



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2021

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 04. Mai 2021



Bemerkungen 2021
des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 4. Mai 2021

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	11
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3. Besondere Prüfungsfälle	13
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018	18
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019	18
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens- übersicht 2019	27
Finanzministerium	
7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun	49
8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft	52
9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung muss nun zügig handeln	56
10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet	62
Staatskanzlei	
11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt	72
Landtag	
12. Verwendung von Fraktionsmitteln	77
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer	86
14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs	92
15. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten	97
16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert	111

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17.	Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig	120
18.	Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen	129
19.	Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen	135

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

20.	Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen	144
-----	--	-----

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21.	Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen	153
22.	„Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt	163
23.	Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig	175

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

24.	Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde	184
25.	Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden - Kooperationen sind zweckmäßig	194

Rundfunkangelegenheiten

26.	Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks	203
-----	--	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe	14
Abbildung 2:	Entwicklung der Einnahmereste	31
Abbildung 3:	Entwicklung der Ausgabereste	32
Abbildung 4:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	34
Abbildung 5:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019	41
Abbildung 6:	Schulden der Extrahaushalte 2019	42
Abbildung 7:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte	43
Abbildung 8:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019	45
Abbildung 9:	Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019	46
Abbildung 10:	Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019	46
Abbildung 11:	Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte	118
Abbildung 12:	Mittelverwendung 2017 bis 2020	146
Abbildung 13:	Verteilung der genehmigten Fördermittel 2017 bis 2020 in €	147
Abbildung 14:	Geförderte investive Projekte	154
Abbildung 15:	Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein	176
Abbildung 16:	Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts	177
Abbildung 17:	Entwicklung des Sondervermögens	188

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2019	19
Tabelle 2:	Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019	20
Tabelle 3:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019	23
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	24
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 6:	Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme	26
Tabelle 7:	Darlehensvergabe im Landeshaushalt	30
Tabelle 8:	Art der Verwahrungen	36
Tabelle 9:	Rückmeldungen der Ressorts	37
Tabelle 10:	Verteilung Zahlstellen	40
Tabelle 11:	Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen	78
Tabelle 12:	Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen	79
Tabelle 13:	Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018	104
Tabelle 14:	Beantragte und verfügbare Fördermittel	146
Tabelle 15:	Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020	187

Abkürzungsverzeichnis

ABI.EG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BdN	Bund deutscher Nordschleswiger
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BTHG	Bundesteilhabegesetz
Bund	Bundesrepublik Deutschland
CIO	Chief Information Officer
DEHOGA	Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V.
d. h.	das heißt
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DSSV	Deutscher Schul- und Sprachverein
E-Akte	Elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
Epl.	Einzelplan
ESB	Exzellenz- und Strukturbudget
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein

€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GVoBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HL	Lübeck
HS	Hochschule
HSG	Hochschulgesetz
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik
IT	Informationstechnik
KInvFG	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Kulturministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LFH	Landesfunkhaus
LHO	Landeshaushaltsordnung
Lkw	Lastkraftwagen
LRH	Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung

LVSH	Landesliegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Musik HS	Musikhochschule Lübeck
Mrd.	Milliarde(n)
MTV-Autobahn	Manteltarifvertrag für „Die Autobahn GmbH des Bundes“
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliches
o. g.	oben genannt
OrgErl ITSH	Organisationserlass Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
RKiSH	Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH
SchwAV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SHBesG	Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
StW	Staatssekretär Wissenschaft
TCMS	Tax Compliance Management System
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TH	Technische Hochschule
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

TVöD-Bund	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund
TVöD-VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UStG	Umsatzsteuergesetz
vdek	Verband der Ersatzkassen e. V.
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verbraucherschutzministerium	Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel

10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet

Der Bund stellte von 2015 bis 2020 den Ländern über das Kommunalinvestitionsfördergesetz aus dem Kommunalinvestitionsfonds 7 Mrd. € zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen zur Verfügung. 200 Mio. € davon fielen auf Schleswig-Holstein.

