



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2022

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022



Bemerkungen 2022

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

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

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

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

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

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

Finanzministerium

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

Staatskanzlei

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

Landtag

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

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

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

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

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

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

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

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

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

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

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

Tabellenverzeichnis

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

Abbildungsverzeichnis

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

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21. AKN Eisenbahn GmbH vor wichtigen Weichenstellungen - Land muss tragfähige Zukunftsstrategie einfordern

Das Land Schleswig-Holstein ist Gesellschafter der AKN und trägt gleichzeitig maßgeblich zu ihrer Finanzierung bei. Bis 2017 hat das Land gemeinsam mit dem Mitgesellschafter Freie und Hansestadt Hamburg das Defizit der AKN per Zuwendung ausgeglichen. Ab 2018 erfolgen die Zahlungen im Wesentlichen auf Grundlage eines nach Direktvergabe abgeschlossenen Verkehrsvertrags. Seitdem haben die Zahlungsverbindlichkeiten des Landes für die Verkehrsleistungen der AKN weiter zugenommen. Sie liegen nun bei über 30 Mio. € gegenüber 20 Mio. € in 2017. Die Kosten pro Zug-km der AKN sind dabei in der Vergangenheit deutlich stärker gestiegen als auf den im Wettbewerb vergebenen Strecken.

Die Zahlungsabwicklung und das Forderungsmanagement des Landes müssen professionalisiert werden. Der LRH hat u. a. festgestellt, dass der AKN Infrastrukturkosten für Güterverkehrsstrecken doppelt ausgeglichen wurden. Die AKN hat es außerdem versäumt, dem Land zustehende Vergleichszahlungen aus Schienenkartellverfahren vereinbarungsgemäß zurückzuzahlen.

Die Verkehrssparte der AKN wird durch die Verlängerung der S-Bahnstrecke 21 einen wesentlichen Teil ihrer bisherigen Zug-km verlieren. Die möglichen Auswirkungen auf die ohnehin schon infrage stehende Wirtschaftlichkeit der Verkehrsleistungen der AKN sind bisher nicht ausreichend untersucht worden. Gleiches gilt für die Frage nach sinnvollen Kompensationsmöglichkeiten für die wegfallenden Leistungen. Das Land als Gesellschafter muss ein tragfähiges Zukunftskonzept einfordern und auch Varianten wie eine Veräußerung der Verkehrssparte ergebnisoffen prüfen.

21.1 Finanzierung der Aufgaben der AKN auf neuer Grundlage

Die AKN Eisenbahn GmbH (AKN) ist ein integriertes Eisenbahnverkehrs- (EVU) und Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU). Das Land Schleswig-Holstein und die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) halten jeweils 50 % der Anteile. Im EVU-Bereich erbringt die AKN Verkehrsleistungen im Netz Süd von ca. 2,7 Mio. Zug-km auf den Strecken A1 (Hamburg-Eidel-

stedt - Kaltenkirchen - Neumünster), A2 (Norderstedt Mitte - Ulzburg Süd) und A3 (Elmshorn - Henstedt-Ulzburg).¹ Als EIU betreibt die AKN ein Gleisnetz von etwa 210 km Länge. Daneben plant und setzt sie im Landesauftrag Projekte wie die Streckenreaktivierung Kiel - Schönberger Strand oder die Weiterführung der S-Bahnstrecke 21 um.

Bis einschließlich 2017 existierte für die Verkehrsleistungen der AKN kein Verkehrsvertrag. Stattdessen wurde das nach Berücksichtigung der Erlöse (u. a. Fahrgeldeinnahmen, Zahlungen für Ausbildungs- und Schwerbehindertenverkehr) verbleibende Defizit der AKN von den Gesellschaftern mit jährlichen Zuwendungen ausgeglichen. Der Anteil der von den einzelnen Gesellschaftern zu tragenden Zahlungen wurde im Wesentlichen gemäß der erbrachten Verkehrs- und Infrastrukturleistungen ermittelt.

