

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2018

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 20. April 2018



Bemerkungen 2018

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 23.01.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits
bis 2020

Kiel, 20. April 2018

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
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015	11
4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2016	11
5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016	14
Aktuelle Haushaltsslage	
6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun	35
Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	
7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	51
Landtag	
8. Höhe der Fraktionsmittel	57
9. Diäten der Abgeordneten	64
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
10. Inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen (Sek I)	68
11. Neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen	77
12. Hochschulpakt 2020 - Teil 1: Viel Geld für neue Studienplätze	85
13. Hochschulpakt 2020 - Teil 2: Entwicklung des Lehrangebots	92
14. Hochschulpakt 2020 - Teil 3: Wie geht es weiter?	100
15. Vorstandsvergütung im UKSH - Zielvereinbarungen müssen langfristiger wirken	104
16. UKSH - Vertragsgestaltung im Ärztlichen Dienst verbessert	109

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Landesfeuerweherschule - Wirtschaftlichkeit steigern und Steuerungsmöglichkeiten entwickeln | 115 |
| 18. | Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs | 124 |

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 19. | Landwirtschaftskammer muss wirtschaftlicher arbeiten | 133 |
| 20. | Lizenzmanagement - Einführung muss nach mehr als 10 Jahren endlich abgeschlossen werden | 140 |
| 21. | IT-Organisation - positive Ansätze dürfen nicht im Sande verlaufen | 148 |

Finanzministerium

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Finanzämter: Erhebungsstellen haben sich bewährt - die Personaldecke ist dünn | 153 |
| 23. | Beihilfe - das lange Warten muss ein Ende haben | 158 |
| 24. | KoPers: Es wird Zeit | 167 |
| 25. | OFD-Sanierung: Ein Fass ohne Boden | 172 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 26. | Förderung von Gewerbegebieten - Einnahmen konsequent anrechnen und Fehlbelegungen nachgehen | 179 |
| 27. | Förderung von Technologie- und Gründerzentren ist ein Auslaufmodell | 187 |
| 28. | Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH - Ausgabenanstieg bremsen und Haushaltstransparenz erhöhen | 194 |
| 29. | Vom 40 Mio. €-Projekt zur leeren Lagerhalle: Das bescheidene Ende einer Investitionsförderung | 203 |
| 30. | Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen | 208 |

Rundfunkangelegenheiten

- | | | |
|-----|--|-----|
| 31. | Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse? | 218 |
|-----|--|-----|

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AG NEST	Arbeitsgruppe Neueinrichtung Erhebungsstellen
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIS Autismus	Beratungsstelle Inklusive Schule Autismus
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIO	Chief Information Officer
DAB	Digital Audio Broadcasting
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EntflechtG	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz)
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FH	Fachhochschule
G9	Bildungsgang mit 9 Jahrgangsstufen in der Sekundarstufe bis zum Abitur
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
Ham.s.t.er	Haushaltskonformes ressortübergreifendes Inventarisierungs- und Bestandsführungsverfahren
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HH	Haushalt
HS	Hochschule
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgangsstufe
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein und Hamburg“
LaaS	Lizenzmanagement as a Service
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV-SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LEP	Landesentwicklungsplan
LFS	Landesfeuerweherschule
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Landesverfassung
MA HSH	Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NAH.SH	Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH bis 10/2014: LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH
NBI.	Nachrichtenblatt
Nr.	Nummer
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PZV	Planstellenzuweisungsverfahren
RP 2000	Regionalprogramm 2000
S.	Seite
SAM	Software-Asset-Management
SchulG	Schulgesetz
Sek I	Sekundarstufe I
Sek II	Sekundarstufe II
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
T	Tausend
T€	Tausend Euro
TGZ	Technologie- und Gründerzentren
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer(n)
u. a.	unter anderem
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UKW	Ultrakurzwelle

UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
Universität Flensburg	Europa-Universität Flensburg
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung
ZIT	Zentrales IT-Management

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

Nach der Landesverfassung¹ 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 2018 gibt der Landesrechnungshof auch seine Stellungnahme zur jährlich fortzuschreibenden Planung der Landesregierung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gemäß Art. 67 Abs. 2 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 2018 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 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV) vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 344, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008.

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 Entwürfe der 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 zu vollziehen. 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 17.11.2017 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2015 erteilt.¹

¹ Plenarprotokoll 19/15 vom 17.11.2017, S. 997, Landtagsdrucksache 19/322.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015

Der Landtag hat die Landesregierung am 13.12.2017 gemäß Art. 63 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2015 entlastet.¹

4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2016

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2016 am 28.11.2017 vorgelegt.²

Grundlagen für die Haushaltsführung waren

- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016) vom 16.12.2015,³
- das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 vom 29.04.2016,⁴
- das Haushaltsbegleitgesetz 2016 vom 16.12.2015,⁵
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 18.12.2015 mit den Ergänzungen vom 03.06.2016 und 20.07.2016 und
- der Haushaltsführungserlass IT der Staatskanzlei vom 14.01.2016.

4.1 Der **Haushaltsplan** inkl. Nachtrag weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

15.079.801.000 €

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 1.640.629.000 € aus.

Nach Vollzug des Haushalts beträgt das Haushaltssoll in Einnahmen und Ausgaben

15.079.911.900 €.

Das Haushaltssoll der VE steigt auf 1.658.796.000 €.

¹ Plenarprotokoll 19/16, S. 1059, Landtagsdrucksache 19/364, Nr. 1.

² Landtagsdrucksache 19/366.

³ GVOBl. Schl.-H. 2015, S. 474 ff.

⁴ GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 112 ff.

⁵ GVOBl. Schl.-H. 2015, S. 500 ff.

Entwicklung des Haushaltssolls 2016

Rechtliche Grundlage	Einnahmen €	Ausgaben €	VE €
Feststellung eines Nachtrags für das Haushaltsjahr 2016 vom 29.04.2016 ¹	15.079.801.000	15.079.801.000	1.640.629.000
Einwilligungen des Finanzministeriums in zusätzliche Einnahmen, Ausgaben und VE, die als Änderung des Haushaltssolls gelten: § 6 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2016 (zusätzliche Mittel Dritter)	+110.900	+110.900	+18.167.000
Summe Haushaltssoll	15.079.911.900	15.079.911.900	1.658.796.000

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

15.470.256.857,65 €.

Sie überschreiten das Haushaltssoll um 390 Mio. € (2,6 %). Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 933 Mio. € (6,4 %) erhöht.

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen³ von 11.573,6 Mio. € und Nettoausgaben⁴ von 11.188,8 Mio. € ergibt sich ein **Finanzierungssaldo** von 384,8 Mio. €. Geplant war ein Finanzierungsdefizit von 273,4 Mio. €. Dieses hat sich im Haushaltsvollzug um 658,2 Mio. € verbessert. Den Rücklagen wurden im Saldo 25,6 Mio. € entnommen. So konnten die Schulden um 410,4 Mio. € zurückgeführt werden.

¹ GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 112 ff.

² Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 05.04.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 218.

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

⁴ Ist-Ausgaben abzüglich Tilgungsausgaben, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcken, Ausgaben zur Deckung von kassenmäßigen Fehlbeträgen aus Vorjahren.

- 4.2 Im Haushaltsabschluss sind gemäß § 83 Nr. 2 d LHO die Ist-Ergebnisse mit den Haushaltsresten nachzuweisen. Das ermittelte **rechnungsmäßige Jahresergebnis** beträgt 27.003.280,72 €. Dies entspricht der Summe aus den Ende 2016 verbliebenen Resten aus Vorjahren und den für das Haushaltsjahr 2017 neu gebildeten Einnahme- und Ausgaberesten.

Das **rechnungsmäßige Gesamtergebnis** nach § 83 Nr. 2 e LHO schließt mit -99.958.685,17 € ab und entspricht dem Unterschiedsbetrag der nach 2017 übertragenen Reste.

5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016

Im Haushaltsjahr 2016 wurde in 13 Fällen das Haushaltssoll ohne Einwilligung des Finanzministeriums überschritten. Allein 9 Fälle sind aufgrund von fehlerhaften Haushaltsvermerken dem Umweltministerium zuzurechnen. Nach der Prüfung der Haushaltsrechnung 2014 (7 von 12 Überschreitungen) hat das Umweltministerium Abhilfe für 2017 zugesagt.

Der ausgewiesene Schuldenstand bezieht Extrahaushalte nicht ein. Inklusive der Extrahaushalte weist Schleswig-Holstein mit 10.180 € die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer aus.

Zinszahlungen aus Besicherungsverträgen im Zusammenhang mit Derivaten müssen transparenter dargestellt werden.

5.1 Unterlagen zur Haushaltsrechnung termingerecht geliefert

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

Das Finanzministerium hat die Bücher am 25.01.2017 geschlossen.

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 12.05.2017 vorzulegen. Krankheitsbedingt wurde für einen Einzelplan eine spätere Frist vereinbart. Alle Termine wurden eingehalten.

5.2 Mehr Haushaltsreste

Abweichend vom Grundsatz der zeitlichen Bindung (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. Sie bleiben gemäß § 45 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) bis zum übernächsten Haushaltsjahr (hier: Ende 2018) verfügbar.

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

- 5.2.1 Es wurden **Einnahmereste** für Erstattungen des Bundes (9,7 Mio. €) und aus der nicht in voller Höhe in Anspruch genommenen Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen (50 Mio. €) gebildet:

Entwicklung der Einnahmereste

Haushaltsjahr von → nach	Einnahmereste	Änderung gegenüber dem Vorjahr		davon Kreditermächtigung
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €
2014 → 2015	76,1	+22,9	+43,0	74,7
2015 → 2016	53,4	-22,7	-29,8	50,0
2016 → 2017	59,7	+6,3	+11,8	50,0

2016 wie auch 2013 wurden Reste aus den Kreditermächtigungen der Anschlussfinanzierungen übertragen. Ansonsten bestanden die Reste der Kreditermächtigung aus der nicht in Anspruch genommenen Nettokreditaufnahme.

- 5.2.2 Die **Ausgabereste** sind im Vergleich zum Vorjahr gestiegen:

Entwicklung der Ausgabereste

Haushaltsjahr von → nach	Ausgabereste	Änderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €	Mio. €	%
2014 → 2015	145,3	+18,9	+15,0
2015 → 2016	140,7	-4,7	-3,2
2016 → 2017	159,7	+19,0	+13,5

- 5.3 **Anzahl der ungenehmigten Überschreitungen auf zu hohem Niveau - Umweltministerium Hauptverursacher**

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

Insgesamt gab es Überschreitungen mit und ohne Einwilligung des Finanzministeriums von 9 Mio. €.

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

Haushaltsüberschreitungen nach Einzelplänen und Hauptgruppen (HGr.)

Epl.	Personal- ausgaben	Sächliche Verwaltungs- ausgaben	Zuwen- dungen	Besondere Finanzie- rungsaus- gaben	Gesamt
	HGr. 4	HGr. 5	HGr. 6	HGr. 9	
	€	€	€	€	€
01		17.049		702.693	719.742
09		4.769	51.144		55.913
10			7.348.296		7.348.296
13	84.645	43.526	748.412		876.583
Summe	84.645	65.344	8.147.852	702.693	9.000.534

Die Zahlen sind gerundet.

5.3.1 Die **Haushaltsansätze** wurden bei 7 Haushaltstiteln mit **Einwilligung** des Finanzministeriums um 8,1 Mio. € überschritten bzw. außerplanmäßig zur Verfügung gestellt (Vorjahr: 1,7 Mio. €). Hierbei handelte es sich fast ausschließlich um überplanmäßige Ausgaben. Darunter waren Erstattungen für

- die Erziehung unbegleiteter, minderjähriger Ausländer und Asylbewerber (5,7 Mio. €),
- Ausgaben der örtlichen Träger der Sozial- und Jugendhilfe zum angemessenen Schulbesuch (1,5 Mio. €) sowie
- die Folgekosten der Geflügelpest (0,7 Mio. €).

5.3.2 Die überplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen **ohne Einwilligung** des Finanzministeriums betragen 0,9 Mio. € bei 13 Haushaltstiteln (Vorjahr: 0,8 Mio. € bei 10 Haushaltstiteln).

Bei einer Buchung wurde ein Betrag von 0,7 Mio. € versehentlich einem falschen Haushaltstitel zugeordnet. Weitere 12 Überschreitungen (0,2 Mio. €) gab es in den Geschäftsbereichen des Landtages (1), des Justizministeriums (2), des Umweltministeriums (9). Die Gründe waren:

- Deckungsfähigkeiten wurden nicht richtig beachtet (2) und
- Ausgaben wurden geleistet, obwohl die (zweckgebundenen) Einnahmen nicht eingegangen waren (10).

Bei den ungenehmigten Überschreitungen fällt seit dem Haushaltsjahr 2014 das Umweltministerium auf. Die Ursache war immer wieder gleich:

Es wurden Ausgaben getätigt, obwohl die korrespondierende Einnahme noch nicht eingegangen war. Im Haushaltsjahr 2014 war das Umweltministerium in 7 von insgesamt 12 Fällen, in 2015 in 4 von 10 Fällen und in 2016 in 9 von 13 Fällen betroffen. Ursächlich dafür waren fehlerhafte Haushaltsvermerke, die diese „Vorabausgaben“ zuließen. Der Beauftragte für den Haushalt hatte zugesagt, dies für 2017 zu ändern.

Das **Justizministerium** weist darauf hin, dass die zugesagten Einnahmen nicht im Haushalt 2016 vereinnahmt werden konnten, da die EU die Mittel erst in 2017 erstattet habe. Das Justizministerium erwägt, über den Zeitraum eines Drittmittelprojekts die Veranschlagung nur noch in Höhe der gesicherten Einnahmen und Ausgaben vorzunehmen. Nur dadurch könne eine ungenehmigte Überschreitung vermieden werden.

Das **Umweltministerium** hält ungenehmigte Überschreitungen für nicht vermeidbar, da die EU die Mittel nicht immer rechtzeitig im laufenden Haushaltsjahr erstattet habe. Das Umweltministerium werde künftig stärker darauf achten, dass Erstattungsanträge an die EU so früh wie möglich gestellt werden. Zudem seien die Haushaltsvermerke ab 2017 bereits auf die zu erwartende Neuregelung in den haushaltstechnischen Regelungen angepasst worden.

Das **Finanzministerium** stellt klar, dass bei der nächsten Überarbeitung der haushaltstechnischen Richtlinien der Haushaltsvermerk „Ausgaben dürfen in Höhe der angeordneten Einnahmen bei Haushaltstitel ... geleistet werden“ aufgenommen werde.

Die getroffenen Regelungen finden die Zustimmung des **LRH**.

Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgaben und **nur mit Einwilligung** des Finanzministeriums zulässig. Deswegen hat der Landtag zum wiederholten Mal in den Voten zu den Bemerkungen des LRH die Dienststellen aufgefordert, die Haushaltsvermerke und die Bestimmungen zur Deckungsfähigkeit genauer zu beachten. Damit könnten alle Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums vermieden werden.¹

Das Finanzministerium hat in den Haushaltsführungserlassen 2017 und erneut 2018 auf dieses Votum hingewiesen.

5.4 **Verpflichtungsermächtigungen: 24 % Inanspruchnahme sowie 143 T€ Überschreitung ohne Einwilligung**

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. Votum des Landtages zu Nr. 5 der Bemerkungen 2017 des LRH zur Haushaltsrechnung 2015, Landtagsdrucksache 19/364, 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 Haushaltsplan 2016 waren 1.658,8 Mio. € VE veranschlagt. Nach der Buchführung wurden 403,5 Mio. € in Anspruch genommen:

Gebuchte Inanspruchnahmen und Fälligkeiten von Verpflichtungsermächtigungen

Haushaltsjahr der Fälligkeit	Haushaltssoll	Inanspruchnahme	
	Mio. €	Mio. €	%
2017	709,1	180,8	25,5
2018	371,6	120,2	32,3
2019	298,5	78,3	26,2
2020 ff.	279,6	24,2	8,7
Gesamtsumme	1.658,8	403,5	24,3

Die Beträge der in Anspruch genommenen VE und die Bestände in der Gesamtrechnungsnachweisung, in der Haushaltsrechnung und in den Nachweisungen der obersten Landesbehörden stimmen überein.

Im Epl. 13 (Umweltministerium) gab es eine Haushaltsüberschreitung ohne Einwilligung des Finanzministeriums von 143,5 T€ für das Haushaltsjahr 2017. Es wurde versäumt, eine zeitliche Verschiebung von Fälligkeiten nach § 38 Abs. 3 LHO beim Finanzministerium zu beantragen. Der Betrag konnte innerhalb des Epl. 13 gedeckt werden.

Die Haushalte ab 2017 ff. sind mit Verpflichtungen von 751 Mio. € aus 2016 und den Vorjahren belastet.

Bestand an Verpflichtungen Ende 2016

Haushaltsjahr	Bestand Mio. €
2017	306,7
2018	194,8
2019	120,6
2020 ff.	129,4
Summe	751,5

5.5 Abschlags- und Vorauszahlungen kurzfristig deutlich angestiegen

Am Jahresende sind nicht abgerechnete Abschlags- und Vorauszahlungen nachzuweisen. Die Dienststellen haben diesen Nachweis zu prüfen und seine Richtigkeit zu bescheinigen. Abschlagszahlungen und deren Abrechnung (Schlusszahlung) sind in einer Auszahlungsanordnung zu kennzeichnen.

Der nachgewiesene Bestand der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen in 2016 betrug 211 Mio. € (Vorjahr: 1,6 Mio. €). Davon entfielen 209,6 Mio. € auf Erstattungen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und der Integrations-/Aufnahmepauschale. Diese wurden mit den Kreisen und kreisfreien Städten in 2017 abgerechnet.

5.6 Verwahrungen: Kassenzzeichen zum Soll stellen

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

5.6.1 Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende **Verwahrungen** von 111,4 Mio. € nachgewiesen:

¹ § 60 Abs. 2 LHO.

² § 60 Abs. 1 LHO.

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2016	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (u. a. aufzuklärende Verwahrungen, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen)	85.976.266,90
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder für besonders gesicherte Räume)	72.504,46
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (u. a. Gemeindeanteile an den Gemeinschaftsteuern und der Abgeltungsteuer, Kirchensteuer)	7.420.356,49
Durchlaufende Gelder	217.494,62
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	17.753.967,63
Summe	111.440.590,10

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 17,8 Mio. € (Vorjahr: 7,9 Mio. €). Diese Einzahlungen wurden auf Kassenzeichen eingezahlt, ohne dass der Betrag automatisiert zugeordnet werden konnte. Die Dienststellen hatten nicht gleichzeitig mit der Zahlungsaufforderung eine Annahmeanordnung erteilt. Hierdurch wird zusätzlicher Verwaltungsaufwand ausgelöst. Dieser ist teuer und vermeidbar.

Mit seinen Voten zu den Bemerkungen 2016 hat der Landtag zum wiederholten Mal die Dienststellen aufgefordert, Annahmeanordnungen umgehend zu buchen.¹

- 5.6.2 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 275 T€ ausgewiesen (Vorjahr: 210 T€). Darin enthalten sind 43 T€ Auszahlungen im Lastschriftverfahren für 2016, die erst Anfang 2017 den jeweiligen Buchungsstellen des Haushaltsjahres 2017 zugeordnet werden konnten.

Erstmals ausgewiesen waren Differenzen von 212 T€ für den Bereich KoPers-Versorgung. Diese wurden bis Ende Januar 2017 ausgeräumt.

¹ Votum des Landtages zu Nr. 6 der Bemerkungen 2016 des LRH zur Haushaltsrechnung 2014, Landtagsdrucksache 18/4702, S. 2.

5.7 Veränderungen von Ansprüchen des Landes

Durch Stundung, Niederschlagung oder Erlass können Ansprüche des Landes verändert werden.¹ Die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 59 LHO regeln,

- wer hierfür zuständig ist,
- unter welchen Voraussetzungen Ansprüche verändert werden dürfen und
- wie Kleinbeträge (bis zu 5 €) zu behandeln sind.

5.7.1 2016 wurden **Ansprüche des Landes** (u. a. Verwaltungsgebühren, Gerichtskosten) in Höhe von 170 T€ gestundet (Vorjahr: 5 T€) und 11.400 T€ unbefristet niedergeschlagen (Vorjahr: 8.100 T€). Erlassen wurden 44 T€ (Vorjahr: 35 T€) sowie 1.300 T€ befristet niedergeschlagen (Vorjahr: 800 T€).

5.7.2 Veränderungen sind auch bei Ansprüchen des Landes aus **Steuern** möglich. Zum 31.12. erstellt das Finanzministerium für alle Steuerarten eine **Rückstandsübersicht** und fügt diese der Haushaltsrechnung bei.² Auf diese Weise wird in der Haushaltsrechnung nachgewiesen, welche Steueransprüche des Landes bestehen:

Ergebnisse Rückstandsübersicht Steuern

	2015 Mio. €	2016 Mio. €
Kassen-Soll	8.331,2	8.968,5
Kassen-Ist	8.057,0	8.730,4
Differenz	274,2	238,1
abzüglich		
erlassen	16,5	20,3*
niedergeschlagen	76,2	74,0**
Summe Gesamtrückstände	181,5	143,8
davon		
gestundet	19,9	19,2
ausgesetzt	81,8	54,9
echte Rückstände	79,8	69,7

* Darin enthaltene Insolvenzerlasse: 16,4 Mio. € (Vorjahr: 16,1 Mio. €).

** Darin enthaltene Insolvenzniederschlagungen: 33,8 Mio. € (Vorjahr: 43,9 Mio. €).

Bei den erlassenen und niedergeschlagenen Beträgen sind 53 % (50,2 Mio. €) Insolvenzen zuzuordnen.

¹ § 59 LHO.

² Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016, Landtagsdrucksache 19/366, S. 197.

5.8 Globale Veranschlagungen: korrekt nachgewiesen

Ausgaben, die nicht eindeutig zugeordnet werden können, werden als **globale Mehrausgaben** veranschlagt. Im Epl. 11 (Allgemeine Finanzverwaltung) waren 105 Mio. € für Tarif- und Besoldungserhöhungen vorgesehen. Im Haushaltsvollzug wurden davon 44 Mio. € in die Einzelpläne umgesetzt. Weitere 10 Mio. € wurden im Zusammenhang mit den Ausgaben für Asyl nach § 8 Abs. 12 HG 2016 verwendet. Darüber hinaus wurden 10 Mio. € als „Deckung“ für das Sondervermögen „Restrukturierungsfonds für von den Kommunen vorgehaltenen Wohnraum (REFUGIUM)“ genutzt. Das verbleibende Haushaltssoll von 41 Mio. € wurde nicht in Anspruch genommen; ebenso wie die veranschlagten globalen Mehrausgaben von 10 Mio. € für den Ersatz geleisteter Vorgriffstunden bei den Lehrern.

Globale Minderausgaben werden veranschlagt, wenn nicht feststeht, an welcher Stelle im Haushalt eingespart werden kann, um den Haushalt auszugleichen. Insgesamt waren 13,7 Mio. € als globale Minderausgabe veranschlagt. Diese wurden erwirtschaftet und in den Rechnungsunterlagen nachgewiesen.¹

5.9 Kreditaufnahmen, Schuldenstand und Liquidität

Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 61 Abs. 1 LV). Hiervon abweichend können in der Übergangsphase bis 2019 Kredite aufgenommen werden. Hierbei sind Obergrenzen zu berücksichtigen, die sich jährlich um ein Zehntel des Ausgangswerts verringern. Der Ausgangswert entspricht dem strukturellen Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Art. 67 Abs. 1 LV). Zum Haushaltsjahr 2016 wurde das Ausführungsgesetz von Artikel 61 der Landesverfassung geändert.² Seitdem entsprechen die jährlichen Obergrenzen denen aus § 4 der Vereinbarung mit der Bundesrepublik Deutschland zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen.³

Für 2016 betrug diese Kreditobergrenze 527 Mio. €.

5.9.1 Das Haushaltsgesetz 2016 ermächtigte in § 2 Abs. 1 das Finanzministerium, zur Deckung von Ausgaben **Kredite bis zum Höchstbetrag** von

4.227,7 Mio. €

aufzunehmen.

¹ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016, Landtagsdrucksache 19/366, S. 198 ff.

² Vgl. GVOBl. Schl.-H. 2015, S. 501.

³ Vgl. Umdruck 17/1979 vom 22.03.2011.

Der Haushaltsplan unterteilte die Einnahmen aus Kreditaufnahmen in

• Nettokreditaufnahme (strukturell)	272,4 Mio. €
• Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	3.922,5 Mio. €
• Anschlussfinanzierung aus der Schuldübernahme der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein AöR ¹	32,7 Mio. €
Summe (= Bruttokreditaufnahme)	4.227,7 Mio. €.

Eine konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme wurde nicht veranschlagt, da für 2016 mit 32,5 Mio. € eine positive ex ante - Konjunkturkomponente errechnet wurde.

5.9.2 Das Finanzministerium schöpfte die **Kreditermächtigung im Haushaltsvollzug** nicht aus.

Die haushaltsgesetzliche Ermächtigung erhöhte sich im Haushaltsvollzug um 311,6 Mio. € durch Umschuldung und Marktpflege² sowie um 50 Mio. € aus dem Einnahmerest aus 2015 auf insgesamt

4.589,3 Mio. €.

Hiervon benötigte das Finanzministerium im Haushaltsvollzug

3.852,0 Mio. €.

Die Bruttokreditaufnahme erfolgte ausschließlich am Kreditmarkt.
Die nicht benötigte Ermächtigung von 737, 2 Mio. € teilt sich auf in

• abgängigen Einnahmerest 2015	50,0 Mio. €
• nachgewiesene Mindereinnahme und	637,2 Mio. €
• nach 2017 übertragenen Einnahmerest	50,0 Mio. €.

5.9.3 Das Finanzministerium leistete Ausgaben zur **Schuldentilgung** von

4.262,9 Mio. €.

Hiervon betrug die Schuldentilgung

• im öffentlichen Bereich	0,5 Mio. €
---------------------------	------------

¹ Bis 31.12.2010, vgl. GVOBl. Schl.-H. 2010, S. 806.

² Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

- an Kreditmarkt 4.262,4 Mio. €

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

Im Berichtsjahr überstiegen die

- Ausgaben zur Schuldentilgung von 4.262,4 Mio. €
- die Einnahmen aus Kreditmarktkrediten von 3.852,0 Mio. €
um 410,4 Mio. €

Diese rechnerisch negative Nettoneuverschuldung ist gleichbedeutend mit einer Tilgung am Kreditmarkt.

5.9.5 Die **Schulden des Landes** setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte zusammen.

Extrahaushalte sind öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Ihre statistische Einbeziehung macht öffentliche Haushalte wieder vergleichbar. Ausgliederungen aus Kernhaushalten sowie die Übertragung öffentlicher Aufgaben und Schulden auf Extrahaushalte beeinträchtigen die Vergleichbarkeit.

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt Schleswig-Holsteins eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 29.337 Mio. € (2015: 27.661 Mio. €) aus.¹ Diese setzt sich zusammen aus:

- Schulden des Kernhaushalts 26.501 Mio. € (2015: 26.838 Mio. €)
und
- Schulden der Extrahaushalte 2.836 Mio. € (2015: 823 Mio. €).

Wie das Statistische Bundesamt mitteilte, haben Schleswig-Holstein und Hamburg durch die Übertragung von notleidenden Altkrediten der HSH Nordbank an die im dritten Quartal 2016 gemeinsam neu gegründete „hsh portfoliomanagement AöR“ die höchsten Zuwächse an Schulden.² Hingegen konnten 12 Bundesländer ihre Schuldenstände - inklusive ihrer Extrahaushalte - zurückführen.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 16.2 vom 03.08.2017, abrufbar unter www.destatis.de.

² Vgl. Pressemitteilung 262/17 vom 03.08.2017, abrufbar unter www.destatis.de.

In der Haushaltsrechnung wird der **Schuldenstand** mit 26.500,8 Mio. € angegeben. Diese Summe entspricht dem Schuldenstand am 31.12. des Länderkernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich.

Die nachfolgende Tabelle stellt die vorgenommenen Abgrenzungen zu den bisherigen Schuldenbegriffen dar und bildet die vorzunehmenden Rechen-schritte ab:

Schuldenbegriffe, Bestimmungsgrößen und Rechenweg

Art des Schuldenstands	€
Schulden aus Kreditmarktmitteln	26.550.459.207,76
Schulden bei öffentlichen Haushalten	2.647.826,97
fundierte Schulden	26.553.107.034,73
zum Ende des Haushaltsjahres	
abzüglich	124.301.694,87
in 2017 für das Haushaltsjahr 2016	
aufgenommene Schulden	
fundierte Schulden zum 31.12.2016	26.428.805.339,86
zuzüglich	
Kassenkredite im öffentlichen Bereich	37.177.000,97
zuzüglich	
Kassenkredite im nicht-öffentlichen Bereich	224.600.000,00
Kernhaushaltsschulden zum 31.12.2016	26.690.582.340,83
inklusive der Kassenkredite	
abzüglich	
Kassenkredite im öffentlichen Bereich	37.177.000,97
Schulden beim öffentlichen Bereich	152.647.826,97
Schuldenstand des Kernhaushalts	26.500.757.512,89
beim nicht-öffentlichen Bereich ¹	

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, sind im Schuldenstand des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich auch Schulden aus Kreditmarktmitteln enthalten. Diese sanken von 26.960,9 Mio. € um den Wert der Tilgung 410,4 Mio. € (= negative Nettokreditaufnahme) auf 26.550,5 Mio. €.

Aus Gründen der Transparenz sollte das Finanzministerium zumindest offenlegen, wie hoch die jeweiligen Schuldenstände der Extrahaushalte sind.

5.9.6 Die **Pro-Kopf-Verschuldung** (Schulden je Einwohner) gibt das Finanzministerium mit 9.270 € (2015: 9.447 €) an.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 5.1 vom 03.08.2017, abrufbar unter www.destatis.de.

Hierbei rechnet das Finanzministerium mit den Einwohnerzahlen zum 31.12.2015, da aktuelle Daten des Statistischen Bundesamts nicht vorlagen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung von 9.270 € errechnet sich daher aus

- Schulden des Kernhaushalts 26.500.757.512,89 €
dividiert durch die
- Einwohnerzahl zum 31.12.2015 2.858.714.

Am 16.01.2018 veröffentlichte das Statistische Bundesamt die Einwohnerzahlen für das Jahr 2016; für Schleswig-Holstein stieg die Einwohnerzahl um 23.200 auf 2.881.926¹. Die Pro-Kopf-Verschuldung für dieses Jahr beträgt daher 9.196 €.

Die **Pro-Kopf-Verschuldung inklusive der Extrahaushalte** ist aussagekräftiger, da sie mit anderen Ländern vergleichbar ist. Der LRH fordert das Finanzministerium daher auf, künftig auch diesen Wert in der Haushaltsrechnung darzustellen.

Im Vergleich zu den übrigen Flächenländern weist Schleswig-Holstein den zweithöchsten Wert aus:

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

Länder	Pro-Kopf-Verschuldung in €
Saarland	14.140
Schleswig-Holstein	10.180
Nordrhein-Westfalen	10.049
Sachsen-Anhalt	9.091
Rheinland-Pfalz	8.032
Niedersachsen	7.543
Thüringen	7.106
Brandenburg	7.086
Hessen	6.872
Mecklenburg-Vorpommern	5.298
Baden-Württemberg	4.848
Bayern	1.504
Sachsen	454

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

Hieran zeigt sich deutlich, dass die Verschuldung für Schleswig-Holstein weiterhin herausfordernd ist.²

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 019 vom 16.01.2018, abrufbar unter www.destatis.de.

² Vgl. Nr. 6 dieser Bemerkungen.

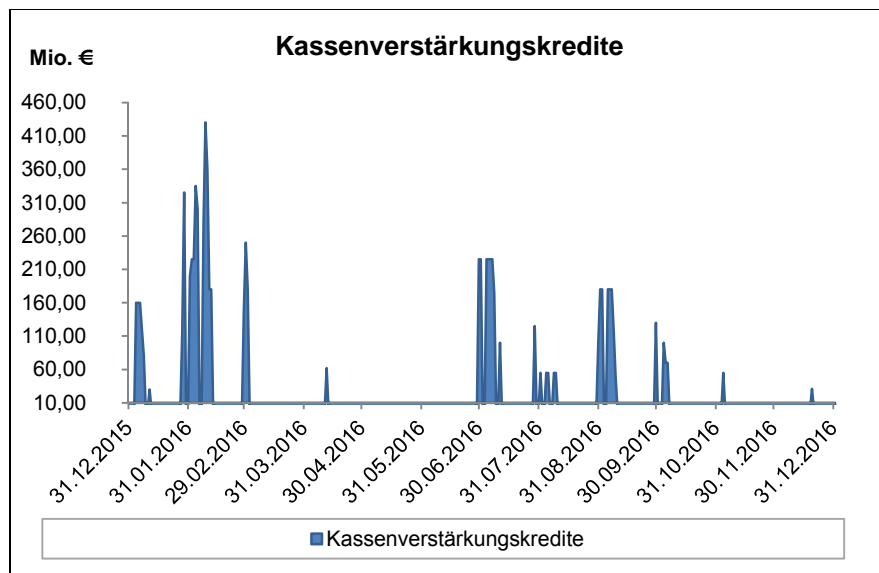
Das **Finanzministerium** will die Anregung des LRH prüfen, künftig auch die Pro-Kopf-Verschuldung inklusive der Extrahaushalte in der Haushaltsrechnung darzustellen.

- 5.9.7 Das Finanzministerium durfte **Kassenverstärkungskredite** bis zu 10 % des im Haushaltsgesetz für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrages aufnehmen. Für das Haushaltsjahr 2016 setzte § 1 des Haushaltsgesetzes die Einnahmen und Ausgaben auf 15.079.801.000 € fest (vgl. Tz. 2.1).

Die Höchstgrenze der liquiditätssichernden Kredite betrug damit

1.507.980.100 €.

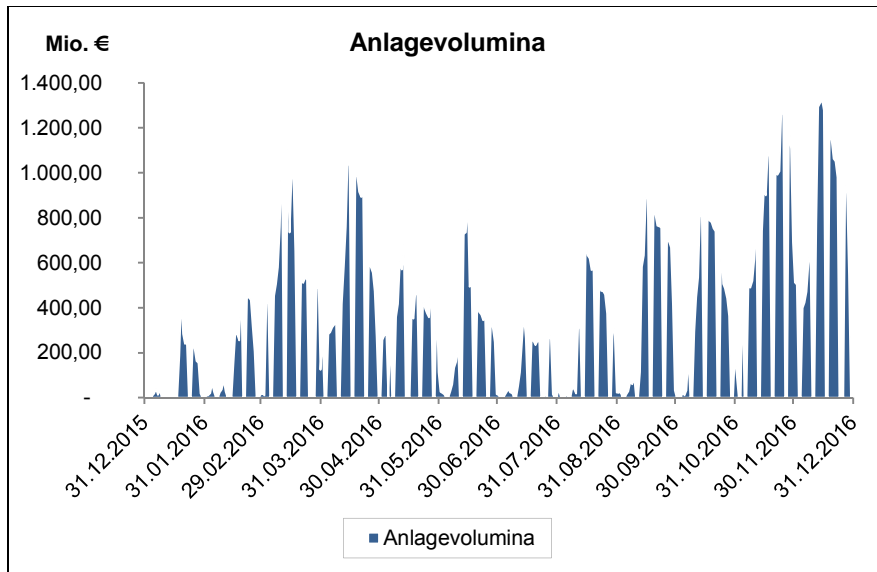
Das Finanzministerium nutzte diese Ermächtigung, ohne hierbei die Höchstgrenze zu überschreiten (vgl. folgende Grafik).



Quelle: LRH

Seit Sommer 2016 werden am Kreditmarkt negative Zinsen gehandelt. Mit der Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten erhielt das Finanzministerium daher 88,8 T€ an Zinsgutschriften.

- 5.9.8 Das Finanzministerium legt **nicht benötigte Liquidität** (sog. Liquiditätsüberschüsse) an. Folgende Grafik zeigt, wie sich die Liquiditätsüberschüsse in 2016 entwickelten:



Quelle: LRH

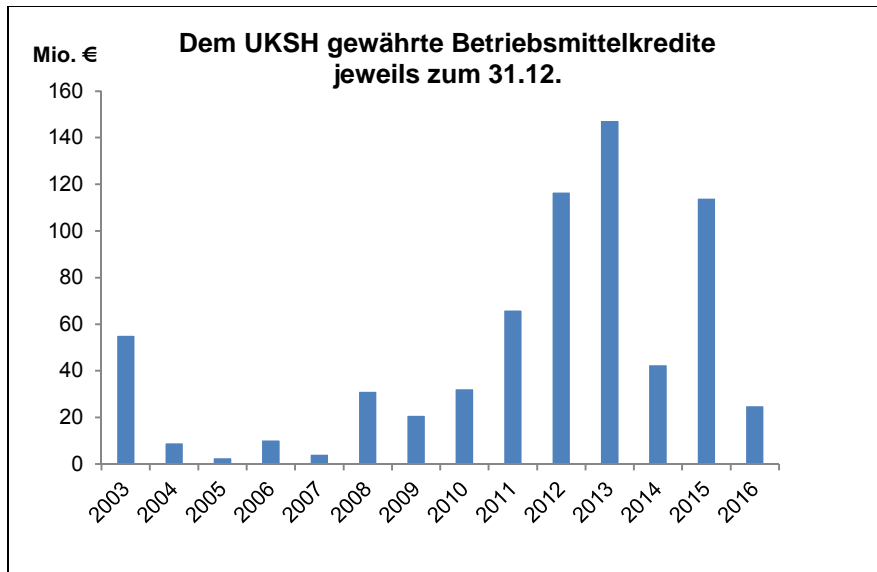
An 20 Tagen wurde die Grenze von einer Mrd. € überschritten. Der Höchstwert von 1,3 Mrd. € wurde am 15.12.2016 angelegt.

In Folge der negativen Zinsen am Kreditmarkt musste das Land für die Anlage von Liquiditätsüberschüssen 872,8 T€ an die Kreditinstitute zahlen.

- 5.9.9 Das Land stellte seinerseits dem **UKSH** Liquidität in Form von **Betriebsmitteln** darlehensweise zur Verfügung. Grundlage hierfür war § 22 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2016 sowie eine „Vereinbarung gemäß § 9 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2003“ zwischen dem Finanzministerium, dem Wissenschaftsministerium sowie dem UKSH. Seitdem gewährt das Land dem UKSH Betriebsmittelkredite.

Zum 31.12.2016 hatte das Land hieraus eine Forderung von 25,3 Mio. €. Das UKSH weist in seinem Jahresabschluss 2016 unter der Bilanzposition „sonstige Verbindlichkeiten“ die gleiche Summe aus.

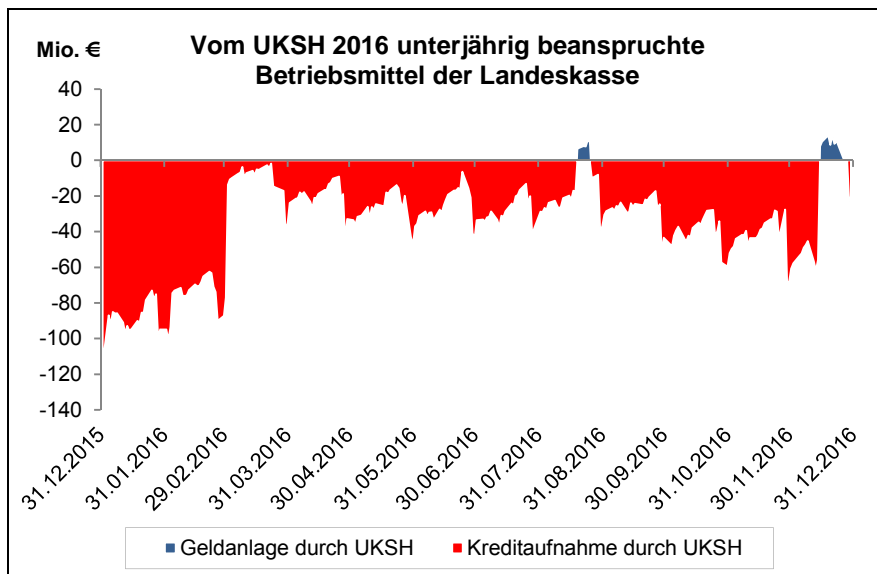
Folgende Grafik stellt die gewährten Betriebsmittelkredite jeweils zum 31.12. der Haushaltsjahre dar.



Quelle: LRH

Der im Vergleich zu den Jahren 2012, 2013 und 2015 geringe Betrag Ende 2016 ist kein Signal der Entwarnung. Wie die Grafik zeigt, sind die Bestände zwischen 2005 und 2013 auf mehr als das 50fache gestiegen.

Wie folgender Grafik zu entnehmen ist, unterlag die Inanspruchnahme der Betriebsmittel innerhalb des Jahres 2016 gewissen Schwankungen.



Quelle: LRH

Gemessen am Jahresdurchschnitt benötigte das UKSH über 35 Mio. € Liquiditätshilfen vom Land, um den Krankenhausbetrieb finanzieren zu können. Lediglich an wenigen Tagen in den Monaten August und Dezember hatte das UKSH sein „Betriebsmittelkonto“ beim Land nicht überzogen. In diesen Monaten wurden an nur 7 bzw. 13 Tagen Mittel von durchschnitt-

lich 8,3 bzw. 10,3 Mio. € nicht benötigt. Bedingt durch die Kapitalmarktbedingungen sind hierfür negative Zinsen von insgesamt 1.900 € angefallen, die das UKSH dem Land zu erstatten hatte.

Die revolvingierende Inanspruchnahme der Betriebsmittel finanziert den Krankenhausbetrieb und geht über liquiditätssichernde Kredite hinaus. Zudem nimmt das UKSH auch Betriebsmittelkredite von anderen Kreditgebern in Anspruch.

Dies steht im Widerspruch zu der „Vereinbarung gemäß § 9 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2003“ zwischen dem Finanzministerium, dem Wissenschaftsministerium sowie dem UKSH.

Unter dem Strich darf sich das UKSH keine zusätzlichen Kreditmittel beschaffen, die über den Kreditrahmen nach § 92 Abs. 9 Hochschulgesetz¹ hinausgehen.

Über die Entwicklung der Betriebsmittel berichtet das Finanzministerium, die bisherige Praxis wird jedoch fortgeführt.² Da dem UKSH weiterhin dauerhaft Kredite gewährt werden, ist die haushaltsgesetzliche Ermächtigung EU- und wettbewerbskonform auszugestalten. Dies steht noch aus. Der LRH bittet um einen Sachstandsbericht.

Das **Finanzministerium** sagt eine Überprüfung der EU- und wettbewerbskonformen Ausgestaltung der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung der Kreditgewährung zu, auch wenn sich diese Frage bislang nicht gestellt habe.

- 5.9.10 Das Finanzministerium berichtet in der Haushaltsrechnung über **Zinsen für Kassenverstärkungskredite** und **Erträge aus der Anlage von Geldbeständen**.³ Der Titel weist als Saldo aus Zinsausgaben und -einnahmen eine Ausgabe von 6,763 Mio. € aus. Folgende Tabelle zeigt, wie sich dieser Betrag zusammensetzt:

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum vom 05.02.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 39, zuletzt geändert am 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S.58.

² Vgl. zuletzt Umdruck 19/793 vom 27.03.2018.

³ Vgl. Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2016, Landtagsdrucksache 19/366 v. 28.11.2017, S. 22.

Zinsausgabetitel 1116-575 04
Aufteilung auf die Buchungsabschnitte

Buchungsabschnitt	Betrag in Mio. €
400 - vorübergehende Anlage von Kassenbeständen	- 0,148
500 - Kassenverstärkungskredite	6,911
Gesamtsumme	6,763

Die vom Finanzministerium gewählte Darstellung ist intransparent. Der Saldo von 6,8 Mio. € setzt sich im Wesentlichen zusammen aus

- geleisteten Zinszahlungen (vgl. Tz. 3.9.8) 0,9 Mio. €,
- empfangene Kompensationszahlungen (Collaterals) - 1,0 Mio. €,
- erhaltenen Zinsen (vgl. Tz. 3.9.7 und Tz. 3.9.9) - 0,09 Mio. €
sowie
- geleisteten Kompensationszahlungen (Collaterals) 7,0 Mio. €.

Auffällig sind die Kompensationszahlungen aus den empfangenen und geleisteten Sicherheitszahlungen (= Collaterals). Das Finanzministerium darf solche Sicherheitszahlungen bei derivativen Geschäften zur wechselseitigen Besicherung von Kreditrisiken in Form verzinster Barmittel leisten und entgegennehmen (§ 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2016). Hiermit wird beabsichtigt, im Falle einer Zahlungsunfähigkeit den Vertragspartner schadlos zu halten.

In 2016 hat das Finanzministerium begonnen, die Besicherungsverträge auf den neuen Marktstandard umzustellen, der auch negative Zinsen berücksichtigt. Zum Ausgleich der hiermit verbundenen Vor- und Nachteile wurden Kompensationszahlungen geleistet und empfangen.

Aus Sicht des LRH sind bereitgestellte oder empfangene Sicherheiten nicht mit Kassenverstärkungskrediten oder der vorübergehenden Anlage von Kassenbeständen vergleichbar. Insoweit sind hieraus erwachsene Zinszahlungen auch nicht diesen Bereichen zuzurechnen.

Kassenverstärkungskredite sind Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft.¹ Empfangene Barsicherheiten erfüllen diesen Zweck nicht. Auch die bereitgestellten Barsicherheiten sind mit einer vorübergehenden Anlage von Kassenbeständen nicht vergleichbar.

Zur besseren Transparenz regt der LRH an, für Zinsen aus solchen Besicherungsverträgen einen eigenen Titel einzurichten.

¹ § 10 Abs. 3 Nr. 1 und § 13 Abs. 1 Nr. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

Das **Finanzministerium** hält die Veranschlagung der Zinsen aus Besicherungsverträgen beim Titel für Kassenverstärkungskredite für sachgerecht. Hierbei verweist es auf das Haushaltsgesetz, wonach die Barsicherheiten auf die Kassenkreditermächtigung angerechnet werden.

Unter Berücksichtigung der Anregung des LRH schlägt das Finanzministerium vor, solche Zinszahlungen gesondert in der Haushaltsrechnung nachzuweisen.

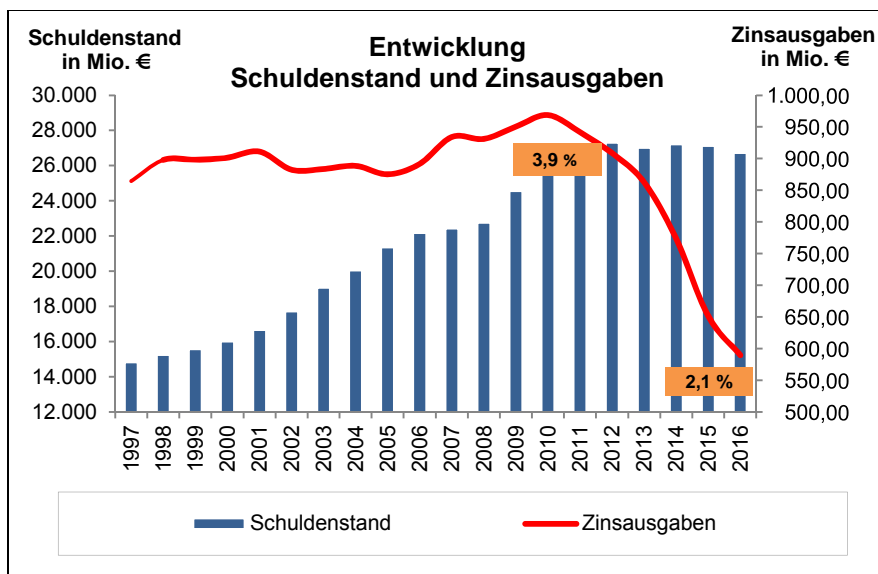
Der **LRH** hält diesen Vorschlag für zielführend, da aus seiner Sicht in der Haushaltsrechnung eine vermischte Darstellung zu vermeiden ist.

- 5.9.11 Die **Zinsausgaben** sind 2016 abermals gesunken. Waren 2015 noch 651,3 Mio. € für die Finanzierung des Schuldenstands am Kreditmarkt fällig, sanken die Zinsausgaben 2016 um 9,5 % auf 589,7 Mio. €.

Das Finanzministerium begründet in seinem Jahresbericht 2016 für den Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“ die haushaltsmäßige Entlastung mit dem anhaltend niedrigen Zinsniveau und die darauf ausgerichteten Maßnahmen des Kredit- und Zinsmanagements.

Aus Sicht des LRH werden diese Managementmaßnahmen das Land nicht dauerhaft davor bewahren können, bei einer Rückkehr höherer Kreditmarktzinsen auch höhere Zinsausgaben leisten zu müssen. Dieses Risiko lässt sich nur durch eine Rückführung des Schuldenstands reduzieren.

Innerhalb des Zeitraums von 2010 bis 2016 hat sich die durchschnittliche Verzinsung des Schuldenstands nahezu halbiert; sie sank von 3,9 % auf 2,1 %. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, sind in den letzten 7 Haushaltsjahren die Zinsausgaben stark zurückgegangen.



 durchschnittliche Verzinsung 2010 und 2016.

Quelle: LRH

- 5.9.12 Das Finanzministerium ist nach §§ 2 und 3 Haushaltsgesetz 2016 und § 18 Abs. 6 LHO ermächtigt, **derivative Finanzinstrumente** (kurz: Derivate) abzuschließen. Zuletzt hat der LRH 2012 das Kredit- und Zinsmanagement gemeinsam mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft.¹

Das Finanzministerium hat mit dem Haushaltsjahr 2014 eine Neuausrichtung des Aufgabenbereichs vorgenommen und hierbei auch Anregungen des LRH übernommen. Seitdem werden

- Zinsänderungsrisiken ausführlicher und nachvollziehbarer dargestellt,
- Obergrenzen für Schwankungen der Zinsausgaben nicht nur im Haushalt, sondern auch für die folgenden 5 Jahre gesetzlich verankert und
- nominale Obergrenzen (Gesamtschuldenstand des vorangegangenen Haushaltsjahres) für den Einsatz von Derivaten nicht mehr festgelegt.

Der Vertragsbestand an Finanzderivaten hat sich wie folgt entwickelt:

	2013	2014	2015	2016
	in Mio. €			
Bestand zum 01.01.	19.623,0	24.528,7	28.882,2	30.607,2
Fälligkeiten	- 3.176,3	- 3.284,5	- 3.762,0	- 2.782,0
Neugeschäfte	+ 8.082,0	+ 7.638,0	+ 5.487,0	+ 2.465,0
Bestand zum 31.12.	24.528,7	28.882,2	30.607,2	30.290,2

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 23.2.3.

Die hohen Abschlussvolumina zwischen 2013 und 2015 sind der Umsetzung der Zinssicherungsstrategie geschuldet.¹ Ziel ist eine finanzielle Planungssicherheit unter Beachtung der Konsolidierungserfordernisse.

Der Einsatz von Derivaten beeinflusst nicht nur die aktuellen Zinsausgaben. Vielmehr verfolgt das Finanzministerium eine konservative Finanzierungsstrategie, die auch auf künftige Haushalte wirkt.

Der Einsatz der Derivate hat die Struktur des gesamten Kreditmarktschuldenstands bislang folgendermaßen verändert:

Strukturen des Gesamtschuldenstands

	2013	2014	2015	2016
Festzinsanteil	88 %	82 %	79 %	79 %
variabel verzinslicher Anteil	12 %	18 %	21 %	21 %
durchschnittliche Restlaufzeit	5,01	5,20	5,27	5,31
	Jahre	Jahre	Jahre	Jahre
durchschnittliche Zinsbindungs- dauer	4,97	5,99	4,11	4,31
	Jahre	Jahre	Jahre	Jahre

Durch den Derivateinsatz sind die Konditionen der getätigten Anschlussfinanzierungen (= Bruttokreditaufnahme) des Haushaltsjahres 2016 verändert worden. So haben sich

- der Anteil der Festverzinsung von 58 auf 100 % erhöht,
- die Laufzeit der Festzinsbindungen von 6,9 auf 6,4 Jahre verkürzt und
- die Festsatzverzinsung von 0,19 auf 0,92 % erhöht.

Für die „Versicherungen“ (Optionen) wurden 2016 Prämienausgaben von netto 4 Mio. € aufgewendet. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus geleisteten (33,1 Mio. €) und empfangenen (29,1 Mio. €) Prämienzahlungen.

Die konservative Finanzierungsstrategie wird vom LRH unterstützt. Er erinnert hierbei an seine Hinweise, dass das Zinsänderungsrisiko nachhaltig nur durch eine Schuldentilgung minimiert werden kann.

¹ Vgl. Umdruck 18/6305 vom 27.06.2016.

Aktuelle Haushaltslage

6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun

Auch der Jahresabschluss 2017 hat dem Land Schleswig-Holstein einen Überschuss von mehr als 600 Mio. € beschert.

Allerdings wurde dieser Überschuss vorwiegend genutzt, um die zahlreichen Sondervermögen des Landes mit Mitteln auszustatten. Für den Schuldenabbau blieben nur 116 Mio. €

Im Jahr zuvor hatte das Land noch 385 Mio. € für den Abbau des Altschuldenberges verwendet.

Angesichts der guten Einnahmen, die auch für die nächsten Jahre noch prognostiziert werden, ist die Landesregierung gut beraten, nicht nur in Sondervermögen zu investieren, sondern auch in die Konsolidierung der Landesfinanzen.

Mit Blick auf die neuen milliardenschweren Schulden, die auf das Land durch die HSH Nordbank-Rettung zukommen, sollte dies nicht in die nächste Generation verschoben werden.

Steigende Zinsen werden dieses Problem noch verschärfen.

6.1 Positiver Haushaltsabschluss 2017

Die Haushaltslage in Schleswig-Holstein ist weiterhin außerordentlich gut. Auch 2017 schloss das Land mit einem Finanzierungsüberschuss ab.

Nach dem vorläufigen Abschluss überstiegen die Nettoeinnahmen¹ die Nettoausgaben² um 647 Mio. €.

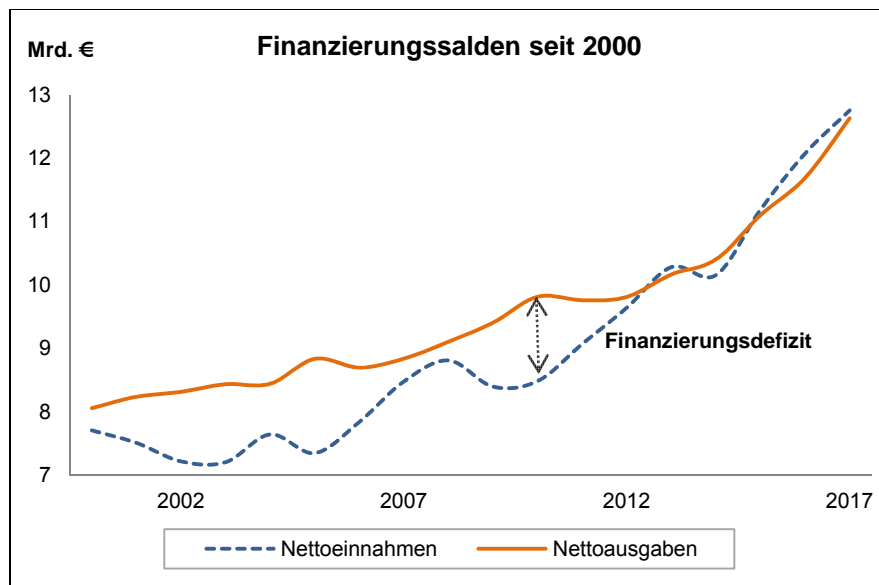
Von diesem vorläufigen Überschuss hat das Finanzministerium rund 500 Mio. € bzw. 77 % dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zugeführt. Daneben flossen weitere 18 Mio. € an den kommunalen Finanzausgleich.

¹ Nettoeinnahmen: Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen.

² Nettoausgaben: Gesamtausgaben ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbedarfs.

Der tatsächlich ausgewiesene Finanzierungssaldo hat sich dadurch auf 125 Mio. € reduziert. Der Landeshaushalt kam damit bereits zum vierten Mal seit 2013 ohne neue Schulden aus.

Diese Entwicklung ist erfreulich und für Schleswig-Holstein außergewöhnlich. In der Vergangenheit gab das Land netto stets mehr aus, als es einnahm.



Quelle: LRH

Auch in den anderen Ländern ist die Haushaltslage positiv. Gemäß vorläufigem Ergebnis erzielten alle Länder – bis auf Bremen und Nordrhein-Westfalen – 2017 einen Finanzierungsüberschuss.¹

Der vorläufige Finanzierungsüberschuss 2017 war um 611 Mio. € höher als im zweiten Nachtragshaushalt geplant. Das Land erzielte Nettoeinnahmen von 12,3 Mrd. €. Das sind über 800 Mio. € mehr als erwartet – davon allein 460 Mio. € zusätzliche Steuereinnahmen.

¹ Vgl. Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2017 (vorläufiges Ergebnis) vom 30.01.2018, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2017/Entw-Laenderhaushalte-einschl-Dez-2017-vorl-Ergebnis.pdf.

	Plan 2017	Ist 2017*	Veränderung	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %
Nettoeinnahmen	11.447	12.253	+806	+7,0
Steuereinnahmen	8.678	9.138	+460	+5,3
Verwaltungseinnahmen	387	452	+65	+16,8
Finanzausgleich	424	452	+28	+6,6
übrige Nettoeinnahmen	1.958	2.211	+253	+12,9
./. Nettoaussgaben	11.411	11.606	+195	+1,7
Personalausgaben	4.134	4.059	-75	-1,8
Sachausgaben	684	648	-36	-5,3
Zinsausgaben	526	493	-33	-6,3
Zuweisungen und Zuschüsse	5.032	5.567	+535	+10,6
Investitionen	895	807	-88	-9,8
Übrige Nettoaussgaben	140	32	-108	-77,1
Finanzierungssaldo	36	647	+611	

* Vorläufiger Abschluss.

Die Nettoaussgaben stiegen im Vergleich zum Plan um 195 Mio. € auf 11,6 Mrd. €. Höheren Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse standen Minderausgaben bei Personal, Sachleistungen, Zinsen und Investitionen gegenüber.

Die Mehrausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse sind überwiegend bedingt durch

- 271 Mio. € an die Kommunen für Unterkunft und Heizung,
- 15 Mio. € Erstattung von Kosten für unbegleitete minderjährige Ausländer und Asylbewerber,
- 20 Mio. € an das Sondervermögen „MOIN.SH“ sowie
- 120 Mio. € an das Sondervermögen „IMPULS 2030“ aus nicht mehr benötigten Mitteln des Einzelplans 16.

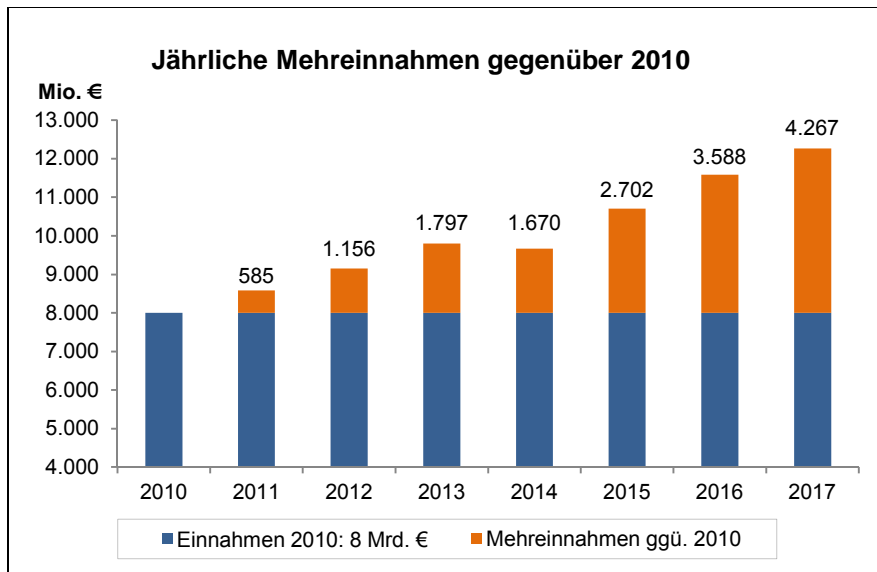
6.2 **Bilanz seit Einführung der Schuldenbremse: gute Voraussetzungen für Haushaltskonsolidierung nur unzureichend genutzt**

Als 2010 in Schleswig-Holstein die Schuldenbremse eingeführt wurde, wies der Landeshaushalt ein hohes Defizit von 1,3 Mrd. € aus. Dem Land drohte eine Haushaltsnotlage, und in der Folge musste es mit dem Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm vereinbaren.

6.2.1 **Mehreinnahmen**

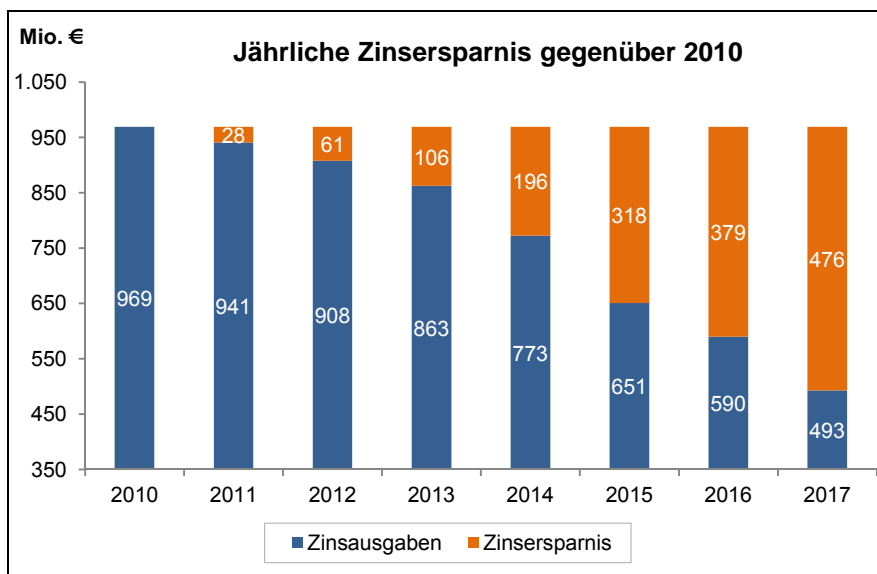
Seitdem haben sich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen deutlich verbessert. Vor allem die Einnahmen sind kräftig gestiegen. Kumuliert

erzielte das Land von 2011 bis 2017 Mehreinnahmen von 15,8 Mrd. €. Gegenüber 2010 ist das ein Plus von durchschnittlich 2,3 Mrd. € pro Jahr.