Die Vergabe von Finanzhilfen und Zuwendungen nimmt die Landesregierung in die Verantwortung, die Finanzmittel wirtschaftlich und nachhaltig einzusetzen. Dies gilt nicht weniger, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Haushalt des Bundes oder der Europäischen Union stammen.

Hierzu zählt, geförderte Maßnahmen aktiv zu begleiten, den Mittelabfluss zu überwachen und insbesondere den antragsentsprechenden Mitteleinsatz zu kontrollieren. Die Ziele werden nicht erreicht, wenn Haushaltsmittel des Bundes im Vertrauen darauf, dass sie schon Gutes bewirken, weitergeleitet werden.

Von 10 eingehend geprüften Maßnahmen hätten 8 nicht oder so nicht genehmigt werden dürfen, weil keine richtlinienkonform war. Bei weiteren 2 Maßnahmen stehen Rückforderungen im Raum. Das ist ein ernüchterndes Ergebnis. Grund genug für das Land, alle Anträge auf Förderung erneut einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

10.1 Hintergrund

Finanzschwache Kommunen können die erforderlichen Instandhaltungs- und Sanierungskosten der örtlichen Infrastruktur häufig nur unzureichend beziehungsweise gar nicht finanzieren. Dieser Umstand birgt die Gefahr einer heterogenen wirtschaftlichen Entwicklung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen in den Ländern. Eine funktionierende und effiziente Infrastruktur ist jedoch Voraussetzung für eine positive Wirtschaftsentwicklung.

Zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen über das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“.

Über dieses Sondervermögen stellte der Bund den Ländern 2015 und 2017 jeweils Finanzhilfen von 3,5 Mrd. € in 2 Tranchen zur Verfügung.

Damit erhielt Schleswig-Holstein von 2015 bis 2020 Fördermittel des Bundes von 200 Mio. €.

Die Förderschwerpunkte der ersten Tranche lagen in den Bereichen der „Infrastruktur“ und „Bildungsinfrastruktur“ nach § 3 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG)¹ - im Folgenden als „Kapitel 1“ bezeichnet. Im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung wurde die Verteilung des Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ geregelt. Für die beiden Förderschwerpunkte „Infrastruktur“ und „Bildungsinfrastruktur“ erhielt Schleswig-Holstein 2015 eine Mittelzuweisung von 99,5 Mio. €.

Die damalige Landesregierung Schleswig-Holsteins verteilte die Finanzhilfen mit einem Fördervolumen von 76,8 Mio. € auf die energetische Sanierung von Schulen und einem Fördervolumen von 19,2 Mio. € auf Investitionen in Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur kommunaler sowie freier Träger. 3,5 Mio. € stellte sie für die Sanierung der Verwaltungsakademie Bordesholm zur Verfügung. Damit hat die Landesregierung die Bundesmittel ausschließlich für die Förderung von Maßnahmen mit dem Schwerpunkt „Bildungsinfrastruktur“ verplant.

Der Bund beteiligte sich mit einer Förderquote von maximal 90 %, die Länder einschließlich der Kommunen beteiligten sich mit mindestens 10 % am Gesamtvolumen der förderfähigen Kosten eines Landes.

„Die Länder sind aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass finanzschwache Kommunen den Eigenfinanzierungsanteil erbringen können“ (§ 6 Abs. 1 KInvFG).

Wobei das Land Schleswig-Holstein den finanzschwachen Kommunen dazu keine Unterstützung gewährte. Anders in Thüringen, das die Kofinanzierung gänzlich übernahm. Hessen stellte den finanzschwachen Kommunen Darlehen zur Komplementärfinanzierung zur Verfügung.

