitlichen und sachlichen Eigenleistungen ohne Aufwandsentschädigungen eingebracht. So haben z. B. im Projekt „Thermische Bodenbearbeitung“ die beteiligten Betriebe verschiedene innovative Maschinen auf eigene Kosten organisiert und dem Projekt zur Erprobung und Bewertung zur Verfügung gestellt. Die Maschinen wurden im Projekt nicht abgerechnet. Dies zeigt das hohe Eigeninteresse an der Entwicklung der angestrebten Innovation.

18.3 **Das Landwirtschaftsministerium muss die Förderung besser steuern**

Das Landwirtschaftsministerium steuert die Finanzierung des EIP-Programms. Es ist verpflichtet, die Verwendung der Zuwendungen in einer Übersicht¹ zu überwachen. Die Übersicht stellt die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen den bereits ausgezahlten Beträgen für jeden Zuwendungsempfänger und für jedes Haushaltsjahr gegenüber. Dabei darf die Summe aller Zuwendungen die Summe von 10 Mio. €, die von der EU genehmigt worden ist, nicht überschreiten.

Das Landwirtschaftsministerium hat die Zuwendungsbescheide in 2 Tranchen erlassen. In der 1. Tranche hat es 5,5 Mio. € bewilligt. In der 2. Tranche plante es, weitere Projekte über insgesamt 5,1 Mio. € zu bewilligen. Damit wären die verfügbaren Finanzmittel um 0,6 Mio. € überschritten worden. Dies war dem Landwirtschaftsministerium nicht bewusst. Auf Hinweis des LRH hat das Landwirtschaftsministerium in der 2. Tranche weniger Projekte bewilligt als ursprünglich geplant.

¹ Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung, Amtsbl. Schl.-H. 1975 S.1, zuletzt geändert durch Erlass vom 22.11.2017, Amtsbl. Schl.-H. 2017 S. 1559.

Das Landwirtschaftsministerium hat keine ausreichende aktuelle Übersicht über die bewilligten Fördermittel. Dies gilt auch für die Finanzierung der Einzelprojekte: Änderungsanträge der Zuwendungsempfänger, Rückforderungen und Sanktionen werden nur unvollständig in der vorgeschriebenen Übersicht vermerkt. Folglich fußt die weitere Finanzsteuerung auf einer fehlerhaften Datengrundlage.

Eine weitere Konsequenz ist, dass die finanzielle Steuerung im Landwirtschaftsministerium von der finanziellen Steuerung auf Projektebene abweicht. Dies kann zu Problemen führen, die durch eine sorgfältigere Verwaltungsarbeit vermieden werden können.

Auch in anderen Bereichen, wie z. B.

- der Prüfung der Angemessenheit der beantragten Projektkosten,
- der Begründung für die Änderung von Bewilligungsbescheiden oder
- dem Verzicht auf haftungsrechtliche Ansprüche gegenüber der Gebäudemanager Schleswig-Holstein AöR (GMSH) für einen vergaberrechtlichen Fehler,

muss das Landwirtschaftsministerium die Verfahrensschritte und Entscheidungen besser, d. h. vollständig und nachvollziehbar, dokumentieren.

Insgesamt muss das Landwirtschaftsministerium die geltenden Rechtsgrundlagen besser beachten, sorgfältiger arbeiten und Bearbeitungsfehler aufarbeiten. Dafür muss das Personal des Förderreferats nachgeschult und zeitlich befristet mit sachkundigem Verwaltungspersonal verstärkt werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** merkt an, dass auch der Interne Revisionsdienst empfohlen habe, die Verwaltungskapazität für EIP im Landwirtschaftsministerium zu verstärken. Die Empfehlung zur Personalverstärkung lasse sich kurzfristig jedoch kaum umsetzen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Position.

18.4 **Konzentration auf risikobehaftete Aufgaben erforderlich**

Die Aufgaben im EIP-Programm sind im Fall von Fehlern mit unterschiedlich hohen finanziellen Anlastungsrisiken verbunden. Ein Anlastungsrisiko ist das Risiko, im Fehlerfall Strafzahlungen an die Europäische Union leisten zu müssen. Die Aufgaben teilt sich das Landwirtschaftsministerium mit einem externen Dienstleister, dem sogenannten EIP-Büro bei der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, wie folgt:

Das Landwirtschaftsministerium steuert das Programm und nimmt die vorgeschriebenen Bearbeitungs- und Kontrollaufgaben wahr. Die Kosten für die Aufgabenerledigung betragen 0,5 Mio. €.

Das EIP-Büro berät das Landwirtschaftsministerium, unterstützt die Projekte und leistet Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Kosten für das EIP-Büro betragen 1,3 Mio. €.

Die Aufgaben, die das Landwirtschaftsministerium wahrnimmt, sind mit einem Anlastungsrisiko behaftet. Bei Verstößen gegen Fördervorschriften muss das Land Strafzahlungen leisten.

Demgegenüber sind die Aufgaben des EIP-Büros mit keinem Anlastungsrisiko behaftet. Im Innenverhältnis haftet das EIP-Büro nur eingeschränkt für die ordnungsgemäße Durchführung seines Auftrags. Gegenüber den Projekten ist eine Haftung in Gänze ausgeschlossen.¹

Die finanzielle Verantwortung, die das Landwirtschaftsministerium bei seiner Aufgabenerledigung trägt, ist um ein Vielfaches höher als die finanzielle Verantwortung, die das EIP-Büro trägt. Die Kosten für die Aufgabenwahrnehmung stehen im Vergleich dazu im umgekehrten Verhältnis: Die Kosten des EIP-Büros sind in der Förderperiode 2014 bis 2020 mit 1,3 Mio. € mehr als doppelt so hoch wie die Kosten des Landwirtschaftsministeriums mit 0,5 Mio. €. Dieses Kostenverhältnis entspricht nicht der finanziellen Bedeutung der wahrgenommenen Aufgaben.

Das Landwirtschaftsministerium sollte zukünftig den Schwerpunkt der Aufgabenerledigung auf den eigenen, risikobehafteten Aufgabenbereich legen, um das Anlastungsrisiko zu minimieren.

Außerdem sollte es zukünftig die Kosten für das EIP-Büro senken, indem es die Aufgabenwahrnehmung auf den notwendigen Umfang beschränkt und die Steigerungsrate der Personalkosten begrenzt.

¹ § 9 der Rahmenvereinbarung „Innovationsbüro EIP Agrar Schleswig-Holstein“ vom 07.07.2014.

19. Umgang mit Verwaltungseinnahmen im Umweltministerium muss transparenter werden

Das Umweltministerium muss die Verwaltungskosten vollständig erfassen und den mit der Amtshandlung verbundenen wirtschaftlichen Vorteil ermitteln. Nur so kann es Gebühren in angemessener Höhe festlegen.

Dass dies möglich ist, zeigt das Landeslabor. Hier muss das Umweltministerium die Kosten für Untersuchungen von Miesmuscheln verursachungsgerecht decken.

Gewinne, die die Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen in Schleswig-Holstein mbH (GOES) aus Gebühreneinnahmen für abfallwirtschaftliche Aufgaben erzielt, müssen an den Landeshaushalt abgeführt werden. Das Umweltministerium muss den Landtag über die mit der GOES getroffene Regelung informieren.

19.1 Verwaltungseinnahmen realistisch planen

Der Landesrechnungshof hat 2012 die Gebühren im Immissionsschutz geprüft. Er hat jetzt bei einer Nachschau festgestellt, dass die im Landeshaushalt geplanten Gebühreneinnahmen nach wie vor erheblich von den später realisierten Gebühreneinnahmen abweichen.

Das Umweltministerium erzielt für Verwaltungsdienstleistungen Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Gebühren und privaten Entgelten. Sie liegen bei jährlich 15 Mio. €. ¹ Davon entfallen 7,6 Mio. € auf Immissionsschutzgebühren, insbesondere auf die Genehmigung von Windkraftanlagen. Die tatsächlichen Einnahmen übersteigen im Zeitraum 2015 bis 2017 die geplanten Einnahmen um durchschnittlich 3,8 Mio. € pro Jahr. Über die Verwendung dieser erheblichen Mehreinnahmen sollte der Haushaltsgesetzgeber entscheiden und nicht - wie derzeit durch einen Haushaltsvermerk möglich - das Umweltministerium im Haushaltsvollzug.

Die Planung der permanenten erheblichen Abweichungen zwischen Haushalts-Soll und -Ist ist haushaltsrechtlich unzulässig. Das Umweltministerium muss die geplanten Haushaltsansätze realistischer gestalten.

¹ Ohne die Bereiche Strahlenschutz, Reaktorsicherheit und Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

19.2 Gebühren ordnungsgemäß festlegen

Gebühren werden als Gegenleistung für die besondere Inanspruchnahme der Verwaltung erhoben. So erbringt das Umweltministerium z. B. umfangreiche Genehmigungs- und Kontrollleistungen. Es setzt die Gebühren in der Verwaltungsgebührenverordnung (VerwGebVO)¹ fest. Dies geschieht häufig ohne hinreichende Kenntnis der Verwaltungskosten für die gebührenpflichtige Amtshandlung. Beispielsweise gibt es keine Regelungen zur Erfassung der geleisteten Arbeitsstunden und Sachkosten. Auch wird der wirtschaftliche Vorteil der Gebührenzahler durch die Amtshandlung nicht immer berücksichtigt.

Vielfach legt das Umweltministerium Rahmengebühren fest. Die Ausschöpfung des Gebührenrahmens bleibt den Behörden überlassen, die den konkreten Gebührenbescheid erlassen. Diesen fehlen häufig Regelungen zur einheitlichen Ermessensausübung.

Die Gebühren müssen nachvollziehbar unter Beachtung der einschlägigen Rechtsgrundlagen² festgelegt werden. Für die Gebührenpflichtigen muss erkennbar sein, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird. Zu diesem Zweck muss das Umweltministerium die Kosten der Verwaltung vollständig ermitteln und den wirtschaftlichen Vorteil bestimmen.

Das Umweltministerium und das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume sind gefordert, die Defizite bei der Festlegung der Gebührentarife in der VerwGebVO und der Gebührenerhebung im jeweiligen Einzelfall abzustellen.

Der Landesrechnungshof hat die Gebühreneinnahmen auf Landesebene geprüft. Die Tarife der VerwGebVO enthalten jedoch auch eine große Anzahl von Gebührentarifen für Leistungen anderer Träger öffentlicher Aufgaben. Beispielsweise erfüllen die Kreise und kreisfreien Städte Weisungsaufgaben. Die dafür anfallenden Gebühren werden nicht im Landeshaushalt, sondern dort vereinnahmt. Auch für diese gebührenpflichtigen Amtshandlungen gelten die genannten Grundsätze. Das Umweltministerium als Verordnungsgeber steht insofern auch dort in der Pflicht, die rechtlichen Anforderungen an die Gebührenfestlegung zu erfüllen.

¹ Landesverordnung über Verwaltungsgebühren (Verwaltungsgebührenverordnung - VerwGebVO) vom 26.09.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 476, zuletzt geändert am 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.

² Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58, sowie Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein (VwKostG) vom 17.01.1974, GVOBl. Schl.-H. S. 37, zuletzt geändert am 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.

Durch fehlende und unvollständige Kostenkalkulationen können den betroffenen Haushalten erhebliche Einnahmen entgehen.

Das **Umweltministerium** hat angekündigt, es werde „Leitplanken“ für die Ermessensausübung erarbeiten, um so die Transparenz zu erhöhen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Eine ordnungsgemäße Ermessensausübung setzt eine vollständige Kostenkalkulation voraus.

19.3 **Das Landeslabor kennt seine Kosten**

Im Landeslabor basieren die Gebühren grundsätzlich auf einer Vollkostenrechnung.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang:

Das Umweltministerium hat mit den Muschelfischern einen Vertrag geschlossen. Aus den vertraglichen Einnahmen finanziert das Umweltministerium Management- und Monitoringaufgaben sowie lebensmittelrechtliche Untersuchungen im Landeslabor. Für die Untersuchungen erhält das Landeslabor seit 2017 aus den Vertragseinnahmen jährlich 43 T€ aus dem Umweltministerium. Diese Zuweisungen sind nicht kostendeckend. Vielmehr würde bei einer Vertragslaufzeit von 15 Jahren ein Verlust von 600 T€ beim Landeslabor entstehen. Tatsächlich deckt ihn das Umweltministerium durch Zuschüsse aus dem Landeshaushalt. Um bereits den Anschein einer verdeckten Subventionierung zu vermeiden, sollte das Umweltministerium die Kosten verursachungsgerecht zuordnen.

Das **Umweltministerium** hat angekündigt, die Kostenverteilung einer Prüfung mit dem Ziel zu unterziehen, den Anteil des Landeslabors zu erhöhen.

19.4 **Gewinne aus Gebühreneinnahmen bei der GOES an den Landeshaushalt abführen**

Das Umweltministerium hat hoheitliche abfallwirtschaftliche Aufgaben auf die GOES übertragen. Das sind im Wesentlichen die zentrale Erfassung, Kontrolle und Lenkung der Entsorgungsvorgänge mit dem Ziel der Optimierung der Vermeidung, der Verwertung und sonstigen Entsorgung der Sonderabfälle.¹ Das Umweltministerium hat die Fachaufsicht nach

¹ <https://www.goes-sh.de>

§ 11 Absatz 3 Landesabfallwirtschaftsgesetz (LAbfWG)¹ inne und legt die Verwaltungsgebühren bzw. den Gebührenrahmen nach § 12 Absatz 2 des Gesetzes fest.

Die GOES füllt den Gebührenrahmen durch eine eigene Gebührenordnung aus. Sie kontrolliert mit einer Vollkostenrechnung, ob die Verwaltungsgebühren die Kosten der Verwaltung decken. Die Gebührenordnung der GOES wurde nicht zeitgerecht an Änderungen der Rahmenvorgaben angepasst. Das führte dazu, dass teilweise unter der Rahmenvorgabe liegende Gebühren erhoben wurden. Die GOES hat die Gebührenordnung² zum Stand 01.02.2019 aktualisiert.

Die Gebühreneinnahmen verbleiben bei der GOES. Über die Jahre hat sich eine Rücklage von über 300 T€ aus den Gebühreneinnahmen aufgebaut. Dies ist vertraglich so vereinbart. Die Rücklage dient dem Ausgleich von Ergebnisschwankungen des hoheitlichen Bereichs. Weiterhin ist vereinbart, dass die GOES die Gebühren und Auslagen mit dem Ziel einer Anpassung neu kalkuliert, wenn die Rücklage 300 T€ erreicht hat und mit weiteren positiven Ergebnissen zu rechnen ist. Ob dies mit dem Verwaltungskostengesetz³ im Einklang steht, ist zweifelhaft.

Die über die Rücklage von 300 T€ hinausgehenden Gebühreneinnahmen sollten an den Landeshaushalt abgeführt werden. Dafür sind die Rechtsgrundlagen zu schaffen. Das Umweltministerium ist aufgefordert, seine Kalkulation des Gebührenrahmens gegenüber dem Finanzausschuss darzulegen.

Das **Umweltministerium** hat mitgeteilt, zur Verwendung des die Rücklage übersteigenden Überschusses werde ein Konzept erarbeitet und dieses dem Finanzausschuss des Landtages nach Billigung durch die Gremien der GOES vorgestellt. Damit wolle es die bislang unterbliebene Unterrichtung nachholen.

Der **LRH** bittet, das angekündigte Konzept zeitnah vorzulegen.

¹ Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.1.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 26, zuletzt geändert am 8.1.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 16

² Abrufbar unter <https://www.goes-sh.de>

³ Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein (VwKostG) vom 17.01.1974, GVOBl. Schl.-H. S. 37, zuletzt geändert am 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.

20. Das Energiewende- und Klimaschutzgesetz des Landes: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Mit dem Energiewende- und Klimaschutzgesetz wurden die landespolitischen Klimaschutzziele bis 2050 und die Ziele für den Ausbau der Erneuerbaren Energien bis 2025 verbindlich festgeschrieben. Verpflichtende Regelungsinhalte für die größten Verursacher von Treibhausgasemissionen - den kommunalen Sektor und den öffentlichen Verkehr - finden sich darin bisher nicht.

Ohne die Mitwirkung der Kommunen sind die klimapolitischen Ziele der Landesregierung nicht zu erreichen. Allein in den kreisfreien Städten Kiel und Lübeck werden 15 % der schleswig-holsteinischen Treibhausgasemissionen verursacht. Damit haben sie große Potenziale, um einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung der klima- und energiepolitischen Ziele zu leisten.

Nur mit dem nachhaltigen Einsatz von privaten und öffentlichen Finanzmitteln sind kommunale Klimaschutzkonzepte zu realisieren. Aber: Die Konsolidierungskommunen Kiel und Lübeck können „freiwillige Aufgaben“, denen auch große Teile des Klimaschutzes zuzurechnen sind, nur nachrangig umsetzen. Dabei sind die begrenzten finanziellen Mittel zu beachten. Dies führt immer öfter dazu, dass Klimaschutzmaßnahmen nicht realisiert werden.

20.1 Klimaschutz - ein weltweites Ziel

Das Klima der Erde ist ein hochkomplexes System, in dem bereits kleinste Veränderungen erhebliche Auswirkungen auf das Gesamtsystem haben. Es ist essenziell für die Entfaltung der Natur und für das Leben der Menschen, und es hat zu allen Zeiten das gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhalten der Menschen beeinflusst.

In der heutigen Zeit ist das Klimasystem der Erde einem starken Wandel unterworfen. Der Grund hierfür sind Treibhausgase, die sich in steigenden Konzentrationen in der Erdatmosphäre nachweisen lassen. Hierzu gehören insbesondere Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄), Lachgas (N₂O) und die bekannten Kältemittel.

CO₂ als Hauptbestandteil der Treibhausgasemissionen wird vor allem bei der Oxidation (Verbrennung) fossiler Energieträger zu elektrischer Energie, zur Wärmeversorgung, in industriellen Prozessen oder im Verkehr freigesetzt. Die Folgen sind ein Anstieg der globalen Durchschnittstempe-

ratur der Erdatmosphäre und des Meeresspiegels. Auch treten weltweit immer häufiger Wetterextreme mit erheblichem Zerstörungspotenzial auf.

Der Klimawandel kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Allein die Menge der bereits ausgestoßenen Treibhausgase sorgt für eine weitere Erwärmung des globalen Klimas. Es ist jedoch noch möglich, den Klimawandel zu verlangsamen und damit seine Auswirkungen für Menschen und Umwelt zu begrenzen. Dieses Ziel - der Klimaschutz - ist Aufgabe der weltweiten Staatengemeinschaft.

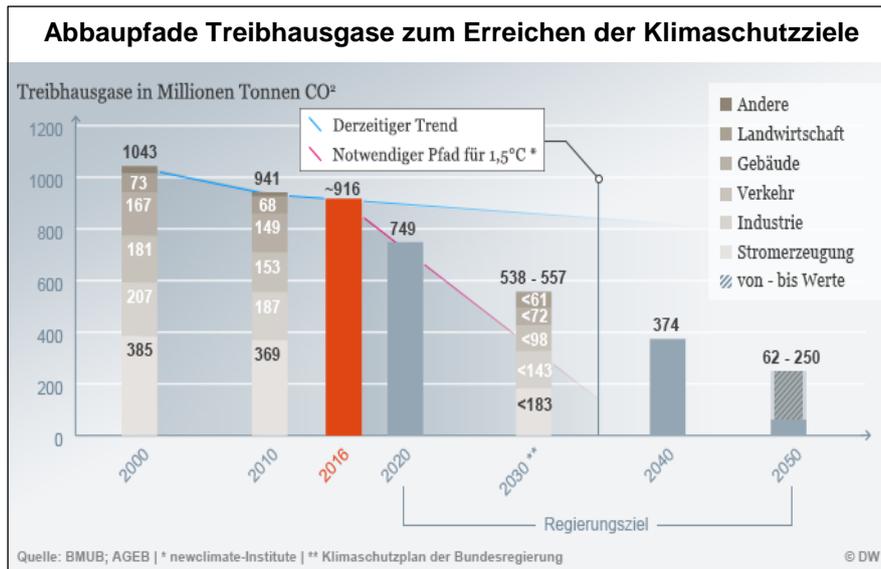
Auf der Weltklimakonferenz in Paris im Dezember 2015 beschlossen die Teilnehmerstaaten erstmals bindende Regelungen, um die globale Erwärmung deutlich unter 2 °C gegenüber den vorindustriellen Werten zu halten. Darüber hinaus sollen Anstrengungen unternommen werden, die den Temperaturanstieg sogar auf 1,5 °C begrenzen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer dazu verpflichtet, einen angemessenen Beitrag zum internationalen Klimaschutz zu leisten.

Deutschland ist gemeinsam mit der Europäischen Union am 05.10.2016 dem Pariser Klimaschutzabkommen offiziell beigetreten.¹

Auf nationaler Ebene hat die Bundesregierung 2010 mit dem „Energiekonzept 2050“ die Ziele für den Klimaschutz festgelegt.² Die Treibhausgasemissionen sollen - jeweils gegenüber dem Basisjahr 1990 - bis 2020 um mindestens 40 %, bis 2030 um mindestens 55 %, bis 2040 um mindestens 70 % und bis 2050 um 80 bis 95 % gemindert werden. Alle Koalitionsvereinbarungen der nachfolgenden Bundesregierungen haben dieses langfristige Klimaschutzziel bekräftigt.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/climate-change/timeline/>.

² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, „Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung - 28.09.2010“.



Quelle: Deutsche Welle

Um realistische kommunale Klimaschutzziele zu definieren und diese dann auch mit geeigneten Maßnahmen erreichen zu können, müssen integrierte Klimaschutzkonzepte ausgearbeitet werden. Seit 2008 initiiert und fördert das für Umwelt zuständige Bundesministerium mit der Nationalen Klimaschutzinitiative der Bundesregierung Klimaschutzprojekte in ganz Deutschland. Auf Antrag werden sowohl strategische als auch investive Klimaschutzprojekte von Kommunen finanziell unterstützt, die speziell auf die örtlichen Gegebenheiten zugeschnitten sind.

Zu den Schwerpunkten der Nationalen Klimaschutzinitiative gehören sowohl Beratungsleistungen, das Erstellen integrierter Klimaschutzkonzepte als auch die Finanzierung von Personal für das Klimaschutzmanagement. Auch kommunale Unternehmen, soziale oder kulturelle Organisationen und Sportvereine können Anträge stellen. Die Förderung zielt darauf ab, den Klimaschutz vor Ort zu stärken und den Erfahrungsaustausch untereinander zu intensivieren. Fördergrundlage ist die Kommunalrichtlinie.¹

20.2 Die Klimaschutzpolitik des Landes

Die Landesregierung verfolgt ehrgeizige Ziele in der Energie- und Klimaschutzpolitik. Sie unterstützt alle klima- und energiepolitischen Ziele auf EU- und Bundesebene und will auch in Schleswig-Holstein eine Minderung des Treibhausgas-Ausstoßes um 40 % bis 2020 und um 80 bis 95 % bis 2050 (jeweils gegenüber 1990) erreichen.

¹ „Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen (Kommunalrichtlinie)“ im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, vom 22.06.2016, BAnz AT 04.07.2016 B7.