Quelle: LRH

Zu den Mehreinnahmen kommen noch Entlastungen durch niedrigere Zinsen. Die Einsparungen bei den Zinsausgaben betragen von 2011 bis 2017 1,6 Mrd. €. Im Durchschnitt waren die Zinsausgaben jährlich 223 Mio. € geringer als noch 2010.

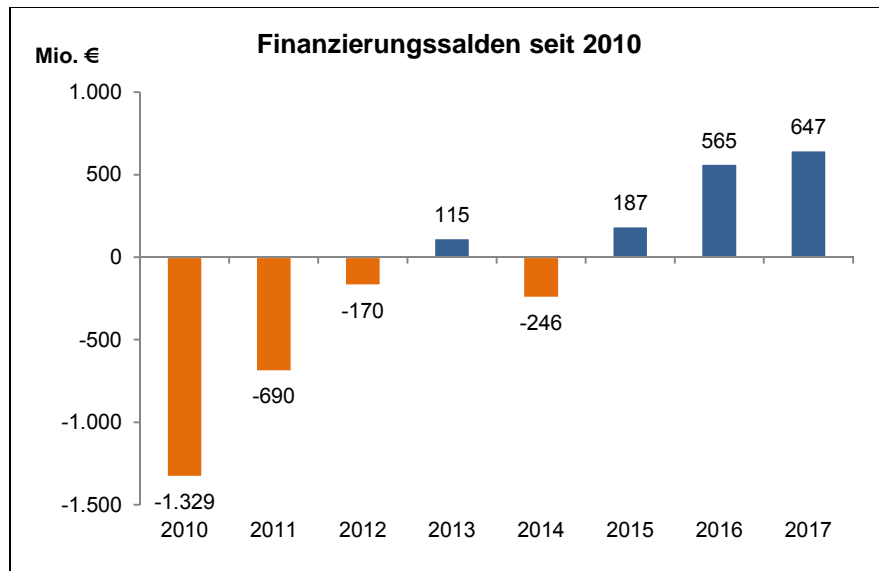


Quelle: LRH

Es lagen also alle Voraussetzungen vor, um sowohl die Altschulden des Landes signifikant abzubauen als auch in die Zukunft des Landes zu investieren.

6.2.2 Vom Haushaltsdefizit zum Haushaltsüberschuss

Seit Einführung der Schuldenbremse hat sich die Haushaltslage in Schleswig-Holstein deutlich verbessert. In 2017 war der Finanzierungssaldo um fast 2 Mrd. € höher als noch 2010.



Quelle: LRH; Werte für 2015 bis 2017 vor Zuführung an „IMPULS 2030“.

Welche Faktoren haben zu dieser enormen Verbesserung von 2 Mrd. € beigetragen?

1. Gute Konjunktur (12 % bzw. 227 Mio. €)

Ein Teil des Einnahmenanstiegs ist auf die gute konjunkturelle Lage zurückzuführen. Weil die wirtschaftliche Entwicklung regelmäßigen Schwankungen unterliegt, stehen diese Einnahmen dem Land nicht dauerhaft zur Verfügung. Die Höhe der konjunkturellen Einnahmen wird durch die Konjunkturkomponente gemessen.¹ Gegenüber 2010 ist die Konjunkturkomponente um 227 Mio. € gestiegen. Damit sind 12 % der Verbesserung des Finanzierungssaldos allein auf konjunkturelle Einflüsse zurückzuführen.

2. Geringere Zinsausgaben (24 % bzw. 476 Mio. €)

2010 musste das Land fast 1 Mrd. € Zinsen für seine Altschulden zahlen. Seitdem sind die Zinsausgaben um mehr als 50 % gesunken. Dieser Rückgang hat den Finanzierungssaldo um 476 Mio. € bzw. 24 % erhöht.

¹ Konjunkturkomponente gemäß der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Schleswig-Holstein.

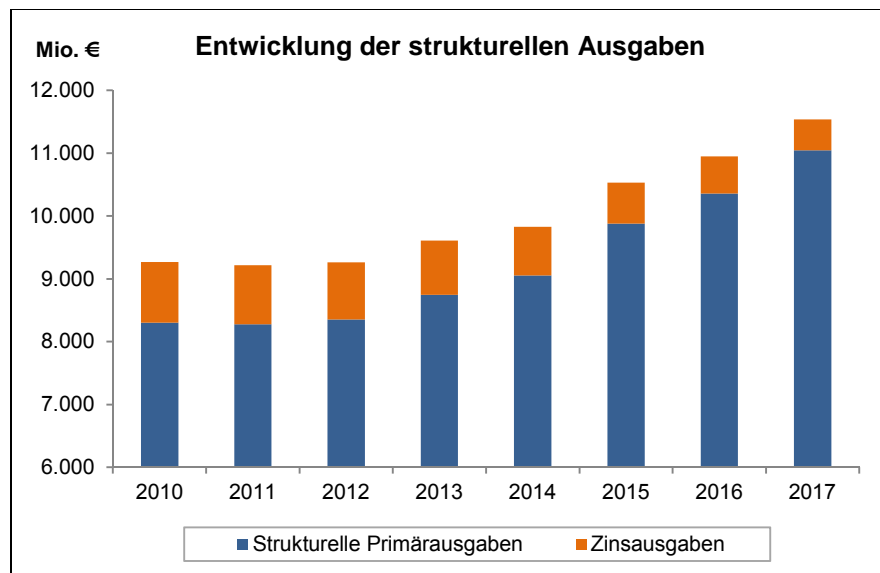
3. Sondereffekte (4 % bzw. 77 Mio. €)

Zudem wurde der Landeshaushalt zu 4 % durch Einmaleffekte entlastet.¹ Beispielsweise erhält das Land seit 2011 Konsolidierungshilfen des Bundes und der Länder von 80 Mio. € jährlich, die ab 2020 entfallen.

4. Strukturelle Verbesserungen (60 % bzw. 1.196 Mio. €)

Die verbleibenden 60 % sind dauerhafte, strukturelle Verbesserungen. Dafür ist allein der kräftige Anstieg der strukturellen Einnahmen² verantwortlich. Das sind die Einnahmen, die dem Land zur Verfügung stehen, im Wesentlichen die Steuereinnahmen.

Auf der Ausgabenseite hat sich strukturell nichts verbessert. Im Gegenteil: Die strukturellen Primärausgaben (strukturelle Ausgaben³ ohne Zinsausgaben) sind im Vergleich zu 2010 um 2,8 Mrd. € kräftig gestiegen.



Quelle: LRH

Der Finanzierungssaldo 2017 hat sich im Vergleich zu 2010 um fast 2 Mrd. € verbessert. Allerdings sind rund 40 % der finanziellen Verbesserungen auf solche Faktoren zurückzuführen, die sich rasch ändern können.

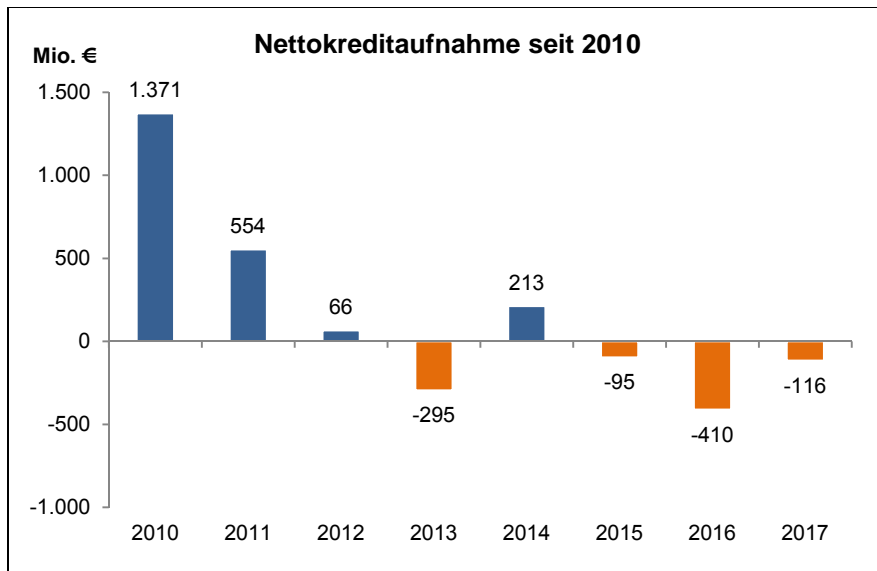
¹ Saldo der finanziellen Transaktionen plus Konsolidierungshilfen.

² Strukturelle Einnahmen sind: Nettoeinnahmen abzüglich Einnahmen aus haushaltstechnischen Verrechnungen, finanziellen Transaktionen, Konsolidierungshilfen sowie der Konjunkturkomponente.

³ Strukturelle Ausgaben sind: Nettoausgaben abzüglich der Ausgaben für haushaltstechnische Verrechnungen und finanzielle Transaktionen.

6.2.3 Trotz hoher Mehreinnahmen nur geringer Schuldenabbau

2010 hatte Schleswig-Holstein einen Schuldenstand von über 25 Mrd. €. Dieser stieg bis 2012 auf fast 27 Mrd. € an. Ab 2013 hat das Land erstmals seit Jahrzehnten Schulden abgebaut.



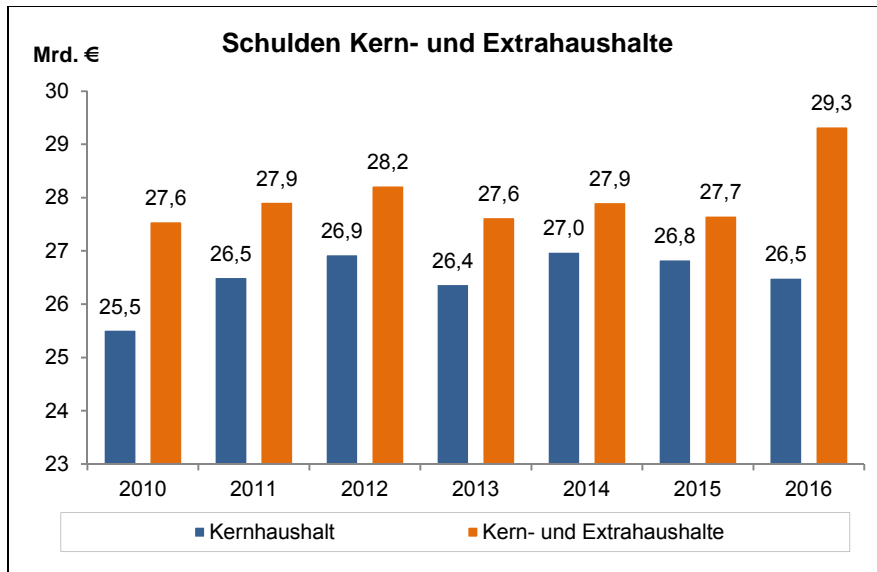
Quelle: LRH

Insgesamt ist der Schuldenstand 2017 gegenüber 2010 jedoch um rund 1,3 Mrd. € gestiegen. Diese Betrachtung bezieht sich nur auf den Kernhaushalt.

Berücksichtigt man auch die Extrahaushalte des Landes, sind die Schulden deutlich stärker gestiegen, und zwar bis 2016 um 1,7 Mrd. € auf 29,3 Mrd. €. ¹ Das Land hat nämlich einen Teil seiner Schulden in Extrahaushalte ausgelagert. Im Zusammenhang mit dem geplanten Verkauf der HSH Nordbank sind weitere Schulden angekündigt: 3 Mrd. € sollen durch einen Nachtragshaushalt 2018 aufgenommen werden. ²

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 16.2 vom 03.08.2017, abrufbar unter www.destatis.de.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/600 vom 14.03.2018.



Quelle: LRH

Trotz bester Rahmenbedingungen ist es damit seit 2010 nicht gelungen, den Schuldenberg im Kernhaushalt zu reduzieren. Diese Bilanz ist enttäuschend. Angesichts hoher Mehreinnahmen von über 15 Mrd. € und Zinsersparnissen von 1,6 Mrd. € hätte deutlich mehr für den Schuldenabbau getan werden müssen.

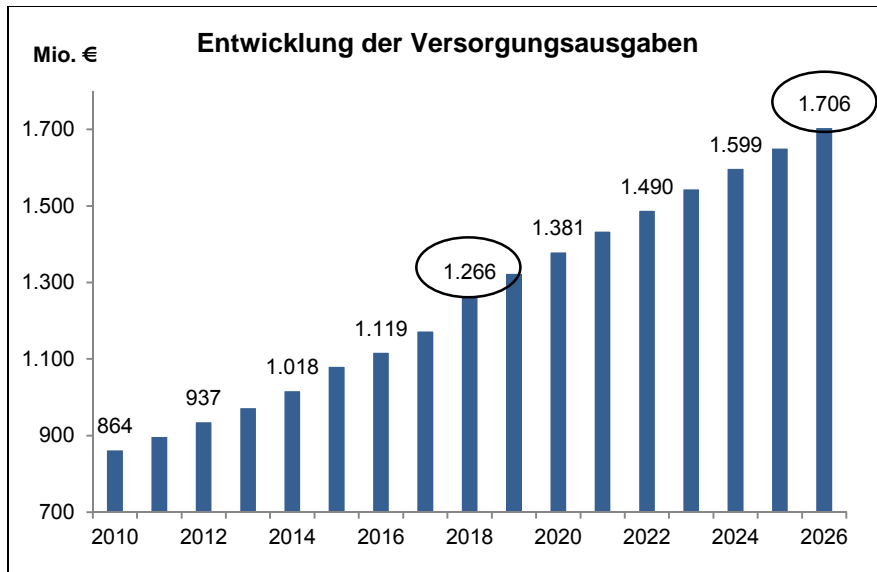
Mit einem hohen Schuldenstand ist ein erhebliches Zinsänderungsrisiko verbunden. Ein Anstieg der Zinsen um 1 % würde rein rechnerisch Mehrausgaben von 265 Mio. € jährlich verursachen – ohne Extrahaushalte. Damit würden die Handlungsspielräume künftiger Generationen deutlich eingeschränkt. Nur durch einen signifikanten Abbau der Schulden kann das Zinsänderungsrisiko verringert werden.

6.2.4 **Trotz hoher Mehreinnahmen keine Vorsorge für die Versorgungslasten**

Eine große Herausforderung für die künftigen Haushaltsjahre stellen auch steigende Ausgaben für die Versorgung der Beamten und deren Hinterbliebenen dar.

2017 betragen die Versorgungsausgaben 1,2 Mrd. €. Sie waren damit um 311 Mio. € bzw. 36 % höher als noch 2010. Der überdurchschnittliche Anstieg ist hauptsächlich auf die gestiegene Zahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen. Die Versorgungsausgaben werden in den kommenden Jahren auf über 1,7 Mrd. € anwachsen.¹

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



Quelle: LRH

Sie müssen in jedem Haushaltsjahr überwiegend aus den laufenden Einnahmen finanziert werden. Zwar besteht seit 1999 eine Versorgungsrücklage, die Ende 2017 einen Bestand von 652 Mio. € erreicht hatte. Damit will die Landesregierung die Ausgabenspitzen, die die demografische Entwicklung mit sich bringt, abfedern. Mehr ist auch nicht zu erwarten, denn dieser Betrag würde nicht einmal ausreichen, um die Versorgungsausgaben eines Jahres zu decken.

2018 wurde die Versorgungsrücklage in einen Versorgungsfonds überführt. Auch der Versorgungsfonds wird nur helfen, den Anstieg der Versorgungsausgaben in der Spitze abzufedern. Er enthält bei Weitem keine ausreichende Vorsorge für die hohen Kosten, die auf Schleswig-Holstein in den nächsten Jahren zukommen.¹ Daran ändert auch die geplante Zuführung von 81,4 Mio. € in 2018 wenig.

Mit Blick auf die künftigen Bedarfe ist es nicht nachvollziehbar, dass die Landesregierung dem Versorgungsfonds bereits 2018 15,4 Mio. € entnehmen will.

Nachhaltig lassen sich die Versorgungsausgaben nur durch eine sparsame Personalpolitik reduzieren. Beim Personalabbau hat das Land seine Ziele nicht erreicht. Im Sanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat war ursprünglich vereinbart, bis Ende 2017 rund 3.500 Stellen einzusparen. De facto hat jedoch kein Stellenabbau stattgefunden. Zwar wurden die geplanten Einsparungen nach Angaben der Landesregierung tatsächlich

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 6.9.

umgesetzt, in nahezu gleichem Umfang aber neue Stellen geschaffen. Damit wurde unter dem Strich nichts eingespart.

6.2.5 Sondervermögen statt Schuldenabbau

Schleswig-Holstein hat in den letzten Jahren verstärkt sogenannte Sondervermögen angelegt, um Haushaltsmittel für Ausgaben der nächsten Jahre „anzusparen“.

Allein seit 2010 sind 9 neue Sondervermögen geschaffen worden. Sie sollen helfen, den Investitions- und Sanierungsstau abzubauen. Seitdem wurden den neuen Sondervermögen Mittel von insgesamt über 1,1 Mrd. € übertragen. Darüber hinaus hat die Landesregierung seit 2011 für das Landesprogramm zum Ausbau der Kinderbetreuungsplätze Mittel von 118,2 Mio. € der Investitionsbank zugeführt.¹

Sondervermögen	Zuführung bis 31.12.2017	Bestand 31.12.2017	Bestands- quote
	Mio. €	Mio. €	%
Hochschulsanierung	50,7*	17,6*	34,7
Sanierung von Schulen und Kitas	11,5	0,0**	0,0
Energetische Sanierung	35,0	12,9	36,9
Verkehrsinfrastruktur	43,3	6,6	15,2
Breitband	40,5	20,0	49,4
ZGB	77,2***	36,1***	46,8
IMPULS 2030	843,5	751,7	89,1
REFUGIUM	10,0	10,0	100,0
MOIN.SH	20,0	20,0	100,0
Gesamt	1.131,7	874,9	77,3
Nachrichtlich:			
Landesprogramm zum Ausbau der Kinderbetreuungsplätze	118,2	38,1	32,2

* Es wurden insgesamt 85,7 Mio. € zugeführt und davon 35 Mio. € wieder entnommen.

** Der Bestand des Sondervermögens „Energetische Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen“ wurde 2017 dem Haushalt zugeführt.

*** Dem SV „ZGB“ wurden insgesamt 131,3 + 49 + 3,99 Mio. € zugeführt und 107 Mio. € wieder entnommen.

Allerdings hat es das Land bisher nicht geschafft, die zugeführten Mittel auch tatsächlich zu investieren. Bis Ende 2017 waren von den 1,1 Mrd. € lediglich 257 Mio. € bzw. 23 % ausgegeben. Damit blieben mehr als drei Viertel des zugeführten Betrags bis Ende 2017 ungenutzt.

¹ Vgl. Umdruck 19/747 vom 07.03.2018.

Vor allem aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ fließen die zugeführten Mittel nicht ab. Ende 2017 betrug der Bestand über 750 Mio. €. Hier- von waren 670 Mio. € bzw. 89,1 % bei verschiedenen Kreditinstituten län- gerfristig und teilweise zu negativen Zinsen angelegt, da die Mittel zur Deckung von Ausgaben im Haushalt nicht benötigt werden.

Allein aus Haushaltsüberschüssen wurden diesem Sondervermögen in den vergangenen Jahren 784 Mio. € zugeführt. Dazu ist das Finanzmini- sterium ermächtigt, wenn und soweit die mit dem Haushaltsgesetz festge- legte Kreditermächtigung nicht in Anspruch genommen wird.

Ursprünglich war der Bestand des Sondervermögens auf 450 Mio. € be- grenzt. Damit sollte aus Sicht des LRH sichergestellt werden, dass die Haushaltsüberschüsse auch für die Schuldentilgung eingesetzt werden.

Der Landtag hat diese Begrenzung 2017 aufgehoben. Begründung: Damit sollen Haushaltsüberschüsse noch flexibler zugeführt werden können.¹ Im Entwurf zum Gesetz der Landesregierung heißt es: „In Höhe des Zufüh- rungsbetrages vermindert sich die Schuldentilgung.“² Damit nimmt die Landesregierung bewusst in Kauf, dass die Tilgungen der Schulden weiter in die Zukunft verschoben werden. Und das vor dem Hintergrund, dass das Geld aus dem Sondervermögen nicht abfließt.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Zuführungen zum Sonder- vermögen aus Haushaltsüberschüssen ab 2020 nur noch begrenzt mög- lich seien. Angesichts des hohen Investitions- und Sanierungsbedarfs des Landes sei es eine vorsorgende Finanzpolitik, aus Haushaltsüberschüssen verfügbare Mittel für Infrastruktur auch über die Grenze von 450 Mio. € hinaus zu sichern.

Der **LRH** befürwortet grundsätzlich das Vorhaben der Landesregierung, den Investitionsstau zügig abzubauen. Es hat aber keinen Sinn, dem Son- dervermögen unbegrenzt Geld zuzuführen, das absehbar nicht ausgege- ben werden kann. Es liegt bestenfalls brach und verursacht schlechtesten- falls Negativzinsen.

Während der Abbau des Investitionsstaus derzeit nur eingeschränkt ge- lingt, wäre der Abbau des Schuldenstandes sofort möglich. Das Finanzmi- nisterium setzt einen anderen Schwerpunkt: Rund 80 % des Haushalts- überschusses aus 2017 hat es dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zugeführt.

¹ Vgl. Parlamentsprotokoll, Schleswig-Holsteinischer Landtag (19. WP), 7. Sitzung, 20.09. 2017, S. 344.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/142 vom 05.09.2017.

Unklare Haushaltslage durch zu viele Sondervermögen

Der LRH hat in der Vergangenheit mehrfach auf haushaltsrechtliche Bedenken gegen Sondervermögen hingewiesen.¹ Durch die Vielzahl der Sondervermögen wird vor allem die Transparenz der Haushaltslage eingeschränkt.

Sie können zudem das Budgetrecht des Landtages erheblich einschränken. Denn wofür die Mittel aus den Sondervermögen ausgegeben werden, entscheidet in der Regel die Landesregierung und nicht der Landtag.

Beim Sondervermögen „IMPULS 2030“ bleibt das Budgetrecht bei der Haushaltsaufstellung zwar weitgehend gewahrt, weil die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens im Einzelplan 16 veranschlagt werden. Der LRH sieht allerdings die Gefahr, dass die parlamentarische Kontrolle im Haushaltsvollzug eingeschränkt wird. In § 8 Abs. 14 Haushaltsgesetz 2018 heißt es:

„Das Finanzministerium wird ermächtigt, auf Antrag des zuständigen Ressorts für Zwecke des Sondervermögens IMPULS 2030 erforderliche Titel einschließlich Verpflichtungsermächtigungen und Haushaltsvermerke einzurichten und zu ändern sowie in zusätzliche Ausgaben und Verpflichtungen einzuwilligen, wenn und soweit die Finanzierung aus Entnahmen aus dem Sondervermögen IMPULS 2030 oder durch Minderausgaben im Einzelplan 16 gedeckt ist.“

Damit kann die Landesregierung im laufenden Haushaltsjahr Mittel aus dem Sondervermögen für Maßnahmen nutzen, die nicht zuvor im Haushalt veranschlagt wurden. Eine Zustimmung des Landtages ist nicht erforderlich.

Das **Finanzministerium** sieht keine Gefahr für die Budgetkontrolle des Parlaments, habe es doch mit § 8 Abs. 14 Haushaltsgesetz 2018 selbst diese Ermächtigung geschaffen.

Der **LRH** bleibt dem gegenüber kritisch und fordert in solchen Fällen zumindest einen Zustimmungsvorbehalt des Finanzausschusses.

6.3 Haushalt 2018

Mit dem Haushalt 2018 setzt sich die gute Einnahmeentwicklung der vergangenen Jahre fort. Das Land kann weiterhin mit steigenden Einnahmen

¹ Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 7.4.2 und Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 7.10.

rechnen. Gegenüber dem 2. Nachtragshaushalt 2017 wird ein Anstieg um 727 Mio. € bzw. 6,4 % erwartet.

	Plan 2017	Plan 2018	Veränderung	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %
Nettoeinnahmen	11.447	12.174	+727	+6,4
Steuereinnahmen	8.678	9.341	+663	+7,6
Verwaltungseinnahmen	387	390	+3	+0,8
Finanzausgleich	424	491	+67	+15,8
übrige Nettoeinnahmen	1.958	1.952	-6	-0,3
./. Nettoausgaben	11.411	12.015	+604	+5,3
Personalausgaben	4.134	4.231	+97	+2,3
Sachausgaben	684	675	-9	-1,3
Zinsausgaben	526	506	-20	-3,8
Zuweisungen und Zuschüsse	5.032	5.389	+357	+7,1
Investitionen	895	1.173	+278	+31,1
Übrige Nettoausgaben	140	41	-99	-70,7
Finanzierungssaldo	36	159	+123	

Die Nettoausgaben steigen ebenfalls kräftig an. Geplant sind Mehrausgaben von 604 Mio. € bzw. 5,3 %.

6.3.1 Weiterhin keine Konsolidierung auf der Ausgabenseite

Wie die Vorgängerregierung nutzt die neue Landesregierung die guten Rahmenbedingungen zu wenig, um den Landeshaushalt aktiv, also auf der Ausgabenseite, zu konsolidieren.

Im Gegenteil: Sie geht neue, dauerhafte Haushaltsbelastungen ein. Davor hatte der Stabilitätsrat zum Abschluss des Sanierungsverfahrens 2017 gewarnt:

„Die gegenwärtig weiterhin günstigen Rahmenbedingungen dürfen aber nicht dazu verleiten, bisher Erreichtes in Frage zu stellen. Neue strukturelle Haushaltsbelastungen sollten vermieden und die verbliebenen Maßnahmen aus dem Sanierungsprogramm umgesetzt werden.“

Es muss Ziel der Landesregierung sein, den Ausgabenanstieg aktiv und nachhaltig zu begrenzen. Dauerhafte zusätzliche Ausgaben sollten nur getätigt werden, wenn sie auch dauerhaft finanzierbar sind.

6.3.2 **Schuldentilgung weiterhin zu gering**

Auch die neue Landesregierung unternimmt noch zu wenig für den Abbau der Altschulden. Der Haushalt 2018 sieht Tilgungen von 160 Mio. € vor. Für die künftigen Jahre soll die Tilgung weiter gesenkt werden. Durchschnittlich 122 Mio. € pro Jahr hat die Landesregierung mit der Finanzplanung 2017 angekündigt. Das reicht nicht aus, um den Schuldenberg des Landes spürbar zu reduzieren.

Das **Finanzministerium** hält eine isolierte Sicht auf die Schulden angesichts der bestehenden Herausforderungen für nicht sachgerecht. Vielmehr sei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Mittelbereitstellung für Infrastrukturmaßnahmen, Versorgungslasten, Schuldenabbau sowie politische Schwerpunkte herzustellen. Vor dem Hintergrund des Schuldenaufnahmeverbots ab 2020 sei seine Schwerpunktsetzung auf die Infrastruktur die richtige Entscheidung.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Angesichts der hohen Mehreinnahmen – allein 727 Mio. € mehr in 2018 – ist eine Tilgung von 160 Mio. € keinesfalls ausreichend. Die Behauptung des Finanzministeriums, eine höhere Tilgung würde zulasten der Infrastruktur gehen, trifft nicht zu. „Nur“ 278 Mio. € von 727 Mio. € Mehreinnahmen fließen in die Infrastruktur. Den Rest hat die Landesregierung für sonstige zusätzliche Ausgaben eingeplant.

Dringend erforderlich ist aus Sicht des LRH ein Tilgungsplan, auch vor dem Hintergrund der drohenden milliardenschweren Schulden durch die HSH Nordbank.

Die Hoffnung des Landes auf einen bundesweiten Altschuldentilgungsfonds hat sich zerschlagen. Dies stellt die Landesregierung im Finanzplan 2017 fest.¹ Das Land muss sich daher aus eigener Kraft dem Schuldenabbau stellen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH der Landesregierung, einen Tilgungsplan aufzustellen.²

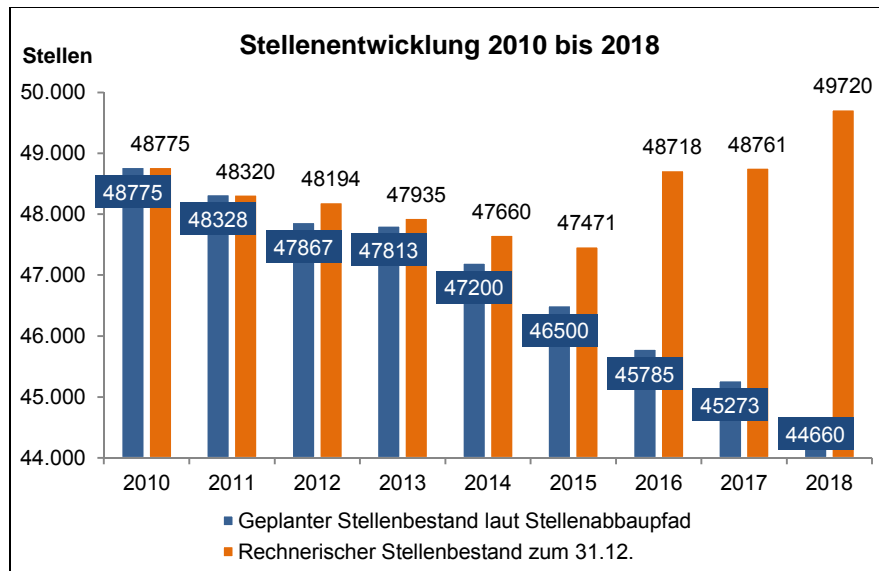
6.3.3 **„Stellenmittelfristplanung“ statt Stellenabbauplan**

Ursprünglich hatte die Landesregierung mit dem Stabilitätsrat vereinbart, bis 2020 5.345 Stellen im Gegenwert von 215 Mio. € jährlich abzubauen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/483 vom 23.01.2018.

² Auch die Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP erheben diese Forderung, vgl. Landtagsdrucksache 19/591 vom 08.03.2018.

Dieser Personalabbau hat faktisch nicht stattgefunden. Verringerte sich in den Jahren 2010 bis 2015 noch der Stellenbestand, erhöhte er sich bis Ende 2017 deutlich.



Quelle: Berechnungen des LRH, geplanter Stellenbestand lt. Stellenabbaupfad (2011 bis 2016 lt. Landtagsdrucksache 18/3046, 2017 bis 2020 lt. Umdruck 19/6)

Damit hat das Land einen großen Teil des Konsolidierungspotenzials aufgegeben.

Mit dem Haushalt 2018 hat sich die Landesregierung vom Stellenabbauplan endgültig verabschiedet. Zahlreiche neue Stellen werden geschaffen, allein 395 neue Stellen für Lehrerinnen und Lehrer.

Langfristig wirkende Personalmaßnahmen müssen aber durch konkrete Bedarfsberechnungen belegt werden. Daran fehlt es bislang. Eine systematische und transparente Lehrerbedarfsberechnung hat im Übrigen auch der Schleswig-Holsteinische Landtag 2016 gefordert.¹

Der LRH warnt davor, zusätzliches Personal nach „Kassenlage“ einzustellen. Über höhere Personalausgaben werden die Neueinstellungen von heute den Landeshaushalt über Jahrzehnte belasten. Hinzu kommen steigende Versorgungsausgaben.

Die Landesregierung braucht ein Konzept, wie sie die zusätzlichen Ausgaben dauerhaft finanzieren will. Nachhaltig lassen sich zusätzliche Personal- und Versorgungsausgaben nur durch Einsparungen an anderer Stelle begrenzen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/4702 vom 19.09.2016.

6.3.4 **Investitionen in die Infrastruktur: richtig und wichtig**

Positiv bewertet der LRH, dass die neue Landesregierung über 1 Mrd. € investieren will. Im Vergleich zum Haushaltsplan 2017 sind das über 30 % mehr. Damit will sie endlich angehen, was trotz bester Rahmenbedingungen bislang nicht auf den Weg gebracht wurde. Das ist richtig und wichtig.

Was noch fehlt, sind die erforderlichen Planer und Ingenieure, die aber beim Land Schleswig-Holstein nicht durchgehend konkurrenzfähig bezahlt werden können. Es gelingt dem Land derzeit nicht, genügend Fachpersonal zu gewinnen. Hier muss die Landesregierung nachbessern.

Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

Das strukturelle Finanzierungsdefizit ist seit 2016 faktisch vollständig abgebaut.

Dieses erhöht die Landesregierung seit 2015 „künstlich“, indem sie Haushaltsüberschüsse großzügig dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zuführt. Damit will die Landesregierung sicherstellen, dass ihr ab 2020 noch ausreichende Mittel für die Investitionen in die Infrastruktur zur Verfügung stehen. Dann nämlich dürfen grundsätzlich keine neuen Schulden aufgenommen werden.

Der LRH erkennt an, dass diese Vorsorge vor dem Hintergrund des Schuldenverbotes ab 2020 grundsätzlich sinnvoll ist. Allerdings entzieht die Landesregierung dem Haushalt damit erhebliche Mittel für die Schuldentilgung. Angesichts der hohen Altschulden von über 26 Milliarden € und der Tatsache, dass schon in diesem Jahr weitere Milliarden aus dem geplanten Verkauf der HSH Nordbank auf den Landeshaushalt zukommen, ist dies aber ein riskantes Vorgehen.

Deshalb wäre es besser, die Schuldentilgung deutlich stärker zu betreiben und die guten Einnahmen zu nutzen, um sowohl die Investitionsvorsorge als auch die notwendige Haushaltskonsolidierung voranzutreiben.

7.1 Auftrag des LRH

Bis Ende 2019 muss Schleswig-Holstein sein strukturelles Finanzierungsdefizit abbauen, Art. 61 in Verbindung mit Art. 67 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV). Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten.

Nach Art. 67 Abs. 2 LV legt die Landesregierung dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Gemäß Art. 67 Abs. 2 LV gibt der LRH hierzu eine Stellungnahme ab.

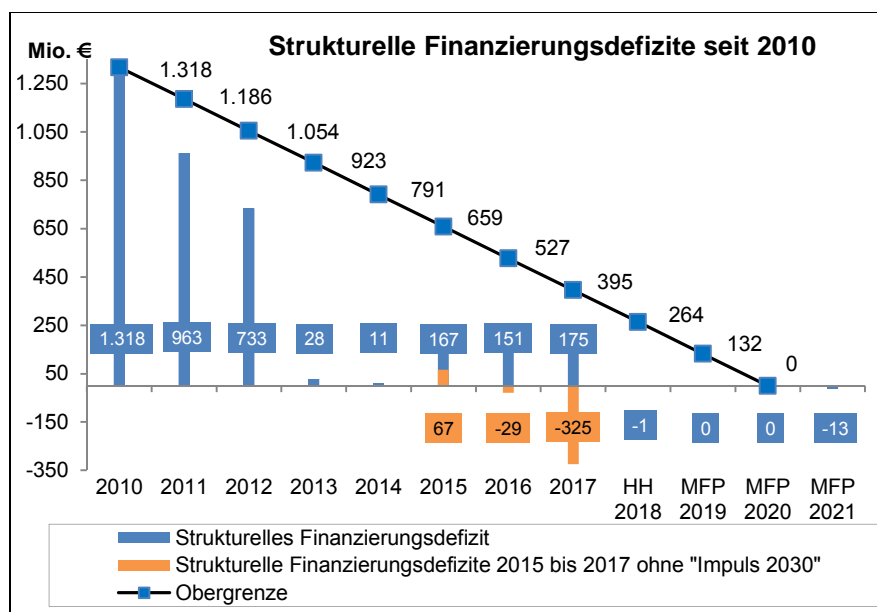
Die Landesregierung hat ihren Bericht am 23.01.2018 gemeinsam mit dem Finanzplan 2017 vorgelegt. Der Bericht basiert auf Plandaten des zweiten Nachtragshaushalts 2017. Der LRH bezieht in seine Stellungnahme auch den vorläufigen Jahresabschluss 2017 sowie den Haushalt 2018 ein.

7.2 Struktureller Finanzierungssaldo seit 2010 – Obergrenzen eingehalten

Das strukturelle Finanzierungsdefizit ist die Differenz aus den strukturellen Ausgaben und strukturellen Einnahmen des Landes. Die Berechnung der strukturellen Ausgaben und Einnahmen ist im Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 LV geregelt (Ausführungsgesetz).¹

Das Ausführungsgesetz 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.² Die Obergrenzen für das strukturelle Finanzierungsdefizit entsprechen seit 2016 den Obergrenzen aus der Verwaltungsvereinbarung.

Seit 2010 hat sich das strukturelle Finanzierungsdefizit wie folgt entwickelt:



¹ 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.

² Vgl. Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Schleswig-Holstein, Umdruck 17/2205 vom 04.05.2011.

Schleswig-Holstein hat die Obergrenze für das strukturelle Defizit seit 2011 eingehalten. Für 2017 weist das Land ein strukturelles Defizit von noch 175 Mio. € aus. Tatsächlich ist Schleswig-Holstein aber längst im Plus.

7.3 Defizit faktisch bereits 2016 vollständig abgebaut

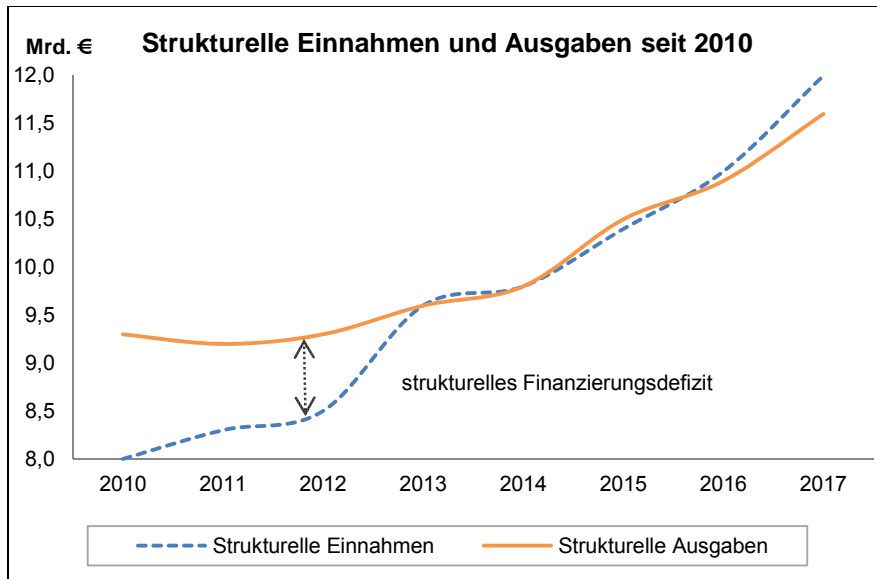
Die ausgewiesenen Defizite liefern ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Finanzlage. Denn sie enthalten bereits die Zuführungen an das Sondervermögen „IMPULS 2030“, die das Finanzministerium seit 2015 aus vorläufigen Haushaltsüberschüssen vorgenommen hat.

Ohne diese Zuführungen wäre das strukturelle Finanzierungsdefizit bereits 2016 vollständig abgebaut gewesen. Und nicht nur das: 2016 erzielte Schleswig-Holstein bereits einen strukturellen Überschuss von 29 Mio. €. Dank der hohen Einnahmen steigerte sich dieses Plus 2017 auf 325 Mio. €.

Auswirkungen der Zuführungen zu IMPULS auf strukturelles Defizit

	2015	2016	2017
	in Mio. €		
Strukturelles Finanzierungsdefizit (vorläufig)	67	-29	-325
Zuführung an IMPULS	100	180	500
Strukturelles Finanzierungsdefizit	167	151	175

Die Entwicklung der strukturellen Einnahmen und Ausgaben von 2010 bis 2017 zeigt, dass der Abbau des strukturellen Defizits allein auf den starken Anstieg der strukturellen Einnahmen zurückzuführen ist. Diese waren 2017 3,9 Mrd. € bzw. 49 % höher als 2010.



Quelle: LRH; Werte für 2015 bis 2017 ohne Zuführungen zu „IMPULS 2030“ gem. § 8 Abs. 13 Haushaltsgesetz; Werte für 2017 vorläufig.

Auf der Ausgabenseite hat demgegenüber keine Konsolidierung stattgefunden. Im Gegenteil: die strukturellen Ausgaben sind gegenüber 2010 um 2,3 Mrd. € ebenfalls kräftig gestiegen.

7.4 **Finanzierungsdefizit durch Zuführung an „IMPULS 2030“ wird „künstlich“ erhöht**

Durch die Zuführungen an „IMPULS 2030“ erhöht die Landesregierung das strukturelle Defizit.

Das hat negative Auswirkungen auf die Schuldentilgung des Landes. Die Zuführung an „IMPULS 2030“ von 500 Mio. € hat 2017 fast den gesamten vorläufigen Haushaltsüberschuss verbraucht. Lediglich 116 Mio. € blieben für die Tilgung der Altschulden.

Das **Finanzministerium** hält eine isolierte Sicht auf die Schuldentilgung für nicht sachgerecht. Vor dem Hintergrund des Schuldenaufnahmeverbots ab 2020 sei die Schwerpunktsetzung auf die Infrastruktur die richtige Entscheidung.

Der **LRH** erkennt an, dass Vorsorge für Investitionen in die Infrastruktur vor dem Hintergrund des Schuldenverbots ab 2020 grundsätzlich sinnvoll sein kann. Allerdings muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vorsorge und Schuldentilgung sichergestellt sein. Daran fehlt es.

Im Übrigen bleiben die Mittel im Sondervermögen „IMPULS 2030“ bislang weitgehend ungenutzt.¹ Sie werden damit weder zum Schuldenabbau, noch zum Abbau des Investitionsstaus verwendet.

7.5 **Mehr Aufgaben für den Stabilitätsrat**

Ab 2020 hat der Stabilitätsrat die zusätzliche Aufgabe, die Einhaltung der Schuldenbremse zu überwachen.

Hierzu wird der Stabilitätsrat regelmäßig im Herbst eines Jahres die Einhaltung der Verschuldungsregel durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr überprüfen. Hierbei orientiert er sich „an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin“. Grundlage ist ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren.²

Das Konjunkturbereinigungsverfahren bestimmt die Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos maßgeblich. Über die Ausgestaltung eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens hat der Stabilitätsrat noch nicht entschieden. Insoweit ist offen, ob die Methode nach den Verwaltungsvereinbarungen mit den Konsolidierungshilfsländern, zu denen auch Schleswig-Holstein gehört, künftig übernommen wird.

Die Landesregierung wird zu entscheiden haben, ob das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV angepasst wird oder das Land künftig unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren anwendet. Zulässig wäre es, an einer eigenen Landesmethode festzuhalten. Wie die Vergangenheit jedoch gezeigt hat, ist ein Nebeneinander unterschiedlicher Konjunkturbereinigungsverfahren wenig sinnvoll.

Die Landesregierung sollte den Landtag frühzeitig bei der Entscheidung über die Ausgestaltung des künftigen Konjunkturbereinigungsverfahrens einbinden.

7.6 **Berichtspflichten an den Stabilitätsrat und Einbindung des Finanzausschusses**

Das Land Schleswig-Holstein hat aktuell folgende Berichtspflichten an den Stabilitätsrat zu erfüllen:

¹ Vgl. Nr. 6 dieser Bemerkungen

² Vgl. Änderung des Stabilitätsratsgesetzes durch Artikel 4 - Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122.

Jährliche Berichtspflichten an den Stabilitätsrat		
bis zum	Berichtsart	Rechtsgrundlage
30.04.	Konsolidierungsbericht	§ 5 Verwaltungsvereinbarung
15.10.	Stabilitätsbericht	§ 3 Stabilitätsratsgesetz und Beschluss des Stabilitätsrats

Das Finanzministerium hat seine Stabilitätsberichte zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung nur einmal, die Konsolidierungsberichte nur bis 2013 dem Finanzausschuss zugeleitet. Seitdem erhalten die Abgeordneten diese Informationen nicht mehr. Zukünftig sollten dem Finanzausschuss diese Berichte wieder zugeleitet werden.

Landtag

8. Höhe der Fraktionsmittel

Die Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag erhielten 2010 bis 2016 jährliche Geldleistungen von durchschnittlich 5 Mio. € Das Geld gaben sie nicht vollständig aus. Sie bildeten Rücklagen. 2016 waren das 1,3 Mio. €

Ungeachtet der angesammelten Rücklagen werden die Fraktionsmittel ab der 19. Wahlperiode um 25 % angehoben. Das sind 1 Mio. € mehr pro Jahr. Weder der Bedarf noch die Angemessenheit dieser Erhöhung wurden anhand belastbarer Kriterien belegt.

Der Landtag sollte die Höhe der Fraktionsmittel im Fraktionsgesetz regeln. Er sollte die Rücklagen aus Fraktionsmitteln nur für bestimmte Zwecke zulassen und sie in der Höhe begrenzen.

8.1 Fraktionen

Die Abgeordneten des Landtages können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Fraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen, die die Parlamentsarbeit ihrer Mitglieder koordinieren und den Landtag bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen. Sie können mit Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen zusammenarbeiten. Sie und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.

8.2 Wie werden Fraktionsmittel berechnet?

Nach § 6 Fraktionsgesetz¹ haben die Fraktionen Anspruch auf Sach- und Geldleistungen, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Die Geldleistungen setzen sich zusammen aus

- einem Grundbetrag für jede Fraktion,
- einem Zuschlag für die Oppositionsfraktionen und
- einem Betrag pro Fraktionsmitglied.

Der Finanzausschuss beschließt die Höhe der einzelnen Komponenten. Grundlage ist ein gemeinsamer Beschlussvorschlag der Fraktionen.²

¹ Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 18.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

² Für die 17. bis 19. Legislaturperiode: Umdrucke 17/11, 18/39 und 19/7.

Das geschieht jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode und gilt für die laufende Wahlperiode (WP). Nach diesem Schlüssel werden die Fraktionsmittel berechnet und aufgeteilt.

Für jede WP wurde ein neuer Schlüssel vereinbart.

Berechnungsschlüssel für Fraktionsmittel in T€

Bestandteil der Fraktionsmittel	17. WP 2009 bis 2012	18. WP 2012 bis 2017	19. WP ab 2017
Grundbetrag je Fraktion			
bis 5 Abgeordnete			300
bis 9 Abgeordnete	200	200	
6 bis 20 Abgeordnete			400
10 bis 19 Abgeordnete	350		
10 bis 20 Abgeordnete		300	
20 bis 29 Abgeordnete	400		
ab 21 Abgeordnete		400	550
ab 30 Abgeordnete	450		
Oppositionszuschlag	60	60	60
Betrag für den			
1. und 2. Abgeordneten	55		
1. bis 3. Abgeordneten		70	
1. bis 4. Abgeordneten			70
3. und 4. Abgeordneten	50		
4. bis 6. Abgeordneten		50	
5. bis 10. Abgeordneten	40		50
7. Abgeordneten		40	
8. bis 16. Abgeordneten		30	
11. bis 15. Abgeordneten			30
11. bis 25 Abgeordneten	25		
ab 16. Abgeordneten			20
ab 17. Abgeordneten		20	
ab 26. Abgeordneten	5		

Anhand des Berechnungsschlüssels und der Zahl ihrer Mitglieder wird für jede Fraktion die Höhe ihrer Fraktionsmittel errechnet und zum Haushalt angemeldet. Der Landtag stellt die erforderlichen Mittel durch Haushaltsbeschluss bereit. Sie werden nach dem Schlüssel auf die Fraktionen verteilt und monatlich ausgezahlt.

Verteilung der Fraktionsmittel

Fraktion	Zahl der Fraktionsmitglieder	Grundbetrag	Oppositionszuschlag	Betrag nach Abgeordneten	Summe
		T€	T€	T€	T€
CDU					
17. WP	34	450		870	1.320
18. WP	22	400	60	790	1.250
19. WP	25	550		930	1.480
SPD					
17. WP	25	400	60	825	1.285
18. WP	22	400		790	1.190
19. WP	21	550	60	850	1.460
FDP					
17. WP	14	350		550	900
18. WP	6	200	60	360	620
19. WP	9	400		530	930
Bündnis 90/ Die Grünen					
17. WP	12	350	60	500	910
18. WP	10	300		490	790
19. WP	10	400		580	980
SSW					
17. WP	4	200	60	210	470
18. WP	3	200		210	410
19. WP	3	300	60	210	570
Die Linke					
17. WP	6	200	60	290	550
Piraten					
18. WP	6	200	60	360	620
AfD					
19. WP	5	300	60	330	690

Summe der Fraktionsmittel insgesamt:

- 5,44 Mio. € in der 17. WP mit 95 Abgeordneten,
- 4,88 Mio. € in der 18. WP mit 69 Abgeordneten und
- 6,11 Mio. € in der 19. WP mit 73 Abgeordneten.

In der 18. Legislaturperiode hat sich die Zahl der Abgeordneten gegenüber der 17. WP um 27 % vermindert. Die jährlichen Fraktionsmittel sanken um 10 %. Der LRH hatte erwartet, dass die Fraktionsmittel annähernd im Verhältnis zum kleiner gewordenen Landtag gesenkt würden. Landtag und Fraktionen hätten ein Zeichen setzen und der Öffentlichkeit zeigen

können, dass die Sparbemühungen des Landes nicht nur für andere gelten. Diese Chance wurde nicht genutzt.¹

In der 19. WP hat sich die Zahl der Abgeordneten um 4 erhöht. Das sind 6 %. Die Fraktionsmittel steigen jedoch um 25 % gegenüber der 18. WP. Vor allem die Grundbeträge für Fraktionen wurden deutlich angehoben. Eine Begründung im interfraktionellen Beschlussvorschlag² fehlt. Es erfolgte nur der Hinweis während der Beratung im Innen- und Rechtsausschuss, dass „die Erhöhung der Fraktionsmittel begründet sei, weil die Fraktionen zusätzliches Personal bräuchten, um die gestiegenen Anforderungen zu bewältigen.“³ Dies reicht nicht aus. Es fehlen belastbare Nachweise, dass ein personeller und finanzieller Mehrbedarf erforderlich und in welchem Umfang er angemessen ist.

8.3 In welchem Umfang bildeten die Fraktionen Rücklagen?

Von 2010 bis 2016 zahlte das Land den Fraktionen durchschnittlich 5 Mio. € pro Jahr.

Haushaltsansätze und Ausgaben für Fraktionsmittel

Haushaltsjahr	WP	Fraktionsmittel laut Berechnungsschlüssel	Haushaltsansatz*	Ausgaben**
		T€	T€	T€
2010	17.	5.435,0	4.211,5	5.621,2
2011	17.	5.435,0	5.483,4	5.483,3
2012	17./18.	5.435,0/4.880,0	5.016,6	4.955,9
2013	18.	4.880,0	5.118,2	4.950,7
2014	18.	4.880,0	5.074,9	5.074,7
2015	18.	4.880,0	5.192,2	5.191,8
2016	18.	4.880,0	5.567,2	5.566,7
2017	18./19.	4.880,0/6.110,0	5.408,8	5.827,6

* Quelle: Haushaltspläne des Landes Schleswig-Holstein. Der Ansatz umfasst auch einmalige Leistungen sowie die Erstattung von Personalkosten für Fahrer.

** Quelle: SAP-Auswertung Haushaltsvollzug zum Ende Dezember eines Jahres. Die Ausgaben umfassen auch einmalige Leistungen sowie die Erstattung von Personalkosten für Fahrer.

In den Haushalten 2011 und 2012 wurden die Fraktionsmittel pauschal gekürzt (2011 um 5 %, 2012 um 10 %).⁴ Seit 2015 werden die Fraktions-

¹ Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 8.1.

² Umdruck 19/7.

³ Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses und des Finanzausschusses am 28.06.2017.

⁴ Umdruck 17/1650.

mittel jährlich um 2 % angehoben, damit sie auch bei tariflichen Kostensteigerungen auskömmlich bleiben. Denn mit durchschnittlich 85 % geben die Fraktionen ihre Mittel überwiegend für Personal aus. Für 2018 ist eine Steigerung um 2,5 % vorgesehen. Diese prozentualen Zuwächse legt der Ältestenrat im Schleswig-Holsteinischen Landtag fest.

Ergänzend erhalten die Fraktionen einmalige Leistungen für Ausgaben aufgrund von zusätzlichen, befristeten Aufgaben. 2013 erhielten alle Fraktionen jeweils 25 T€ für die „Reform der Landesverfassung“. 2016 bekamen die Oppositionsfraktionen je 65 T€ für zusätzliche Kosten aufgrund des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum Thema Friesenhof. Die Fraktionen ordnen Einmalleistungen und Kostenerstattungen nicht immer den Fraktionsmitteln zu.

Die Fraktionen haben ihre Fraktionsmittel nicht vollständig ausgegeben, sondern bildeten Rücklagen. Die Höhe der Rücklagen entsprach 24 bis 31 % der von den Fraktionen ausgewiesenen jährlichen Fraktionsmittel.

Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen

Haushaltsjahr	WP	Fraktionsmittel	Rücklagen der Fraktionen	Anteil der Rücklagen an den Fraktionsmitteln
		T€	T€	%
2010	17.	5.457,6	1.310,8	24
2011	17.	5.367,1	1.306,5	24
2012	17./18.	4.956,1	1.285,0	26
2013	18.	4.999,1	1.372,3	27
2014	18.	5.170,9	1.585,9	31
2015	18.	5.094,5	1.554,3	31
2016	18.	5.501,7	1.295,3	24

Quelle: Jahresrechnungen der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag.
Die Angaben der Fraktionen stimmen nicht immer mit den Zahlen der Haushaltsrechnung überein.

Der LRH hat die Höhe der Rücklagen kritisiert.¹ Denn während das Land seinen Haushalt mit Krediten finanzieren und hierfür Zinsen zahlen musste, deponierten Landtagsfraktionen nicht benötigte Fraktionsmittel teilweise auf Festgeldkonten und erwirtschafteten Guthabenzinsen. Der LRH empfahl daher eine Änderung des Fraktionsgesetzes, um die Höhe der Rücklagen zu begrenzen und sie nur noch für bestimmte Zwecke

¹ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 11.9., Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 8.1.3 und Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 8.1.

zuzulassen.¹ Außerdem regte er eine Kürzung der Fraktionsmittel um 20 % an.²

Daraufhin hat der Landtag am 11.12.2014 beschlossen: *„Die Fraktionen werden am Ende der 18. Wahlperiode feststellen, ob und in welchem Umfang Rücklagen gebildet wurden. Danach soll entschieden werden, ob sie in der Höhe begrenzt oder nur für bestimmte Zwecke gebildet werden dürfen.“*³

Am 12.04.2017 erinnerte der LRH die Fraktionsvorsitzenden und den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages an den vorstehenden Beschluss und die noch ausstehende Entscheidung. Hierauf hat die Landtagsgruppe des SSW am 06.12.2017 geantwortet. Sie stellte die Entwicklung ihrer Rücklagen in der 18. WP dar. Bestehende Unwägbarkeiten beispielsweise beim Personal würden es notwendig machen, immer wieder auch freie Finanzmittel zu haben. Deshalb seien die Überträge der letzten Jahre durchaus begründet. Nur so könne die Fraktion den notwendigen Spielraum bewahren, um die parlamentarische Arbeit nicht zu gefährden. Eine Reaktion der anderen Fraktionen blieb aus. Der Finanzausschuss beschloss auf Vorschlag der Fraktionen einen neuen Schlüssel zur Berechnung und Aufteilung der Fraktionsmittel in der 19. WP.⁴ Nach diesem Schlüssel steigen die Fraktionsmittel um 25 % gegenüber der 18. WP.

8.4 **Fazit**

Die Fraktionen verfügen weiterhin über erhebliche Rücklagen. Dies könnte das Resultat einer sparsamen Bewirtschaftung sein. Zugleich sind sie ein Indiz dafür, dass die Fraktionsmittel auskömmlich sind.

Dennoch werden die Fraktionsmittel in der 19. WP erhöht. Es fehlen belastbare Kriterien für eine Veränderung der Berechnungsschlüssel und höhere Fraktionsmittel. Die Fraktionen haben weder den zusätzlichen Personal- und Finanzbedarf noch die Angemessenheit der Erhöhung belegt. Der vorgeschlagene Berechnungsschlüssel ist stattdessen erneut das Ergebnis einer interfraktionellen Verhandlung. Das hat der LRH bereits 2014 kritisiert.⁵ Denn: Dieses Verfahren ist nicht transparent und kein sachgerechter Umgang mit öffentlichen Haushaltsmitteln.

¹ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 11.9., Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 8.1.3 und Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 8.1.

² Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 8.1.3 und Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 8.1.

³ Landtagsdrucksache 18/2514 (neu).

⁴ Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses und des Finanzausschusses am 28.06.2017.

⁵ Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 8.2.

Das Gebot einer nachvollziehbaren, sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gilt in besonderem Maße für Entscheidungen, die die eigenen Interessen der Abgeordneten und der von ihnen gebildeten Fraktionen betreffen. Ein allgemeiner Hinweis auf zusätzlichen Personalbedarf reicht nicht aus, um jährliche Mehrkosten von 1 Mio. € zu begründen.

Die Fraktionen müssen den Nachweis erbringen, dass eine Anhebung der Fraktionsmittel in dem vorgesehenen Umfang angemessen ist.

Für die Zukunft sollte die Höhe der Fraktionsmittel im Fraktionsgesetz geregelt werden. Dadurch wäre für eine Anpassung ein Beschluss des Landtages erforderlich und damit ein Verfahren „vor den Augen der Öffentlichkeit“. Denn: In der Gesetzesvorlage müsste die Änderung des Berechnungsschlüssels begründet werden. Sie wäre damit für die Öffentlichkeit nachvollziehbar.

Außerdem wiederholt der LRH seine Empfehlung, Rücklagen aus Fraktionsmitteln nur für bestimmte Zwecke zuzulassen und sie in der Höhe zu beschränken.¹

Die **Landtagsverwaltung** weist darauf hin, dass die Höhe der Fraktionsmittel eine politische Entscheidung der Fraktionen sei. Nach § 9 Fraktionsgesetz sei der LRH berechtigt, die Rechnung sowie die den Fraktionen nach § 6 Abs. 1 Fraktionsgesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsmäßige Verwendung zu prüfen. Gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 Fraktionsgesetz sei die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktion nicht Gegenstand der Prüfung.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Die Fraktionen haben Anspruch auf eine auskömmliche Finanz- und Sachausstattung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Das wirkt sich finanziell auf den Haushalt des Landes aus. Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dazu gehört eine belastbare Bedarfsanalyse und -berechnung. Hiervon sind Entscheidungen zur auskömmlichen Finanzierung der Fraktionen nicht ausgenommen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 11.9., Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 8.1.3 und Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 8.1.

9. Diäten der Abgeordneten

2017 gab das Land Schleswig-Holstein 15,7 Mio. € für aktive und ehemalige Landtagsabgeordnete aus.

In der 19. Wahlperiode werden die Ausgaben deutlich steigen. Für 2018 sind 21 Mio. € veranschlagt. Eine Ursache: Die erstattungsfähigen Personalkosten für persönliche Mitarbeiter wurden um mehr als 200 % angehoben. Diese Erhöhung ist nicht nachvollziehbar, da keine vorherige Bedarfsanalyse durchgeführt wurde.

9.1 Abgeordnete haben Anspruch auf eine angemessene Entschädigung

Die Abgeordneten im Deutschen Bundestag und in den Länderparlamenten haben - mit Ausnahme des Saarlandes - einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine Entschädigung, die sogenannte Diät. Dieser Begriff bedeutet so viel wie Tagegeld - als Unterscheidung zum Lohn oder Gehalt eines Arbeitnehmers. Die Diät soll die Verdienstauffälle ausgleichen, die den Abgeordneten durch die Ausübung ihres Mandats entstehen, und ihre finanzielle Unabhängigkeit garantieren. Dies ist in Art. 48 Grundgesetz und in den einzelnen Länderverfassungen verankert. So auch in Art. 17 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein: *„Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Dieser Anspruch ist weder übertragbar, noch kann auf ihn verzichtet werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“*

Bis 1977 erhielten die Bundestagsabgeordneten eine steuerfreie Aufwandsentschädigung. Deren Entwicklung war an die Beamtenbesoldung gekoppelt. Dies verwarf das Bundesverfassungsgericht in seinem „Diäten-Urteil“ vom 05.11.1975.¹ Die Entschädigung der Abgeordneten sollte nicht automatisch erhöht werden, sondern „vor den Augen der Öffentlichkeit“ per Bundestagsbeschluss. Zudem müssen die Bundestagsabgeordneten ihre Entschädigungen seit 1977 versteuern. Diese wesentlichen Veränderungen wirkten sich auch auf die Länderparlamente aus.

2006 wurde die Entschädigung der Landtagsabgeordneten in Schleswig-Holstein grundlegend reformiert.² Dafür war eine unabhängige Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung gebildet worden. Der Präsident des LRH war Mitglied der Kommission. Sie überprüfte die Gesamtstruktur der Abgeordnetenentschädigung einschließlich

¹ BVerfGE 40, S. 296 ff.

² Gesetz zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes vom 20.06.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 128.

der Zulagen für parlamentarische Funktionsträger. Die Kommission legte am 19.12.2001 ihre Empfehlungen zur Neuordnung der Diäten vor.¹ Im Wesentlichen sollte die Entschädigung der Abgeordneten während und nach der Mandatsausübung möglichst transparent sein. Hierzu schlug die Kommission vor, die steuerpflichtige Grundentschädigung deutlich zu erhöhen und im Gegenzug Jahressonderzahlungen sowie steuerfrei gewährte Pauschalen abzuschaffen.

9.2 **Der Ländervergleich zeigt: Schleswig-Holstein liegt im Mittelfeld**

2017 gab das Land Schleswig-Holstein 15,7 Mio. € für aktive und ehemalige Landtagsabgeordnete aus. 2016 zahlte Schleswig-Holstein 14 Mio. €, die übrigen Länder leisteten zwischen 7,7 Mio. € (Saarland) und 57 Mio. € (Nordrhein-Westfalen). Im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen gab Schleswig-Holstein 4,86 € pro Einwohner aus. Die anderen Länder zahlten zwischen 3,19 € (Bayern und Nordrhein-Westfalen) und 8,73 € (Sachsen-Anhalt) pro Einwohner. Damit befindet sich Schleswig-Holstein im Mittelfeld. Allerdings sind die Abgeordnetenbezüge in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Ein direkter Ländervergleich der Kosten pro Abgeordneten ist daher nur bedingt möglich.

Schleswig-Holsteinische Abgeordnete erhalten eine Grunddiät von monatlich 8.219 € als Abgeordnetenentschädigung. Zusätzlich dazu zahlt das Land u. a.

- Funktionszulagen für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen (u. a. an den Landtagspräsidenten und an die Fraktionsvorsitzenden),
- Kostenerstattung für die Beschäftigung von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,
- Reisekostenentschädigung für Fahrten in Ausübung des Mandats,
- Übergangsgeld für einen festgelegten Zeitraum nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag und
- Altersversorgung.