2017 wurde das KInvFG geändert. Der Bund erhöhte das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“. Er gewährte den Ländern weitere 3,5 Mrd. € Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen nach § 12 KInvFG - im Folgenden als „Kapitel 2“ bezeichnet. Auf Schleswig-Holstein entfiel eine weitere zusätzliche Mittelzuweisung von 99,7 Mio. €.

¹ Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) vom 24.06.2015, BGBl. I S. 974, 975, zuletzt geändert durch Artikel 2b des Gesetzes vom 15.04.2020, BGBl. I S. 811.

10.2 Landesregierung erarbeitet Förderrichtlinien

Zum Kapitel 1 mit den Förderschwerpunkten „Infrastruktur“ und „Bildungsinfrastruktur“ erließen das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) für Maßnahmen in „Einrichtungen der frühkindlichen Bildungsinfrastruktur“ und das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) für Maßnahmen in die „Schulinfrastruktur, Einrichtungen der Weiterbildung und überbetrieblicher Bildungsstätten“ 2015 unter Beteiligung des Finanzministeriums jeweils eine Förderrichtlinie. Zum Kapitel 2 erließ das Bildungsministerium 2018 die Förderrichtlinie zur „Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen“.

Mit der Durchführung der mit den Richtlinien verbundenen Aufgaben beauftragte das Finanzministerium die Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR (IB.SH). Die von der IB.SH zu erbringenden Aufgaben sind in einer Anlage zum Aufgabenübertragungsvertrag definiert. Zur Deckung der Kosten erhält die IB.SH vom Land eine jährliche Kostenerstattung. Aus dem Leistungskatalog ausgeklammert waren alle bautechnischen und baufachlichen Aspekte sowie die Überprüfung der richtlinienkonformen Umsetzung beantragter Leistungen.

10.3 Der Prüfungsansatz

Auf Grundlage der Richtlinie

- „Einrichtungen der frühkindlichen Bildungsinfrastruktur“ wurden 136 Maßnahmen bewilligt und 10,22 Mio. € ausgezahlt (Stand Juli 2020),
- „Schulinfrastruktur, Einrichtungen der Weiterbildung und überbetrieblicher Bildungsstätten“ wurden 955 Maßnahmen bewilligt und 34,48 Mio. € ausgezahlt (Stand Juli 2020),
- „Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen“ wurden bis Anfang März 2020 65 Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von 23,61 Mio. € fristgerecht eingereicht (Stand: März 2020).

Der LRH hat diese Fakten zum Anlass genommen, die Wirksamkeit der Förderprogramme und Förderrichtlinien zu prüfen. Im Ergebnis ist sicherzustellen, dass die Zielsetzungen des Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ und der Förderrichtlinien des Landes mit den realisierten Maßnahmen auch erreicht werden. Ein wesentlicher Prüfungsschwerpunkt dabei war, ob die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen hinsichtlich zukünftiger Haushaltsentlastungen der Kommunen nachvollziehbar und verlässlich ermittelt und dokumentiert wurde. Hierzu wurden 44 Maßnahmen aus den Prioritätenlisten der 3 Förderrichtlinien für eine

Prüfung ausgewählt, 10 davon eingehend geprüft. Grundlage war der Bericht des Finanzministeriums an den Finanzausschuss „Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Schleswig-Holstein“ vom 23.07.2019.¹

Im Einzelnen handelt es sich um 14 Maßnahmen aus der Richtlinie „Einrichtungen der frühkindlichen Bildungsinfrastruktur“, 17 Maßnahmen aus der Richtlinie „Schulinfrastruktur, Einrichtungen der Weiterbildung und überbetrieblicher Bildungsstätten“ und 13 Maßnahmen aus der Richtlinie „Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen“.

10.4 **Förderrichtlinien in ihrer Struktur und Zielsetzung uneinheitlich**

Keine der erlassenen Förderrichtlinien entspricht den Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung. Messbare Ziele wurden nicht vorgegeben, und auch die vorgeschriebene Effektivitäts- und Effizienzprüfung samt geeignetem Verfahren zur Überprüfung der erreichten Ziele sieht keine der 3 Förderrichtlinien vor. Eine inhaltliche Qualitäts- und Zielerreichungskontrolle nehmen damit weder das Finanzministerium noch die Fachministerien wahr.