Diese historisch gewachsene Finanzierungsstruktur war spätestens seit 2007 nicht mehr mit den Regeln des EU-Beihilferechts vereinbar. Hierauf hat der LRH das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Verkehrsministerium) mehrfach hingewiesen und angemahnt, eine Ausschreibung der Strecken vorzunehmen. Das Verkehrsministerium hat schließlich reagiert und einen Verkehrsvertrag mit der AKN abgeschlossen. Dieser umfasst seit 2018 die Strecken A1 und A3 und seit 2021 auch die Strecke A2. Auf eine Ausschreibung hat das Verkehrsministerium verzichtet und die Strecken stattdessen direkt vergeben. Eine solche Direktvergabe ist an diverse beihilferechtliche Auflagen gebunden. So gilt u. a. das Verbot einer über festgelegte Gewinnmargen hinausgehenden Überkompensation (vgl. Tz. 21.2).

Die Abkehr vom Defizitausgleich ändert nicht nur die vertraglichen Finanzierungsgrundlagen der AKN, sondern stellt auch einen wirtschaftlichen Paradigmenwechsel dar. Die AKN kann nunmehr sowohl aus dem Verkehrsvertrag als auch aus ihren übrigen Geschäftsfeldern Gewinne erzielen und entsprechende Rücklagen bilden. Gleichzeitig ist sie grundsätzlich größeren unternehmerischen Risiken ausgesetzt. Da aber seitens des Landes auf eine Ausschreibung des Netzes Süd verzichtet wurde und die AKN weiterhin keinem nennenswerten Wettbewerb ausgesetzt ist, sind diese Risiken überschaubar.

21.2 **Land muss Verkehrsvertrag auf rechtssichere Beine stellen und Überkompensationskontrolle durchführen**

Der Abschluss des Verkehrsvertrags mit der AKN stellt unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem vorher-

¹ Das Streckennetz der AKN ist abrufbar unter:
<https://www.akn.de/streckennetz-haltestellen.html>.

rigen Defizitausgleich dar. Allerdings enthält der Verkehrsvertrag den Konstruktionsfehler, dass über ihn nicht sämtliche Kosten der übertragenen Aufgaben vergütet werden. So werden Altersversorgungskosten für AKN-Personal separat von den Gesellschaftern ausgeglichen. Hierunter fallen auch Vorsorgekosten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die im Verkehrsvertrag definierten Leistungen erbringen. Die für Direktvergaben im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) einschlägige EU-Verordnung¹ sieht vor, dass die Kosten vollständig einzubeziehen sind. Nur so wird die mit der Verordnung angestrebte Transparenz und der erforderliche Vergleich mit einem durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen ermöglicht. Der LRH empfiehlt daher, den Vertrag entsprechend anzupassen und damit für Rechtssicherheit zu sorgen. Künftig ist vor dem Abschluss entsprechender Verträge eine umfassende beihilferechtliche Prüfung sicherzustellen. Dessen ungeachtet bleibt der LRH bei seiner grundsätzlichen Forderung, dass die AKN-Strecken nicht dauerhaft dem Wettbewerb entzogen und mittelfristig öffentlich ausgeschrieben werden sollten.

Das **Verkehrsministerium** vertritt die Ansicht, dass ein Herauslösen von Altersversorgungskosten ein übliches Vorgehen bei Privatisierungen sowie Ausschreibungen mit Asset-Deals sei. Es sei angemessen, da das Land Schleswig-Holstein die Pensionslasten für die Mitarbeitenden der AKN auch dann weiter zu tragen hätte, wenn die Verkehrsleistungen wettbewerblich ausgeschrieben worden und ggf. an einen anderen Betreiber übergegangen wären. Die Kritik des LRH werde aber zum Anlass genommen, die beihilferechtliche Problematik erneut zu prüfen und zu untersuchen, ob und wie eine nachträgliche Einbindung über die Verkehrsverträge erfolgen könne. Für künftige Verkehrsverträge mit der AKN würden die Anmerkungen des LRH zur beihilfekonformen Umsetzung berücksichtigt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung und weist darauf hin, dass der Inhalt der beihilferechtlich erforderlichen Betrauung an den entsprechenden Verordnungen der EU-Kommission zu messen ist. Diese schreiben die Berücksichtigung der Altersvorsorgekosten vor und enthalten keine Ausnahmetatbestände für die vom Verkehrsministerium genannten Fallkonstellationen. Von daher sollte das Verkehrsministerium die zugesagte beihilferechtliche Prüfung zeitnah vornehmen und die daraus notwendigen Schlüsse ziehen.