9.3 **Die Regelungen sind weitgehend sachgerecht und transparent**

Durch die Reform 2006 ist die Entschädigung der Abgeordneten weitgehend sachgerecht geworden. Die Öffentlichkeit kann die finanziellen Konsequenzen besser nachvollziehen. Denn anders als die meisten Länder zahlt Schleswig-Holstein keine Pauschalen für mandatsbedingten Mehraufwand, allgemeine Bürokosten, Informationstechnik oder Wahlkreisbüros. Vielmehr wurden diese Ausgaben sowie Jahressonderzahlungen in

¹ Landtagsdrucksache 15/1500.

die Abgeordnetenentschädigung eingerechnet. Andere Länder zahlen ihren Abgeordneten steuerfreie Pauschalen zwischen 589 und 4.136 € pro Monat.

Auch die Altersvorsorge wurde transparenter gestaltet. Die Abgeordneten sind nun verpflichtet, für ihr Alter selbst vorzusorgen. Dafür erhalten sie für die Dauer der Zugehörigkeit zum Schleswig-Holsteinischen Landtag einen zusätzlichen monatlichen Betrag von 1.829 €. Für die Auszahlung müssen die Abgeordneten nachweisen, dass sie mindestens 85 % davon für ihre Altersversorgung und die Unterstützung ihrer Hinterbliebenen verwenden. Die übrigen 15 % sind für die Versteuerung vorgesehen.

In der 19. Wahlperiode ist die Personalkostenerstattung für Wahlkreismitarbeiter um mehr als 200 % erhöht worden. Bisher erhielten Abgeordnete bis zu 1.028,42 € monatlich für die Beschäftigung von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Nun werden Personalkosten bis zur Höhe der Entgeltgruppe 9 Stufe 3 TV-L erstattet.¹ Das sind nach der Entgelttabelle TV-L derzeit 3.099,71 € pro Monat. Zusammen mit den Lohnnebenkosten können dem Land dadurch jährliche Mehrausgaben bis zu 2,7 Mio. € entstehen. Ein solcher Mehraufwand muss angemessen begründet werden. Der Verweis auf Regelungen anderer Länder reicht als Begründung nicht aus. Der LRH erkennt nicht, dass Schleswig-Holstein im Ländervergleich weiterhin im unteren Bereich der Personalkostenerstattung liegt. Gleichwohl muss eine Erhöhung dieser Größenordnung auch tatsächlich erforderlich sein.

Der **Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages** führt aus, dass die Feststellung der Angemessenheit der Anpassung nicht der Kontrolle bzw. der näheren Begründung unterliege. Die Anpassung spiegle den Bedarf wider, der von den Abgeordneten im langen Diskussionsprozess geäußert wurde, um ihnen im Rahmen ihrer freien Mandatsausübung eine angemessene Unterstützung zu ermöglichen. Um die steigenden und komplexer werdenden Anforderungen verantwortungsbewusst bewältigen zu können, sei die Anhebung des Erstattungshöchstbetrags geboten gewesen. Sie stelle eine zur Stärkung der vor Ort zu leistenden Abgeordnetenarbeit angemessene Anpassung dar.

Der **LRH** stellt fest: Die Erstattung von Personalkosten für Wahlkreismitarbeiter hat finanzielle Auswirkungen auf das Land Schleswig-Holstein und unterliegt damit der Finanzkontrolle nach Art. 64 LV. Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dazu gehört eine belastbare Bedarfs-

¹ Landtagsdrucksache 19/17.

analyse und -berechnung. Der gestiegene Bedarf an Unterstützung durch Mitarbeiter wurde weder in Bezug auf Qualität noch auf Quantität offengelegt. Insofern fehlen belastbare Kriterien für die Anhebung der Mitarbeiterkostenerstattung oder sie wurden nicht transparent gemacht.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

10. Inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen (Sek I)

In der Sekundarstufe I müssten Präventionsstunden zur Verfügung stehen, um eine wirkungsvolle und damit wirtschaftliche inklusive Beschulung zu gewährleisten. Das gilt insbesondere für die Gemeinschaftsschulen.

Das fehlende Zeitbudget für regelmäßige Absprachen geht zulasten der individuellen Förderung. Das Bildungsministerium müsste eine halbe Lehrerwochenstunde als Kooperationszeit schrittweise einführen. Dafür würden 111 Planstellen für Regelschullehrkräfte und 8 Planstellen für Sonderpädagogen benötigt. Dies entspräche einem jährlichen Finanzbedarf von 9 Mio. €

In Schleswig-Holstein sind die Ressourcen begrenzt. Das Bildungsministerium muss sich daher auf realistische Teilschritte konzentrieren.

- 10.1 Auch in der 19. Legislaturperiode bleibt die inklusive Bildung ein wichtiges Ziel der Landespolitik. Die politische Zielsetzung ist vorgegeben durch die 2009 von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Das Übereinkommen verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland und damit auch die einzelnen Länder in Art. 24 UN-BRK, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen zu ermöglichen. Bei der Umsetzung gibt es einen Spielraum. Es handelt sich um den sogenannten Progressionsvorbehalt in Art. 4 Abs. 2 UN-BRK. Danach sind die Vertragsstaaten zwar nicht unverzüglich, jedoch „nach und nach“ ohne vermeidbare Verzögerungen verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem zu realisieren. Der Ressourcenvorbehalt des § 5 Abs. 2 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) („soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten erlauben“) ist daher restriktiv im Lichte der UN-BRK auszulegen.

Bereits 2013 hat der LRH aufgezeigt, dass die Belastungen durch die inklusive Schule nur durch vorausschauende Planung mit den vorhandenen Mitteln zu meistern oder an anderer Stelle hierfür Mittel zu erwirtschaften sind.¹ Der LRH hat 2014 in seiner Stellungnahme zum Bericht der

¹ Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 10.4, S. 68.

Landesregierung „Inklusion an Schulen“¹ diesen als ersten Schritt bewertet, aber auch Schwachstellen benannt.

Schon damals fehlten konkrete Zuständigkeiten, Definitionen, Zeitvorgaben und die finanziellen Auswirkungen. 2016 hat das Bildungsministerium im Arbeitspapier „Inklusion an Schulen“² die Weiterentwicklung der Förderzentren als Arbeitsschwerpunkt gesetzt. Auch hier fehlen Bedarfsberechnung, Finanzierungsmodalitäten und Zeitschiene.

Im Dezember 2017 hat der LRH den Sonderbericht „Inklusion an Schulen - Ausgewählte Aspekte“³ veröffentlicht. Dieser Sonderbericht betrachtet aus schulischer Sicht den Personaleinsatz an ausgewählten Förderzentren, die inklusive Beschulung an Grundschulen, ergänzt um die Themen Schulsozialarbeit, Schulbegleitung sowie Inklusion und Baukosten.

Aktuell hat der LRH die inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen geprüft. Schwerpunkt ist der Lehrkräfteeinsatz von Regelschullehrkräften und Sonderpädagogen⁴ an ausgewählten Gemeinschaftsschulen und Gymnasien in der Sekundarstufe I (Sek I).

10.2 **Wie arbeiten Förderzentren?**

Das zum Prüfungszeitraum letzte vollständige Schuljahr ist 2015/16. In diesem Schuljahr wurden von 15.552 Schülerinnen und Schülern aller Schularten (1. bis 10. Jahrgang) mit sonderpädagogischem Förderbedarf bereits 10.458 (67,2 %) inklusiv beschult. Im gleichen Zeitraum verblieb ein Drittel (5.094) der Schülerinnen und Schüler in Förderzentren. Je intensiver Prävention und Inklusion stattfinden, desto weniger Schülerinnen und Schüler werden in einem Förderzentrum beschult.

Tätigkeitsfelder der Förderzentren sind

- Prävention an allgemeinbildenden Schulen,
- Inklusion an allgemeinbildenden Schulen,
- Unterricht im Förderzentrum.

Die Förderzentren haben unterschiedliche Schwerpunkte. Aus der nachfolgenden Tabelle ist die Anzahl der Förderzentren mit den unterschiedlichen Förderschwerpunkten zu entnehmen:

¹ Vgl. Umdruck 18/3690.

² Vgl. Umdruck 18/5395.

³ Sonderbericht 2017 des LRH „Inklusion an Schulen - Ausgewählte Aspekte“.

⁴ Beinhaltet auch die weibliche Form.

Förderzentren mit verschiedenen Schwerpunkten und ihre zahlenmäßige Entwicklung in den Schuljahren 2012/13 bis 2015/16

Förderzentrum mit Schwerpunkt	Schuljahr 2012/13	Schuljahr 2013/14	Schuljahr 2014/15	Schuljahr 2015/16
Lernen	58	51	51	50
Geistige Entwicklung	28	28	27	26
Körperliche und motorische Entwicklung	6	6	6	6
Spezielle Förderzentren (Emotionale und soziale Entwicklung, Sehen, Hören und Sprache sowie Pädagogik bei Krankheit)	3	5	5	5
Beratungsstelle inklusive Schule (BIS) Autismus	1	1	1	1
Summe	96	91	90	88

Quelle: Bildungsministerium

Die größte Anzahl bilden nach wie vor die Förderzentren mit dem Schwerpunkt „Lernen“. In diesem Bereich überwiegt auch die inklusive Beschulung. Im Schuljahr 2015/16 gab es 50 eigenständige Förderzentren „Lernen“.

10.3 Was brauchen weiterführende Schulen in der Sek I für die Umsetzung der Inklusion?

10.3.1 Es fehlen Präventionsstunden

„Die präventive Arbeit hat ihre besondere Bedeutung im vorschulischen Bereich, und zwar in den Förderschwerpunkten Sprache, Sehen und Hören. ... Präventionsangebote im schulischen Bereich sollen vor allem auf die Eingangsphase der Grundschule gerichtet sein. Es ist anzustreben, dass jeder Lerngruppe in der Eingangsphase rechnerisch zwei Lehrerwochenstunden zur Verfügung stehen. Diese können auch gebündelt werden.“¹

Das sind die einzigen Ressourcenangaben zur Prävention, die sich aus dem Planstellenzuweisungsverfahren (PZV) des Bildungsministeriums ergeben. Damit beschränkt sich Prävention auf den Kita-Bereich und die Grundschule. Es fehlen Regelungen für die weiterführenden Schulen (Gemeinschaftsschulen und Gymnasien).

¹ Erlass der Planstellenzuweisung im Schuljahr 2015/16 vom 13.03.2015, S. 9.

Die Statistik des Bildungsministeriums¹ zeigt, wie sich die Planstellen an Sonderpädagogen für Prävention verteilen:

**Prävention in den Schuljahren 2014/15 bis 2016/17
(Planstellen)**

	Schuljahr 2014/15	Schuljahr 2015/16	Schuljahr 2016/17
Prävention	397	424	412
davon			
Vorschulisch	74	75	60
Grundschule	258	285	260
Sek I/Sek II	64	63	60
Berufliche Schulen	0	0	*
Sonstiges	*	*	31

Quelle: Bildungsministerium, * nicht ausgewiesen.

Im Schuljahr 2016/17 gibt es rund 6.000 Klassen in der Sek I. Dafür stehen 60 Planstellen für Sonderpädagogen zur Verfügung.² Dies bedeutet: eine Planstelle steht für 100 Klassen. Bei durchschnittlich 3 Parallelklassen heißt das: 100 Klassen sind auf 5 bis 6 Standorte verteilt. Damit ist keine präventive Arbeit möglich. In der Regel wird nach der Grundschule die präventive Unterstützung im Ergebnis eingestellt.

Das **Bildungsministerium** ist der Meinung, dass die Prävention von Lernstörungen, die zum Entstehen sonderpädagogischen Förderbedarfs führen können, einen gemeinsamen Auftrag von Grundschullehrkräften und Sonderpädagogen darstelle. Die Eingangsphase der Grundschule bedürfe der besonderen Aufmerksamkeit, um frühzeitigen Misserfolgserlebnissen und ihren negativen Folgen für die individuelle Lernentwicklung entgegenwirken zu können. Daher richte sich die Prävention schwerpunktmäßig auf die Eingangsphase der Grundschule aus.

Der **LRH** weist daraufhin: Auch nach dem Übergang in die Sek I liegen individuelle Defizite vor. Sie sind aber nicht so ausgeprägt, dass ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt werden kann. Um eine wirkungsvolle und damit effiziente inklusive Beschulung durchgängig zu gewährleisten, müssten auch in der Sek I pro Klasse Präventionsstunden zugewiesen werden bzw. als Budget zur Verfügung stehen.

¹ Statistik nicht veröffentlicht.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/371, Tabelle 2.1.

10.3.2 Es fehlen Kooperationsstunden

Regelschullehrkraft und Förderschullehrkraft müssen die Gelegenheit haben, die Unterrichtsgestaltung abzustimmen. Die Planungshoheit für das jeweilige Unterrichtsfach in der Sek I liegt bei der zuständigen Regelschullehrkraft. Sie bereitet den Unterricht vor und führt ihn auch in Eigenverantwortung durch. Die Förderschullehrkraft ist eher unterstützend bzw. beratend tätig. Selten unterrichtet die Sonderschullehrkraft ein Fach eigenverantwortlich.

Grund dafür ist die geringe Zeit, die der Sonderpädagoge in der Klasse anwesend ist. Da der Förderschullehrkraft nur bis zu 2 Stunden pro Schülerin/Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf zur Verfügung stehen, kann eine Woche zwischen den Terminen liegen. Den Wochenverlauf erfährt sie nur durch Nachfrage bei den Regelschullehrkräften. Die Regelschullehrkraft, oftmals auch Klassenlehrerin/Klassenlehrer einer Klasse, ist Hauptansprechperson für die Schülerinnen und Schüler, Lehrer und Eltern. Ist ein Zeitfenster vorhanden, wird die Zusammenarbeit besprochen und geplant.

Dabei findet der Informationsaustausch meist in den Pausen - „zwischen Tür und Angel“ - statt. Das eine oder andere wird ggf. vor Schulbeginn bzw. nach Schulschluss besprochen.

Das setzt allerdings voraus, dass beide Parteien anwesend sind. Hinzu kommt, dass der Einsatz des Sonderpädagogen in der Regelschulklasse in den jeweiligen Fächern nicht kontinuierlich gewährleistet ist. Ursachen hierfür sind Ausfallzeiten wie für Diagnostik, Gutachtenerstellung, Fortbildung, Konferenzen und Krankheit. Das fehlende Zeitbudget für regelmäßige Absprachen geht zulasten der Wirkkraft der individuellen Förderung.

Der LRH hat dazu folgende Modellrechnungen durchgeführt:

Zusätzliche Planstellen für Regelschullehrkräfte bei der Einführung der Kooperationsstunde im Schuljahr 2015/16

Lehrerwochenstunden	Klasse 5 bis 10
1 Lehrerwochenstunde	222
0,5 Lehrerwochenstunde	111

Quelle: LRH

**Zusätzliche Planstellen für Sonderpädagogen bei der
Einführung der Kooperationsstunde im Schuljahr 2015/16**

Lehrerwochenstunden	Prävention Sek I/Sek II	Inklusion Sek I/Sek II
1 Lehrerwochenstunde	2,3	14
0,5 Lehrerwochenstunde	1,2	7

Quelle: LRH

Die Tabellen zeigen: Es gibt Stellschrauben.

Wird sowohl bei den Planstellen für die Regelschullehrkräfte als auch bei den Planstellen für Sonderpädagogen der Minimalansatz einer Kooperationszeit von 0,5 Lehrerwochenstunden gewählt, würden dafür 111 Planstellen für Regelschullehrkräfte und 8 Planstellen für Sonderpädagogen benötigt. Das entspräche einem jährlichen finanziellen Mehrbedarf von 9 Mio. €.

Das **Bildungsministerium** kann der Modellrechnung des LRH nicht folgen. Es geht davon aus, dass nicht in jeder Klasse der Sek I Prävention bzw. sonderpädagogische Unterstützung stattfindet, die entsprechende Absprachen erforderlich machen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Modellrechnung, weil Absprachen im Rahmen der Inklusion als neue zusätzliche Daueraufgabe mit einem Budget versehen werden müssen. In Schleswig-Holstein sind aber die Ressourcen begrenzt. Das Bildungsministerium muss sich daher auf realistische Teilschritte konzentrieren.

10.3.3 Es fehlen Vertretungsregelungen

Fällt der Sonderpädagoge aus, entfallen die Präventionsstunden bzw. Förderstunden ersatzlos. Fällt die Regelschullehrkraft aus, muss der Regelunterricht durch die Regelschule vertreten werden.

Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die die jeweiligen Schulen in ihrem Vertretungskonzept aufgeführt haben, z. B.

- Auflösung der Doppelbesetzung von Regelschullehrkräften,
- Klasse wird aufgeteilt und geht in ihre Partnerklassen,
- Klassenzusammenlegung.

Wird die Doppelbesetzung Förderschullehrkraft/Regelschullehrkraft nach Absprache mit der Förderschullehrkraft aufgelöst, entfällt sowohl die präventive als auch die individuelle Förderung. Jede Schule legt die Prioritäten des Vertretungskonzepts über die Schulkonferenz fest. Es herrscht daher ein Ungleichgewicht im Vertretungskonzept: Die Regelschule muss die fehlende Regelschullehrkraft ersetzen, das Förderzentrum muss

keinen Ersatz stellen, wenn die Sonderschullehrkraft ausfällt. Dieses Ungleichgewicht gilt es auszugleichen.

Das **Bildungsministerium** ist der Auffassung, dass in den Vertretungskonzepten der Regelschulen auch die sonderpädagogische Förderung berücksichtigt werde. Bei Ausfall könne auch das Förderzentrum auf die zusätzlichen Mittel des Vertretungsfonds zugreifen und befristete Verträge oder Aufstockungen vornehmen und so die Sonderschullehrkraft ersetzen.

Der **LRH** stellt fest, dass kurzfristige Erkrankungen von Sonderpädagogen durch die Regelschule und nicht das Förderzentrum abgedeckt werden müssen.

10.3.4 **Förderschwerpunkt „Autistisches Verhalten“**

Für den Förderschwerpunkt „Autistisches Verhalten“ gibt es keine sonderpädagogische Förderung. Lehrkräfte, die Schülerinnen und Schüler mit autistischem Verhalten in ihrer Klasse haben, werden durch die Beratungsstelle Inklusive Schule (BIS) Autismus unterstützt. Die Beratung durch Sonderpädagogen erfolgt bei Bedarf. Sie ist hilfreich, aber nicht gleichzusetzen mit einer Doppelbesetzung im Unterricht.

Von BIS Autismus werden rund 1.600 Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem Förderbedarf „Autistisches Verhalten“ gezählt. Die entsprechende Statistik des Bildungsministeriums weist 672 Schülerinnen und Schüler aus.

Für eine wirkungsvolle Steuerung muss die Systematik für das Datenmaterial überdacht und angepasst werden.

10.3.5 **Es fehlt eine Prüfung der Arbeitszeit**

Der Sonderpädagoge bekommt bei seiner Pflichtstundenzahl von 27 Lehrerwochenstunden eine Kooperationsstunde durch sein Förderzentrum angerechnet. Überwiegend wird diese Stunde auch in Anspruch genommen. Für die Regelschullehrkraft in der Sek I gibt es diese Regelung nicht. Absprachen im Rahmen der Inklusion sind eine neue zusätzliche Daueraufgabe für Lehrkräfte. Diese Zeit muss bei der Arbeitszeitberechnung Berücksichtigung finden.¹

Förderschullehrkräfte bestimmen ihren persönlichen Stundenplan in der Regel eigenständig und flexibel. Das führt nicht selten dazu, dass die Schulleitung der Regelschule keinen genauen Überblick darüber hat, wo und wann die Förderschullehrkraft in ihrem System eingesetzt ist. Immer

¹ Sonderbericht 2017 des LRH „Inklusion an Schulen - Ausgewählte Aspekte“, S. 71.

wieder kommt es zu Irritationen, wie Beratungsstunden auf die Arbeitszeit anzurechnen sind.

An den Gymnasien z. B. erhalten Lehrkräfte mit Klassenlehrerfunktion, die einen Schüler oder eine Schülerin mit dem Förderschwerpunkt „Autistisches Verhalten“ in ihrer Klasse haben, eine Kooperationsstunde aus dem PZV Gymnasium. Lehrkräfte an Gemeinschaftsschulen mit und ohne Oberstufe bekommen diese Unterstützung und Entlastung nicht, obwohl die Klassenzusammensetzung nicht homogen ist. In den Klassen an Gemeinschaftsschulen müssen Schülerinnen und Schüler mit verschiedensten Förderbedarfen (Lernen, Sprache, emotionale-soziale Entwicklung, geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung, Hören, Sehen und autistisches Verhalten) unterstützt werden.

Der LRH wiederholt seine Empfehlung: Die Arbeitszeit der Lehrkräfte sollte sachgerecht geordnet werden.¹

Das **Bildungsministerium** will die Belastung und den Aufgabenzuwachs der Lehrkräfte im Rahmen einer Bestandsaufnahme in den Blick nehmen. Es gehöre zu den Zielen der Landesregierung, dem Belastungs- und Aufgabenzuwachs der Lehrkräfte in den vergangenen Jahren angemessen Rechnung zu tragen.

10.3.6 **Es fehlen Ressourcen**

Es gibt zu wenige Sonderpädagogen auf dem Arbeitsmarkt.² Auch wenn die Europa-Universität Flensburg die Kapazitäten erhöht, stehen die ausgebildeten Sonderschullehrkräfte erst in einigen Jahren zur Verfügung. Der Bedarf ist aber bereits von den Grundschulen, den weiterführenden Schulen bis hin zu den berufsbildenden Schulen aufgewachsen.

Um diese Lücke an Sonderpädagogen zu schließen, erhalten Grundschullehrkräfte die Möglichkeit, eine Zusatzausbildung für Sonderpädagogik zu absolvieren. Eine Verbesserung der Besoldungsgruppe ist damit ebenfalls verbunden.

Auch können Erzieherinnen und Erzieher an den Förderzentren „Geistige Entwicklung“ mit einer Zusatzqualifikation die Unterrichtserlaubnis erlangen, wenn eine befürwortende Beurteilung der Schulleitung vorliegt. Bisher sind 175 Anträge (Stand 10/2017) gestellt worden. Im PZV werden die Erzieher weiter als Erzieher ausgewiesen. Die Arbeitszeit richtet sich aber wie bei Lehrkräften nach Lehrerwochenstunden.

¹ Sonderbericht 2009 des LRH „Schulbericht 2009“, S. 159.

² Sonderbericht 2017 des LRH „Inklusion an Schulen - Ausgewählte Aspekte“, S. 80 ff.

Bemerkenswert ist, dass sich an der Arbeitszeit der Erzieherinnen und Erzieher mit Unterrichtsverpflichtung nichts ändert. Zuvor gab es keine Notwendigkeit von Vor- und Nachbereitungszeiten, trotzdem waren die Lehrerwochenstunden Bemessungsgrundlage für die Arbeitszeit. Erzieherinnen und Erzieher ohne Unterrichtsverpflichtung hätten bereits in der Vergangenheit gemäß Tarifvertrag ihre wöchentliche Arbeitszeit (38,5 Stunden) leisten müssen.¹ Das Bildungsministerium ist aufgefordert, die tatsächliche Arbeitszeit der Erzieherinnen und Erzieher ohne Unterrichtserlaubnis sicherzustellen.

Das **Bildungsministerium** merkt hierzu an, dass die Arbeitszeit der Erzieherinnen und Erzieher deren Einsatz entsprechend vorgenommen wurde.

Eine stichprobenartige Erhebung des **LRH** bestätigt diese Aussage nicht.

10.3.7 **Ausblick**

Es ist jedes Mal eine individuelle Entscheidung, welche Beschulung für das Kind die richtige ist. Dies zeigt sich deutlich bei dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“. Nur rund 10 % der Schülerinnen und Schüler dieser Förderzentren werden inklusiv beschult. Das ist individuell abhängig von der Art und dem Grad der Behinderung. Diese Förderzentren halten eine besondere Ausstattung, Räumlichkeiten und Personal vor. Die Regelschule kann das selten in gleicher Qualität leisten.

Das Bildungsministerium muss nach den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit handeln. Dies gilt auch für das Vorhaben „Inklusion“. Dabei müssen die Besonderheiten der einzelnen Schulstandorte in der Personalzuweisung berücksichtigt werden. Der Koalitionsvertrag der Landesregierung für die 19. Legislaturperiode zeigt, dass viele Probleme erkannt wurden.

Das **Bildungsministerium** kündigt an, dass ein Konzept zur Umsetzung schulischer Inklusion erarbeitet werde, in dem insbesondere dargelegt werden soll, welche Standards bei der inklusiven Beschulung mit Blick auf alle sonderpädagogischen Förderschwerpunkte und alle Schulstufen erreicht und welche Prioritäten aufgrund der finanziellen und personellen Ressourcen gesetzt werden sollen.

¹ § 6 Abs. 1 b, dd Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12.10.2006 in der Fassung vom 17.02.2017.

11. Neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen

Die seit 2013 neu genehmigten Oberstufen an den Gemeinschaftsschulen sind bis auf wenige Ausnahmen zu klein. Ein wirtschaftlicher Schulbetrieb ist nicht möglich. Es müssen größere Einheiten entstehen.

Bei räumlicher Nähe müssen Oberstufenzentren gebildet werden. Ansonsten sind enge Kooperationen zur Hebung von Synergien anzustreben.

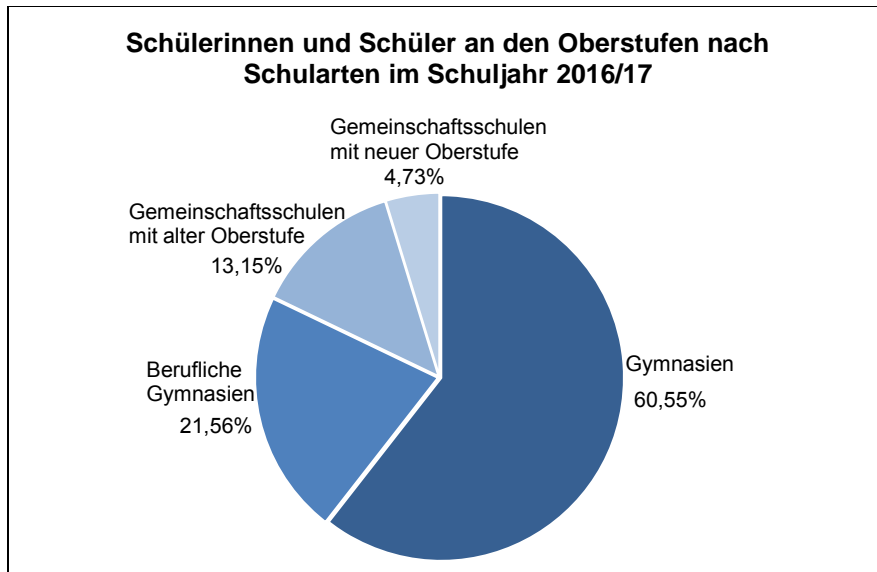
Die Standorte der neuen Oberstufen sind in ihrer Verteilung nicht geplant. Neueinrichtungen sind initiiert durch örtliche Interessen. In den Genehmigungsverfahren für neue Oberstufen müssen zukünftig auch wirtschaftliche Alternativen berücksichtigt werden. Nur wenn sich der neue Standort in ein Gesamtkonzept einfügt, kann eine effizientere Schulorganisation entstehen.

11.1 Wie ist die Situation?

Als ein Ergebnis der Schulreformen der letzten 10 Jahre gibt es im Bereich der Sekundarstufe I (Sek I) neben dem Gymnasium nur noch die Gemeinschaftsschule als eigene Schulform. Unter ihrem Dach sind Schulen mit Oberstufe und Schulen ohne Oberstufe vereint.

Die Oberstufen der allgemeinbildenden Schulen - an den Gemeinschaftsschulen und an den Gymnasien - und den berufsbildenden Schulen - Berufliche Gymnasien - stehen gleichberechtigt nebeneinander.

Die Oberstufe gliedert sich in eine Einführungsphase im ersten Jahr und eine Qualifikationsphase für die beiden restlichen Jahre. Die Schulen sollen mindestens ein sprachliches und ein naturwissenschaftliches Profil anbieten. Zusätzlich können gesellschaftswissenschaftliche, ästhetische und unter besonderen Voraussetzungen sportliche Profile gebildet werden. Das Oberstufenprofil definiert sich durch sein Profil gebendes Fach und mindestens 2 weitere Profil ergänzende Fächer. Die Schule definiert ihre Profile weitgehend in eigener Verantwortung und befindet sich somit im Wettbewerb mit anderen Schulen. Eine Abstimmung mit benachbarten Schulen über die eingerichteten Profile ist möglich.

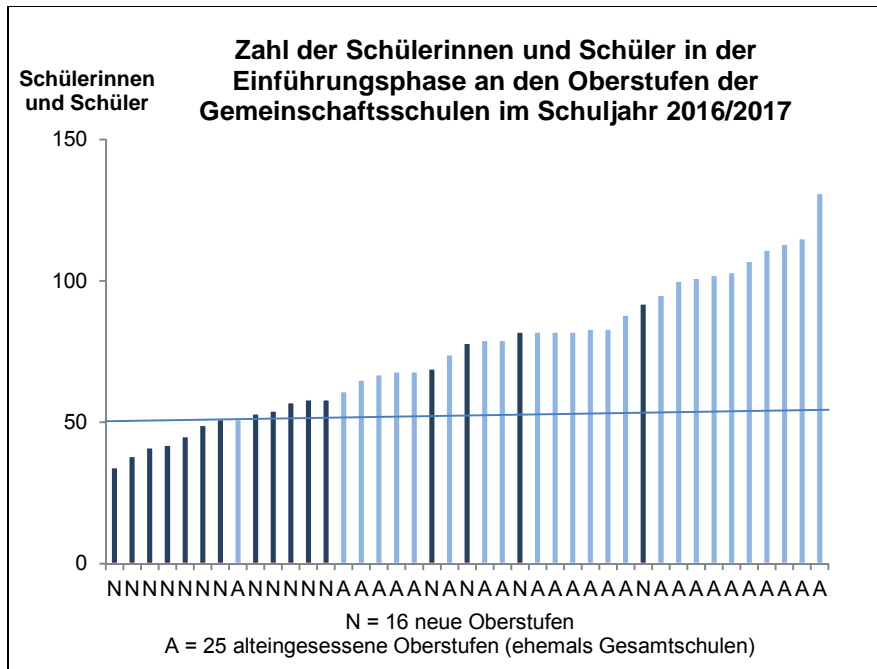


Quelle: Statistikamt Nord

Die Grafik zeigt, dass nach wie vor die Oberstufe an einem Gymnasium der am häufigsten gewählte Weg zur allgemeinen Hochschulreife ist. Mit fast 40 % haben die anderen Schularten mittlerweile allerdings ein Gewicht erlangt, das sie zu einem bedeutenden Faktor macht. Fast 18 % aller Oberstufenschülerinnen und -schüler besuchen eine Gemeinschaftsschule. Davon sind fast 5 % von einer nach 2013 entstandenen - also neuen - Oberstufe.

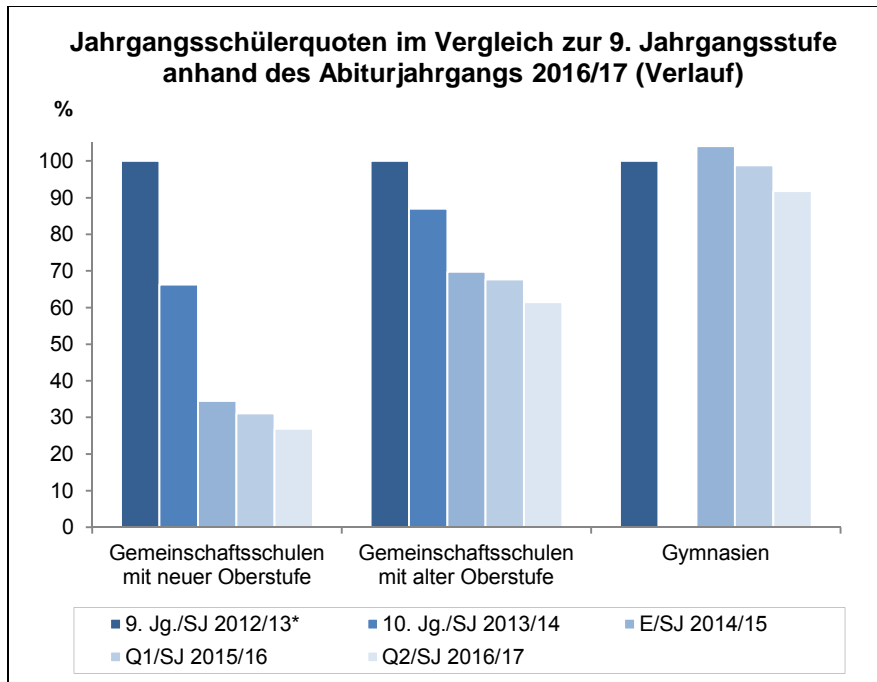
Als Voraussetzung zur Errichtung einer Sekundarstufe II (Sek II) an einer Gemeinschaftsschule muss gemäß § 43 Abs. 5 Schulgesetz (SchulG) u. a. prognostiziert werden, dass die neue Oberstufe dauerhaft von mindestens 50 Schülerinnen und Schülern in der Einführungsphase besucht wird - dies ist die Untergrenze für die Wirtschaftlichkeit des Schulbetriebs.

Bis zum Schuljahr 2016/17 hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) 16 neue Oberstufen genehmigt, die auch bis zu dem Jahr mit dem Betrieb begonnen haben. Hiervon haben 12 Schulen einen Betrieb von mindestens 3 Jahren hinter sich. Von diesen wiederum konnten 5 (noch) nicht die erforderliche - und in der Genehmigung prognostizierte - Zahl von mindestens 50 Schülerinnen und Schülern erreichen. Fast alle neuen Oberstufen sind zweizügig organisiert und werden auch bei voller Auslastung im Profilangebot beschränkt bleiben. Die Oberstufen der ehemaligen Integrierten und Kooperativen Gesamtschulen sind hingegen deutlich größer.



Quelle: Statistikamt Nord

Zum Vergleich: Im Schuljahr 2016/17 besuchen im Mittel 52 Schülerinnen und Schüler die Einführungsphase einer der neuen Oberstufen. Die alteingesessenen Gemeinschaftsschulen kommen auf einen Wert von 88, die Gymnasien auf einen Wert von 100. In den Beruflichen Gymnasien liegt der Durchschnitt bei 134 Schülerinnen und Schülern in der Einführungsphase. Die Jahrgangsschülerzahlen der Schularten der allgemeinbildenden Schulen unterscheiden sich im Jahrgangsverlauf deutlich.



Jg. = Jahrgangsstufe SJ = Schuljahr E = Einführungsphase Q1/Q2 = Qualifizierungsphase

* Gymnasien Schuljahr 2013/14.

Quelle: Statistikamt Nord

Das Gymnasium hat stabile Übergangszahlen von der Sek I zur Oberstufe. Die alteingesessenen Oberstufen an Gemeinschaftsschulen verzeichnen hingegen in der Einführungsphase noch 70 % der Schülerinnen und Schüler der 9. Jahrgangsstufe. Der weitere „Verlust“ in der Oberstufe liegt dann auf dem Niveau der Gymnasien. Die neuen Oberstufen, die aus den ehemaligen Haupt- und/oder Realschulen hervorgegangen sind, haben es schwerer. Gegenüber der Jahrgangsstufe 9 hat die Einführungsphase hier nur noch 34 % ihrer Schülerstärke. Positiv ist, dass sich die Quoten im weiteren Verlauf der Oberstufe kaum von denen der anderen Schularten unterscheiden. Bei niedrigen Ausgangszahlen ist es den Gemeinschaftsschulen mit neuen Oberstufen nicht möglich, die Werte für eine effiziente Organisation der Oberstufe zu halten. Entsprechend liegt der Mittelwert der Schülerzahl im letzten Jahrgang hier nur noch bei 38 Schülerinnen und Schülern.

11.2 Grundlagen einer Schulentwicklungsplanung

Gemäß § 51 SchulG haben die Kreise die Verpflichtung, einen Schulentwicklungsplan für die Gewähr eines gleichmäßigen, wohnortnahen und alle Schularten umfassenden Angebots aufzustellen und fortzuschreiben. Dieser ist kreisübergreifend abzustimmen.

Der Landesentwicklungsplan (LEP) Schleswig-Holstein 2010 ist die Grundlage für die räumliche Entwicklung. Die Schulentwicklungspläne sind ein Element der Landesplanung und unterliegen auch deren allgemeinen Regelungen. Im LEP heißt es:

- Maßgebliches Kriterium für die Verteilung der Schulstandorte ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die die einzelnen Schulen besuchen.
- Die Schulstandorte sollen von den Schülerinnen und Schülern mit dem ÖPNV in zumutbarer Zeit erreicht werden können.
- Das Netz der allgemeinbildenden Schulen soll bedarfsgerecht erhalten und pädagogischen Erfordernissen angepasst weiterentwickelt werden.
- Es soll ein möglichst effizienter Ressourceneinsatz (insbesondere durch Ausschöpfen von Kooperationen) bei der Unterrichtsversorgung sichergestellt werden.
- In den Regionalplänen sollen grundsätzliche Aussagen zu den Standorten von Schulen getroffen werden.

Im Ergebnis könnte sich für Schülerinnen und Schüler der Sek II ein längerer Schulweg als in der Sek I ergeben - ebenso wie bei den gleichaltrigen Jugendlichen an den Berufsbildenden Schulen. Auch die Rückkehr zu G9 an den Gymnasien wird nicht ohne Auswirkungen auf einzelne Oberstufen der Gemeinschaftsschulen bleiben.

Das Bildungsministerium hat keinen den o. g. Kriterien entsprechenden landesweiten Schulentwicklungsplan.

Das **Bildungsministerium** führt aus, dass eine Standortplanung im Sinne der Empfehlung des LRH stets rechtlich unverbindlich wäre. Es räumt ein, dass diese jedoch insbesondere dann von Bedeutung sei, wenn es im Einzelfall um Genehmigung, Änderung oder Auflösung von Schulen gehe.

11.3 **Wirtschaftlichkeit der Oberstufen**

Eine zentrale Aufgabe des Bildungsministeriums als oberste Schulbehörde ist die Gewähr eines leistungsfähigen und auch wirtschaftlichen Schulsystems. Kennzahlen helfen, den Ist-Zustand zu beschreiben. Zielwerte würden es ermöglichen, das angestrebte System zu bestimmen. Das Bildungsministerium hat bisher keine umfassende Zielwertvorgabe erstellt. Deutlich ist nur das Ziel der 100%igen Unterrichtsversorgung kommuniziert.

Kennzahlenübersicht zu den Oberstufen im Schuljahr 2016/17

Merkmal	Berufliches Gymnasium	Gymnasium	Gemeinschaftsschule		
			alte Oberstufe	neue Oberstufe	zu- sammen
Klassen	468	1.251	260	99	359
Schülerinnen und Schüler	9.782	27.468	5.967	2.144	8.111
Lehrerstunden	16.155	42.960	9.495	3.542	13.037
Schülerinnen und Schüler/Klasse	20,9	22,0	23,0	21,7	22,6
Lehrerstunden/ Schülerinnen und Schüler	1,65	1,56	1,59	1,65	1,61
Lehrerstunden/ Klassen	34,5	34,3	36,5	35,8	36,3

Quelle: Statistikamt Nord

Es zeigt sich, dass die Klassen in den Oberstufen der Gemeinschaftsschulen durchschnittlich größer sind als in den Gymnasien und den Beruflichen Gymnasien. Gelingt es den Gemeinschaftsschulen, mit älteren Oberstufen im Schnitt 23er Klassen zu bilden, sind es an den Gymnasien eine Schülerin bzw. ein Schüler weniger. Die neuen Oberstufen der Gemeinschaftsschulen liegen dabei mit 21,7 nochmals unter den Werten der Gymnasien. Hintergrund ist, dass diese Systeme über eine geringere Schülerbasis verfügen. Das Potenzial größerer Einheiten steht nicht zur Verfügung. Der LRH hat festgestellt, dass für diese Oberstufen oft Mischklassen gebildet werden müssen, um überhaupt ein Angebot an verschiedenen Profilen bieten zu können. Die Schulen konterkarieren notgedrungen die ursprünglich mit der Profileroberstufe verbundene Absicht auf größere Unterrichtseinheiten und bilden für bestimmte Fächer quasi Kurse wie vor der Reform. Das kostet Lehrerressourcen.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass die Zuweisung von Lehrpersonal an die Schulen auf Basis der Schülerzahlen erfolge und somit keine höheren Personalbedarfe an kleinen Oberstufen entstünden. Der Schule obliege es, das vorgesehene Unterrichtsangebot zu realisieren.

Der **LRH** sieht in der Stellenzuweisung nach Schülerzahl ebenfalls ein wichtiges Element zur Verteilungsgerechtigkeit. Damit allein ist die Wirtschaftlichkeit aber nicht garantiert. Wenn die Schülerzahl einer Oberstufe zu gering ist, wäre es faktisch nicht mehr möglich, den notwendigen Unterricht sicherzustellen. Die Schule muss Ressourcen verschieben und schafft damit neuen Mangel. Die Verantwortung des Bildungsministeriums endet nicht mit der Ressourcenzuteilung an die Schule. Es muss

sicherstellen, dass aufgrund seines Regelwerks tatsächlich genug Unterricht bei den Schülerinnen und Schülern ankommen kann.

11.4 **Was heißt das für die Oberstufen der Gemeinschaftsschulen?**

Die Standorte der neuen Oberstufen sind in ihrer Verteilung nicht geplant. Die Neueinrichtungen sind initiiert durch örtliche Interessen. Dies kann im Einzelfall in ein Gesamtkonzept passen. Insgesamt müssen aber im Bereich der Oberstufen größere Einheiten entstehen. Nur so kann auch ein vielfältiges Profilangebot vorgehalten werden. Nur größere Einheiten sind wirtschaftlich zu betreiben. Kleine Oberstufen müssen die Ausnahme sein. Freie Kapazitäten der anderen Oberstufen in zumutbarer Entfernung müssen berücksichtigt werden. Gerade in Ballungsräumen sind die Potenziale hierfür vorhanden.

Aus wirtschaftlicher Sicht bieten sich bei der Organisation von Oberstufen an:

- Der Ausbau von Beruflichen Gymnasien zu Oberstufenzentren aller Gemeinschaftsschulen in der Region.
- Die Einrichtung von Oberstufenzentren, da hier ein vielfältiges Angebot von Profilen möglich ist.
- Die Kooperation mit anderen Schulen mit Oberstufen in der Region im Sinne eines Oberstufenzentrums mit mehreren Standorten.
- Die Genehmigung von neuen Oberstufen als nachrangige Möglichkeit, soweit dies pädagogisch und ökonomisch gerechtfertigt ist.

Welches Instrumentarium hierfür vorliegt und ob dies ausreichend ist, muss das Bildungsministerium anhand des festzustellenden Handlungsbedarfs im Einzelfall prüfen.

Das **Bildungsministerium** erwidert, dass die Kooperation zwischen Oberstufen bereits jetzt möglich sei. Auch die Kooperation von Gemeinschaftsschulen ohne Oberstufe mit Oberstufenschulen bzw. Beruflichen Gymnasien sei bereits möglich. Verordnete Kooperationen oder gar Oberstufenzentren könnten zwar ein Beitrag dazu sein, die Vielfalt angebotener Profile zu erhöhen, dies sei jedoch nicht gleichzusetzen mit einer Steigerung der Qualität. Demgegenüber würden neue pädagogische Herausforderungen geschaffen, wie etwa die Gewährleistung gelingender Übergänge und durchgängiger Qualität sowie funktionierender Sozialstrukturen. Auch die Träger würden vor Herausforderungen gestellt, eine Grundlage wäre nur mit deren Einvernehmen zu schaffen.

Der **LRH** teilt die Ansicht des Bildungsministeriums hinsichtlich der Herausforderungen erweiterter Kooperationen. Das Bildungsministerium ist aufgefordert, in diesem Sinne tätig zu werden.

11.5 Empfehlungen

Um zu einem wirtschaftlichen Schulsystem zu gelangen, müssen folgende Kriterien erfüllt werden:

- Das Bildungsministerium muss in einer eigenen Standortplanung Aussagen zur Wirtschaftlichkeit in jeder Region und hier zu jedem Standort machen können (Konzept einer überregionalen Zentralörtlichen Planung). Dies beinhaltet optimale Schulgrößen und die Benennung von Standorten mit Handlungsbedarfen. Genauso muss das Bildungsministerium feststellen, ob es Defizite beim Ziel „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ gibt. Lösungsmöglichkeiten sind aufzuzeigen und mit der örtlichen Schulentwicklungsplanung abzustimmen.
- Das Bildungsministerium muss die notwendigen Instrumente benennen und ggf. schaffen, die es zur Umsetzung seiner Ziele benötigt. Neben einem konsensorientierten Vorgehen (Beratung) muss es in der Lage sein, auch selbst Einfluss zu nehmen. Notwendig sind Möglichkeiten zur Schaffung von Anreizen und reglementierende Vorgaben. Ein Beispiel ist die Aufnahme von Oberstufen in die Mindestgrößenverordnung mit der Vorgabe von mindestens 150 Schülerinnen und Schülern.
- Die Genehmigung weiterer Oberstufen muss fundierter als bisher erfolgen. Nur wenn konkret und nachvollziehbar eine Anmeldezahl von 50 zu erwarten ist, darf eine Genehmigung erfolgen.
- Die neu genehmigten Oberstufen genießen Bestandsschutz, auch wenn die Zahl von 50 Anmeldungen zunächst nicht erreicht wird. Die Träger haben in der Regel erhebliche Investitionen getätigt. Ihnen sollte Gelegenheit gegeben werden, diese zu einem Erfolg zu führen. Das Bildungsministerium ist gefordert, die Voraussetzungen hierfür zu schaffen, wie z. B. Kooperationen mit neuen Oberstufen fördern, die Zusammenarbeit in räumlicher Nähe bestehender Oberstufen nötigenfalls anordnen, Oberstufen organisatorisch verbinden und die Bildung von Oberstufenzentren in Ballungsgebieten fördern.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass es bei der anstehenden Überarbeitung der Landesverordnung über die Gestaltung der Oberstufe und der Abiturprüfung in den Gymnasien und Gemeinschaftsschulen insbesondere in den Blick nehmen wolle, wie mit den zugewiesenen Ressourcen ein qualitativ anspruchsvolles und attraktives Angebot realisiert werden könne. Das Bildungsministerium wolle zudem prüfen, ob und ggf. inwieweit es einen gesetzgeberischen Anpassungsbedarf bei der Errichtung, Änderung und Auflösung von Oberstufen gibt.

12. Hochschulpakt 2020 - Teil 1: Viel Geld für neue Studienplätze

Mit dem Hochschulpakt 2020 stellen der Bund und das Land den schleswig-holsteinischen Hochschulen im Zeitraum 2007 bis 2020 fast 770 Mio. € für zusätzliche Studienanfänger zur Verfügung.

2011 bis 2015 haben die 3 Universitäten und 4 Fachhochschulen des Landes gut 190 Mio. € aus diesem Förderprogramm erhalten.

Das Wissenschaftsministerium muss gemeinsam mit den Hochschulen sicherstellen, dass die Hochschulpaktmittel vollständig einem erweiterten Studien- und Lehrangebot zugutekommen.

12.1 Vorbemerkung

Im Dezember 2011 hat der LRH einen Sonderbericht zur Finanzierung der Hochschulen veröffentlicht.¹ Die Kernfeststellung lautete: Die schleswig-holsteinischen Hochschulen sind strukturell unterfinanziert.

Dennoch waren die Rücklagen der Hochschulen bis Ende 2013 auf knapp 150 Mio. € angewachsen.² Davon stammten 45 % aus Hochschulpaktmitteln.

Der LRH hat diese Feststellungen zum Anlass genommen, die Entwicklung des Lehrangebots an den 3 Universitäten und den 4 Fachhochschulen des Landes zu betrachten. Dabei sollte untersucht werden, ob und wie die Hochschulen mit den Mitteln des Hochschulpakts das Angebot erweitert haben.³

12.2 Hochschulpakt 2020 - viel Geld für neue Studienplätze

Die Anzahl der Studienanfänger ist im Vergleich zum Jahr 2005 vor allem aufgrund der doppelten Abiturientenjahrgänge deutlich gestiegen.

Unter der Bezeichnung „Hochschulpakt 2020“ finanzieren Bund und Länder seit 2007 die Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger an den Hochschulen. Das Programm wird in 3 Phasen umgesetzt:

¹ Hochschulbericht 2011 des LRH vom 08.12.2011.

² Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 28, S. 167.

³ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit beschränkt sich der LRH in diesem Beitrag auf die grammatikalisch männliche Form der Darstellung.

- Phase 1: 2007 bis 2010,
- Phase 2: 2011 bis 2015,
- Phase 3: 2016 bis 2020.

Für jede der 3 Programmphasen haben Bund und Länder eine Verwaltungsvereinbarung geschlossen. Darin haben sich die Länder verpflichtet, mit den Fördermitteln für eine festgelegte Zahl zusätzlicher Studienanfänger ein ausreichendes Studienangebot bereitzustellen. Als Referenzwert für das Erreichen dieses Ziels wurden die in der Hochschulstatistik ausgewiesenen Studienanfängerzahlen 2005 bestimmt. Der Bund hat zugesagt, die Kosten für die zusätzlichen Studienplätze zur Hälfte zu tragen. Wieviel Geld tatsächlich fließt, hängt davon ab, wie viele Studienanfänger an den Hochschulen ein Studium aufnehmen.

In Schleswig-Holstein hat der Hochschulpakt ein Gesamtvolumen von fast 770 Mio. €. Das für Wissenschaft zuständige Ministerium (Wissenschaftsministerium) hat für jede Programmphase Zielvereinbarungen mit den Hochschulen geschlossen.¹ Hierin ist vor allem die Zahl der zusätzlich aufzunehmenden Studienanfänger festgelegt worden. Die Hochschulen haben sich verpflichtet, mit den Hochschulpaktmitteln ihr Studienangebot bedarfsgerecht auszubauen. Damit sollen die Hochschulen die Aufnahme und Ausbildung der zusätzlichen Studienanfänger gewährleisten. Diese Zweckbindung ist in der Zielvereinbarung zur Phase 3 des Hochschulpakts ausdrücklich festgelegt worden.

Der LRH hat in seiner Prüfung die Phase 2 des Hochschulpakts, also die Jahre 2011 bis 2015, betrachtet.

12.3 Entwicklung der Anfängerzahlen

Für die Frage, wieviel und welche Lehre die Hochschulen bereitstellen müssen, ist maßgeblich, wie viele Studierende in den einzelnen Studiengängen insgesamt neu beginnen. Studienanfänger sind nicht nur diejenigen, die nach ihrem Schulabschluss erstmalig ein Studium aufnehmen („Studierende im 1. Hochschulsesemester“). Auch wer bereits vorher an einer Hochschule eingeschrieben gewesen ist (z. B. Studiengangwechsler und Zweitstudienbewerber), gehört dazu. Alle Studienanfänger zusammen werden als „Studierende im 1. Fachsemester“ gezählt.

Die Zahl der Studierenden im **1. Fachsemester**² liegt 2015 an den geprüften Hochschulen insgesamt 14,7 % über dem Niveau von 2005.³

¹ Nicht veröffentlicht.

² Ohne Master- oder Promotionsstudiengänge.

³ Studierende im 1. Fachsemester 2005: 9.113, 2015: 10.454.

Die Hochschulpaktförderung berechnet sich allerdings allein nach der Zahl der Studierenden im **1. Hochschulsesemester**. Für die Zuweisung der Bundesmittel an das Land wurde dies auf Bund-Länder-Ebene so festgelegt. In Schleswig-Holstein hat man sich entschieden, die Hochschulpaktmittel vollständig an die teilnehmenden Hochschulen weiterzugeben und hierbei denselben Verteilungsschlüssel anzuwenden. Die Hochschulen erhalten für jeden Studierenden im 1. Hochschulsesemester einen festen Betrag, der über 4 Jahre ausgezahlt wird. Die Auszahlung ist unabhängig davon, wie lange der Studierende an der Hochschule verbleibt. Die Auszahlung der Hochschulpaktmittel erfolgt also auch dann für volle 4 Jahre, wenn ein Studierender nach einem Semester sein Studium abbricht. Beginnt der Studierende ein weiteres Studium an einer anderen Hochschule in Schleswig-Holstein, erhält diese Hochschule keine Hochschulpaktmittel für den Studierenden, da er sich nicht mehr im 1. Hochschulsesemester befindet.

An den geprüften Hochschulen ist die Zahl der Studierenden im **1. Hochschulsesemester** im Zeitraum von 2005 bis 2015 insgesamt um 28,2 % gestiegen.¹ Der Anstieg ist damit um gut 90 % höher als derjenige bei den Studierenden im **1. Fachsemester**.

Betrachtet man die Entwicklung an den einzelnen Hochschulen, zeigt sich, dass die Verteilung der Hochschulpaktmittel nicht in allen Fällen belastungsgerecht war:

Prozentuale Entwicklung der Studienanfängerzahlen 2005 bis 2015

	1. Hochschulsesemester (förderfähig)	1. Fachsemester ² (Anfänger insgesamt)
Universitäten		
Flensburg	+ 28,4	+ 7,7
Kiel	+ 11,0	- 1,2
Lübeck	+ 84,5	+ 101,2
Fachhochschulen		
Flensburg	+ 20,9	+ 23,5
Kiel	+ 50,4	+ 44,9
Lübeck	+ 32,7	+ 2,1
Westküste	+ 114,3	+ 109,4

An der Fachhochschule Westküste, der Fachhochschule Kiel und der Hochschule Flensburg entsprechen die Steigerungen bei den Studierendenzahlen im 1. Fachsemester in etwa dem Niveau der Steigerungen im

¹ Studierende im 1. Hochschulsesemester 2005: 6.921, 2015: 8.872.

² Ohne Master- und Promotionsstudiengänge.

1. Hochschulsesemester. An der Universität zu Lübeck sind die Steigerungen bei den Studierenden im 1. Fachsemester deutlich höher gewesen.

Hingegen: An der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) sowie der Fachhochschule Lübeck (FH Lübeck) liegt die Zahl der Anfänger im 1. Fachsemester im Jahr 2015 etwa auf dem gleichen Niveau wie 2005, dem Referenzjahr für die Förderung aus dem Hochschulpakt. Auch an der Europa-Universität Flensburg liegt diese Zahl nur um 7,7 % über dem Niveau von 2005. An diesen Hochschulen ist die Belastung durch zusätzliche Studienanfänger damit deutlich geringer gewesen als an den anderen Hochschulen.

Bei der Höhe der Hochschulpaktmittel haben sich diese Unterschiede allerdings nicht ausgewirkt, da sich die Zuweisung der Mittel allein nach der Zahl der Studierenden im 1. Hochschulsesemester bemisst. Bezogen auf ihre tatsächliche Belastung durch die Betreuung zusätzlicher Studierender haben die Universität Kiel und die FH Lübeck daher deutlich mehr Mittel erhalten als die anderen.

Die **FH Lübeck** wendet ein, der vom LRH angegebene Anstieg bei den Studierendenzahlen im 1. Fachsemester habe nicht nur 2,1 %, sondern 27 % betragen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Der von der FH Lübeck genannte höhere Anstieg von 27 % bezieht die Anfänger der Masterstudiengänge mit ein. Der LRH hat sich in seiner Darstellung auf diejenigen Studienanfänger beschränkt, die einen ersten Abschluss anstreben, an den Fachhochschulen also den „Bachelor“.

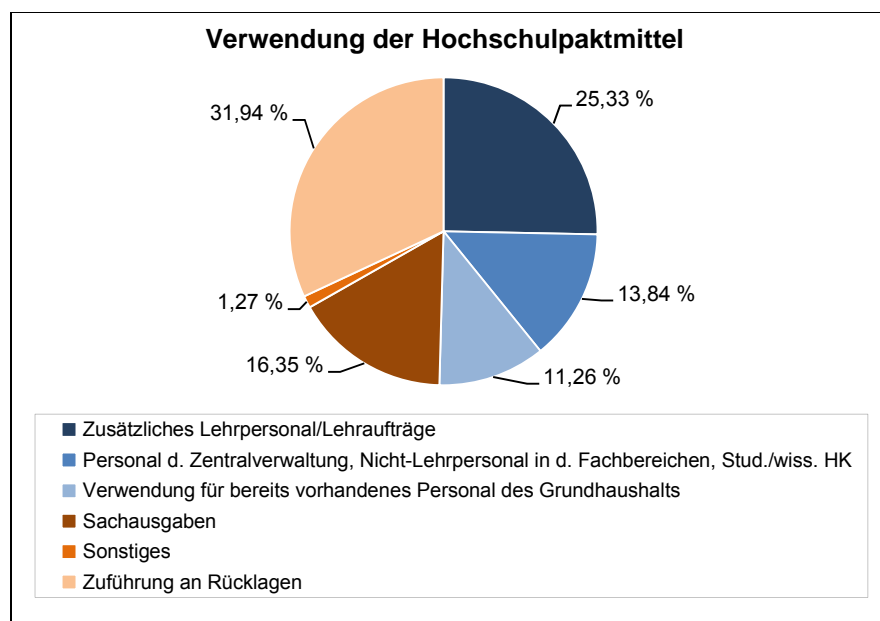
Das **Wissenschaftsministerium**, die **Universität Kiel** und die **FH Lübeck** weisen darauf hin, dass die vom LRH verwendeten Zahlen zu Studierenden des 1. Fachsemesters in Bezug auf den Hochschulpakt irrelevant seien. In Schleswig-Holstein habe man bei der Verteilung der Hochschulpaktmittel auf die tatsächlich erreichte Zahl der Studienanfänger im 1. Hochschulsesemester abgestellt. Die Bund-Länder-Vereinbarungen zum Hochschulpakt seien damit korrekt umgesetzt worden. Keine Hochschule habe zu Unrecht Mittel aus dem Hochschulpakt erhalten.

Der **LRH** hat nicht beanstandet, dass Hochschulen Hochschulpaktmittel zu Unrecht erhalten haben. Die Verteilung der Hochschulpaktmittel nach den tatsächlichen Anfängerzahlen im 1. Hochschulsesemester ist rechtlich nicht zu beanstanden, da dies dem Verfahren auf Bund-/Länder-Ebene entspricht. Beim Hochschulpakt geht es aber darum, ein bedarfsgerechtes Lehrangebot für zusätzliche Studierende sicherzustellen. Wie sich zeigt, ist

die Verteilung der Hochschulpaktmittel allein nach der Anzahl der Studierenden im 1. Hochschulsesemester aber nicht immer belastungsgerecht. Die Gesamtentwicklung bei den Studierendenzahlen muss bei der Mittelverteilung - nicht nur im Rahmen des Hochschulpakts - zukünftig stärker berücksichtigt werden.

12.4 Einsatz der Hochschulpaktmittel

In den Jahren 2011 bis 2015 haben die geprüften Hochschulen gut 190 Mio. € für zusätzliche Studienplätze erhalten. Diese Mittel haben sie wie folgt verwendet:



Quelle: Angaben der Hochschulen/LRH (eigene Berechnungen)

Die Grafik zeigt: Für zusätzliches Lehrpersonal und Lehraufträge haben die Hochschulen 25,3 % der Hochschulpaktmittel ausgegeben. Am geringsten ist der Anteil mit 12,2 % bei der FH Lübeck, am höchsten mit 32,8 % bei der Universität Kiel.

Angesichts der gleichbleibenden Anfängerzahlen (im 1. Fachsemester) ist dieses Ergebnis für die FH Lübeck nachvollziehbar.¹ Bemerkenswert ist, dass auch die Universität Kiel im Vergleich zu 2005 insgesamt kaum zusätzliche Studienanfänger (im 1. Fachsemester) zu verzeichnen hat und dennoch von allen Hochschulen den höchsten Anteil für zusätzliche Lehre ausweist.²

¹ Vgl. Tz. 12.3

² Vgl. Nr. 13.3 dieser Bemerkungen

Darüber hinaus sind die Hochschulpaktmittel u. a. für Verwaltungspersonal, technisches Personal, Hilfskräfte und Ausstattung verwendet worden. Es ist nachvollziehbar, dass für zusätzliche Studienplätze nicht nur mehr Lehrpersonal benötigt wird, um adäquate Rahmenbedingungen zu schaffen. Sowohl die Studierenden als auch das zusätzliche Lehrpersonal benötigen Sach- und Personalausstattung.

Einige Hochschulen haben auch Ausgaben für ihr bereits vorhandenes Personal aus Hochschulpaktmitteln finanziert. Insgesamt sind 11,3 % der Hochschulpaktmittel auf diese Weise verwendet worden. Dieses Vorgehen ist mit den Festlegungen im Hochschulpakt sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene nicht vereinbar. Denn die Hochschulen erhalten die Mittel für die Erweiterung ihres Studien- und Lehrangebots.

Einen großen Teil der Hochschulpaktmittel haben die Hochschulen bis Ende 2015 noch nicht genutzt: 2011 bis 2015 sind 61,5 Mio. € den Rücklagen zugeführt worden. Dies entspricht fast einem Drittel der vereinnahmten Mittel.

Im Hinblick auf die aus Hochschulpaktmitteln gebildeten Rücklagen erwartet der LRH, dass das Wissenschaftsministerium die zweckentsprechende Verwendung der Mittel gemeinsam mit den Hochschulen sicherstellt. Der LRH fordert, dass künftig alle Hochschulen sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben und die Rücklagenzuführungen aus Hochschulpaktmitteln in ihren Haushaltsrechnungen gesondert ausweisen.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt die Feststellung des LRH, dass sehr hohe Rücklagen aus Hochschulpaktmitteln entstanden sind. Es werde gemeinsam mit den Hochschulen darüber beraten, wie die Mittel künftig zweckentsprechend eingesetzt werden können. Das Wissenschaftsministerium werde auf eine hochschulpaktkonforme Verwendung der Mittel achten. Es weist im Übrigen darauf hin, dass die Förderkriterien für eine Fortsetzung des Hochschulpakts ab 2021 neu definiert würden. Damit sei die Erwartung verbunden, dass in einem künftigen Programm Rücklagen nicht in gleichem Maße entstehen wie im Hochschulpakt 2020.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt hingegen nicht die Ausführungen des LRH zur Zweckbindung der Hochschulpaktmittel. Der Hochschulpakt sei mit dem Ziel geschlossen worden, einer möglichst großen Anzahl Studierwilliger die Aufnahme eines Studiums zu ermöglichen. Es sei nicht darum gegangen, mit den zugewiesenen Mitteln jeweils genau einen Studienplatz zu finanzieren. Rechtsfehler der Hochschulen bei der Verwendung der Hochschulpaktmittel seien nicht zu erkennen.

Auch die **Hochschulen** vertreten überwiegend die Auffassung, dass der LRH die Zweckbindung der Mittel im Hochschulpakt zu eng interpretiere.