Das **Bildungsministerium** hält die Kritik für verfehlt, und verweist auf die Förderrichtlinie, nach der Aussagen über die energetischen Einsparungen nach Fertigstellung zu treffen seien.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen, weil konkrete Vorgaben zur Nachweisführung in der Förderrichtlinie fehlen.

Die IB.SH stellt die Daten für die halbjährlich zu erstellenden Monitoringberichte zusammen und leitet diese dem Sozialministerium und dem Bildungsministerium zu. Diese leiten die Daten an das Finanzministerium weiter, das den Finanzausschuss halbjährlich über die Umsetzung des KInvFG in Schleswig-Holstein unterrichtet und dem Bund meldet. Die Pflicht gegenüber dem Finanzministerium, 2-mal jährlich einen Monitoringbericht abzugeben, stellt keine geeignete Überprüfung der Zielerreichung dar.

Die umfangreichen Finanzhilfen des Bundes von 200 Mio. € müssen ziel führend und nach einheitlichen Kriterien vergeben werden. Förderrichtlinien sollten deshalb in ihrer Struktur grundsätzlich standardisiert aufgebaut sein. Hilfreich wäre eine Musterrichtlinie des Finanzministeriums, die grundsätzliche Regelungen zum Vergaberecht, den anrechenbaren Kos-

¹ Umdruck 19/2707.

ten, den Verwendungsnachweisen und deren Prüfung vorgibt. Tatsächlich hat das Finanzministerium im März 2020 seinen Erlass „*Hinweise für die Mitwirkung des Finanzministeriums beim Erlass von Förderrichtlinien durch die Ressorts*“ vom Oktober 2019 aufgehoben. Damit wurde die bisherige Qualitätskontrolle durch das Finanzministerium aufgegeben.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** sei der intensiven fachlichen Abwägung seitens des Fachministeriums eine hohe Bedeutung beizumessen. Eine Musterrichtlinie berge die Gefahr, dass die Bemühungen einer Transformation der Musterrichtlinie die inhaltliche Auseinandersetzung überlagere oder verkürze.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Eine Musterrichtlinie des Finanzministeriums, die grundsätzliche Regelungen zum Vergaberecht, den anrechenbaren Kosten, den Verwendungsnachweisen und deren Prüfung vorgibt, stellt einheitliches Verwaltungshandeln sicher und steht den fachlichen Abwägungen der Fachministerien nicht entgegen.

Das fachlich zuständige Ministerium sollte unter Verwendung einer Musterrichtlinie den Förderschwerpunkt in einer spezifischen Förderrichtlinie festlegen. In der Förderrichtlinie sind messbare Ziele und Kriterien für den Wirtschaftlichkeitsnachweis der zu fördernden Maßnahmen explizit zu definieren. Die Wirtschaftlichkeit darf sich dabei nicht nur auf eine „sparsame und wirtschaftliche“ oder „kostengünstige“ Erstinvestition beschränken. In eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind zwingend die Folgekosten oder eine Lebenszyklusbetrachtung einer Investitionsmaßnahme aufzunehmen.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass der Verzicht auf messbare Ziele zur Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahme durch sein Einvernehmen zu den jeweiligen Förderrichtlinien sanktioniert wurde.

Der **LRH** bleibt bei seinen Forderungen.

Ein Controlling der eingesetzten Förder- und Eigenmittel über einen definierten Zeitraum ist vorzuschreiben. Zuwendungsempfänger sind auf die Verpflichtung nach § 88 der Gemeindeordnung¹ hinzuweisen, den ordnungsgemäßen Unterhalt und Betrieb der geförderten Maßnahme während der Zweckbindungsfrist sicherzustellen. Das Controlling sollte vom Fördermittelgeber stichprobenartig überwacht werden. Falls das fachlich zuständige Ministerium diese Aufgabe nicht wahrnehmen kann, sollte diese Aufgabe auf die baufachlich zuständige Verwaltung verlagert werden.