¹ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Rates vom 23.10.2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, ABl. L 315/1, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.12.2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste, ABl. L 354/22.

Ebenfalls angegangen werden muss die Überprüfung einer möglichen Überkompensation der AKN. Gemäß Verkehrsvertrag ist von der AKN für jedes Vertragsjahr bis April des Folgejahres ein Überkompensationsbericht vorzulegen. Sofern ein über die zulässige Gewinnmarge von 5 % hinausgehender Überschuss vorliegt, ist dieser an das Land zurückzuzahlen.

Der erste Bericht hätte bis Ende April 2019 vorgelegt und dann von der NAH.SH GmbH (NAH.SH) als Vertreterin des Landes geprüft werden müssen. Bis Ende Januar 2022 lag allerdings noch kein entsprechender Bericht vor. Grund hierfür ist u. a., dass die endgültige Aufteilung der Fahrgeleinnahmen durch die Verkehrsverbünde regelmäßig erst verzögert erfolgt. Da es sich hier um ein grundsätzliches Problem handelt, bezweifelt der LRH, dass die vertraglich vorgesehenen Fristen praktikabel sind. Mittlerweile steht die Einnahmenaufteilung fest und anhand der Jahresabschlüsse und der Kostenrechnung der AKN gibt es deutliche Hinweise, dass ein Rückzahlungsanspruch des Landes besteht. Der LRH erwartet, dass die ausstehenden Überkompensationskontrollen zeitnah vorgenommen und etwaige Überschüsse an das Land zurückgezahlt werden. Für die Zukunft ist sicherzustellen, dass realistische Abrechnungsfristen festgelegt und diese eingehalten werden.

Das **Verkehrsministerium** hält die Kritik des LRH an der verzögerten Überkompensationskontrolle für berechtigt. Die für die Kontrolle notwendigen Vorarbeiten würden zeitnah eingeleitet und die Hinweise des LRH bei der Durchführung der Kontrolle berücksichtigt.

21.3 **Zahlungen des Landes für AKN-Leistungen steigen deutlich**

Die Zahlungen aus dem Landeshaushalt für den laufenden Betrieb der AKN (ohne Investitionszuschüsse) sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Bereits vor Abschluss des Verkehrsvertrags machten sich ansteigende Kapitalkosten bemerkbar, da die AKN einen wesentlichen Teil ihres veralteten Zugmaterials ersetzen musste. Mit Abschluss des Verkehrsvertrags hat sich der Anstieg der Haushaltsbelastungen beschleunigt fortgesetzt. Von 2017 (letztes Jahr des Defizitenausgleichs) bis 2020 sind die jährlichen Zahlungen von etwa 20 auf über 30 Mio. € angestiegen. Selbst wenn man etwaige Rückzahlungen an das Land aufgrund von Überkompensationen herausrechnet, ergeben sich bei einem Vergleich der Jahre vor (2016 und 2017) und nach Abschluss des Verkehrsvertrags (2018 ff.) durchschnittliche jährliche Mehrbelastungen für den Landeshaushalt von etwa 7 Mio. €.

Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Zum einen erhöhen die Gewinnaufschläge des Verkehrsvertrags die Zahlungen des Landes. Das trug dazu

bei, dass die AKN von 2018 bis 2020 Jahresüberschüsse von zusammen knapp 7 Mio. € verbuchen konnte. Zum anderen machen sich Kostensteigerungen bemerkbar, die in den kommenden Jahren durch Sonderfaktoren noch befördert werden dürften. So hat sich das Land u. a. dazu verpflichtet, von 2020 bis 2024 zusätzlich zu den Zahlungen gemäß Verkehrsvertrag Kosten von zusammen 9 Mio. € für die Ertüchtigung von Fahrzeugen zu übernehmen.