Mehrere **Hochschulen** weisen zudem darauf hin, dass die aus Hochschulpaktmitteln gebildeten Rücklagen durch Verpflichtungen - vor allem für mehrjährige Arbeitsverträge - bereits weitgehend gebunden seien. Grund für die hohen Rücklagen sei insbesondere die schlechte Planbarkeit des zusätzlichen Studierendenaufkommens und die zeitverzögerte Auszahlung der Mittel gewesen.

Auch wenn die Hochschulen Pläne für die Verwendung der bereits vereinnahmten Mittel haben: Dies allein sagt nichts aus über den Abbau der Rücklagen. Die Rücklagen der Hochschulen aus Hochschulpaktmitteln wachsen weiter, solange die Rücklagenbildung aus aktuellen Einnahmen höher ist als der Abbau „alter“ Rücklagen. Bei der Verwendung der Mittel sind die Hochschulen nicht frei, sondern an die Zielvereinbarungen gebunden.

Der **LRH** bleibt im Übrigen bei seiner Feststellung: Es widerspricht der Zielsetzung des Hochschulpakts, wenn bereits vorhandenes Lehrpersonal aus Hochschulpaktmitteln finanziert wird. Ein solches Vorgehen ist unzulässig. Die Hochschulpaktmittel sind keine „Prämie“ für die Aufnahme zusätzlicher Studierender. Sie sollen einem erweiterten Studienangebot zugutekommen.

13. Hochschulpakt 2020 - Teil 2: Entwicklung des Lehrangebots

Von den Universitäten hat allein die Universität zu Lübeck in nennenswertem Umfang zusätzliche Professuren aus Hochschulpaktmitteln besetzt. An den Fachhochschulen sieht die Situation besser aus: Dort entfallen 30 % der aus Hochschulpaktmitteln finanzierten hauptberuflichen Lehre auf Professuren.

Dieser Gewinn an professoraler Lehre ist an den Fachhochschulen durch den Anstieg der Lehrermäßigungen im Wesentlichen wieder aufgezehrt worden.

Für Ermäßigungen, die der Forschung zugutekommen, sollte sowohl für die Universitäten als auch für die Fachhochschulen jeweils eine Gesamobergrenze festgelegt werden. Es muss ein angemessener Ausgleich zwischen Forschung und Lehre gefunden werden.

Lehraufträge setzen die Hochschulen im Rahmen des Hochschulpakts in sehr unterschiedlichem Umfang ein. Sie sind ein taugliches Instrument, um flexibel auf einen sich ändernden Lehrbedarf zu reagieren. Die Vergütungsstufe für professorale Lehre darf aber nur zugrunde gelegt werden, wenn eine entsprechende Qualifikation vorhanden ist.

13.1 Vorbemerkung

Der LRH hat die Entwicklung des Lehrangebots an den 3 Universitäten und den 4 Fachhochschulen des Landes geprüft.¹ Dabei ist auch untersucht worden, ob und wie die Hochschulen mit den Mitteln des Hochschulpakts ihr Angebot erweitert haben. Betrachtet wurde die Entwicklung vom Hochschuljahr 2010/11 bis zum Hochschuljahr 2014/15.

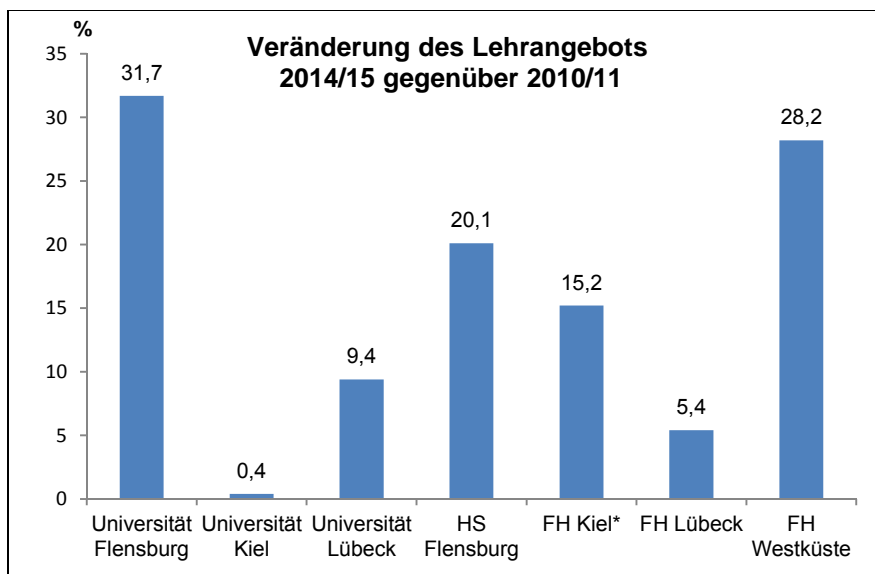
13.2 Nicht alle Hochschulen liefern die geforderten Daten

Das Lehrangebot der Hochschulen setzt sich im Wesentlichen zusammen aus der vom hauptberuflichen Lehrpersonal geleisteten Lehre und der im Rahmen von Lehraufträgen erbrachten Lehre. Alle Hochschulen sind verpflichtet, dem Wissenschaftsministerium regelmäßig über die geleistete Lehre zu berichten. Rahmendaten über den Einsatz des Lehrpersonals sind als Steuerungsinstrument unerlässlich. Alle Hochschulen müssen

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit beschränkt sich der LRH bei diesem Beitrag auf die grammatikalisch männliche Form der Darstellung.

valide und vollständige Daten zur tatsächlich geleisteten Lehre liefern. Dies war nicht überall der Fall.

Nur die Hochschule Flensburg (HS Flensburg), die Fachhochschule Kiel (FH Kiel) und die Fachhochschule Westküste (FH Westküste) sind bei der Berichterstattung zum Umfang der tatsächlich geleisteten Lehre korrekt vorgegangen. Für die weiteren Hochschulen konnte das Lehrangebot nur näherungsweise ermittelt werden. Im Vergleich der Hochschuljahre 2010/11 und 2014/15 ergibt sich für die geprüften Hochschulen dabei folgendes Bild:



* Aufgrund fehlender Werte für das Vorjahr ist für die FH Kiel nur der Vergleich der Hochschuljahre 2011/12 und 2014/15 möglich.

Quelle: Angaben der Hochschulen/LRH (eigene Berechnungen)

Der Ausbau des Lehrangebots stellt sich an den Hochschulen sehr unterschiedlich dar.

Der starke Ausbau an der Europa-Universität Flensburg (Universität Flensburg) ist nicht allein auf zusätzliche Lehre aus Hochschulpaktmitteln zurückzuführen. Er wird zu einem erheblichen Teil auch aus erhöhten Grundmitteln für diese Hochschule finanziert.

Die Universität zu Lübeck (Universität Lübeck) hat ihr Lehrangebot nur um 9,4 % erweitert, obwohl die Studierendenzahl an dieser Hochschule sehr stark angestiegen ist. Eine Erklärung hierfür ist die vormals schlechte Auslastung des Studienangebots. Durch den Anstieg der Studierendenzahlen ist insbesondere der Bereich der Informatik deutlich besser ausgelastet.

Die **Universität Lübeck** bestätigt, dass ein dem Anstieg der Studierendenzahlen entsprechender Aufwuchs bei der Lehre nicht erforderlich war. Es habe in der Vergangenheit zunächst noch Lehrreserven gegeben. Auch hätten höhere Studierendenzahlen effizienter betreut werden können.

Auch die FH Westküste hat ihr Lehrangebot deutlich weniger ausgebaut, als dies die sehr dynamische Entwicklung der Studierendenzahlen erwarten ließ.

Die **FH Westküste** teilt hierzu mit, dass die Studienangebote in dem am stärksten gewachsenen Fachbereich Wirtschaft einen geringeren Lehraufwand erforderten als diejenigen im Fachbereich Technik. Zudem erforderten die Studienanfänger einen geringeren Lehraufwand als die Studierenden in den fortgeschrittenen Semestern.

13.3 **Lehre aus Hochschulpaktmitteln**

Die Hochschulen haben aus Hochschulpaktmitteln sowohl hauptberufliches Lehrpersonal als auch Lehraufträge finanziert.

Die hauptberufliche Lehre aus Hochschulpaktmitteln hat sich im Vergleich der Hochschuljahre 2010/11 und 2014/15 mehr als verdoppelt. Insgesamt hat die Bedeutung der Hochschulpaktlehre kontinuierlich zugenommen. Ihr Anteil an der Lehre insgesamt ist aber an den Hochschulen sehr unterschiedlich. Besonders hoch ist der Anteil an der FH Westküste: Wenn die aus Hochschulpaktmitteln finanzierten Lehrkräfte ihre Lehrverpflichtung zu 100 % erfüllt hätten, hätte die Hochschule im Hochschuljahr 2014/15 43 % des Lehrangebots allein mit Hochschulpaktlehre decken können. An der Fachhochschule Lübeck (FH Lübeck) ist dieser Anteil am geringsten: Dort hätten maximal 9 % der Lehre mit Hochschulpaktlehrkräften geleistet werden können.

Die Hochschulen haben das Hochschulpaktlehrpersonal zum größten Teil dort eingesetzt, wo auch der stärkste Aufwuchs an Studienanfängern zu verzeichnen war. Anders ist dies nur an der FH Lübeck und der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) gewesen.

An der FH Lübeck hat der Fachbereich Angewandte Naturwissenschaften am meisten Hochschulpaktpersonal erhalten. Dort sind im Fach „Physikalische Technik“ zwar auch die Studienkapazitäten ausgebaut worden. Das vergrößerte Angebot ist aber nur schwach ausgelastet gewesen.¹

¹ Stand: Wintersemester 2014/15.

Die **FH Lübeck** weist darauf hin, dass der LRH mit der Physikalischen Technik einen Einzelfall herausgegriffen habe. Die gesellschaftliche und ökonomische Relevanz von Studiengängen könne nicht allein an Absolventenzahlen festgemacht werden.

Der **LRH** stellt nicht die Bedeutung dieses Studienfachs infrage. Der Studiengang ist hier genannt worden, weil er der einzige dieses Fachbereichs war, in dem im betrachteten Zeitraum die Kapazitäten für Bachelorstudierende erhöht worden sind.

Die Universität Kiel hat fast die Hälfte des hauptberuflichen Hochschulpaktpersonals in der Philosophischen Fakultät eingesetzt. Dabei ist die Nachfrage nach den Fächern der Philosophischen Fakultät auch im Vergleich zu 2005 insgesamt rückläufig. In einigen Bereichen, wie z. B. Romanistik und Slawistik, hat es sogar massive „Einbrüche“ gegeben.¹ Nur bei wenigen Fächern zeigen sich Steigerungen bei den Anfängerzahlen.

Die Universität Kiel und das Wissenschaftsministerium sollten die Auslastung des Lehrangebots in den Fächern der Philosophischen Fakultät überprüfen. Das Lehrangebot sollte angemessen angepasst werden. Der Einsatz des Hochschulpaktpersonals in diesem Bereich ist zu hinterfragen.

13.4 **Hochschulpaktlehrpersonal**

Bei der Frage, welche Art von Lehrpersonal die Hochschulen im Rahmen des Hochschulpakts eingesetzt haben, ist festzustellen: Die meisten Hochschulen haben kostengünstiges Lehrpersonal mit hoher Lehrverpflichtung eingesetzt.

Die Universitäten haben überwiegend wissenschaftliche Mitarbeiter mit einer Lehrverpflichtung von 16 Lehrveranstaltungsstunden beschäftigt. Ausnahme: Die Universität Lübeck hat nur wissenschaftliche Mitarbeiter mit einer Lehrverpflichtung von 4 oder 9 Stunden eingesetzt.

Die Fachhochschulen haben zwei Drittel der hauptberuflichen Hochschulpaktlehre mit sogenannten „Lehrkräften für besondere Aufgaben“ bestritten. Nur an der FH Lübeck ist der Anteil dieser Lehrkräfte deutlich geringer.

In der Vergangenheit ist die Lehre an den Fachhochschulen überwiegend von Fachhochschulprofessoren geleistet worden. Wenn künftig anderes

¹ Stand: Wintersemester 2014/15.

Lehrpersonal einen erheblichen Teil der Lehre übernimmt, muss sichergestellt sein, dass die hohe Qualität der Fachhochschulausbildung hierbei gewährleistet bleibt. Für die Einstellung von Lehrkräften für besondere Aufgaben gibt es bisher keine verbindlichen Mindestqualifikationen. Zugleich haben diese Mitarbeiter eine hohe Lehrverpflichtung von 22 bis 24 Lehrveranstaltungsstunden. Um die Qualität der Lehre zu sichern, sollten - wie beim übrigen Lehrpersonal - auch für diese Lehrkräfte Einstellungs Voraussetzungen gesetzlich geregelt werden.

Mit der insgesamt sehr hohen Lehrverpflichtung des Hochschulpaktpersonals konnte die Kapazität der Studienplätze deutlich erhöht werden. Das Betreuungsverhältnis zwischen Lehrpersonal und Studierenden hat sich hierdurch allerdings verschlechtert. Unter Qualitätsaspekten ist die hohe Lehrbelastung kritisch zu sehen. Dies gilt besonders, wenn auch Mitarbeiter eingestellt werden, die selbst gerade erst einen Hochschulabschluss erworben haben und über keine Lehrerfahrung verfügen.

Der Anteil der aus Hochschulpaktmitteln finanzierten Professuren ist insgesamt gering. Von den Universitäten hat allein die Universität Lübeck in nennenswertem Umfang zusätzliche Professuren aus Hochschulpaktmitteln besetzt: Im Sommersemester 2015 sind dort 5 zusätzliche Professuren aus Hochschulpaktmitteln finanziert worden. An den Fachhochschulen sieht die Situation besser aus: Dort entfallen 30 % der aus Hochschulpaktmitteln finanzierten hauptberuflichen Lehre auf Professuren.

Die **FH Westküste** teilt mit, dass im Rahmen des Hochschulpakts 8 Professuren eingerichtet worden seien. Von diesen hätten zwischenzeitlich 5 besetzt werden können. Nur 3 davon habe man halten können. Sie hält im Übrigen eine gesetzliche Regelung von Mindestqualifikationen für Lehrkräfte für besondere Aufgaben für nicht erforderlich. Bei Einstellung von Lehrpersonal fordere die FH Westküste jeweils mindestens die Wertigkeit des Abschlusses der zu unterrichtenden Studiengänge.

Die **HS Flensburg** begrüßt hingegen die Empfehlung des LRH, durch Regelung von Einstellungs Voraussetzungen die Qualität der Lehre zu sichern.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt die Feststellung des LRH, dass die Beschäftigung von Lehrpersonal mit hoher Lehrverpflichtung zu einer Verschlechterung der Betreuungssituation geführt habe. Zur Situation an den Fachhochschulen weist es aber darauf hin, dass es sich bei dem geschilderten Problem nicht um eine schleswig-holsteinische Besonderheit

handele. Das Thema sei vom Wissenschaftsrat aufgegriffen worden.¹ Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz habe hierzu bereits 2017 eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung. Sicher ist die Problematik der Gewinnung von geeignetem Lehrpersonal für die Fachhochschulen kein spezifisches Problem in Schleswig-Holstein. Anders als in anderen Ländern gibt es in Schleswig-Holstein allerdings keine Regelungen zu Mindestqualifikationen bei den sogenannten Lehrkräften für besondere Aufgaben. Das Land kann hier durchaus selbst etwas für die Sicherung der Lehrqualität tun.

13.5 Hoher Anstieg bei den Lehrermäßigungen

Der Umfang der Lehrverpflichtung der einzelnen Hochschullehrkraft kann aus verschiedenen Gründen ermäßigt werden. Bis auf die Universität Lübeck weisen alle Hochschulen von 2010/11 bis 2014/15 einen - teilweise sehr hohen - Anstieg bei den Lehrermäßigungen auf:

An der Universität Flensburg haben sich die Ermäßigungen in diesem Zeitraum verdoppelt. Ein großer Teil dieser Ermäßigungen ist zu Forschungszwecken gewährt worden.

Die Fachhochschulen haben im gleichen Zeitraum durch den Anstieg bei den Lehrermäßigungen Lehre im Umfang von fast 13 Vollzeitprofessuren verloren. Zeitgleich haben sie aus Hochschulpaktmitteln 15 zusätzliche Professuren finanziert. Dieser Gewinn an professoraler Lehre ist durch den Anstieg bei den Lehrermäßigungen im Wesentlichen wieder aufgezehrt worden. Auch die Lehrermäßigungen an den Fachhochschulen sind vor allem zu Forschungszwecken oder im Zusammenhang mit Forschungsprojekten gewährt worden.

Die verstärkten Forschungsaktivitäten der Fachhochschulen sind im Hinblick auf die Lehre ein Problem. Die Betreuungsrelation soll in der Phase 3 des Hochschulpakts auch durch Schaffung von Professuren verbessert werden. Dieser Zuwachs bei der professoralen Lehre muss auch bei den Studierenden ankommen. Zu viele Lehrermäßigungen stehen dem entgegen. Die Regelungen für Lehrermäßigungen sind insbesondere im Hinblick auf die Fachhochschulen zu ändern. Für die Gesamtheit aller Ermäßigungen, die allein der Forschung zugutekommen, sollte sowohl für die Universitäten als auch für die Fachhochschulen jeweils eine Gesamtobergrenze festgelegt werden. Hier muss ein angemessener Ausgleich zwischen

¹ „Empfehlungen zur Personalgewinnung und -entwicklung an Fachhochschulen“ vom 18.03.2016.

Forschung und Lehre gefunden werden. Im Übrigen spricht sich der LRH dafür aus, die bisherigen Regelungen mit unterschiedlichen Bezugsgrößen und Grenzen insgesamt zu vereinfachen.

Die **FH Kiel** weist darauf hin, dass Ursache des Anstiegs bei den Lehrermäßigungen die erfolgreiche Einwerbung von Drittmitteln sei. Anwendungsorientierte Forschung und Wissenstransfer gehöre zu den Aufgaben der Fachhochschulen und sei trotz des Hochschulpakts glücklicherweise nicht zum Stillstand gekommen.

Die **FH Lübeck** ist der Auffassung, die Einführung einer Obergrenze für Lehrermäßigungen widerspreche dem Auftrag der Hochschulen, Forschung durchzuführen. Die bei Forschung und Lehre auftretenden Ressourcenkonflikte seien politisch zu diskutieren. Eine Einschränkung oder Deckelung der anwendungsnahen Forschung an Fachhochschulen könne aber gerade in Schleswig-Holstein nicht die Lösung sein.

Die **HS Flensburg** teilt mit, dass der Rahmen für Lehrermäßigungen künftig erweitert werden müsse. Auch sei eine Entlastung des Lehrpersonals von administrativen Aufgaben wünschenswert.

Das **Wissenschaftsministerium** vertritt die Auffassung, dass Lehrermäßigungen im Rahmen des rechtlich Zulässigen nicht zu kritisieren seien. Gerade die Fachhochschulen hätten in den vergangenen 10 Jahren ihre Aktivitäten in Forschung, Entwicklung und Wissens-/Technologietransfer erheblich ausgebaut. An den Fachhochschulen könnten ganz überwiegend nur Professoren Lehrermäßigungen erhalten, da es dort kaum anderes Personal gebe. Hier überlagerten sich 2 Entwicklungen, die beide politisch gewollt seien.

Im Übrigen gebe es bereits Obergrenzen für die Gewährung von Lehrermäßigungen, weshalb die Forderung des LRH insbesondere hinsichtlich der Fachhochschulen ins Leere gehe. Das Wissenschaftsministerium werde die Anmerkungen des LRH aber prüfen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung: Bei den hohen Anfängerzahlen muss dem Anstieg der Lehrermäßigungen entgegengewirkt werden. Dies erfordert, dass - anders als bisher - alle Ermäßigungstatbestände limitiert werden. Der LRH kritisiert nicht die vermehrten Forschungsaktivitäten der Hochschulen. Er stellt aber fest, dass es infolge dieser Aktivitäten kein „Mehr“ an professoraler Lehre gegeben hat. Dies ist kritisch, weil es insbesondere für die Fachhochschulen gleichzeitig schwierig war, überhaupt qualifiziertes Lehrpersonal für die stark angewachsene Zahl von Studierenden zu finden.

13.6 Lehraufträge

Die Hochschulen setzen Lehraufträge im Rahmen des Hochschulpakts in sehr unterschiedlichem Umfang ein: Die Universität Lübeck hat fast keine Lehraufträge aus Hochschulpaktmitteln finanziert. Die HS Flensburg hat demgegenüber fast die Hälfte der aus Hochschulpaktmitteln finanzierten Lehre mit Lehraufträgen bestritten.

Insgesamt ist der Anteil der Lehraufträge am Lehrangebot rückläufig, an den Universitäten und der FH Lübeck sogar deutlich. Nur an der FH Kiel liegt der Anteil der Lehraufträge mit zuletzt 30,3 % weiterhin vergleichsweise hoch.

Grundsätzlich ist es wünschenswert, dass ein möglichst hoher Anteil der Lehre durch gut qualifiziertes hauptberufliches Lehrpersonal geleistet wird. Befristete Lehraufträge sind aber ein taugliches Instrument, um flexibel auf einen sich ändernden Lehrbedarf zu reagieren. Auch hierbei ist es allerdings von zentraler Bedeutung, qualifizierte Kräfte zu finden. Dabei spielt auch die Höhe der Vergütung eine Rolle. Der vom Wissenschaftsministerium vorgegebene Rahmen für die Vergütung von Lehraufträgen ist seit 2002 nicht geändert worden. Hier besteht Handlungsbedarf. Das Wissenschaftsministerium muss die Höhe der Vergütungssätze für Lehraufträge überprüfen und angemessen anpassen. Insbesondere der Vergütungsrahmen für professorale Lehre muss adäquat gestaltet werden. Nur dann sind Lehraufträge auch für hochqualifizierte Praktiker aus der Wirtschaft attraktiv.

Die **Universität Kiel** und die **HS Flensburg** begrüßen die Empfehlung des LRH, die Vergütungssätze für Lehraufträge anzupassen. **Das Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass es die Anmerkungen des LRH prüfen werde.

Der LRH empfiehlt, die Regelungen zu den Vergütungen bei Lehraufträgen zu überarbeiten. Die Vergütungsstufe für professorale Lehre sollte nur gezahlt werden, wenn eine entsprechende Qualifikation vorhanden ist. Bisher dürfen die Hochschulen diese Stufe bereits dann zahlen, wenn der Lehrbeauftragte über einen Hochschulabschluss verfügt und „*Lehraufgaben wie Professoren*“ wahrnimmt. Das ist nicht sachgerecht. Insbesondere an den Fachhochschulen kommt es häufig vor, dass Lehrbeauftragte für die Vertretung von Professuren eingesetzt werden. Auch die Qualität dieser Lehre muss durch verbindliche Vorgaben gesichert werden.

14. Hochschulpakt 2020 - Teil 3: Wie geht es weiter?

Die Landesregierung ermöglicht den Hochschulen seit 2016, aus Hochschulpaktmitteln Personal auch unbefristet einzustellen bzw. bestehende Verträge zu entfristen.

Die hierfür bereitgestellten Mittel steigen von 10 Mio. € in 2016 bis auf 30 Mio. € in 2018 an. Das ist mehr als doppelt so viel, wie die Hochschulen 2015 für befristet beschäftigtes Lehrpersonal aus Hochschulpaktmitteln ausgegeben haben.

Höhe und Verteilung der Mittel auf die Hochschulen sind nicht nachvollziehbar. Für den dauerhaften Personalaufbau an den Hochschulen fehlt eine langfristige strategische Planung des Landes.

14.1 Befristete Hochschulpaktmittel - unbefristete Stellen

Der Hochschulpakt 2020 ist ein zeitlich und betragsmäßig begrenztes Förderprogramm.¹ Bund und Länder haben dieses Programm aufgelegt, um insbesondere die aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge erwarteten Zuwächse bei den Studierendenzahlen zu bewältigen. Die Hochschulen in Schleswig-Holstein erhalten für zusätzlich aufgenommene Studienanfänger Mittel von Bund und Land, um ihr Studienangebot auszubauen. Aufgrund der befristeten Laufzeit sind im Rahmen des Hochschulpakts bis zum Jahr 2015 nur befristete Beschäftigungen möglich gewesen. Das Fehlen unbefristeter Stellen ist ein Hauptproblem des Hochschulpakts gewesen. Für die Hochschulen war es schwierig, im Rahmen befristeter Beschäftigungsverhältnisse ausreichend qualifiziertes Personal zu finden bzw. an sich zu binden. Insbesondere Professuren konnten nur in geringem Umfang befristet besetzt werden.

Mit der Zielvereinbarung zur Phase 3 des Hochschulpakts hat das Wissenschaftsministerium den Hochschulen daher ab 2016 ermöglicht, Personal aus Hochschulpaktmitteln auch dauerhaft einzustellen. Das Volumen dieser sogenannten „Verstetigungsmittel“ für dauerhaft zusätzliches Personal aus Hochschulpaktmitteln steigt von 10 Mio. € in 2016 bis auf 30 Mio. € in 2018 an. Die prozentuale Verteilung dieser Mittel auf die Hochschulen ist in der Zielvereinbarung festgeschrieben, ohne dass es einen nachvollziehbaren Verteilungsschlüssel oder entsprechende Kriterien gibt.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit beschränkt sich der LRH bei diesem Beitrag auf die grammatikalisch männliche Form der Darstellung.

Die Landesregierung hat den Hochschulen zugesagt, ihnen diese Mittel auch nach Auslaufen des Hochschulpakts (ab 2021) zur Verfügung zu stellen. Allerdings: Sollte es eine Fortsetzung des Hochschulpakts geben, sollen diese Mittel als Kofinanzierung in das Bundesprogramm eingespeist werden.¹ Für die Hochschulen bedeutet dies: Sie können die Mittel nicht frei verwenden. Bei der Besetzung zusätzlicher Stellen aus diesen Mitteln sind sie weiterhin an die Zwecke des Hochschulpakts gebunden.

14.2 **Bemessung der Verstetigungsmittel ist nicht begründet**

Der LRH kritisiert nicht die den Hochschulen eingeräumte Möglichkeit, aus Hochschulpaktmitteln auch unbefristetes Personal einzustellen. Die Hochschulen erhalten hierdurch Planungssicherheit. Für die Hochschulen wird es künftig deutlich leichter sein, gut qualifiziertes Lehrpersonal zu finden.

Der LRH hinterfragt aber die Bemessung der Mittel und ihre Verteilung auf die einzelnen Hochschulen. Der Hochschulpakt ist als Förderprogramm aufgelegt worden, um insbesondere die durch die doppelten Abiturjahrgänge in den Ländern verursachten Spitzen bei den Studienanfängerzahlen abzufangen. Selbst wenn auch zukünftig deutlich mehr Abiturienten ein Studium beginnen als 2005, so werden die Studienanfängerzahlen dauerhaft nicht so hoch bleiben wie in den vergangenen Jahren. Die demografische Entwicklung spricht - trotz steigender Bildungsbeteiligung - für zurückgehende Absolventenzahlen.² Zudem ist zu berücksichtigen, dass ab dem Schuljahr 2019/20 in Schleswig-Holstein wieder flächendeckend das Abitur nach 13 Jahren (G9) eingeführt werden soll. Dadurch wird an allen Schulen, die auf G8 umgestellt hatten, ein Abiturjahrgang entfallen. Auch andere Länder haben bereits die Schulzeit bis zum Abitur auf 13 Jahre verlängert bzw. planen dies. Dadurch werden die Anfängerzahlen über mehrere Jahre verteilt deutlich zurückgehen. Dies sollte berücksichtigt werden, wenn es - wie hier - um die dauerhafte Ausstattung der Hochschulen mit zusätzlichen Stellen geht.

Der LRH hat festgestellt, dass die Universitäten und Fachhochschulen des Landes 2015 für befristet beschäftigtes Lehrpersonal 13,2 Mio. € aus Hochschulpaktmitteln ausgegeben haben. Ab 2018 soll für unbefristetes Hochschulpaktpersonal mit 30 Mio. € ein mehr als doppelt so hohes Volumen dauerhaft zur Verfügung stehen. Dieser Ansatz wäre selbst dann sehr hoch, wenn man berücksichtigt, dass nicht nur Lehrpersonal, sondern auch Verwaltungspersonal und technisches Personal aus diesen Mitteln

¹ Einen Beschluss des Landtages über diese Zusage gibt es nicht, vgl. Schreiben des LRH vom 11.10.2016, Umdruck 18/6657.

² Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 200 - Mai 2013; Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2012 bis 2025.

eingestellt werden soll. Die Besetzung unbefristeter Stellen in einem solchen Umfang ist nur dann wirtschaftlich vertretbar, wenn das damit geschaffene zusätzliche Studienangebot dauerhaft benötigt wird. Ob dies der Fall ist, wird u. a. von der zukünftigen Entwicklung der Studierendenzahlen abhängen.

Das Wissenschaftsministerium sollte sowohl die Höhe als auch die Verteilung des Volumens für unbefristete Hochschulpaktstellen überprüfen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Hochschulen in Schleswig-Holstein in durchaus unterschiedlicher Weise durch die Betreuung zusätzlicher Studienanfänger belastet sind.¹

Nach Auffassung des **Wissenschaftsministeriums** ist es folgerichtig, dass die Verstetigungsmittel deutlich höher angesetzt sind als die bisherigen Ausgaben für Lehrpersonal. Gerade weil bisher nur befristet eingestellt werden konnte, seien die Ausgaben so niedrig gewesen. Eine Änderung der Mittelverteilung würde die nachträgliche Änderung einer bereits vor 2 Jahren in Kraft getretenen Vereinbarung bedeuten. Für einen derartigen, in die finanzielle Ausstattung der einzelnen Hochschulen eingreifenden Schritt müssten gewichtige Gründe vorliegen. Allein die Begründung, dass Höhe und Verteilungsschlüssel als nicht mehr vertretbar angesehen würden, rechtfertige eine derart tiefgreifende Änderung nicht.

Die **Hochschulen** halten die Feststellungen des LRH zur Bemessung der Verstetigungszusagen für nicht sachgerecht.

Die **Christian-Albrechts-Universität zu Kiel** weist darauf hin, dass die Zusage der Verstetigungsmittel Teil eines politischen Verhandlungsergebnisses zwischen den Hochschulen und der Landesregierung sei.

Die **Fachhochschule Westküste** teilt mit, dass eine Kürzung der Verstetigungsmittel für sie nicht hinnehmbar sei. Es sei schon jetzt absehbar, dass die bislang zugeteilten Mittel wohl nicht ausreichen werden, um den erfolgreichen Weiterbetrieb aller eingeführten Studiengänge zu gewährleisten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Höhe und Verteilung der Verstetigungsmittel in Höhe von 30 Mio. € sind nicht nachvollziehbar. Die künftige Mittelverteilung unter den Hochschulen hat sich an nachvollziehbaren Kriterien zu orientieren und ist transparent zu begründen.

Im Übrigen gilt: Bei der Besetzung von unbefristeten Stellen geht es nicht mehr allein um die Bewältigung des doppelten Abiturjahrgangs, also einer Phase mit besonders vielen Studierenden. Es geht um die langfristige

¹ Vgl. Nr. 12.3 dieser Bemerkungen

Ausstattung der Hochschulen mit zusätzlichen Stellen. Das auf diesen Stellen beschäftigte Personal wird auch dann noch vom Land zu finanzieren sein, wenn die Studierendenzahlen wieder zurückgegangen sind. Es muss klar sein, wofür unbefristetes Personal in diesem Umfang eingesetzt werden soll. Es ist zu entscheiden, wie viele Studienangebote dauerhaft finanziert werden sollen. Solche Fragen können nicht den Hochschulen, die sich auch untereinander in einem Wettbewerb befinden, überlassen werden.

Für die Besetzung zusätzlicher unbefristeter Stellen in derartigem Umfang sind langfristige Planungsentscheidungen unerlässlich. Diese können nur auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts getroffen werden. Dazu gehört zu allererst die Beantwortung der Frage: Wie viele Studienplätze will das Land an den einzelnen Hochschulstandorten langfristig vorhalten?

Wenn dies nicht geklärt wird, besteht die Gefahr, dass an den schleswig-holsteinischen Hochschulen in den nächsten Jahren Überkapazitäten entstehen, die dauerhaft zu finanzieren sind. Es wäre bedauerlich, wenn die Bemühungen der letzten Jahre, die finanzielle Ausstattung der Hochschulen zu verbessern, letztlich mehr in die Quantität als in die Qualität der Ausbildung fließen würden.

Nach Auffassung des **Wissenschaftsministeriums** ist davon auszugehen, dass die Studierendenzahlen noch lange auf hohem Niveau bleiben werden. Die Wiedereinführung des Abiturs nach 13 Jahren werde sich nur einmalig im Abgangsjahrgang 2025 auswirken. Das Ministerium werde noch im Jahr 2018 in Verhandlungen mit den Hochschulen über Ziel- und Leistungsvereinbarungen eintreten. Hierbei werde es maßgeblich um die künftige Struktur und die Kapazitäten der einzelnen Hochschulstandorte gehen. Für Ende 2019 sei hierzu die Beteiligung des Landtages vorgesehen.

Schon mehrfach hat der **LRH** die Landesregierung aufgefordert, ein strategisches Konzept für die Hochschulen vorzulegen.¹ Der Landtag muss die wesentlichen Entscheidungen über die Ausgestaltung und Finanzierung seiner Hochschullandschaft selbst treffen. Erforderlich sind Entscheidungen über die Dimension des Hochschulsystems insgesamt. Wichtig ist aber auch die Frage, in welchem Verhältnis Forschung und Lehre an den Hochschulen stehen sollen. Deshalb gehört auch die Höhe der Lehrverpflichtung der Wissenschaftler in ein solches Konzept.²

¹ Bemerkungen 2015 des LRH, Nrn. 26 und 28, Schreiben des LRH vom 07.05.2013, Umdruck 18/1170.

² Vgl. Nr. 13.5 dieser Bemerkungen

15. **Vorstandsvergütung im UKSH - Zielvereinbarungen müssen langfristiger wirken**

Die Vergütungsstruktur für die einzelnen Vorstandsmitglieder ist wenig transparent, soweit es die Vergütungshöhe und die Vergütungszusammensetzung angeht.

Eine variable Vergütung muss dazu beitragen, dass der Vorstand Entscheidungen im Sinne des Eigentümers fällt. Die definierten Ziele standen nur teilweise im Zusammenhang mit dem Erfolg des Unternehmens und der Leistung der einzelnen Vorstandsmitglieder.

Der Abgleich zwischen Wirtschaftsplanansätzen und Geschäftsergebnis für die Gewährung variabler Vergütungen ist nur bedingt tauglich. Es besteht die Gefahr, dass kein ausreichender Anreiz für eine mittel- bis langfristige Weiterentwicklung des Unternehmens gesetzt wird.

Das Land Schleswig-Holstein als Eigentümer des UKSH sollte darauf hinwirken, dass alle Gehälter von Vorstand und Geschäftsführern offengelegt werden.

15.1 **Anforderungen an die Vergütungsregelungen des UKSH-Vorstands**

Die Gesamtvergütung 2016 des 3-köpfigen Vorstands des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UKSH) lag bei 1,184 Mio. €.

Die Ausgestaltung der Vergütungsregelungen sowohl in der festen als auch der variablen Vergütung muss in 2-facher Hinsicht angemessen sein. Zum einen hat der Aufsichtsrat bei der Festlegung und Ausgestaltung der Vergütungsbestandteile darauf zu achten, dass diese in einer angemessenen Relation sowohl zu den Aufgaben des Vorstandsmitglieds als auch zur wirtschaftlichen Situation des UKSH-Konzerns stehen. Zum anderen fordert der Corporate Governance Kodex - Schleswig-Holstein, dass die Vergütung im Vergleich zur Branche und zur Unternehmensgröße, aber auch im Vergleich zum gesamten Gehaltsgefüge des UKSH-Konzerns angemessen ist. In allen Vorstandsverträgen wird Bezug auf den Corporate Governance Kodex - Schleswig-Holstein genommen.

Die variable Vergütung muss sich an einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung orientieren. Unter „nachhaltig“ wird hier die langfristig erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung des UKSH-Konzerns verstanden. Das

kann bedeuten, dass variable Vergütungsbestandteile eine mehrjährige Bemessungsgrundlage haben und auch zeitlich versetzt auszuzahlen sind.

Der Umfang der Vergütung und die Struktur der variablen Vergütungsbestandteile einzelner Vorstandsmitglieder genügen diesen Anforderungen an eine angemessene Vergütungsstruktur nicht.

Das **UKSH** hält die Vergütungen des Vorstands für angemessen und transparent. Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Vergütungen des Vorstands kritisch begleitet werden müssen.

15.2 Anforderungen an die variable Vergütung des Vorstands

Ziel einer variablen Vergütung muss es sein, einen Anreiz dafür zu setzen, die wesentlichen vom Eigentümer (Land Schleswig-Holstein) vorgegebenen Unternehmensziele zu erreichen.¹

Es muss gewährleistet sein, dass die variable Vergütung für Leistungen gezahlt wird, die einer besonderen Anstrengung des Vorstands bedürfen und somit besonders hohen Ansprüchen genügen.

Die in der Vergangenheit vom Aufsichtsrat festgelegten Zielvorgaben zur Gewährung variabler Vergütungsbestandteile waren im geprüften Zeitraum (2011 bis 2016) von unterschiedlich hohem Anforderungsanspruch an die Vorstandsmitglieder geprägt. Die Zielvereinbarungen wurden grundsätzlich für den Zeitraum eines Kalenderjahres aufgestellt. Langfristige Zielvereinbarungen, die sowohl die langfristige wirtschaftliche Entwicklung oder auch die strategische Entwicklung des UKSH zum Inhalt hatten, gab es nicht.

15.3 Inhalte von Zielvereinbarungen

Die Ziele und Bedingungen für die variablen Vergütungen der Vorstandsmitglieder schlägt der Finanzausschuss des Aufsichtsrats des UKSH seinem Aufsichtsrat vor. Die in den Dienstverträgen der Vorstandsmitglieder sehr weit gefassten Regelungen zur variablen Vergütung geben dem Aufsichtsrat ausreichend Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Zieldefinitionen.

Trotz dieses großen Gestaltungsspielraums vereinbarte der Aufsichtsrat mit dem Vorstand zunächst nur das Erreichen des Wirtschaftsplans als Ziel. 2010, 2012 und 2013 war die Auszahlung der gesamten Höhe der variablen Vergütung vom Erreichen dieses Ziels abhängig. 2011 wurden

¹ *Ziegenbein*, Kompendium der praktischen Betriebswirtschaft „Controlling“, 6. Auflage 1998, Kapitel 2.1.2 Planungsebenen, S. 46 ff.

zwar auch individuelle Ziele vereinbart, trotzdem blieben 80 % der variablen Vergütung vom Erreichen des gemäß Wirtschaftsplan vereinbarten Jahresergebnisses abhängig.

Der Anspruch, ein geringeres Defizit als im Vorjahr zu erreichen, kann nicht allein für die Zahlung einer variablen Vergütung ausreichen. Dieses Ziel gehört zu den originären Aufgaben des Vorstands und wird bereits durch die Grundvergütung abgegolten. Insofern muss ein Mehr an Leistung den Vorstandsmitgliedern abverlangt werden, um eine leistungsabhängige Vergütung zu rechtfertigen.

Darüber hinaus besteht bei Orientierung an dem Wirtschaftsplan des UKSH die Gefahr, dass eine Erfolgssteuerung nicht durch den Aufsichtsrat, sondern letztlich durch den Vorstand selbst erfolgt, der bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans entsprechende Spielräume und Ergebnisziele einarbeiten kann. Da der Vorstand des UKSH den Wirtschaftsplan selbst erstellt, wird faktisch nur die richtige Planung vergütet. Keineswegs werden Leistungen vergütet, die zur Ergebnisverbesserung nötig wären.

Erst 2014 und 2015 sank der vom Erreichen des Wirtschaftsplans abhängige Anteil der variablen Vergütung auf 55 %, um für 2016 weiter auf 50 % abgesenkt zu werden.

Es werden nun zunehmend individuelle Ziele mit den einzelnen Vorstandsmitgliedern abgeschlossen. Diese umfassen z. B. die Beschäftigtenstruktur, das Einrichten von Home-Office-Plätzen oder die Begrenzung der Chefarztgehälter. Damit versucht der Aufsichtsrat, zumindest ansatzweise längerfristige, wirtschaftliche und strategische Zielvereinbarungen für den Vorstand zu etablieren.

Das **UKSH** vertritt die Auffassung, dass die im Prüfungszeitraum definierten Ziele im Zusammenhang mit dem Erfolg des Unternehmens und den Leistungen der einzelnen Vorstandsmitglieder stünden.

Es ist außerdem der Auffassung, dass der Abgleich zwischen den Wirtschaftsplanansätzen und den Geschäftsergebnissen ein geeignetes Mittel für die Gewährung variabler Vergütungen sei.

15.4 **Überprüfung von Zielvereinbarungen mit dem Vorstand**

Die Überprüfung der Zielerreichung durch den Aufsichtsrat sollte einfach und eindeutig sein und auch konsequent durchgeführt werden. Dieses erfolgte im UKSH nur zum Teil.

Beispielsweise vereinbarte der Aufsichtsrat mit dem Vorstand für 2014 als Konzernergebnis entsprechend dem Wirtschaftsplanansatz -30,14 Mio. €. Das UKSH erreichte jedoch laut handelsrechtlichem Jahresabschluss ein Konzernergebnis von -30,88 Mio. €. Somit lag der tatsächliche Wert 0,74 Mio. € schlechter als geplant.

Trotz dieser Zielverfehlung erhielt der Vorstand den Betrag für die Zielerreichung des Konzernergebnisses in voller Höhe ausgezahlt. Der Aufsichtsrat begründete dies damit, dass sich durch das ÖPP-Verfahren (Öffentlich-Private Partnerschaft) Kosten für das UKSH ergeben hätten, die bei der Wirtschaftsplanaufstellung im Dezember 2013 für den Vorstand noch nicht erkennbar gewesen seien.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass für die Gewährung variabler Vergütungen nur das tatsächliche testierte Jahresergebnis herangezogen werden kann. Das Herausrechnen von Komponenten, das keiner Kontrolle unterliegt, ist dabei nicht hilfreich. Zielvereinbarungen können auch auf der Basis testierter Jahresergebnisse formuliert werden. Diese wären dann auch jederzeit nachprüfbar.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium)** erklärt, dass eine langfristige Strategie zur Vermeidung des Schuldenstands des UKSH als Vergütungskriterium problematisch sei, weil sich die finanziellen Rahmenbedingungen einerseits ändern könnten, andererseits das Land und das UKSH nur einen begrenzten Einfluss auf die Rahmenbedingungen hätten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass Zielvereinbarungen für den Vorstand auch langfristig angelegt sein sollten, um damit auch eine langfristige Entwicklung und Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des UKSH zu erreichen. Auch gilt es besser als bisher zwischen Aufgaben zu differenzieren, die der Vorstand kraft seines Amtes ohnehin durchführen muss, und zwischen Aufgaben, die im Rahmen von Zielvereinbarungen darüber hinaus erfüllt werden sollen.

15.5 **Fehlende Transparenz der Bezüge von Geschäftsführungsorganen**

Das UKSH ist ein öffentlich-rechtliches Unternehmen im Sinne von § 1 des Vergütungsoffenlegungsgesetzes¹. Das Land hat gemäß der Landeshaushaltsordnung darauf hinzuwirken, dass die für die Tätigkeit im jeweili-

¹ Gesetz zur Offenlegung von Bezügen und sonstigen Leistungen bei Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts, bei deren Unternehmensbeteiligungen und bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern (Vergütungsoffenlegungsgesetz - VergütungsOG) vom 07.07.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 200.

gen Geschäftsjahr gewährten Bezüge und Leistungen jedes einzelnen Mitglieds der Geschäftsführung veröffentlicht werden. Eine Offenlegung der Vergütungen weiterer Geschäftsführer von Tochtergesellschaften des UKSH erfolgte bisher aber nicht vollständig.

Die Landesregierung, hier vertreten durch die von ihr gestellten Mitglieder des Aufsichtsrats im UKSH, und die im Wissenschaftsministerium angesiedelte Rechtsaufsicht sind angehalten, auf eine individualisierte Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder der Geschäftsführungsorgane nach dem Vergütungsoffenlegungsgesetz hinzuwirken. Dazu gehört eine entsprechende Darstellung der erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen (variablen) Vergütungskomponenten aller Geschäftsleitungsorgane - nicht nur die der Vorstandsmitglieder des UKSH.

Das **Wissenschaftsministerium** und das **UKSH** verweisen darauf, dass sie den Anforderungen des Vergütungsoffenlegungsgesetzes weitgehend nachgekommen seien.

Der **LRH** erwartet, dass das Offenlegungsgebot auch bei den 3 verbliebenen Verträgen und damit vollständig umgesetzt wird.

16. UKSH - Vertragsgestaltung im Ärztlichen Dienst verbessert

Die vom Aufsichtsrat eingezogene Gehaltsgrenze von 300 T€ pro Jahr bei Chef- und Oberärzten sowie Sektionsleitern zeigt eine positive Wirkung.

Bei den Zielvereinbarungen im Ärztlichen Dienst ist seit 2013 eine deutliche Verbesserung der Qualität und Quantität zu verzeichnen. Zielvereinbarungen orientieren sich zunehmend an den Unternehmenszielen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den Verträgen waren zwar meistens vorhanden, bezogen sich aber häufig nur auf die erwarteten Erlöse. Die Kostenseite betrachtete das UKSH selten und zu pauschal.

Komplizierte Vergütungsstrukturen muss das UKSH zukünftig vermeiden. Derartige Verträge führten in der Vergangenheit zu Überzahlungen bei den Ärzten.

Die Vergütung des UKSH für Oberärztinnen und -ärzte nach dem Tarifvertrag für Ärzte ist ausreichend. Trotzdem schloss es daneben weitere privatrechtliche Verträge mit Oberärztinnen und -ärzten ab, die häufig nicht ausreichend begründet wurden.

16.1 Umfang der Prüfung und Vertragsarten

Der LRH hat anhand der Vertragsunterlagen deren Gestaltung einschließlich der Anbahnung der Verträge bei 117 ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern untersucht. Davon entfielen 43 auf Klinikdirektorinnen und -direktoren, 7 auf Sektionsleitungen und 67 auf Oberärztinnen und -ärzte.

Mit Klinikdirektionen und Sektionsleitungen schließt das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) jeweils einen außertariflichen Arbeitsvertrag ab. Oberärztinnen und -ärzte erhalten neben dem tariflichen Arbeitsvertrag häufig Zusatzverträge. Sie bekommen eine Zusatzvergütung für Tätigkeiten, die über die tariflich vergüteten Tätigkeiten hinausgehen.

16.2 Begrenzung der Gehälter im Ärztlichen Dienst

In einer vorangegangenen Prüfung hatte der LRH erhebliche Mängel bei den Vereinbarungen zu Vergütungen und den Vertragsgestaltungen im

ärztlichen Bereich festgestellt.¹ Insbesondere fehlten belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit dem Abschluss von außertariflichen Verträgen. Die meisten außertariflichen Vergütungen im Ärztlichen Dienst konnte das UKSH nicht durch entsprechende Erlöse decken.

Der hohe wirtschaftliche Druck, der auf dem UKSH lastet, hat seit 2014 zu Veränderungen bei der Vertragsgestaltung des UKSH mit ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geführt.

Um die ausufernden Kosten im außertariflichen Bereich einzudämmen, hat der Aufsichtsrat 2014 Gehaltsgrenzen für ärztliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgegeben. Seitdem müssen Verträge, die eine Gesamtvergütung von 300 T€ pro Jahr übersteigen, dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Außerdem gelten Verträge, die eine Vergütung enthalten, die 55 % der Erlöse aus Privatliquidation übersteigt, generell als unwirtschaftlich.

Um weitere Einsparungen zu erzielen, ergänzte der Aufsichtsrat seine Vorgaben durch entsprechende Zielvereinbarungen mit dem Vorstand. Seit 2014 sind Teile der variablen Vergütung der Vorstandsmitglieder von der Einhaltung einer Durchschnittsvergütung bei neu abzuschließenden Chefarztverträgen von 200 T€ pro Jahr abhängig. Auch mit dieser neu vorgegebenen Grenze gelingt es dem UKSH, die offenen Stellen zu besetzen.

Aus Sicht des LRH hat der Aufsichtsrat mit dieser Maßnahme das richtige Signal gegeben. Die unwirtschaftlichen und überdurchschnittlich hohen Arztgehälter der Vergangenheit werden das UKSH allerdings noch auf Jahre hinaus belasten, weil die alten Verträge weiterhin Bestand haben.

16.3 Zielvereinbarungen - deutliche Verbesserungen erkennbar

Das UKSH schließt jährliche Zielvereinbarungen im Wert von insgesamt 3 Mio. € mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ärztlichen Dienstes ab. 2015 hatten 94 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ärztlichen Dienstes einen vertraglichen Anspruch auf eine Zielvereinbarung mit entsprechender Vergütung.

Bevor das Dezernat Strategisches Controlling 2013 das Thema der Zielvereinbarungen neu organisierte, schloss das UKSH häufig gar keine Zielvereinbarungen ab. Wenn überhaupt Zielvereinbarungen abgeschlossen

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 23.

wurden, dann geschah das häufig so spät, dass eine steuernde Wirkung entfiel. Die Ziele betrafen in der Regel das Abteilungsergebnis oder aber das Erreichen bestimmter Leistungszahlen. Damit war in der Vergangenheit der über eine Zielvereinbarung zu vergütende erfolgsabhängige Gehaltsbestandteil faktisch zu einem festen Vergütungsbestandteil für die Ärzte geworden.

Dieses ist seit 2013 nicht mehr so. Mittlerweile sind die Zielvereinbarungen vielfältiger und die Ziele sind anspruchsvoller formuliert. Es ist außerdem sichergestellt, dass mit allen Betroffenen frühzeitig Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, sodass die steuernde Wirkung von Zielvereinbarungen noch eintreten kann.

Zielvereinbarungen über konkrete Mengen medizinischer Leistungen hat das UKSH aufgrund einer gemeinsamen Empfehlung der Deutschen Krankenhausgesellschaft und der Bundesärztekammer weitgehend eingestellt. Zwar gibt es noch immer einige Zielvereinbarungen über medizinische Leistungsentwicklungen. Diese muss das UKSH im Einzelfall kritisch prüfen und ggf. kurzfristig auf andere Parameter, die keine Mengenvorgaben für medizinische Leistungen enthalten, umstellen.

16.4 **Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen weiterhin mangelhaft**

Bei der vorangegangenen Prüfung des LRH waren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit dem Abschluss von Arbeitsverträgen für ärztliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weitgehend nicht vorhanden. Dies hat sich nun deutlich verbessert. In den meisten eingesehenen Unterlagen hatte das UKSH Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dokumentiert.

Dabei fiel auf, dass das UKSH häufig nur die Erlösseite betrachtete und die Kostenseite unberücksichtigt ließ. Vielfach begründete das UKSH die Wirtschaftlichkeit allein damit, dass durch den Abschluss eines außertariflichen Arbeitsvertrags mit ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Umsätze dieses Bereichs steigen würden. Das UKSH hofft also, dass aufgrund der außertariflichen Vergütung des ärztlichen Mitarbeiters dieser mehr Patienten behandelt und höhere Umsätze erzielt.

Dies hat 2 Nachteile. Es ist nicht klar, ob die Umsatzzuwächse tatsächlich eintreten. Selbst wenn die Leistungssteigerungen und damit Umsatzsteigerungen eintreten, heißt das nicht, dass diese für das UKSH auch wirtschaftlich vorteilhaft sind.

Wenn das UKSH die Kostenseite in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mit einbezog, so geschah dies überwiegend mittels pauschaler Kostensätze, die häufig nicht den tatsächlichen Kosten entsprachen.

In mehreren Fällen ging das UKSH ohne nachvollziehbare Begründungen davon aus, dass mit den Leistungen des jeweiligen Arztes Überschüsse erzielt würden. In einem Fall erkannte sogar das eigene Controlling die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht an. Dies blieb jedoch ohne Folgen. Der Vorstand des UKSH schloss den Vertrag trotzdem ab.

Der **LRH** hält eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ohne Berücksichtigung der Kostenseite für nicht aussagekräftig. Er erwartet, dass künftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ohne Ausnahmen auch die mit dem Abschluss von außertariflichen Vereinbarungen mit ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entstehenden Kosten mit einbeziehen.

Das **UKSH** will künftig darauf achten, dass bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch die Kostenseite betrachtet wird.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium)** teilt die Kritik des LRH und hat das UKSH aufgefordert, ein Konzept für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzulegen, das die Kritik des LRH aufnimmt.

16.5 **Komplizierte Vergütungsvereinbarungen führen zu Überzahlungen**

Die außertariflichen Verträge mit ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern enthalten grundsätzlich 3 Vergütungskomponenten; einen erfolgsunabhängigen (festen) Bestandteil, eine leistungsabhängige und eine erfolgsabhängige Vergütung. Immer wieder verknüpft das UKSH diese einzelnen Vergütungsbestandteile miteinander, z. B. durch gegenseitige Verrechnung der einzelnen Vergütungsbestandteile. Dieses Vorgehen erfordert ein stringentes einzelfallbezogenes Vertragscontrolling, um Über- oder Unterzahlungen zu vermeiden.

In einzelnen Fällen verknüpfte das UKSH die leistungsabhängige Vergütung mit der festen Vergütung. Die feste Vergütung stellt die monatliche Grundvergütung des Arztes dar. Die leistungsabhängige Vergütung erhält der Arzt in der Regel als Beteiligung an den Erlösen für die behandelten Privatpatienten. In einzelnen Verträgen vereinbarte das UKSH, dass am Jahresende von der leistungsabhängigen Vergütung die feste Vergütung abzuziehen ist.

Diese Vertragsgestaltung setzt aber zwingend voraus, dass im UKSH am Jahresende auch eine entsprechende Verrechnung vorgenommen wird. In einem Fall geschah dies über mehrere Jahre nicht. Hieraus entstand eine Überzahlung von annähernd 1 Mio. € an den betreffenden Arzt. Aufgrund der Verjährungsfristen konnte das UKSH hiervon lediglich 324 T€ zurückfordern.

16.6 **Mangelhafte Begründungen von außertariflichen Oberarztverträgen**

Für das UKSH ist der Tarifvertrag für Ärzte maßgebend. Die Funktion des Oberarztes und sogar die Position des ständigen Vertreters eines Klinikdirektors werden im Rahmen dieses Tarifvertrags definierten Vergütungsgruppen zugeordnet, sodass grundsätzlich kein Bedarf für zusätzliche Vergütungen besteht.

Zwar ermöglicht das Hochschulgesetz des Landes Schleswig-Holstein¹ den Abschluss von privatrechtlichen Dienstverträgen auch mit Oberärztinnen und -ärzten. Dies gilt aber nur für Leistungen, die nicht bereits durch tarifliche Vereinbarungen abgedeckt sind.

Diese übertariflichen Leistungen zu definieren ist für das UKSH in seiner Vertragsgestaltung regelmäßig schwierig. In vielen Fällen werden dafür einzelne Leistungen herausgesucht und als zusätzliche Leistungen für den Arzt definiert, obwohl sie den tariflichen Tätigkeiten zuzuordnen sind. Trotzdem schließt das UKSH privatrechtliche Dienstverträge mit Oberärztinnen und -ärzten ab.

Der LRH verkennt nicht, dass in Einzelfällen angezeigt sein kann, derartige Verträge zu schließen. Sie müssen allerdings nachvollziehbar und stichhaltig begründet sein.

In den eingesehenen Verträgen fand der LRH unter anderem folgende Leistungen, die eine zusätzliche außertarifliche Vergütung aus Sicht des UKSH begründen sollten:

- die gesundheitliche Versorgung aller Patienten,
- die Sicherstellung des Dienstbetriebs im Fachbereich sowie
- Eingriffe am Hüftgelenk oder anderen Gelenken der unteren Extremitäten als Leistungsanforderung bei einem Unfallchirurgen.

Der LRH bezweifelt, dass es sich hierbei um Leistungen handelt, die zusätzlich vergütet werden müssen. Vielmehr handelt es sich um

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) in der Fassung vom 05.02.2016, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuordnung der Hochschulmedizin vom 14.03.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017 S. 142.

selbstverständliche Dienstaufgaben eines Oberarztes, die mit der tariflichen Vergütung abgegolten sind.

Das **UKSH** erklärt, außertarifliche Dienstverträge mit Oberärztinnen und -ärzten würden nur abgeschlossen, wenn Aufgaben übertragen werden sollen, die nicht bereits aufgrund des bestehenden Arbeits- oder Dienstverhältnisses zu erbringen seien. Voraussetzung sei, dass ein solcher Vertrag für das UKSH wirtschaftlich vorteilhaft sei.

Der **LRH** begrüßt diese Absicht, bleibt aber bei seiner Feststellung, dass in der Vergangenheit weder der Nachweis erbracht wurde, dass die abgeschlossenen Verträge vorteilhaft für das UKSH waren, noch dass die übertragenen Aufgaben nicht bereits innerhalb der bestehenden Arbeits- oder Dienstverhältnisse erbracht werden mussten.

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

17. Landesfeuerweherschule - Wirtschaftlichkeit steigern und Steuerungsmöglichkeiten entwickeln

Die Wirtschaftlichkeit der Landesfeuerweherschule kann gesteigert werden. Hierzu sind die Lehrverpflichtungen der Lehrkräfte zu erhöhen, vorhandene Einnahmepotenziale auszuschöpfen, das Lehrgangsangebot zu überprüfen und die Organisation zu straffen.

Zu diesem Ziel sollten Kooperationen mit anderen Landesfeuerweherschulen wieder belebt werden.

Das Innenministerium sollte seine Aufsichtsfunktion über die Landesfeuerweherschule stärker wahrnehmen und über Zielvereinbarungen steuern.

17.1 Welche Aufgaben hat die Landesfeuerweherschule?

Die Landesfeuerweherschule (LFS) ist die zentrale Ausbildungsstätte für über 50.000 Feuerwehrmitglieder in Schleswig-Holstein. Sie hat nach § 18 Brandschutzgesetz (BrSchG)¹ die Aufgabe, den Mitgliedern der freiwilligen Feuerwehren durch Führungs- und Speziallehrgänge eine gründliche Fachausbildung zu vermitteln. Auch obliegt ihr die Führungsausbildung im Katastrophenschutz. Daneben kann der LFS die Ausbildung für besondere Aufgaben übertragen werden.

Der Ausbildungsauftrag der LFS ist in der vom Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (Innenministerium) erlassenen Schulordnung für die LFS² näher konkretisiert. Danach gehört zu den originären Aufgaben die Ausbildung

- der Führungskräfte der freiwilligen Feuerwehren,
- für die Laufbahngruppen 1 und 2 des feuerwehrtechnischen Dienstes,
- der Einsatz- und Führungskräfte der Werkfeuerwehren, sofern hierfür freie Kapazitäten zur Verfügung stehen, sowie
- von Führungskräften im Katastrophenschutz.

¹ Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (BrSchG) vom 10.02.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 200, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Brandschutzgesetzes und der Gemeindeverordnung für Schleswig-Holstein vom 06.07.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 552.

² Schulordnung für die Landesfeuerweherschule Schleswig-Holstein vom 12.12.2016, Amtsbl. Schl.-H. S. 1830.

Daneben werden in der Schulordnung weitere Aufgaben beschrieben, wie z. B. die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen für Angehörige der Feuerwehren und des Katastrophenschutzes.

2003 wurde die LFS mit Sitz in Harrislee umfassend ausgebaut und eingerichtet. Die LFS verfügt über Lehrsäle, Unterkünfte und Übungsmöglichkeiten.

17.2 Finanzierung der Landesfeuerweherschule

Gemäß § 23 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG)¹ werden die für den Betrieb, die Unterhaltung und den Ausbau der LFS erforderlichen Finanzmittel aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer bereitgestellt.

Die Feuerschutzsteuer ist eine Landessteuer. Sie fließt, abzüglich der Finanzierungsmittel für die LFS und der Förderung besonderer Maßnahmen im Bereich des Feuerwehrwesens, zweckgebunden an die Kreise und kreisfreien Städte für die Förderung des abwehrenden Brandschutzes und der technischen Hilfe.² Somit besteht zwischen den Kosten der LFS und verfügbaren Mitteln für Kreise und kreisfreie Städte zur Förderung des abwehrenden Brandschutzes und der technischen Hilfe ein enger Zusammenhang.

Der Finanzbedarf der LFS hat sich im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2016 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Zuschussbedarfe für die LFS in Mio. €

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Zuschussbedarf	2,88	3,15	2,73	3,48	3,34	3,58

Der Zuschussbedarf lag bei durchschnittlich 3,19 Mio. €. Er hat sich von 2,88 Mio. € in 2011 auf 3,58 Mio. € in 2016 um 0,7 Mio. € oder 24 % erhöht. Die Zunahme ist insbesondere auf gestiegene Personal- und Bewirtschaftungs-/Unterhaltungskosten zurückzuführen.

Das Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer hat sich im selben Zeitraum wie folgt entwickelt:

¹ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 10.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 473, zuletzt geändert durch Art. 5 des Haushaltsbegleitgesetzes 2017 vom 14.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 999.

² Vgl. § 23 Abs. 2 FAG.

**Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer
in Mio. €**

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aufkommen	15,99	13,32	12,83	13,43	14,22	15,55

Das durchschnittliche Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer lag bei 14,22 Mio. €. Von diesem Aufkommen wurden durchschnittlich 22 % für die Finanzierung der LFS verwandt.

17.3 Optimierungspotenziale nutzen

Die LFS ist ein Hauptempfänger von Mitteln aus der Feuerschutzsteuer. Diese hat sie sparsam und wirtschaftlich zu bewirtschaften. Dies erfordert, dass vorhandene Optimierungspotenziale genutzt werden.

17.3.1 Lehrverpflichtung der Lehrkräfte regeln und erhöhen

An der LFS gibt es 16 Stellen für Lehrkräfte. Die Lehrkräfte sind überwiegend in der Entgelt-/Besoldungsgruppe E11/A11 eingruppiert. Im Haushalt 2018 sind 3 weitere Stellen für zusätzliche Lehrkräfte veranschlagt. Für die neuen Stellen werden seitens des Innenministeriums Personalausgaben von 150 T€ eingeplant. Diese werden den Zuschussbedarf der LFS unter sonst unveränderten Rahmenbedingungen erhöhen.

Die Pflichtstundenzahl für die Lehrkräfte beträgt 24 Wochenstunden. Für spezielle Funktionen wie z. B. Dezernatsleitung, Sicherheitsbeauftragter oder Lehrgruppenleitung wird die Stundenverpflichtung verringert. Die Reduzierungen betragen zwischen einer Stunde pro Woche für die Funktion „Innenrevisor“ und bis zu 12 Stunden pro Woche für die Funktion „Dezernatsleitung“.

Eine personalwirtschaftliche Berechnung über den notwendigen Umfang der Lehrstundenreduzierungen hat das Innenministerium nicht. Ebenso gibt es keinen Erlass des Innenministeriums über die generelle Lehrstundenverpflichtung für die Lehrkräfte.