Die Landesregierung bekennt sich zu den Zielen der völkerrechtlichen Verträge von Paris, die Erwärmung der Atmosphäre auf höchstens 2 °C zu begrenzen. Bis 2050 soll die Energieerzeugung in Schleswig-Holstein deshalb umgestellt werden und ausschließlich auf der Basis Erneuerbarer Energien erfolgen.

Klimaschutzpolitik ist auch Wirtschaftspolitik, da sie die Rahmenbedingungen für die Industrie, das Gewerbe und die Gesellschaft erheblich beeinflusst. Die Vernetzung, der Wissenstransfer und eine koordinierte Zusammenarbeit aller Akteure sind wesentliche Erfolgsfaktoren im nationalen und kommunalen Klimaschutz.

20.3 **Kommunaler Klimaschutz ist unterfinanziert - Novellierung des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes notwendig**

Ambitionierte nationale und regionale Klimaschutzziele sind ohne die Einbindung der Kommunen nicht zu erreichen. Sie haben weitreichende Möglichkeiten, Klimaschutz, Klimaanpassung, Energieeffizienz und den Umbau auf Erneuerbare Energien im täglichen Leben ihrer Bürgerinnen und Bürger zu verankern. Im Einflussbereich der Städte Kiel und Lübeck entstehen rund 15 % der CO₂-Emissionen in Schleswig-Holstein. Damit steigt der Stellenwert kommunaler Klimaschutzpolitik.

Das **Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (Innenministerium)** und das **Finanzministerium** teilen die Einschätzung des **LRH**, dass ohne eine Mitwirkung der Kommunen die klimapolitischen Ziele der Landesregierung nicht zu erreichen sind.

Aus diesem Bewusstsein heraus haben die Städte Kiel und Lübeck Klimaschutzkonzepte beschlossen.¹

Beide Klimaschutzkonzepte kommen zu dem Ergebnis, dass es zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und der Energiebedarfe auch in den nächsten Jahrzehnten weiterer Steigerungen der Energieeffizienzgewinne bzw. der Reduzierung der Energiebedarfe bei Gebäuden in Haushalten, im Gewerbe, in der Industrie und im Verkehr bedarf. Viele der dafür erforderlichen Investitionen sind zwar ökologisch und volkswirtschaftlich lohnenswert, aber betriebswirtschaftlich kaum darstellbar.

Ohne einen nachhaltigen Einsatz von privaten und öffentlichen Finanzmitteln sind diese Klimaschutzkonzepte nicht zu realisieren. Die Ausgangssituation, hervorgerufen durch die Vielzahl der einzubeziehenden

¹ Landeshauptstadt Kiel, Ratsbeschluss vom 16.07.2015, Drucksachen-Nr. 0531/2015. Hansestadt Lübeck, Ratsbeschluss vom 21.03.2016, aus: Vorlage VO/2016/03530.

Akteure und der zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen für den Klimaschutz auf kommunaler Ebene, ist komplex. Die Kommunen stehen daher - selbst wenn Personal und Finanzierung zur Verfügung stehen - vor der zusätzlichen Herausforderung, alle erforderlichen Beteiligten zu koordinieren und die Akzeptanz der Gremien zu erhalten.

Aus eigener Kraft sind die Kommunen hierzu kaum in der Lage. Das gilt auch für die Städte Kiel und Lübeck. Es fehlt sowohl an dem ausreichenden und dazu fachlich qualifizierten Personal als auch an den verstedigten finanziellen Ressourcen. Diese Aussage wird durch die Studie „Klimapfade für Deutschland“ der Prognos AG bestätigt.¹

Die jährlichen Fördersummen des Bundes belaufen sich im Durchschnitt auf 296 Mio. €. Die Förderquote beträgt - je nach Förderprogramm - zwischen 20 und 90 %.

Zentrales Ergebnis der Studie ist, dass es für die Kommunen als Fördermittelempfänger 2 wesentliche Hemmnisse gibt, die einer - stärkeren - Nutzung des Förderangebots für Vorhaben im Bereich Klima/Energie entgegenstehen:

- begrenzte personelle Kapazitäten für Beantragung und Durchführung von Vorhaben und
- fehlende oder nicht ausreichende finanzielle Mittel zur Co-Finanzierung.

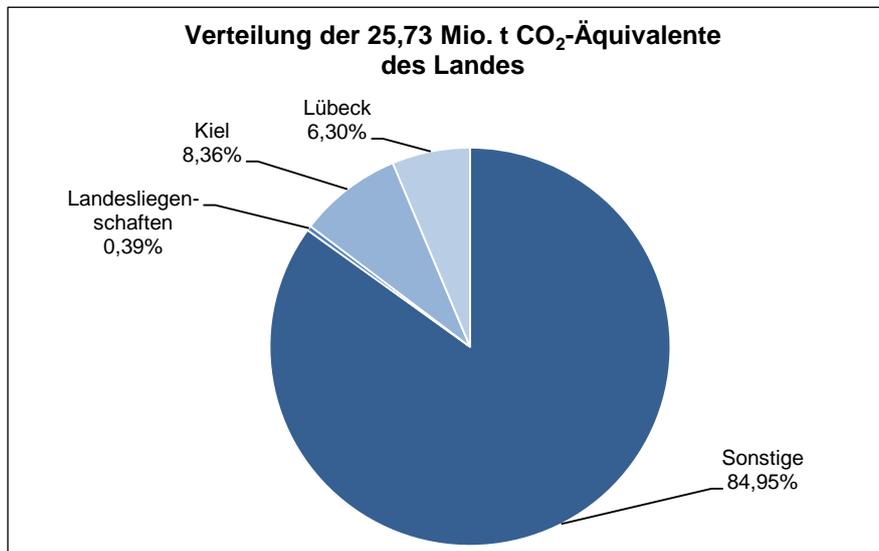
Das **Innenministerium** und das **Finanzministerium** bestätigen die Feststellung des **LRH**, dass die begrenzten finanziellen Mittel den Handlungsspielraum der Städte Kiel und Lübeck einschränken. Nicht alles, was wünschenswert und durchaus sinnvoll sei, könne umgesetzt werden.

Hier muss die Landesregierung ansetzen und durch eine politische Weichenstellung Impulse geben. *„Um die landespolitischen Klimaschutzziele zu erreichen, hat die Landesregierung die dafür notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen und sich auf Bundesebene für die erforderlichen Rahmenseetzungen einzusetzen.“²*

¹ „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima & Energie (Forschungsvorhaben fe9/16)“ im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen vom 31.03.2017.

² Landtagsdrucksache 18/4388, „Entwurf eines Gesetzes zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein - EWKG)“, S. 25.

Die folgende Grafik verdeutlicht abschließend die Handlungsfelder des Landes anhand der Bilanz der Treibhausgasemissionen 2014/2015:



Quelle: LRH

Das **Innenministerium** und das **Finanzministerium** weisen darauf hin, dass die Landesregierung und die Solidargemeinschaft der Kommunen mit den Konsolidierungshilfen dazu beitragen, die Finanzprobleme der Kommunen bewältigen zu helfen und dadurch neue Handlungsspielräume eröffnet würden. Am Ende müssten die Konsolidierungskommunen aber selbst darüber entscheiden, ob und in welchem Umfang kommunale Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt würden.

Der **LRH** erinnert daran, dass die landespolitischen Klimaschutzziele bis 2050 und die Ziele für den Ausbau der Erneuerbaren Energien bis 2025 im Energiewende- und Klimaschutzgesetz verbindlich festgeschrieben wurden.

Finanzministerium

21. Jeder 3. Euro fürs Personal

2018 gab das Land Schleswig-Holstein 4,2 Mrd. € für Personal aus. Das sind rund ein Drittel seiner gesamten Ausgaben.

Von 2010 bis 2018 sind die Personalausgaben insgesamt um 29 % gestiegen. Ein wesentlicher Kostentreiber sind die Versorgungsausgaben. Sie stiegen um 44 %.

Ziel der Landesregierung muss es sein, die Personalausgaben auf das notwendige Maß zu begrenzen.

21.1 Ausgangslage

Ein wesentlicher Teil der Ausgaben im Landeshaushalt entfällt auf die Personalausgaben. Diese belaufen sich auf rund ein Drittel der bereinigten Ausgaben. 2018 hat das Land mehr als 4,2 Mrd. € an Personalausgaben geleistet.¹

21.2 Personalausgaben - gesamt

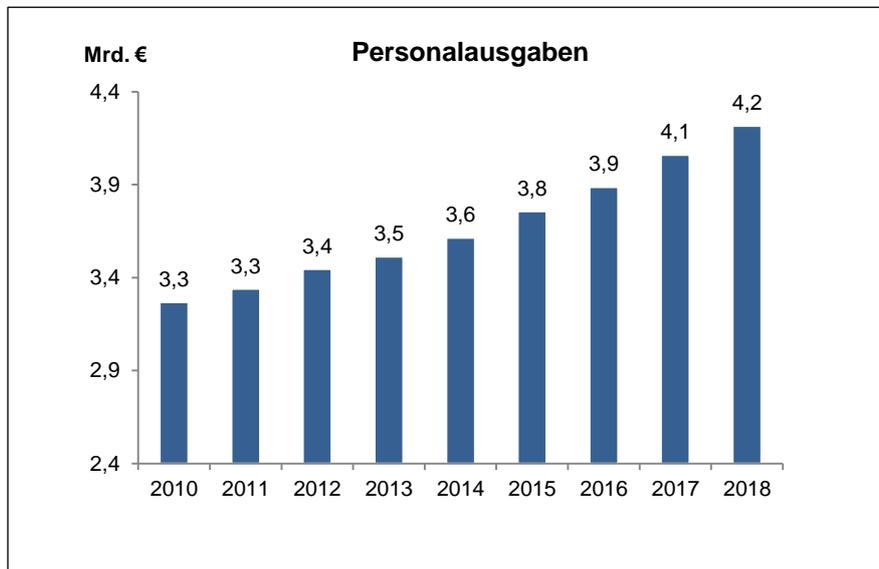
Die Personalausgaben sind die Ausgaben, die der Hauptgruppe (HGr.) 4 des Gruppierungsplans zugeordnet sind. Das sind alle Bediensteten des Landes mit Ausnahme der Wirtschaftsbetriebe, der Hochschulen und des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein.

Die Personalausgaben gliedern sich in Ausgaben für

- Bezüge und Beihilfen der Beamtinnen sowie Beamten und Richterinnen sowie Richter und der Entgelte der Beschäftigten (aktives Personal),
- die Versorgungsbezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen sowie -empfänger und
- sonstige Personalausgaben, z. B. Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige, Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen.

¹ Ausgaben der Hauptgruppe 4 und Zuführung zum Versorgungsfonds in Titel 11 05 - 634 01 (66,0 Mio. €).

2010 betrug die Personalausgaben 3.267,5 Mio. €. Bis 2018 stiegen sie um 947,7 Mio. € (+29,0 %) auf 4.215,2 Mio. € an:



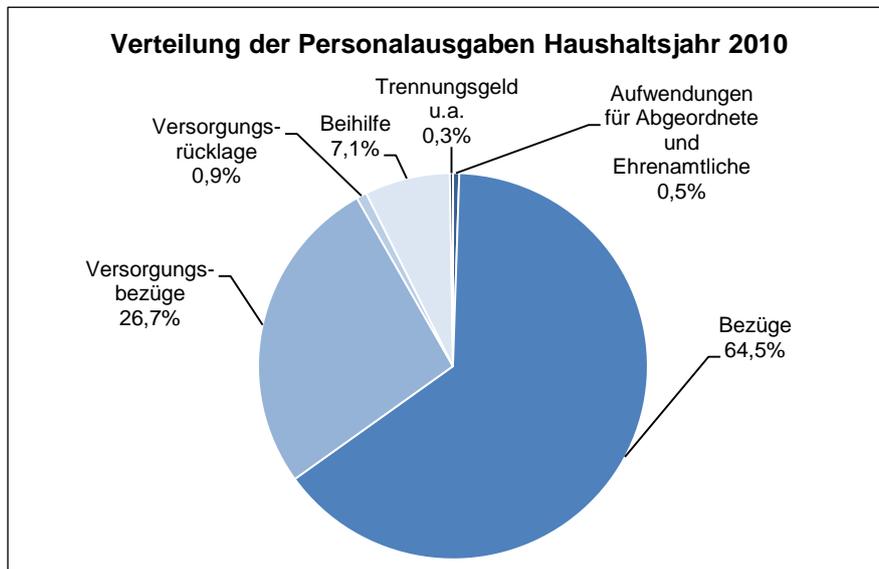
Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Von 2010 bis 2018 sind die Personalausgaben stetig gestiegen. 2010 lag die Personalausgabenquote¹ bei 35,1 %. Sie veränderte sich im Laufe der Jahre nur leicht. 2018 lag sie bei 28,8 %. Für das starke Absinken gibt es folgenden Grund: 2018 leistete das Land Schleswig-Holstein 2,4 Mrd. € Garantiezahlungen im Zusammenhang mit dem Verkauf der HSH-Nordbank. Wird diese einmalige Zahlung für die Berechnung der Personalausgabenquote ausgeblendet, lag sie bei 34,5 %. Die Personalausgaben sind damit nach wie vor ein maßgeblicher Ausgabeposten im Landeshaushalt.

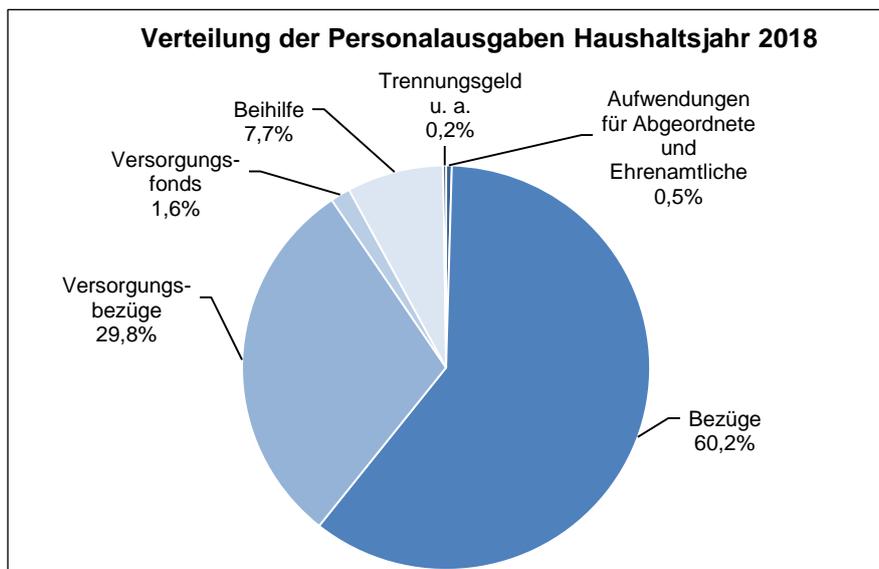
Das Gros der Personalausgaben entfällt auf Bezüge und Versorgungsbezüge sowie Beihilfe. Die Ausgaben für das aktive Personal (Bezüge und Beihilfe) betrug 2010 2,2 Mrd. € und 2018 2,7 Mrd. €. Die Ausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger (Versorgungsbezüge und Beihilfe) betrug 2010 1,0 Mrd. € und 2018 1,5 Mrd. €. Der Anteil der Ausgaben für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat sich in den vergangenen Jahren von 31,3 % auf 35,7 % erhöht.

¹ Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben.

Im Vergleich der beiden „Eck-Haushaltsjahre“ 2010 und 2018 ergibt sich folgendes Bild:



Quelle: Haushaltsrechnung des Landes 2010.

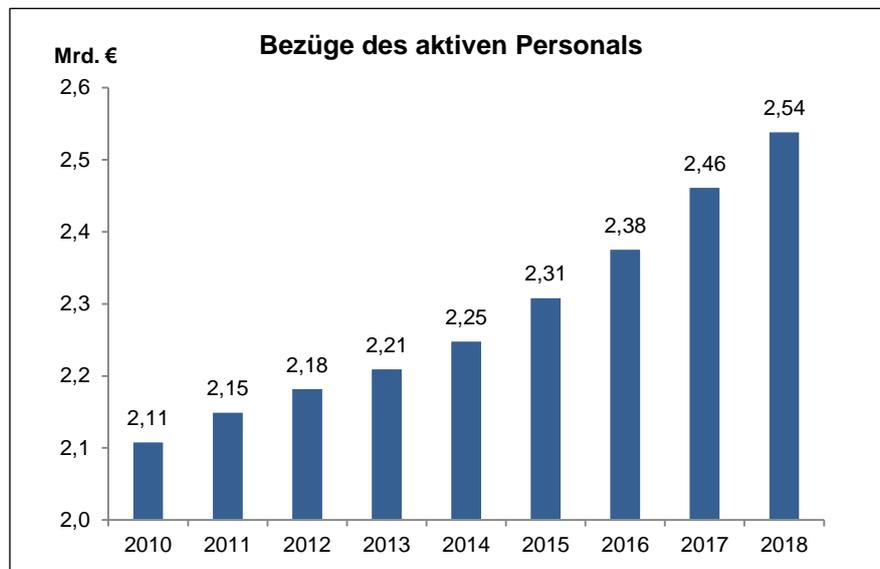


Quelle: Haushaltsrechnung des Landes 2018.

21.3 Personalausgaben - Aktive

Der größte Teil der Personalausgaben entfällt auf die Bezüge für das aktive Personal.¹ Im Folgenden bleiben die Ausgaben für die Bezüge der Beschäftigten der Wirtschaftsbetriebe unberücksichtigt.² Gleiches gilt für die Personalausgaben der mittelbaren Landesverwaltung wie z. B. Hochschulen und UKSH. Deren Personalausgaben sind nicht direkt im Haushalt veranschlagt, sondern „lediglich“ über Zuschüsse und Zuweisungen.

Im Laufe der Jahre entwickelten sich die Personalausgaben wie folgt:



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Die Ausgaben für das aktive Personal sind von 2010 bis 2018 jedes Jahr gestiegen, insgesamt um 20,3 %. Zum Vergleich: Die Steigerung durch die lineare Besoldungs- und Tarifierung betrug im gleichen Zeitraum 17,6 % (inkl. des Zinseszinses).

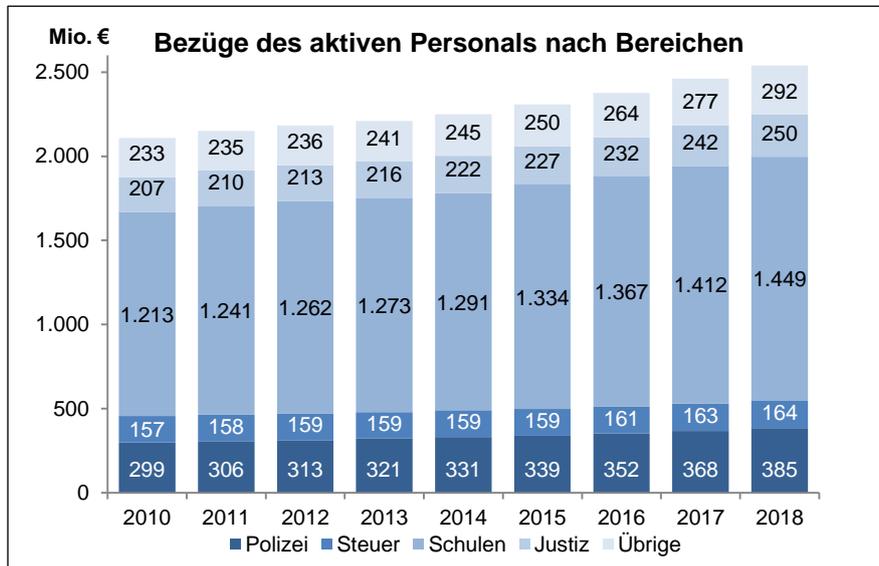
In dem Zeitraum von 2010 bis 2015 stiegen die Personalausgaben um 9,5 %. Damit lag die Steigerungsrate unter derjenigen für die lineare Besoldungs- und Tarifierung. Diese lag bei 10,5 %.

Seit 2016 sind die Personalausgaben überdurchschnittlich angewachsen. Dies ist vor allem den zusätzlichen Stellen geschuldet, die seitdem im Wesentlichen wegen der Integration und Versorgung von Flüchtlingen sowie zur Stärkung der Schulen neu geschaffen wurden.

¹ Ohne Zuführung an die Versorgungsrücklage.

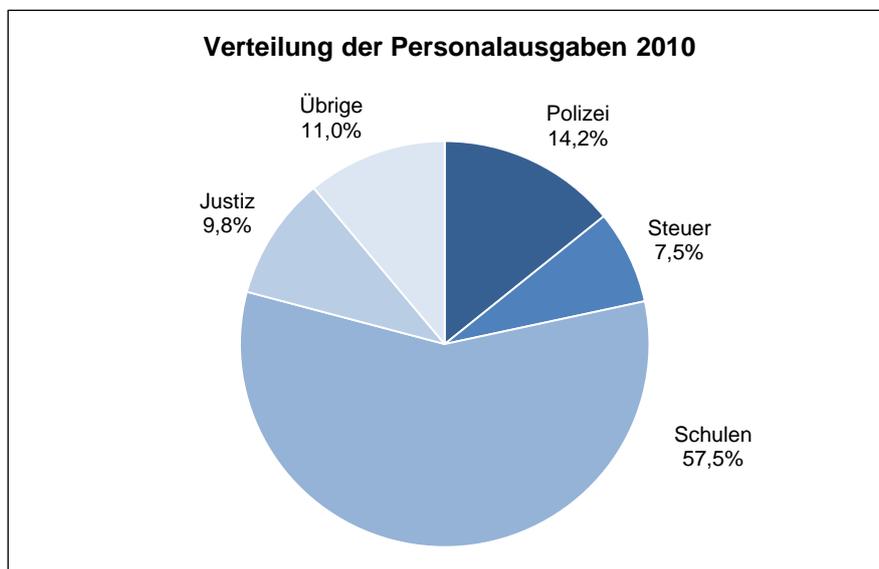
² Umdruck 18/2761 vom 26.04.2014 „Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre“, Tz. 3.a).

Im Laufe der Jahre entwickelten sich die Personalausgaben für die Bereiche Polizei, Steuer, Schulen, Justiz und übrige Landesverwaltung (ohne Wirtschaftsbetriebe) wie folgt:

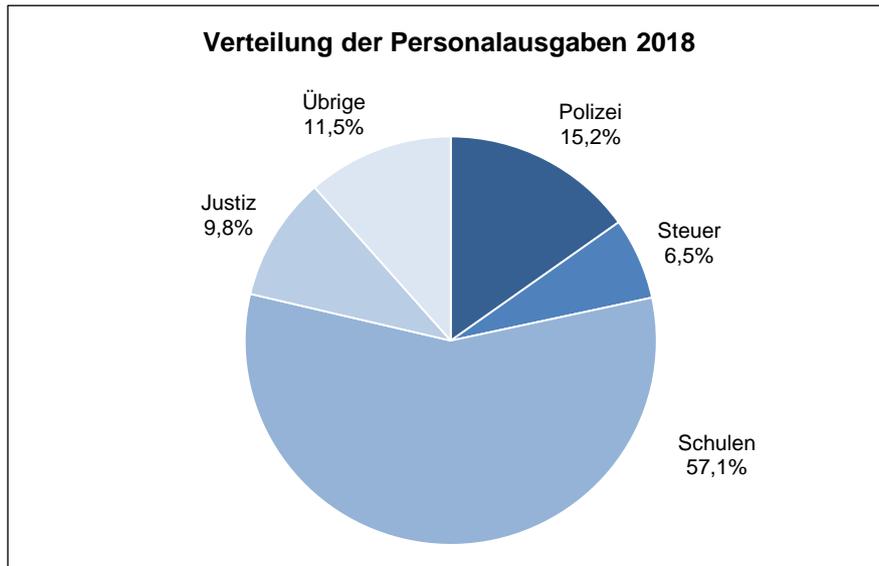


Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Im Vergleich der beiden „Eck-Haushaltsjahre“ 2010 und 2018 ergibt sich folgendes Bild:



Quelle: Haushaltsrechnung des Landes 2010.