¹ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 57, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.09.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 514.

Nach Auffassung des **Bildungsministeriums** mag der Hinweis auf die gesetzliche Regelung sinnvoll sein, er sei aber haushaltsrechtlich nicht geboten. Es bezweifelt außerdem, dass eine stichprobenartige Überprüfung zur Verwendung der ausgezahlten Fördermittel während der Zweckbindungsfrist mit einem „*einfachen und verwaltungseffizienten Verfahren*“ in Einklang zu bringen sei.

Der **LRH** bleibt bei seinen Forderungen. Der Hinweis auf die gesetzliche Regelung ist geboten, denn die Prüfung hat gezeigt, dass die geprüften Stellen die gesetzlichen Regelungen nicht beachtet haben. Tatsächlich hat kein Controlling bezüglich der Verwendung der eingesetzten Fördermittel stattgefunden. Zudem weist der LRH darauf hin, dass sich das **Bundesministerium der Finanzen** ausdrücklich Rückforderungen bei fehlerhaftem Mitteleinsatz vorbehalten hat.

10.5 **Programm ohne ausreichende inhaltliche und baufachliche Prüfung der geförderten Maßnahmen finanziell abgewickelt**

Die Mittelvergabe hatte zum Ziel, eine breite Streuung der Finanzhilfen auf finanzschwache Kommunen sicherzustellen. Ein Controlling der Wirksamkeit eingesetzter Finanzhilfen fand nicht statt. Aussagen zur Nachhaltigkeit der Investitionen können deshalb nicht getroffen werden. Das Ziel der wirtschaftlich sparsamen Umsetzung der geförderten Maßnahmen ist dadurch gefährdet. Die schnelle Verausgabung der Fördermittel darf aber nicht das alleinige und übergeordnete Ziel der Landesregierung sein.

Das Sozialministerium sieht den Erfolg des Projekts als gegeben, wenn die beschiedenen Maßnahmen durchgeführt und „*die Kita-Landschaft Schleswig-Holsteins saniert*“ ist. Es misst den Erfolg einzig am Mittelabfluss und der Ausschöpfung der Finanzhilfen aus den Bundesmitteln. Auch das Bildungsministerium misst den Erfolg am Mittelabfluss und der Ausschöpfung der Finanzhilfen des Bundes.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass große Sorgfalt in die Auswahl der Zuwendungsempfänger gelegt worden sei. Ziel des Landes sei es gewesen, insbesondere Gebäude von Kindertageseinrichtungen, die einen Sanierungsstau aufwiesen, so zu unterstützen, dass die dringend benötigten Plätze zur Kindertagesbetreuung dauerhaft erhalten blieben.

Das **Bildungsministerium** zieht die Schlussfolgerung des **LRH** in Zweifel, dass fehlende Effektivitäts- und Effizienzprüfungen bei der Gewährung von Fördergeldern zu Fehlanreizen beim Zuwendungsempfänger führen können.

Der **LRH** bleibt bei seiner Aussage. Die Prüfung hat sehr deutlich gezeigt, dass im Gießkannenprinzip erhebliche Fördermittel beispielsweise für kleinteilige Spülen- und WC-Austausch-Programme vergeben wurden, um möglichst „alle“ finanziell am Förderprogramm des Bundes teilhaben zu lassen. Außerdem wurden gewährte Finanzhilfen für andere - nicht förderfähige - Zwecke eingesetzt als im Förderantrag angegeben. Beispiele sind fehlende baufachliche Prüfungen und fehlende Nachweise zur geforderten energetischen Sanierung.