Die Pflichtstundenzahl für die Lehrkräfte an der LFS hält einem Vergleich mit der Unterrichtsverpflichtung an öffentlichen Schulen nicht stand. So hat eine Fachlehrkraft mit Eingangsamt A 10 an berufsbildenden Schulen wöchentlich 28 Unterrichtsstunden zu geben.¹ Das sind wöchentlich 4 Unterrichtsstunden mehr, als die Lehrstundenverpflichtung bei der LFS.

¹ Landesverordnung über die regelmäßige Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte (Pflichtstundenverordnung - PflichtStVO) vom 30.04.2014, NBl.MBW. Schl.-H. 2014, S. 123.

Der LRH empfiehlt dem Innenministerium, die Lehrstundenverpflichtung für die Lehrkräfte an der LFS durch einen Erlass zu regeln. Bei der Festlegung des Stundendeputats sollte es sich an der Pflichtstundenzahl der Fachlehrer an berufsbildenden Schulen orientieren. Durch eine von 24 auf 28 Wochenstunden angehobene Lehrverpflichtung könnte der für den Haushalt 2018 eingeplante Zuwachs von 3 Lehrkräften weitestgehend gedeckt werden. Die angemeldeten zusätzlichen Stellen für Lehrkräfte wären entbehrlich. Dies würde entlastend auf den zukünftigen Zuschussbedarf der LFS wirken.

Das **Innenministerium** ist der Auffassung, dass ein Vergleich mit der Stundenverpflichtung für Lehrkräfte an berufsbildenden Schulen nicht gänzlich herzustellen sei. Im Unterschied zu diesen würden sich im feuerwehrtechnischen Bereich wesentlich mehr Veränderungen ergeben, die in den Unterricht einzuarbeiten seien. Der **LRH** kann diese Argumentation, auch mit Blick auf technisch ausgerichtete Zweige an Berufsschulen wie z. B. Informations- oder Elektrotechnik, nicht nachvollziehen.

Reduzierungen in der Lehrstundenverpflichtung für besondere Funktionen (z. B. Dezernatsleitung) sind nachvollziehbar. Der jeweilige Zeitaufwand sollte aber als eigenständige Aufgabe ermittelt, dokumentiert und in regelmäßigen Abständen evaluiert werden. Nur so werden bei Personalbedarfsermittlungen belastbare Ergebnisse erreicht. Der LRH empfiehlt dem Innenministerium, diese Grundlagenermittlung beispielsweise durch Arbeitsplatzaufzeichnungen durchzuführen.

Das **Innenministerium** prüft, ob es künftig die Lehrstundenverpflichtung durch Erlass regeln will. Bis 2019 sollen die Lehrkräfte ihren Zeitaufwand für besondere Funktionen dokumentieren. Anschließend sollen die Stundenreduzierungen neu berechnet werden.

17.3.2 **Entgeltordnung aktualisieren**

Die Teilnahme an Lehrgängen der LFS ist für Personen, die von freiwilligen Feuerwehren, Berufsfeuerwehren oder von den Katastrophenschutzbehörden entsandt werden, kostenfrei. Die LFS generiert daher nur in einem geringen Umfang eigene Einnahmen. Hierbei handelt es sich um Lehrgangsentgelte für andere Nutzer wie z. B. Werksfeuerwehren, Entgelte für die Nutzung der Lehrsäle, Unterkunft oder um Verpflegungsentgelte. Grundlage für die Entgelthöhe ist die Entgeltordnung „Entgelte für die Benutzung der Landesfeuerweherschule Schleswig-Holstein“.¹ Im

¹ Entgelte für die Benutzung der Landesfeuerweherschule Schleswig-Holstein, Erlass des Innenministeriums vom 24.05.2005 - IV 336 - 166.27 - .

Betrachtungszeitraum 2011 bis 2016 betrug das durchschnittliche Aufkommen der eigenen Einnahmen jährlich 176 T€.

Die Entgelthöhen wurden einmalig 2005 auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ermittelt. Seitdem wurden sie nicht mehr aktualisiert. Die Grundlagen für die Berechnung der Entgeltordnung der LFS sind zwischenzeitlich über 12 Jahre alt. Angesichts der allgemeinen Personalkosten- und sonstiger Preisentwicklungen sollte das Innenministerium die Entgelthöhen neu ermitteln.

Das **Innenministerium** will die Entgeltordnung überarbeiten und hierbei die Ausführungen des LRH berücksichtigen.

17.3.3 Lehrgangsangebot überprüfen

Die LFS bietet in den Bereichen freiwillige Feuerwehren, Berufsfeuerwehren, Katastrophenschutz und Arbeitsschutz eine Vielzahl an Lehrgängen an. Der Umfang des Lehrgangsangebots und dessen Inanspruchnahme wurde anhand der von der LFS übermittelten Statistiken nach Tagesgästen ausgewertet. Die Summe der Tagesgäste ergibt sich, indem die angebotenen Lehrgangsplätze mit der Anzahl der Lehrgangstermine und der Lehrgangsdauer multipliziert werden.

Lehrgangsangebot der LFS in „Tagesgästen“

Tagesgäste im Bereich	2013		2014		2015		2016	
	Plan	Ist	Plan	Ist	Plan	Ist	Plan	Ist
freiwillige Feuerwehr	16.295	14.088	15.427	13.334	13.971	12.026	14.658	12.695
Berufsfeuer- wehr	5.520	4.990	5.880	5.490	5.670	5.420	6.335	6.213
Katastrophen- schutz	1.850	1.024	2.896	1.719	2.942	1.792	3.415	2.231
Arbeitsschutz	465	340	385	386	428	390	607	552
Summe	24.130	20.442	24.588	20.929	23.011	19.628	25.015	21.691
Soll/Ist-Quote		85 %		85 %		85 %		87 %

Im Betrachtungszeitraum hat die LFS pro Jahr mit durchschnittlich 24.186 Tagesgästen geplant. Tatsächlich waren es durchschnittlich 20.672 Tagesgäste. Durchschnittlich waren 85 % der angebotenen Lehrgangsplätze belegt.

Anhand der obigen Tabelle wird sichtbar, dass das Lehrgangsangebot im Bereich des Katastrophenschutzes ab 2014 stetig erweitert wurde. Wie

aus der nachstehenden Übersicht zu entnehmen ist, ist dieses Angebot vergleichsweise gering genutzt worden.

Plan/Ist -Quote „Tagesgäste“ in %

	2013	2014	2015	2016
freiwillige Feuerwehr	86	86	86	87
Berufsfeuerwehr	90	93	96	98
Katastrophenschutz	55	59	61	65
Arbeitsschutz	73	100	91	91

Mit einer Plan/Ist -Quote von 55 % bis 65 % weist der Bereich Katastrophenschutz den mit Abstand geringsten Wert auf. Die LFS sollte das Lehrgangsangebot im Bereich Katastrophenschutz überprüfen und an die Bedarfe anpassen. Auch ein Überangebot kann zu einer geringeren Quote der Inanspruchnahme führen. Ziel sollte mindestens eine Inanspruchnahme in Höhe des Durchschnittswerts von 85 % sein.

Diese Zielvorgabe wird vom **Innenministerium** geteilt. Es beabsichtigt, vor dem Hintergrund der hohen Ressourcenbindung für Planseminare des Katastrophenschutzes (30 Betten, 3 Lehrsäle) künftig viele dieser Seminare örtlich an den Katastrophenschutzbehörden durchzuführen.

Im Bereich der Arbeitsschutzseminare bietet die LFS den kostenpflichtigen Lehrgang „Brandschutzbeauftragte“ an. Hierbei werden Personen, die keine Kenntnisse im Bereich der Feuerwehrausbildung besitzen, für eine mögliche Bestellung zum Brandschutzbeauftragten in Behörden, Betrieben oder Einrichtungen fortgebildet. Das Angebot von Arbeitsschutzseminaren gehört nicht zur originären Ausbildungsaufgabe der LFS.

Die Preiskalkulation für diesen Lehrgang basiert auf der 12 Jahre alten Entgeltordnung und ist somit veraltet. Es mangelt an einem aktuellen Nachweis, dass das Lehrgangsangebot zumindest kostenneutral angeboten wird. Vergleichbare Fortbildungsangebote werden auch von privaten Institutionen vorgehalten. In Bereichen, in denen Leistungen auch von privaten Anbietern erbracht werden, muss sich das Land nicht selbst betätigen.

Das **Innenministerium** hält das Angebot der Arbeitsschutzseminare für ein pflichtiges Angebot der LFS.

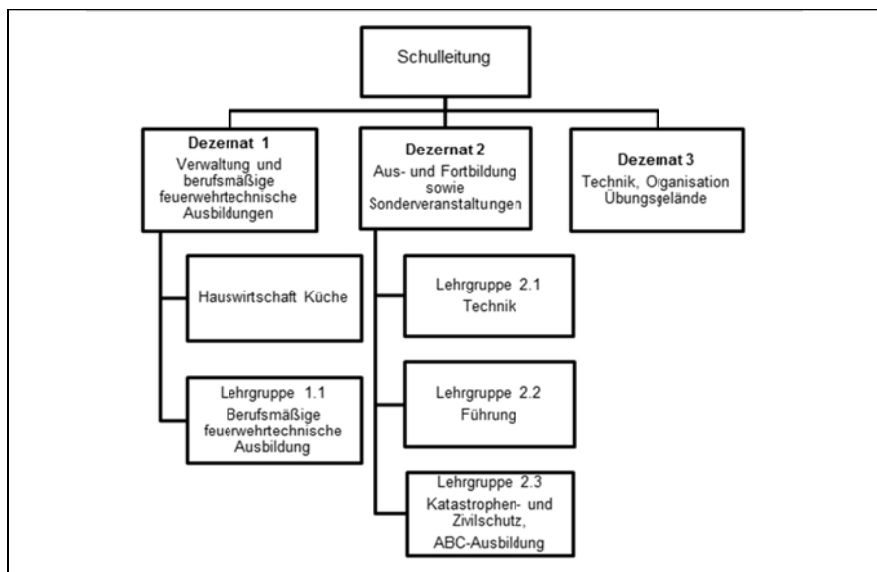
Dies ist nach der Schulordnung nicht der Fall. Danach sind derartige Ausbildungsangebote zwar zulässig, aber nur dann, wenn hierfür freie Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Insgesamt sollte das Innenministerium das Lehrgangsangebot der LFS auf seine Erforderlichkeit hin überprüfen. Dies schafft an der LFS freie und planbare Kapazitäten für die Ausbildungen der freiwilligen und Berufsfeuerwehren.

17.3.4 Organisation straffen

Der Organisationsaufbau der LFS besteht aus 3 Dezernaten:

Dezernatsaufbau der LFS



Sowohl personal- als auch aufgabenbezogen ist das Dezernat 3 besonders. Der Dezernatsleitung obliegt zugleich die Leitung der Lehrgruppe „Technik“ im Dezernat 2. Auch der Vertreter der Dezernatsleitung ist im Dezernat 2 tätig.

Die nach dem Geschäftsverteilungsplan im Dezernat 3 angesiedelten Aufgaben wie z. B. für das Führen von Fahrtenbüchern, Tankabrechnungen, Zuarbeit für die Beschaffung von Feuerwehrgeräten sowie für die Organisation des gesamten Betriebsablaufes auf dem Übungsgelände können ohne Weiteres auch im Dezernat 1 wahrgenommen werden. Auch sind hauswirtschaftliche Arbeiten einschließlich der Kantinenverpflegung sowohl im Dezernat 1 als auch im Dezernat 3 angesiedelt. Da die Gesamtverantwortung für den Hauswirtschaftsbereich und die Küche im Dezernat 1 wahrgenommen wird, ist es nicht erforderlich, Aufgaben mit Personal auf 2 Dezernate zu verteilen.

Der LRH empfiehlt daher, das Dezernat 3 aufzulösen und die Aufgaben in das Dezernat 1 zu integrieren. Dies führt zu eindeutigen Zuständigkeiten,

klaren Vertretungsregelungen und überschaubaren Kompetenzabgrenzungen.

Das **Innenministerium** kündigt an, die Organisation der Empfehlung des LRH entsprechend zu verändern.

Der LRH empfiehlt ferner, die Lehrgruppe „Berufsmäßige feuerwehrtechnische Ausbildung“ aus dem Dezernat 1 in das Dezernat 2 zu übertragen. Damit würde der gesamte Bereich „Ausbildung“ in einem Dezernat zusammengefasst sein. Zugleich könnte sich das Dezernat 1 auf die Querschnittsaufgaben Personal, Haushalt und Bewirtschaftung konzentrieren. Hierdurch könnten die Aufgaben effektiver wahrgenommen werden.

Das **Innenministerium** beabsichtigt, die Empfehlung des LRH mittelfristig umzusetzen.

17.3.5 **Kooperationen mit anderen Landesfeuerweherschulen zukunftsgerichtet neu beleben**

Nach eigenen Angaben hält die LFS seit Jahren Kontakt zu anderen Landesfeuerweherschulen der norddeutschen Länder Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Durch die Zusammenarbeit der Landesfeuerweherschulen soll die Aus- und Fortbildung im Brand- und Katastrophenschutzbereich fortentwickelt und ausgebaut werden.

So verkündete die LFS noch in ihrem Jahresbericht 2014, dass eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Ausbildungseinrichtungen der norddeutschen Länder weiterhin umgesetzt werde. Es erfolge ein regelmäßiger Austausch von Personal und Material.

Tatsächlich hat in den letzten Jahren unter den Landesfeuerweherschulen ein Austausch von Personal und Material nur noch in sehr geringem Ausmaß stattgefunden. Die Kooperation mit Hamburg ist seit 2011/2012 zum Erliegen gekommen. Ein wesentlicher Grund sei gewesen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg die KLR eingeführt habe und seitdem die Nutzungsentschädigung auf Vollkostenbasis berechnet wurde. Dies habe die Nutzung der Einrichtung zu teuer gemacht. Eine Kostenfreiheit, wie sie nach der Entgeltordnung der LFS in Schleswig-Holstein gelten würde, war nicht gegeben. Auch die Kooperation im Ausbildungsbereich mit der Landesfeuerweherschule Mecklenburg-Vorpommern besteht nur noch in einem losen Kontakt. Insgesamt ist die Zusammenarbeit der LFS mit anderen Landesfeuerweherschulen nahezu eingestellt.

Der LRH hält nach wie vor die Zusammenarbeit mit anderen Landesfeuerweherschulen sowohl unter Ausbildungsgesichtspunkten als auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für sinnvoll. Allerdings: Projekte in der Zusammenarbeit müssen entweder einen deutlich den Aufwand der Schule reduzierenden Effekt haben oder zu nennenswerten Einnahmen führen. Das bedeutet Arbeitsteilung zwischen den Landesfeuerweherschulen, z. B. die Einsparung von Lehrgängen oder deren Konzentration an einer Ausbildungseinrichtung. Dabei sollten die Stärken der jeweiligen Schule genutzt werden.

Das **Innenministerium** und die LFS haben sich zum Ziel gesetzt, die Kooperation mit anderen Landesfeuerweherschulen wieder zu stärken.

17.4 **Instrumentarium an Steuerungsmöglichkeiten entwickeln**

Die Dienst- und Fachaufsicht über die LFS obliegt dem Innenministerium. Es hat nur wenig an Steuerungsmöglichkeiten für die LFS gesehen. Diese beschränkten sich auf Kontrollen der Haushaltsführung der LFS. Für die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht stehen nach Aussage des Innenministeriums 0,13 Vollzeitäquivalente zur Verfügung.

Der LRH hält die vom Innenministerium vorgenommenen Prüfungshandlungen für nicht ausreichend. Der LRH vermisst steuerungsrelevante Grundlagen wie Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie Berichtspflichten zwischen der LFS und dem Innenministerium. Die Schulordnung, die für die LFS erlassen wurde, ersetzt die o. g. Grundlagen nicht. Sie enthält keine entsprechenden Vorgaben. Der LRH ist der Auffassung, dass das Innenministerium seine Aufsichtsfunktion nur unzureichend wahrnimmt.

Das Innenministerium als Aufsichtsbehörde ist aufgefordert, für die LFS steuerungsrelevante Grundlagen zu schaffen und über Ziel- und Leistungsvereinbarungen die LFS zu steuern. Hierfür sind auch entsprechende personell-fachliche Kapazitäten vorzuhalten.

Das **Innenministerium** will seine fachaufsichtlichen Verpflichtungen gegenüber der LFS künftig intensiver wahrnehmen und die LFS über Ziel- und Leistungsvereinbarungen steuern.

18. Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs

Bis Ende 2020 muss das Land aufgrund des Urteils des Landesverfassungsgerichts den kommunalen Finanzausgleich neu ordnen. Die Bestimmung einer bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse stellt für den Landesgesetzgeber eine höchst komplexe, jedoch unverzichtbare Aufgabe dar.

Vor diesem Hintergrund sollten Land und Kommunen auf Basis der Ergebnisse des in Auftrag zu gebenden Gutachtens im vertrauensvollen Dialog eine sachgerechte und vor allem nachhaltige Lösung finden.

Der überarbeitete Finanzausgleich kann nicht jedem „kommunalen Sonderfall“ gerecht werden. Diese Fälle müssen über Sonderbedarfs- und Fehlbetragszuweisungen gelöst werden.

18.1 Kommunalen Finanzausgleich ist - lediglich - ein Teil des Gesamtfinanzierungssystems der Kommunen

18.1.1 Zur Theorie des Finanzausgleichs

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat. Entscheidet sich ein Staat für einen gegliederten Staatsaufbau, so hat er den einzelnen Ebenen die für sie geeigneten Aufgaben zuzuordnen und ihnen die Möglichkeit einer entsprechenden Einnahmebeschaffung zu gewährleisten. Alle hierfür erforderlichen Regelungen werden von der Finanzwissenschaft unter dem Begriff Finanzausgleich zusammengefasst.

Bei einem so definierten Finanzausgleich werden zunächst 2 Teilbereiche unterschieden. Zum einen der passive Finanzausgleich, bei dem die öffentlichen Aufgaben von den privaten abgegrenzt und auf die verschiedenen Aufgabenträger verteilt werden. Zum anderen der aktive Finanzausgleich, bei dem es um die Regelungen der Einnahmeverteilung geht. Hier wird weiter zwischen dem primären und dem sekundären Finanzausgleich differenziert. Der primäre Finanzausgleich betrifft die Verteilung der originären Einnahmequellen auf die Ebenen. Der sekundäre Finanzausgleich betrifft die Regelungen zur Schließung des nach der Verteilung der originären Einnahmen und unter Berücksichtigung von Einnahmen aus Mischfinanzierungen verbleibenden Ausgleichsbedarfs der einzelnen öffentlichen Aufgabenträger einer Ebene (vgl. Tz. 18.1.2). Der kommunale Finanzausgleich (KFA) zählt somit zum sekundären Finanzausgleich.

Aus dieser systematischen Einordnung folgt, dass es sich bei den Aufgabenzuweisungen, der Einnahmequellenzuweisung und der Ausgestaltung von Mischfinanzierungen um dem KFA **vorgelagerte Entscheidungsebenen** handelt. Die entsprechenden Entscheidungen müssen getroffen sein, bevor ein aufgabengerechter KFA ausgestaltet werden kann.

18.1.2 **Warum bedarf es eines Finanzausgleichs?**

Wären die Untergliederungen des Staates, d. h. die Länder und darin wiederum die Kommunen, in Bezug auf den jeweiligen konkreten Aufgabenerfüllungsbedarf und das zufließende Steueraufkommen relativ homogen, wäre die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben bereits über den primären Finanzausgleich weitgehend gewährleistet. Dies hätte auch zur Folge, dass der allgemein anerkannte Grundsatz, dass jeder Aufgabenträger die Finanzierungsverantwortung für „seine“ Aufgaben tragen sollte, ohne Weiteres greifen könnte.

Doch die Realität sieht völlig anders aus. Geografische, wirtschaftliche und soziodemografische Rahmenbedingungen sind in einem Staat/Land eher heterogen. Dies wiederum hat gravierende Auswirkungen auf die Ausgabenerfordernisse einerseits und die Einnahmen andererseits. Beispielhaft sei auf die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftskraft, Arbeitslosigkeit und (örtlichem Gewerbe- und Einkommen-)Steueraufkommen und schließlich die Belastung der Sozialhaushalte verwiesen. Wer verfassungsrechtlich oder auch nur gesellschaftspolitisch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse anstrebt, wird deshalb an einem sekundären Finanzausgleich nicht vorbeikommen. In der Bundesrepublik ist diese Erkenntnis sowohl auf Bund-Länder-Ebene als auch in den Ländern für die dortigen Kommunen in den Verfassungen kodifiziert.

Neben den Steuereinnahmen und dem KFA existiert in der Realität noch eine große Zahl sogenannter „Mischfinanzierungen“. Dieses Finanzierungsinstrument soll an dieser Stelle nicht weiter problematisiert, sondern lediglich als Faktum festgehalten werden. Für einen KFA bedeutet dies, dass er diesen vom Grundprinzip „Aufgabenverantwortung = Finanzierungsverantwortung“ abweichenden Sachverhalt angemessen zu berücksichtigen hat.

18.1.3 **Das Gesamt-Finanzierungssystem der Kommunen**

Wie skizziert, besteht die Finanzierung der Kommunen somit im Wesentlichen aus eigenen Steuerquellen bzw. Beteiligungen an solchen, aus Kostenbeteiligungen und Zuweisungen des Bundes und des Landes sowie schließlich aus den Zahlungen aus dem KFA. Rein fiskalisch betrachtet ist

es dabei unerheblich, aus welchen Quellen sich die Finanzierung der Aufgaben speist; Hauptsache, sie ist insgesamt angemessen bzw. auskömmlich.

Die hier angesprochene grundsätzliche Substituierbarkeit der für die kommunale Aufgabenerfüllung erforderlichen Einnahmen macht es jedoch schwierig, die Frage nach der „angemessenen Finanzausgleichsmasse“ zu beantworten. Denn für die gesetzliche Zuteilung der Einnahmequellen und für bestimmte aufgabenbezogene Zuweisungen (z. B. Investitions- und KiTa-Förderung) liegt die Entscheidungsgewalt beim Bund, für die sachgerechte Finanzausstattung der kommunalen Finanzausgleichsmasse und weitere Zuweisungen beim Land. Für die angemessene (übrige) Einnahmeausschöpfung liegt sie schließlich bei den Kommunen selbst.

Anders ausgedrückt: Würde den Kommunen beispielsweise ein höherer Anteil an einer der Gemeinschaftsteuern zugewiesen und/oder würde das Land bei einer kostenintensiven kommunalen Aufgabe einen höheren Finanzierungsanteil als zuvor übernehmen - wie seit 2018 bei der KiTa-Finanzierung -, so würde sich unter sonst gleichen Bedingungen der über den KFA zur Verfügung zu stellende Bedarf entsprechend reduzieren (vgl. auch Tz. 18.4).

Im Ergebnis kann und soll der KFA im Gesamtfinanzierungssystem der Kommunen lediglich die „Schluss-Finanzierung“ der kommunalen Aufgabenerfüllung sicherstellen. Entscheidungen zur Aufgaben- und Steuerquellenzuweisung sowie zur Ausgestaltung von „Mischfinanzierungen“ sind vorgelagert zu treffen und sollten regelmäßig aus den Einzelplänen des jeweiligen Haushalts geleistet werden.

18.2 **Ziele des Kommunalen Finanzausgleichs**

Ziel eines KFA ist es, den Kommunen insgesamt, aber auch jeder einzelnen Kommune unter Berücksichtigung der sonstigen Einnahmen, eine (aufgaben-)angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung der kommunalen (Pflicht- und Selbstverwaltungs-)Aufgaben zu gewährleisten. Hierfür muss ein KFA zwei zentrale Funktionen erfüllen: Zum einen dient er der Aufstockung der kommunalen Einnahmen mit dem Ziel, zu einer eigenverantwortlichen sachgerechten Aufgabenerfüllung der Gemeindeebene beizutragen („fiskalische Funktion“). Zum anderen soll er die strukturbedingt auftretenden hohen Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden tendenziell korrigieren, welche aufgrund der unterschiedlichen Ergiebigkeit der zugewiesenen Steuerquellen auftreten („distributive Funktion“).

In Schleswig-Holstein schreibt Art. 57 Landesverfassung (LV) einen derartigen „angemessenen“ KFA vor. Die Verfassungsvorschrift beschreibt zugleich den Weg, auf dem dies geschehen soll. Und zwar soll die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden gesichert und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben ausgeglichen werden.

Unter der Annahme, dass die in Tz. 18.1 skizzierten vorgelagerten Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene sachgerecht getroffen wurden, erreicht der KFA sein Ziel nur, wenn die Finanzausgleichsmasse eine angemessene Höhe aufweist (vertikale Dimension des KFA) und die konkrete Verteilung der bereitgestellten Mittel sich an der „Steuerschwäche“ und der „überproportionalen Aufgabenbelastung“ orientiert (horizontale Dimension des KFA). Für die konkrete Ausgestaltung des KFA wird den Landesgesetzgebern von den Landesverfassungsgerichten ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt. Dies ist dringend erforderlich, denn ein KFA ist ein sehr komplexes Gebilde, für das es in der Finanzwissenschaft keine allgemein anerkannte „Blaupause“ gibt (vgl. Tz. 18.5).

18.3 **Anspruch auf angemessene Finanzausstattung**

Nach der Landesverfassung i. V. m. der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung haben die Kommunen unstreitig einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Nur so lässt sich nachhaltig sicherstellen, dass sie die ihnen obliegenden Aufgaben auch tatsächlich finanzieren und damit erfüllen können.

Das Landesverfassungsgericht hat in seinen Urteilen vom Januar 2017 für die Festsetzung der Finanzausgleichsmasse einen „*bedarfsorientierten, substanziellen Ebenenvergleich*“ gefordert. Dabei habe der Gesetzgeber die vorgenommenen Abwägungen und getroffenen Entscheidungen in der Gesetzesbegründung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Landesregierung und Kommunen haben im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich einvernehmlich beschlossen, zum geforderten Ebenenvergleich ein Gutachten einzuholen. Diesem Gutachten kann und will der LRH nicht vorgreifen. Er möchte mit den folgenden Ausführungen grob skizzieren, welche Diskussionen möglicherweise zu führen sind.

Hierbei ist folgende Ausgangslage zu beachten:

Verglichen mit den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise leben Land und Kommunen derzeit in finanziell „rosigen Zeiten“. Unter Berücksichtigung der Ende 2017 erneut verbesserten Wirtschaftsprognosen, der sehr positiven Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2017, der Unterstützungsmittel des Bundes ab 2018 und der finanzwirtschaftlichen

Ergebnisse der Einigung über den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020 ist zu erwarten, dass sich sowohl die Haushaltslage des Landes als auch die der Kommunen in den kommenden Jahren grundsätzlich positiv entwickeln dürfte - jedenfalls unter sonst gleichen Bedingungen.

Nach Beurteilung der **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** beschreibe der LRH zutreffend die Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs, jeder einzelnen Kommune eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zur Erfüllung der kommunalen Pflicht- und Selbstverwaltungsaufgaben zu gewährleisten. Dieses Ziel könne nur erreicht werden, wenn die Finanzausgleichsmasse zunächst eine angemessene Höhe aufweise.

Die Feststellung des LRH, dass Land und Kommunen derzeit in finanziell „rosigen Zeiten“ lebten, müsse für den kommunalen Bereich differenziert betrachtet werden. Nach wie vor wiesen zahlreiche Kommunen hohe aufgelaufene Defizite aus mit der Folge, dass gezielt die überwiegend aus kommunalen Mitteln finanzierten Konsolidierungshilfen für die kommenden fünf Jahre fortgeschrieben werden sollen. Auch viele Gemeinden hätten defizitäre Haushalte. Ferner müsse bei der Bewertung auch der in den Urteilen des Landesverfassungsgerichts aufgezeigte Sanierungsstau bei der kommunalen Infrastruktur berücksichtigt werden, der in eine Bedarfsermittlung zwingend einzubeziehen sei.

18.4 **Festlegung der Finanzausgleichsmasse**

Zur Beurteilung der Frage der „Angemessenheit“ der Finanzausgleichsmasse muss zunächst der für die Aufgabenerfüllung erforderliche Ausgabebedarf abgeschätzt werden. Zur Finanzierung des Ausgabebedarfs stehen sodann im Wesentlichen die unter Tz. 18.1 genannten 3 Finanzierungsquellen zur Verfügung: die eigenen Steuereinnahmen, die Zuwendungen und Kostenbeteiligungen und schließlich als „Schlussfinanzierung“ die Mittel aus dem KFA.

Die zu betrachtende mathematische Formel lautet vereinfacht wie folgt:

$$\frac{\text{Ausgabebedarf}}{\text{Steuern} + \text{Kostenbeteiligungen} + \text{Finanzausgleichsmittel}} = 1$$

Wie bereits in Tz. 18.1 erwähnt, müssen aus systematischen Gründen zunächst die übrigen 3 Komponenten des Quotienten genauer analysiert werden, bevor die Höhe der Finanzausgleichsmittel bestimmt und damit die Gleichung „erfüllt“ werden kann. Wird dabei vom Betrachter jeweils der Status quo bei der Aufgabenzuordnung, der Steuerquellenzuweisung sowie den existierenden Mischfinanzierungen als vorgegeben angesehen,

verbleiben die von den Kommunen zu verantwortenden Bereiche der konkreten Aufgabendurchführung sowie die von ihnen zu beeinflussenden Einnahmen.

Jedoch sind Einschätzungen „des Staates“ zur Quantifizierung dieser Teilkomponenten mit Blick auf die verfassungsrechtliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung nicht unproblematisch. Bedürfte es hierfür doch sowohl Festlegungen zum Ausgabeverhalten der Kommunen („Standards“ und Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) als auch zur kommunal verantworteten Einnahmeseite (z. B. Angemessenheit der Realsteuerhebesätze).

An dieser Stelle stellt sich nun die Frage, ob die angemessene Finanzausgleichsmasse trotz der skizzierten fiskalischen und verfassungsrechtlichen Zusammenhänge zwischen den Ebenen Bund, Land und Kommunen mehr oder weniger „berechenbar“ ist.

18.5 **Objektive Berechnung der Finanzausgleichsmasse möglich?**

Die politische Diskussion um den kommunalen Finanzausgleich und auch die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts vermitteln den Eindruck, als wäre eine mehr oder weniger genaue „Berechnung“ der Finanzausgleichsmasse möglich. Der LRH hat da seine Zweifel.

Der folgende Auszug aus einem Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich des Landes Mecklenburg-Vorpommern als Zusammenfassung eines umfangreichen Abschnitts zum Thema „aufgabenbezogene Bedarfsermittlung“ und damit immanently zum „Finanzbedarf“ für den Finanzausgleich macht das in der Realität bestehende Problem deutlich:¹

„Eine originäre Bestimmung kommunaler Bedarfe ist aus den genannten Gründen nicht möglich - weder systematisch noch technisch. Sie hat auch keine denkbaren Ergebnisse zur Folge, die dem Charakter der kommunalen Selbstverwaltung entsprechen. Dass Finanzbedarfe nur fiktiv bestimmt werden können, ist auch im Schrifttum unwidersprochen und daher weder abhängig vom Gutachter noch vom konkreten Untersuchungsziel. Sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis gibt es keine allgemein akzeptierte Vorstellung einer „sachgerechten Aufgabenerfüllung“. Objektive Bedarfe und Kosten liegen nicht vor, eine vollständige und abschließende Definition des kommunalen Aufgabenkatalogs ist nicht möglich.“

¹ Lenk, Hesse, Starke, Woitek, Grütner, Gutachten zur Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, Februar 2017.

Auch wenn die „objektive Berechnung“ der bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse damit als unmöglich eingestuft werden dürfte, ist der Landesgesetzgeber rechtlich und faktisch gezwungen, diese jedes Jahr im Haushalt als „Wert“ festzusetzen. Es wird die Hauptaufgabe des Gutachtens sein, dem Land - und damit mittelbar den Kommunen - hierzu eine fachlich fundierte und inhaltlich nachvollziehbare Empfehlung für die nachhaltige und schließlich gerichtsfeste Ableitung dieses Wertes abzugeben.

Das **Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (Innenministerium)** stimmt den Ausführungen des LRH zu, dass die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des KFA sowohl rechtlich als auch wissenschaftlich eine außerordentlich anspruchsvolle Aufgabe darstelle. Die Landesregierung und die kommunale Familie seien sich - zuletzt auch im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich - einig darin, diese Herausforderung anzunehmen. Dem diene im besonderen Maße das Hinzuziehen gutachterlicher Unterstützung, zu der gerade das Vergabeverfahren initiiert worden sei.

Die aufgeführten Schwierigkeiten, die das Vorhaben berge, könnten jedoch nicht ein Nachlassen der gemeinsamen intensiven Bemühungen begründen, zumal die entsprechenden Urteile des Landesverfassungsgerichts diesbezüglich keine Deutlichkeit vermissen ließen. Das Gericht teile nicht die Auffassung, wonach es de facto unmöglich sei, methodensicher einen objektiven Bedarf zu ermitteln.¹

Nach Auffassung des **LRH** wird aus der Stellungnahme des Innenministeriums das Spannungsverhältnis zwischen der (finanz-)wissenschaftlichen und der gerichtlichen Einschätzung zur Möglichkeit einer Bedarfsbestimmung deutlich. Gleichwohl ist der LRH zuversichtlich, dass auf Basis der Erkenntnisse des Gutachtens eine sachgerechte und gleichzeitig sowohl praktikable als auch rechtssichere Lösung gefunden werden kann. Entscheidend hierfür ist ein konstruktiver Dialog zwischen Land und Kommunen sowie die Beachtung der im o. g. Urteil mehrfach angesprochenen Begründungs- und Dokumentationserfordernisse im Gesetzgebungsverfahren.

Die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** hält die Einschätzung des LRH für zutreffend, dass eine mathematisch exakt bestimmbare Finanzausgleichsmasse kaum zu erreichen sein dürfte. Die kommunalen Landesverbände erwarteten von dem Gutachten jedoch eine Methodik, mit der die kommunalen Bedarfe und der Landesbedarf - wenn auch abstrakt - nachvollziehbar und transparent dargelegt werden können.

¹ Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht - LVerfG 4/15, Urteil vom 27.01.2017, Rn. 112.

Eine solch transparente Methodik würde die Akzeptanz und die Rechtssicherheit des kommunalen Finanzausgleichs erhöhen.

18.6 **Fazit**

Eine „objektive Berechnung“ der Finanzausgleichsmasse dürfte in der Realität bereits in der Nicht-Berechenbarkeit von Ausgabebedarfen ihre Grenzen finden. Der vom Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht geforderte Symmetrievergleich wird deshalb auf Basis von - ggf. als „grob“ empfundenen - Näherungslösungen erfolgen müssen.

Gleiches gilt für den horizontalen Finanzausgleich. Das Verfahren zur Abschätzung des Landesbedarfs und der kommunalen Bedarfe für den Symmetrievergleich muss in der Lage sein, die kommunalen Bedarfe nach Aufgaben zu differenzieren, damit diese auch in dem dem KFA zugrundeliegenden Zwei-Ebenen-Modell zur Ermittlung der sogenannten Teilschlüsselmassen verwendet werden können.

Vor diesem Hintergrund sollten Land und Kommunen auf Basis der Ergebnisse des Gutachtens im vertrauensvollen Dialog eine pragmatische und gleichwohl sachgerechte Lösung finden. Die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine Einigung beim kommunalen Finanzausgleich sind gut: Wenn nicht jetzt, wann dann?

Aufgrund der durch Verwendung von Näherungslösungen nicht zu vermeidenden Pauschalierung bei der Festsetzung und der Verteilung der Finanzausgleichsmittel mag es dem KFA möglicherweise nicht gelingen, alle in der Realität auftretenden Finanzierungserfordernisse einzelner Kommunen angemessen zu lösen. Solche ggf. auftretenden „Sonderfälle“ - nach Schätzung des LRH von weniger als 5 % aller Kommunen - sollten nicht dazu führen, sachgerechte Grundentscheidungen bei Kostentragungssystemen (z. B. Schullastenausgleich und KiTa-Finanzierung durch Wohnortkommunen) oder gar das Finanzausgleichssystem in Gänze infrage zu stellen.

Bei dieser Anregung ist zum einen von Bedeutung, dass Land und Kommunen derzeit an einer Neuausrichtung der bisherigen Konsolidierungshilfe für finanzwirtschaftlich besonders belastete Kommunen arbeiten. Zum anderen sollten ggf. verbleibende „Problemfälle“ einvernehmlich zwischen betroffener Kommune und Finanzaufsicht gelöst werden. Hierfür steht im KFA zur nachträglichen Feinabstimmung das Instrument der Sonderbedarfs- und Fehlbetragszuweisungen zur Verfügung.

Angesichts der fiskalischen Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben unterstützt die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** die Forderung des LRH, dass Land und Kommunen auf Basis der Ergebnisse der anstehenden gutachterlichen Untersuchung im vertrauensvollen Dialog eine sachgerechte und vor allem nachhaltige Lösung finden sollten. Vor dem Hintergrund der Entscheidungskompetenzen des Landesgesetzgebers sowohl hinsichtlich der Aufgaben- als auch der Finanzmittelverteilung setze die kommunale Familie auf das politisch postulierte Miteinander in einem partnerschaftlichen Dialog. Dabei sei auch bei einem bedarfsorientierten Finanzausgleich dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen künftig an einer positiven Konjunktorentwicklung angemessen partizipieren könnten.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

19. Landwirtschaftskammer muss wirtschaftlicher arbeiten

Die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein hat die gesetzliche Aufgabe, die Landwirtschaft zu fördern. Sie finanziert sich zu je einem Drittel aus Mitgliedsbeiträgen, staatlichen Zuwendungen und eigenen Einnahmen. Im Wirtschaftsplan 2017 sind Erträge von insgesamt 36,4 Mio. € eingeplant, davon 12,7 Mio. € Erträge aus Zuwendungen und Zuschüssen.

Um ihre Wirtschaftlichkeit zu verbessern, sollte sie ausgeglichene Wirtschaftspläne aufstellen. Die Kosten ihrer Aufgaben müssen vollständig ermittelt und transparent dargestellt werden. Einsparmaßnahmen sind umzusetzen.

Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung muss mit den Mitteln der Rechtsaufsicht ausgeglichene Wirtschaftspläne durchsetzen. Die Verantwortung für die Rechtsaufsicht sollte personell und organisatorisch eindeutig zugeordnet werden.

Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben sollten finanziell deutlicher voneinander getrennt werden. Die Weisungsaufgaben sollten nach einem standardisierten Verfahren abgerechnet werden.

19.1 Wirtschaftspläne müssen ausgeglichen sein

Die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (Kammer) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie hat die Aufgabe, die Landwirtschaft, die Fischerei und die dort tätigen Menschen fachlich zu fördern, zu betreuen und zu beraten.¹ Sie nimmt ihre Aufgaben in Selbstverwaltung wahr. Hinzu kommen Aufgaben, die ihr vom Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Landwirtschaftsministerium) zur Erfüllung nach Weisung übertragen wurden. 2017 beschäftigte die Kammer 400 Mitarbeiter. Die Kammer wirtschaftet nach kaufmännischen Grundsätzen nach den Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften.

¹ § 2 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (LwKG) vom 26.02.2002, GVOBl. Schl.-H. 2002 S. 28.

Für Selbstverwaltungsaufgaben, an denen ein öffentliches Interesse besteht, erhält die Kammer Zuweisungen des Landes. Die Zuweisungen wurden von 3,4 Mio. € in 2010 auf 2,7 Mio. € in 2017 abgebaut. 2017 erhielt die Kammer insgesamt 12,7 Mio. € aus Zuwendungen und Zuschüssen, davon 10,6 Mio. € aus dem öffentlichen Bereich.

Die Hauptversammlung als oberstes Organ der Kammer steuert über jährliche Wirtschaftspläne die Aufgabenerledigung der Kammer. Sie bewilligt die finanziellen Mittel, die für die Aufgabenerledigung erforderlich sind. Damit bestimmt sie den Umfang der Aufgabenerledigung.

Aufwand und Ertrag müssen im Wirtschaftsplan ausgeglichen sein.¹ Die Hauptversammlung hat seit 2010 jedoch regelmäßig Wirtschaftspläne mit einem Jahresfehlbetrag beschlossen. Der durchschnittliche Fehlbetrag betrug 2,1 Mio. €.

Die Wirtschaftspläne bedürfen der Genehmigung durch das Landwirtschaftsministerium und das Finanzministerium. Wirtschaftspläne, die in Aufwand und Ertrag nicht ausgeglichen sind, sind grundsätzlich nicht genehmigungsfähig. Die Ressorts haben die Wirtschaftspläne 2012, 2013 und 2017 nicht genehmigt.

Genehmigte Wirtschaftspläne sind die Ermächtigungsgrundlage für den Geschäftsführer der Kammer und die Vorstandsmitglieder, rechtsverbindliche Geschäfte einzugehen. Der Beschluss der Hauptversammlung über die Wirtschaftspläne allein reicht dafür nicht aus. Ohne Ermächtigungsgrundlage kann die Kammer nur eingeschränkt wirtschaften. Dies und die Folgen daraus haben Kammer und Landwirtschaftsministerium bisher nur unzureichend beachtet.

Das **Landwirtschaftsministerium** hat ausgeführt, es habe jeweils abgewogen, ob eine Defizitplanung unter Berücksichtigung der gesamten Vermögenssituation aus ökonomischer Sicht hinnehmbar sei. Aus diesem Grund seien in einzelnen Jahren im Ergebnis Wirtschaftspläne genehmigt worden. Zudem vertritt das Landwirtschaftsministerium die Rechtsauffassung, dass die Versagung der Genehmigung des Wirtschaftsplans nicht ohne weiteres Einschränkungen bei der Wirtschaftsführung der Kammer zur Folge habe. Hierfür bedürfe es mit Blick auf das Selbstverwaltungsrecht der Kammer einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung. Es werde die Ausführungen des LRH aber zum Anlass nehmen, die Anwendbarkeit

¹ § 106 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) i. V. m. § 110 LHO vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 381, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 05.04.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017 S. 218.

von Rechtsgrundlagen zur vorläufigen Haushaltsführung nochmals mit dem Finanzministerium zu prüfen.

Die **Kammer** zweifelt im Übrigen an, ob neben § 110 LHO weitere Bestimmungen der LHO für die Kammer Anwendung finden könnten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung und sieht sich an dieser Stelle mit Landwirtschafts- und Finanzministerium einig.

19.2 **Rechtsaufsicht wirksam durchsetzen**

Die Kammer untersteht der Landesaufsicht, die durch das Landwirtschaftsministerium ausgeübt wird. Das Landwirtschaftsministerium hat die ihm zur Verfügung stehenden Mittel der Rechtsaufsicht nur teilweise eingesetzt, um den unzureichenden Wirtschaftsplänen und damit der negativen wirtschaftlichen Entwicklung der Kammer entgegenzuwirken. Es hätte die Instrumente der Kommunalaufsicht, z. B. das Recht auf Beanstandung, Anordnung oder Ersatzvornahme¹, entsprechend anwenden können, um ausgeglichene Wirtschaftspläne durchzusetzen.

Die Rechtsaufsicht ist als Aufgabe im Landwirtschaftsministerium organisatorisch nicht eindeutig zugeordnet. Teilaufgaben werden zwar in verschiedenen Organisationseinheiten der Allgemeinen Abteilung wahrgenommen. Eine zuständige Stelle für die gesamtverantwortliche Aufgabewahrnehmung wird im Geschäftsverteilungsplan jedoch nicht benannt. Das Landwirtschaftsministerium sollte - wie bei anderen Rechtsaufsichten auch - eine zentral verantwortliche Stelle für die Ausübung der Rechtsaufsicht und Aufgabenkoordination für die Weisungsaufgaben einrichten.

Das **Landwirtschaftsministerium** weist darauf hin, dass mögliche Eingriffe in das funktionale Selbstverwaltungsrecht der Kammer dem Übermaßverbot zu entsprechen haben und damit strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen an die zuständige Aufsichtsbehörde unterliegen. Es will die Rechtsaufsicht zukünftig als Aufgabe des Referates V 12 im Geschäftsverteilungsplan klarer herausstellen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die Kammer ist verpflichtet, ihre Wirtschaftspläne rechtmäßig aufzustellen.

¹ § 52 Satz 2 Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (LVwG), GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 243, 534, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 05.04.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017 S. 218, i. V. m. den §§ 122 bis 131 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung, GO) vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 57, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14.03.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017 S. 140.

19.3 Wirtschaftlichkeit verbessern

Die Bemühungen der Kammer, positive Jahresergebnisse zu erreichen, waren bislang nicht ausreichend. Es bestehen weitere Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern:

- Die Kammer entscheidet über Investitionen und neue Aufgaben im Wesentlichen nach aktueller Kassenlage. Dabei vernachlässigt sie Folgekosten und für das Vorhaben aufzuwendende Gemeinkosten. Sie sollte die Wirtschaftlichkeit von bestehenden und neuen Aufgaben und Projekten nach einheitlichen, betriebswirtschaftlich üblichen Standards überprüfen. Auf dieser Basis sollte sie über die Fortführung von Aufgaben und Projekten neu entscheiden.
- In der Kosten- und Leistungsrechnung sollten die Kammerumlage sowie alle anfallenden Kosten vollständig den jeweiligen Leistungen zugeordnet werden. Die Weisungsaufgaben müssen dabei aus Gründen einer transparenten Abrechnung mit dem Landwirtschaftsministerium eindeutig von den Selbstverwaltungsaufgaben getrennt werden.
- Die im Gesetz über die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (LwKG) getroffene Regelung zur Wirtschaftsführung¹ sollte dahingehend ergänzt werden, dass künftig ein Wirtschaftsplan mit zwei getrennten Plänen für Selbstverwaltungsangelegenheiten und für Weisungsangelegenheiten aufgestellt wird. Dies steigert die Kostentransparenz für die Kammermitglieder und für das Landwirtschaftsministerium.
- In sogenannten Strukturkonzepten hat die Kammer seit 2009 Einnahmesteigerungen, Kosteneinsparungen und Aufgabenverzichte geplant. Die damit verbundenen wirtschaftlichen Ziele wurden bislang jedoch nicht erreicht. Die Kammer muss ihre Einsparbemühungen deutlich verstärken: Sie muss geplante Maßnahmen wirksam umsetzen und zusätzliche Maßnahmen ergreifen.
- Die Kammer ist gehalten, ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Sie muss Gebühren und Entgelte möglichst kostendeckend festlegen.
- Die Kammer vermietet günstig Immobilien an Verbände und Organisationen im Agrarbereich. Die Kammer sollte die Mieten mindestens so weit anheben, dass die Kosten der Immobilien gedeckt sind.
- Die Kammer hat 3 Tochtergesellschaften, von denen nur die DEULA Schleswig-Holstein GmbH derzeit nennenswerte Gewinne macht. Jahresüberschüsse wie auch -fehlbeträge verbleiben bei den Gesellschaften. Die Kammer sollte die Gewinne der DEULA Schleswig-Holstein GmbH von zuletzt 668 T€ zur Verbesserung ihres Jahresergebnisses nutzen. Dazu sollte sie den Gesellschaftsvertrag entsprechend ändern.

¹ § 22 Abs. 1 Gesetz über die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (LwKG) vom 26.02.2002, GVOBl. Schl.-H. 2002 S. 28.

Das **Landwirtschaftsministerium** unterstützt die Forderung des LRH nach einer getrennten Kostenerfassung für Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben. Es will die Anregung, künftig den Wirtschaftsplan mit zwei getrennten Plänen für Selbstverwaltungs- und Weisungsangelegenheiten aufzustellen, weiter verfolgen.

Die **Kammer** räumt ein, dass nicht alle anfallenden Kosten auf die einzelnen Tätigkeiten verteilt würden. Sie sehe keinen Vorteil in einer solchen Maßnahme.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

19.4 **Gründe für den Vermögensverzehr stoppen**

Die wirtschaftliche Lage der Kammer ist kritisch: Die Jahresfehlbeträge der Kammer liegen zwischen 2010 und 2016 bei durchschnittlich -1,1 Mio. €. Die positiven Jahresabschlüsse 2015 und 2016 sind auf 2 Effekte zurückzuführen, die sich so nicht wiederholen werden. 2013 und 2014 war die Kammer bilanziell überschuldet. 2016 betrug ihre Eigenkapitalquote nur 1,5 %. Diese Eigenkapitalquote ist angesichts des Umfangs der Aktivitäten der Kammer und der damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken unangemessen niedrig.

Aufgrund ihrer Rechtsform als Körperschaft öffentlichen Rechts besteht für die Kammer keine handelsrechtliche Gefahr der Zahlungsunfähigkeit. Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Kammer findet nicht statt.¹

Die Kammer hat im Laufe der Zeit ihr Vermögen aufgezehrt. Sie gibt seit mehreren Jahren mehr Geld aus, als sie einnimmt. Die Kammer selbst sieht ihre wirtschaftliche Lage jedoch wenig kritisch. Sie verweist auf stille Reserven und auf positive Wirtschaftsergebnisse, die lediglich durch kalkulatorische Größen wie Abschreibungen oder Pensionslasten belastet würden. Diese Argumente können jedoch nicht verdecken, dass die Kammer Zahlungsverpflichtungen eingegangen ist, für die sie wirtschaftliche Vorsorge treffen muss.

Es liegt weder im Interesse der Kammermitglieder noch des Landes, dass die Kammer weiterhin ihr Vermögen aufzehrt. Sie gefährdet damit ihre Aufgabenwahrnehmung und letztlich ihre Existenz. Die Kammer muss auch in Zukunft in der Lage sein, ihre Aufgaben zu erfüllen. Das derzeitige

¹ § 52 Satz 2 Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (LVvG), GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 243, 534, zuletzt geändert durch Art 1 des Gesetzes vom 05.04.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017 S. 218, i. V. m. § 131 Abs. 2 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung, GO) vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 57, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14.03.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017 S. 140.

Vorgehen der Kammer ist kein Ausdruck soliden Wirtschaftens im Sinne einer sparsamen und generationengerechten Wirtschaftsweise.

19.5 **Weisungsaufgaben konsequent organisieren**

Die verschiedenen Weisungsaufgaben werden von unterschiedlichen Abteilungen und Referaten im Landwirtschaftsministerium beaufsichtigt und verwaltet. Eine übergeordnete Koordination erfolgt nicht. Dies hat unterschiedliche Herangehensweisen auf Arbeitsebene zur Folge. Es besteht keine vollständige Transparenz über

- die rechtlichen Grundlagen und Vereinbarungen mit der Kammer,
- den erforderlichen Umfang der Aufgabenwahrnehmung,
- den Umfang des Personaleinsatzes,
- die Erstattung von Sachkosten,
- die Abführung von überschüssigen Gebühren an das Land,
- die Erstattung von Gemeinkosten,
- die Abrechnung auf Basis von Pauschalen,
- die Höhe tariflicher Steigerungen,
- die Zahlung von Versorgungszuschlägen für aktive Beamte,
- die Nachvollziehbarkeit von Pensionszahlungen für Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben,
- das Vorgehen bei Gebührenkalkulationen.

Das Landwirtschaftsministerium bemüht sich, die Transparenz in einzelnen Weisungsaufgaben zu erhöhen, z. B. durch die konsequente Ausübung der Fachaufsicht im Saatgutverkehrswesen. Dies hat zu einer Rückforderung über 104 T€ geführt. Grundsätzlich müssen jedoch alle Weisungsaufgaben systematisch überarbeitet werden.

Aufgrund der intransparenten Kosten- und Leistungsrechnung der Kammer und den vielfältigen Abrechnungsmethoden im Landwirtschaftsministerium ist eine Bewertung, ob die Kosten für die Aufgaben vollständig erstattet werden, nicht möglich.

Das Landwirtschaftsministerium sollte alle Weisungsaufgaben einer Aufgabenanalyse/Aufgabenkritik unterziehen sowie Qualität und Umfang der Aufgabenerledigung festlegen. Weiterhin sollten die erstattungsfähigen Kosten nach einem einheitlichen Schema festgelegt werden. Die Erstattungen selbst sollten auf Basis der tatsächlichen Kosten erfolgen. Die Vereinbarungen mit der Kammer sollten entsprechend aktualisiert werden. Sie sollten dabei so weit wie möglich standardisiert werden, um ein einheitliches und nachvollziehbares Vorgehen zu gewährleisten.

Die Kammer steht wiederum in der Pflicht, die abzurechnenden Kosten aus ihrem Rechnungswesen heraus für das Landwirtschaftsministerium detailliert und nachvollziehbar nachzuweisen.

Das **Landwirtschaftsministerium** will die Übertragung und Beaufsichtigung von Weisungsaufgaben künftig stärker koordinieren. Die bestehenden Weisungsaufgaben sollen einer systematischen Prüfung unterzogen und die mit der Kammer geschlossenen Vereinbarungen aktualisiert werden.

20. Lizenzmanagement - Einführung muss nach mehr als 10 Jahren endlich abgeschlossen werden

Mit der Bündelung von Lizenzen im Zentralen IT-Management konnten die Lizenzkosten gesenkt werden. Das Risiko von Lizenzverstößen wurde verringert.

Eine zentrales Lizenzmanagement mit einem regelmäßigen Abgleich zwischen erworbenen Lizenzrechten und tatsächlicher Lizenznutzung wird dadurch aber nicht entbehrlich.

Das Zentrale IT-Management muss darauf hinwirken, dass die Pilotierung des Lizenzmanagement-Dienstes bei Dataport zügig beginnt.

Die flächendeckende Einführung eines zentralen Lizenzmanagements muss nach mehr als 10 Jahren endlich zum Abschluss gebracht werden.

20.1 Lizenzmanagement - worum geht es?

Mit dem Kauf einer Software wird i. d. R. nur ein Nutzungsrecht erworben. Umfang und Grenzen solcher Nutzungsrechte regeln Softwarelizenzen. Die eingeräumten Nutzungsrechte berechtigen meist zur Installation einer Software auf einer bestimmten Anzahl von Rechnern oder zur Benutzung durch eine bestimmte Anzahl von Anwendern.

Wird die Software in größerem Umfang genutzt als vereinbart, ist der Einsatz nicht ordnungsgemäß und verstößt ggf. gegen Urheberrecht. Sind Lizenzen vorhanden, die nicht eingesetzt werden, ist die Vorgehensweise unwirtschaftlich.

Mit einem Lizenzmanagement, auch als Software-Asset-Management (SAM) bezeichnet, soll sichergestellt werden, dass Softwarelizenzen ordnungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt werden. Hierzu muss immer ein aktueller Überblick darüber vorhanden sein, welche Lizenzen vorhanden sind und welche Lizenzen genutzt werden und welche nicht.

Softwarefirmen sind in den letzten Jahren vermehrt dazu übergegangen, die ordnungsgemäße Lizenzierung ihrer Softwareprodukte in Lizenzaudits zu kontrollieren. Damit ist das Risiko gestiegen, dass Lizenzverstöße öffentlich werden und zu Sanktionen führen.

20.2 **Verwaltung von Softwarelizenzen - seit 2004 ein Thema**

Der LRH hat 2004/2005 die Verwaltung von Softwarelizenzen geprüft und dabei erhebliche Defizite festgestellt, die zu wirtschaftlichen Nachteilen geführt haben:

- Beschaffung und Einsatz von Software wurden nicht koordiniert.
- Es wurden mehr Softwarelizenzen beschafft als erforderlich waren.
- Rabattstaffeln wurden nicht optimal genutzt, weil die Nachfrage nicht gebündelt wurde.
- Softwarelizenzen wurden zu teuer beschafft, weil Rahmenverträge unberücksichtigt blieben.
- Ein Vermögensnachweis für Softwarelizenzen nach § 73 LHO war nicht vorhanden.

Um die Missstände zu beseitigen, hat der LRH u. a. folgende Maßnahmen empfohlen:

- Einrichtung eines zentralen Lizenzmanagements,
- Durchführung einer Bestandsaufnahme,
- Aufbau eines zentralen Lizenzinventars,
- Einrichtung einer einheitlichen Softwareunterstützung und
- praxisgerechte Ausgestaltung der Vorschriften.

Nachdem die vom seinerzeit für das Zentrale IT-Management zuständigen Finanzministerium angekündigten Maßnahmen 2005 nicht umgesetzt wurden, hat der LRH die wesentlichen Feststellungen zur Verwaltung von Softwarelizenzen in seinen Bemerkungen 2006 veröffentlicht.¹

Der LRH hat 2006 zusammenfassend festgestellt, dass die Verwaltung von Softwarelizenzen und die Einführung eines zentralen Lizenzmanagements im Finanzministerium nicht mit der gebotenen Priorität verfolgt wurden.

20.3 **Forderung des Finanzausschusses über Jahre nicht umgesetzt (2006 bis 2009)**

Der Finanzausschuss hat sich 2006 den Empfehlungen des LRH angeschlossen. Ein zentrales Lizenzmanagement sollte danach bis zum 31.12.2006 eingerichtet werden.²

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 25.

² Plenarprotokoll 16/41 vom 12.10.2006, S. 2988 sowie Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 16/994 vom 25.09.2006.

Das Finanzministerium hat dem Finanzausschuss zwischen 2006 und 2009 wiederholt zum Sachstand berichtet.¹

Im Dezember 2006 hat das Finanzministerium seine Zusage, kurzfristig ein zentrales Lizenzmanagement zur Verfügung zu stellen, zurückgezogen. Das Thema Lizenzmanagement sollte im Zusammenhang mit der geplanten Einführung eines „Haushaltskonformen ressortübergreifenden Inventarisierungs- und Bestandsführungsverfahrens“ (kurz Ham.s.t.er) sowie der im Aufbau befindlichen Vertragsdatenbank bearbeitet werden.

Das Finanzministerium hat an dem Lösungsansatz, ein Lizenzmanagement mithilfe des Verfahrens Ham.s.t.er zu realisieren, bis 2009 festgehalten.² Es hat mitgeteilt, dass eine Qualitätssicherung durch ein externes Beratungsunternehmen den Lösungsansatz inhaltlich bestätigt habe.

Im Juli 2009 hat das Finanzministerium die erzielten Fortschritte bei der Konsolidierung der Vertragslagen für die Mittelbewirtschaftungssoftware und die Microsoft-Lizenzen in den Vordergrund gestellt. Obwohl bisher nur erste Schritte zur Erfassung der Softwareinstallationen stattgefunden hatten, vertrat das Finanzministerium den Standpunkt, ein zentrales Lizenzmanagement sei eingeführt.

Der LRH hat die Aktivitäten des Finanzministeriums zum Aufbau eines zentralen Lizenzmanagements begleitet und sich wiederholt kritisch zum Umsetzungsstand geäußert.³ Das Finanzministerium hat seine Zeitpläne mehrfach verworfen, ohne konkrete Gründe für die Projektverzögerungen zu nennen. Die Bewertung des Finanzministeriums vom Juli 2009, dass ein zentrales Lizenzmanagement eingerichtet sei, wird vom LRH nicht geteilt. Es reicht nicht aus, die Aufgabe Lizenzmanagement im Geschäftsverteilungsplan aufzuführen. Ein zentrales Lizenzmanagement liegt erst dann vor, wenn ein automatisierter Abgleich der Lizenzrechte mit dem Stand der Installationen möglich ist. Ein konkreter Termin für ein zentrales Lizenzmanagement war damit auch 2009 noch nicht erkennbar.

20.4 **Rahmenbedingungen für Lizenzmanagement stimmten auch in den Folgejahren nicht (2010 bis 2014)**

Der LRH hat in seinen Bemerkungen 2010, Nr. 18, darauf hingewiesen, dass die Rahmenbedingungen für IT-Projekte häufig nicht stimmen.

¹ Umdrucke 16/1925 vom 04.04.2007, 16/2389 vom 26.09.2007, 16/3038 vom 11.04.2008, 16/3768 vom 17.12.2008 und 16/4460 vom 06.07.2009.

² Umdrucke 16/1925 vom 04.04.2007, 16/2389 vom 26.09.2007, 16/3038 vom 11.04.2008, 16/3768 vom 17.12.2008 und 16/4460 vom 06.07.2009.

³ Umdrucke 16/1984 vom 20.04.2007, 16/3837 vom 09.01.2009 und 16/4601 vom 10.08.2009.

IT-Projekte scheitern daran, dass die qualitativen und quantitativen Ressourcen für deren Umsetzung nicht kontinuierlich zur Verfügung stehen. Dies gilt auch für das Thema Lizenzmanagement.

Die Arbeiten hierzu wurden durch geänderte Prioritätensetzungen im Zentralen IT-Management wiederholt unterbrochen oder wurden aufgrund geänderter strategischer Zielsetzung nicht weiter verfolgt. Personelle Ressourcen für die Aufgaben des Lizenzmanagements standen nicht kontinuierlich zur Verfügung.

Der Ansatz, das Lizenzmanagement auf Basis des Inventarisierungsverfahrens Ham.s.t.er umzusetzen, wurde 2010 vom Finanzministerium verworfen. Eine externe Bewertung eines von Dataport vorgelegten Umsetzungskonzepts hatte den Implementierungsaufwand für Ham.s.t.er als zu hoch bewertet. Stattdessen wurde der Einsatz eines Standardtools zum Lizenzmanagement empfohlen.

Nach der Verlagerung der Verantwortlichkeit für das Zentrale IT-Management 2012 in das Innenministerium und 2013 in die Staatskanzlei wurden die Arbeiten am Thema Lizenzmanagement wieder aufgenommen.

Die IT-Gremien haben sich ab 2013 mit einem neuen Lösungsansatz befasst. Anders als bei den vorherigen Konzepten, die sich mehr mit den technischen Realisierungsmöglichkeiten befassten, standen nun kaufmännische und organisatorische Fragestellungen des Lizenzmanagements im Vordergrund. Das Konzept zum Aufbau eines zentralen Lizenzmanagements sah die Erstellung eines Lastenhefts und die anschließende Beschaffung eines Lizenzmanagement-Tools bis Ende 2014 vor.

Das Zentrale IT-Management hat seine Anforderungen an ein Lizenzmanagement im 1. Halbjahr 2014 in mehreren Workshops ermittelt. Der LRH hat im Rahmen eines Beratungersuchens an den Workshops teilgenommen.

Ende 2014 hat sich das Zentrale IT-Management entschlossen, von der geplanten Ausschreibung eines Lizenzmanagement-Tools für das Land Schleswig-Holstein abzusehen, da Dataport als zentraler IT-Dienstleister des Landes sich ebenfalls mit dem Thema befasste.

20.5 **Auswahl eines Lizenzmanagement-Tools ab 2015**

Das Zentrale IT-Management hat seine Mindestanforderungen an ein Lizenzmanagement-Tool in ein von Dataport Mitte 2015 in eigenem Namen durchgeführtes Ausschreibungsverfahren eingebracht.