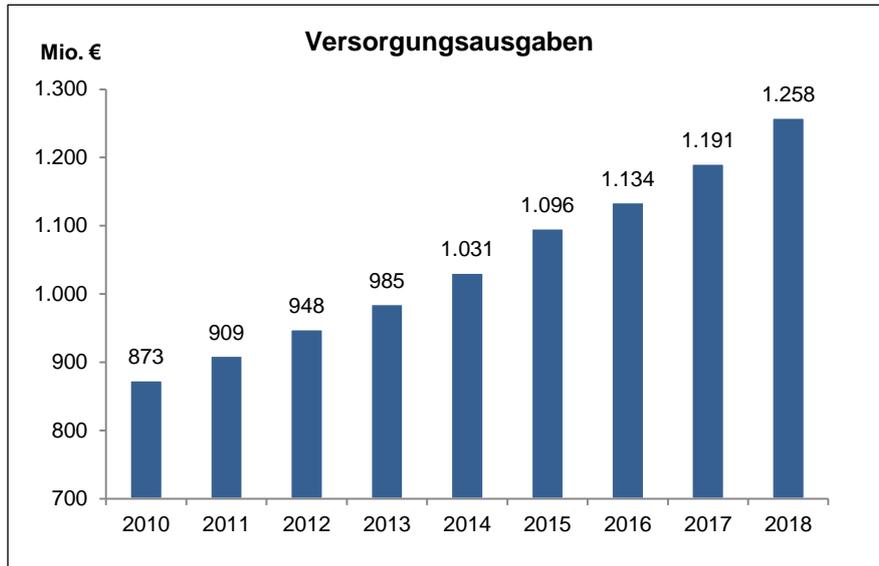
Quelle: Haushaltsrechnung des Landes 2018.

Auffällig ist, dass die Personalausgaben für den Polizeivollzug stark stiegen, um 86,1 Mio. € bzw. 28,8 % auf 384,8 Mio. €. Dies lag deutlich über der durchschnittlichen Steigerungsrate von 20,3 % und ist auch einem Personalaufwuchs geschuldet.

Mit 25,3 % stiegen die Personalausgaben für die übrige Landesverwaltung nicht ganz so stark wie im Polizeibereich. Im Bereich der Steuerverwaltung wuchsen die Personalausgaben um 4,5 %. Der Bereich Schule ist bei den Personalausgaben der größte Block. Die Personalausgaben stiegen hier um 19,5 % und damit um knapp 2 %-Punkte mehr als die Steigerung durch die lineare Besoldungs- und Tarifierpassung in diesem Zeitraum.

21.4 Personalausgaben - Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger

Ein weiterer großer Teil der Personalausgaben entfällt auf die Bezüge für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Im Laufe der Jahre entwickelten sich diese wie folgt:¹



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

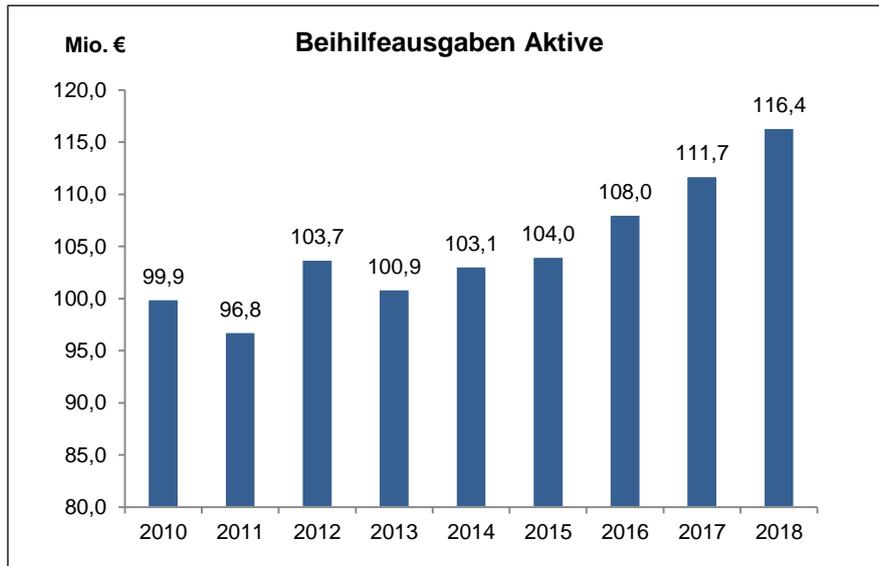
Die Versorgungsausgaben sind von 2010 bis 2018 jedes Jahr gestiegen, insgesamt um 44,1 %. Dies ist im Wesentlichen auf die Zunahme der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zurückzuführen. Diese stieg von 2010 bis 2018 von 28.910 auf 35.446 um mehr als 6.500.

Der größte Anteil der Versorgungsausgaben entfällt auf den Bereich Schule. Im Haushaltsjahr 2018 waren dies fast 60 %.

21.5 Ausgaben für Beihilfe

Neben den Bezügen zahlt das Land Beihilfe in Krankheitsfällen an seine aktiven Beamtinnen und Beamten. Im Laufe der Jahre entwickelten sich diese Ausgaben wie folgt:

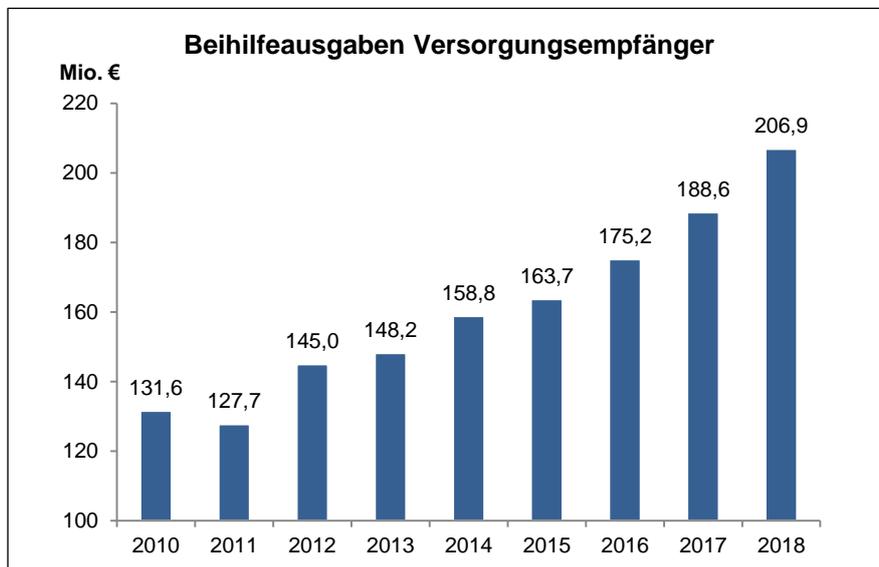
¹ Ohne Zuführung an die Versorgungsrücklage und den Versorgungsfonds.



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Die Ausgaben schwankten anfangs leicht. Insgesamt sind sie seit 2010 um 16,5 % gestiegen.

Auch an seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zahlt das Land Beihilfe in Krankheitsfällen. Im Laufe der Jahre entwickelten sich diese Ausgaben wie folgt:



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Es zeigt sich das gleiche Bild wie bei den Ausgaben für Versorgungsbezüge: Die Ausgaben stiegen an, insgesamt um 57,2 %. Sie stiegen damit stärker als für die aktiven Beamtinnen und Beamten. Dies ist einerseits eine Folge aus dem Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und

-empfänger. Darüber hinaus nahmen auch die Beihilfeausgaben pro Kopf zu. Bei den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern war der Anstieg mit 28 % doppelt so hoch wie bei den aktiven Beamtinnen und Beamten.

21.6 **705 Mio. € „Vorsorge“**

Per 31.12.2018 betrug der Wert des Versorgungsfonds 705 Mio. €.

Mit dem Versorgungsreformgesetz 1998¹ wurden die Träger der öffentlichen Verwaltung bundeseinheitlich erstmals verpflichtet, eine Versorgungsrücklage zu bilden. Mit den Mitteln der Versorgungsrücklage sollten die für 2020 bis 2030 erwarteten „Versorgungspitzen“ gekappt werden. Zugleich sollte das Besoldungs- und Versorgungsniveau in gleichmäßigen Schritten von durchschnittlich 0,2 % dauerhaft um insgesamt 3 % gesenkt werden. Für das Land Schleswig-Holstein wurde diese Verpflichtung mit dem Landesversorgungsrücklagegesetz² übernommen.

2012 wurde die Verpflichtung zum Aufbau einer Versorgungsrücklage nach der Föderalismusreform in das Landesrecht übernommen. Sie wurde bis zum 31.12.2017 in § 18 Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein³ geregelt.

Die Mittel der Rücklage wurden bis einschließlich 2017 aus den Kürzungen gespeist, die sich aus der Verminderung von allgemeinen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 % und Einsparungen aus dem Versorgungsänderungsgesetz 2001⁴ im Zusammenhang mit der stufenweisen Herabsetzung des Höchstruhegehaltssatzes von 75 % auf 71,75 % ergaben.

Seit 2018 werden allgemeine Besoldungs- und Versorgungsanpassungen nicht mehr um 0,2 % vermindert. Gleichwohl sorgt das Land Schleswig-Holstein weiter vor. Dies ist im Versorgungsfondsgesetz Schleswig-Holstein⁵ geregelt.

¹ Versorgungsreformgesetz 1998 vom 29.06.1998, BGBl. 1998 Teil I S. 1666, 3128.

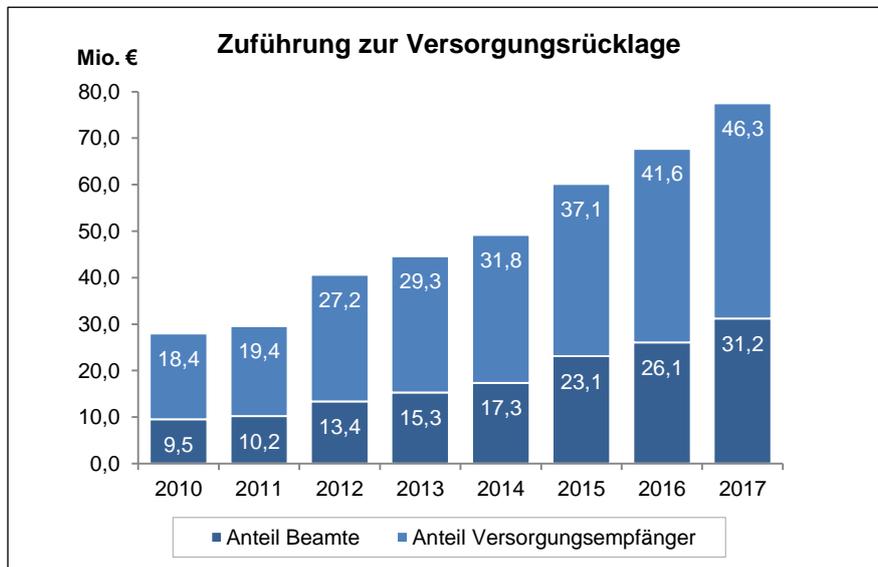
² Landesversorgungsrücklagegesetz vom 18.05.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 113.

³ Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein (SHBesG) vom 26.01.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 153, 154, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.2018, GVOBl. Schl.-H. 2019, S. 14.

⁴ Versorgungsänderungsgesetz vom 20.12.2001, BGBl. 2001 Teil I S. 3926.

⁵ Versorgungsfondsgesetz Schleswig-Holstein (VersFondsG S-H) vom 14.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 137.

Bis 2017 wurden der Versorgungsrücklage Mittel aus dem Personalhaushalt wie folgt zugeführt:



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2017.

Seit dem 01.01.2018 erfolgt die Zahlung aus dem Sachhaushalt. Der Zuführungsbetrag 2018 lag mit 66,0 Mio. € deutlich unter dem des Vorjahres. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Bruttozuführungsbetrag um eine vorgesehene Entnahme gekürzt wurde.¹

21.7 Ausblick

Die Personalausgaben für das aktive Personal sowie die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sind in den Jahren 2010 bis 2018 erheblich gestiegen. Die Höhe dieses Anstiegs macht deutlich, dass die Personalausgaben bedarfsgerecht auf das notwendige Maß reduziert werden müssen. Perspektivisch wären deshalb die Stellen für das aktive Personal abzubauen. Darüber hinaus müsste auch für die absehbar steigenden Versorgungsausgaben ausreichend Vorsorge getroffen werden.

21.8 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das **Finanzministerium** weist auf Folgendes hin: Der Anstieg der Personalausgaben sei, wie der LRH zutreffend ausgeführt habe, im Wesentlichen auf Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen sowie steigende Beihilfeausgaben zurückzuführen. Dabei handele es sich um durch die Landesregierung weitgehend nicht beeinflussbare Größen.

¹ Näheres im Haushaltsplan 2018, hier: Erläuterungen zu Titel 11 05 - 634 01.

Um den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen, habe die Landesregierung in den Jahren bis 2010 (Personalkosteneinsparkonzept) und ab 2011 (Stellen- und Budgetabbaupfad) erfolgreich Personaleinsparprogramme umgesetzt.

Das Finanzministerium stimmt dem LRH darin zu, dass die Personalausgaben bedarfsgerecht auf das notwendige Maß reduziert bleiben müssten. Diesen Kurs halte die Landesregierung unter Beachtung der Herausforderungen in der Bildungspolitik und der öffentlichen Sicherheit ein. Mit dem Versorgungsfondsgesetz habe sie im Hinblick auf die unvermeidbar steigenden Versorgungsausgaben die Voraussetzungen dafür geschaffen, die zukünftigen Auswirkungen auf den Haushalt abzumildern.

Dazu stellt der **LRH** fest:

Seit 2016 steigen die Ausgaben für das aktive Personal über die Tarif- und Besoldungserhöhungen hinaus überproportional. Ab 2018 wäre der Anstieg der Personalausgaben insgesamt um jährlich mehr als 200 Mio. € geringer ausgefallen, wenn nicht Landtag und Landesregierung parallel zum Stellenabbau in noch höherer Zahl Stellen aufgebaut hätten.

22. KoPers: Wo bleibt die Reorganisation?

Bei KoPers hat Schleswig-Holstein den ersten Schritt getan: Die alten Abrechnungsprogramme für die Gehaltszahlungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes wurden ersetzt. Allerdings viel zu spät und deutlich teurer als geplant.

Nun muss schnell das zentrale Ziel von KoPers erreicht werden - die Reorganisation der Personalverwaltung.

22.1 KoPers Abrechnungsverfahren - endlich umgesetzt

Die Landesregierung erneuert die Personalverwaltung des Landes. Das bedeutet:

- Die veralteten Abrechnungs- und Auszahlungsprogramme für die Bezüge der Landesbeschäftigten sollen ersetzt und
- die Personalverwaltung soll reorganisiert und dadurch wirtschaftlicher werden.

Hierfür hat sie das integrierte IT-Verfahren „KoPers“ angeschafft.

Von 2014 bis 2018 sind die Abrechnungsverfahren zunächst für die Versorgung, dann für die Besoldung und zuletzt für die Entgelte umgestellt worden. Allerdings gibt es noch immer Probleme wie verspätete Zahlungen oder eine eingeschränkte Verfügbarkeit des Systems.

In seiner Stellungnahme weist das **Finanzministerium** darauf hin, dass es gemeinsam mit den beteiligten Firmen bereits eine Reihe von Maßnahmen zur Lösung der drängendsten Probleme ergriffen habe. Aus seiner Sicht griffen diese Maßnahmen. Seit Oktober 2018 laufe KoPers stabil.

Der **LRH** begrüßt, dass es endlich Fortschritte gibt. Aber es gibt noch einiges zu tun: Das Finanzministerium muss weiterhin

- überwachen, dass die Auftragnehmer die vereinbarten Maßnahmen pünktlich und vollständig umsetzen,
- begleitend evaluieren, ob diese Maßnahmen wirken und
- nachsteuern, wenn vereinbarte Ziele nicht erreicht werden oder zusätzliche Maßnahmen erforderlich werden sollten.

Der LRH stellt fest: Schon vor über 5 Jahren begann die Landesregierung, die Abrechnungskomponenten von KoPers schrittweise einzuführen. Das Finanzministerium muss die Bearbeitungsrückstände abbauen und die immer noch vorhandenen Fehler schnell und nachhaltig beheben.

22.2 Reorganisation - es ist höchste Zeit

Wie dargestellt, ist das primäre Ziel von KoPers eine reorganisierte und wirtschaftlichere Personalverwaltung. Standardisierte, automatisierte und weitgehend im DLZP gebündelte Arbeitsabläufe sollen Geld sparen.

Neue Abrechnungsverfahren einzuführen - das war nur der erste Schritt. Jetzt muss das Finanzministerium alle Möglichkeiten von KoPers nutzen und die Personalverwaltung reorganisieren („KoPers/Integriert“).

Der LRH hatte bereits 2016 bemängelt, dass die Modernisierung der Personalverwaltung noch aussteht. Er forderte die Landesregierung auf, schnell den zweiten Schritt zu gehen und in die Reorganisation einzusteigen.¹ In der Folge tat sich nicht viel. Der LRH erinnerte 2017 daran, dass die Landesregierung langfristig Geld sparen kann, wenn sie ihre Personalverwaltung reorganisiert: *„Vor allem dies rechtfertigt es, das Verfahren KoPers einzuführen.“*²

Ursprünglich wollte die Landesregierung KoPers/Integriert ab März 2014 nutzen und die Personalverwaltung reorganisieren. Durch die verspätete Fertigstellung der Abrechnungsprogramme hat sich dies verzögert.

Die künftigen Abläufe in einer reorganisierten Personalverwaltung sollen in einer Pilotierungsphase erprobt werden. Diese bezieht sich zunächst auf die Prozesse, die das DLZP künftig zentral für die Landesverwaltung bearbeitet.

Die Planung des Finanzministeriums sieht dafür Folgendes vor: Pilotierungsbeginn bei der Landespolizei im 2. Quartal 2019, anschließend Erweiterung um das Bildungsministerium, Ende spätestens am 30.06.2020. Das Finanzministerium weist darauf hin, beim Verschieben der Pilotierung handele es sich „nur um eine phaseninterne Verschiebung“. Der Abschluss dieser Phase spätestens am 30.06.2020 sei nicht gefährdet.³

Im Nachgang zur Pilotierung soll KoPers/Integriert in den übrigen Ressorts eingeführt werden. Daran anschließend soll schrittweise die Prozessagenda für das kooperative Personalmanagement umgesetzt werden. Ein genauer Terminplan hierfür steht noch aus.

¹ Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 9.2.

² Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 14.3.

³ Umdruck 19/1488, S. 19.

22.3 Fachliche Leitstelle - Hat sich die Verlagerung ins AIT bewährt?

Die Zuständigkeit für die Einführung von KoPers liegt seit 2017 wieder beim Finanzministerium. Dieses hat 2018 die Fachliche Leitstelle vom Dienstleistungszentrum Personal des Landes Schleswig-Holstein (DLZP) in das Amt für Informationstechnik (AIT) verlagert. Der LRH hat dies kritisch gesehen.¹ Auch die mündliche Erläuterung des Finanzministeriums im Finanzausschuss räumte seine Kritikpunkte nicht aus. Der LRH prüfte daher die Gründe des Finanzministeriums für diese Entscheidung.²

Die Bedenken des LRH sind unverändert nicht vollständig ausgeräumt. So kann er nicht nachvollziehen, welche konkreten Ziele das Finanzministerium mit der Verlagerung verfolgt. Ebenfalls ist nach wie vor unklar, auf welchen Annahmen der vom Finanzministerium dargestellte Personalbedarf beruht. Der LRH fragt sich: Woran will das Finanzministerium messen, ob die Verlagerung zum angestrebten Ergebnis führt?

Ungeachtet dieser offenen Fragen erkennt der LRH an, dass es um mehr geht, als nur Aufgaben und Personal zu verlagern. Das Finanzministerium will Verfahrensrisiken bei Einführung und Betrieb von KoPers minimieren. Außerdem will es das AIT in seiner Rolle als Auftraggeber gegenüber den Auftragnehmern stärken. Dies wird sich nach Einschätzung des Finanzministeriums positiv auf die weitere Einführung von KoPers auswirken. Es sieht die Verlagerung als einen Prozess, der sich über einen längeren Zeitraum erstreckt. Nach eigener Aussage beobachtet es die Entwicklung in Fachlicher Leitstelle, AIT und DLZP genau, um bei Bedarf gegensteuern zu können.

Vor diesem Hintergrund hält es der LRH für erforderlich, dass das Finanzministerium diesen Prozess nicht nur beobachtet, sondern evaluiert. Es sollte festhalten, wie sich die Verlagerung auswirkt. Das Finanzministerium sollte die mit der Verlagerung verbundenen bzw. im Prozess angepassten Ziele benennen und abgleichen, ob diese erreicht wurden. Und es muss die Verbesserungen und Einsparungen aufzeigen.

Der Finanzausschuss schloss sich dieser Auffassung an. Bis Ende 2019 soll das Finanzministerium ihm berichten, wie sich die Verlagerung ausgewirkt hat.³

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 24.1.

² Finanzausschuss, 19. Wahlperiode - 27. Sitzung am 31.05.2018, TOP 1 der Niederschrift.

³ Finanzausschuss, 19. Wahlperiode - 38. Sitzung am 15.11.2018, TOP 4 der Niederschrift.

Zum 01.01.2019 hat das Finanzministerium die KoPers-Projektstruktur angepasst. Dabei hat es die beteiligten Gremien gebündelt, ihre Kommunikationsbeziehungen neu geordnet und die Stellung von AIT/Fachlicher Leitstelle gestärkt. Erkenntnisse dazu, wie sich dies auf das KoPers-Projekt auswirkt, liegen dem LRH bislang nicht vor.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium entsprechend dem Beschluss des Finanzausschusses bewertet, wie sich die Verlagerung der Fachlichen Leitstelle in das AIT ausgewirkt hat. Im Ergebnis muss es darlegen, ob es bei der Verlagerung bleibt oder ggf. welche anderen Lösungen erforderlich sein könnten.