Der IB.SH wird im Aufgabenübertragungsvertrag nur die finanzielle Abwicklung übertragen, die sie vertragsgemäß wahrnimmt. Eine Qualitätssicherung der beantragten Maßnahmen hat das Land in den Aufgabenübertragungsverträgen nicht vorgesehen, sodass die IB.SH - vertragskonform - das Vorliegen von Unterlagen und Erklärungen lediglich bestätigt. Sie überprüft dabei nicht, ob die vorgelegten Unterlagen auch den Richtlinien und der zur Anwendung vorgeschriebenen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung entsprechen. Dass von 10 eingehend geprüften Maßnahmen keine richtlinienkonform war, hätte verhindert werden können. Die IB.SH hätte beauftragt werden müssen, die Qualität der vorgelegten Unterlagen wenigstens auf Plausibilität zu prüfen.

10.6 **Unvollständig eingereichte Förderanträge positiv beschieden**

Die Verwaltungen der Kommunen und Amtsverwaltungen, die die Förderung beantragt haben, waren stark gefordert, qualifizierte Förderanträge nach 3 unterschiedlichen Richtlinien einzureichen. Das macht sich in der Qualität der geprüften Unterlagen bemerkbar.

Die Qualität der baufachlichen Prüfung war sehr heterogen. Die baufachliche Prüfung obliegt den fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltungen, also den für Hochbau zuständigen Verwaltungseinheiten der Kreise und kreisfreien Städte. Diese überprüften im Wesentlichen die Richtigkeit der Kostenaufstellung und Vollständigkeit der Unterlagen. Fachlich nahmen sie in der Regel zu den vorgelegten Planungen nicht Stellung.

Dass es auch besser geht, zeigen die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) und der Kreis Pinneberg. Sie haben die ihnen vorgelegten Projekte eingehend geprüft und sich mit den Planungen, den Kosten, der Zielerreichung und den Nachhaltigkeitsaspekten auseinandergesetzt. Die mustergültigen Prüfvermerke beinhalten Hinweise und Auflagen für die Projektumsetzung, die eine bessere Qualität und Kostensicherheit ermöglichen.

Viele Zuwendungsempfänger reichten erst kurz vor Ende der Antragsfrist ihren Förderantrag ein. Mehrere der geprüften Anträge waren unvollständig, es fehlten vorgeschriebene Anlagen mit belastbaren Projektdaten. Hierbei handelte es sich vorwiegend um fehlende baufachliche Prüfungen, fehlende Nachweise der Zukunftssicherheit der geförderten Einrichtung und fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

Kurz nach Erhalt eines positiven Förderbescheids stellten viele Zuwendungsempfänger Anträge auf Verlängerung der Bewilligungszeiträume. Sie wurden in der Regel im Rahmen der im KInvFG genannten Fristen auch genehmigt. Diese Antragszeitpunkte deuten darauf hin, dass die Planungen der beantragten und bewilligten Maßnahmen zum Zeitpunkt der Antragstellung noch gar nicht abgeschlossen waren.

Ein weiterer häufig gewählter Zeitpunkt für die Beantragung einer Fristverlängerung lag vor der Bauausführung. Die kommunalen Verwaltungen stellten fest, dass im Vergabeverfahren der Bauleistungen vorher nicht identifizierte Leistungen die Maßnahme verteuerten. Die damit ohnehin schon schwierige Finanzierung machte eine Nachfinanzierung notwendig. Häufig wurden zu wenige oder ungeeignete Angebote abgegeben, die eine Neuausschreibung von Leistungen - mit zusätzlichem Zeitbedarf - erforderlich machten. Auch aufgrund von Kapazitätsengpässen konnten vielfach die zur Beauftragung vorgesehenen Baufirmen die Maßnahmen erst zu einem späteren Zeitpunkt ausführen.