Die Staatskanzlei hat den Finanzausschuss im Januar 2016 erneut über den Sachstand zur Einführung eines zentralen Lizenzmanagements informiert:¹

- Für die monetär bedeutendsten Softwareprodukte wurden landesweite Rahmenverträge geschlossen. Diese hätten neben niedrigeren Lizenz Einzelkosten auch eine Minimierung des Lizenzrisikos zur Folge.
- Neben den fachlichen Anforderungen an ein Lizenzmanagement-Tool wurden 2014 auch die Standard-Rollen definiert, die innerhalb des Lizenzmanagements zukünftig wahrgenommen werden sollen.
- Insbesondere die Erfassung von Lizenzrechten, die über Dataport beschafft wurden, solle danach von Dataport im Rahmen von Serviceleistungen erbracht werden (Lizenzmanagement as a Service - LaaS).
- Andere Aufgaben im Lizenzmanagement verblieben bei den Landesbehörden und sollen durch Zugriff auf eigene Mandanten innerhalb des Lizenzmanagement-Tools erledigt werden.
- Das Zentrale IT-Management solle in mehreren „Proof-of-Concept“-Terminen an der Auswahlentscheidung beteiligt werden. Diese solle bis Mitte 2016 abgeschlossen werden. Die länderseitige Pilotierung der Lizenzmanagement-Services solle unmittelbar danach noch in 2016 stattfinden.

Auch dieser Zeitplan konnte nicht eingehalten werden. Dataport hat zwar im Juli 2016 den Zuschlag für ein Lizenzmanagement-Tool erteilt. Eine Leistungsbeschreibung Dataports für den Dienst „Lizenzmanagement as a Service“ lag dem Zentralen IT-Management aber auch im November 2017 noch nicht vor. Es hat gegenüber dem LRH zuletzt eine Pilotierung im 2. Halbjahr 2018 angekündigt.

20.6 Was ist aus den übrigen Lösungsansätzen des Zentralen IT-Managements geworden?

Das Zentrale IT-Management hat bei seinen Lösungsansätzen zum Lizenzmanagement mehrfach auf andere Projekte Bezug genommen, mit denen Defizite im IT-Bereich ausgeräumt werden sollten. Auch bei diesen Projekten kam es zu erheblichen Verzögerungen.

Das Inventarisierungs- und Bestandsführungsverfahren Ham.s.t.er wurde zwar 2008 für den landesweiten Einsatz freigegeben. Mit der flächendeckenden Erfassung der Software-Installationen im Verfahren Ham.s.t.er sollte 2009 begonnen werden. Dem Zentralen IT-Management ist es gleichwohl in den Folgejahren nur schleppend gelungen, die Vorbehalte einiger Ressorts gegen das Verfahren Ham.s.t.er auszuräumen. Die Migration der

¹ Umdruck 18/5626 vom 13.01.2016.

Daten der Landespolizei aus dem ressortspezifischen Inventarisierungsverfahren „LiSaNET IT“ war auch Mitte 2017 noch nicht abgeschlossen.

Die vom Zentralen IT-Management bereits 2006 angestrebte Nutzung der seinerzeit im Aufbau befindlichen Vertragsdatenbank für Zwecke des Lizenzmanagements hat sich als nicht realisierbar erwiesen. Die Vertragsdatenbank ist auch Ende 2017 nicht über den Stand „im Aufbau“ hinausgekommen. Neben den Verträgen des Innenministeriums sind bisher lediglich die IT-Verträge der Landtagsverwaltung und des Zentralen IT-Managements in einer zentralen Vertragsdatenbank erfasst. Die Verträge der übrigen Ressorts sollen erst in den nächsten Jahren folgen.

Der Rückblick auf die im Zusammenhang mit dem Lizenzmanagement verfolgten Lösungsansätze macht deutlich, dass die Feststellung des LRH von 2010¹ immer noch Gültigkeit hat: Die Rahmenbedingungen für IT-Projekte stimmen nach wie vor nicht.

20.7 **Vertragskonsolidierung hat Risiken nur verringert**

Das Zentrale IT-Management hat in den letzten 10 Jahren wiederholt darauf hingewiesen, dass eine Bündelung der in der Vergangenheit dezentral beschafften Lizenzen in zentralen Verträgen bereits zu Verbesserungen geführt habe.

Einerseits konnten durch die Zusammenfassung der Bedarfe Mengenrabatte erzielt werden, die zu einer Senkung der Lizenzeinzelkosten geführt haben. Zudem konnte eine bessere Lizenzauslastung erreicht werden, weil Lizenzen ressortübergreifend genutzt werden konnten.

Andererseits hat das Zentrale IT-Management z. B. auch beim Abschluss des Enterprise-Agreement-Vertrags mit Microsoft den Softwareeinsatz auf einer bestimmten Anzahl von Arbeitsplätzen vereinbart. Damit ist auch bei solchen Verträgen weiterhin ein Controlling zwischen der Anzahl der erworbenen und der genutzten Lizenzen erforderlich. Durch den ressortübergreifenden Einsatz von Lizenzen ist es zudem nicht einfacher für das Zentrale IT-Management geworden, sich einen Überblick über die tatsächliche Nutzung der Lizenzen zu verschaffen.

Der LRH erkennt an, dass die Vertragskonsolidierung einen wirtschaftlichen Lizenzeinsatz fördert. Die Risiken eines Lizenzverstoßes werden dadurch jedoch allenfalls verringert. Der Verzicht auf einen Lizenzabgleich

¹ Vgl. Bemerkungen 2010, Nr. 18.

ist nur möglich, wenn eine mengenunabhängige Lizenzierung vereinbart wurde. Dies ist üblicherweise jedoch nur bei sog. Landeslizenzen der Fall.

20.8 **Lizenzmanagement muss nach mehr als 10 Jahren endlich zum Einsatz kommen**

Das Zentrale IT-Management beschäftigt sich mittlerweile seit mehr als 10 Jahren mit dem Thema Lizenzmanagement, ohne bisher zu einem greifbaren Ergebnis gekommen zu sein. Der LRH erkennt an, dass die eingeleiteten Maßnahmen, wie z. B. die Vertragskonsolidierung, zur Wirtschaftlichkeit des Lizenzeinsatzes beigetragen haben.

In Fragen der Ordnungsmäßigkeit des Lizenzeinsatzes steht das Land aber immer noch am Anfang. Solange, wie die von den einzelnen Dienststellen oder dem Zentralen IT-Management erworbenen Softwarelizenzen nicht in einem zentralen Lizenzinventar erfasst sind und der tatsächlichen Lizenznutzung gegenüber gestellt werden können, können Lizenzverstöße nicht ausgeschlossen werden.

Das Zentrale IT-Management muss kurzfristig mit der Pilotierung des LaaS-Dienstes und des Lizenzmanagement-Tools bei Dataport beginnen. Dazu gehört es auch, die vertraglichen Voraussetzungen für eine Beauftragung dieser Leistung zu schaffen.

Parallel muss das Zentrale IT-Management die Vorbereitungen für die Erfassung aller von Landesdienststellen erworbenen und noch im Einsatz befindlichen Lizenzen treffen. Es muss eindeutig festgelegt werden, welche Lizenzen durch Dataport erfasst werden und für welche Lizenzen die einzelnen IT-Stellen verantwortlich bleiben.

Es reicht nicht aus, die LaaS-Dienste bzw. das Lizenzmanagement-Tool bis zum Jahresende 2018 zu pilotieren. Vielmehr müssen bis dahin auch alle erworbenen Lizenzen erfasst sein, damit das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Digitalisierungsministerium) eine verbindliche Aussage zur Lizenzierung machen kann.

Das **Digitalisierungsministerium** stimmt den Ausführungen des LRH grundsätzlich zu. Es weist darauf hin, dass das Risiko der Unterlizenzierung durch den Abschluss von Rahmenverträgen weitgehend reduziert worden sei. Eine Überlizenzierung könne dadurch aber nicht ausgeschlossen werden. Das Zentrale IT-Management stehe noch in Verhandlungen mit Dataport zu den Konditionen eines Lizenzmanagement-Services, der ab Mitte 2018 zur Verfügung stehen solle. Es sei eine Herausforderung für

das Zentrale IT-Management sowohl die Effizienz der Softwareverwaltung zu steigern als auch einen angemessenen und nachvollziehbaren Preis für die Ordnungsmäßigkeit der Lizenzverwaltung zu finden.

21. IT-Organisation - positive Ansätze dürfen nicht im Sande verlaufen

Die Landesregierung hat die Errichtung eines Digitalisierungskabinetts vereinbart, um künftig das Digitalisierungsprogramm und dessen Umsetzung zu beraten. Unterstützt wird das Digitalisierungskabinetts dabei durch das Digitalisierungsministerium. Zur Wahrnehmung der Aufgaben wurde der Chief Information Officer (CIO) mit seinem Zentralen IT-Management aus der Staatskanzlei in das MELUND überführt und dort in die Abteilungsstruktur eingegliedert.

Zukunftsthemen wie die Digitalisierung kann das Land nur dann erfolgreich meistern, wenn alle Ressorts hinter der IT-Strategie des Landes stehen.

Die Landesregierung ist 2012 mit der Einsetzung eines CIO einer bundesweiten Entwicklung zur Stärkung des IT-Managements gefolgt. Der CIO kann die IT des Landes aber nur dann erfolgreich voranbringen, wenn er eine schlagkräftige Organisation im Rücken und die Unterstützung der Landesregierung hat.

IT-Mittel umfassen mittlerweile mehr als nur den Einzelplan 14. Um einen koordinierten Mitteleinsatz sicherzustellen, sollte auch die Finanzverantwortung für die Mittel für IT aus dem „IMPULS 2030“-Programm und dem Digitalisierungsprogramm einer zentralen Stelle übertragen werden.

21.1 Digitalisierung als neue Herausforderung

Die Landesregierung hat das Thema Digitalisierung 2017 zu einem Schwerpunkt ihres Programms gemacht.¹ Schleswig-Holstein soll zu einer digitalen Vorzeigeregion werden. Neben Infrastrukturmaßnahmen, wie z. B. dem Glasfaserausbau, steht auch eine Weiterentwicklung der bisherigen eGovernment-Strategie sowie der Digitalen Agenda zu einer Digitalisierungsstrategie auf dem Programm. Digitalisierung soll im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu einer Verbesserung und Vereinfachung der Verwaltungsprozesse führen und das Land auf die Herausforderungen durch den digitalen Wandel der Gesellschaft vorbereiten.

Digitalisierung wird als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verstanden. Um die vorgesehenen Maßnahmen optimal zu unterstützen, wurden

¹ Umdruck 19/383, IT-Gesamtplan 2018.

der CIO und das Zentrale IT-Management (ZIT) 2017 in das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung überführt (Digitalisierungsministerium).

21.2 IT-Organisation des Landes - Zeit für einen 2. Schritt

Der LRH hat bereits 2012 festgestellt, dass IT ein wesentlicher Faktor ist, wenn es darum geht, Ziele der Landesregierung umzusetzen und voranzutreiben.¹ Fast alle großen Projekte der letzten Jahre enthalten zumindest im Kern auch ein IT-Projekt. Die Weiterentwicklung der IT dient darüber hinaus der Verwaltungsmodernisierung und der Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen in den Behörden.

Mit den eingeleiteten Schritten zur Zentralisierung der IT befand sich das Land bereits auf dem richtigen Weg. Infrastrukturentscheidungen und damit ressortübergreifende IT-Entscheidungen waren dem ZIT zuzuordnen. Der LRH empfahl 2012, dass das Land ein starkes ZIT und eine durchsetzungsfähige IT-Führung etabliert. Der Landtag teilte die Feststellung des LRH.² Der Umsetzungsprozess ist noch nicht abgeschlossen.

21.3 Welche Aufgaben und Kompetenzen muss ein CIO haben?

Die Landesregierung hat 2012 mit dem CIO einen Beauftragten für die Landes-IT eingesetzt. Dieser muss mit umfassenden Kompetenzen und Zuständigkeiten ausgestattet sein.

Die zentralen Zuständigkeiten für ressortübergreifende Fachverfahren (z. B. eAkte, Personalverfahren etc.) und die IT-Basisinfrastruktur sollen sicherstellen, dass eine wirtschaftliche Standardisierung in der gesamten Landesverwaltung umgesetzt wird. Das Herauslösen einzelner Komponenten gefährdet eine angestrebte Standardisierung der IT-Infrastruktur.

Die zentrale Entscheidungsbefugnis führt zu einer Straffung der Entscheidungswege und ermöglicht der Landesverwaltung eine rasche Reaktion auf aktuelle IT-Ereignisse und Erfordernisse. Die Ressorts werden von Planungsarbeiten im IT-Bereich entlastet und können sich auf die Aufgaben der IT-Steuerung im Ressort und des IT-Controllings konzentrieren.

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 22.

² Landtagsdrucksache 18/323.

21.4 **Die Landesregierung benötigt ein starkes Zentrales IT-Management**

Das ZIT muss über die erforderliche Personalausstattung verfügen, um den IT-Aufgaben des Landes sowohl kapazitätsmäßig als auch hinsichtlich der Qualität gerecht werden zu können.

Das Vorhalten von Spezialwissen in jedem einzelnen Ressort ist unwirtschaftlich. Der LRH hat deshalb bereits in seinen Bemerkungen 2012¹ und 2017² empfohlen, den Sachverstand für einzelne IT-Aufgaben in Kompetenzzentren zu bündeln, u. a. für die Schwerpunktthemen:

- Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Projektleitung,
- Projektcontrolling,
- Projektassistenz,
- Erarbeitung von IT-Konzepten,
- Datenschutz und
- Informationssicherheit.

Die Kompetenzzentren müssen zügig im ZIT eingerichtet und mit den erforderlichen personellen Ressourcen ausgestattet werden.

Organisationsentscheidungen, wie z. B. die Verlagerung des CIO und des ZIT in das Digitalisierungsministerium, dürfen nicht zum Stocken von IT-Projekten führen, indem ausstehende Personalentscheidungen sich dadurch um Monate verzögern.

Neue große IT-Projekte und die Umsetzung einer Digitalisierungsstrategie werden nur dann gelingen, wenn die einzurichtenden Kompetenzzentren umgehend ihre Arbeit aufnehmen.

21.5 **IT-Budget - ohne Personalkosten nur ein Teilergebnis**

Mit der Einrichtung des ZIT und der Zusammenfassung des IT-Budgets im Einzelplan 14 hat die Landesregierung den richtigen Weg eingeschlagen. Bisher nutzt sie die Möglichkeiten noch nicht hinreichend, durch ein effektives IT-Finanzmanagement die Umsetzung von IT-Projekten zu fördern.

Das IT-Budget des Landes umfasst nach wie vor lediglich die für IT entstehenden Sachkosten. Personalkosten für IT sind weiterhin in den Personalbudgets der Ressorts veranschlagt. Über Personaleinsparkonzepte und infolge des demografischen Wandels bauen die Ressorts auch IT-Personal ab. IT-Aufgaben werden zunehmend auf externe Dienstleister

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 22.3.

² Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 13.7.

verlagert. Dies führt zwar zu geringeren Personalkosten in den Einzelplänen der Ressorts, aber zu einer zusätzlichen Belastung des IT-Budgets des ZIT.

Der CIO kann seiner Gesamtverantwortung nur nachkommen, wenn er hinreichend bei Verwaltungsvorhaben der Ressorts beteiligt wird, die Auswirkungen auf die IT, das IT-Personal oder die IT-Haushaltsmittel haben.

Einsparungen beim Verwaltungspersonal durch ein „Mehr an IT“ müssen sich ebenfalls im IT-Budget widerspiegeln.

21.6 Die IT-Finanzsteuerung muss zentral erfolgen

IT wird mittlerweile nicht mehr nur aus dem Einzelplan 14 finanziert. Für Infrastrukturprojekte werden Mittel zusätzlich aus dem „IMPULS 2030“-Programm zur Verfügung gestellt. 2017 hat der Landtag - neben den 144,5 Mio. € im Einzelplan 14 für IT - fast 18 Mio. € für Infrastrukturprojekte im IT-Bereich zur Verfügung gestellt. Über die Finanzierung der Maßnahmen des Digitalisierungsprogramms soll gesondert entschieden werden.

Das dem CIO zugewiesene zentrale IT-Budget des Einzelplans 14 umfasst bisher nur die Sachmittel für IT. Dies reicht nicht aus. Die Gesamtkosten für IT sind ohne Betrachtung der Personalkosten nach wie vor nicht abschließend und konkret genug dargestellt. Die Verantwortung für Personal- und Sachkosten sollte an einer Stelle zusammengefasst werden.

Unterschiedliche Zuständigkeiten und Steuerungsansätze, z. B. für IT-Investitionsmittel im Einzelplan 16 („IMPULS 2030“-Mittel) und die dezentrale Bereitstellung von Digitalisierungsmitteln in den Ressorts, erschweren ein effektives zielgerichtetes IT-Finanzmanagement.

Die Landesregierung muss sicherstellen, dass für alle aus dem Landeshaushalt bereitgestellten IT-Mittel einheitliche Vorgaben und Steuerungsansätze gelten. Nur so kann ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen bei der Umsetzung der verschiedenen IT-, Infrastruktur- und Digitalisierungsmaßnahmen sichergestellt werden.

Das **Digitalisierungsministerium** stimmt den Ausführungen des LRH inhaltlich zu. Es hebt die Bedeutung der Digitalisierung als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe hervor. Die Landesregierung beabsichtige, diesen Ansatz durch Entscheidungen des Digitalisierungskabinetts zu stärken.

Das Digitalisierungsministerium will vorrangig die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Steuerungsansätze (wie z. B. für IT-Investitionsmittel und die dezentrale Bereitstellung der Digitalisierungsmittel in den Ressorthaushalten) harmonisieren, um ein zielgerichtetes IT-Finanzmanagement zu ermöglichen. Es räumt ein, dass die dezentrale Ressourcenverantwortung über das IT-Personal die weitere Entwicklung der Digitalisierung und der IT behindern könnte. Daher müsse die Ressourcenverantwortung über das IT-Personal zu gegebener Zeit durch das Digitalisierungskabinett überprüft werden.

Finanzministerium

22. Finanzämter: Erhebungsstellen haben sich bewährt - die Personaldecke ist dünn

Die Erhebungsstellen in den Finanzämtern haben sich bewährt. Die vom Finanzministerium verfolgten Ziele wurden überwiegend erreicht.

Die Erhebungsstellen sind trotz Personalreduzierung in der Lage, ihre Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. In der neuen Organisationsform werden Doppelarbeiten vermieden. Die Mitarbeiter sind durch die geänderte Aufgabenverteilung gleichmäßig ausgelastet.

Die Personaldecke ist allerdings dünn. Dies geht insbesondere zulasten der Vollstreckungstätigkeiten. Das Finanzministerium und die Finanzämter müssen für eine ausreichende Personalausstattung sorgen.

22.1 Was sind Erhebungsstellen?

Als ein Ergebnis des Projekts „Zukunft Steuerverwaltung 2020“ wurden in den Finanzämtern Erhebungsstellen eingeführt. Damit sind die früher getrennten Dienststellen

- Finanzkasse,
- Vollstreckungsstelle,
- Stundungs- und Erlasssstelle sowie
- Haftungsstelle

zu einem Arbeitsbereich zusammengeführt worden.

Die Erhebungsstellen wurden ab 2011 in 2 Finanzämtern pilotiert. Von 2012 bis 2014 wurden sie sukzessive in allen Finanzämtern eingeführt. Der LRH hat geprüft, ob sich die Erhebungsstellen bewährt haben.

22.2 Was war Sinn und Zweck der Einführung von Erhebungsstellen?

Zur Begründung der Einführung der Erhebungsstellen führte das Finanzministerium u. a. Folgendes an:¹

- Die aktuelle Personallage in den Finanzkassen kleiner und mittlerer Finanzämter mache die Aufgabenerledigung schwierig.

¹ Umdruck 17/1977, Projekt „Zukunft Steuerverwaltung 2020“, Abschlussbericht zum Modul 1 vom 18.03.2011, Tz. 3.2.1 und 3.2.2.

- Jede künftige Personalreduzierung könne dazu führen, dass das vorhandene Personal in Vertretungszeiten nicht mehr ausreichen würde, um die Aufgaben sachgerecht zu erfüllen.
- Die zugewiesenen Aufgaben in den Finanzkassen führten über den Monat gesehen zu einer ungleichmäßigen Auslastung der Mitarbeiter.
- In den Dienststellen Vollstreckung, Haftung sowie Stundung und Erlass seien oft deckungsgleiche Ermittlungsarbeiten erforderlich. In all diesen Dienststellen seien z. B. die Vermögensverhältnisse des Steuerpflichtigen bzw. Haftungsschuldners aufzuklären.
- Diese Ermittlungstätigkeiten seien regelmäßig nicht zwischen den Dienststellen abgestimmt worden, sodass unnötige Mehrarbeit entstanden sei.

22.3 **Das Finanzministerium hat die Einführung der Erhebungsstellen gut begleitet**

Das Finanzministerium hat zur Einführung der Erhebungsstellen die Arbeitsgruppe **Neueinrichtung ErhebungsSTellen** (AG NEST) gegründet. Mitglieder der AG NEST waren Angehörige des Fachreferats im Finanzministerium sowie Mitarbeiter aus den betroffenen Dienststellen der Finanzämter. Die Einführung der Erhebungsstellen wurde umfassend durch diese AG vorbereitet und begleitet. Hierzu zählten u. a.

- Vorbereitung der Einführung der Erhebungsstellen (Ablauf-, Aufbauorganisation, Besetzung, Informationstechnik),
- Informationsveranstaltungen in allen Finanzämtern,
- Konzeption und Durchführung von Schulungen und Nachschulungen und
- Dienstbesprechungen nach Einführung der Erhebungsstellen.

Die Mitglieder der AG NEST standen den Finanzämtern permanent als Ansprechpartner zur Verfügung. Die Unterstützung durch die AG wurde von den Mitarbeitern in den Finanzämtern als sehr positiv und umfassend beschrieben. Dieser Eindruck wird vom LRH geteilt.

22.4 **„Echte“ Personalbedarfsberechnung dringend erforderlich**

Die Soll-Zuweisung für das Personal richtet sich nach der Personalbedarfsberechnung für die Finanzämter (PersBB-FÄ). Vor Einführung der Erhebungsstellen war den für die Erhebung zuständigen Dienststellen landesweit ein Personal-Soll von 448,20 Stellen zugewiesen¹, davon 98,70 in der Laufbahngruppe (LG) 2.1 und 349,50 in der LG 1.2. Ab dem

¹ Personalbedarfsberechnung für die Finanzämter auf den Stichtag 01.01.2009 (PersBB-FÄ 2009); hier: Fortschreibung der Personalsollzuweisung auf den 01.01.2011, Erlass vom 14.12.2010 - VI 345 - O 1510-059; ohne die zur Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuerfälle zugewiesenen Stellen.

01.07.2016 waren den Erhebungsstellen dann noch 426,00 Stellen zugewiesen, davon 90,80 in der LG 2.1 und 335,20 in der LG 1.2. Nach der aktuellen PersBB-FÄ¹ beträgt das Personal-Soll ab dem 01.01.2018 nur noch 376,30 Stellen, davon 84,80 in der LG 2.1 und 291,50 in der LG 1.2. Insgesamt hat sich das Personal-Soll seit Einführung der Erhebungsstellen von 448,20 Stellen auf 376,30 Stellen verringert. Allein in der LG 1.2 verringerte es sich um 58 Stellen.

Eine „echte“ Personalbedarfsberechnung hat das FM aber nicht durchgeführt.

Zur Begründung der verminderten Soll-Zuweisung für die Erhebungsstellen zum 01.01.2018 heißt es bezogen auf alle Dienststellen der Finanzämter:² „Der Personalbedarf ist landesweit im Vergleich zur PersBB 2014 annähernd gleich geblieben. Die Soll-Zuweisungen müssen im Hinblick auf die verringerte Zahl an zur Verfügung stehenden HH-Stellen für die LG 1.2 jedoch in allen Finanzämtern vermindert werden.“ Weiterhin wird in dem Erlass ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Soll-Zuweisung nicht den ermittelten Personalbedarf darstelle, sondern es sich hierbei lediglich um eine auf dem Ergebnis der PersBB-FÄ basierende Verteilung der vorhandenen Haushaltsstellen handele. Zudem seien weitere Einsparvorgaben zu erfüllen. Diese müssten überwiegend in der LG 1.2 erbracht werden. In dieser stünden daher gegenüber der letzten Fortschreibung rund 80 Stellen weniger zur Verfügung.

Die Soll-Zuweisung für die LG 1.2 in der Erhebungsstelle wurde in der aktuellen PersBB-FÄ um 43,70 Stellen gemindert. Die Minderung ist damit deutlich höher als bei allen anderen Dienststellen. Der Verweis des Finanzministeriums auf die verminderte Zahl von Haushaltsstellen erklärt nicht, warum gerade für die Erhebungsstellen eine so deutliche Minderung der Soll-Zuweisung notwendig war, während es in anderen Dienststellen nur zu geringfügigen Kürzungen gekommen ist. Insgesamt hat sich das Personal-Soll seit Einführung der Erhebungsstellen von 448,20 Stellen auf 376,30 Stellen verringert, ohne dass eine tatsächliche Personalbedarfsberechnung durchgeführt wurde. Die Einführung der Erhebungsstellen hat zu erheblichen Veränderungen im Personalbestand, in der Organisation und in der Arbeitsweise der Erhebung geführt. Der LRH hält es für erforderlich, dass das Finanzministerium nunmehr eine an den tatsächlichen Gegebenheiten orientierte Personalbedarfsberechnung für die Erhebungsstellen vornimmt.

¹ Personalbedarfsberechnung für die Finanzämter auf den Stichtag 01.01.2017 (PersBB-FÄ 2017); Erlass vom 28.12.2017 - VI 349/VI 345 - O 1510 -063.

² Personalbedarfsberechnung für die Finanzämter auf den Stichtag 01.01.2017 (PersBB-FÄ 2017); Erlass vom 28.12.2017 - VI 349/VI 345 - O 1510 -063.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, die Berechnungsmethode für den Personalbedarf der Erhebungsstellen vor der nächsten umfassenden PersBB-FÄ zu überprüfen und ggf. zu überarbeiten.

22.5 Die Personaldecke ist schon jetzt dünn

Wichtiger als die Soll-Zuweisung ist für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung allerdings die Ist-Besetzung. Diese ist nach der Einführung der Erhebungsstellen deutlich gesunken. Am 01.11.2011 waren in den für die Erhebung zuständigen Dienststellen 396,38 Vollzeitäquivalente tätig¹. Am 01.07.2017 waren es noch 338,35. Dies ist ein Rückgang um 15 %.

Durch die Einführung der Erhebungsstellen wurde somit Personal eingespart. Weitere Einsparungen sollten aber vermieden werden, denn die Personaldecke ist dünn.

Schon jetzt besteht in den Erhebungsstellen folgendes Problem: Kassentätigkeiten haben in der Regel Vorrang vor Vollstreckungstätigkeiten. Sie sind an feste Termine gebunden und können weder aufgeschoben werden noch unerledigt bleiben. Je weniger Personal zur Verfügung steht, desto weniger Zeit bleibt dann für die Vollstreckungstätigkeiten. Dies führt dazu, dass festgesetzte Steuern nicht oder nicht vollständig erhoben werden. Es ist aber notwendig, säumige Steuerpflichtige unter Vollstreckungsdruck zu halten. Je schneller und je umfassender die Erhebungsstelle tätig wird, desto größer ist der Beitreibungserfolg. Auch wird Zeit benötigt, um im Einzelfall erfolgsversprechende Vollstreckungsmaßnahmen zu finden und sich nicht nur mit der Standardmaßnahme der Kontopfändung zu begnügen.

Auch darf die Belastung der Mitarbeiter nicht verkannt werden. Diese ist schon jetzt grenzwertig hoch - insbesondere in Vertretungszeiten.

Bereits jetzt ist es aber schwer, Nachwuchskräfte für die Erhebungsstellen zu gewinnen. Dies hat zum einen mit dem umfangreichen Aufgabengebiet zu tun, zum anderen mit der Besoldungsstruktur - insbesondere in der LG 1.2. auf den Bearbeiter-Posten ist maximal die Besoldungsgruppe A 8 zu erreichen. Damit sind die Erhebungsstellen, insbesondere im Vergleich zum Veranlagungsbereich, im Nachteil. Dort soll nach der nun beschlossenen Zusammenlegung von Arbeitnehmer- und gewerblicher Veranlagung auf allen Dienstposten in der LG 1.2 die Besoldungsgruppe A 9 erreicht werden können. Es wird so noch schwieriger, Nachwuchskräfte für die Erhebungsstellen zu gewinnen. Dies wiegt umso schwerer, als in

¹ Ohne die zur Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuerfälle zugewiesenen Stellen.

naher Zukunft viele Mitarbeiter in den Ruhestand gehen werden. Dies wird nicht nur zu einem weiteren Rückgang der Ist-Besetzung führen, sondern auch zu einem hohen Wissensverlust.

Das Finanzministerium und die Finanzämter müssen dafür sorgen, dass die Ist-Besetzung der Erhebungsstellen zukünftig ausreicht, um die anstehenden Aufgaben sachgerecht zu erfüllen.

Das **Finanzministerium** wird darauf hinwirken, dass die Erhebungsstellen im Rahmen des Möglichen angemessen mit Personal ausgestattet werden.

23. Beihilfe - das lange Warten muss ein Ende haben

Die Zahl der Beihilfeberechtigten und der Beihilfeanträge wird in den nächsten Jahren weiter steigen. Das DLZP muss sich darauf besser vorbereiten:

Es ist ein leistungsfähiges und zukunftssicheres IT-Verfahren erforderlich. Dazu sollte das Finanzministerium prüfen, mit Bund und Ländern gemeinsam ein IT-Verfahren für die automatisierte Antragsbearbeitung zu beschaffen.

Das DLZP muss seine Geschäftsprozesse laufend überprüfen und optimieren. Das Controlling ist auszubauen. Das DLZP muss mit einem verbesserten Controlling seine Arbeit zielorientiert steuern.

Verzögern Finanzministerium und DLZP die nötigen Schritte, wird sich die Geschichte nicht ändern: Die Beihilfeberechtigten werden wieder mehrere Wochen auf ihr Geld warten müssen.

23.1 Beihilfe - warum und wie viel?

Die Beihilfe an Beamte und Versorgungsempfänger ist in § 80 Landesbeamtengesetz (LBG)¹ geregelt. In dem System der Beihilfe verauslagt der Beihilfeberechtigte die Aufwendungen in Krankheitsfällen. Er beantragt dann beim Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein (DLZP) ihre anteilige Erstattung.

2016 hatten 34.956 Beamte² und 33.405 Versorgungsempfänger einen Anspruch auf Beihilfe gegen das Land Schleswig-Holstein.³ Dies waren insgesamt 7.100 mehr als noch 2007. Aufgrund der Altersstruktur der Landesbeamten wird die Zahl der Versorgungsempfänger anwachsen. Damit wird auch die Zahl der Beihilfeberechtigten weiter steigen.

2016 zahlte das Land 267,1 Mio. € für Beihilfeleistungen aus. 2007 waren es 185,6 Mio. €. Die Beihilfeausgaben sind damit in 10 Jahren um 44 % gestiegen. Die gesamten Personalausgaben des Landes sind mit 30 % geringer gestiegen. Die Beihilfeausgaben je Beihilfeberechtigten betragen

¹ Landesbeamtengesetz vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2017 vom 14.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1000.

² Ohne Polizei.

³ Lt. Haushaltplan 2016 - Abschluss der Stellenpläne und Kapitel 11 05, S. 28.

2016 durchschnittlich 3.908 €. Sie sind damit gegenüber 2007 um 29 % gestiegen.

23.2 **Bearbeitungsrückstand - das lange Warten auf die Beihilfe**

Aus Fürsorgegründen sollten die von den Beihilfeberechtigten verauslagten Aufwendungen zeitnah erstattet werden. Dies setzt voraus, dass das DLZP die Anträge zügig bearbeitet. Nach Festlegung der Landesregierung sollen hierfür 14 Kalendertage nicht überschritten werden.¹

Dieses Ziel hat das DLZP in der Vergangenheit nicht immer erreicht. Im Gegenteil: Von Ende 2011 bis Mitte 2017 hat es zum Teil unzumutbar lange Bearbeitungszeiten gegeben. Die Antragsteller mussten teilweise über 40 Kalendertage auf die Erstattungen warten. Dieses Thema wurde, insbesondere ab 2015, mehrfach im parlamentarischen Raum erörtert.²

Die für die Bearbeitungsrückstände von der Landesregierung genannten Gründe variierten. 2011 und 2012 wurden die Belastungen durch die geltend gemachten Arzneimittelrabatte angeführt. Ab 2015 begründete die Landesregierung die Rückstände und die damit einhergehenden langen Bearbeitungszeiten u. a. mit

- der geringen Anwesenheitsquote zeichnungsberechtigter Sachbearbeiter (60 % bis 70 %),
- dem extrem hohen Krankenstand (durchschnittlich 29 Tage) und
- der Aufstockung des Beihilfefachteams im Projekt eBeihilfe.

23.3 **Bearbeitungsrückstand - wie geht es schneller?**

Den zum Teil unzumutbar langen Bearbeitungszeiten begegnete die Landesregierung mit verschiedenen Maßnahmen. Allerdings erzielten die Maßnahmen nicht die erhoffte nachhaltige Wirkung. Beispielhaft:

- Risikoorientierte Arbeitsweise

Die risikoorientierte Arbeitsweise konnten das Finanzministerium und das DLZP auf § 5 Abs. 9 Beihilfeverordnung (BhVO)³ stützen. Sie ermöglichte eine vereinfachte Bearbeitung. So wurden abhängig vom Rechnungsbetrag Arzt- und Heilpraktikerleistungen nicht geprüft. Die Beihilfeberechtigten hatten keine Kenntnis, in welchen Zeiten das DLZP risikoorientiert arbeitete. Die risikoorientierte Arbeitsweise half, den Bearbeitungsrückstand abzubauen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksachen 18/251, 18/4707 und Umdruck 18/6677.

² Vgl. Landtagsdrucksachen 18/4058, 18/4707 und 18/5227.

³ Landesverordnung über die Gewährung von Beihilfen an Beamtinnen und Beamte in Schleswig-Holstein i. d. F. vom 15.11.2016, GVBl. Schl.-H. 2016 S. 863.

Die Erkenntnisse aus der risikoorientierten Arbeitsweise hat das Finanzministerium in dem verwaltungsinternen „Erlass zur Effizienzsteigerung der Beihilfearbeitung“ berücksichtigt. Dieser sieht u. a. für ärztliche und zahnärztliche Leistungen, Arznei- und Verbandmittel sowie zur Widerspruchsbearbeitung geänderte Anweisungen vor.

Das DLZP hatte die Wirksamkeit des Erlasses beobachtet. Hierfür hatte es ein Controlling-Konzept erarbeitet. Die Wirkungen des Erlasses hat das DLZP vorläufig evaluiert. Dies ergab: Anträge werden schneller bearbeitet, Rückstände abgebaut und Durchlaufzeiten verkürzt. Außerdem habe sich die Anweisung zur Widerspruchsbearbeitung als wirtschaftlich vorteilhaft erwiesen. Das DLZP empfiehlt, den Erlass zu verstetigen. Die Regelungen sollen in die Durchführungshinweise zur Beihilfeverordnung aufgenommen werden.

Der LRH befürwortet, über die Durchführungshinweise zur Beihilfeverordnung das Beihilferecht, dort wo es zulässig ist, zu vereinfachen.

- **Freiwillige Mehrarbeit**

Um Bearbeitungsrückstände abzubauen, durfte im Fachbereich Beihilfe zeitweise am Samstag und an Feiertagen gearbeitet werden. Das DLZP hat nicht dokumentiert, wie viele Anträge jeweils bei Beginn der Samstagsarbeit vorlagen. Es ist auch nicht bekannt, wie viele Anträge in Samstagsarbeit bearbeitet wurden. Gleichwohl hat nach Einschätzung des DLZP die freiwillige Mehrarbeit geholfen, die Bearbeitungsrückstände abzubauen.

23.4 **CSC-Gutachten - außer Spesen nicht viel gewesen**

Das Finanzministerium hatte 2013 Dataport damit beauftragt, Organisationsstrukturen und Personalbemessungen im DLZP zu untersuchen. Dataport seinerseits beauftragte als Unterauftragnehmer die CSC Deutschland Solutions GmbH (CSC) aus Wiesbaden. Die Kosten für die Organisationsuntersuchung beliefen sich auf 266,1 T€.¹

Das Gutachten von 2014 enthält Feststellungen und Empfehlungen u. a.

- zum Personalbedarf,
- zur Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation und
- zum Aufbau eines aussagekräftigen Berichtswesens.

Einzelne Vorschläge aus dem CSC-Gutachten hat das DLZP umgesetzt oder will es noch umsetzen. Zum Beispiel sollen die Sachgebietsleiter

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/4812 „Ergebnisse der Ablauf- und Aufbauorganisationsuntersuchungen der Ministerien und der Staatskanzlei“, Tz. 3.7.1, S. 31.

mehr Führungsverantwortung übernehmen. Dafür werden sie von Fachaufgaben, wie der Bearbeitung schwieriger Fälle, entlastet.

Den Empfehlungen, die Zahl der Beihilfe-Sachgebiete und den Personalbestand im Fachbereich Beihilfe zu reduzieren, folgte das DLZP nicht. Die damaligen Gegebenheiten (Erhebungsjahr 2013) seien mit denen in 2017 nicht mehr vergleichbar.

Es ist bemerkenswert: Eine Organisationsuntersuchung wird in Auftrag gegeben. Das Ergebnis wird nicht umgesetzt. Später wird das Nichtumsetzen damit begründet, die Gegebenheiten seien nicht mehr vergleichbar. Es ist unwirtschaftlich, so mit Ergebnissen aus Organisationsuntersuchungen umzugehen.

23.5 **Wie organisiert das DLZP das Bearbeiten der Beihilfeanträge?**

Die Zahl der Beihilfeanträge in der Landesverwaltung schwankt im Jahresverlauf und damit auch die Arbeitsbelastung für das DLZP. Die Zahl der erstellten Beihilfebescheide ist von 2013 bis 2017 um 27.573 auf 337.635 gestiegen.

2017 hat das DLZP die herkömmliche, weitgehend analoge Beihilfebearbeitung (kBeihilfe) durch die elektronische Beihilfe (eBeihilfe) sukzessiv abgelöst. Bei Beginn der Prüfung befand sich die Beihilfebearbeitung in einer Umbruchphase. Diese endete im September 2017. Seitdem sind die internen Prozesse im DLZP weitgehend papierlos.

Damit strebt das DLZP eine automatisierte Bearbeitung mit weniger Arbeitsschritten und kürzeren Durchlaufzeiten an. Darüber hinaus soll der Innere Dienst des DLZP entlastet werden. Ob und in welchem Maße diese Ziele erreicht werden, muss eine Evaluation ergeben.

Durch die eBeihilfe wurden die Geschäftsprozesse geändert. Diese waren erst seit September 2017 im Einsatz. Inwieweit sie zu einem geringeren Personalbedarf führen, konnte der LRH deshalb nicht feststellen. Nicht nur die Evaluation der Ziele ist erforderlich. Vielmehr muss das DLZP seine Geschäftsprozesse laufend überprüfen und optimieren. Auf der Grundlage optimierter Geschäftsprozesse ist auch der Personalbedarf im Fachbereich Beihilfe zu überprüfen.

23.5.1 **Antragsbearbeitung**

Die Beihilfeanträge werden in 6 Sachgebieten bearbeitet. In allen Sachgebieten werden Anträge auf allgemeine Aufwendungen bearbeitet. Anträge

auf Pflegeaufwendungen werden nur in 2 Sachgebieten bearbeitet. Dementsprechend sind derzeit 2 Pools eingerichtet: für Anträge auf allgemeine Aufwendungen und für Anträge auf Pflegeaufwendungen.

Anträge auf allgemeine Leistungen werden in der Reihenfolge ihres Eingangs bearbeitet. Es gibt eine Ausnahmeregelung für Anträge mit einem Aufwandsbetrag über 3.500 €. Diese bearbeitet das DLZP vorrangig. Dadurch will es soziale Härten vermeiden.

Pflegeanträge werden immer nach dem Eingangsdatum bearbeitet. Eine finanzielle Ausnahmeregelung besteht hier nicht.

Der LRH befürwortet eine Härtefallregelung, wenn das DLZP die vorgegebene Bearbeitungszeit überschreitet. Fraglich ist, ob eine starre Grenze von 3.500 € angemessen ist. Schließlich sind die Einkommens- und Lebensverhältnisse höchst unterschiedlich. Auch andere Kriterien könnten maßgeblich sein, wie z. B. Besoldungsgruppe, Teilzeitbeschäftigung oder chronische Erkrankungen. Der LRH hat das DLZP aufgefordert, dies zu prüfen.

23.5.2 **Antragsentscheidung**

Entscheidungsreife Anträge werden von den zeichnungsberechtigten Sachbearbeitern freigegeben. Erst danach wird der Bescheid gedruckt und die Beihilfe gezahlt. In den Jahren ab 2015 waren nach Mitteilung des DLZP zeitweise nicht genügend zeichnungsberechtigte Sachbearbeiter verfügbar. Das DLZP hat daher ein Verfahren eingeführt, mit dem neue Mitarbeiter schneller zeichnungsberechtigt werden:

In den ersten 3 Monaten der Einarbeitung haben neue Mitarbeiter zunächst kein Zeichnungsrecht. Sie bearbeiten unter Aufsicht und Anleitung Beihilfeanträge. Allerdings: Sie treffen weder die Entscheidung noch geben sie die Zahlungen frei.

Danach erhalten neue Mitarbeiter i. d. R. das „kleine“ Zeichnungsrecht. Sie bearbeiten dann „einfache“ Beihilfeanträge (z. B. Hausarztrechnungen oder Aufwendungen für Arznei- oder Hilfsmittel) vollständig. Das heißt, die neuen Mitarbeiter entscheiden über die Anträge und geben die Zahlungen frei.

Nach weiteren 3 Monaten haben neue Mitarbeiter das vollständige Zeichnungsrecht. Sie entscheiden dann auch über komplexe Beihilfeanträge. Dies sind z. B. Fälle mit Aufwendungen für Sanatorium, Pflege, Kuraufenthalte oder Haushaltshilfen.

Das DLZP sollte die Thematik der abgestuften Zeichnungsrechte in ein Einarbeitungskonzept für den Fachbereich Beihilfe (Tz. 23.6) einbinden.

23.5.3 **Organisationssteuerung und Controlling**

Das DLZP sieht die Organisationssteuerung als einen wesentlichen Erfolgsfaktor für seine Arbeit an. Jedoch sind die Ansätze zu einer strategischen und operativen Organisationssteuerung derzeit nur rudimentär vorhanden. Weder gibt es Zielvorgaben noch ein standardisiertes Berichtswesen. Das DLZP will die Lücken in seinem Führungs- und Managementsystem schließen. Es hat darum das Projekt „Organisationssteuerung“ eingerichtet. Ziel des Projekts ist ein ebenengerechtes und führungsunterstützendes Berichtswesen mit einheitlicher Datenbasis und effizienter IT-Infrastruktur.

Das DLZP hat bereits ein Controlling eingerichtet. Es ermöglicht dem DLZP, seine Arbeit zielorientiert zu steuern. Dies setzt voraus, dass in allen Bereichen Ziele formuliert und Kennzahlen definiert werden. Diese muss das DLZP laufend überprüfen und abgleichen.

Das Controlling steht noch ganz am Anfang. Aus Sicht des LRH war seine Einführung überfällig. Das DLZP muss das Controlling in allen Bereichen und auf allen Ebenen institutionalisieren.

23.6 **Qualifiziertes Personal in Zeiten des Fachkräftemangels**

Im Fachbereich Beihilfe sind Mitarbeiter aus vielen unterschiedlichen Ausbildungsberufen beschäftigt. Dabei sind sowohl die klassische Verwaltungsausbildung (LG 1.2 und LG 2.1) als auch kaufmännische Ausbildungen (z. B. Sozialversicherungs- und Bankkaufleute) vertreten. Da „Beihilfe“ in keinem Ausbildungszweig Bestandteil der Ausbildung ist, gibt es den „gelernten“ Beihilfesachbearbeiter nicht. Deshalb ist in jedem Fall eine gründliche Einarbeitung erforderlich. In der Einarbeitungszeit werden neben dem Beihilferecht auch die Grundzüge des Verwaltungsrechts vermittelt. Einen Änderungsbedarf sieht das DLZP nicht.

Der LRH stimmt mit dem DLZP überein: Es muss durch geeignete Fort- und Weiterbildung die Mitarbeiter so qualifizieren, dass sie ihre Arbeit qualitativ und quantitativ gut erledigen können. Das gilt insbesondere für neue Mitarbeiter.

Der LRH weist in diesem Zusammenhang auf Folgendes hin:

Das DLZP hat 2017 erstmals für neue Mitarbeiter im Fachbereich Versorgung ein Einarbeitungskonzept angewendet. Vorgabe: Diese „*müssen strukturiert und ohne übermäßige Beeinträchtigung der Abläufe ... qualifiziert werden, damit sie gut eingearbeitet werden, motiviert bleiben und rasch einen produktiven Beitrag leisten können.*“¹

Das Dezernat 1 des DLZP hat die Einarbeitungsphase begleitet und evaluiert. Es bewertet das Einarbeitungskonzept und seine Umsetzung als positiv. „*Insgesamt hat die auf dem Einarbeitungskonzept basierende Einarbeitung in dem Fachbereich Versorgung damit die zentralen Ziele - Verkürzung der Zeit, Entlastung der Einarbeiter*innen, Motivationssteigerung und Standardisierung - erreicht. Eine Fortführung dieser Einarbeitungsform sowie die Ausweitung auf andere Fachbereiche des DLZP wird empfohlen.*“²

Das DLZP sollte das Einarbeitungskonzept entsprechend der Empfehlung aus dem Abschlussbericht auch auf andere Bereiche ausweiten. Der Fachbereich Beihilfe bindet vergleichsweise viel Personal. Das Beihilferecht ist vielschichtig und kompliziert. Es bietet sich daher an, ein angepasstes Einarbeitungskonzept auch hier anzuwenden. Der LRH hat das DLZP gebeten, dies zu prüfen.

23.7 **Waren Fehlzeiten der Grund für Bearbeitungsrückstände?**

Die Landesregierung führte die hohen Arbeitsrückstände auch auf einen überdurchschnittlich hohen Krankheitsstand zurück. Für 2016 ermittelte das DLZP für den Fachbereich Beihilfe einen Krankheitsausfall von durchschnittlich 24 Tagen. Im Fachbereich Beihilfe waren 14 von 87 Beschäftigten langzeiterkrank. Dies berücksichtigend waren die übrigen Beschäftigten des Fachbereichs Beihilfe durchschnittlich 12,2 Tage erkrankt. Dies ist nicht auffällig hoch. Denn: Nach Auskunft des DLZP fehlte im Landesdienst jeder Beschäftigte an 13,5 Tagen.

Es ist nicht bekannt, ob die Krankheitszeiten der Beschäftigten sich gleichmäßig auf das gesamte Jahr verteilen. Um abschließend beurteilen zu können, ob die Fehlzeiten der Grund oder jedenfalls mitursächlich für die Bearbeitungsrückstände waren, ist zu berücksichtigen: Wie hoch war die Zahl der Beihilfeanträge in den Zeiten hoher Krankenstände? Diese Betrachtung hat das DLZP bisher nicht angestellt.

¹ Einarbeitung im Fachbereich Versorgung, DLZP, Dezernat 1, 06.09.2017.

² Abschlussbericht „Einarbeitung neuer Mitarbeiter*innen im FB Versorgung“, DLZP Dezernat 1, Kiel, 28.08.2017, zuletzt geändert 11.09.2017.

Das DLZP sollte jährlich bereichsbezogenen Krankenstanddaten erheben, um bestimmte Entwicklungen erkennen zu können und ihnen ggf. frühzeitig entgegenzuwirken.

23.8 Was sagt das Projekt „strategische Neuausrichtung“?

Wegen der andauernden Probleme bei der Bearbeitung der Beihilfeanträge und der eBeihilfe initiierte die Staatskanzlei 2017 das Projekt „Strategische Neuausrichtung der Beihilfe des Landes Schleswig-Holstein“. Nach der Einrichtungsverfügung hatte das Projekt das Ziel, Handlungsoptionen für die Beihilfe aufzeigen. Hierfür sollte es die erwarteten Kosten sowie den erwarteten Nutzen ermitteln.

Die Projektgruppe hat 6 Zukunftsszenarien betrachtet. Diese hat es bezogen auf einen Betrachtungszeitraum von 5 Jahren bewertet. Hierzu hat die Projektgruppe 6 Ziele formuliert und diese anhand konkreter Kriterien gewichtet. Nach Abwägung von Kosten, Nutzen und Risiken der 6 Szenarien empfiehlt die Projektgruppe: Das Altverfahren PERMIS-B ist abzulösen und ein leistungsfähiges Fachverfahren für die Beihilfe neu zu beschaffen.

Zu der Empfehlung der Projektgruppe folgender Hinweis: Weder Bund noch Länder verfügen über IT-Systeme, die Beihilfeanträge automatisiert verarbeiten. Zwar beschäftigen sich der Bund und alle Länder mit dem Thema „automatisierte Verarbeitung“ von Beihilfeanträgen, bisher jedoch unkoordiniert.

Für den LRH stellt sich deshalb die Frage: Warum beschaffen oder entwickeln Bund und Länder nicht gemeinsam ein Programm, das eine automatisierte Verarbeitung der Beihilfeanträge ermöglicht? Eine Zusammenarbeit auf diesem Gebiet müsste möglich sein. Denn die Grundzüge des Beihilferechts dürften sich bei Bund und Ländern gleichen. Der LRH hat das Finanzministerium aufgefordert, dies in seine Überlegungen einzubeziehen. Es sollte entsprechend tätig werden.

Das **Finanzministerium** führt aus, dass grundlegende und nachhaltig wirkende Optimierungen bei der Bearbeitung von Beihilfeanträgen erforderlich seien. Der Fachbereich Beihilfe des DLZP müsse zukunftsfest gemacht werden. Lange Wartezeiten seien auch in Zeiten mit hohem Antragsaufkommen und Personalengpässen zu vermeiden. Die entsprechenden Arbeiten hierzu würden mit hoher Priorität betrieben. Dabei würden auch die Empfehlungen der 2013 durchgeführten Organisationsuntersuchung des Fachbereichs Beihilfe einbezogen. Hierzu gehöre auch die Überprüfung der derzeitigen Härtefallgrenze für eine bevorzugte Bearbeitung von Beihilfeanträgen. Das Finanzministerium werde die Feststellun-

gen und Empfehlungen des LRH bei der Optimierung der Beihilfearbeitung aufgreifen.

Mit der Freien und Hansestadt Hamburg habe sich das Land geeinigt: Hamburg werde kurzfristig Dataport mit der Ausschreibung eines Rahmenvertrags für die Beschaffung eines zukunftsfähigen und modular erweiterbaren IT-Beihilfeverfahrens beauftragen. Vorgesehen sei, dass Schleswig-Holstein und optional auch weitere Länder - insbesondere die Trägerländer von Dataport - ebenfalls dieses Verfahren nutzen könnten.

24. KoPers: Es wird Zeit

KoPers ist unwirtschaftlich: Die letzte Wirtschaftlichkeitsberechnung weist einen negativen Kapitalwert von 66 Mio. € aus. Durch neue Organisationsentscheidungen darf die Landesregierung die (Un)Wirtschaftlichkeit von KoPers nicht noch verschlimmern. Sie muss endlich Ernst machen und schnellstens ihre Personalverwaltung reorganisieren.

24.1 Geänderte Zuständigkeiten - Reibungsverluste vermeiden

Die Landesregierung hatte 2008 beschlossen, ihr Personal mit einem neuen IT-Verfahren zu bezahlen und zu verwalten. Dieses integrierte Verfahren soll nicht nur das veraltete Abrechnungssystem ersetzen, sondern auch die Reorganisation der Personalverwaltung unterstützen.

Mit Beginn der Planungen für KoPers (Kooperatives Personalmanagement) übernahm die Staatskanzlei 2009 die Federführung für dieses Projekt. Zu dieser Zeit zahlte das damalige Finanzverwaltungsamt (FVA) die Bezüge für die Landesbeschäftigten aus. Da KoPers in der ersten Stufe die veralteten Abrechnungs- und Zahlprogramme ablösen sollte, war absehbar, dass das FVA als erste Landesbehörde unmittelbar von der KoPers-Einführung betroffen sein würde. Das FVA gehörte seinerzeit zum Geschäftsbereich des Finanzministeriums.

Die KoPers-Planung sieht in der zweiten Stufe die Reorganisation der Personalverwaltung beim Land (KoPers/Integriert) vor. Dadurch wird sich KoPers auf alle Behörden mit Personalverwaltungsaufgaben auswirken. Ziel ist es, Verwaltungsvorgänge so weit wie möglich zu zentralisieren.

Im Hinblick darauf wurde das FVA mit Wirkung vom 01.01.2016 in den Geschäftsbereich der Staatskanzlei eingegliedert. Gleichzeitig wurde es in „Dienstleistungszentrum Personal des Landes Schleswig-Holstein“ (DLZP) umbenannt. Nunmehr hatte die Staatskanzlei nicht nur die Federführung für das Projekt KoPers, sondern auch die Dienstaufsicht über das DLZP. Die Fachaufsicht lag jedoch weiterhin beim Finanzministerium.

Die infolge der Neuordnung herausgehobene Stellung des DLZP in der Struktur der Landesverwaltung nützt dem Umbau. Daher war dieser Schritt sinnvoll: Der LRH schlug vor, auch die Fachaufsicht in die Staatskanzlei zu verlegen. Dies hätte weitere Zuständigkeiten für ressortübergreifende Personalfragen gebündelt und den Abstimmungsaufwand verringert.¹

¹ Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 9.5.

Am 01.08.2017 ist die Verantwortung für KoPers im Zuge der Neubildung der Landesregierung an das Finanzministerium übergegangen.¹ Auch das DLZP gehört seitdem wieder zum Geschäftsbereich des Finanzministeriums. Das Finanzministerium hat die Fachliche Leitstelle vom DLZP in das Amt für Informationstechnik (AIT) verlagert.² Das zur Fachlichen Leitstelle gehörende Personal wurde ebenfalls ins AIT umgesetzt. Die Fachliche Leitstelle habe sich aus Sicht von Finanzministerium und Digitalisierungsministerium als eine Schwachstelle erwiesen. Das AIT habe die erforderliche hohe Expertise für IT-Themen. Die Verlagerung ermögliche, die Fachliche Leitstelle so professionell wie möglich aufzustellen. Ergänzend informierte das Finanzministerium über weitere Aufgaben, die auf das AIT übertragen werden:³

- Auftraggeberrolle gegenüber Dataport und P&I⁴,
- bisherige IT-Verantwortung des CIO (Chief Information Officer) im Digitalisierungsministerium für KoPers.

Der LRH weist darauf hin, dass die Aufgaben des AIT bisher die Automation der Steuerverwaltung betreffen. Das Programm KoPers und seine Auswirkungen auf die Personalverwaltung des Landes betreffen ein für das AIT völlig neues Thema.

Aufgaben der Fachlichen Leitstelle sind anwender- und verfahrensnahe Betriebs- und Betreuungsaufgaben sowie die fachliche Feinkonzeption von Verfahrenserweiterungen und -änderungen.⁵ Eine dem LRH vorliegende Präsentation des damaligen FVA „Organisation der Fachlichen Leitstelle 2015/2016“ führte dies näher aus. Sie gab eine Leitstellenstruktur vor und definierte Aufgaben (z. B. Anwenderbetreuung, Anforderungsmanagement, Festlegen und Implementieren von Qualitätskriterien). Diese Aufgaben erfordern aus Sicht des LRH eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Anwendern im DLZP. Die Fachliche Leitstelle vom DLZP zu trennen ist hinderlich und steigert den Kommunikations- und Abstimmungsaufwand. Vor allem ist den Anwenderinnen und Anwendern das AIT bislang nicht in der Rolle der Fachlichen Leitstelle bekannt. Das dürfte ebenso zu Kommunikationsmehraufwand führen.

¹ Umdruck 19/397.

² Organisationserlass zur Verlagerung der Aufgaben der Fachlichen Leitstellen und der IT-Betriebssteuerung vom Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) und von KoPers auf das Amt für Informationstechnik (AIT), Erlass des Finanzministeriums vom 27.03.2018 - VI 111 - O 1770 - 004, Amtsbl. Schl.-H. 2018 S. 300.

³ Umdruck 19/553 (neu).

⁴ P&I Personal und Informatik AG, Wiesbaden (Software-Entwickler KoPers).

⁵ Umdruck 18/3869, S. 6.

In seiner Stellungnahme erklärt das **Finanzministerium**, die bisher im DLZP vorhandenen Strukturen, in denen der Nutzer auch die technischen Umsetzungen bearbeitete und begleitete, seien für die heutigen komplexen integrierten Verfahren nicht mehr angemessen. Weiterhin führt es aus, die Verlagerung der Fachlichen Leitstelle zum AIT und nachfolgend auch IT-Betriebsaufgaben aus dem Projekt KoPers verfolge dementsprechend allein das Ziel, die Verfahrensrisiken bei der Einführung und dem Betrieb von KoPers zu minimieren.

Das Finanzministerium legt nicht dar, welche Nachteile die bisherige Organisationsstruktur im DLZP hatte. Ferner erläutert es weder die ange-deuteten Verfahrensrisiken noch wie das AIT diese minimieren soll.

Die Stellungnahme des Finanzministeriums liegt auf einer Ebene mit den bisherigen Einlassungen des **LRH**: a) es wird teurer, b) es dauert länger, und c) es soll künftig qualitativ besser werden. Damit werden die Befürchtungen des LRH erneut bestätigt.

Die Zuständigkeit für KoPers - wie hier geschehen - an einer Stelle zu bündeln, entspricht grundsätzlich einer Forderung des LRH. Aber er bleibt dabei: Die Staatskanzlei hat innerhalb der Landesverwaltung eine herausgehobene Stellung. Deshalb sollte sie für ressortübergreifende Personalfragen - und damit auch für KoPers - verantwortlich sein.

24.2 **(Un)Wirtschaftlichkeit: Es darf nicht noch schlimmer werden.**

Nach einer im Juli 2016 aktualisierten Wirtschaftlichkeitsberechnung betrug der Kapitalwert¹ -33,7 Mio. €. Mittlerweile hat das Finanzministerium eine aktualisierte Berechnung vorgelegt. Ergebnis: Der Kapitalwert beträgt nun -66,4 Mio. €. ² Damit hat sich das Minus fast verdoppelt.

Das Finanzministerium nennt dafür u. a. folgende Gründe:

- Eine integrierte IT-Lösung als Ersatz für abzulösende Altverfahren erfordere hohe Investitionen. Diese ließen sich nicht allein aus Einsparungen durch die Reorganisation finanzieren.
- Man habe erwartet, die Personalverwaltung reorganisieren und dadurch 20 % des dort eingesetzten Personals einsparen zu können. Dabei sei man fälschlicherweise von einem Personalaufwand ausgegangen, der insgesamt 900 Vollzeitstellen (VZÄ) entspricht. Daraus habe sich ein Einsparpotenzial von zunächst 180 VZÄ ergeben. Der

¹ Mit der Kapitalwertmethode werden Investitionen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten getätigt werden, vergleichbar gemacht. Ein negativer Kapitalwert bedeutet, dass die Investition unwirtschaftlich ist.

² Umdruck 19/397.

tatsächlich zugrunde zu legende Personalaufwand belaufe sich aber auf lediglich 340 VZÄ statt 900. Dadurch habe sich das anzunehmende Einsparvolumen verringert.

- KoPers sei ein komplexes Projekt. Die ursprünglich vorgesehene Projektlaufzeit habe sich als zu kurz erwiesen.

Das Finanzministerium stellt im Sachstandsbericht fest, KoPers könne nicht wirtschaftlich in dem Sinne sein, dass die getätigten Investitionen durch die zu erwartenden Einsparungseffekte kompensiert oder gar übertroffen würden. Das Projekt bleibe daher eine Investition in die Zukunft eines modernen Personalmanagements in der Landesverwaltung, die sich monetär nicht oder nur sehr langfristig rechne.¹

Das Finanzministerium betrachtet gleichwohl die KoPers-Einführung und die Reorganisation unverändert als richtig. Es sehe keine gleichgeeigneten Handlungsvarianten zur Zielerreichung vorliegen oder absehbar vorliegen.

Der **LRH** teilt die Auffassung, dass KoPers - monetär betrachtet - nicht wirtschaftlich werden kann. KoPers darf aber nicht noch unwirtschaftlicher werden. Insbesondere darf sich die Projektlaufzeit nicht weiter verlängern.

Das **Finanzministerium** teilt diese Auffassung. Ihm sei bewusst, dass jede weitere Projektverzögerung unter monetären Gesichtspunkten die (Un)Wirtschaftlichkeit von KoPers weiter verschlechtern werde. Daher seien Projektstrategie und Zeitplanung so angelegt, dass die Zielplanung bis 2022 als realistisch angesehen werden dürfe.

24.3 **Mehr Zeit auch sinnvoll nutzen.**

Mit der geänderten Zuordnung des Projekts KoPers hat das Finanzministerium eine umfassende Zwischenbilanz gezogen. Auf dieser Basis hat es Leitlinien erarbeitet. Diese wurden vom Kabinett am 12.09.2017 beschlossen und dem Finanzausschuss am 14.09.2017 vorgestellt. Bestandteil dieser Leitlinien ist auch der Grundsatz „Qualität vor Zeit“:² KoPers soll erst dann weiter ausgerollt werden, wenn es die Sachbearbeitung effektiv unterstützen kann.

Das Finanzministerium hat den Zeitplan ein weiteres Mal verlängert. Ursprünglich war die Einführung des integrierten Verfahrens für März 2014 vorgesehen. Nun ist geplant, dass KoPers/Entgelt in der 2. Jahreshälfte 2018 eingeführt wird.³ Immerhin: Damit würden endlich die Bezüge aller

¹ Umdruck 19/397.

² Finanzausschuss, 19. Wahlperiode - 5. Sitzung am 14.09.2017, Niederschrift, Anlage 1.

³ Umdruck19/397.

Beamten, Tarifbeschäftigten und Versorgungsempfänger des Landes mit KoPers abgerechnet und gezahlt. Sofern es bei diesem Zeitplan bleibt.

Ebenfalls in der 2. Jahreshälfte soll die Pilotierung von KoPers/Integriert in Landespolizeiamt und Bildungsministerium starten. In dieser Phase sollen die künftigen Abläufe in der reorganisierten Personalverwaltung praktisch erprobt werden. Dies ist die Voraussetzung, um KoPers/Integriert schrittweise einzuführen - nunmehr beginnend frühestens im 1. Halbjahr 2020.