In seiner Stellungnahme legt das **Finanzministerium** dar, dass sich die Verlagerung bereits bewährt habe. Es verweist auf behobene Schnittstellenprobleme und auf die bereits genannte verbesserte Systemverfügbarkeit. Auch sei es dem AIT deutlich besser gelungen, mit den Auftragnehmern verbindliche Vereinbarungen zu treffen und abgesprochene Schritte zu evaluieren. Durch die Besetzung offener Stellen sei die Leistungsfähigkeit der Leitstelle deutlich erhöht worden.

Bis Ende 2019 werde weiter daran gearbeitet, unnötigen Arbeitsaufwand zu minimieren, die Bearbeitung zu verbessern und damit letztlich Personal einzusparen.

Der **LRH** bleibt dabei: Ziele wie „Verfahrensrisiken minimieren“ müssen klar bestimmt und überprüfbar sein. Nur dann lässt sich nachvollziehbar feststellen, ob sie erreicht wurden. Er begrüßt, dass das Finanzministerium auch Personal abbauen und damit eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung erreichen will.

23. **Verfahrenssicherheit für das SAP-Verfahren weiterhin unzureichend**

Der LRH hat den Prüfzyklus SAP durch eine Prüfung beim Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein fortgesetzt. Hierbei hat er erneut Defizite bei der Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens festgestellt.

Ein sicherer Verfahrensbetrieb des SAP-Verfahrens ist nur möglich, wenn das angestrebte Sicherheitsniveau und die definierten Sicherheitsziele dauerhaft in den Blick genommen werden.

Die für die Sicherheit des SAP-Verfahrens maßgeblichen Einsatzbedingungen, Regelungen und Konzepte sind vom federführenden Finanzministerium regelmäßig zu evaluieren und fortzuentwickeln.

23.1 **Verfahrenssicherheit bedarf fortlaufender Anstrengungen**

Der LRH hat die Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens im Rahmen eines Prüfzyklus bereits mehrfach untersucht und die bestehenden Defizite und Risikopotenziale aufgezeigt.¹ Das Finanzministerium wurde aufgefordert, die bestehenden Defizite abzustellen und einen revisionssicheren Verfahrensbetrieb zu gewährleisten. Hierfür sind neben organisatorischen Maßnahmen vor allem eine regelmäßig evaluierte und fortentwickelte Sicherheitskonzeption und -organisation erforderlich. Eine besondere Bedeutung kommt ferner dem Aufbau, der kontinuierlichen Weiterentwicklung sowie dem Betrieb eines Internen Kontrollsystems (IKS) zu.

Das Finanzministerium hat die Feststellungen des LRH zum IKS bestätigt und angekündigt, dessen Empfehlungen zu berücksichtigen. Dem Finanzausschuss wurde zuletzt im Juni 2018 über die im SAP-Verfahren durchgeführten Kontrollen, den Stand der Grundlagenkonzepte sowie den Umgang mit Testdaten berichtet.² Der Finanzausschuss hat das Finanzministerium gebeten, Anfang 2019 erneut über den Fortgang des Verfahrens zu berichten.³

Der LRH hat den Prüfzyklus durch eine Prüfung beim Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein (LKN.SH)⁴

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18.

² Umdruck 19/1141 vom 26.06.2018.

³ 30. Sitzung des Finanzausschusses am 30.08.2018, Niederschrift zu TOP 6.

⁴ Landesverordnung über die Errichtung des Landesamtes für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKNVO) vom 21.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 633 i. d. F. vom 13.09.2016 (GVOBl. Schl.-H. S. 823).

fortgesetzt und sich insbesondere mit der Einführung des SAP-Softwaremoduls PM - Plant Maintenance befasst. Mit dem SAP-Modul PM können sämtliche Instandhaltungsmaßnahmen (Inspektion, Wartung und Instandsetzung) bei Maschinen, Kraftfahrzeugen, Geräten und Bauwerken unterstützt werden.

Darüber hinaus hat der LRH erneut Defizite bei der Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens festgestellt.

23.2 **Schutzbedarfsfeststellung müssen Taten folgen**

Das Finanzministerium hat im Jahr 2015 einen hohen Schutzbedarf für das SAP-Verfahren festgestellt. Dieser „vererbt“ sich auch auf die für den Betrieb des SAP-Verfahrens erforderlichen IT-Systeme, Kommunikationsverbindungen und Betriebsräume. Auch für diese sind über den normalen Schutzbedarf hinausgehende organisatorische bzw. technische Sicherheitsmaßnahmen vorzusehen.

Obwohl die Schutzbedarfsfeststellung alle das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen betrifft, hat das Finanzministerium bislang keine Maßnahmen abgeleitet. Die Dienststellen wurden nicht über die Schutzbedarfsfeststellung informiert. Hierdurch konnten diese ihrer Verantwortung für die Sicherheit des SAP-Verfahrens bisher nicht in dem erforderlichen Umfang nachkommen und über den normalen Schutzbedarf hinausgehende Sicherheitsmaßnahmen umsetzen.

Das Finanzministerium muss aus der Schutzbedarfsfeststellung die für einen sicheren Betrieb des SAP-Verfahrens erforderlichen Maßnahmen ableiten. Damit die das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen diese zügig umsetzen und revisionssicher dokumentieren können, müssen sie umfassend über die Maßnahmen informiert werden.

Das **Finanzministerium** hat angekündigt, seinen Beitrag zu leisten, damit die Dienststellen Klarheit über die ihnen nach BSI-Grundschatz¹ auf Basis der Schutzbedarfsfeststellung obliegenden dienststellenspezifischen Maßnahmen bekommen. Das Finanzministerium sei mit Dataport in Abstimmung zu einer ergänzenden Risikoanalyse.

23.3 **Verantwortlichkeiten immer noch nicht abschließend geklärt**

Das vom Finanzministerium für das SAP-Verfahren erarbeitete Rahmenberechtigungskonzept sowie das Berechtigungskonzept Betrieb weisen

¹ IT-Grundschatzmethodik des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Unschärfen auf. So wurden bisher nicht für alle eingesetzten SAP-Module fachliche SAP-Leitstellen benannt. Während die kameral ausgerichtete Buchführung der Landesverwaltung in dem dafür im SAP-Verfahren eingerichteten Mandanten 100 stattfindet, erfolgt diese für die doppisch buchenden Landesbetriebe im Mandanten 200. Bei dem vom LKN.SH genutzten Mandanten 200 bleibt offen, wie einzelne Geschäftsprozesse konkret ausgestaltet sind und wer bei diesen verantwortlich tätig wird. Dies betrifft insbesondere die

- Vergabe von Rollen und Berechtigungen,
- Nutzung spezieller Benutzergruppen,
- Festlegung von Customizing-Einstellungen sowie die
- Freigabe von Programmen und Eigenentwicklungen.

Derartige Regelungsdefizite gefährden einen revisionssicheren Verfahrensbetrieb. Durch das hiermit verbundene Handlungs- und Kontrollvakuum werden die für das SAP-Verfahren entwickelte Sicherheitsstrategie sowie das angestrebte Sicherheitsniveau insgesamt infrage gestellt.

Das Finanzministerium muss die bestehenden Regelungsdefizite kurzfristig abstellen, die noch fehlenden fachlichen SAP-Leitstellen benennen und die konzeptionellen Grundlagen fortschreiben. Die das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen sind hiervon unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

23.4 **Umfang und Einsatz von Eigenentwicklungen nicht bekannt**

Das SAP-Verfahren wird derzeit durch rund 30.000 speziell entwickelte Programmteile an die kundenspezifischen Anforderungen in der Landesverwaltung angepasst. Mit diesen sogenannten Eigenentwicklungen ist i. d. R. nicht nur ein einmaliger Entwicklungs-, sondern auch ein dauerhafter Pflegeaufwand verbunden. Aus diesem Grund muss jederzeit nachvollziehbar sein, wer diese wann und wofür beauftragt, erstellt, getestet und für den produktiven Einsatz freigegeben hat. Neben der Kenntnis der eingesetzten Eigenentwicklungen ist hierfür vor allem die Einhaltung der vorgegebenen Dokumentationsstandards und Namenskonventionen von Bedeutung.

Obwohl auch der LKN.SH in den von ihm genutzten SAP-Modulen Eigenentwicklungen des Landes einsetzt, waren ihm weder deren Umfang noch deren Zweck bekannt. Ohne derartige Erkenntnisse kann der LKN.SH seiner Verantwortung für die von ihm genutzten SAP-Module nicht gerecht werden.

Das Finanzministerium muss im Interesse eines stabilen, revisionssicheren und wirtschaftlichen Verfahrensbetriebs darauf hinwirken, dass Eigen-

entwicklungen auf das notwendige Maß begrenzt werden. Hierfür ist in regelmäßigen Abständen stichprobenartig zu überprüfen, ob und wofür die Eigenentwicklungen benötigt werden und ob diese wie vorgesehen dokumentiert und benannt wurden. Die festgestellten Defizite sind unverzüglich im Zusammenwirken mit den das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen und Dataport abzustellen. Zudem ist der Informationsfluss zwischen dem Finanzministerium und den das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen zu verbessern.

23.5 IKS in einigen Dienststellen noch unbekannt

Das IKS umfasst die eingeführten und implementierten technischen und organisatorischen Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen hinsichtlich der Verlässlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung.

Das Finanzministerium hat auf Anregung des LRH ein IKS aufgebaut und begonnen dies umzusetzen.¹ Obwohl der LKN.SH für einzelne SAP-Module fachlich verantwortlich ist, war dort nicht bekannt, wie ein IKS konkret ausgestaltet und eingerichtet wird und in wessen Verantwortung dies zu betreiben ist.

Ohne entsprechende Informationen und einen regelmäßigen Informationsfluss liegen beim LKN.SH keine Erkenntnisse über die vom Finanzministerium durchgeführten Kontrollen, die dabei festgestellten Auffälligkeiten sowie die daraufhin ergriffenen Maßnahmen vor. Um das SAP-Verfahren dauerhaft und ohne sicherheitsrelevante Lücken betreiben zu können, bedarf es einer planvollen, lückenlosen sowie übergreifend abgestimmten Vorgehensweise. In Vereinbarungen ist festzulegen, wer für welche Kontrollen verantwortlich ist, diese durchführt, auswertet und dokumentiert. Zu regeln ist ferner, wie die gewonnenen Erkenntnisse den das SAP-Verfahren nutzenden Dienststellen zugänglich gemacht werden.

Das Finanzministerium muss seiner Gesamtverantwortung für die Sicherheit des SAP-Verfahrens nachkommen, das bestehende IKS sowie die derzeitige Sicherheitsorganisation hinterfragen und beides ggf. neu ausrichten. Die erforderlichen Vereinbarungen sind zügig zu erstellen, abzustimmen, umzusetzen und regelmäßig zu evaluieren.

Das **Finanzministerium** hat angekündigt, die aufgezeigten Defizite im Zusammenwirken mit dem LKN.SH und dem Umweltministerium abzustellen. Hierfür sei es erforderlich, die bestehenden Aufgaben, Prozesse und Verantwortlichkeiten sowie die bestehenden Kommunikationsbeziehungen

¹ Umdruck 19/1141 vom 26.06.2018.

und Dokumentationsanforderungen gegeneinander abzugrenzen und ggf. neu zu ordnen. Die zu erarbeitenden Ergebnisse seien anschließend in die bestehenden Konzepte und Vereinbarungen einzuarbeiten, umzusetzen und regelmäßig zu evaluieren. Die Fortentwicklung der Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens erfolge im Finanzministerium mit hoher Priorität.

23.6 **Dokumentation von Berechtigungen, Test- und Freigabeverfahren verbesserungsbedürftig**

Der LKN.SH hat die Berechtigungsanträge für das SAP-Verfahren in vielen Fällen weder nachvollziehbar dokumentiert noch revisionssicher abgelegt. Wann welche Berechtigungen von wem und wofür beantragt wurden, ist deshalb häufig nicht oder nur mit erheblichem Aufwand nachvollziehbar.

Das Finanzministerium hat Berechtigungsanträge des LKN.SH ohne vorherige Absprache oder nachträgliche Information inhaltlich abgewandelt. Hierdurch wurde der erforderliche Abgleich zwischen dem Soll- und Ist-Zustand sowie eine regelmäßige Revision der Berechtigungen verhindert.

Die revisionssichere Dokumentation des SAP-Verfahrens wird zudem durch nicht nachvollziehbare Test- und Freigabeverfahren sowie nur lückenhaft vorliegende Testate und Testbestätigungen eingeschränkt.

Das Finanzministerium muss sicherstellen, dass die fachlichen SAP-Leitstellen ihren Dokumentationspflichten nachkommen und ihrer Verantwortung für die Berechtigungsvergabe gerecht werden können. Erforderliche Veränderungen bei beantragten Berechtigungen sollten deshalb nur nach vorheriger Rücksprache und einer entsprechenden Dokumentation erfolgen.

Um die Verfahrenssicherheit des SAP-Verfahrens zu erhöhen, sind die eingerichteten Benutzerkennungen und -berechtigungen regelmäßig zu überprüfen und ggf. unter Beachtung des Prinzips der minimalen Berechtigungsvergabe anzupassen bzw. zu deaktivieren. Test- und Freigabeverfahren müssen künftig revisionssicher dokumentiert werden.

24. UKSH – Betriebsmittelverfahren

Die Teilnahme am Betriebsmittelverfahren ist für das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) wirtschaftlich vorteilhaft, weil sich das UKSH bei Bedarf aus der Landeskasse mit Liquidität versorgen kann. Das sichert ihm jederzeitige Zahlungsfähigkeit und spart Zinsen, indem es die in der Regel günstigeren Kreditkonditionen des Landes nutzen kann.

Dieses Vorgehen darf aber nicht dazu führen, dass das UKSH seine Kreditlinie von derzeit 1,25 Mrd. € überschreitet.

Tatsächlich ist dies jedoch möglich. Die Betriebsmittelkredite werden bislang nicht angerechnet, es gibt vonseiten des Wissenschafts- und Finanzministeriums kein ausreichendes Controlling über ihre Inanspruchnahme.

Zukünftig sollte die Höhe der Kreditlinie des UKSH im Haushaltsgesetz festgelegt werden. Schließlich haftet das Land für die Schulden des UKSH als Gewährträger.

24.1 Das UKSH verfügt über eine Kreditlinie

Das Wissenschaftsministerium legt im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Kreditlinie für das Klinikum fest. Grundlage ist § 92 des Hochschulgesetzes Schleswig-Holstein (HSG).¹ Die Kreditlinie beträgt derzeit 1,25 Mrd. €.

Zweck der Kreditlinie ist die Risikobegrenzung des Landes als Gewährträger des UKSH.

Der Landtag als Haushaltsgesetzgeber ist in die Gewährung dieser Kreditlinie nicht eingebunden. Auch die Höhe der Kreditlinie ist gesetzlich nicht festgelegt. Die Landesverfassung Schleswig-Holstein fordert, dass die Aufnahme von Krediten, Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz bedürfen, Art. 61 Abs. 4 Landesverfassung.

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein vom 05.02.2016, GVOBl. Schl.-H S. 39, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 68.

24.2 **Daneben nimmt das UKSH am Betriebsmittelverfahren des Landes teil.**

Bei Bedarf kann sich das UKSH aus der Landeskasse mit Liquidität versorgen. Dadurch ist seine Zahlungsfähigkeit jederzeit gesichert. Daneben spart das UKSH Zinsen, weil es die in der Regel günstigeren Kreditkonditionen des Landes nutzen kann. Davon profitiert letztendlich auch das Land als Gewährträger.

Gesetzlich geregelt ist dies jährlich wiederkehrend im Haushaltsgesetz des Landes Schleswig-Holstein. Das Nähere regelt die im Februar 2003 zwischen dem UKSH, dem Wissenschaftsministerium und dem Finanzministerium geschlossene Vereinbarung:

- Das UKSH nimmt am Verfahren der Landeskasse zur selbstständigen Kontoverstärkung und Guthabenabführung teil.
- Das UKSH darf weitere eigene Girokonten zulasten der Landesliquidität nur in Höhe des Bedarfs verstärken. Entbehrliche Guthaben auf weiteren Girokonten des UKSH sind zugunsten der Landesliquidität abzuführen.
- Dem UKSH sind eigene Geldanlagen und Kassenkreditaufnahmen nicht gestattet.
- Die täglichen Guthaben- oder Kreditbestände werden verzinst. Die Zinsen werden monatlich nachträglich vom Finanzministerium abgerechnet.

24.3 **Durch die Teilnahme am Betriebsmittelverfahren darf die Kreditlinie nicht überschritten werden.**

Die Teilnahme des UKSH am Betriebsmittelverfahren darf aber nicht dazu führen, dass das UKSH die vom Land vorgegebene Kreditlinie überschreitet.

Nachdem sich der LRH zuletzt in seinen Bemerkungen 2017¹ mit der Inanspruchnahme der Betriebsmittelkredite durch das UKSH befasst hatte, fasste der Landtag hierzu folgenden Beschluss:

„Die Teilnahme des UKSH am Betriebsmittelverfahren des Landes ist geeignet, die Zinslasten des UKSH zu senken. Sie darf aber nicht dazu führen, dass das UKSH die ihm durch Gesetz vorgeschriebene Kreditlinie überschreitet. Der Finanzausschuss fordert das Finanzministerium auf, die

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 5.9.9.

Einhaltung zu überwachen und dem Finanzausschuss jährlich zu berichten.“¹

Tatsächlich sind jedoch Überschreitungen möglich. Die Betriebsmittelkredite des UKSH werden derzeit nicht auf die Kreditlinie angerechnet.

Darüber hinaus sind die Betriebsmittelkredite weder summenmäßig begrenzt, noch findet ein ausreichendes Controlling durch das Wissenschaftsministerium oder das Finanzministerium statt. Der Landtag wird über die Inanspruchnahme der Betriebsmittel nicht laufend, sondern nur nachträglich einmal jährlich informiert.

24.4 **Wissenschaftsministerium überwacht die Betriebsmittelkredite nicht**

Auch das Wissenschaftsministerium, das die Aufsicht über das UKSH ausüben soll, kann mangels Daten nicht die Inanspruchnahme der Betriebsmittelkredite überprüfen. So kann es seine Steuerungs- und Kontrollaufgaben gegenüber dem UKSH nicht sicherstellen. Damit ist theoretisch eine Betriebsmittelkreditaufnahme in unbegrenzter Höhe möglich.

Durch die Teilnahme des UKSH am Betriebsmittelverfahren werden negative Salden des UKSH-Kontos automatisiert zulasten des Landeskontos ausgeglichen. Ebenso werden Guthabenbestände dem Landeskonto gutgeschrieben. Als Bedingung sieht die Betriebsmittelvereinbarung jedoch vor, dass das UKSH nur in Höhe des tatsächlichen Bedarfs Mittel zulasten der Landesliquidität abrufen. Gleichzeitig sind durch das UKSH die entbehrlichen Guthaben zugunsten der Landesliquidität abzuführen.

Diese Bedingungen der Vereinbarung werden jedoch nicht gesteuert und kontrolliert: Aktuell besteht kein geordnetes Verfahren, um den bedarfsgerechten Mittelabruf bzw. die Ablieferung entbehrlicher Liquidität überwachen zu können. Hierfür wäre es notwendig, dass vor der Inanspruchnahme eines Betriebsmittelkredits das UKSH seinen Bedarf mit dem Wissenschaftsministerium abstimmt.

Jedoch erfährt das Wissenschaftsministerium als Rechtsaufsicht nach eigenen Angaben erst mit Vorlage der nicht-öffentlichen Berichte des Finanzministeriums an den Finanzausschuss von solchen Betriebsmittelkrediten dem Grunde und der Höhe nach.

Das Wissenschaftsministerium wird damit zeitversetzt informiert und wäre nicht in der Lage, bei Fehlentwicklungen rechtzeitig steuernd einzugreifen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074 vom 22.11.2018 und Landtagsbeschluss vom 12.12.2018.

24.5 Das Finanzministerium zahlt laufend aus, meldet aber nicht

Im Finanzministerium besteht bislang keine Betragsgrenze, ab der das Wissenschaftsministerium als Rechtsaufsicht über außergewöhnlichen Liquiditätsbedarf des UKSH zu informieren wäre. Daher bestand zum Prüfungszeitpunkt auch kein Controlling, mit dem das Betriebsmittelverfahren gesteuert und kontrolliert werden könnte. Die Vorlage der nicht-öffentlichen Berichte des Finanzministeriums füllt diese Informationslücke nicht aus.

24.6 Bisherige Inanspruchnahme der Betriebsmittelkredite durch das UKSH

Die Landeskasse erfasst, welche Aus- und Einzahlungen über das Betriebsmittelverfahren das Landeskonto be- oder entlasten. Die Salden der letzten 10 Jahre werden in folgender Tabelle dargestellt.

Entwicklung der Salden aus Landessicht in Mio. €

Jahr	Einzahlungen	Auszahlungen	Saldo	Forderungen des Landes an das UKSH
				Übertrag aus 2008:
				31,4
2009	433,8	423,5	+ 10,3	21,1
2010	451,2	462,6	- 11,4	32,5
2011	443,4	477,2	- 33,8	66,3
2012	494,1	543,8	- 49,7	116,0
2013	505,5	536,3	- 30,8	146,8
2014	682,5	577,6	+ 104,9	41,9
2015	585,8	657,2	- 71,5	113,4
2016	721,1	632,0	+ 89,1	24,3
2017	610,0	602,4	+ 7,6	16,7
2018	977,7	998,4	- 20,7	37,4

Quelle: Rechnungswesen des Landes und Berechnungen des LRH; Differenzen zu Bilanzwerten des UKSH von rd. 1 Mio. € sind den Personalzahlungen geschuldet, die nach Auskunft der Landeskasse zeitversetzt gebucht werden.

Die Tabelle zeigt, dass sich die über das Betriebsmittelverfahren abgewickelten Ein- und Auszahlungen in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt haben. Die Entwicklung der Salden, insbesondere der letzten 3 Jahre, zeigt zudem, dass es zu einer übermäßigen Inanspruchnahme dieser Finanzierungsmöglichkeit noch nicht gekommen ist.

Es besteht jedoch das Risiko, dass ein ansteigender Finanzmittelbedarf des UKSH über Betriebsmittel abgewickelt wird.

24.7 Steigender Finanzmittelbedarf des UKSH

Absehbar ist, dass der Finanzmittelbedarf des UKSH ansteigen wird:

- Die wirtschaftliche Situation¹ des UKSH ist gekennzeichnet durch einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Dieser erhöhte sich durch den Jahresfehlbetrag 2017 um 42,3 Mio. € auf 358 Mio. €. Nach der im Lagebericht 2017 dargelegten Auffassung des Vorstands des UKSH verhindert die Gewährträgerhaftung des Landes eine Bestandsgefährdung des Universitätsklinikums. Zudem sieht der Vorstand die Zahlungsfähigkeit durch die Einbindung des UKSH in das Betriebsmittelverfahren des Landes jederzeit als gewährleistet an.
- Die Landesregierung strebt an, durch zinslose Darlehen zugunsten des UKSH dessen jährliche Zinsbelastung abzubauen. Der Landtag beschloss 2016, dass dem UKSH – unter bestimmten Bedingungen – ab 2018 zinslose Darlehen von 100 Mio. € in 3 Tranchen (40 : 40 : 20) zur Verfügung gestellt werden.² Ende 2018 hat das Finanzministerium die erste Tranche von 40 Mio. € überwiesen.
- Im September 2017 erhöhte das Wissenschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Kreditlinie um 275 Mio. € auf 1,25 Mrd. €. Im Herbst 2018 berichtete die Presse³ darüber, dass eine erneute Anhebung der Kreditlinie in Erwägung gezogen wird. Hintergrund war der Finanzierungsbedarf von 134 Mio. € für die technische Ausstattung und Inneneinrichtung der neuen Zentralgebäude in Kiel und Lübeck.
- Zudem fordert das UKSH vom Landtag künftig zusätzliche Zahlungen von jährlich 50 Mio. €, um seine laufenden Kosten zu decken.⁴

Hierauf wird der Landtag Schleswig-Holstein reagieren müssen, denn das Land haftet nach § 92 Abs. 10 HSG für die Verbindlichkeiten des UKSH, soweit nicht Befriedigung aus dessen Vermögen möglich ist (Gewährträgerhaftung).