Im Vergleich zu den im Wettbewerb vergebenen Strecken ist die Kostenentwicklung der AKN schon seit längerem auffällig. Die NAH.SH hat für die Jahre bis einschließlich 2018 veröffentlicht, wie sich die Kosten pro Zug-km im schleswig-holsteinischen SPNV entwickelt haben.¹ Danach sind die Kosten von 2010 bis 2018 auf den im Wettbewerb vergebenen Strecken um 2 % zurückgegangen. Bei den AKN-Strecken ergibt sich hingegen ein Anstieg von etwa 70 %. Zu berücksichtigen ist, dass die Zahlen auf am Jahresanfang geschätzten Prognosewerten beruhen, von der NAH.SH nachträglich nicht überprüft werden und daher nur Näherungswerte darstellen können. Sie vermitteln aber eine Tendenz, die bedenklich ist.

Strategien, dem Trend entgegenzusteuern, sind weder beim Verkehrsministerium noch bei der AKN zu erkennen. Der LRH hält es für dringend geboten, das Problembewusstsein zu erhöhen, valide und aktuelle Kennzahlen zu ermitteln und auf dieser Basis Handlungsoptionen abzuleiten.

Verkehrsministerium und **AKN** verweisen darauf, dass die Kostensteigerungen u. a. auf höhere Finanzierungs-, Betriebs- und Instandhaltungskosten der Fahrzeuge zurückzuführen seien und diese nicht im Zusammenhang mit dem Verkehrsvertrag stünden. Außerdem seien gemäß Verkehrsvertrag Kostenfortschreibungen, eine Beteiligung am Marketing der NAH.SH sowie eine Steigerung der Zug-km-Leistungen vorgesehen. Von daher seien die Kostensteigerungen auch auf Leistungsausweitungen zurückzuführen und erschienen im Vergleich zur Kostenentwicklung anderer Verkehrsverträge als angemessen. Die **AKN** verweist zusätzlich darauf, dass die Vergleichszahlen zu den Kosten pro Zug-km nicht valide seien. Die Kosten der AKN vor 2018 hätten tatsächlich unterhalb der in den Vergleich einbezogenen Daten gelegen. Auch die Überkompensationskontrolle sei 2018 noch nicht durchgeführt worden. Daneben sei der Vergleich zu anderen EVU nicht aussagekräftig, da die AKN streckenbedingte Nachteile berücksichtigen müsse.

¹ Vgl. <https://unternehmen.nah.sh/de/service/infomaterial/>. Für die Jahre ab 2019 liegen noch keine Daten vor.

Dass eine ganze Reihe von Gründen zum Kostenanstieg für die Verkehrsleistungen der AKN beigetragen hat, wurde und wird vom **LRH** nicht bestritten. Zu konstatieren ist aber, dass die Zug-km-Leistungen mit dem Verkehrsvertrag nicht nennenswert gestiegen sind und der Großteil des Kostenanstiegs nicht auf Leistungsausweitungen zurückzuführen ist. Höhere Instandhaltungs- und Finanzierungskosten, notwendige Restrukturierungen zur Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit von Fahrzeugen oder die nunmehr zulässige Realisierung von Gewinnmargen gehen nicht mit zusätzlichen Leistungen der AKN einher.

Hinsichtlich des Vergleichs mit wettbewerblich vergebenen Strecken in Schleswig-Holstein bleibt der LRH bei seiner Feststellung, dass die dort bis 2018 zu verzeichnende Kombination aus Qualitätsausweitungen und Kostenstabilität mit einem deutlichen Kostensprung bei der AKN kontrastiert. Letzterer beruht u. a. darauf, dass es nicht länger möglich war, den Betrieb mit mehrere Jahrzehnte alten und damit vollständig abgeschriebenen Fahrzeugen zu bewerkstelligen. Würden wie von der AKN gefordert für die Zeit vor 2018 niedrigere Ist-Kosten für die AKN-Strecken angesetzt, ergäbe sich kein wesentlicher qualitativer Unterschied. Der im angegebenen Zeitraum errechnete Kostenanstieg würde sich im Gegenteil sogar erhöhen. Da die streckenspezifischen Nachteile der AKN sich im Betrachtungszeitraum nicht geändert haben, können diese für die Kostenentwicklung nicht ursächlich sein.