Bis Mitte 2022 sollen die zentralen Prozesse in der gesamten Landesverwaltung eingeführt sein. Das Finanzministerium geht davon aus, dass es anschließend die damit verbundenen Personaleinsparungen realisieren kann.

Die schrittweise Einführung der kooperativen Prozesse sieht das Finanzministerium ab 2022 vor. Die nähere Planung dafür soll lt. Sachstandsbericht im weiteren Projektverlauf noch erfolgen.

Die Pilotierungsphase wird nicht nur Erkenntnisse über die Einsatzreife der Software bringen. Zusätzlich dürften sich Hinweise für die zukünftige Arbeit in und zwischen den personalverwaltenden Stellen der Ressorts und dem DLZP ergeben. Diese müssen zu entsprechenden Handlungsempfehlungen für die reorganisierte Personalverwaltung im DLZP und in den Ressorts führen.

Der **LRH** hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass sich die Reorganisation des Personalmanagements nicht auf das DLZP beschränken kann.¹ Er erwartet daher vom Finanzministerium, dass es die Pilotphase im Hinblick darauf begleitet und evaluiert.

¹ Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 9.6.

25. OFD-Sanierung: Ein Fass ohne Boden

In die Liegenschaft der ehemaligen Oberfinanzdirektion Kiel, die von 2005 bis 2008 für 8,65 Mio. € grundinstand gesetzt werden sollte, sind bis 2018 38,6 Mio. € investiert worden. Die Maßnahme ist noch nicht abgeschlossen.

Die Sanierung von Altbau-Bestand wird gegenüber dem Neubau an Bedeutung gewinnen. Darauf muss das Land seine Vorgehensweise ausrichten.

Bevor mit der Planung oder gar dem Bau begonnen wird, ist grundlegend zu klären, ob das Gebäude grundsätzlich weiterbetrieben, für welche Nutzung es saniert werden soll, in welchem Zustand die Bausubstanz ist, mit welchen Risiken zu rechnen ist und ob die Sanierung danach wirtschaftlich im Vergleich zu einem Ersatzbau ist.

Eine baubegleitende Planung bei der Altbausanierung treibt die Kosten unkalkulierbar in die Höhe.

Im Haushalt sollten die Kosten für Große Baumaßnahmen transparent abgebildet werden.

25.1 14 Jahre Sanierung als mahnendes Beispiel

2005 sollte in der Liegenschaft der ehemaligen Oberfinanzdirektion Kiel (OFD), Feldstraße 23 - 25, für 8,65 Mio. € reine Baukosten der über Jahre aufgelaufene Bauunterhaltungsstau beseitigt werden. Diese Summe stand im Haushalt 2004/2005 für die Grundinstandsetzung von 2005 bis 2008 zur Verfügung. Ein Betrag, der angesichts der Größe der Liegenschaft und deren Bebauung eine handhabbare, nicht zwingend zu hinterfragende Größenordnung hatte.



Quelle: Google Maps (www.google.de/maps/@54.3334996,10.1419526,227a,35y,270h),
Bilder © 2018 Google, Kartendaten © 2018 GeoBasis-DE/BKG (© 2009)

2018 - 14 Jahre später - nähern sich die zwischenzeitlich investierten Gelder der 40 Mio. €-Marke. Hätte diese Summe 2005 im Haushalt gestanden, wäre dies Anlass genug gewesen, nachzufragen. Ziel muss es sein, eine solche Entwicklung in zeitlicher und finanzieller Hinsicht zu verhindern oder im Vorhinein angemessen zu berücksichtigen.

Der LRH ist am Beispiel der Sanierung von 3 Gebäuden (Häuser A, B und C) der ehemaligen OFD-Liegenschaft in Kiel der Frage nachgegangen, wie sich die Sanierung und Modernisierung von Altbau-Bestand und die damit verbundenen Risiken künftig besser und zielgenauer handhaben lassen. Die Nachnutzung von Altbauten aus den unterschiedlichen Baujahren und damit deren Sanierung und Modernisierung werden zunehmend wichtiger werden. Einen Neubau zu planen und zu bauen ist demgegenüber deutlich weniger risikobehaftet.

25.2 Bedarf und künftige Nutzung klären

Am Anfang muss geklärt werden, ob und wofür ein sanierungsbedürftiger Gebäudebestand grundsätzlich weiterbetrieben wird.

Die künftige Nutzung der Liegenschaft der OFD wurde nicht rechtzeitig und nicht abschließend vor Beginn der Planung und des Baus geklärt. Dabei kam erschwerend hinzu, dass das Land Schleswig-Holstein und der Bund bis Juli 2009 je zur Hälfte Eigentümer der Liegenschaft waren. Das Land erwarb 2009 den hälftigen Anteil für 1,5 Mio. € vom Bund. Beide konnten sich weder über eine Nutzung nach Auszug der OFD, noch über den Wert der Liegenschaft oder die Frage der Wirtschaftlichkeit einer Sanierung einigen. Erst 2009 wurde ein Nutzer benannt. Die Planung zur

Sanierung ist zu diesem Zeitpunkt längst in vollem Gange. Die Planung für das auf der Liegenschaft befindliche Hochhaus wurde jetzt, 2009, auf die-
sen Nutzer abgestellt. 2012 gibt es bereits neue Planungen. Ein neuer
Nutzer ist gefunden, mit neuen Anforderungen an die Gebäude. Kosten
allein des Nutzerwechsels: 6,55 Mio. € ohne Baunebenkosten.

25.3 **Nutzeranforderungen definieren**

Die Nutzeranforderungen müssen umfassend, abschließend und eindeutig
erfasst werden. Räume, Raumgrößen, Raumqualitäten, Ausstattung, tech-
nische Anforderungen, IT, Lagerkapazitäten, Sicherheitsanforderungen:
Stehen sie nicht vor Beginn der Baumaßnahme fest, kommt es zu teuren
Umplanungen und zu Zeitverzug.

Im Fall der OFD-Liegenschaft hatte der 2012 gefundene neue Nutzer spe-
zielle Sicherheitsanforderungen im Hinblick auf Kundenverkehr und
abweichende Anforderungen hinsichtlich der Aktenlagerung. Diese Anfor-
derungen flossen erst nach und nach in den Planungsprozess ein. Sie
führten dazu, dass bereits abgeschlossene Maßnahmen zurück- und
schließlich neu gebaut werden mussten.

Der LRH empfiehlt, Baumaßnahmen so lange auszusetzen, bis die Pla-
nung an die Bedürfnisse des neuen Nutzers angepasst ist. Der dadurch
entstehende Schaden ist allemal beherrschbarer als einfach weiterzu-
bauen.

25.4 **Bausubstanz im Vorhinein prüfen**

Die Bausubstanz von Altbauten muss frühzeitig und gründlich geprüft wer-
den. Die Beseitigung von Bauschäden, echtem Hausschwamm oder
Schadstoffbelastungen ist ein ernst zu nehmender Kostenfaktor, der mög-
lichst vollständig und rechtzeitig in die Kostenkalkulation wie die Zeitpla-
nung einbezogen werden muss.

Der Fund von echtem Hausschwamm und Schadstoffbelastungen 2012
belastet die Sanierung von 2 Häusern der Liegenschaft erheblich. Die Un-
tersuchungen zu Beginn der Maßnahme auf Schwammbefall waren trotz
Kenntnis von Schäden an der Fassade nicht gründlich genug. Während
der Bauphase wurde echter Hausschwamm gefunden. Dies führte in ver-
schiedenen Gewerken zu Stillstand, Rückbau und Mehrfachausführung.
Noch heute wird die Sanierungsmaßnahme von einem Sachverständigen
begleitet, um kurzfristig reagieren zu können. Die Kosten bisher:
712.291 €. Und das ist noch nicht das Ende.

25.5 **Abschließende Planung vorlegen**

Eine baubegleitende Planung führt unweigerlich zu Nachträgen und Mehrkosten. Bevor mit dem Bau begonnen wird, ist die Planung unter Berücksichtigung der festgestellten Bausubstanz und den mit dem Nutzer abgestimmten Raumbedarfen abzuschließen. Erst dann kann mit dem Bau begonnen werden.

Die 3 vom LRH betrachteten Gebäude der OFD-Liegenschaft sollten zunächst als ein Gesamtprojekt saniert werden. Letztlich wurde die Maßnahme in mehrere Einzelprojekte aufgeteilt, auch um eine teilweise Förderung aus Bundesmitteln zu realisieren. Zu den 7 Teilprojekten gab es 10 Nachträge. Die tatsächlich notwendigen Sanierungsbedarfe wurden nicht am Anfang des Projekts festgestellt. Sie flossen nach und nach in den baubegleitenden Planungsprozess und ebenso erst nach und nach in die Finanzierungsplanung ein.

Die für diese Maßnahmen im Haushalt veranschlagten reinen Baukosten sind von 8,65 Mio. € (2004/2005) auf 24,47 Mio. € (2018) gestiegen. Die tatsächlich genehmigten Kosten liegen 2018 bereits bei 31,6 Mio. € reine Baukosten. Eingerechnet sind 6,14 Mio. € Förderung aus Bundesmitteln. Dabei belaufen sich die Kosten für Nachträge aufgrund von Nutzerwechsel und echtem Hausschwamm derzeit auf 7,27 Mio. €.

25.6 **Wirtschaftlichkeit untersuchen**

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind so zu erstellen, dass alle relevanten Aspekte kostenmäßig einbezogen werden. Gegebenenfalls mögliche Fördermittel dürfen nicht gegengerechnet werden, um eine Wirtschaftlichkeit zu erreichen.

Das Finanzministerium hatte Mittel, die über ein Förderprogramm des Bundes zur Verfügung standen, in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit einbezogen. Trotz auch im Finanzministerium bestehender Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen wurde diese bejaht, um die Fördermittel für Teilsanierungsmaßnahmen zu erhalten. Eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lag nicht vor. Sie ist aber von entscheidender Bedeutung für die Frage Sanierung oder Abriss und Neubau.

25.7 **Kosten aufstellen, Risiken einpreisen**

Anhand der Planung und unter Berücksichtigung der Bausubstanz und des ggf. festgestellten Bauunterhaltungs- und Modernisierungsbedarfs sind die

Kosten aufzustellen. Dabei sind die Kosten für die Aufdeckung möglicher Risiken und die Risiken selbst einzurechnen.

Obwohl z. B. der Bedarf der Sanierung der Technischen Gebäudeausrüstung und die schlechte Bausubstanz erkannt wurden, wurden die hierfür anfallenden Kosten erst im Laufe des Planungsprozesses ermittelt. Die Kosten für die Beseitigung des echten Hausschwamms stehen heute noch nicht endgültig fest.

25.8 **Erforderliche Mittel transparent einwerben**

Es sollte geprüft werden, ob die tatsächlichen Kosten einer Baumaßnahme nicht umfassender und damit transparenter im Haushalt dargestellt werden. Zu Großen Baumaßnahmen sollten neben den reinen Baukosten jedenfalls auch die Baunebenkosten, die Organleihkosten der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) sowie Kosten ggf. notwendiger Zwischenlösungen aufgezeigt werden. Dies sollte unabhängig davon geschehen, aus welchem Haushaltstitel die Maßnahmen letztendlich bezahlt werden.

Der LRH hat in der folgenden Tabelle zusammengefasst, wie viel Geld bis Ende 2017 in die 3 Gebäude der ehemaligen OFD-Liegenschaft in Kiel, Häuser A, B und C, tatsächlich geflossen ist.

Dabei hat er, neben den reinen Baukosten, die Baunebenkosten einschließlich der Organleihkosten der GMSH, die Kosten für Bauunterhaltung, Kleine Baumaßnahmen und Brandschutzmaßnahmen einbezogen. Kosten für Umzüge, Zwischenlösungen und Behelfsmaßnahmen dagegen sind nicht eingerechnet.

**Projektkostenentwicklung Häuser A, B und C
Stand Oktober 2017**

Projekt	Kostenangaben	bisher gezahlt bzw. beauftragt in €
Haus A Fassaden- sanierung 209 46 057	Baukosten, Rechnungslegungsliste K401	4.713.759,50
	FbT-Kosten, Rechnungslegungsliste K401	379.804,77
	Organleihkosten	76.118,91
Haus A Innen- sanierung 209 46 064	Baukosten, Übersicht Kostenkontrolle K306B	5.922.011,12
	FbT-Kosten, Übersicht Kostenkontrolle K306B	896.069,52
	Organleihkosten	248.070,79
BU/BSM	Anteilige Bauunterhaltung und Brandschutz- maßnahmen im Projektzeitraum	990.524,72
Summe Haus A		13.226.359,33
Haus B Sanierung 211 45 031	Baukosten Vorjahre, Angabe GMSH	5.221.410,39
	Baukosten HHJ, Angabe GMSH	491.513,10
	Baukosten HHJ + VE, Angabe GMSH	1.598.284,50
	FbT-Kosten, Angabe GMSH	1.259.095,55
	Organleihkosten	312.037,62
BU/BSM	Anteilige Bauunterhaltung und Brandschutz- maßnahmen im Projektzeitraum	1.926.450,63
Summe Haus B		10.808.791,79
Haus C Sanierung 211 45 032	Baukosten Vorjahre, Angabe GMSH	2.719.998,06
	Baukosten HHJ, Angabe GMSH	372.741,50
	Baukosten HHJ + VE, Angabe GMSH	2.865.694,39
	FbT-Kosten, Angabe GMSH	922.285,38
	Organleihkosten	205.991,63
	3. Nachtrag zur FU -Bau-	4.894.000,00
	Baunebenkosten aus 3. Nachtrag Haus C	1.005.413,96
BU/BSM	Anteilige Bauunterhaltung und Brandschutz- maßnahmen im Projektzeitraum	1.578.006,43
Summe Haus C		14.564.131,35
Gesamtsumme Häuser A, B und C		38.599.282,47

BU = Bauunterhaltung

HHJ = Haushaltsjahr

BSM = Brandschutzmaßnahme

VE = Verpflichtungsermächtigung

FbT = Freiberuflich Tätige

Danach sind seit 2004 für die Liegenschaft 38,6 Mio. € ausgegeben worden.

Für das **Finanzministerium** besteht mit dem LRH Konsens darüber, dass die Kosten der durchzuführenden Baumaßnahmen im Haushalt klar und eindeutig benannt werden sollten. Insofern seien die vom Land seinerzeit in den Haushalt eingestellten 8,65 Mio. € für die Grundsanierung der OFD-Liegenschaft definitiv zu gering angesetzt gewesen.

Gleichwohl könnten aus seiner Sicht die vom LRH genannten 40 Mio. € dieser Betrachtung nicht standhalten, da es sich dabei um eine Vermischung der durchzuführenden Ansätze (Große Baumaßnahme, investive Kleine Baumaßnahmen, Bauunterhaltung und Baunebenkosten) handele. Um zukünftig eine verbesserte Kostensicherheit zu erlangen, werde bereits seit 2017 vom Finanzministerium zusammen mit der GMSH ein Konzept zum „kostenstabilen Bauen“ erarbeitet.

Ferner würden für einen besseren Gesamtüberblick die Erläuterungen im Haushalt zukünftig so angepasst, dass die einzelnen Umsetzungsstände konkret benannt würden.

Der **LRH** berichtet mit seinen Bemerkungen dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber. Er hat in seiner Prüfung aufgezeigt, welche Mittel seit 2004/2005 insgesamt in die Liegenschaft geflossen sind. Im Haushalt wird die Maßnahme seit 2004/2005 bis 2018 durchgängig als „Grundinstandsetzung der Gebäude“ geführt. Für die Abgeordneten war nicht zu erkennen, ob es noch um die bloße Grundinstandsetzung oder schon um die Sanierung und Modernisierung ging.

Die vom Finanzministerium beschriebenen neuen Maßnahmen bieten die Möglichkeit, hier eine verbesserte Kostensicherheit und Transparenz der Gesamtkosten von Großen Baumaßnahmen zu erreichen.

25.9 **Und ein Neubau ...**

Der LRH hat die Kosten für einen Neubau berechnet. Er hat dieser Berechnung die von der GMSH errechneten abstrakt-theoretisch notwendigen Hauptnutzflächen von 8.497 m² zugrunde gelegt. Dabei ging die GMSH von einer Nutzung der Häuser A, B und C durch 662 Mitarbeiter aus. Mit einer Plankostendatenbank ermittelte der LRH für einen Neubau dieser Fläche Kosten von 29,42 Mio. €. Dabei sind die Abbruchkosten Haus A berücksichtigt, Kosten für Grunderwerb und Erlös aus dem Verkauf der ehemaligen OFD-Liegenschaft hingegen nicht. Gerechnet auf die entstandenen Arbeitsplätze heißt das: Ein Arbeitsplatz in einem Neubau hätte 44.443 € gekostet. Die jetzt geschaffenen 418 Arbeitsplätze kosten 92.340 € pro Platz.

Die **GMSH** hat zu dem Beitrag keine Stellungnahme abgegeben.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

26. Förderung von Gewerbegebieten - Einnahmen konsequent anrechnen und Fehlbelegungen nachgehen

Das Land unterstützt die Kommunen bei der Erschließung von Gewerbegebieten mit Zuschüssen. Weitere Einnahmen fließen den Kommunen aus der Veräußerung der Gewerbeflächen zu. Das Wirtschaftsministerium rechnet diese Einnahmen in der Regel nicht auf die Landesförderung an.

Davon profitieren insbesondere Kommunen mit Gewerbegebieten mit ohnehin lukrativer Vermarktungsperspektive. Sachgerecht wäre es, die Veräußerungserlöse bei der Berechnung des Förderzuschusses konsequent anzurechnen.

Bereits bisher war sicherzustellen, dass es nach Veräußerung der Gewerbeflächen zumindest zu keiner Überförderung kommt. Dies hat die Investitionsbank Schleswig-Holstein aufgrund einer fehlerhaften Berechnungsmethode jahrelang versäumt. Auf Hinweis des LRH wurde das Prüfverfahren angepasst.

In einigen Fällen hat der LRH zudem Fehlbelegungen festgestellt. So wurden Gewerbeflächen u. a. mit einem gemeindeeigenen Bauhof, einer Berufsfachschule für Kosmetik, einer kieferorthopädischen Praxis oder sonstigen nicht förderfähigen Unternehmen belegt. Die Investitionsbank und das Wirtschaftsministerium prüfen derzeit Rückforderungsansprüche. Der LRH erwartet, dass diese durchgesetzt werden.

26.1 Wie viele Mittel wurden eingesetzt und wer wickelt die Förderung ab?

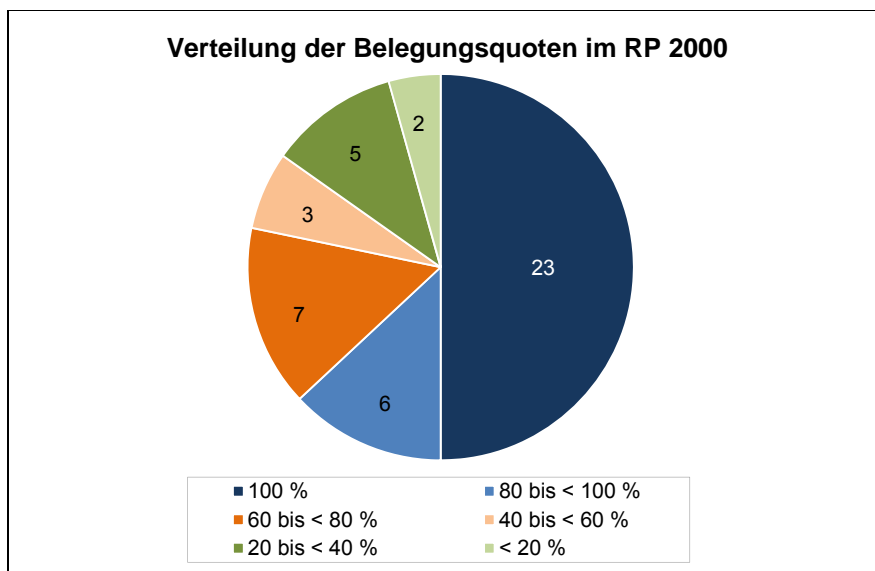
Das Land hat von 2000 bis 2016 etwa 55 Mio. € ausgegeben, um Kommunen bei der Erschließung von Gewerbegebieten zu unterstützen. Eingesetzt wurden dafür hauptsächlich Mittel der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

Am Zuwendungsverfahren beteiligt waren das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) und die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH). Die Antragsbearbeitung und die Förderbewilligung übernahm das Wirtschaftsministerium. Für die weitere Förderabwicklung (u. a. Mittelauszahlung, Kontrolle von Auflagen,

Verwendungsnachweisprüfung) war die IB.SH zuständig. Mittlerweile ist die IB.SH für das gesamte Förderverfahren verantwortlich.

26.2 Belegung der geförderten Gewerbegebiete zufriedenstellend

Die mit Fördermitteln erschlossenen Gewerbeflächen werden von den Kommunen nach und nach an ansiedlungswillige Unternehmen veräußert. Bei den bereits 10 Jahre und länger in der Vermarktung befindlichen 46 Gewerbeflächen des Förderprogramms Regionalprogramm 2000 (RP 2000) waren zum Jahresende 2016 durchschnittlich gut 78 % der Flächen belegt. Ein differenzierter Blick auf die Verteilung der Belegungsquoten zeigt, dass bei 23, also der Hälfte der Gewerbegebiete, sämtliche Flächen veräußert werden konnten. Hingegen waren 10 Gebiete nur zu unter 60 % belegt, davon waren 2 sogar zu unter 20 % ausgelastet.



Quelle: LRH

Wenn auch in jedem Einzelfall spezifische Gründe zu einer geringen Nachfrage beigetragen haben mögen, sollte dem soweit wie möglich bereits vor der Bewilligungsentscheidung vorgebeugt werden. Die Prüfung hat gezeigt: Belastbare Bedarfsermittlungen bzw. Verkaufsprognosen wurden den Kommunen bei der Antragstellung meist nicht abgefordert. Hierauf sollte künftig ein stärkeres Augenmerk gelegt werden. Mit den Anträgen auf Förderung sollten daher Nachweise über ansiedlungsinteressierte Unternehmen und regionale Kapazitätsengpässe bei Gewerbeflächen vorgelegt werden.

Wirtschaftsministerium und **IB.SH** stimmen mit dem LRH überein, dass es in der Vergangenheit in Einzelfällen zu einer nicht zufriedenstellenden Belegung geförderter Gewerbegebiete gekommen sei. Dem werde in der

aktuellen Förderperiode dadurch Rechnung getragen, dass die IB.SH im Antragsverfahren eine Einschätzung der Marktpotenziale vom Antragsteller verlange. Grundsätzlich sollten die Gemeinden aber auch Flächenvorsorge über bereits jetzt absehbare konkrete Bedarfe hinaus betreiben dürfen.

26.3 **Veräußerungserlöse bei Zuschussberechnung kaum berücksichtigt**

Hauptziel der Gewerbegebietsförderung ist die Ansiedlung von Unternehmen auf den geförderten Flächen. Allein schon aus wettbewerbsrechtlichen Gründen sind die Gewerbeflächen zum Marktpreis an die Unternehmen zu verkaufen. Somit sind Einnahmen der Kommunen aus der Flächenveräußerung immanenter Bestandteil der Förderung.

Die Landeshaushaltsordnung sieht vor, dass Zuwendungsempfänger einen angemessenen Eigenanteil an den Projektkosten zu tragen haben. Im Sinne eines haushaltsschonenden Umgangs mit Fördermitteln sind Einnahmen bei der Berechnung des Zuschusses und des Eigenanteils grundsätzlich zu berücksichtigen.¹ Das derzeit praktizierte Zuwendungsverfahren führt hingegen dazu, dass unter Einrechnung der Einnahmen in vielen Fällen nur sehr geringe Eigenanteile von den Kommunen zu tragen sind. Außerdem begünstigt es Projekte, bei denen mit hohen Veräußerungserlösen zu rechnen ist, gegenüber solchen Gewerbegebieten, die beispielsweise aufgrund einer peripheren Lage deutlich geringere Erlöschancen besitzen.

Der Grund hierfür ist: Bei der Berechnung des Zuschusses spielen die zu erwartenden Veräußerungserlöse grundsätzlich keine Rolle. Es wird lediglich überprüft, ob die Kommune bezogen auf das Gesamtprojekt zumindest 10 % der förderfähigen Kosten als Eigenanteil trägt. Solange dies erfüllt ist, führen unterschiedliche Einnahmeerwartungen zu keiner Änderung des Zuschusses. An einem einfachen Beispiel verdeutlicht: 2 Kommunen erschließen jeweils ein Gewerbegebiet zu identischen Kosten. Während die eine Kommune nach Erschließung mit Verkaufserlösen von 1 Mio. € rechnen kann, kann die zweite Kommune aufgrund einer weniger attraktiven Lage nur 500 T€ Erlösen. Beide Kommunen erhalten trotz der abweichenden Projekteinnahmen den gleichen Förderbetrag. Die zweite Kommune muss dabei einen um 500 T€ höheren Eigenbeitrag leisten.

¹ Vgl. Nr. 2.3 bzw. 2.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung für Zuwendungen an Dritte bzw. Zuwendungen an kommunale Körperschaften und Nr. 1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften.

Auch wenn diese Zuschussberechnung gemäß den Förderregeln der GRW zulässig ist, hält der LRH sie für nicht sachgerecht. Die Zuschuss-höhe sollte vom tatsächlichen Förderbedarf der Kommune abhängen und daher die mitunter massiv voneinander abweichenden Einnahmepotenziale aus der Flächenveräußerung berücksichtigen. Folge der bisherigen Förderpraxis ist, dass insbesondere Kommunen in attraktiver Lage nur sehr geringe Eigenanteile tragen müssen. Berechnungen des LRH anhand einer Stichprobe haben ergeben: Die bei Bewilligung zu erwartenden Eigenanteile der Zuwendungsempfänger lagen bei durchschnittlich 21 % der förderfähigen Kosten. Dabei variierten die Eigenanteile zwischen 6 und 52 %.

Der LRH regt an, diese Ungleichbehandlung aufzugeben und substantielle Eigenbeiträge auch bei hohen Veräußerungserlösen sicherzustellen. Möglich würde dies durch die Anwendung der Finanzierungsdefizit-Methode. Diese ist von der Europäischen Union für Förderungen aus den Struktur-fonds vorgesehen. Vereinfacht gesagt werden dabei die erwarteten Ein-nahmen von den förderfähigen Gesamtkosten abgezogen und die Förde-rung nur noch auf das verbleibende Finanzierungsdefizit berechnet. Höhere Einnahmen führen dabei automatisch zu einer geringeren Förde-rung. Ein weiterer Effekt wäre, dass die Förderung bei gleichbleibender Regelförderquote von derzeit 60 % im Durchschnitt geringer ausfiele. Soll-te dies nicht beabsichtigt sein, könnte man dem durch höhere Regelför-derquoten entgegenwirken.

Wirtschaftsministerium und **IB.SH** haben sich darauf verständigt, an der Zuschussberechnung nach der Methode der GRW festzuhalten. Auf das Argument des LRH, dass dies in vielen Fällen zu geringen Eigenbeiträgen und einer Ungleichbehandlung von Zuwendungsempfängern führt, wird in ihrer Stellungnahme nicht eingegangen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die erwarteten Veräußerungs-erlöse bei der Zuschussbewilligung konsequent angerechnet werden soll-ten. Die Anwendung der GRW-Methode gewährleistet dies nicht.

26.4 **Wirksame Kontrolle einer Überförderung fand nicht statt**

Bei der Bewilligung beruhen sowohl die Angaben zu den Kosten als auch zu den Einnahmen auf Schätzungen. Die Förderrichtlinie des Landes und die Regeln der GRW sehen vor, dass es auch nach Endabrechnung des Projekts zu keiner Überförderung der Zuwendungsempfänger kommen darf. Eine Überförderung liegt vor, wenn die Gesamteinnahmen der Maß-nahme inklusive Zuschuss höher ausfallen als die Gesamtkosten bzw. wenn der vorgeschriebene Mindesteigenanteil von 10 % nicht mehr

erbracht wird. Dies kann dann geschehen, wenn die Gesamtkosten niedriger ausfallen als gedacht und/oder wenn die Veräußerungserlöse über den Prognosen liegen.

Aus diesem Grund ist nach dem Verkauf aller Flächen, spätestens aber zum Ende des Zweckbindungszeitraums, eine potenzielle Überförderung durch die IB.SH zu prüfen. Die IB.SH hat zwar Berechnungen durchgeführt. Diese waren aber aufgrund einer fehlerhaften Systematik nicht geeignet, eine Überförderung wirksam auszuschließen.

So ließ die IB.SH sich beispielsweise von den Kommunen nicht die Höhe der Gesamtkosten mitteilen. Ohne diese Angabe ist die Überprüfung einer Überförderung aber gar nicht möglich. Der LRH ist in seiner Stichprobe auf mehrere Projekte gestoßen, bei denen eine Überförderung naheliegt bzw. nicht auszuschließen ist. Eine abschließende Feststellung darüber, ob es zu Überförderungen gekommen ist, ist allerdings erst möglich, wenn die IB.SH sämtliche fehlenden Informationen von den Kommunen angefordert hat.

Die IB.SH hat aufgrund der Hinweise des LRH die Kontrolle der Überförderung mittlerweile an das in der Förderrichtlinie vorgeschriebene Verfahren angepasst. Hinsichtlich der Altfälle hat sie zugesagt, gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium eine Lösung zu suchen und dem LRH hierüber zu berichten. Der LRH erwartet, dass dies zeitnah geschieht.

26.5 **Rückforderungsansprüchen aufgrund von Fehlbelegungen nachgehen**

Die GRW-Regeln schreiben vor, dass die mit Fördermitteln erschlossenen Gewerbeflächen zielgerichtet und vorrangig an förderfähige Gewerbebetriebe veräußert werden müssen. Welche Gewerbebetriebe förderfähig sind, richtet sich u. a. nach der Branche und den Absatzmärkten der Unternehmen. Nicht förderfähige Betriebe dürfen nur dann Flächen erwerben, wenn sich die Kommune 2 Jahre lang erfolglos um die vorrangige Ansiedlung förderfähiger Unternehmen bemüht hat. Auch danach gilt aber für bestimmte Unternehmen ein Ansiedlungsverbot. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Unternehmen des Einzelhandels, auf einer Negativliste der GRW verzeichnete Branchen sowie Unternehmen, die die Flächen nicht selber nutzen, sondern sie vermieten oder verpachten. In der Vergangenheit gab es aufseiten der Kommunen oftmals Unsicherheit, an welche Unternehmen sie tatsächlich Flächen verkaufen dürfen. Hieraus erwachsen mitunter Konflikte zwischen der IB.SH und der betroffenen Kommune. Auf Empfehlung des LRH haben IB.SH und Wirtschaftsministe-

rium mittlerweile ein Merkblatt erstellt, das die Frage der Förderfähigkeit transparent und im Detail erläutert.

Die IB.SH lässt sich über die Veräußerungen der Gewerbeflächen jährlich von den Kommunen berichten. Gleichwohl hat der LRH in einigen Fällen aufgrund von Vor-Ort-Prüfungen oder anhand der Aktenlage bisher nicht sanktionierte Fehlbelegungen festgestellt. So waren in einem Gewerbegebiet geförderte Flächen von über 5.000 m² mit einem gemeindeeigenen Bauhof belegt. Einrichtungen der Kommunen sind aber nicht förderfähig. In einem anderen Fall wurde eine Gewerbefläche an ein Unternehmen veräußert, das dort Gebäude errichtete und diese weitervermietete. Auch dies ist nicht zulässig, zumal sich dort obendrein nicht förderfähige Unternehmen wie eine kieferorthopädische Praxis oder eine Berufsfachschule für Kosmetik ansiedelten.

Über diese und andere Fälle hat der LRH die IB.SH und das Wirtschaftsministerium unterrichtet und gefordert, etwaige Rückforderungsansprüche zu prüfen und durchzusetzen. Die IB.SH und das Wirtschaftsministerium haben dies zugesagt. Allerdings haben sie dem LRH auch mehrere Monate nach seinem Hinweis auf die voraussichtlichen Fehlbelegungen noch in keinem Fall ein abschließendes Prüfergebnis vorlegen können.

Wirtschaftsministerium und **IB.SH** bestätigen, dass es in der Vergangenheit in einigen Fällen zu Fehlbelegungen gekommen sei. In 2 Fällen habe die IB.SH eine erneute Überprüfung vorgenommen, die voraussichtlich zu Rückforderungen führen werde. In anderen Fällen sei aufgrund des Zeitablaufs von einer Rückforderung abgesehen worden.

Bei den vom LRH aufgegriffenen Fehlbelegungen handelt es sich um Fälle mit vergleichbarem Bewilligungsdatum, die sich allesamt noch in der Zweckbindung befinden. Aus Sicht des **LRH** lässt sich eine unterschiedliche Behandlung der Einzelfälle aufgrund des Zeitablaufs daher kaum rechtfertigen. Er fordert Wirtschaftsministerium und IB.SH auf, Rückforderungsansprüche konsequent durchzusetzen und zeitnah über die Höhe der veranlassten Rückforderungen sowie die konkreten Gründe für den etwaigen Verzicht auf Rückforderungen zu berichten.

26.6 **Schwachpunkte in Sachen EU-Beihilferecht und Zweckbindung beheben**

Die Prüfung hat gezeigt, dass viele Kommunen den Anforderungen aus dem EU-Beihilferecht kaum Rechnung tragen. Damit die sich ansiedelnden Unternehmen keinen unzulässigen Vorteil erhalten, müssen die Grundstücke unter marktkonformen Bedingungen veräußert werden. Dies

ist in zahlreichen Fällen nicht geschehen. So wurden die Veräußerungspreise teilweise von den kommunalpolitischen Gremien ohne erkennbaren Bezug zu den Marktgegebenheiten festgelegt. Wirtschaftsministerium und IB.SH haben solche Fälle im Zuwendungsverfahren bisher nicht bemängelt.

Der LRH hat einen einfachen Weg vorgeschlagen, um den Mindestanforderungen an marktgerechte Preise zu genügen. So sollten die Veräußerungserlöse im Bewilligungsverfahren auf Basis der Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse ermittelt werden. Sollten sich im Verkaufsprozess dann deutliche Abweichungen nach unten von diesen Preisen ergeben, wären diese näher zu begründen.

Wirtschaftsministerium und **IB.SH** haben zugesagt, dass die Veräußerungserlöse im Antragsverfahren künftig auf Basis der Bodenrichtwerte oder alternativ anhand von Preisen in angrenzenden Gewerbegebieten prognostiziert würden. Die Kommunen sollten zudem stärker auf die Anforderungen des EU-Beihilferechts hingewiesen werden. So werde dem Zuwendungsbescheid künftig das Sensibilisierungspapier „Grundstücksverkäufe“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie beigelegt.

Der **LRH** unterstützt, dass ein stärkeres Augenmerk auf diesen Punkt gelegt werden soll. Er hält es aber für sachgerechter, bei der Preiskalkulation primär auf Bodenrichtwerte zurückzugreifen. Der Verweis auf andere Gewerbegebiete kann in die Irre führen. Zum einen, weil unklar ist, ob man selbst bei geringen räumlichen Entfernungen noch von vergleichbaren Marktpreisen ausgehen kann. Zum anderen, weil nicht sichergestellt ist, dass die zu Vergleichszwecken herangezogenen Preise tatsächlich unter marktkonformen Bedingungen zustande gekommen sind.

Darüber hinaus müssen die Kommunen über den gesamten Zweckbindungszeitraum eine den Förderregeln entsprechende Nutzung der Gewerbeflächen gewährleisten. Dieser Zeitraum wurde mehrfach reduziert und beträgt derzeit noch 15 Jahre, für Altfälle zwischen 20 und 25 Jahre.

Die IB.SH lässt sich derzeit nur über den Erstverkauf der Grundstücke berichten. Das heißt: Wenn nach dem Erstverkauf an ein förderfähiges Unternehmen ein weiterer Verkauf an einen nicht förderfähigen Erwerber erfolgt, erhält die IB.SH hierüber keine Mitteilung. Folglich kann sie auch keine Sanktionen ergreifen, obwohl die Zweckbindungsfrist noch nicht abgelaufen ist.

Wirtschaftsministerium und **IB.SH** haben mitgeteilt, dass die regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften noch einmal darauf hingewiesen

worden seien, dass Grundstücke innerhalb der Zweckbindungsfrist nur an förderfähige Unternehmen veräußert werden dürften.

Dieser Hinweis allein reicht nach Ansicht des **LRH** nicht aus. Er schlägt daher vor, dass die Kommunen explizit verpflichtet werden, die IB.SH über Weiterveräußerungen an nicht förderfähige Unternehmen zu unterrichten. Nur so kann sie Verstöße gegen die Zweckbindung erkennen und Konsequenzen daraus ziehen.

Die verkürzte Zweckbindungsfrist führt außerdem dazu, dass viele Gewerbegebiete am Ende der Zweckbindungsfrist noch nicht voll belegt sind. Wenn dann nach Ablauf der Frist noch Grundstücke veräußert werden, spielen diese Einnahmen bei der Prüfung einer Überförderung nach derzeitiger Verwaltungspraxis keine Rolle mehr. Um dem entgegenzuwirken, sollten die noch nicht veräußerten Grundstücke, wie in anderen Ländern auch, bei der Prüfung der Überförderung berücksichtigt werden. Hierzu könnten sie bei der Einnahmenberechnung mit ihrem Bodenrichtwert oder dem durchschnittlichen Veräußerungswert der bereits verkauften Flächen im Gewerbegebiet angesetzt werden.

Wirtschaftsministerium und **IB.SH** haben mitgeteilt, dass die Heranziehung von Schätzwerten Schwierigkeiten bereiten könnte. Sie sind der Ansicht, dass die Problematik nicht voll belegter Gewerbegebiete im laufenden Förderprogramm durch eine detailliertere Ermittlung von Bodenwerten und eine sensiblere Bewilligungspraxis kaum noch auftreten werde.

Der **LRH** kann dieser Argumentation nicht folgen. Angesichts der erneuten Verkürzung der Zweckbindungsfrist ist davon auszugehen, dass die Zahl der Fälle eher ansteigt, in denen das Gewerbegebiet zum Zeitpunkt der Einnahmenüberprüfung noch nicht vollständig belegt ist. Bei einer klaren Regelung in der Richtlinie hinsichtlich der Anrechnung dieser unveräußerten Grundstücke dürften keine Schwierigkeiten und Interpretationsspielräume auftreten.

27. Förderung von Technologie- und Gründerzentren ist ein Auslaufmodell

Anspruch und Wirklichkeit klaffen bei der Förderung von Technologie- und Gründerzentren weit auseinander. Um die Technologie- und Gründerzentren besser auszulasten, wird massiv auf Ausnahmeregeln zurückgegriffen.

In den Technologie- und Gründerzentren sitzen weder vorrangig die eigentlichen Zielgruppen-Unternehmen, noch wird die maximale Mietdauer konsequent eingehalten. Hinzu kommt, dass in den vom LRH geprüften Fällen keine substanziellen Mietvergünstigungen gewährt wurden.

Das Förderinstrument läuft somit weitgehend ins Leere und sollte eingestellt werden.

27.1 Nachschau auf altbekannte Probleme

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) fördert seit Mitte der 1980er-Jahre den Bau von Technologie- und Gründerzentren (TGZ). Für die Förderabwicklung ist die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) zuständig. Förderidee war und ist es, jungen Unternehmen Büroräume zu vergünstigten Mieten anzubieten. Dadurch sollen die Rahmenbedingungen insbesondere für Existenzgründungen verbessert und die Innovationskraft der Wirtschaft gestärkt werden.

Bereits 2002/2003 hat der LRH die Förderung von TGZ geprüft und hierüber berichtet.¹ Es hatte sich gezeigt, dass insbesondere in ländlichen Regionen kein ausreichendes Potenzial für TGZ vorhanden war und daher vielfach vom Förderkonzept abweichende Unternehmen als Mieter aufgenommen worden waren. Der Finanzausschuss schloss sich Ende 2003 der Empfehlung des LRH an, keine neuen TGZ zu fördern.²

Daran hat sich das Wirtschaftsministerium grundsätzlich auch gehalten. Ausnahme waren lediglich die Zuwendungen zur Errichtung des Blumenburg Venture Parks in Selent (Dezember 2003) und des Wirtschafts- und Wissenschaftsparks MariCUBE in Büsum (2006).

¹ Vgl. Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 22.

² Vgl. Landtagsdrucksache 15/2985, S. 11.

Allerdings sieht die Richtlinie zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur¹ bis heute die Möglichkeit der Förderung von TGZ vor. Es können also weiterhin Anträge auf Förderung gestellt werden.

Der LRH hat vor diesem Hintergrund untersucht, ob sich an den grundlegenden Problemen der TGZ etwas geändert hat. Dabei hat er insbesondere die 6 nach 2000 geförderten Projekte in den Blick genommen. Die Prüfergebnisse bestätigen die Einschätzung, dass es sich um ein überholtes Förderinstrument handelt.

27.2 Zielgruppen der Förderung werden nur bedingt erreicht

Zum 31.12.2016 befanden sich noch 24 geförderte TGZ in der Zweckbindung. Diese hatten eine durchschnittliche Auslastung von etwa 85 %, wobei die Spannweite von niedrigen 35 % bis zur Vollauslastung reichte.

Beim Blumenburg Venture Park waren die Auslastungsprobleme bekanntermaßen so massiv, dass Betreiber- und Trägergesellschaft 2009 bzw. 2011 nacheinander Insolvenz anmelden mussten. Aufgrund einer ungeschickten Förderkonstruktion ohne gesicherte Rückgriffsmöglichkeiten auf den Kreis Plön und die Gemeinde Selent blieb das Land auf seinen Rückforderungsansprüchen von 8 Mio. € sowie Anwalts- und Gerichtskosten von gut 400 T€ sitzen.

Auch bei den besser ausgelasteten TGZ sagt die Quote aber nichts darüber aus, ob sich im Zentrum tatsächlich die gewünschten Zielgruppen angesiedelt haben. Viele der TGZ tun sich schwer, dem Förderzweck gerecht zu werden. Nach der Richtlinie sollen sich vorrangig kleine Unternehmen einmieten. Im Fokus sollen Existenzgründer oder junge Unternehmen unter 3 Jahren stehen. Nachrangig sollen auch mittlere Unternehmen zum Zuge kommen können, im absoluten Ausnahmefall auch Großunternehmen. Daneben sahen die Konzepte in den Antragsunterlagen oftmals eine technologie- oder wissenschaftsnahe sowie branchenspezifische Ausrichtung der Unternehmen vor.

In der Praxis müssen die Zentrumsbetreiber bei der Belegung vielfach von ihren eigenen Konzepten abweichen. Die ursprünglich angedachten thematischen Schwerpunktsetzungen lassen sich aufgrund mangelnder Nachfrage oftmals nicht realisieren. Auch von den Vorgaben der Richtlinie und des Zuwendungsbescheids wird abgewichen. Viele TGZ sind nicht vorrangig mit Existenzgründern oder jungen Unternehmen belegt. Auch

¹ Vgl. Richtlinie des Landes Schleswig-Holstein für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, abrufbar unter http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MWAVT/foerderrichtlinien_LPW.html.

hinsichtlich der Unternehmensgröße werden regelmäßig Abstriche gemacht.

Im Fall des MariCUBE in Büsum entsprachen beispielsweise zum Prüfungszeitpunkt nur 3 von 8 Mietern den in der Förderrichtlinie aufgeführten Zielgruppen. Etwa die Hälfte der Mietfläche belegte ein Großunternehmen. In einem anderen Zentrum wurden zeitweise Büroräume von Krankenkassen und der Fraunhofer-Gesellschaft belegt. Beides sind keine der Förderrichtlinie entsprechende Unternehmen.

Die IB.SH hat hierauf in der Regel mit Ausnahmegenehmigungen reagiert. Damit begegnete sie dem Dilemma, entweder auf den ursprünglichen Förderkriterien zu beharren und geförderte Mietflächen leer stehen zu lassen oder eine Aufweichung der Förderkriterien zu akzeptieren. Die IB.SH hat darauf verwiesen, dass durch den Unterausschuss der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) der Anwendungsbereich förderkonformer Ansiedlungen ausgeweitet worden sei.

Es ist nachvollziehbar, dass die IB.SH die rechtlich zulässigen Spielräume für Ausnahmegenehmigungen nutzt, um das Überleben geförderter TGZ zu ermöglichen. Dennoch ist es eine unbefriedigende Situation, wenn in solchem Umfang von den ursprünglichen Nutzungskonzepten und den in der Förderrichtlinie genannten Zielgruppen abgewichen wird. Sinn und Zweck der Förderung werden damit grundsätzlich infrage gestellt.

Wirtschaftsministerium und **IB.SH** stimmen mit dem LRH überein, dass einige der bis zu 25 Jahre zurückliegenden Förderfälle die ursprünglich genannten Förderziele nicht erreicht hätten. Der Ansatz, ein mehr oder weniger flächendeckendes Netz von TGZ aufzubauen, habe sich rückblickend als falsch herausgestellt. Gleichwohl sei die Idee, Gründungsaktivitäten durch TGZ zu fördern, nicht grundsätzlich falsch und auch nicht ohne vorzeigbare Erfolge gewesen. So habe etwa eine Firma aus Lübeck als Weltmarktführer ihren Ursprung in einem TGZ.

27.3 **Maximale Mietdauer kann „problemlos“ überschritten werden**

Die Förderregeln besagen, dass die Unternehmen nur für einen begrenzten Zeitraum von „*in der Regel 5, aber nicht mehr als 8 Jahren*“ im TGZ verbleiben sollen. Danach soll Platz für neue Unternehmen geschaffen und der gewünschten „Durchlauferhitzer-Funktion“ der TGZ Rechnung getragen werden.

Gemessen an der Fördervorgabe verbleiben viele Unternehmen zu lange in den TGZ. Die oben genannte Regelfrist von 5 Jahren hat keinerlei praktische Relevanz. Weder die IB.SH noch die TGZ-Betreiber schreiben der 5-Jahres-Frist eine begrenzende Wirkung zu. Dennoch ist sie seit Jahren Bestandteil der Förderrichtlinie.

Aber auch die Höchstdauer von 8 Jahren wird vielfach überschritten. Die IB.SH genehmigt dies, wenn

- ein bei dem Mieter liegender Grund vorhanden ist,
- die von der Verlängerung begünstigten Unternehmen nach Ablauf der 8 Jahre eine marktübliche Miete zahlen und
- durch die Verlängerung nicht der Zugang für neue, förderfähige Unternehmen blockiert wird.

In der Praxis sind diese Anforderungen nach den Prüfungserkenntnissen des LRH als nahezu wirkungslos anzusehen. Der „beim Mieter liegende Grund“ wurde in allen betrachteten Fällen von der IB.SH akzeptiert. Letztlich genügte es schlichtweg, der IB.SH Beispiele für Unannehmlichkeiten zu nennen, die mit nahezu jedem Umzug einhergehen.

Die Forderung einer marktüblichen Miete für Dauermieter stellte ebenfalls kein wirkliches Hindernis dar. Grund: Da entgegen der eigentlichen Förderidee in den meisten Fällen ohnehin marktübliche Mieten verlangt wurden, war dieses Kriterium bereits vor Ablauf des 8-Jahres-Zeitraums erfüllt. Folglich bedurfte es auch keiner Mieterhöhung nach Ablauf der 8 Jahre (vgl. Tz. 27.4).

Das dritte Kriterium (Gewährleistung des Zugangs für neue Unternehmen) wiederum lässt sich von der IB.SH kaum überprüfen bzw. spielt bei nicht voll ausgelasteten TGZ kaum eine praktische Rolle.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich beispielsweise im Kieler Innovations- und Technologiezentrum zum Prüfungszeitpunkt 37 % aller Mieter (das entspricht 21 Unternehmen) schon länger als 8 Jahre im Zentrum befanden. Dies ist kein Einzelfall. Auch in anderen TGZ überschreiten Mieter immer wieder die 8-Jahres-Frist.

Es mag für die Betreiber der TGZ viele gute Gründe geben, die Unternehmen länger im Zentrum zu belassen. So wird einerseits die Auslastung gewährleistet, andererseits wird den Wünschen der Unternehmen entsprochen und sichergestellt, dass sie ihren Standort in der Kommune behalten. Allerdings führt auch diese Aufweichung von Förderkriterien dazu, dass sich die Zentren kaum noch von herkömmlichen Gewerbeimmobilien unterscheiden. Ein Förderbedarf lässt sich daraus nicht begründen.

27.4 **Fördervorteil wird nicht über niedrigere Mieten weitergereicht**

Sinn und Zweck der Förderung ist es letztlich, dass die Fördermittel insbesondere über vergünstigte Mieten an die Zielgruppen-Unternehmen weitergereicht werden. Geschieht dies, stellt das eine Beihilfe - also eine Art Subvention - zugunsten der Unternehmen dar. Damit diese Begünstigung zulässig ist, muss den Unternehmen gemäß EU-Beihilferecht von den Zentrumsbetreibern eine De-minimis-Bescheinigung ausgestellt werden. Der Gesamtbetrag an De-minimis-Beihilfen darf innerhalb von 3 Jahren 200 T€ nicht überschreiten.

Der LRH hat mehrere TGZ vor Ort besucht und ermittelt, ob De-Minimis-Bescheinigungen ausgestellt wurden. Dies ist in keinem einzigen Fall geschehen. Begründet wurde dies damit, dass die verlangten Mieten allesamt auf Marktniveau lagen, wenn auch teilweise am unteren Rand. Preisrecherchen des LRH bestätigten dies. Der LRH hat in der Regel auch nicht feststellen können, dass bei den Mietpreisen zwischen förderfähigen und nicht-förderfähigen Unternehmen (diese müssen Marktmieten zahlen) unterschieden wurde. Auch dies zeigt, dass die TGZ sich letztlich bei der Mietpreisgestaltung an den Marktmieten orientieren und folglich die förderfähigen Mieter keinerlei Vorteil gegenüber den nicht förderfähigen Unternehmen haben.

Weitere Vorteile eines TGZ wie kostenlose Beratungsangebote oder Vortragsveranstaltungen spielten in den vom LRH aufgesuchten TGZ mangels Nachfrage keine nennenswerte Rolle. Lediglich Angebote wie ein zentraler Empfangsbereich oder gemeinsame Postdienste wurden von den Mietern mit einem Mehrwert versehen und gut angenommen. Ohne Weitergabe nennenswerter Fördervorteile an die Unternehmen verfehlt die Förderung aber letztlich ihre Wirkung.

Festgestellt hat der LRH außerdem, dass mehrere Betreiber gut ausgelasteter TGZ Erweiterungen ihrer Zentren ohne Förderung planen oder bereits durchgeführt haben. Aufgrund der Orientierung an Marktmieten ist es für die Betreiber offensichtlich darstellbar, die Zentren selbstständig zu finanzieren und zu betreiben. Auch dies spricht gegen weiteren Förderbedarf.

27.5 **Trotz ernüchternder Erfahrungen - Wirtschaftsministerium will Fördermöglichkeiten aufrechterhalten**

Der LRH hat dem Wirtschaftsministerium 2017 empfohlen, die Fördermöglichkeit der Errichtung, Erweiterung oder Modernisierung von TGZ endgültig aus der Richtlinie zu streichen. Es hat keinen Sinn, an einer Förderung

festzuhalten, deren wesentliche Kriterien in der Praxis seit vielen Jahren nicht konsequent eingehalten werden. Das Idealbild von TGZ als „Brutstätte“ für Start-ups und Existenzgründer mit einem kontinuierlichen freiwilligen Mieterwechsel hält der Realität erkennbar nicht stand. Weder können noch wollen die TGZ-Betreiber die vielfältigen Förderbedingungen einhalten. Verzichten Wirtschaftsministerium und IB.SH aber auf die Durchsetzung der Kriterien, entwickelt sich die Förderung zu einem Investitionszuschuss für mehr oder weniger herkömmliche Gewerbeimmobilien. Das ist aus Sicht des LRH weder förderwürdig noch im besonderen Landesinteresse.

Das **Wirtschaftsministerium** hat mitgeteilt, dass es an der Fördermöglichkeit festhalten, diese aber auf neue, „zukunftsfähige Füße“ stellen wolle. Die Bereitstellung förderlicher Rahmenbedingungen für eine vitale Gründerszene sei eine zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik der Landesregierung, weshalb eine ersatzlose Streichung der TGZ-Förderung nicht die richtige Alternative sei.

Künftig würden die TGZ auch für Mieter in der Vorgründungsphase geöffnet. Zudem seien durch die letzte Änderung des Koordinierungsrahmens des GRW Investitionen in co-working-spaces, fab labs, Inkubatoren usw. möglich. Die bisherige Zweckbindungsfrist von 25 Jahren sei praxisfern und werde auf künftig 15 Jahre reduziert. Dementsprechend habe das Wirtschaftsministerium die Förderrichtlinie angepasst.

Der **LRH** bezweifelt, dass sich durch diese eher marginale Erweiterung des potenziellen Mieterkreises die grundsätzliche Zielverfehlung der TGZ-Förderung beheben lässt. Die Nachschau hat gezeigt, dass sich die schon in der letzten Prüfung identifizierten Probleme verfestigt haben und zusätzliche Schwachstellen den Sinn der Förderung in Zweifel ziehen. Der LRH unterstützt zwar die Möglichkeit, die bereits bestehenden TGZ für Vorgründer zu öffnen, um Auslastungsproblemen zu begegnen. Von neuen Förderungen zugunsten von TGZ sollte aber dringend Abstand genommen werden.

Wirtschaftsministerium und **IB.SH** haben zudem angekündigt, Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Marktanalysen bei der Antragsprüfung noch umfassender zu bewerten. Für künftige Förderungen sei ein erweitertes Meldeverfahren entwickelt worden, um einer Entwicklung hin zur Förderung von herkömmlichen Gewerbeimmobilien zu begegnen. Es werde derzeit ein einheitliches Prüfverfahren abgestimmt, wonach die Überschreitung bestimmter Flächenanteile mit überlanger Belegung zur anteiligen Rückforderung von Fördermitteln führen würde.

Der **LRH** würde es begrüßen, wenn es gelänge, TGZ stärker von gewöhnlichen Gewerbeimmobilien abzugrenzen. Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist er aber skeptisch, ob dies über neue Melde- und Prüfverfahren gelingen kann. Der Grundkonflikt, dass die den Fördercharakter ausmachenden Belegungskriterien nur schwer mit den Marktgegebenheiten und den Wünschen der TGZ-Betreiber in Einklang zu bringen sind, dürfte auch künftig bestehen bleiben.

28. Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH - Ausgabenanstieg bremsen und Haushaltstransparenz erhöhen

Von 2011 bis 2017 ist die Gesamtfinanzierung der NAH.SH durch das Land von 3,5 auf 7,7 Mio. € gestiegen. Damit haben sich die Ausgaben mehr als verdoppelt. Das Verkehrsministerium hat sicherzustellen, dass Ausgabenanstiege in dieser Größenordnung nicht zur Regel werden. Außerdem sollte das Verkehrsministerium darauf hinwirken, dass sich die kommunalen Aufgabenträger als Mitgesellschafter der NAH.SH an deren Finanzierung beteiligen.

Aus dem Landeshaushalt werden die vom Land an die NAH.SH gezahlten Finanzierungsbeiträge nicht deutlich. Künftig sollte der Gesamtetat der NAH.SH transparent im Haushalt dargestellt werden.

Das Verkehrsministerium muss die Förderabwicklung durch die NAH.SH in einer Förderrichtlinie regeln.

28.1 Die Rolle der NAH.SH für den ÖPNV in Schleswig-Holstein

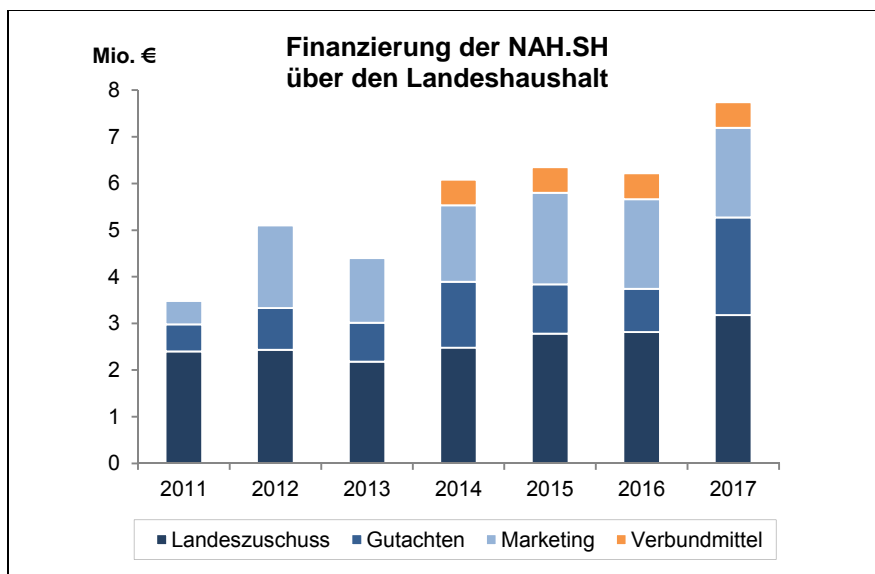
Während das Land die Aufgabe hat, den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr (SPNV) sicherzustellen, sind die Kreise und kreisfreien Städte für den übrigen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zuständig. 1995 gründeten Land sowie Kreise und kreisfreie Städte die LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH, die 2014 in die Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH (NAH.SH) umfirmiert wurde. Das Land ist zu 50 % an der Gesellschaft beteiligt, die Kommunen zu jeweils 3,3 %.

Zentrale Aufgabe der Gesellschaft war von Beginn an, für das Land den SPNV zu planen und zu bestellen und diesen mit den Kommunen als Aufgabenträger für den übrigen ÖPNV abzustimmen. Mit der Umfirmierung 2014 wurde der Charakter der NAH.SH als Verbundgesellschaft für den gesamten ÖPNV unterstrichen. Als solche erledigt die NAH.SH verstärkt Aufgaben von überregionaler Bedeutung, die über die Zuständigkeiten der einzelnen Gesellschafter als Aufgabenträger hinausgehen. Ausschreibungen und Bestellungen im übrigen ÖPNV verantworten allerdings weiterhin die Kommunen.

28.2 Aufgabenbestand und Finanzierungsbedarf der NAH.SH sind stetig angestiegen

Von der Gründung 1995 bis heute hat sich der Aufgabenbestand der NAH.SH stetig erweitert. So gehört hierzu inzwischen auch, Imagekampagnen sowie Verkehrserhebungen durchzuführen, die zentrale Fahrplanauskunft und den Kundendialog zu betreiben, das Corporate Design fortzuentwickeln sowie Standards und Rahmenvorgaben für den gesamten ÖPNV zu setzen. Parallel zum Aufgabenbestand ist auch der Finanzierungsbedarf angewachsen.

So ist die Gesamtfinanzierung der NAH.SH von 3,5 Mio. € in 2011 auf 7,7 Mio. € in 2017 gestiegen, also um 120 %. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von 14 %. Der im Haushalt ausgewiesene Landeszuschuss an die NAH.SH ist im gleichen Zeitraum lediglich von 2,4 auf 3,2 Mio. € angewachsen, also um 33 % oder durchschnittlich 5 % pro Jahr. Der Grund dafür: Wesentliche Ausgaben der NAH.SH für Gutachten und Marketingkampagnen sowie für Verbundtätigkeiten werden nicht aus dem Zuschusstitel, sondern aus anderen Titeln des Landeshaushalts finanziert (vgl. Tzn. 28.4 und 28.5).



Quelle: LRH

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium) sollte die Steigerungsrate des Gesamtetats der NAH.SH in den kommenden Jahren begrenzen. Das erfordert, das Aufgabenspektrum nicht kontinuierlich auszuweiten. Ausgabenanstiege in der Größenordnung der vergangenen Jahre dürfen nicht zur Regel werden.

Das **Verkehrsministerium** betont, dass die Steigerungsraten dem erhöhten Managementaufwand zum Ausbau des SPNV und ÖPNV in Schleswig-Holstein geschuldet seien. Es kündigt an, dass es - u. a. aufgrund der Kritik des LRH - eine Organisationsuntersuchung der NAH.SH in Auftrag geben werde. Dabei sollten die Aufgaben der NAH.SH, die Organisation und das Personal untersucht sowie eine Aufgabenevaluation und eine Stärken-Schwächen-Analyse vorgenommen werden. Das Ergebnis werde für den Herbst 2018 erwartet. Der sich anschließende Prozess der Neuorganisation der NAH.SH solle kritisch durch das Finanzministerium begleitet werden - insbesondere im Hinblick auf die Konsequenzen für den Haushalt.

Der **LRH** unterstützt dieses Vorgehen. Er erwartet, dass die Ausgabensteigerungen der NAH.SH in den kommenden Jahren begrenzt werden.

28.3 **Großzügiger Umgang mit Haushaltsmitteln**

Der LRH hat den Eindruck gewonnen, dass insbesondere das Verkehrsministerium der NAH.SH gegenüber zu großzügig agiert. Vor allem bei Budgeterhöhungen zur Finanzierung neuer Personalstellen oder weiterer Gutachten war eine kritische Auseinandersetzung mit den Mittelanforderungen kaum zu erkennen.

Ein Beispiel: Ende 2014 stellte es der NAH.SH im Zuge der Verbundgründung 550 T€ zur Verfügung (vgl. Tz. 28.4). Zum Zeitpunkt der Auszahlung war bereits klar, dass die Mittel nicht zeitgerecht bis zum Jahresende verwendet werden würden. Gleichzeitig war dem Verkehrsministerium bewusst, dass am Jahresende überschüssige Mittel aufgrund der zwischen Land, Kommunen und NAH.SH geltenden Finanzierungsregeln nicht zurückgefordert werden konnten.¹ Hierauf hatte das Finanzministerium das Verkehrsministerium sogar explizit hingewiesen und problematisiert, dass eine Auszahlung eventuell gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) verstoßen könne. Das Verkehrsministerium hat die Mittel dennoch ausgezahlt. Letztlich verblieben unverbrauchte Mittel von über 450 T€ bei der NAH.SH, die weder zurückzahlen waren noch mit dem Zuschuss des nächsten Jahres verrechnet wurden. Stattdessen konnten sie von der NAH.SH für zusätzliche Projekte in den Folgejahren ausgegeben werden.

¹ Vgl. Landesverordnung über die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs mit Bussen und U-Bahnen vom 11.04.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 471, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22.08.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 430.

Künftig sollten sämtliche am Jahresende aufgelaufenen Überschüsse ans Land zurückgezahlt bzw. mit zukünftigen Zuschüssen verrechnet werden. Die Finanzierungsregeln sind entsprechend anzupassen.