¹ Jahresabschluss zum 31.12.2017 und zusammengefasster Lagebericht abrufbar unter www.bundesanzeiger.de.

² Vgl. Landtagsdrucksache 18/3843 vom 09.02.2016.

³ Vgl. „Neue Zentralgebäude werden viel teurer“ vom 23.11.2018, abrufbar unter www.kn-online.de.

⁴ Vgl. „UKSH fordert vom Land mehr Geld“ vom 20.05.2017, abrufbar unter www.kn-online.de.

Nach den derzeitigen Regelungen entscheiden ausschließlich das Wissenschafts- und Finanzministerium, bis zu welcher Höhe das UKSH Kredite aufnehmen darf. Bei gleichbleibender Kreditlinie besteht das Risiko, dass der weitere Finanzierungsbedarf durch die Betriebsmittel gedeckt wird – über die Inanspruchnahme dieser Mittel entscheidet ausschließlich das UKSH.

Beide denkbaren Szenarien finden ohne Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers statt, obwohl das Land als Gewährträger für die Verbindlichkeiten des UKSH letztlich eintreten muss.

Es ist daher der Landtag gefordert zu entscheiden, wie ein ansteigender Finanzmittelbedarf des UKSH zu finanzieren ist. Er sollte als Haushaltsgesetzgeber seine Verantwortung wahrnehmen und dies nicht den beteiligten Ministerien bzw. dem UKSH überlassen.

24.8 **Empfehlungen des LRH**

Die Inanspruchnahme von Betriebsmittelkrediten durch das UKSH ist auf seine Kreditlinie anzurechnen.

Die Höhe der Kreditlinie ist im Haushaltsgesetz festzulegen.

Überschreitungen der Kreditlinie im laufenden Haushaltsjahr bedürfen der Zustimmung des Finanzausschusses.

Wissenschafts- und Finanzministerium sollten ein geeignetes Controllingverfahren einführen, um die Inanspruchnahme der Kreditlinie zu überwachen.

Finanzministerium und **Wissenschaftsministerium** haben zugesagt, die Verfahrensabläufe zum Betriebsmittelverfahren und zur Entscheidung über den Gesamtkreditrahmen zu verbessern.

Zudem werde das Finanzministerium ab sofort dem Wissenschaftsministerium unaufgefordert monatlich die Salden übermitteln, sodass dieses laufend über die Inanspruchnahme der Betriebsmittel informiert sei.

25. Erhebungsstellen der Finanzämter: Steuerschulden zeitnah und konsequent vollstrecken

Die Einrichtung von Erhebungsstellen in den Finanzämtern hat sich zwar unter organisatorischen Gesichtspunkten bewährt, aber die Bearbeitung von Vollstreckungsfällen ist in fast einem Drittel aller eingesehenen Einzelfälle verbesserungswürdig.

Es treten viele verschiedene Fehler auf, sei es bei der Sachverhaltsaufklärung, sei es bei der rechtlichen Würdigung des Sachverhaltes. Auch wird nicht immer konsequent und zügig genug vollstreckt. Zudem dürfen Billigkeitsmaßnahmen nur gewährt werden, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind.

Ziel muss es sein, alle Einzelfälle in den Erhebungsstellen sachgerecht zu bearbeiten.

25.1 Anlass und Durchführung der Prüfung

Als ein Ergebnis des Projekts „Zukunft Steuerverwaltung 2020“ wurden in den Finanzämtern Erhebungsstellen eingeführt. Damit sind die früher getrennten Dienststellen

- Finanzkasse,
- Vollstreckungsstelle,
- Stundungs- und Erlassstelle sowie
- Haftungsstelle

zu einem Arbeitsbereich zusammengeführt worden. Die Erhebungsstellen wurden ab 2011 zunächst in 2 Finanzämtern pilotiert. Von 2012 bis 2014 wurden sie dann flächendeckend eingeführt. Der LRH hat seine Feststellungen zu den Erhebungsstellen zum Teil bereits in den Vorjahren veröffentlicht; sie haben sich grundsätzlich bewährt.¹ Gegenstand dieses Bemerkungsbeitrages ist die Bearbeitung der Vollstreckungsfälle in den Erhebungsstellen.

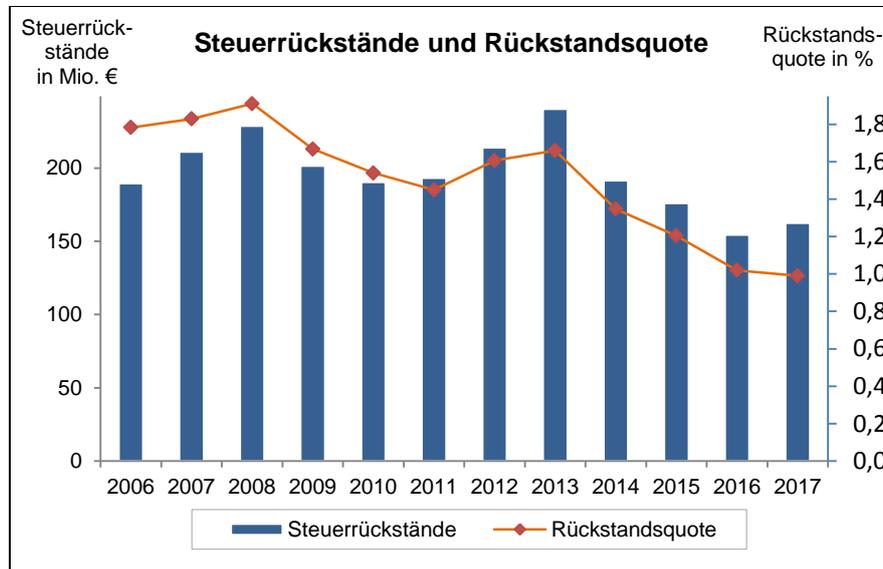
25.2 Höhe der Steuerrückstände

Am 31.12.2017 waren in Schleswig-Holstein 163 Mio. € Steuern rückständig.² Das Kassensoll 2017 betrug 16,4 Mrd. €. Im Verhältnis zum Kassensoll war folglich knapp 1 % der Steuern rückständig. Damit setzt sich der Trend der vergangenen Jahre weiter fort: Die Rückstandsquote sinkt.

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 24 und Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 22.

² Quelle: Rückstandsübersicht des Finanzministeriums - Besitz- und Verkehrssteuern - auf den Stichtag 29.12.2017, S0091.VI 3313 vom 02.01.2018; hier: echte Rückstände ohne ausgesetzte und gestundete Beträge.

2013 war z. B. noch 1,6 % des Kassensolls rückständig. Die Entwicklung der Rückstände bzw. des Verhältnisses zum Kassensoll ergibt sich auch aus der nachfolgenden Grafik:



Wie ersichtlich, ist die Rückstandsquote 2017 die niedrigste seit 2006. Am höchsten war sie 2008, damals betrug sie 1,9 % des Kassensolls. Der sinkende Trend der letzten Jahre ist erfreulich. Hauptgrund hierfür dürfte die gute Konjunktur und die damit verbundene Zahlungsfähigkeit der Steuerschuldner sein.

25.3 Wie werden Steuerschulden vollstreckt?

Die Vollstreckung richtet sich nach den §§ 249 bis 346 Abgabenordnung. Nähere Bestimmungen enthalten die vom Finanzministerium erstellte Vollstreckungskartei sowie bundesweit einheitlich die allgemeine Vollstreckungsanweisung¹ und die allgemeine Vollziehungsanweisung². Zudem sind gemäß § 251 Abs. 2 AO die Vorschriften der Insolvenzordnung zu beachten.

Werden Steuern nicht fristgerecht gezahlt, geht säumigen Steuerpflichtigen zunächst ein automatisiert erstelltes Mahnschreiben zu. Sofern diese die Steuern auch daraufhin nicht entrichten, werden den zuständigen Er-

¹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der Vollstreckung nach der Abgabenordnung - Vollstreckungsanweisung (VollStrA) - vom 13.03.1980, BStBl I S. 112, zuletzt geändert durch Art. 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift vom 23.10.2017 (BStBl I S. 1374).

² Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Vollziehungsbeamte der Finanzverwaltung - Vollziehungsanweisung (VollZA) - vom 29.04.1980 (BStBl I S. 194), zuletzt geändert durch Art. 2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift vom 23.10.2017 (BStBl I S. 1374).

hebungsstellen Rückstandsanzeigen im VoSystem¹ ausgegeben, in 2017 rd. 455.000. Aufgrund dieser Rückstandsanzeigen entscheidet der zuständige Bearbeiter in der Erhebungsstelle nach pflichtgemäßem Ermessen, was zu veranlassen ist, um den rückständigen Betrag beizutreiben. Hierbei sollen in erster Linie solche Vollstreckungsmaßnahmen ergriffen werden, von denen nach den besonderen Umständen des Falles bei angemessener Berücksichtigung der Belange des Vollstreckungsschuldners am schnellsten und sichersten ein Erfolg zu erwarten ist. Die beabsichtigte Vollstreckungsmaßnahme muss dabei in angemessenem Verhältnis zu dem erstrebten Erfolg stehen und die Höhe der Forderung den mit ihr verbundenen Verwaltungsaufwand rechtfertigen.²

In 2017 wurden von den Bearbeitern der Erhebungsstellen folgende Maßnahmen ergriffen, um Steuerrückstände beizutreiben:

Maßnahmen der Erhebungsstellen 2017 bei Rückständen

Maßnahme	Anzahl 2017
Forderungspfändungen ausgebracht	40.793
Aufträge an Vollziehungsbeamten erteilt	16.419
Insolvenzverfahren mit Beteiligung des Finanzamtes eröffnet	1.420
Vollstreckungsaufschübe schriftlich gewährt	844
Sicherungshypothek eingetragen	457
Durchsuchungsbeschluss beantragt	183
Zwangsversteigerung beantragt	169
Eidesstattliche Versicherung angeordnet	25
Freiwillige Sicherheiten hereingenommen	10

Quelle: Vollstreckungsstatistik des Finanzministeriums zum Berichtsdatum 31.12.2017, S 0091 A - VI 339/ VI 3313.

Darüber hinaus gab es noch weitere Maßnahmen, z. B. Anregungen von Gewerbeuntersagungsverfahren bei den Gewerbeämtern. Weitaus überwiegend wurden jedoch wie ersichtlich Forderungen gepfändet: Zumeist wurden Pfändungs- und Einziehungsverfügungen für Bankkonten der Vollstreckungsschuldner erstellt.

Auf in Rückstandsanzeigen enthaltene Steuerrückstände konnten 2017 414 Mio. € eingenommen werden - insbesondere durch die o. g. Maßnahmen.

¹ Dialogisierte Automationsunterstützung für Vollstreckungsstellen zur Bearbeitung von Vollstreckungsfällen „VoSystem KONSENS“.

² Abschnitt 23 Abs. 2 VollstrA.

25.4 Was ergab sich aus den Einzelfällen?

Der LRH hat 90 Einzelfälle eingesehen und geprüft. Diese hat er anhand einer Zufallsauswahl bestimmt. Im Prüfungszeitpunkt waren in diesen Fällen insgesamt über 10 Mio. € rückständig. Die Erhebungsstellen haben in diesen Fällen diverse Maßnahmen ergriffen, um die Steuerrückstände beizutreiben. Insgesamt wurden 402 Maßnahmen ergriffen, durchschnittlich 4,5 pro Fall.

Doch 29 % der Fälle waren fehlerhaft bearbeitet und hätten deutlich besser bearbeitet werden müssen. Hier gilt es künftig, Fehler zu vermeiden. Insbesondere sollte immer auf Folgendes geachtet werden:

- Die Dokumentation muss vollständig und einheitlich sein.
- Sämtliche Recherchemöglichkeiten müssen genutzt und dokumentiert werden.
- Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Vollstreckungsschuldners müssen umfassend aufgeklärt werden.
- Gewerbeuntersagungsverfahren sollten öfter angeregt werden.
- Vollstreckungsaufschübe dürfen nur gewährt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen¹ erfüllt sind.
- Bearbeitungspausen müssen generell vermieden werden. Wiedervorlagen sind durchgängig zu überwachen.
- Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis dürfen erst dann gemäß § 261 AO niedergeschlagen werden, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse vollständig geklärt sind.
- Es müssen ausreichend Vollziehungsbeamte vorhanden sein.

Ziel muss es sein, alle Einzelfälle sachgemäß zu bearbeiten. Durch Bearbeitungsfehler gehen dem Staat Mittel in Millionenhöhe verloren bzw. Forderungen gegen Steuerschuldner werden nicht rechtzeitig beigetrieben.

Das **Finanzministerium** hält einen Verlust in Millionenhöhe allein durch Bearbeitungsfehler für nicht nachvollziehbar.

Der **LRH** stellt fest: 2017 waren 163 Mio. € Steuern durch 11.329 unerledigte Vollstreckungsfälle rückständig. Von diesen Fällen hat der LRH anhand einer Zufallsauswahl 90 Fälle geprüft, die ein Rückstandsvolumen von 10 Mio. € beinhalten. 29 % der Fälle aus der Zufallsauswahl waren fehlerhaft bearbeitet. Damit entgehen dem Land jedes Jahr Steuern in Millionenhöhe. Denn: Es treten viele verschiedene Fehler auf, sei es bei der Sachverhaltsaufklärung, sei es bei der rechtlichen Würdigung des Sachverhaltes. Auch wird zuweilen nicht konsequent und zügig genug voll-

¹ § 258 AO.

streckt. Dies führt dann regelmäßig dazu, dass die Fälle lange Zeit immer neue Arbeit verursachen und vielfach unübersichtlich werden. Die Beitreibung von Steuerschulden hat schließlich dann die größte Aussicht auf Erfolg, wenn sie konsequent, zeitnah und zügig ausgeübt wird. Alle Bearbeitungsschritte, Recherchen, Ermessensentscheidungen etc. sind zudem zu dokumentieren. Billigkeitsmaßnahmen wie Vollstreckungsaufschübe dürfen nur gewährt werden, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind.

Das **Finanzministerium** wird die Kritikpunkte des LRH zum Anlass nehmen, den Finanzämtern bei Fortbildungen und Dienstbesprechungen entsprechende Hinweise zu geben.

26. IT-Kooperation in der Steuerverwaltung - Probleme von der Aktenführung bis zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Das dem Finanzministerium zugeordnete Amt für Informationstechnik muss im IT-Bereich eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherstellen. SharePoints sind nicht dafür geeignet, das Verwaltungshandeln revisionssicher zu dokumentieren.

Dataport und die Steuerverwaltung müssen ihre Prozesse zur Vertragsabstimmung optimieren und die Vertragsqualität verbessern. Vorvereinbarungen müssen spätestens nach 6 Monaten durch den endgültigen Vertrag abgelöst werden.

Die Bündelung von Leistungen und eine weitere Standardisierung der Verträge dürfen nicht zulasten der Vertragstransparenz gehen. Ein Leistungscontrolling durch den Auftraggeber muss möglich bleiben.

Um rechtzeitig auf Projektverzögerungen und insbesondere Störungen der Leistungsfähigkeit eines Kooperationspartners reagieren zu können, müssen Erfolgskontrollen mindestens im 2-Jahresrhythmus stattfinden. Die für das Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ erstellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist dafür als Grundlage nicht geeignet.

26.1 Der lange Weg zu einer einheitlichen Automationsunterstützung in der Steuerverwaltung

Bund und Länder befassen sich bereits seit Anfang der 1990er-Jahre damit, die Automationsunterstützung für die Steuerverwaltungen zu vereinheitlichen. Aufgrund von Problemen beim Projekt FISCUS¹ und nach einer entsprechenden Empfehlung des LRH² hat sich Schleswig-Holstein 2005 entschieden, seine landesspezifischen Verfahren abzulösen und dem Programmierverbund EOSS³ (Bayern, Saarland und die neuen Bundesländer) beizutreten. Bund und Länder haben 2005 beschlossen, die Arbeiten aus den Vorhaben FISCUS und EOSS unter der Bezeichnung KONSENS⁴ weiterzuführen.

¹ Föderales Integriertes Standardisiertes ComputerUnterstütztes Steuersystem.

² Vgl. Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 18.

³ Evolutionär Orientierte SteuerSoftware.

⁴ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

Mit dem Beitritt der Länder Bremen und Mecklenburg-Vorpommern zu Dataport und Gründung des Data Center Steuern (DCS) 2006 wurden die technischen Voraussetzungen für den Betrieb des EOSS-Verfahrens im norddeutschen Verbund geschaffen. Seit dem Beitritt Niedersachsens 2010 und Sachsen-Anhalts 2013 wird das DCS mittlerweile für 6 Länder betrieben.

Im Übrigen beauftragen die 6 norddeutschen Länder Dataport in unterschiedlichem Umfang mit der IT-Unterstützung der Steuerverwaltung. Während Niedersachsen nur den Rechenzentrumsbetrieb im DCS sowie das Druck- und Kuvertierzentrum nutzt, lässt sich u. a. Schleswig-Holstein auch beim Betrieb der Finanzamtsarbeitsplätze durch Dataport unterstützen. Bremen und Sachsen-Anhalt haben Dataport auch mit Aufgaben der Fachverfahrensbetreuung beauftragt.

Neben der bundesweiten Zusammenarbeit im KONSENS-Vorhaben haben die 6 norddeutschen Länder seit 2014 auch Möglichkeiten einer länderübergreifenden Zusammenarbeit bei der Verfahrensbetreuung und Einführungsunterstützung neuer Steuerverfahren untersucht, um langfristig eine qualitativ hochwertige IT-Betreuung sicherstellen zu können. Hamburg hat sich 2017 gegen eine weitere Teilnahme entschieden.

Die 5 verbleibenden Länder Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben einen Staatsvertrag zur „Länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung“ geschlossen. Dieser ist zum 01.06.2018 in Kraft getreten. Im Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ sollen die Länder in den nächsten 10 bis 15 Jahren dadurch entlastet werden, dass die Verfahrensbetreuung für die Steuerverfahren nach dem Prinzip „Einer-für-alle“ arbeitsteilig wahrgenommen wird.

Die Rechnungshöfe der Dataport-Trägerländer haben 2018 eine bundesweite Erhebung zum Einsatz steuerlicher IT-Verfahren zum Anlass genommen, um auf Basis eines abgestimmten Fragebogens auch Daten zum DCS und mit Ausnahme Hamburgs zum Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ zu erheben.

26.2 **Keine ordnungsgemäße Aktenführung in der Steuerverwaltung**

Das Amt für Informationstechnik (AIT) hat zur Dokumentation des Mehrländerbetriebs im DCS und zum Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ auf einen gemeinsamen Projekt-SharePoint der norddeutschen Länder verwiesen. Einige Kooperationspartner erklärten sich zunächst mit einer Einsichtnahme in diese Datenbank einverstanden.

den, die übrigen Kooperationspartner sprachen sich jedoch dagegen aus. Im Ergebnis wurde dem LRH ein Zugriff auf den SharePoint. verweigert.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben schon 2015 in ihrem Positionspapier zum Thema Aktenführung¹ darauf hingewiesen, dass SharePoints nicht als revisionssichere IT-Systeme gelten und damit zur ordnungsgemäßen Aktenführung nicht geeignet sind.

Da das AIT neben dem SharePoint keine eigenen Akten geführt hat, wurde dem LRH ersatzweise ein selektiver Datenabzug zur Verfügung gestellt. Dieser bildet das Verwaltungshandeln des AIT nur unvollständig ab und erfüllt ebenfalls nicht die Anforderungen einer ordnungsgemäßen Aktenführung.

Das **Finanzministerium** widerspricht, dass es sich nur um einen selektiven Datenabzug handelt. Es seien sämtliche Daten, die nach Auffassung des AIT vom Prüfungsumfang erfasst seien, zur Verfügung gestellt worden. Der elektronische Zugriff auf den SharePoint durfte nicht eingeräumt werden.

Der **LRH** bleibt dabei, dass der selektive Datenabzug das Verwaltungshandeln des AIT nur unvollständig abbildet. Insbesondere verweist der Datenabzug auf Dokumente, die dem LRH nicht zugänglich gemacht wurden.

Die Rechnungshöfe der beteiligten Länder haben 2017 frühzeitig Bedenken geäußert, ob die Regelungen des Staatsvertrags zum Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ ausreichen, um die Prüf- und Einsichtsrechte einzelner Rechnungshöfe bei einer länderübergreifenden Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Auf eine Ergänzung des Staatsvertrags wurde gleichwohl verzichtet. Die Finanzministerin hat hierzu im November 2017 festgestellt, dass *„eine Beschneidung der Rechte des jeweiligen Rechnungshofes in keinster Weise angedacht und beabsichtigt“* sei.

Durch die Verweigerung des erbetenen Zugriffs haben sich die Bedenken des LRH hinsichtlich der Prüfrechte der Finanzkontrolle bestätigt.

Der LRH erwartet, dass die Steuerverwaltung Akten in Zukunft ordnungsgemäß und revisionssicher führt. Es muss sichergestellt sein, dass die Steuerverwaltung einem Auskunftersuchen des LRH auch ohne Zustimmung der anderen Kooperationspartner nachkommen kann.

¹ http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/positionspapier_aktenfuehrung.pdf.

Das **Finanzministerium** vertritt die Auffassung, dass die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe durch den Staatsvertrag zur „Länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung“ nicht beschränkt wurden. Es räumt ein, *„tatsächlich (sei) ... die Frage aber noch nicht gelöst, wie auf der einen Seite eine möglichst effiziente, einheitliche und gemeinsame länderübergreifende elektronische Aktenführung geschaffen und auf der anderen Seite der Wunsch eines einzelnen LRH auf einen elektronischen Zugriff auf diese gemeinsame Akte sichergestellt werden kann.“*

Das Finanzministerium werde diesbezüglich erneut auf die anderen beteiligten Länder zugehen, damit dafür zukünftig eine Lösung gefunden werden kann.

26.3 **Defizite im Vertragsmanagement auch in der Steuerverwaltung bestätigt, Haushaltsrecht nicht durchgängig beachtet**

Der LRH hat in den letzten Jahren bei verschiedenen IT-Prüfungen auf Defizite beim Vertragsmanagement und bei der Vertragsgestaltung sowie beim Nachweis und Controlling der erbrachten Leistungen hingewiesen.¹

Das AIT hat es versäumt, von den Fehlern anderer Dienststellen zu lernen.