Ein typisches Beispiel waren große Schulsanierungsmaßnahmen. Sie können in der Regel nicht im laufenden Schulbetrieb, sondern nur während der Sommerferien stattfinden. Dies führt bei beantragter Fristverlängerung zu einer Maßnahmenverschiebung in die nächsten Sommerferien.

10.7 **Prüfung der Verwendungsnachweise war mangelhaft**

In den Verwendungsnachweisen wurde in erster Linie nur der Nachweis über geleistete Zahlungen und erbrachte Förderteilsummen geprüft. Die tatsächliche Verwendung der Mittel hingegen nicht. Fehler in den Verwendungsnachweisen wurden deshalb nicht erkannt. Das verstößt sowohl gegen die Regelungen in der Landeshaushaltsordnung als auch gegen die von den Ministerien erlassenen Förderrichtlinien.

Hier drohen Rückzahlungsforderungen des Bundes.

Nur eine baufachliche Prüfung der geförderten Maßnahme und die vorgeschriebene stichprobenweise Überprüfung der Angaben im Verwendungsnachweis vor Ort gewährleistet, dass die Auszahlung der Förderung für

bescheinigte Abrechnungen sachgerecht erfolgt. Dies müssen die Kreise bzw. kreisfreien Städte und das Finanzministerium zukünftig sicherstellen.

10.8 **Was ist zukünftig zu ändern, worauf ist zu achten?**

Zeitdruck ist gerade im Bauwesen Auslöser unzureichender oder baubegleitender und damit teurer Planung. Dies führt sehr häufig - und so auch hier - zu mangelhafter Ausschreibung von Leistungen, zum Verzicht auf Variantenvergleiche oder zu fehlenden belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Sollen die Finanzhilfen nicht nur verausgabt, sondern wirtschaftlich, sparsam, zielgerichtet und nachhaltig eingesetzt werden, ist ein realistischer Zeitkorridor für die Bundesförderung vorzusehen. Er erlaubt den Ländern und Kommunen, die ihnen zukommenden Aufgaben gewissenhaft zu erledigen.

Die **zuständigen Ministerien** unterstützen diese Forderung des LRH. Die Erfahrung habe gezeigt, dass ein im Nachgang vom Bund zeitlich verlängertes Förderprogramm nur bedingt hilfreich sei, da die geforderte Qualität der durchgeführten Bauvorhaben insbesondere durch eine detaillierte und zeitintensive Planung vor Maßnahmenbeginn sichergestellt werde.

Die Vergabe von Finanzhilfen und Zuwendungen nimmt die Landesregierung in die Verantwortung, die Finanzmittel wirtschaftlich und nachhaltig einzusetzen. Dies gilt nicht weniger, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Bundeshaushalt oder gar von der Europäischen Union stammen. Hierzu zählt, geförderte Maßnahmen aktiv zu begleiten, den Mittelabfluss zu überwachen und insbesondere den antragsentsprechenden Mitteleinsatz zu kontrollieren. Hilfreich wäre eine Musterrichtlinie des Finanzministeriums, die grundsätzliche Regelungen zum Vergaberecht, den anrechenbaren Kosten, den Verwendungsnachweisen und deren Prüfung vorgibt.

200 Mio. € standen für die energetische Sanierung von Liegenschaften und den kommunalen Schul- und Kindertagesstättenbau finanzschwacher Kommunen zur Verfügung. Hiermit hätte die Landesregierung auf dem Weg, die selbst gesetzten Klimaziele zu erreichen, einen guten Schritt vorankommen können. Die Kommunen werden aus eigener Kraft die energie- und klimapolitischen Vorgaben nicht erfüllen können. Dies gilt in gleicher Weise auch für die Erneuerung und Sanierung der kommunalen Infrastruktur im vorschulischen und schulischen Bereich.

Diese Ziele werden nicht erreicht. Die Haushaltsmittel des Bundes wurden im Vertrauen darauf, dass sie schon Gutes bewirken, nur weitergeleitet.