Aber auch die NAH.SH ist in Einzelfällen gemessen am Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit recht großzügig mit den ihr zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln umgegangen. Es geht dabei weniger um die absolute Höhe der Ausgaben als um die grundsätzliche Problematik, welcher Maßstab an den Umgang mit öffentlichen Mitteln anzulegen ist. Zu nennen sind etwa die Begleichung von Hotelbar-Rechnungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Zusammenhang mit Teamworkshops, die Kosten für Veranstaltungen sowie das Kosten-Nutzen-Verhältnis ausgewählter Marketingmaßnahmen.

Der LRH erwartet, dass Verkehrsministerium und NAH.SH künftig sparsam mit den zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln umgehen. Der Umstand, dass die NAH.SH die Gesellschaftsform einer GmbH hat und sich fast ausschließlich aus Kompensationsmitteln des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz¹ (GVFG-Mittel) und Regionalisierungsmitteln des Bundes finanziert, darf nicht dazu führen, dass diesbezüglich ein anderer Maßstab angelegt wird als in anderen Bereichen der Landesverwaltung.

Das **Verkehrsministerium** kündigt an, die NAH.SH aufzufordern, die Mittelverwendung für Spesen restriktiver zu behandeln. Die Geschäftsführung müsse zukünftig regelmäßig die Verausgabung erhöhter Spesen gegenüber dem Aufsichtsrat erläutern. Zu den Aufgaben der NAH.SH gehöre jedoch auch, das eigene Tun gut zu vermarkten und die Gesellschaft mit den Akteuren des ÖPNV landes- und bundesweit zu vernetzen. Vernetzungstreffen, Fachveranstaltungen aber auch Exkursionen dienen dazu, von anderen zu lernen, die Anforderungen der Partner zu verstehen und gemeinsam neue Themen zu bearbeiten.

28.4 **Kommunale Aufgabenträger sollten zur Finanzierung der NAH.SH beitragen**

Die kommunalen Aufgabenträger sind Gesellschafter der NAH.SH und profitieren von zahlreichen ihrer Leistungen, etwa im Bereich Marketing und Kommunikation oder landesweite Fahrplanauskunft. Dennoch tragen sie bisher de facto nicht zur Finanzierung der NAH.SH bei. Zwar zahlen die Kreise und kreisfreien Städte, die nicht ebenfalls Mitglied im Hamburger Verkehrsverbund sind, seit 2014 insgesamt 550 T€ pro Jahr an die

¹ Vgl. Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) vom 05.09.2006, BGBl. I S. 2098, 2102, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 01.12.2016, BGBl. I S. 2755.

NAH.SH. Diese Summe bekommen sie aber eigens zu diesem Zweck zuvor vom Land aus den zur Verfügung stehenden Regionalisierungsmitteln überwiesen.

Der LRH erwartet, dass das Verkehrsministerium auf eine angemessene Mitfinanzierung der NAH.SH durch die kommunalen Aufgabenträger hinwirkt. Die schrittweise Entwicklung hin zu einer echten Verbundgesellschaft muss mit einem entsprechenden Finanzierungsbeitrag der Kommunen einhergehen. Dies würde auch das Interesse der Kommunen an einer wirksamen Kostenkontrolle steigern.

Auch das **Verkehrsministerium** hält eine stärkere Beteiligung der kommunalen Aufgabenträger an der Finanzierung der NAH.SH für wünschenswert. Dies würde auch der zunehmenden Bedeutung der NAH.SH für die kommunalen Aufgabenträger entsprechen. Zu klären sein werde dies bei der anstehenden Diskussion über einen neuen Verteilungsschlüssel für die Kommunalisierungsmittel.

Der **LRH** unterstützt dieses Vorgehen.

28.5 **Mittelfluss nicht transparent**

Für das Parlament ist derzeit nicht erkennbar, wie viele Mittel der NAH.SH für die ihr übertragenen Aufgaben vom Land zufließen bzw. welche Ausgaben sie im Auftrag des Landes tätigt. Nachvollziehbar ausgewiesen wird lediglich der o. g. Zuschuss von 3,2 Mio. € (Haushalts-Ist 2017) „An die Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH“¹. Daneben erhält sie 550 T€ für Verbundtätigkeiten.²

Darüber hinaus bewirtschaftet die NAH.SH Haushaltstitel des Verkehrsministeriums selbstständig. Hierzu gehören u. a. die Titel „ÖPNV-Vorhaben und ÖPNV-Untersuchungen von landespolitischer Bedeutung“³ und „Aufträge an Dritte für Marketingmaßnahmen“⁴. Aus diesen sogenannten Gutachten- bzw. Marketingetats finanziert die NAH.SH beispielsweise Werbe- und Imagekampagnen, die landesweite Fahrplanauskunft, eigene Veranstaltungen, Verkehrserhebungen, fachtechnische Prüfungen im Anwendungsbereich oder rechtliche und verkehrswirtschaftliche Beratungen in Vergabeverfahren. Selbst Ausgaben für befristete eigene Personalstellen hat sie aus diesen Titeln gedeckt.

¹ Vgl. Titel 06 14 - 671 01 (MG 02).

² Vgl. Titel 06 14 - 633 06 (MG 02).

³ Vgl. Titel 06 14 - 533 03 (MG 02).

⁴ Vgl. Titel 06 14 - 533 02 (MG 02). Bis 2017 wurden die entsprechenden Ausgaben unter der Bezeichnung „Zuschüsse an Dritte zu ÖPNV-Vorhaben und ÖPNV-Untersuchungen von landespolitischer Bedeutung“ beim Titel 06 14 - 682 05 (MG 02) gebucht.

Eine klare und sinnvolle Abgrenzung, welche Ausgaben der NAH.SH aus dem Landeszuschuss und welche aus den sonstigen Titeln zu finanzieren sind, ist aus Sicht des LRH kaum möglich. Bestätigt wird dies durch das konkrete Vorgehen der NAH.SH. In der Vergangenheit wurden Teilrechnungen für ein und denselben Auftrag einerseits aus dem Landeszuschuss und andererseits aus den Marketing- und Gutachtenetats beglichen. Machte der Landeszuschuss 2011 noch den Hauptanteil der Gesamtausgaben der NAH.SH aus, übersteigen die „Zusatzbudgets“ der NAH.SH inzwischen ihre offen im Haushalt ausgewiesenen Finanzmittel bei Weitem.

Den Landtagsabgeordneten gegenüber wurde dieser Sachverhalt beispielsweise bei den Beratungen des Haushaltsentwurfs 2017 auch auf Nachfrage nicht transparent gemacht. Auf die Frage, wie viel Geld insgesamt an die NAH.SH fließe und wofür genau die Gelder eingesetzt würden, wurde vom Verkehrsministerium lediglich auf den Landeszuschuss verwiesen und geantwortet: „Die NAH.SH erhält für ihre Tätigkeit ausschließlich Mittel aus dem Titel 0614.02.671 01. In 2017 ist ein Betrag von 2.600.000 € vorgesehen.“¹ Dass daneben Ausgaben von über 3 Mio. € für Marketingaktivitäten, Verbundaufgaben und Gutachten von der NAH.SH getätigt werden sollten, blieb unerwähnt.

Der LRH bezweifelt, dass eine solche Antwort den Informationsbedürfnissen der Landtagsabgeordneten gerecht wird. Künftig ist im Haushalt transparent darzustellen, welche Titel von der NAH.SH bewirtschaftet bzw. welche Haushaltsmittel von ihr verausgabt werden. Dafür sollten die für die Aufgabenerledigung der NAH.SH erforderlichen Mittel in einem Haushaltstitel zusammengefasst werden. Zumindest sind die der NAH.SH zusätzlich zum eigenen Etat zur Verfügung stehenden Haushaltstitel genauer zu bezeichnen. Aus den derzeitigen Titelbezeichnungen wird die tatsächliche Mittelverwendung nicht ersichtlich. Zudem sollte der Wirtschaftsplan der NAH.SH dem Einzelplan 06 beigefügt werden.

Das **Verkehrsministerium** räumt ein, dass Verbesserungen bei der Transparenz möglich seien und kündigt an, dass auch die „intransparente Darstellung der Mittelverwendung“ Thema der Organisationsuntersuchung sein werde.

Der **LRH** erwartet, dass der Mittelfluss künftig entsprechend seiner Vorschläge transparent im Haushalt dargestellt wird - unabhängig vom Ergebnis der Organisationsuntersuchung.

¹ Vgl. Landtagsumdruck 18/6744 vom 26.10.2016.

28.6 **Einhaltung des Vergaberechts ist zu verbessern**

Bei der Vergabe von Aufträgen beachtete die NAH.SH nicht immer das Vergaberecht. Zwar schreibt sie oberhalb der Schwellenwerte die von ihr vergebenen Leistungen grundsätzlich öffentlich aus. Aber auch unterhalb der Schwellenwerte sind mehrere Angebote einzuholen, um ein wettbewerbliches Verfahren sicherzustellen. In mehr als der Hälfte der 15 betrachteten unerschwelligen Auftragsvergaben hat die NAH.SH keine Vergleichsangebote eingeholt. Die hierfür herangezogenen Begründungen überzeugten nicht.

Künftig hat die NAH.SH das Vergaberecht einzuhalten. Die Landesvertreter im Aufsichtsrat haben hierauf hinzuwirken.

Nach Auffassung des **Verkehrsministeriums** halte die NAH.SH das Vergaberecht ein. Bei der regelmäßigen Prüfung der NAH.SH durch den Wirtschaftsprüfer solle dieser Aspekt aber noch einmal gesondert hervorgehoben werden. Der Wirtschaftsprüfer werde gebeten, bei seiner nächsten Prüfung des Jahresabschlusses einen Schwerpunkt auf die Prüfung von vergaberechtlich relevanten Maßnahmen zu legen und Abweichungen ohne berechtigte Begründung zu dokumentieren. Die vom Land in den Aufsichtsrat der NAH.SH entsandten Mitglieder würden gebeten, sich künftig in den Sitzungen über erfolgte und geplante Vergaben berichten zu lassen. Damit könne auf die Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften hingewirkt werden.

Der **LRH** erwartet, dass u. a. durch die angekündigten Maßnahmen sichergestellt wird, dass die NAH.SH das Vergaberecht künftig einhält.

28.7 **Förderverfahren entspricht in Teilen nicht der Landeshaushaltsordnung**

Seit 1998 wickelt die NAH.SH die Förderung des Landes an Kommunen sowie öffentliche und private Verkehrsunternehmen für Investitionen in den ÖPNV ab. Hierfür stehen jährlich GVFG- sowie Regionalisierungsmittel in zweistelliger Millionenhöhe zur Verfügung. Die NAH.SH ist für das gesamte Förderverfahren zuständig.

Entgegen der Vorgaben aus der LHO¹ und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein² hat das Verkehrsministerium für diesen Zuwendungsbereich keine Förderrichtlinie erlassen. Dies muss es - in

¹ Vgl. Verwaltungsvorschriften Nr. 1.4 zu § 44 LHO.

² Vgl. § 4 Abs. 4 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein (GVFG-SH) vom 15.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 358.

Zusammenarbeit mit der NAH.SH - unverzüglich nachholen. Förderrichtlinien legen Fördertatbestände und -bedingungen eindeutig fest und schaffen so für potenzielle Antragsteller die notwendige Transparenz über bestehende Fördermöglichkeiten. Sie dienen auch dazu, über vorab festgelegte Kriterien ein gleichmäßiges Verwaltungshandeln und eine Gleichbehandlung von Zuwendungsempfängern sicherzustellen.

Bei der Abwicklung der Förderung verfährt die NAH.SH zurzeit nach einem Verfahren, das in Teilen nicht mit dem Haushaltsrecht des Landes im Einklang steht. Anstatt nach Antragsprüfung einen Zuwendungsbescheid über das Gesamtprojekt zu erstellen, informiert die NAH.SH die Zuwendungsempfänger lediglich über die rechtlich unverbindliche Aufnahme des Projekts in das ÖPNV-Förderprogramm des Landes. Im Projektverlauf legen die Projektträger dann ihre Zahlungsanforderungen vor und erhalten für jede dieser Zahlungsanforderungen einen gesonderten Zuwendungsbescheid in Höhe der nachgewiesenen Ausgaben. Wird eine Maßnahme aus GVFG- und Regionalisierungsmitteln gefördert, erlässt die NAH.SH sogar 2 Zuwendungsbescheide pro Zahlungsanforderung. Dieses Verfahren ist unnötig aufwendig, führt zu einer Verlängerung des Zuwendungsverfahrens und ist im Zuwendungsrecht so nicht vorgesehen. Bei einer Projektförderung sind Höhe, Rahmenbedingungen und Auflagen der Zuwendung bezogen auf das Gesamtprojekt im Zuwendungsbescheid vorab festzulegen. Dadurch erhöht sich die Planungssicherheit für die Zuwendungsempfänger. Umgekehrt stehen die maximal zuwendungsfähigen Kosten und die Förderhöhe und damit die maximale Haushaltsbelastung für den Zuwendungsgeber fest.

Der LRH erwartet, dass die NAH.SH ihr Förderverfahren an die zuwendungsrechtlichen Vorgaben anpasst.

Das **Verkehrsministerium** hielt eine Förderrichtlinie bisher nicht für erforderlich. Zwischen Verkehrsministerium und NAH.SH seien die Eckwerte der Förderung vereinbart worden. Die Kommunen und kommunalen Aufgabenträger als Zuwendungsempfänger seien in der Regel gut über die Grundsätze der Förderung informiert. Ein „mehr an Transparenz“ oder eine „Gleichbehandlung“ hätten bisher nicht im Vordergrund der Förderung gestanden. Dennoch würden Verkehrsministerium und NAH.SH die Anmerkungen des LRH hinsichtlich fehlender Förderrichtlinien aufnehmen und Vorschläge erarbeiten. Hinsichtlich der Förderabwicklung würden die Fördergrundsätze überarbeitet. Dafür seien die Hinweise des LRH hilfreich.

Der **LRH** geht davon aus, dass das Verkehrsministerium in Zusammenarbeit mit der NAH.SH Förderrichtlinien erlässt und nicht nur Vorschläge

hierzu erarbeitet. Zudem ist das Zuwendungsverfahren - wie angekündigt - an die zuwendungsrechtlichen Vorgaben anzupassen.

29. **Vom 40 Mio. €-Projekt zur leeren Lagerhalle: Das bescheidene Ende einer Investitionsförderung**

Die Investitionsbank Schleswig-Holstein hat einem Unternehmen einen Investitionszuschuss über 7,35 Mio. € bewilligt, ohne dass eine aussagekräftige Projektbeschreibung vorlag. Auch die Gesamtfinanzierung des Projekts war nicht belegt. Für Maschinenkäufe wurden Zuschüsse von 130 T€ ausgezahlt.

Das Projekt nahm nicht den geplanten Verlauf. Die Investitionsbank Schleswig-Holstein kürzte den Zuschuss zunächst auf die bereits ausgezahlten 130 T€. Der LRH stellte danach fest, dass sich der Großteil der geförderten Maschinen nicht mehr in der Betriebsstätte befand. Daraufhin hat die Investitionsbank Schleswig-Holstein die ausgezahlten 130 T€ zurückgefordert.

29.1 **Anlass der Prüfung**

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) hat den Finanzausschuss im Juli 2016 über die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen unterrichtet. Auf der Förderliste befand sich ein 2015 bewilligtes Projekt mit einem Investitionsvolumen von 46,1 Mio. € und einer bewilligten Fördersumme von 7,35 Mio. €. Bis Mitte 2017 wurden aber gemäß Auszahlungsstatistiken lediglich 130 T€ an Mitteln abgerufen. Um diese Diskrepanz aufzuklären, hat der LRH die Projektakte bei der für die Förderbewilligung und -abwicklung zuständigen Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) eingesehen. Dabei hat sich folgendes Bild ergeben:

29.2 **Förderbewilligung trotz spärlicher Antragsunterlagen**

Gegenstand der Förderung war es, einem neu gegründeten Unternehmen Zuschüsse für die Errichtung einer Betriebsstätte in Kiel bereitzustellen. Mit den Fördermitteln sollten Investitionen ins Anlagevermögen finanziert werden. Das Unternehmen plante ein Material herzustellen, das sowohl in Heizgeweben als auch in Kühlfolien universell einsetzbar ist.

Gemessen an den Prüferfahrungen des LRH im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung fielen die Antragsunterlagen ungewöhnlich spärlich aus. Die Förderakte enthielt nicht die im Antragsformular geforderte Projektbeschreibung, in der u. a. auf Zukunftsaussichten und Absatzperspektiven des Unternehmens eingegangen werden soll. Ebenfalls nicht beigefügt waren ein Businessplan und eine nähere Beschreibung des geplanten Produktportfolios. Dies überrascht angesichts des erheblichen

Fördervolumens von 7,35 Mio. € und der Tatsache, dass es sich um eine Existenzgründung ohne Geschäftshistorie handelte.

Die **IB.SH** erklärte die eingeschränkten Antragsunterlagen während der Erhebungen des LRH mit vom Unternehmen genannten Geheimhaltungserfordernissen. In ihrer schriftlichen Stellungnahme betonten **IB.SH** und **Wirtschaftsministerium**, dass im Antrags- und Bewilligungsverfahren zahlreiche Unterlagen (u. a. eine Projektbeschreibung, ein Kostenplan mit Aufstellung der zu fördernden Wirtschaftsgüter, Handelsregisterauszüge) eingereicht worden seien. Diese hätten die Grundlage der Förderung gebildet. Ein Businessplan sei dagegen keine Voraussetzung. Es sei daher nicht auf notwendige Antragsunterlagen verzichtet worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Bewertung. Eine aussagekräftige Projektbeschreibung konnte die IB.SH dem LRH nicht vorlegen. Stattdessen verwies sie auf eine halbseitige E-Mail des Geschäftsführers des Unternehmens, in der dieser die IB.SH im Juni 2015 kurz über den Eintrag der Gesellschaft ins Handelsregister, den Abschluss von Mietverträgen und den voraussichtlich anstehenden Produktionsbeginn informierte. Der von der IB.SH erwähnte Kostenplan enthielt nur rudimentäre Angaben zu den Wirtschaftsgütern und 3 mögliche Kostenszenarien, die sich zwischen 13 und 46 Mio. € bewegten. Eine dem Förder- und Investitionsvolumen angemessene Informationsgrundlage war nach Ansicht des LRH bei Förderbewilligung nicht gegeben.

Auch die Gesamtfinanzierung des Projekts warf Fragen auf. Als Finanzier wurde ein osteuropäischer Investor genannt, der an der Mutterholding des geförderten Unternehmens beteiligt war. Allerdings legte das Unternehmen keine belastbaren und von Banken bestätigten Finanzierungszusagen vor. Der Antrag enthielt lediglich die Bescheinigung eines Steuerbüros, dass nach mündlicher Versicherung ein dem Investor zuzurechnendes Unternehmen dem Zuwendungsempfänger ein Darlehen von 1,96 Mio. € für Investitionen ins Anlagevermögen bereitstellen werde und dass der Investor solvent sei. Finanzierungszusagen über die gesamten 46,1 Mio. € lagen damit entgegen anderslautender Ausführungen der IB.SH im Bewilligungsvermerk nicht vor.

IB.SH und **Wirtschaftsministerium** verweisen darauf, dass im Zuwendungsbescheid beauftragt gewesen sei, für die über 1,96 Mio. € hinausgehenden Investitionen neue Finanzierungsbestätigungen vorzulegen. Im Übrigen seien Gesellschafterdarlehen als Finanzierungsbausteine zulässig.

Der **LRH** bestreitet nicht, dass Gesellschafterdarlehen als Finanzierungsbausteine herangezogen werden können. Ein entsprechender Darlehensvertrag lag der IB.SH aber nicht vor, sondern nur die o. g. Darstellung des Steuerbüros mit Verweis auf mündliche Versicherungen. Darüber hinaus hält der LRH es für problematisch, ein Projekt mit 46 Mio. € förderfähigen Kosten zu bewilligen, wenn zum Bewilligungszeitpunkt nur für unter 5 % der Investitionssumme Finanzierungsangaben gemacht werden können.

Zu erwähnen bleibt: In der Akte fand sich ein Vermerk aus dem Wirtschaftsministerium, der auf die dringend nötige Bindung von Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur hinweist. Man benötigte offenbar großvolumige Projekte, um einen ausreichenden Mittelabfluss sicherzustellen. Ohne das hier beschriebene Projekt sei eine Mittelbindung in der erforderlichen Höhe kaum möglich. Ob dies den Ausschlag für die großzügige Antragsprüfung durch die IB.SH und die Bewilligung von über 7 Mio. € auf überschaubarer Faktengrundlage gab, kann vom LRH nicht abschließend beurteilt werden.

IB.SH und **Wirtschaftsministerium** weisen ausdrücklich darauf hin, dass sich in dem Vermerk an keiner Stelle ein Hinweis oder gar die Aufforderung nach großzügiger Antragsprüfung finde. Es würden von der IB.SH nur Projekte mit entsprechender Bewilligungsreife bewilligt.

Der **LRH** bestätigt, dass der Vermerk keine Aufforderung zu einer großzügigen Antragsprüfung enthält. Dass es Probleme bei der Mittelverausgabung gab und ein solcher Vermerk in die Förderakte aufgenommen wurde, ist nach Sicht des LRH gleichwohl eine für die Bewertung des Sachverhalts relevante Information.

29.3 **Investitionshoffnungen zerschlagen sich schnell**

Nach Bewilligung durch die IB.SH nahm das Projekt nicht den erhofften Verlauf. Den Förderakten war zu entnehmen, dass für Maschinenkäufe für gut 800 T€ Fördermittel von 130 T€ ausgezahlt wurden. Im weiteren Verlauf teilte das Unternehmen der IB.SH dann mit, dass es nicht gelungen sei, die angedachte Technologie produktionstechnisch umzusetzen. Man sei vom vermeintlichen Erfinder der Technologie getäuscht und dieser aus der Unternehmensgruppe ausgeschlossen worden. Gleichwohl wolle man die Betriebsstätte in Kiel aufrechterhalten, wenn auch nicht im ursprünglich geplanten Umfang. Die Schreiben des Unternehmens enthielten zudem Hinweise, dass die bereits angeschafften Maschinen ihren Zweck nicht erfüllten und nicht einsatzfähig seien. Die IB.SH reagierte im März 2017 und reduzierte die Förderung auf die bereits ausgezahlten 130 T€. Von einer Rückforderung der ausgezahlten Mittel sah die IB.SH allerdings ab.

29.4 Vor-Ort-Prüfung des LRH führt zu Rückforderung

Aufgrund der Aktenlage bezweifelte der LRH, dass der mit der Anschaffung der Maschinen beabsichtigte Förderzweck noch erreichbar war. Da die IB.SH trotz der außergewöhnlichen Umstände noch keine Vor-Ort-Prüfung in Angriff genommen hatte, kündigte der LRH bei der IB.SH und dem Unternehmen im September 2017 eine Besichtigung der Betriebsstätte an. Unmittelbar nach dieser Ankündigung informierte das Unternehmen IB.SH und LRH darüber, dass der Großteil der Maschinen nicht mehr vor Ort sei. Man habe sie im Wege eines gerichtlichen Vergleichs aufgrund von Mängeln an den Veräußerer zurückübertragen.

Bei der Vor-Ort-Prüfung fand der LRH eine nahezu leere Fabrikhalle ohne erkennbaren Geschäftsbetrieb vor. Vertreter des Unternehmens bestätigten dem LRH auf Nachfrage, dass in der Betriebsstätte zu keinem Zeitpunkt der Produktivbetrieb aufgenommen worden sei. Die bereits wieder veräußerten Maschinen seien nicht einsatzfähig gewesen. Wie der dem LRH vorgelegte Anlagespiegel zeigte, befanden sie sich auch nicht mehr im Anlagevermögen des Zuwendungsempfängers. Für die in einem Nebenraum stehende noch vorhandene Maschine gebe es derzeit ebenfalls keine Verwendung. Man erhoffe sich aber Einsatzmöglichkeiten in noch zu entwickelnden neuen Geschäftsfeldern.

Vom LRH über das Ergebnis der Vor-Ort-Prüfung unterrichtet, hat die IB.SH die bereits ausgezahlten Fördermittel von 130 T€ zurückgefordert. Das Unternehmen hat gegen die Rückzahlung Widerspruch eingereicht, den die IB.SH im Februar 2018 zurückgewiesen hat. Die IB.SH hat zugesagt, den LRH über den Eingang der Rückzahlung zu unterrichten.

Der LRH hat Wirtschaftsministerium und IB.SH aufgefordert, etwaige künftige Förderanträge des Unternehmens angesichts der unklaren Finanzierungssituation und der negativen Erfahrungen äußerst kritisch zu analysieren und von weiteren Förderungen abgeraten. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass allen Fällen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung aussagekräftige und prüffähige Projektbeschreibungen sowie ein belastbarer Nachweis über die Gesamtfinanzierung zugrunde liegen. Geheimhaltungserwägungen dürfen einer gründlichen Antragsprüfung nicht entgegenstehen. Der LRH erwartet zudem, dass die IB.SH Hinweisen auf nicht zweckentsprechende Mittelverwendung proaktiv durch anlassbezogene Vor-Ort-Prüfungen begegnet.

Die **IB.SH** hat darauf hingewiesen, dass sie zum Ende des Bewilligungszeitraums am 30.09.2017 ohnehin eine Vor-Ort-Kontrolle beabsichtigt habe. Den Eindruck, es wäre nur aufgrund der Prüfung des LRH zu einer

Rückforderung des Restbetrags von 130 T€ gekommen, weist sie zurück. Zwischen **Wirtschaftsministerium** und **IB.SH** besteht Einigkeit, dem Unternehmen aufgrund des Projektverlaufs und der Verletzung von Mitteilungspflichten keine weiteren Förderungen mehr zu gewähren.

Der **LRH** betont, dass er seine Vor-Ort-Prüfung aufgrund der sich aus der Aktenlage ergebenden Hinweise auf Förderverstöße durchgeführt hat. Der IB.SH lagen diese Hinweise spätestens seit März 2017 vor, ohne dass sie eine Vor-Ort-Prüfung anberaumt oder eine solche gegenüber dem LRH angekündigt hätte. Ob eine Prüfung nach Ende des Bewilligungszeitraums geplant war, entzieht sich der Kenntnis des LRH.

30. Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen

Mehr als die Hälfte der Kreisstraßen sind in einem schlechten Zustand. Bei mehr als einem Drittel besteht sofortiger Handlungsbedarf. Der Sanierungsstau steigt von Jahr zu Jahr.

Von den 43 Mio. € Fördergeldern des Bundes pro Jahr für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden fließen immer weniger Mittel in den kommunalen Straßenbau. Standen 2010 noch 32,44 Mio. € für den kommunalen Straßen- und Radwegebau zur Verfügung, waren es 2016 nur noch 22 Mio. € Statt 206 km werden jährlich nur 100 bis 120 km, das heißt 50 %, instand gesetzt bzw. erneuert. Der LRH spricht sich dafür aus, den derzeitigen Mittelansatz maßgeblich zu erhöhen.

Das Antragsverfahren beim Land ist momentan langwierig, umständlich und starr. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein läuft Ende 2019 aus: Der richtige Zeitpunkt, um die Verteilung der ab 2020 vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel in einem einfachen und transparenten Verfahren zu regeln.

Die Kommunen sollten eine Erhaltungsstrategie für ihre Straßen erarbeiten. Die Organisation und Steuerung ihrer Baumaßnahmen muss dringend verbessert werden.

Jeder Kreis muss eine strategische Planung für die Erhaltung eines funktionstüchtigen Kreisstraßennetzes erstellen. Zusätzlich wäre es wünschenswert, wenn Land und Kommunen eine landesweite, kreisübergreifende Strategie erarbeiten.

30.1 Zuweisungen von Bundesmitteln an das Land

Bis 2006 gewährte der Bund den Ländern nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz des Bundes¹ Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Nach Beendigung dieser Finanzhilfen gewährt der Bund den Ländern aufgrund des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflecht-

¹ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) vom 18.03.1971 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.01.1988, BGBl. I S. 100, zuletzt geändert durch Artikel 463 der Verordnung vom 31.08.2015, BGBl. I S. 1474.

tungsgesetz - EntflechtG)¹ übergangsweise bis zum 31.12.2019 Finanzhilfen für denselben Zweck von 1,3 Mrd. € pro Jahr. Das Land erhält davon 43 Mio. € für den kommunalen Straßen- und Radwegebau sowie für Maßnahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV).

Die Mittel werden auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes Schleswig-Holstein (GVFG-SH)² über eine Förderrichtlinie³ des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium) auf Antrag verteilt. Die Mittel sind zweckgebunden für den ÖPNV und den kommunalen Straßen- und Radwegebau.

Von den vom Bund jährlich bereitgestellten 43 Mio. € flossen, wie in der Tabelle dargestellt, immer weniger Gelder in den kommunalen Straßen- und Radwegebau. Stattdessen wurden entsprechend dem Koalitionsvertrag der 18. Wahlperiode immer mehr Gelder für die Förderung von ÖPNV-Maßnahmen zur Verfügung gestellt.⁴

**Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben der GVFG-Mittel
(Kommunaler Straßen- und Radwegebau)**

Jahr	Ist-Einnahmen in Mio. €	Ist-Ausgaben in Mio. €
2010	32,44	26,19
2011	29,44	24,54
2012	29,44	27,19
2013	29,44	25,75
2014	29,44	20,79
2015	22,00	18,47
2016	22,00	20,03

Bei den Haushalts-Ist-Zahlen ergeben sich Differenzen zu den Zahlen des Verkehrsministeriums. Diese Differenzen ergeben sich durch Zinsen und Mittelrückflüsse und Reste aus Vorjahren.

Der LRH hat in seine Prüfung Maßnahmen von 10 Zuwendungsempfängern (9 Kreise und eine Stadt) einbezogen. Da ergänzend zu einer Förderung nach dem GVFG-SH auch Mittel aus dem kommunalen

¹ Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) vom 05.09.2006, BGBl. I S. 2098, 2102, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 01.12.2016, BGBl. I S. 2755.

² Gesetz über die Verwendung der Kompensationsmittel des Bundes nach Artikel 143 c Abs. 1 des Grundgesetzes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in Schleswig-Holstein (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - Schleswig-Holstein - GVFG-SH) vom 15.12.2006, GVObI. Schl.-H. S. 358.

³ Richtlinie über Zuwendungen aus Finanzhilfen für den kommunalen Straßenbau in Schleswig-Holstein vom 15.11.2013, Amtsbl. Schl.-H. S. 1050.

⁴ Koalitionsvertrag 2012 bis 2017, Abschnitt IV 3.1: 70 % ÖPNV, 30 % Straße.

Finanzausgleich zum Tragen kommen, hat der LRH auch die Mittel des Finanzausgleichsgesetzes Schleswig-Holstein (FAG)¹ mit betrachtet.

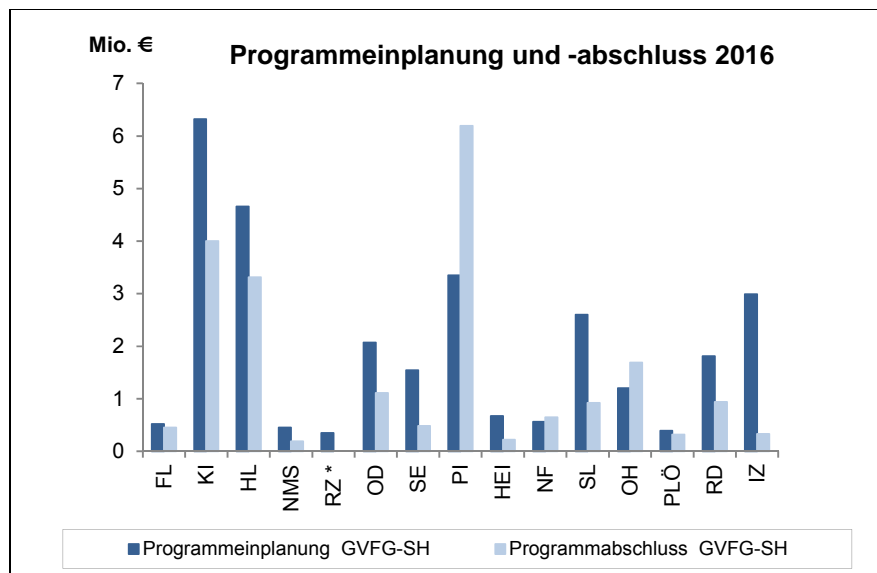
30.2 Fördermittel werden nicht ausgegeben

Für die kommunalen Straßenbauvorhaben, die aus GVFG-Mitteln mitfinanziert werden, stellt das Verkehrsministerium ein Förderprogramm auf. Die kommunalen Projektträger melden ihre Bedarfe an. Diese Bedarfe werden in das Förderprogramm eingeplant (Programmeinplanungen).

Fördervoraussetzung ist unter anderem, dass das Vorhaben nach Art und Umfang dringend zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse erforderlich ist und die Gesamtfinanzierung gesichert sein muss.

Im Förderprogramm 2016 des Verkehrsministeriums, in dem auch noch Maßnahmen aus den Vorjahren enthalten sind, waren 29,52 Mio. € für den kommunalen Straßenbau eingeplant. Es wurden aber nur 20,98 Mio. € (71 %) ausgegeben.

Die Höhe der Fördergelder, die das Verkehrsministerium den Kreisen, kreisfreien Städten, Städten und Gemeinden 2016 zur Verfügung gestellt hat, ist in der folgenden Abbildung beispielhaft dargestellt. Ebenso ersichtlich sind die Programmabschlüsse, das heißt die Mittel, die tatsächlich ausgegeben wurden.



* Die Fördermittel für den Programmabschluss GVFG-SH sind aufgrund des Maßstabs nicht darstellbar.

Quelle: LRH

¹ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 10.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 473, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 14.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 999.

Der vorstehenden Abbildung ist zu entnehmen, dass es erhebliche Unterschiede zwischen der Programmeinplanung und dem Programmabschluss gibt.

Obwohl der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV-SH) und das Verkehrsministerium die Maßnahmen vor der Programmaufnahme mit großem Aufwand prüfen, gibt es keinen kontinuierlichen Mittelabfluss. Das zur Verfügung stehende Geld wird nicht abgerufen und in Baumaßnahmen umgesetzt. Das gilt selbst bei Berücksichtigung von Maßnahmen der sogenannten „Nachrückeliste“.

Diese funktioniert wie folgt: Kann das Verkehrsministerium absehen, dass die geplanten Mittel in dem betreffenden Jahr nicht ausgegeben werden, werden auch Maßnahmen über die sogenannte „Nachrückeliste“ im Verlauf des Jahres in das Förderprogramm aufgenommen. Der LRH hat auch solche nachträglich in das Programm aufgenommenen Maßnahmen geprüft. Auch mit den nachträglichen Programmaufnahmen gibt es zwischen der Programmeinplanung und dem Programmabschluss noch immer erhebliche Unterschiede. Woran liegt das?

Der Kreis Steinburg gab an, dass er mit der Abarbeitung seiner Förderzusagen 3 bis 4 Jahre zurückliege. Fehlende Bauingenieure und Techniker führten dazu, dass die beantragten und bewilligten Baumaßnahmen in dem dafür vorgesehenen Zeitraum nicht abgearbeitet werden konnten. Nicht abgerufene Gelder verbleiben als Ausgabereste für das Folgejahr.

Bei vielen Zuwendungsempfängern gibt es ähnliche Probleme. Andere Kommunen gehen davon aus, dass von den beantragten Maßnahmen nicht alle eine Förderung erhalten. Sollten dann doch alle Maßnahmen genehmigt werden, verbleiben die, die nicht umgesetzt werden können, sicher im Förderprogramm. Diese taktische Vorgehensweise führt dazu, dass mehr Geld gebunden wird als tatsächlich ausgegeben werden kann.

Zwischen den Beteiligten muss eine Regelung gefunden werden, um die zur Verfügung stehenden Gelder im jeweiligen Jahr auch in Maßnahmen umzusetzen. Kreise, die ihre Gelder nicht abrufen oder Jahre hinter dem vereinbarten Finanzierungsplan liegen, dürfen keine neuen Förderungen erhalten. Die Organisation und Steuerung der Baumaßnahmen durch die Baulasträger muss sich dringend ändern. Der Zustand der Straßen trägt keine Wartezeiten mehr.

Das **Verkehrsministerium** gibt an, dass die jährliche Mitteleinplanung auf den Bedarfsabschätzungen der Projektträger für das anstehende Programmjahr beruhe. Der Mittelabfluss werde maßgeblich beeinflusst durch die Verfügbarkeit des erforderlichen Personals für die Bauvorbereitung, termingerechte Baubeginne und für die Baudurchführung.

Die nachträgliche Programmaufnahme habe wegen des notwendigen, in der Regel aber fehlenden zeitlichen Planungsvorlaufs nur eine sehr begrenzte Steuerungswirkung hinsichtlich eines schleppenden Mittelabflusses. Entscheidend sei, dass die 2020 endenden Entflechtungsmittel und die erst im Oktober 2016 getroffene Entscheidung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu einem restriktiven Vorgehen bei Programmneuaufnahmen geführt haben. Künftig könne die Mittelverplanung wieder mit einer vertretbaren Programmüberzeichnung erfolgen, wodurch Minderbedarfe besser ausgeglichen werden könnten.

Der **LRH** hat aufgezeigt, dass es dem Verkehrsministerium bei der Vielzahl maroder Fahrbahnen nicht gelungen ist, die zur Verfügung stehenden „Gelder auf die Straße zu bekommen“ - trotz Mittelausgleichs innerhalb einer Niederlassung des LBV-SH oder mit Maßnahmen, die über die sogenannte „Nachrückeliste“ im Verlauf des Jahres in das Förderprogramm aufgenommen werden.

30.3 **Investitionen der kommunalen Straßenbaulastträger hoch, aber bei weitem nicht ausreichend**

Die kommunalen Straßenbaulastträger investieren in ihr Kreisstraßennetz. Trotzdem verschlechtert sich der Zustand der Kreisstraßen stetig. Wie viel Geld jeweils pro Kilometer Kreisstraße ausgegeben wird, ist insbesondere von 2 Faktoren abhängig: der Größe der Kreisstraßennetze und der Finanzkraft des Kreises.

Zuwendungen aus dem GVFG-SH fließen nur, wenn der Antragsteller sich an jeder beantragten Maßnahme entsprechend mit Eigenmitteln beteiligt. Die geprüften Stellen meldeten alle Investitionen für Straßenbaumaßnahmen für 2010 bis 2016. Für 2016 ergibt sich beispielhaft folgendes Bild:

**So viel Geld stand zur Verfügung
und wurde pro Kilometer ausgegeben**

2016 in €								
Stadt/Kreise	km	bauliche Unterhaltung	Investive Einzelmaßnahmen				Ausgaben	
			FAG	GVFG	Eigenmittel	gesamt	gesamt	pro km
PI	102	768.687	0	1.530.500	1.552.488	3.082.988	3.851.675	37.721
OD	259	4.804.338	106.800	1.063.700	3.633.838	4.804.338	9.608.677	37.090
OH	266	2.431.935	0	1.600.000	1.815.977	3.415.977	5.847.912	21.995
Husum	154	1.773.047	0	189.150	1.180.086	1.369.236	3.142.283	20.458
SE	426	3.000.000	16.600		3.765.000	3.781.600	6.781.600	15.922
SL	559	2.811.901	1.324.400	410.300	3.120.049	4.854.749	7.666.651	13.727
RZ	319	1.372.201	26.600	311.700	2.309.100	2.647.400	4.019.601	12.587
NF	573	2.867.303	720.200	459.000	2.848.375	4.027.575	6.894.878	12.037
PLÖ	222	1.099.355	35.000	255.000	150.000	440.000	1.539.355	6.935
IZ	266	1.419.800	44.900	334.000	-112.235	266.665	1.686.465	6.350

Der Kreis Segeberg hat FAG- und GVFG-Mittel als Summe angegeben.

Der Kreis Pinneberg konnte im Vergleich mit den anderen geprüften Stellen 2016 mit 37.721 € den größten Betrag pro Kilometer Straße investieren. Er verfügt allerdings mit 102 km nur über ein kleines Kreisstraßennetz. Der Kreis Stormarn, der viele Fördermittel erhalten hat, konnte im Vergleich 2016 mit 37.090 € einen vergleichbar großen Betrag pro Kilometer Straße investieren. Mit 253 km Kreisstraße ist sein Netz 1,5-mal so groß wie das des Kreises Pinneberg. Der Kreis Plön mit nur 6.935 € und der Kreis Steinburg mit 6.350 € pro Kilometer Kreisstraße liegen deutlich hinter allen anderen Kreisen.

Eine durchgängige Strategie hinsichtlich des Erhalts eines funktionstüchtigen Straßennetzes lässt sich weder aufseiten der Straßenbaulastträger noch aufseiten des Verkehrsministeriums erkennen. Wünschenswert wäre eine vom Verkehrsministerium und den Kommunen erarbeitete kreisübergreifende, landesweit abgestimmte strategische Planung.

Das **Verkehrsministerium** hat klargestellt, dass die Kommunen im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen garantierten kommunalen Selbstverwaltung die ihnen obliegenden Aufgaben unabhängig und eigenverantwortlich wahrnehmen, auch hinsichtlich ihrer Finanzverantwortung. Eine systematische Erhaltungsstrategie sei Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte.

Mit der Aufforderung, eine Erhaltungsstrategie für ein durchgängiges funktionstüchtiges Straßennetz aller Straßenbauträger zu erarbeiten, wendet sich der **LRH** sowohl an das Verkehrsministerium als auch an die Straßenbaulastträger. Ein durchgängiges funktionstüchtiges Straßennetz bezieht sich auf die Landesstraßen und auf die Kreisstraßen und ist deshalb - unabhängig von Zuständigkeitsfragen - ein notwendigerweise gemeinsames Anliegen von Land und Kommunen.

30.3.1 Mehr als die Hälfte der Kreisstraßen in schlechtem Zustand: Erhaltungsstrategie fehlt

2013 haben 9 Kreise gemeinsam eine Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) in Auftrag gegeben, die vom LBV-SH organisiert und betreut wurde. Der Kreis Segeberg hat eine eigene ZEB in Auftrag gegeben. Der Kreis Ratzeburg verfügt über keine ZEB.

Die ZEB benotet die Straße mit Note 1 bis 5. Ab der Zustandsnote 3,5 ist Anlass zur intensiven Beobachtung und Analyse der Ursachen gegeben (sogenannter Warnwert). Ab Note 4,5 ist der Schwellenwert erreicht, ab dem bauliche Maßnahmen durchgeführt werden müssen.

Die 9 Kreise verfügen über ein Kreisstraßennetz von 3.091 km. 15,7 % dieser Strecken (Ortsdurchfahrten und freie Strecke), das heißt 485 km Kreisstraßen wurden mit einer Zustandsnote von 3,5 bis 4,0 bewertet und hatten damit den „Warnwert“ überschritten. 42,9 % = 1.326 km Kreisstraßen hatten eine Zustandsnote von 4,5 bis 5,0 und lagen oberhalb des „Schwellenwerts“, ab dessen Erreichen bauliche Maßnahmen hätten durchgeführt werden müssen. Der Zustand von mehr als der Hälfte (58,6 %) der Kreisstraßen war somit als schlecht bis sehr schlecht zu bezeichnen. Ob sich dieser Zustand unterdessen verbessert hat, muss offenbleiben, da aktuellere Zustandsdaten zurzeit nicht verfügbar sind.

Eine möglichst lange Lebensdauer der Straßen wird nur erreicht, wenn regelmäßige Erhaltungsinvestitionen getätigt werden.

Eine Deckenerneuerung sollte nach etwa 15 Jahren erfolgen. Bei einem Netz von 3.091 km Kreisstraßen ergibt sich jährlich für 206 km ein Instandsetzungs- und Erneuerungsbedarf. Geschätzt erhalten jedes Jahr in allen Kreisen aber nur 100 bis 120 km Straßen neue Decken bzw. werden zu einem geringen Teil komplett neu aufgebaut. Damit werden die notwendigen Erhaltungsinvestitionen, die z. B. Folgeschäden wie Frostschäden durch eindringendes Wasser verhindern, bei weitem nicht getätigt. Der derzeitige erreichte Stand in der Erhaltung liegt bei 50 % des erforderlichen Umfangs. Dabei ist der Rückstau in der Erhaltung noch gar nicht enthalten. So erhöht sich von Jahr zu Jahr die Zahl der Straßen, die oberhalb des „Schwellenwerts“ liegen und bei denen dringend bauliche Maßnahmen durchgeführt werden müssen. Hinzu kommen steigende Verkehrsbelastungen und -beanspruchungen und ein damit verbundener zunehmender Verschleiß der Straßen. Alles zusammen führt zu einem fortgesetzten Verlust des Anlagevermögens Kreisstraße.

In Anbetracht dieser Situation ist es dringend erforderlich, dass die Bau- lastträger wenigstens das Geld aus dem GVFG-SH nutzen, um den

Zustand einiger Straßen zu verbessern. Ein Hinausschieben in die kommenden Jahre bedeutet eine weitere Verschlechterung des Gesamtzustands und einen später deutlich höheren finanziellen Aufwand.

Der LRH fordert alle Kreise und kreisfreien Städte auf, eine systematische Erhaltungsstrategie auf der Grundlage der ZEB aufzustellen, um Gewissheit darüber zu erlangen, mit welchen Mitteln die Substanz ihrer Kreisstraßen langfristig zu erhalten wäre. Die Kreise sollten ihre Planungen analog des vom LBV-SH erarbeiteten „Zustandsberichts Landesstraßen“ aufstellen und diese in ihrer mehrjährigen Finanzplanung berücksichtigen.

30.4 **Das Förderverfahren: aufwendig, fehleranfällig, verbesserungswürdig**

Die Förderrichtlinie des Landes regelt ein 2-stufiges Förderverfahren. Dieses Verfahren ist sehr aufwendig, fehleranfällig und sollte dringend verbessert werden.

Die Prüfung zeigte, dass auch fehlerhafte Anträge, die von der Förderung hätten ausgeschlossen werden müssen, trotzdem vom LBV-SH und vom Verkehrsministerium bewilligt wurden.

Es wurde deutlich, dass die 4 Niederlassungen des LBV-SH die Vorgaben, was als zuwendungsfähig gilt und was nicht, unterschiedlich auslegen. Eine präzisierte Vorgabe, was genau förderfähig ist oder nicht, fehlt sowohl im Gesetz als auch in der Förderrichtlinie.

Das Verkehrsministerium muss künftig dafür Sorge tragen, dass die Bewilligungsbehörden bei ihrer Prüfung gleiche Maßstäbe ansetzen und die Zuwendungsempfänger gleich behandelt werden.

Das Verkehrsministerium wiederum legte bei seinen Entscheidungen für die Aufnahme in das Förderprogramm die Förderrichtlinie von Fall zu Fall unterschiedlich aus und fügte zusätzliche Kriterien wie den Regionalproportion hinzu. Es hielt sich bei seiner Prüfung und seiner Entscheidung über die Aufnahme von Maßnahmen in das Förderprogramm selbst nicht immer an das GVFG-SH und an seine Förderrichtlinie.

Eine Prioritätenreihung in den einzelnen Kreisen und kreisübergreifend in der Region, nach der notwendige Fahrbahnerhaltungsarbeiten abgewickelt werden sollen, gibt es nach den Erkenntnissen des LRH nicht. Eine Netzkategorisierung der Kreisstraßen liegt nicht vor.

Hier sollte das Verkehrsministerium dringend ansetzen, um die zur Verfügung stehenden Mittel am wirkungsvollsten einzusetzen.

Das Verkehrsministerium ist aufgefordert, die Förderung solcher Baumaßnahmen aufzugeben, die häufig nur kosmetisch aber nicht nachhaltig sind. Ausgehend von einer Netzkategorisierung auch der Kreisstraßen und einer entsprechenden Priorisierung sollte sich die Förderung auf nachhaltige Maßnahmen konzentrieren. Hierfür ist ein höherer Mittelansatz erforderlich.

Das **Verkehrsministerium** beschreibt sein Förderverfahren als eine optimierte bedarfs- und zeitgerechte Mittelbereitstellung, die eine Finanzierung als Anteilsfinanzierung mit Höchstbetragsbegrenzung vorsieht.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass dieses Förderverfahren dringend verbessert werden muss.

30.5 **Empfehlungen**

Mehr als die Hälfte der Kreisstraßen ist in einem schlechten Zustand. Die bisher bereitgestellten Mittel reichen noch nicht einmal, um den derzeitigen - schlechten - Zustand der Kreisstraßen zu erhalten. Das heißt, es wird weiter auf Verschleiß gefahren. Es muss umgesteuert werden.

- Ab 2020 werden die Entflechtungsmittel bundeseitig nicht mehr mit einer investiven Zweckbindung, sondern durch zusätzliche Umsatzsteuerpunkte den Ländern zur Verfügung gestellt. Laut Koalitionsvertrag sollen aus diesen Mitteln weiter Investitionen in die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in mindestens gleicher Höhe mit einer zusätzlichen jährlichen Dynamisierung von 2 % gefördert werden. Ab 2018 sollen 65 % für die Förderung von kommunalem Straßenbau und 35 % für die Förderung von ÖPNV und Anlagen des Radverkehrs zur Verfügung stehen. Bei weiterhin 43 Mio. € stünden 33,1 Mio. € für den kommunalen Straßenbau zur Verfügung. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung.
- Darüber hinaus spricht sich der LRH dafür aus, den bisherigen Ansatz von 43 Mio. € maßgeblich zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sind die in der letzten Zeit aus Gründen knapper finanzieller Ressourcen zurückgestellten Ausbaumaßnahmen wieder für eine Förderung zu berücksichtigen.
- Alle Kreise und kreisfreien Städte müssen eine systematische Erhaltungsstrategie auf der Grundlage der ZEB aufstellen und kontinuierlich fortschreiben. Sie müssen Organisation und Steuerung ihrer Baumaßnahmen dringend verbessern.
- Die Kreise müssen in Abhängigkeit der Verkehrsfunktion ein Netz festlegen, das auch künftig unterhalten werden kann, wenn auch weiterhin nicht genügend Geld für alle Straßen zur Verfügung steht.

- Das aufwendige und zeitraubende Förderverfahren sollte überarbeitet und vereinfacht werden. Jedem Antragsteller sollte bereits zu Beginn seiner Planungsaktivitäten bescheinigt werden, dass er bei Einhaltung der Fördergrundsätze mit einer Förderung rechnen kann. Das Förderprogramm sollte sofort zu Jahresbeginn veröffentlicht werden. Die Förderung sollte so auf die Förderempfänger verteilt werden, dass eine größtmögliche Gleichbehandlung gewährleistet wird. Darauf ist vor allem bei kostenintensiven Großprojekten zu achten und dementsprechend gegenzusteuern.

Das **Verkehrsministerium** teilt mit, dass, nach vereinbarter Fortsetzung der Förderung des kommunalen Straßenbaus über 2019 hinaus, ein novelliertes GVFG-SH wieder eine Förderung von Aus- und Neubauvorhaben vorsehen wird.

Der **LRH** hält das zwar für einen Schritt in die richtige Richtung, der allein aber nicht für einen verbesserten Förderverlauf ausreichen wird.

Rundfunkangelegenheiten

31. Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse?

Die Entwicklung und Verbreitung von digitalen Übertragungsstandards für terrestrischen Radioempfang wird seit mehr als 20 Jahren mit hohen Beträgen aus dem Rundfunkbeitrag gefördert, ohne dass sich das digitale Radio bislang am Markt nachhaltig etablieren konnte.

31.1 Prüfungsanlass und -ziel

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat sich bereits mehrfach kritisch zur weiteren Förderung des digitalen Übertragungsstandards Digital Audio Broadcast (DAB) geäußert, nachdem das im Jahr 1997 gestartete Entwicklungsprojekt DAB erfolglos verlaufen war. Zwar hat sie immer wieder Mittel für das im Anschluss begonnene Folgeprojekt DAB+ freigegeben, aber auch - zuletzt in ihrem 20. Bericht - angemahnt, dass DAB+ endlich auf hinreichende Akzeptanz stoßen müsse. Des Weiteren fordert die KEF klare Festlegungen von der Bundesregierung, dem Bundestag und den Ländern zu DAB+¹.

Unter Federführung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs haben die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer gemeinsam gemäß § 34 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag die Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ geprüft.

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht,

- in welcher Höhe Rundfunkbeitragsmittel sowohl der NDR in seinem Sendegebiet als auch die Landesmedienanstalten bislang in die Entwicklung und Verbreitung von DAB bzw. DAB+ investiert haben,
- welche Akzeptanz das digitale Radio in Norddeutschland erfährt,
- wie die Beteiligten die Perspektive für die weitere Entwicklung von DAB+ sehen und
- ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine weitere Förderung von DAB+ angezeigt erscheint.

Es sollte auch festgestellt werden, welche Rahmenbedingungen kurzfristig geschaffen werden müssen, damit eine weitere Förderung von DAB+ sinnvoll ist.

¹ 20. KEF-Bericht, S. 187, Leitsatz.

31.2 Historische Entwicklung

Neben dem Problem, dass es - abhängig von der Topographie – beim Radioempfang über Ultrakurzwelle (UKW) zu Störungen bei der Übertragung des Signals kommen kann, stehen bei UKW nur noch sehr begrenzt freie Frequenzen für neue Programmanbieter zur Verfügung.

1997 startete deswegen die Entwicklung von DAB, einem digitalen Übertragungsstandard für terrestrischen Empfang von Radio, um einen störungsfreieren Empfang, eine verbesserte Klangqualität sowie eine verbesserte Frequenzökonomie zu ermöglichen. Ein Empfang von DAB-Programmen ist allerdings nur mit einem speziellen DAB-fähigen Empfänger möglich.

DAB konnte sich jedoch wegen der Notwendigkeit der Anschaffung neuer Empfangsgeräte durch die Nutzer, Problemen beim Empfang in geschlossenen Räumen, einer unzureichenden Frequenzausstattung und einer unzureichenden Abdeckung des deutschen Empfangsgebiets nicht am Markt durchsetzen.

Aufgrund der geringen Akzeptanz beschloss die KEF 2009, keine weiteren Mittel für DAB zur Verfügung zu stellen.

Ab 2011 erfolgte ein Neustart der verbesserten Version DAB+ mit einer effizienteren Audiokodierung, einem verbesserten Fehlerschutz¹ sowie einer erweiterten Frequenzausstattung. Gleichzeitig wurden die ersten Programmplätze auf dem neu eingerichteten bundesweiten Multiplex vergeben, mit dem die gemeinsame Ausstrahlung mehrerer Sender auf demselben Kanal umgesetzt wird. Nach und nach etablierten sich in der Folge auch in allen Bundesländern sogenannte Landesmultiplexe.

Ein zweiter privater bundesweiter Multiplex wurde im Juni 2017 nach Beendigung eines Ausschreibungsverfahrens vergeben. Er kann nicht mehr auf einem bundesweit einheitlichen Kanal ausgestrahlt werden.

Ein dritter deutschlandweiter Multiplex für DAB+ ist aus Kapazitätsgründen bisher nicht geplant.

¹ <http://www.nlm.de/fernsehen/uebertragungswege-hoerfunk/antenne-digital>.
Abruf am 28.02.2018.

31.3 **Rechtliche und technische Bedingungen**

Der Rundfunk ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland Sache der Länder. Der Bund ist nur für die technischen Belange der Telekommunikation und der Endgeräte zuständig. Die Transformation des Hörfunks in das digitale Zeitalter setzt deshalb vorrangig eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern voraus. Bundesweit existieren derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks. Dies gilt auch für die verbindliche Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. In den Mediengesetzen einzelner Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern) bestehen hingegen Regelungen zur Nutzungsdauer bzw. Ablösung von UKW.

Auch europaweit gibt es derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks oder zur verbindlichen Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. Eine gemeinsame europäische Strategie zur Schaffung von Rahmenbedingungen ist derzeit nicht erkennbar.

Die öffentlich-rechtliche und die private Seite des dualen Systems müssen technisch wie programmlich gleiche Ausgangsbedingungen für die digitale Transformation haben. Im Rahmen der föderalen Grundordnung des Hörfunks sind die jeweils unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Länder zu beachten. Die privaten Sender stehen zudem vor der Problematik der Finanzierung des Simulcast (Übergangsphase, in der UKW und DAB+ parallel ausgestrahlt werden) aus deren laufendem Geschäftsbetrieb heraus, während die öffentlich-rechtlichen Anstalten Rundfunkbeitragsmittel zur Finanzierung nutzen können. Ein weiteres Problem der privaten Sender ist die zur Ausstrahlung lokaler Werbeangebote nötige Auseinanderschaltung von Gleichwellennetzen sowie die begrenzte Verfügbarkeit von lokalen Frequenzen.

31.4 **Verbreitung und Nutzung von DAB+**

Will man die Reichweite des digitalen Radios messen, so ist zwischen der Reichweite für den Mobilempfang („outdoor“) und der Reichweite für den Empfang in geschlossenen Räumen („indoor“) zu unterscheiden. Aufgrund der Gebäudedämpfung können diese Reichweiten - wie schon bei UKW - teils erheblich voneinander abweichen. Die Abdeckung im Outdoor-Bereich liegt derzeit bei 95 % des Bundesgebiets, im Bereich der Bundesautobahnen wird sogar eine Abdeckung von 97 % erreicht. Die Abdeckung im Indoor-Bereich liegt jedoch bei lediglich 80 %.¹ Nach Aussagen der ARD soll zwischen 2018 und 2020 eine „nahezu

¹ <http://www.br.de/unternehmen/inhalt/technik/digitalradio-dab-sendernetz-bundesweit100.html>. Letzter Abruf am 11.07.2017.

flächendeckende Versorgung von 95 % der Bevölkerung“ erreicht werden.¹ Nach wie vor bestehen aber Rahmenbedingungen, die DAB+-Empfang nicht in allen Regionen gewährleisten. Eine Notfallversorgung über DAB+ ist im Krisenfall nicht gewährleistet.

Eine 2017 vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) entworfene Roadmap schließt bei der Darstellung der Rahmenbedingungen in Deutschland mit dem Satz „Der Erfolg der Digitalisierung hängt (damit) im Hörfunk ganz wesentlich von der Verfügbarkeit digitaler Endgeräte in Haushalten und Fahrzeugen ab“.²

Nach einer Pilotstudie zur DAB+-Nutzung vom 05.09.2016³, die im Auftrag von ARD, Medienanstalten und Rundfunkanstalten durchgeführt wurde, haben 14 % der Personen ab 14 Jahre ein DAB+-Radiogerät im Haushalt. Die Verkäufe von DAB+-Radios haben zwar erheblich zugenommen. Jedoch präferieren laut Digitalisierungsbericht 2016 nach wie vor 74,3 % der Bevölkerung zum Radiohören UKW.⁴

Die Angabe, wie viele Fahrzeuge derzeit insgesamt mit einem DAB+-Gerät ausgestattet sind, ist aufgrund der Erhebungssystematik nicht eindeutig. Eine Rückfrage bei der Deutschen Automobil Treuhand GmbH (DAT) hat ergeben, dass diese Zahl bei 12 % bis 13 % liegt. Im Digitalisierungsbericht 2016 der Medienanstalten wird dieser Wert mit 7,5 % angegeben.⁵

Es bleibt festzuhalten, dass es in einem Zeitraum von 20 Jahren bisher nicht gelungen ist, bei den Nutzern eine nennenswerte Ausstattung mit DAB- oder DAB+-Empfangsgeräten zu erreichen.

¹ Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), 20. Bericht, Tz. 300.

² Vgl. Aktionsplan für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter (Roadmap/Entwurf); S.10.
Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/aktionsplan-transformation-hoerfunkverbreitung.pdf>. Letzter Abruf am 10.07.2017.

³ http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Veranstaltungen/Digitalradiotag_IFA_2016/Charts_DAB_-Pilotstudie_IFA_final.pdf. Letzter Abruf am 15.06.2017.

⁴ S. Digitalisierungsbericht der Medienanstalten 2016, S. 59.

⁵ Digitalisierungsbericht der Landesmedienanstalten 2016, S. 55.

31.5 Fazit

Um den Umstieg von der analogen auf die digitale Verbreitung des Hörfunks zu bewältigen, müssen alle Beteiligten (Bund, Länder, Anstalten, Unternehmen und Organisationen) ihre Kräfte bündeln. Der Ansatz des BMVI, eine Roadmap für den Übergang in die digitale Radiozukunft zu erarbeiten und umzusetzen, sollte auch nach Einschätzung der Rechnungshöfe konsequenter verfolgt werden und auch Lösungsansätze für die bestehenden technischen Probleme bieten.

Die KEF hat mit der Aufstellung ihrer 4 Meilensteine¹ ein Achtungszeichen gesetzt. Die Verbraucher stellen letztendlich die entscheidende Schnittstelle dar. Selbst wenn die politischen und industriellen Rahmenbedingungen gegeben und damit 3 der 4 Forderungen der KEF erfüllt sein sollten, muss die neue Technologie den Konsumenten überzeugen, damit sie sich am Markt durchsetzt. Eine verordnete UKW-Abschaltung erscheint nicht zweckmäßig, solange für den Hörfunkkonsumenten die Nachteile überwiegen.

Der mit der Einführung von DAB+ einhergehende Simulcast wird einen Zeitraum von mehreren Jahren umfassen. Er sollte jedoch möglichst kurz gehalten werden, damit nicht unnötig lange doppelte Verbreitungskosten entstehen.²

In den Gesprächen, die die Rechnungshöfe mit dem NDR sowie den Staats- und Senatskanzleien und den Landesmedienanstalten im Sendegebiet geführt haben, war keine eindeutige Strategie zur Einführung von DAB+ erkennbar. Vielmehr nahmen alle Beteiligten eine eher offene Haltung ein, wie sie auch in der Roadmap des BMVI zum Ausdruck kommt.

Der LRH hat der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA HSH) rechtliches Gehör gewährt. Die **MA HSH** weist darauf hin, dass keine finanzielle Förderung von DAB/DAB+ in Schleswig-Holstein erfolgt ist.

¹ 20. KEF-Bericht, S. 191, Tz. 317: Entscheidung zur UKW-Abschaltung/Schaffung einer Methodik zur Ermittlung der DAB+-Nutzung/DAB+-Radios als Serienausstattung in PKW/DAB+-Empfänger in mindestens 27 % der Haushalte.

² https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Pressemitteilungen/PrM_2014-02-26_Zusatzinformation_4.pdf. Abruf am 21.06.2017.

Die **Staatskanzlei** hat mitgeteilt, dass sie die Entwicklung sowie die Akzeptanz von DAB/DAB+ genau beobachtet.

Angesichts der seit 20 Jahren andauernden, aber bisher wenig erfolgreichen Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ und der weiterhin zu erwartenden hohen Kosten eines fortdauernden Simulcastbetriebs, erwarten die Rechnungshöfe ähnlich wie die KEF, dass sich die Beteiligten

- entweder auf klare und krisensichere Rahmenbedingungen sowie überschaubare Fristen zum Ersatz von UKW durch DAB+ verständigen oder
- die Förderung der Verbreitung von DAB+ möglichst umgehend beenden.

Kiel, 20. April 2018

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Bernt Wollesen Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht Erhard Wollny