Obwohl sich im Rahmen der norddeutschen Kooperation eine Arbeitsgruppe „Service Level Management“ regelmäßig mit Fragen des Vertragsmanagements und der Vertragsgestaltung befasst, führen mehrmonatige Vertragsverhandlungen nicht zwangsläufig zu einer Verbesserung der Vertragsqualität. In Verträgen referenzierte Konzepte liegen teils nach Jahren immer noch nicht vor (z. B. Betriebskonzept zum DCS-Vertrag), Vertragsanlagen sind in sich widersprüchlich oder enthalten Rechenfehler.

Obwohl der LRH zuletzt 2015 darauf hingewiesen hat,² dass Vorvereinbarungen nur als kurzfristige Platzhalter für den Zeitraum der Vertragsklärung eingesetzt werden dürfen, wird das Vorhaben „Testen im Norden“ seit 2016 auf Basis einer einseitigen Finanzierungszusage bzw. einer Vorvereinbarung durchgeführt. Dies widerspricht Sinn und Zweck von Vorvereinbarungen.

Die Steuerverwaltung und Dataport müssen ihre Abstimmungsprozesse beschleunigen. Vertragsverhandlungen müssen zukünftig so rechtzeitig eingeleitet werden, dass vertragslose Zeiten ausgeschlossen sind und eine ordnungsgemäße Rechnungsbearbeitung ermöglicht wird. Vorverein-

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 21, Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 10.

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

barungen dürfen nur für die Zukunft geschlossen werden und müssen spätestens nach 6 Monaten durch einen Vertrag abgelöst werden.

Das **Finanzministerium** teilt hierzu mit, dass das AIT die Vertragsgestaltungsprozesse nicht allein beschleunigen könne, aber wie bisher effiziente Abstimmungsprozesse einfordern und seinen Beitrag dazu leisten werde.

Eine Stichprobe hat ergeben, dass Dataport 2018 mehrfach Rechnungen erstellt hat, bei denen die Einzelpositionen und die Rechnungssumme um mehr als 200 T€ differierten. Das AIT hat trotzdem deren sachliche und rechnerische Richtigkeit festgestellt.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass die Rechnungen zwar geprüft wurden, das Ergebnis des Rechnungsklärungsprozesses aber nicht auf der Rechnung dokumentiert sei.

Das AIT muss das Haushaltsrecht zukünftig beachten und in solchen Fällen den Prozess der Rechnungsklärung einleiten und dokumentieren.

26.4 **Bündelung und Standardisierung dürfen nicht zulasten der Transparenz gehen**

Dataport hat in mehreren Verträgen Personalleistungen im Umfang von bis zu 900 T€ in Pauschalfestpreisen gebündelt. Aus den Verträgen ist nicht ersichtlich, in welchem Umfang Dataport Personalleistungen für die Steuerverwaltung erbringen soll. Das AIT hat auf einen Nachweis der Leistungen verzichtet.

Personalleistungen werden damit zu einer „Black Box“. Für den Auftraggeber ist weder transparent, in welchem Umfang Dataport Personalleistungen einkalkuliert hat, noch ob ein Personaleinsatz in diesem Umfang auch tatsächlich erforderlich ist und erbracht wird.

Ein Verzicht auf Leistungsnachweise und eine pauschale Abrechnung von Personalleistungen ist aus Sicht des LRH nur dann akzeptabel, wenn

- sich der Umfang des geschätzten Personalaufwands aus dem Vertrag ergibt und
- eine regelmäßige Nachkalkulation der geschätzten Personalaufwände vereinbart wird.

Mit den Arbeiten am Servicekatalog Steuer streben Dataport und die Steuerverwaltungen der norddeutschen Länder seit 2015 eine Standardisierung der Verträge auch für Leistungen außerhalb des DCS-Vertrags an.

Eine grundsätzliche Abstimmung zu den Business-Services-Steuer mit den Gremien der Steuerverwaltung stand 2018 noch aus.

Der LRH steht einer weiteren Standardisierung der Verträge mit den Steuerverwaltungen grundsätzlich positiv gegenüber. Nur so können unterschiedliche Leistungsschnitte zwischen den Verträgen und darauf basierende Zweifel an der verursachungsgerechten Kostenzuordnung ausgeräumt werden.

Die Bündelung verschiedener Services darf aber keinesfalls dazu führen, dass ein Leistungscontrolling durch die Auftraggeber gänzlich unmöglich wird. Es müssen daher einheitliche Prozesse zur Beschreibung der zu erbringenden Leistungen hinsichtlich Menge und Qualität sowie zur regelmäßigen Nachkalkulation der pauschal ausgewiesenen Kosten entwickelt werden.

Das **Finanzministerium** bestätigt den Konflikt zwischen Standardisierung und Leistungscontrolling. Es weist zudem darauf hin, dass von den Trägerländern beschlossene Standardisierungen und Beschlusslagen die Einflussmöglichkeiten einzelner Kunden wie des AIT teilweise einschränken.

Der **LRH** erwartet, dass das Finanzministerium seine Interessen gegenüber dem Zentralen IT-Management vertritt und in die trägerübergreifende Diskussion einbringt.

26.5 **Nachlässiger Umgang mit Lizenzen**

Der LRH hat zuletzt 2018 daran erinnert, dass die flächendeckende Einführung eines zentralen Lizenzmanagements nach mehr als 10 Jahren endlich zum Abschluss gebracht werden muss.¹

Das AIT hat 2012 einen Vertrag über die Bereitstellung und Nutzung von Citrix-Lizenzen mit Dataport geschlossen. Die Lizenzbereitstellung erfolgte befristet bis zum 31.03.2017.

Weder das AIT noch das für das zentrale Lizenzmanagement zuständige Zentrale IT-Management haben sich seit 2017 um eine Folgelizenzierung gekümmert. Ein kontinuierliches Vertrags- bzw. Lizenzcontrolling hat nicht stattgefunden.

Der Umgang mit den Citrix-Lizenzen bestätigt, dass die Bündelung von Lizenzen in Rahmenvereinbarungen ein zentrales Lizenzmanagement mit

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 20.

einem regelmäßigen Abgleich zwischen erworbenen Lizenzrechten und tatsächlicher Lizenznutzung nicht entbehrlich macht.

Das **Finanzministerium** teilt dazu mit, dass das AIT mit der Übergabe der Lizenzierung keine Notwendigkeit mehr für ein eigenes Lizenzmanagement und -controlling gesehen habe. Ein zentrales Lizenzmanagement werde seitens des Finanzministeriums ausdrücklich begrüßt.

Der LRH erwartet, dass das Zentrale IT-Management gemeinsam mit den Dienststellen endlich mit der Erfassung der erworbenen Lizenzrechte in einem Lizenzinventar beginnt.

26.6 **Voraussetzungen für Erfolgskontrolle zum Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ müssen geschaffen werden**

Die Steuerverwaltungen haben selbst erkannt, dass es sich bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ nicht um eine „echte“ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Sinne des Haushaltsrechts handelt.

Unterschiede bei der Ist-Aufnahme in den einzelnen Ländern, bei den berücksichtigten Aufgabenbereichen und permanente Personalveränderungen bieten keine valide Datenbasis für eine spätere Erfolgskontrolle.

Der LRH erwartet, dass die herangezogenen Basisdaten, die zugrunde gelegten Annahmen und die Grundlagen von Prognosen noch einmal überprüft und so dokumentiert werden, dass diese auch für spätere Erfolgskontrollen geeignet sind.

Um rechtzeitig auf Projektverzögerungen, Änderungen der Rahmenbedingungen oder Störungen der Leistungsfähigkeit eines Kooperationspartners reagieren zu können, empfiehlt der LRH eine erste Erfolgskontrolle zum 31.12.2019. Bis zur vollständigen Umsetzung des Vorhabens „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ sollten auch danach Erfolgskontrollen mindestens im 2-Jahresrhythmus stattfinden.

Das **Finanzministerium** nimmt die Anregungen des LRH zur Kenntnis. Die beteiligten Länder würden sich zu gegebener Zeit damit auseinandersetzen.

26.7 Kooperation der Steuerverwaltungen notwendig

Der LRH hält die Kooperation der Steuerverwaltungen grundsätzlich für den richtigen Weg, um den künftigen Herausforderungen durch zusätzliche und komplexere IT-Verfahren bei begrenzten Personalressourcen gerecht zu werden.

Beim Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ haben die Kooperationspartner vereinbart, dass die Erzielung von Synergieeffekten im Fokus steht und nicht deren Verteilung untereinander.

Ein Verzicht auf einen Kostenausgleich setzt voraus, dass die Kriterien für die Verteilung der Aufgaben auf die Kooperationspartner nachvollziehbar und revisionssicher belegt sind. Dies ist bei dem Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ nicht der Fall.

Laut Staatsvertrag zur „Länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung“ ist eine Verteilung der Aufgaben nach der Leistungsstärke der einzelnen Länderverwaltungen vorgesehen. Wonach sich die Leistungsstärke bemisst, ist aber nicht nachvollziehbar. Tatsächlich sind die Aufgaben nach der Leistungsbereitschaft der Länder verteilt.

Die Zusammenarbeit der Dataport-Trägerländer im Steuerbereich darf nicht wegen unterschiedlichen Engagements grundsätzlich infrage gestellt werden. Würde dies aber zum Dauerzustand, müssten sich die Vertragspartner auf neue Regeln verständigen.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

27. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?

Die Unfallstatistik der vergangenen Jahre macht deutlich, dass die Zahl der Verkehrsunfälle in den Städten Lübeck, Neumünster, Eckernförde und Heide oberhalb der schleswig-holsteinischen Durchschnittswerte¹ liegt. Bei den verunglückten Personen im Straßenverkehr schneiden diese Städte auch schlechter ab als im schleswig-holsteinischen Durchschnitt. Nicht alle Städte investieren genug in die Verkehrssicherheit.

Die Arbeit der Unfallkommissionen, die sich aus Polizei, Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde bei den Kreisen und kreisfreien Städten zusammensetzen, ist notwendig, um die Verkehrssicherheit wirksam zu verbessern. Die Städte müssen sicherstellen, dass die Aufgaben der Unfallkommissionen auch wahrgenommen werden.

Die Herstellung von Barrierefreiheit im Straßenraum ist eine gesetzliche Pflicht.² Sie soll bis 01.01.2022 umgesetzt werden. Eine Umrüstung des gesamten ÖPNV-Systems innerhalb der nächsten 3 Jahre ist finanziell kaum darstellbar. Die Städte müssen sich jedoch mit der Zielstellung befassen und Umrüstungskonzepte erstellen, wie sie die schrittweise Umsetzung bedarfsgerecht sicherstellen wollen.

Die Prüfung von 15 Baumaßnahmen ergab eine Vielzahl an fachlichen Fehlern. Alle Kommunen sind aufgerufen, Maßnahmen zur Qualitätssicherung einzuführen, um ihr eigenes Verwaltungshandeln zu verbessern.

27.1 Arbeiten die Städte aktiv an der Erhöhung der Verkehrssicherheit?

Was tun schleswig-holsteinische Städte, um mehr Sicherheit im Straßenverkehr zu erreichen, Unfälle zu vermeiden und die Folgen von Unfällen zu vermindern? Wie zielstrebig arbeiten sie daran, das Verkehrssicherheitsprogramm des Bundes von 2011 umzusetzen und die Zahl der Getöteten

¹ 2017 ereigneten sich in Schleswig-Holstein 52 aufnahmepflichtige Unfälle pro 10.000 Einwohner.

² Die UN-Behindertenkonvention, die europäische Norm DIN EN 17210, das Behindertengleichstellungsgesetz, das Personenbeförderungsgesetz und zahlreiche DIN-Normen geben den gesetzlichen Rahmen für einen barrierefreien Verkehrsraum vor.

bis 2020 um 40 % zu senken? Nutzen sie die Möglichkeit, Geschwindigkeiten zu reduzieren, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen, Lärm und Schadstoffe zu reduzieren und führen sie hierfür auch bauliche Maßnahmen durch? Haben die realisierten Maßnahmen ihr Ziel erreicht und die Situation vor Ort verbessert, sodass die Anzahl der Unfälle reduziert wurde und damit ein verkehrssicherer und zukunftsfähiger Straßenraum entstanden ist? Diese Fragen sollten von den kreisfreien Städten Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster sowie von den Städten Norderstedt, Schleswig, Eckernförde und Heide beantwortet werden.

27.2 **Die Tendenz 2017: Mehr Unfälle - weniger Verletzte - weniger Tote**

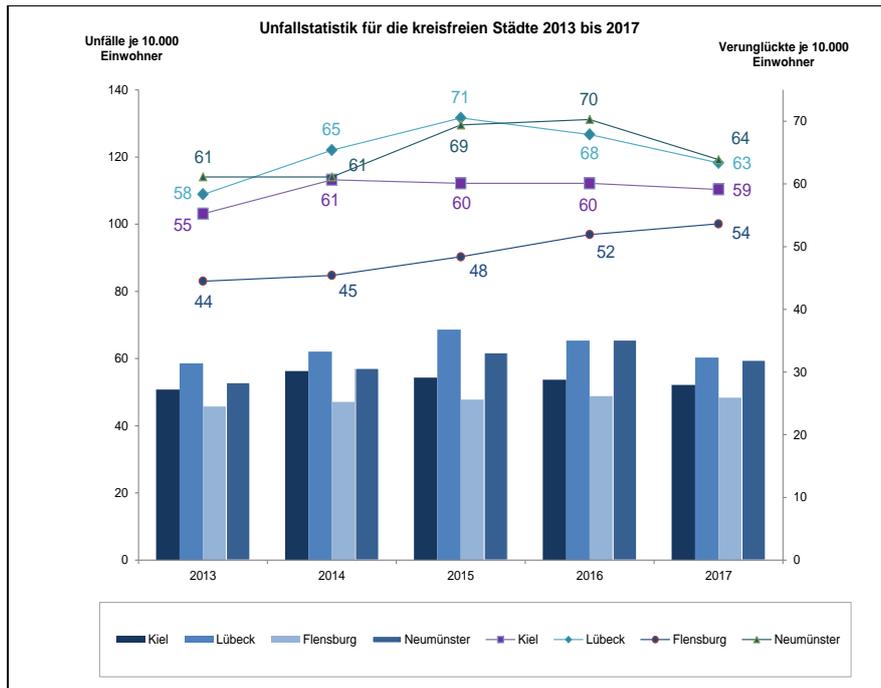
2017 gab es in Schleswig-Holstein 90.105 Straßenverkehrsunfälle.¹ Die volkswirtschaftlichen Kosten betragen fast 1 Mrd. €. ² Bei 17 % der Unfälle (15.127) handelte es sich um Unfälle mit Personenschaden und schwerwiegendem Sachschaden. In dieser Zahl enthalten sind Unfälle unter Einfluss berauschender Mittel, die ebenfalls von der Polizei aufgenommen werden müssen. Die übrigen 74.978 Unfälle waren sogenannte „Bagatellschäden“, bei denen keine Personen verletzt wurden und auch kein maßgeblicher Sachschaden entstand. Die Anzahl der Verunglückten (Getötete und Verletzte) verringerte sich leicht auf 16.255 Personen (-2 %). 100 Menschen erlitten tödliche Verletzungen (-13 %). Aktuelle Auswertungen des Statistikamts Nord sprechen für 2018 wieder von einem Anstieg der Verkehrstoten auf 116.³

Als häufigste Unfallursachen 2017 innerorts wurden Vorfahrtsmissachtungen, ungenügender Sicherheitsabstand, Fehler beim Abbiegen und überhöhte Geschwindigkeit von der Polizei ermittelt.

¹ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein - Statistikamt Nord, 2017. Alle weiteren Zahlen beziehen sich auf Angaben des Statistikamts Nord.

² Bundesanstalt für Straßenwesen: Volkswirtschaftliche Kosten von Straßenverkehrsunfällen in Deutschland.

³ Statistikamt Nord: Straßenverkehrsunfälle in Schleswig-Holstein vom 29.01.2019. Die Zahl enthält nur Angaben zu Verkehrstoten bis 30.11.2018.



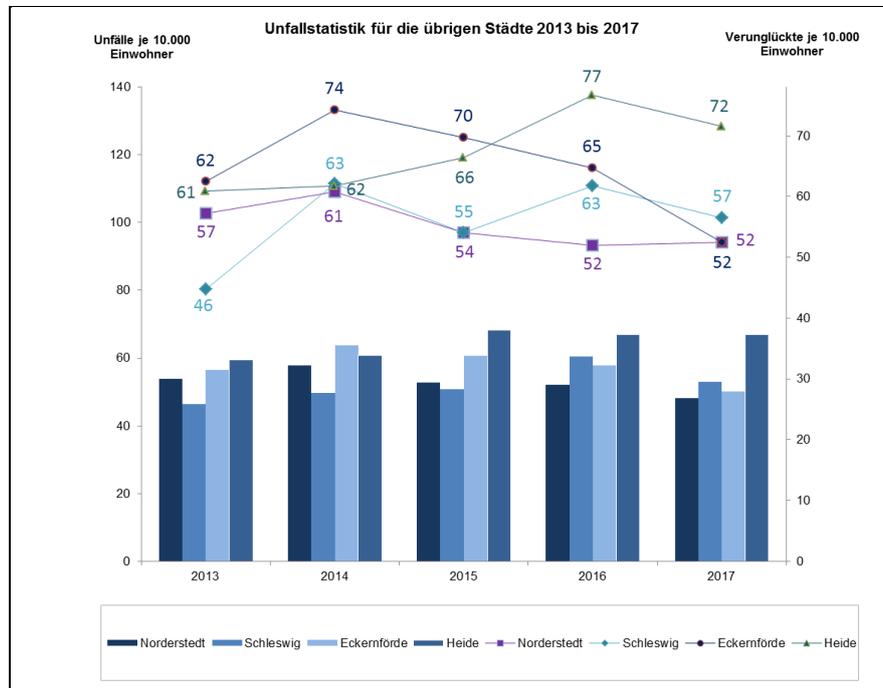
Quelle: Statistikamt Nord, Grafik LRH

Diese und die folgende Abbildung geben einen Überblick über die Zahl der Verkehrsunfälle (ohne Bagatellunfälle) und über die Zahl der Geschädigten in den 8 geprüften Städten. Die Balken beziehen sich auf die linke Skala und stellen die Unfallzahlen dar, die Ganglinien zeigen die Entwicklung der Verunglückten und beziehen sich auf die rechte Skala. Zur besseren Vergleichbarkeit untereinander wurden die Zahlen jeweils auf 10.000 Einwohner bezogen.

Bei den kreisfreien Städten liegen die Städte Lübeck und Neumünster deutlich über den Zahlen von Flensburg und Kiel und schneiden - sowohl bezogen auf die Anzahl der Unfälle als auch bei der Anzahl der Geschädigten - vergleichsweise schlecht ab. Kiel bewegt sich im Mittelfeld, in Flensburg passieren mit Abstand weniger Unfälle und es kommen deutlich weniger Personen zu Schaden. Tendenziell war in den vergangenen Jahren fast überall ein leichter Anstieg von Jahr zu Jahr sowohl der Unfallzahlen als auch der Geschädigten zu verzeichnen. Von 2016 zu 2017 haben sich leichte Verbesserungen eingestellt.

Die **Stadt Lübeck** führt an, dass die vom LRH geführten Vergleiche zwischen den Städten interpretationsbedürftig seien. So hätten die Zahlen der Unfälle und der Geschädigten nicht auf Einwohner, sondern auf Stadtfläche oder Straßengesamtlänge bezogen werden müssen. Die Zahl der Verkehrstoten hätte ebenfalls auf eine Vergleichsgröße abgestellt werden müssen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Einwohnerzahl in diesem Zusammenhang eine mögliche, sinnvolle Bezugsgröße ist, um die vorhandenen Unfallzahlen grafisch darzustellen.



Quelle: Statistikamt Nord, Grafik LRH

Auch in Eckernförde und Heide ereigneten sich in den vergangenen Jahren mehr Unfälle als in Schleswig und Norderstedt. Hier kamen auch mehr Personen im Straßenverkehr zu Schaden. Für 2017 ist eine deutliche Verbesserung in Eckernförde bei den Unfallzahlen und seit 2015 auch bei den Unfallopfern ablesbar. In Schleswig ist keine deutliche Tendenz zu erkennen, Norderstedt schneidet im Vergleich am besten ab.

Innerstädtisch gibt es im Vergleich zu außerorts weniger Verkehrstote. In Kiel und Lübeck sind in den vergangenen 5 Jahren mit 21 (Kiel) bzw. 18 Toten (Lübeck) die meisten Verkehrsteilnehmer ums Leben gekommen. In Norderstedt gab es insgesamt 10 Verkehrstote. In den übrigen Städten liegen die Zahlen im unteren einstelligen Bereich. In Schleswig ist von 2013 bis 2017 im Straßenverkehr keine Person getötet worden.

27.3 Verkehrsbehörden sind zuständig

Die Straßenverkehrsbehörden sind für die Lenkung des Verkehrs zuständig. Sie haben bei jeder Gelegenheit die Voraussetzungen für einen reibungslosen Ablauf des Verkehrs zu prüfen. Sie ordnen beispielsweise Beschilderungen oder Straßenmarkierungen an, genehmigen Baustellen, Schwer- und Sondertransporte oder lenken den Verkehr bei Veranstaltungen.

gen. In allen 8 Städten ist eine Verkehrsbehörde eingerichtet. Allerdings gibt es große Unterschiede in der personellen Ausstattung und in der Anzahl der bearbeiteten Verkehrsanordnungen. Die Zahlen¹ variieren zwischen 0,33 Vollzeitstellen bei 123 km Straßen- und Radwegenetz in Eckernförde und 5,50 Vollzeitstellen bei 969 km Streckennetz in Norderstedt. Lübeck schaffte es nach eigenen Angaben, mit 6,5 Personalstellen 3.439 Verkehrsanordnungen² in 2017 zu erlassen, Kiel bearbeitete mit 4 Personalstellen 4.315 Anordnungen.

Eine sehr wichtige Aufgabe der Verkehrsbehörden ist die Auswertung von Unfalldaten. Die Verkehrsbehörden sind Teil der Unfallkommission. Die Unfallkommission ist ein Gremium, welchem neben den Verkehrsbehörden auch die Polizei und der Straßenbaulastträger angehören. Rechtliche Grundlage sind die Straßenverkehrsordnung und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift.³ Der Arbeit der Unfallkommission kommt angesichts der noch immer hohen Unfall- und Opferzahlen sowie der immensen jährlichen Unfallkosten eine wichtige Aufgabe zu. Unfallhäufungen müssen gezielt bekämpft werden. Nur so kann die Verkehrssicherheit wirkungsvoll verbessert werden. Grund der Häufung von Unfällen ist oftmals ein Defizit im Verkehrsraum, das durch gezielte Maßnahmen beseitigt werden kann. Die Unfallkommission ist gesetzlich verpflichtet, einmal pro Jahr zu tagen.

In den geprüften Städten nehmen die Unfallkommissionen mit Ausnahme von Lübeck ihre Aufgaben im Rahmen der Unfallauswertung und -bekämpfung engagiert wahr. Jedoch ist die Intensität, mit der die Absprachen nachverfolgt und ihre Wirksamkeit kontrolliert werden, sehr unterschiedlich. Flensburg, Norderstedt und Heide agieren vorbildlich. Am Beispiel von Flensburg und Norderstedt wird deutlich, dass es sich lohnt, in die Verkehrssicherheitsarbeit zu investieren.

In Lübeck hat die letzte reguläre Auswertung für das Unfallgeschehen im Rahmen der Unfallkommission 2014 stattgefunden. Nach Aussage der dortigen Verkehrsbehörde wurden bereits Überlastungsanzeigen mit dem Hinweis geschrieben, dass die Unfallkommission nicht mehr zusammen-treten kann. Dieses Manko ist umgehend abzustellen und die Verkehrsbe-hörde personell und/oder organisatorisch so umzustellen, dass sie ihre Aufgaben wieder vollumfassend erfüllen kann. Nach eigenen Aussagen der Stadt Lübeck tagt die Unfallkommission seit 2018 wieder regulär.

¹ Eigene Angaben der Kommunen aus den örtlichen Erhebungen, zusätzlich nachgelieferte Daten aus Lübeck vom 15.01.2019.

² Verkehrsanordnungen nach § 45 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO).

³ Unfallkommission nach § 44 StVO und Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO zu § 44 StVO).

Die **Stadt Lübeck** bestätigt, dass die Unfallkommission in den Jahren 2015 bis 2017 nicht getagt hat.

27.4 **Geschwindigkeitsreduzierung - nur ein Baustein auf dem Weg zu mehr Verkehrssicherheit**

Im räumlich begrenzten, innerstädtischen Verkehrsraum müssen die Interessen vieler Verkehrsteilnehmer miteinander in Einklang gebracht werden: Fußgänger und Radfahrer, Anlieger, motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Personennahverkehr, Anwohner, Mobilitätseingeschränkte, Einzelhandel und deren Kunden und Lieferanten, Rettungsdienste, Ver- und Entsorger sowie Nutzer von Schulen und Kindergärten, Altenheimen und Krankenhäusern und viele andere mehr. Dabei muss die Verkehrssicherheit stets für alle Nutzer gewährleistet sein.

Als Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Geschwindigkeitsreduzierung kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht: Kreisverkehre, Einengungen, Querungshilfen, Verschwenkungen, Aufpflasterungen, Pflanzstreifen, Zone 30, Einrichtung von Sackgassen oder „Spielstraßen“.

Obwohl es in allen geprüften Kommunen Unfallhäufungsstellen gibt - von 3 in Eckernförde bis 39 in Kiel -, wurden zwar bauliche oder verkehrsrechtliche Maßnahmen durchgeführt, die Beseitigung von Unfallhäufungsstellen stand dabei nirgends im Fokus. Die Kommunen sollten dem LRH bauliche Maßnahmen nennen, die sie zur „Geschwindigkeitsreduzierung und Erhöhung der Verkehrssicherheit“ von 2013 bis 2017 durchgeführt haben. Obwohl keine der geprüften Städte frei von Unfällen und Unfallhäufungsstellen war, konnte auf die Frage nach baulichen Maßnahmen zur Unfallvermeidung nur ein größeres Vorhaben in Lübeck (Umbauten an einem Kreisverkehr) genannt werden.

Alle weiteren beinhalteten lediglich verkehrsrechtliche Maßnahmen (z. B. Aufstellen von Verkehrszeichen, Ergänzen von Markierung, Neuprogrammierung einer Lichtsignalanlage etc.) oder die Unfallstelle wurde nur „weiter beobachtet“.

Von den Kommunen wurden beispielsweise folgende bauliche Maßnahmen durchgeführt, die jedoch nicht aufgrund von Verkehrssicherheitsproblemen initiiert wurden und auch keine Unfallhäufungsstellen zum Gegenstand hatten:

- Austausch von Natursteinpflaster gegen herkömmlichen Asphalt, gegen lärmgeminderten Asphalt oder gegen Betonsteinpflaster (Kiel, Lübeck, Flensburg, Neumünster),
- Austausch von Asphalt gegen Betonsteinpflaster (Heide, Eckernförde),
- Deckenerneuerung mit Einrichtung eines Radschutzstreifens und Tempo 30 (Kiel),

- Einziehung von Fahrstreifen und Herstellung eines mittig angeordneten Mehrzweckstreifens (Norderstedt),
- Einrichtung eines Parkstreifens (Schleswig),
- Erneuerung von Lichtsignalanlagen (Schleswig).

Mit jeder Unterhaltungsmaßnahme wird auch die Verkehrssicherheit verbessert, indem z. B. Schlaglöcher entfernt oder Verkehrsräume neu geordnet werden. Jedoch wurden nicht immer Erfolge in punkto Geschwindigkeitsreduzierung und Unfallvermeidung erzielt. So haben die Unfallzahlen an der langjährigen Unfallhäufungsstelle am Lindenteller in Lübeck auch nach der letzten Umbaumaßnahme nicht abgenommen und auch die Situation in der Flensburger Fördestraße ist nach dem Umbau für Radfahrer nicht übersichtlicher und sicherer geworden.

Nach Auffassung der **Stadt Flensburg** sei zwar nicht in jedem Falle eine befriedigende bauliche und verkehrliche Situation nach Abschluss der Maßnahme Fördestraße erzielt worden. Trotzdem sei im Vergleich zum baulichen Zustand vor der Maßnahme eine Verbesserung für den Radverkehr eingetreten.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen.

27.5 **Geldmangel und falsche Prioritäten verhinderten Erfolge**

Die Kommunen haben in den vergangenen Jahren zu wenig Geld für den Straßenbau zur Verfügung gestellt.¹ Sie investierten das verfügbare Geld zumeist in Deckenerneuerungen oder kleine Erhaltungsmaßnahmen und nutzten Synergieeffekte, z. B. wenn bereits Kanalbauarbeiten eingeplant waren. Für die gezielte Beseitigung von Unfallhäufungsstellen wird jedoch nur verhältnismäßig wenig getan und wenig Geld ausgegeben. Zudem werden insbesondere in Lübeck die begrenzten Haushaltsmittel in nachrangige Maßnahmen investiert (z. B. Maßnahme Koberg) und Empfehlungen aus Fachgutachten nicht umgesetzt (z. B. Maßnahme Lindenplatz).

Die **Stadt Lübeck** bestätigt, dass die Ursprungsplanung zum Umbau des Lindenplatzes aus Haushaltsgründen nicht umgesetzt werden konnte. Die durchgeführten Teilmaßnahmen hätten die Verkehrssicherheit nicht ausreichend verbessern können. Die Anzahl der Unfälle habe sich nicht wesentlich verändert, die Anzahl der schweren Unfälle mit Radfahrern habe abgenommen. Die Stadt Lübeck habe aktuell beschlossen, weitere Maßnahmen am Lindenplatz folgen zu lassen.

Der **LRH** begrüßt dies.

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 26 und Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 30.

27.6 Verkehrsüberwachung erhöht die Verkehrssicherheit

Ziel der Verkehrsüberwachung ist, die Verkehrsteilnehmer durch Hinweis bzw. Ahndung von Verstößen zu einem verkehrssicheren Verhalten zu bewegen. Dies ist ein Beitrag zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Gegenstand der Überwachung ist die Einhaltung der Höchstgeschwindigkeit, der Gurtpflicht sowie der Sicherheitsabstände. Die Einhaltung des Handyverbots wird überwacht, das Fahren unter Alkohol/Drogen soll verhindert und Rotlichtverstöße sollen geahndet werden.

Eine der folgenschwersten Unfallursachen auf Schleswig-Holsteins Innerortsstraßen ist eine überhöhte Geschwindigkeit. Diese führt oftmals zu Unfällen mit Schwerverletzten oder sogar Verkehrstoten. Geschwindigkeitskontrollen gehören deshalb zu den wichtigsten Mitteln der Verkehrsüberwachung und tragen damit erheblich zur Erhöhung der Verkehrssicherheit bei. Wichtig ist neben der Verkehrsüberwachung auch ein Zusammenspiel von präventiven, baulichen und betrieblichen Maßnahmen sowie Aufklärungsarbeit.

Zuständig für die Geschwindigkeitsüberwachung sind die Landespolizei sowie die Kreise und kreisfreien Städte. Im Rahmen der Prüfung hat sich herausgestellt, dass jede Kommune - soweit zuständig - die Geschwindigkeitsüberwachung mit unterschiedlichem Nachdruck verfolgt. Große Unterschiede gibt es bei der personellen Ausstattung und bei den erzielten Einnahmen. Gut ausgestattet sind Kiel, Lübeck und Norderstedt. Die Situation in Neumünster kann im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten noch deutlich verbessert werden.

Die kreisfreien Städte erzielen durch die Geschwindigkeitsüberwachung jährlich hohe Einnahmen, beispielsweise zwischen 300 T€ (2016) in Neumünster und 2,8 Mio. € in Kiel (Durchschnittswert im Prüfungszeitraum). Sie versuchen, mithilfe von mobilen und stationären Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen die Verkehrsteilnehmer zur Einhaltung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit zu bewegen. Stationäre Geräte werden an Unfallhäufungsstellen installiert und zeigen schnell ihre Wirkung: Die gefahrenen Geschwindigkeiten reduzieren sich erheblich, die Verkehrssicherheit nimmt zu.

27.7 Förderung der Barrierefreiheit im Verkehrsraum

Das Behindertengleichstellungsgesetz und die UN-Behindertenrechtskonvention verlangen, den Verkehrsraum inklusiv zu gestalten, damit er möglichst den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer genügt. Daher sind bei Planung und Bau von neuen Verkehrsanlagen auch die Belange von mobilitätseingeschränkten Menschen zu berücksichtigen. Hierzu zählen

die Umrüstung von Bushaltestellen und der Bau von barrierefreien Fußgängerquerungen. Im Rahmen der Prüfung sind große Unterschiede, einerseits bei der Konzepterstellung zur Umrüstung aller Bushaltestellen und andererseits bei der tatsächlichen Ausführung der einzelnen Maßnahmen vor Ort deutlich geworden. Alle geprüften Städte haben bereits barrierefrei ausgebaute Bushaltestellen. Allerdings wird die Herstellung der Barrierefreiheit in den Kommunen mit unterschiedlich starkem Nachdruck verfolgt. Zielstrebig rüsten Kiel und Eckernförde ihre Bushaltestellen barrierefrei um, Lübeck, Neumünster und Heide haben dagegen an dieser Stelle Nachholbedarf. Bei der Umsetzung von barrierefreien Fußgängerquerungen haben mit Ausnahme von Kiel und Norderstedt alle geprüften Kommunen Nachholbedarf.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

28. Eingliederungshilfe - Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes - das Land ist gefordert

Die Ausgaben der Eingliederungshilfe steigen weiter.

Bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes muss das Land trotz Kommunalisierung gestalten und steuern. Der neu zu entwickelnde landesspezifische Rahmen hat entscheidenden Einfluss auf alle künftigen Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern.

Insbesondere sind Richtwerte zum Personalbedarf und die Standards für das Instrument der Bedarfsermittlung festzulegen.

28.1 Vorbemerkung

Der Landtag hat das Prüfrecht des LRH in der Eingliederungshilfe erweitert.¹ Der LRH kann nun in die vertraglichen Prüfrechte der Kreise und kreisfreien Städte eintreten und an ihrer Stelle bei Leistungserbringern die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen prüfen. Das neue Prüfrecht kann nur im Rahmen einer Kommunalprüfung ausgeübt werden. Folglich ist in jedem Fall zunächst eine Prüfung der kommunalen Träger der Eingliederungshilfe zu eröffnen.

Der LRH hat in einer ersten Phase bei 3 ausgewählten Kreisen, 2 kreisfreien Städten, der Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise Anstalt öffentlichen Rechts (KOSOZ) sowie dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen für Wohn-einrichtungen für Menschen mit Behinderungen geprüft. Das Zwischenergebnis, soweit es das Land betrifft und abgestellt auf die notwendigen Schritte zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, ist in diesem Beitrag dargestellt.

In einer zweiten noch laufenden Phase übt der LRH die Prüfrechte der Kommunen bei den Leistungserbringern aus. Da es sich um ein akzessorisches Prüfrecht handelt, prüft der LRH nur bei den Leistungserbringern, bei denen die geprüften Kommunen ihre Prüfrechte nicht selbst durch die

¹ § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz-KPG) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.06.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 552.

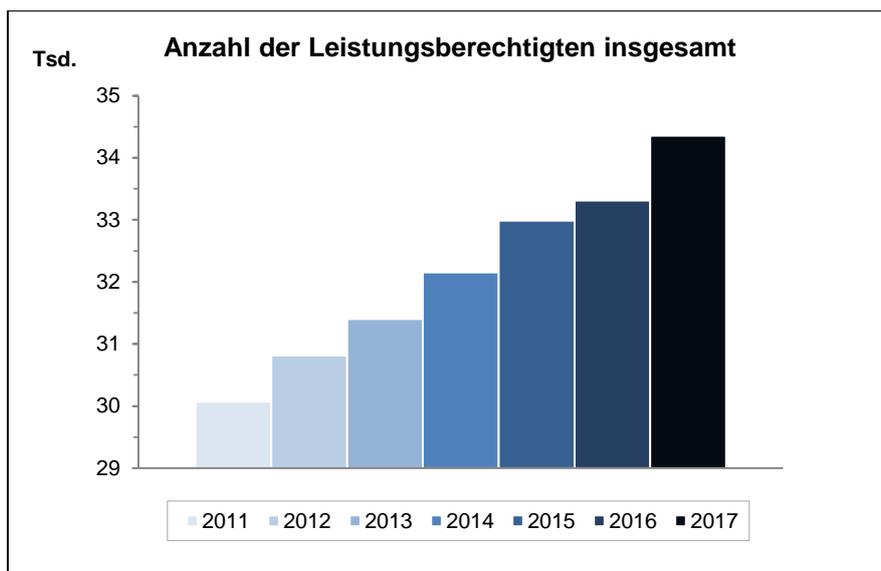
bei der KOSOZ angesiedelte Prüfgruppe ausüben. Das Prüfrecht kann lediglich so ausgeübt werden, wie es auch der Träger der Eingliederungshilfe ausüben kann. Der Umfang des Prüfrechts ist in dem aktuellen Landesrahmenvertrag¹ geregelt. Die Prüfbefugnisse der LHO bzw. des KPG greifen in diesem Fall nicht.

28.2 **Ausgabedynamik in der Eingliederungshilfe weiterhin ungebremst**

Die Ausgaben in der Eingliederungshilfe sind hoch und sie steigen weiter. Es besteht unverändert Handlungsbedarf, den Mitteleinsatz in der Eingliederungshilfe zu prüfen und zumindest seinen Anstieg zu begrenzen.

28.2.1 **Steigende Zahl der Leistungsberechtigten**

Die Zahl der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe wuchs in Schleswig-Holstein im Zeitraum von 2011 bis 2017 von 30.000 auf 34.000 Personen.² Das entspricht einer Steigerung um 13 %.

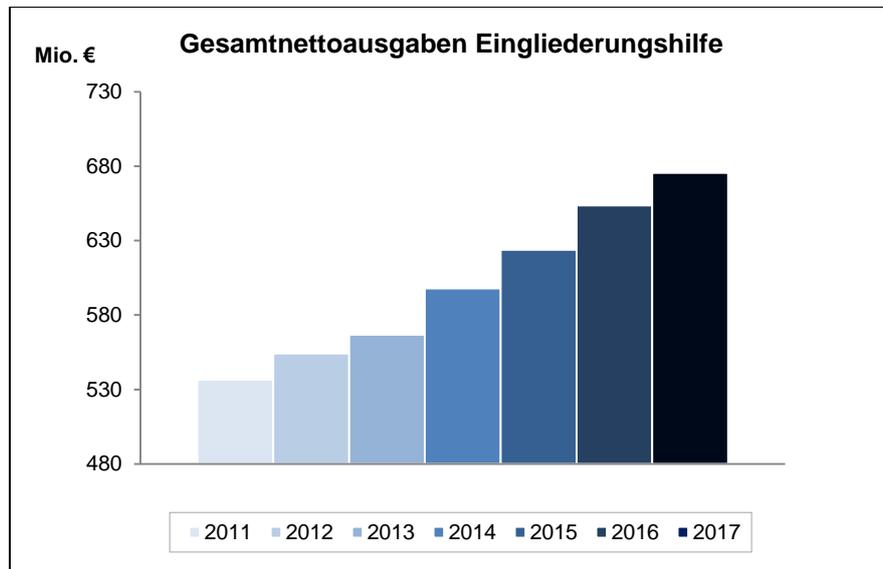


¹ Die Laufzeit des Landesrahmenvertrags Schleswig-Holstein sollte vereinbarungsgemäß am 31.12.2017 enden. Im Wege einer Übergangsregelung bleiben die am 31.12.2017 bestehenden Landesrahmenverträge im Sinne des § 79 SGB XII in der am 31.12.2017 geltenden Fassung, soweit sie die Erbringung von Leistungen nach dem Sechsten Kapitel zum Inhalt haben, bis zum 31.12.2019 in Kraft (Art. 12 BTHG, § 139 Abs. 3 SGB XII).

² Quelle: con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, Bericht 2018, Kennzahlenvergleich 2017 der Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein.

28.2.2 Steigende Ausgaben in der Eingliederungshilfe

Im gleichen Zeitraum stiegen die Nettoausgaben¹ der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein von 536 auf 675 Mio. €. ² Die Nettoausgaben erhöhten sich damit um 26 %. 79 % dieser Gesamtausgaben trägt das Land, 21 % tragen die Kreise und kreisfreien Städte.



Das **Sozialministerium** verweist auf die vielfältigen Gründe für den Anstieg. Neben der Fallzahlsteigerung seien dies mehr Menschen mit hohem individuellem Förderbedarf, Sach- und Baukostensteigerungen und insbesondere Tarifsteigerungen für Personalvergütungen. Auch der **Städteverband Schleswig-Holstein** geht davon aus, dass der Anstieg vorwiegend aus den jährlichen Tarifsteigerungen der Beschäftigten resultiere.

28.3 Ausgabenanstieg auch im vollstationären Wohnen

Das vollstationäre Wohnen gehört zu den ausgabeintensiven Leistungen der Eingliederungshilfe. Dementsprechend prüft der LRH bei 3 Kreisen und 2 kreisfreien Städten die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen von 38 vollstationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen - sogenannte Werkstattwohnheime (AI2). Für die Kreise verhandelt die

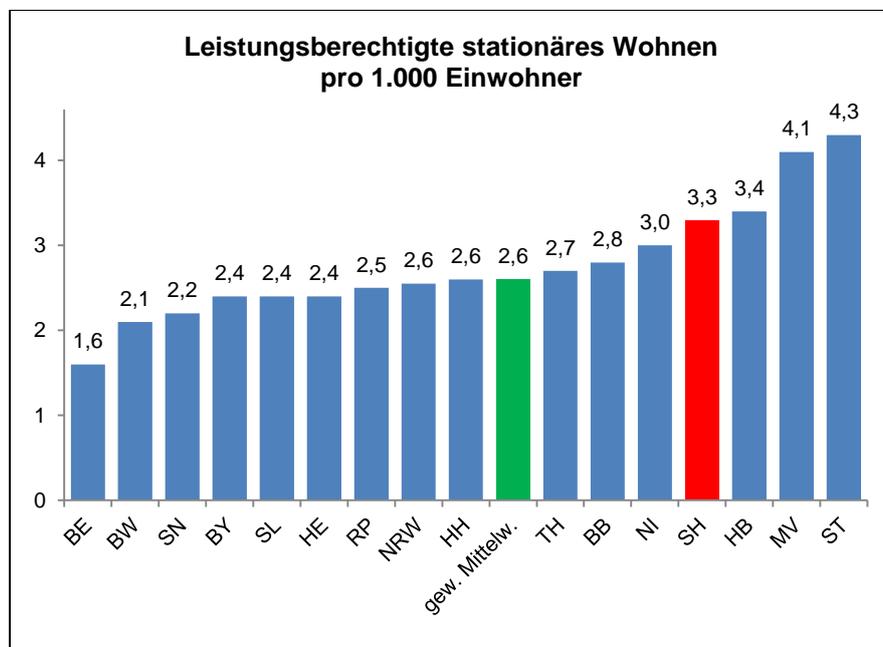
¹ Bei den Nettoausgaben sind insbesondere die Einnahmen von anderen Sozialleistungsträgern, die übergeleiteten Ansprüche sowie die Ansprüche von bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsverpflichteten von den Bruttoausgaben abgesetzt. Bei den Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe handelt es sich um die vollen Entgelte, die von den Leistungsträgern an die Leistungserbringer gezahlt werden.

² Quelle: con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, Bericht 2018, Kennzahlenvergleich 2017 der Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein einschließlich Grafikdatensatz (nicht veröffentlicht).

KOSOZ die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen. Die kreisfreien Städte verhandeln selbst.

In den geprüften Kreisen und kreisfreien Städten stiegen die Bruttoausgaben¹ je Leistungsberechtigten im vollstationären Wohnen um gut 14 % von 28,2 T€ in 2011 auf 32,3 T€ in 2017. Der Anteil des vollstationären Wohnens an den Gesamtbruttoausgaben der Eingliederungshilfe liegt in diesen Kommunen bei 39 %.

Eine wichtige Kennzahl ist die sogenannte Falldichte. Dabei wird die Zahl der Leistungsempfänger ins Verhältnis gesetzt zu den Einwohnern eines Bundeslandes. Diese Falldichte liegt in Schleswig-Holstein seit Jahren deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Im Zeitraum 2012 bis 2016 stagnierte die Falldichte. In 2017 ist sie von 3,4 auf 3,3 gesunken.



Quelle: BAGüS; Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2017, S. 21

2017 sank zum ersten Mal im bundesweiten Durchschnitt die Zahl der Menschen im stationär betreuten Wohnen um 0,1 %. 11 der 23 überörtlichen Eingliederungshilfeträger verzeichneten 2017 sinkende Fallzahlen gegenüber dem Vorjahr. Erstmals nahm auch in Schleswig-Holstein die Zahl der Leistungsberechtigten im stationär betreuten Wohnen um 0,4 % ab. Allerdings beziehen im Bundesdurchschnitt nur 2,6 je 1.000 Einwohner

¹ Angaben zu Nettoausgaben bezogen auf die einzelnen Leistungen der Eingliederungshilfe - hier das vollstationäre Wohnen - liegen nicht vor. Daher werden an dieser Stelle die Bruttoausgaben verwendet. Bei den Bruttoausgaben handelt es sich um die vollen Entgelte, die von den Leistungsträgern an die Leistungserbringer gezahlt werden. Insbesondere die Einnahmen von anderen Sozialleistungsträgern, die übergeleiteten Ansprüche sowie die Ansprüche von bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsverpflichteten sind **nicht** abgesetzt.

stationäre Wohnleistungen (in den westdeutschen Flächenländern 2,5 je 1.000 Einwohner). Mit zunehmender Ambulantisierung war auf Bundesebene häufig ein Ausbaustopp oder sogar ein Abbau der stationären Plätze verbunden. Dieser Trend zeichnet sich in Schleswig-Holstein nicht ab. Obwohl nahezu gleich viele Maßnahmen in Schleswig-Holstein auf das vollstationäre wie auf das ambulant betreute Wohnen entfallen, verursacht das ambulant betreute Wohnen nur 19 % der Aufwendungen. Die reinen Maßnahmekosten liegen im stationären Bereich durch den intensiveren Förder- und Betreuungsbedarf bei ca. 33 T€ pro Leistungsberechtigtem pro Jahr und damit mehr als 4-mal so hoch wie im ambulanten Bereich (7,9 T€).

Entsprechend dem Bundestrend schreitet die Ambulantisierung in vielen schleswig-holsteinischen Kreisen und kreisfreien Städten nur noch langsam voran. Durch die zunehmende Sättigung im ambulanten Wohnen verringern sich die Möglichkeiten der Umsteuerung von stationär auf ambulante Wohnformen.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** sieht die Gründe für die verlangsamte Ambulantisierung insbesondere im allgemeinen Wohnungsmarkt und fehlendem Wohnraum. Dieses grundsätzliche Problem sei kurzfristig kaum lösbar.

Auch das **Sozialministerium** verweist darauf, dass die Knappheit des Wohnraumangebots im Allgemeinen Wechselwirkungen auf den Zugang von Menschen mit Behinderungen in bislang sogenannten ambulanten Betreuungsmöglichkeiten habe.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** führt als weiteren Grund an, dass sich neben dem bedarfsgerechten Wohnraum im ländlichen Raum auch die notwendige Infrastruktur für eine Ambulantisierung als Herausforderung darstelle.

28.4 **Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes: Weichen in der Eingliederungshilfe werden jetzt gestellt**

Mit der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes steht die Eingliederungshilfe vor einem Umbruch:

Das künftig im Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX-neu)¹ Teil 2 geregelte Recht der Eingliederungshilfe wird mit dem Bundesteilhabegesetz konsequent personenzentriert ausgerichtet. Die notwendige Unterstützung von Menschen mit Behinderungen wird dabei nicht mehr an einer bestimmten Wohnform, sondern unter ganzheitlicher Perspektive am notwendigen individuellen Bedarf orientiert. Die Eingliederungshilfe konzentriert sich künftig auf die reinen Fachleistungen. Die Leistungen zum Lebensunterhalt einschließlich Wohnen sollen wie bei anderen Anspruchsberechtigten nach dem Dritten (Hilfen zum Lebensunterhalt) oder Vierten (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) Kapitel des Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch erbracht werden.

Der grundlegende Systemwechsel vollzieht sich zum 01.01.2020. Bis dahin ist nicht nur der landespezifische Rahmen neu zu ordnen, sondern es müssen auch sämtliche Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen auf einzelvertraglicher Ebene ersetzt werden. Das bedeutet für alle Beteiligten eine große Herausforderung und bedarf eines koordinierten Vorgehens.

Neben den fachlichen Zielen sollten mit dem Bundesteilhabegesetz auch wichtige finanzpolitische Ziele erreicht werden. Die Reform der Eingliederungshilfe sollte ursprünglich mit einer Entlastung der Kommunen im Umfang von 5 Mrd. € verbunden sein. Bereits mit dem Entwurf des Gesetzes war erkennbar, dass dies nicht erreichbar ist. Daher hat die Bundesregierung diese Entlastung außerhalb des Bundesteilhabegesetzes umgesetzt.

Die Zusagen des Bundes beinhalten 2 weitere Zielsetzungen:

- Aus dem Bundesteilhabegesetz sollten keine zusätzlichen Ausgaben für Länder und Kommunen erwachsen, und
- die Reform soll einen Beitrag dazu leisten, die bestehende Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe zu bremsen.

Das erste Ziel wird verfehlt, da durch das Bundesteilhabegesetz Mehrausgaben bei den Leistungsträgern entstehen (u. a. Mehrkosten für die verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung, neue Leistungen für das Budget für Arbeit). Ob das zweite Ziel erreicht wird, bleibt abzuwarten. Nach Art. 25 Abs. 4 Bundesteilhabegesetz wird zwischen den Jahren 2017 und 2021 untersucht, wie sich die Änderungen dieses Gesetzes finanziell auswirken.

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, neu verkündet als Art. 1 Bundesteilhabegesetz vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234; Inkrafttreten gemäß Art. 26 Abs. 1 dieses Gesetzes am 01.01.2018, mit Ausnahme von Teil 2 Kapitel 1 bis 7 (§§ 90 bis 122) sowie Kapitel 9 bis 11 (§§ 135 bis 150), die gemäß Abs. 4 Nr. 1 dieses Gesetzes mit Ausnahme von § 94 Abs. 1 am 01.01.2020 in Kraft treten.

Der Bund will den Anstieg der Ausgaben in der Eingliederungshilfe abschwächen, indem er die Steuerungsmöglichkeiten der Eingliederungshilfeträger erhöht. Insbesondere sind dies 2 Maßnahmen: die Einführung eines für alle Träger der Eingliederungshilfe ergänzend anzuwendenden Gesamtplanverfahrens und Präzisierungen im Vertragsrecht. Umso wichtiger ist es, dass das Sozialministerium im Rahmen seiner Möglichkeiten diese Steuerungsmöglichkeiten optimal ausschöpft.

28.5 **Das Sozialministerium muss trotz Kommunalisierung gestalten und übergreifend steuern**

Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung ist in Schleswig-Holstein seit 2007 kommunalisiert. Land, Kreise und kreisfreie Städte tragen gemeinsam Verantwortung für die Eingliederungshilfe. Die Aufgabe ist eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Kreise und kreisfreien Städte.

Einflussmöglichkeiten des Landes bestehen vor allem in der Mitgestaltung der landesspezifischen Rahmenbedingungen über Ausführungsgesetze und Rechtsverordnungen zum Bundesteilhabegesetz, dem Landesrahmenvertrag und einem strategischen Controlling. In der Vergangenheit hat sich das Sozialministerium auf eine vorwiegend moderierende Rolle zurückgezogen, obgleich 79 % der Ausgaben für die Eingliederungshilfe durch das Land finanziert werden. Es muss in Zukunft deutlich stärker steuern als bisher.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** und der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** weisen darauf hin, dass die übergreifende Steuerung des Landes den Grundsatz der Kommunalisierung nicht aufweichen dürfe. Es müsse auch zukünftig gewährleistet sein, dass die regionalen Gegebenheiten in der Leistungsgewährung berücksichtigt werden können.

28.5.1 **Gestaltungsmöglichkeiten über Ausführungsgesetze zum Bundesteilhabegesetz**

Im März 2018 hat der Schleswig-Holsteinische Landtag das Erste Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (1. Teilhabestärkungsgesetz)¹ beschlossen. In diesem Gesetz hat er geregelt:

- Die Kreise und kreisfreien Städte, die als örtliche Träger der Sozialhilfe bereits seit 2007 für die Eingliederungshilfe zuständig sind, werden nach dem Systemwechsel durch das Bundesteilhabegesetz auch Trä-

¹ Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB IX), verkündet als Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (1. Teilhabestärkungsgesetz) vom 22.03.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 94.

ger der Eingliederungshilfe. Sie sind damit zuständig für alle Aufgaben nach Teil 1 und 2 SGB IX.

- Darüber hinaus wird das Land ebenfalls Träger der Eingliederungshilfe, um übergeordnete, zentrale Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zu übernehmen (z. B. Abschluss von Landesrahmenvereinbarungen für Leistungen der Eingliederungshilfe, Erarbeitung von Empfehlungen für das Leistungsrecht und das Gesamtplanverfahren im Einvernehmen mit den Kreisen und kreisfreien Städten).
- Das Land nutzt die Möglichkeit, zum 01.01.2020 anlasslose Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen einzuführen, § 128 Abs. 1, Satz 3 SGB IX.

Mit dem 1. Teilhabestärkungsgesetz hat das Sozialministerium 2 Empfehlungen des LRH aus der Prüfung der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen von vollstationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen umgesetzt. Es hat die Aufgaben konkretisiert, in denen das Land auf das Leistungsgeschehen Einfluss nimmt, und es gewährleistet weiterhin anlassunabhängige Prüfungen auch im Rahmen des zukünftigen gesetzlichen Prüferechts. Bereits der aktuell gültige Landesrahmenvertrag ermöglicht anlassunabhängige Prüfungen. Durch die Anlassunabhängigkeit der Prüfungen werden zum einen Meinungsverschiedenheiten darüber vermieden, ob ein Anlass eine Prüfung rechtfertigt oder nicht. Zum anderen werden Querschnitts- oder Systemprüfungen bestimmter Leistungskomplexe ermöglicht.

In einem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (2. Teilhabestärkungsgesetz) wird über weitere, zum 01.01.2020 in Kraft tretende Regelungen entschieden.

Im Zuge der nächsten Schritte zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes sollte zur weiteren Harmonisierung der Rechtslage auch § 6 Abs. 3 KPG redaktionell um einen Verweis auf das SGB IX ergänzt werden, um dem LRH weiterhin Prüfungen zu ermöglichen.

Das **Sozialministerium** verweist darauf, dass das Innenministerium derzeit eine Änderung des KPG vorbereite. Man habe bereits einen entsprechenden Ergänzungsvorschlag mit dem Innenministerium abgestimmt.

28.5.2 **Mitgestaltung des neuen Landesrahmenvertrags**

Zurzeit finden die Verhandlungen über einen neuen Landesrahmenvertrag statt. Land, Kreise und kreisfreie Städte haben als künftige Träger der Eingliederungshilfe gemeinsame Positionen zum landesspezifischen Rahmen zu erarbeiten. Hierbei muss das Sozialministerium aufgrund seiner hohen

finanziellen Verantwortung eine führende Rolle übernehmen. Der Landesrahmenvertrag ist die wichtigste Grundlage für die zukünftige Gestaltung der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen.

Vertragspartner des Landesrahmenvertrags gemäß § 131 SGB IX-neu sind demgemäß das Land, die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Eingliederungshilfe sowie die Vereinigungen der Leistungserbringer. Die Vereinigungen der Träger der Eingliederungshilfe und die Vereinigungen der Leistungserbringer vereinbaren gemeinsam und einheitlich Empfehlungen auf Bundesebene zum Inhalt der Rahmenverträge. Auf Basis seiner Prüfungserkenntnisse empfiehlt der LRH für den künftigen Landesrahmenvertrag:

- **Richtwerte zum Personalbedarf festlegen**

Es gibt derzeit selbst innerhalb desselben Einrichtungstyps in der Höhe der Maßnahmepauschalen erhebliche Differenzen. In den Maßnahmepauschalen sind insbesondere die Kosten für das Erziehungs- und Betreuungspersonal enthalten. In den Differenzen spiegelt sich die unterschiedliche Zahl des anerkannten Personals wider. Ein gültiges übergreifendes System zur Bemessung des Personalbedarfs ist nicht vorhanden. Es gibt keine aktuell geltenden Empfehlungen oder Richtlinien zum Umfang und zur Qualität des Personals.

Diese Situation hat nicht nur Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Leistungen mit entsprechenden Folgen für die Transparenz und die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. Mindestens ebenso bedeutsam ist, dass auf diese Art und Weise ein gleichwertiges Leistungsniveau für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Bedarf kaum gewährleistet werden kann. Die Leistungsberechtigten sollten die Unterstützungsleistung jedoch unabhängig von ihrem Aufenthaltsort erhalten. Hierfür sind Standards erforderlich.

- **Rahmenvereinbarungen je Leistungskomplex ausarbeiten**

Die gegenwärtigen Leistungsvereinbarungen sind sehr umfangreich und in Teilen wiederholend, widersprüchlich und zu allgemein gehalten. Es sollten Rahmenvereinbarungen für einzelne Leistungskomplexe geschlossen werden, in denen die grundsätzlichen, standardisierbaren Regelungen niedergelegt werden. Hierdurch würden die auf einzelvertraglicher Ebene geschlossenen Leistungsvereinbarungen übersichtlicher. Sie würden sich auf das spezielle Leistungsangebot der jeweiligen Einrichtung beschränken mit den entsprechenden Konkretisierungen und Differenzierungen. Dadurch würde eine externe Vergleichbarkeit der Leistungen mit anderen Einrichtungen ermöglicht.

- **Leistung und Vergütung immer gemeinsam vereinbaren**

Leistung und Vergütung müssen einander wie Spiegelbilder gegenüberstehen. Es gilt der Grundsatz: Die Vergütung folgt der Leistung. Dieser Grundsatz wurde bei den geprüften Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen des Öfteren nicht eingehalten. Sie wichen voneinander ab. Entweder es war in der Vergütungsvereinbarung weniger oder mehr einkalkuliert, als in der Personalvereinbarung als Teil der Leistungsvereinbarung festgelegt war.

Die mit dem Bundesteilhabegesetz nunmehr vorgesehene Zusammenfassung von Leistungs- und Vergütungsvereinbarung trägt dazu bei, dass die Leistungen und Vergütungen inhaltlich sowie auch hinsichtlich ihrer Laufzeiten aufeinander abgestimmt sind. Die Vertragspartner sollten künftig darauf achten, dass Leistung und Vergütung konsequent in einer Vertragsurkunde miteinander verbunden und nicht in Teilen einzeln fortgeschrieben werden.

- **Nachweismöglichkeiten nicht einschränken**

Hinsichtlich der im neuen Recht verankerten Nachweismöglichkeiten zu sämtlichen Verhandlungsgegenständen (z. B. Personalkosten) sollten sich die Träger der Eingliederungshilfe bei der Ausübung dieses Rechts nicht einschränken. Sofern standardisierte Nachweise im Rahmen der Verhandlungen zum neuen Landesrahmenvertrag im Raum stehen, sollten sich die Träger der Eingliederungshilfe ausdrücklich vorbehalten, im Einzelfall weitere Nachweise zu fordern.

- **Nähere Konkretisierung des gesetzlichen Prüfrechts nach § 128 SGB IX n. F.**

Das neue Vertragsrecht des Bundesteilhabegesetzes verzichtet auf das Instrument der Prüfungsvereinbarung. Stattdessen wird ein gesetzliches Prüfrecht installiert.

§ 128 SGB IX-neu ist zwar formal bereits zum 01.01.2018 in Kraft getreten. Die Regelung entfaltet aber erst mit Inkrafttreten der Strukturreform der Eingliederungshilfe ihre volle Wirksamkeit. Die Vorschrift enthält nur eine Ermächtigungsgrundlage, um neue Verträge zu prüfen, und kann daher nach Sinn und Zweck frühestens mit Außenwirkung zum 01.01.2020 angewendet werden.

Ziel des gesetzlichen Prüfrechts ist es, dieses zu optimieren und durch dessen Ausübung eine qualitativ angemessene Leistungserbringung und eine wirtschaftliche Verwendung der durch Steuergelder finanzierten Leistungen der Eingliederungshilfe zu gewährleisten. Es soll sichergestellt werden, dass die finanziellen Mittel nur für den vorgesehe-

nen Zweck eingesetzt werden und der Leistungserbringer seine gesetzlichen und vertraglichen Pflichten erfüllt.¹

Durch § 131 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX-neu hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass die Grundsätze und Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen sowie Inhalt und Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen durch den jeweiligen Landesrahmenvertrag bestimmt werden.

Durch den Wegfall der Prüfungsvereinbarung und die Einführung eines übergeordneten Prüfrechts wird sich die Balance zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer verändern. Um eine optimale Ausübung des Prüfrechts sicherzustellen, hat das Sozialministerium darauf zu achten, dass die Prüfrechte so umfassend wie möglich geregelt werden. Insbesondere ist eindeutig zu regeln, welche Auskünfte zu erteilen, welche Unterlagen eingesehen und welche an den Leistungsträger herauszugeben sind. Eine nähere Konkretisierung auf der bilateralen Ebene in den Leistungsvereinbarungen ist zu vermeiden.

Das **Sozialministerium** ist sich seiner Rolle und seiner Verantwortung bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes bewusst. Soweit dem Sozialministerium als Leistungsträger neben den Kreisen und kreisfreien Städten als gleichberechtigter Vertragspartner eine führende Rolle bei den Verhandlungen für den Landesrahmenvertrag SGB IX möglich sei, würde diese wahrgenommen. Dazu würden die Richtwerte zum Personalbedarf gehören. Des Weiteren würden sich die Empfehlungen des LRH wie z. B. Leistung und Vergütung immer gemeinsam zu vereinbaren oder die Konkretisierung des Prüfrechts nach § 128 SGB IX in dem Entwurf der Leistungsträger für einen Landesrahmenvertrag wiederfinden.

28.5.3 **Standards für das Instrument der Bedarfsermittlung setzen**

Das in der Eingliederungshilfe bereits etablierte Gesamtplanverfahren zur Hilfeplanung wird insgesamt durch das Bundesteilhabegesetz weiterentwickelt und konkretisiert (Kapitel 7 SGB IX-neu, §§ 117 bis 121). Mit dem Bundesteilhabegesetz wird im Gesamtplanverfahren nunmehr die individuelle Bedarfsermittlung über ein Instrument vorgegeben, welches sich an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (International Classification of Functioning, Disability and Health - ICF -) orientiert. Der Bundesgesetzgeber hat sich damit allerdings

¹ Vgl. Begründung des Regierungsentwurfs BTHG, Drucksache des Bundesrats 428/16, S. 304.

auf abstrakte Rahmenvorgaben in Bezug auf die Ausgestaltung des Bedarfsermittlungsinstrumentes beschränkt.

Gemäß § 118 Abs. 2 SGB IX-neu, der am 01.01.2020 in Kraft treten wird, werden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere über das Instrument zur Bedarfsermittlung zu bestimmen. Es sollten einheitliche Regelungen für das Instrument der Bedarfsermittlung angestrebt werden, um vergleichbare, transparente und überschaubare Verfahren für Leistungsberechtigte zu gewährleisten. Das Bedarfsermittlungsinstrument spielt darüber hinaus eine Rolle bei der Bemessung des Personalbedarfs und der Vergütungskalkulation.

Erste Umsetzungsschritte sind erfolgt. Im September 2017 hat der nach dem 1. Teilhabestärkungsgesetz eingerichtete Steuerungskreis Eingliederungshilfe einem Konzept zur Weiterentwicklung der Bedarfsermittlung im Rahmen des Gesamtplanverfahrens zugestimmt. Das Konzept wurde durch eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften und des Sozialministeriums erarbeitet.

Die konkreten Handlungsaufträge lassen erkennen, dass das Sozialministerium lediglich die **Verantwortung für die landesweite Koordination** übernimmt. Es wird zentral die Grundsätze der Zusammenarbeit mit den anderen Rehabilitationsträgern und den Pflegekassen koordinieren. Des Weiteren wird es mit den kommunalen Gebietskörperschaften gemeinsame Empfehlungen für fachliche Anforderungen für Aufbau und Ablauf der Gesamtplanung und das dafür erforderliche Personal prüfen. Das operative Verfahren und die Instrumente der Bedarfsermittlung im Rahmen des Gesamtplanverfahrens werden hingegen federführend durch die kommunalen Gebietskörperschaften - wenn auch in Zusammenarbeit mit dem Sozialministerium - entwickelt, erprobt und implementiert. Diese haben einen Plan zu erstellen, der bis zum 01.01.2020 schrittweise die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben für die Prüfung und Erarbeitung von **flexibel handhabbaren** Verfahrensmodalitäten sowie steuerungsrelevante Notwendigkeiten ausweist, die u. a. den Geboten von Wirtschaftlichkeit und Effizienz entsprechen.

Durch diese Verfahrensweise werden verbindliche und landesweit einheitliche Regelungen zur Bedarfsfeststellung nicht zu erreichen sein. Die Regelungen werden lediglich empfehlenden Charakter haben. Aufgrund der hohen Falldichte in Schleswig-Holstein und im Interesse der Leistungsberechtigten sind einheitliche Regelungen jedoch erforderlich. Das Sozialministerium tendiert zum empfehlenden Charakter der Regelungen, um zu vermeiden, dass das Land verpflichtet ist, für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen (Konnexitätsprinzip). Allerdings trägt das Land bereits 79 % der Ausgaben in der Eingliederungshilfe. Ob und ggf. in welcher Höhe ein

konnexitätsrelevanter Mehraufwand bei den Kommunen entsteht, ist zu prüfen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, inwieweit eine einheitliche Regelung nicht auch zu einer Kostendämpfung beiträgt.

Das **Sozialministerium** ergänzt, dass es unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung in einer Arbeitsgruppe von Kreisen und kreisfreien Städten zur Umsetzung der gemeinsamen Empfehlungen mitwirke und über gemeinsame Fortbildungen steuere. Darüber hinaus beabsichtige man, Anreize für landesweit einheitliche Vorgehensweisen über die Finanzierung der Personalkosten für die Gesamtplanung zu schaffen.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** verweist darauf, dass bei den gemeinsamen Empfehlungen zur Bedarfsfeststellung die praktischen Bedürfnisse in der Umsetzung im Vordergrund stünden. Auf die fachliche Expertise der Kreise und kreisfreien Städte müsse zurückgegriffen werden.

28.5.4 **Aufbau eines begleitenden Controllings in der Eingliederungshilfe durch das Sozialministerium**

Da die Eingliederungshilfe kommunalisiert ist, ist ein Controlling zur Steuerungsunterstützung in erster Linie eine Aufgabe der kommunalen Leistungsträger. Das seit 2007 mithilfe der Firma con_sens durchgeführte Benchmarking der Kreise und kreisfreien Städte reicht dafür nicht aus. Die Daten werden zwar gesammelt und plausibilisiert, jedoch nicht ausgewertet. Dies ist nicht Auftrag der Firma con_sens. Die Auswertung obliegt den einzelnen Leistungsträgern. Bei den bisherigen Prüfungen stellte der LRH fest, dass ein Controlling der kommunalen Leistungsträger - soweit überhaupt - nur in Ansätzen und nur für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich erfolgt. Ein übergeordnetes Controlling existiert nicht.

Das Sozialministerium muss die Ausgaben der Eingliederungshilfe mitsteuern. Dies ist auch möglich, da die kommunalen Landesverbände aufgrund der hohen finanziellen Landesbeteiligung ein legitimes Interesse an einer (Mit-)Steuerung der Aufgabenwahrnehmung anerkennen.¹

Ein reines Finanzcontrolling nur unter Betrachtung der Veränderung der Gesamtkosten ist nicht ausreichend. Nicht nur diese Enddaten, sondern die Kosten des Einzelfalls und deren Veränderungen sind in ein Controllingssystem einzuarbeiten. Es geht um eine landesweite Auswertung der Angebotssteuerung mit der Zielsetzung, stationäre Angebote soweit wie möglich bedarfsorientiert durch ambulante zu substituieren (z. B. kommu-

¹ Vgl. Pressemitteilung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages vom 03.04.2017.

nenübergreifende Angebotsplanung). Daneben ist eine Kosten- und Leistungssteuerung anhand der Entwicklung der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen (z. B. Steigerungsraten und Durchführung von vergleichenden Leistungs- und Kostenanalysen u. a. nach Leistungsanbietern und Sozialräumen) erforderlich.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** würde ein begleitendes Controlling durch das Sozialministerium begrüßen. Der Aufbau sei mit den kommunalen Leistungsträgern abzustimmen und transparent zu gestalten.

Kiel, 16. April 2019

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Bernt Wollesen Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht Erhard Wollny