Der LRH bleibt daher bei seiner Forderung, regelmäßig valide Vergleichszahlen zur Entwicklung der Kosten pro Zug-km zu erheben und die Kostensteigerungen bei der AKN kritischer in den Blick zu nehmen.

21.4 **Forderungsmanagement und Zuwendungsabwicklung des Landes müssen verbessert werden**

Der LRH hat die Zahlungsabwicklungen zwischen Land und AKN sowie der FHH stichprobenartig geprüft und Nachbesserungsbedarf festgestellt. Beispiele hierfür sind:

- Das Verkehrsministerium hat der AKN 2018 und 2020 Zuwendungen von zusammen 522 Tausend € für den Erhalt und Betrieb der Güterverkehrsinfrastruktur Hamburg-Bergedorf - Geesthacht gezahlt. Gleichzeitig hatte die AKN diese Kosten aber bereits sachwidrig in die Trassenentgelte für den Personenverkehr einkalkuliert und sich über den Verkehrsvertrag vergüten lassen. Sie wurden somit doppelt abgerechnet. Mittlerweile ist das Verkehrsministerium der Forderung des LRH nachgekommen und hat die Zuwendungen zurückgefordert. Künftig sind die Trassenentgelte der AKN auf korrekter Grundlage festzulegen und eine doppelte Verrechnung zwingend im Vorfeld zu vermeiden.

Außerdem ist zu hinterfragen, ob eine Bezuschussung der Güterverkehrskosten in dieser Höhe angemessen ist, da für die Kosten im Grundsatz die Nutzer der Infrastruktur aufkommen sollten.

- Die AKN hat 2016 und 2017 aufgrund von Schienkartellverfahren Vergleichszahlungen der beklagten Unternehmen von 580 Tausend € erhalten. Da das Land die von dem Verfahren betroffenen Investitionen der AKN bezuschusst hat, wären gemäß einer Abtretungsvereinbarung 270 Tausend € unverzüglich ans Land abzuführen gewesen. Die AKN hat diese Zahlungsverpflichtung in der Bilanz als Verbindlichkeit ausgewiesen. Zum Zeitpunkt der Prüfung im Sommer 2021 war ein Ausgleich aber noch immer nicht erfolgt. Der LRH hat daraufhin eine Rückzahlung der Mittel angemahnt. Inzwischen hat das Verkehrsministerium die Mittel zurückgefordert und im September 2021 vereinnahmt.
- Die NAH.SH zahlt im Auftrag des Landes für die Leistungen aus dem Verkehrsvertrag monatliche Abschlagszahlungen an die AKN. Diese Zahlungen umfassen auch den von der FHH zu tragenden Anteil. In einer Ländervereinbarung ist vorgesehen, dass die FHH entsprechend monatliche Abschlagszahlungen an das Land tätigt. Die erste Zahlung der FHH wäre im Januar 2018 fällig gewesen. Tatsächlich hat die NAH.SH die erste Mittelanforderung (4 Mio. € für das Gesamtjahr 2018) erst im Oktober 2019 und damit nahezu 2 Jahre später als vertraglich vereinbart gestellt. Der LRH kritisiert, dass das Land über einen solch langen Zeitraum und in dieser Höhe in Vorleistung gegangen ist und die Zahlungsvereinbarungen nicht eingehalten wurden. Künftig soll nach Angaben der NAH.SH aus Vereinfachungsgründen auf einen jährlichen Zahlungsrhythmus umgestellt werden. Der LRH erwartet, dass die neuen Fristen schriftlich fixiert und beachtet werden.

Das **Verkehrsministerium** konstatiert, dass die Kritik des LRH am Forde- rungsmanagement und der Zuwendungsabwicklung berechtigt ist. Eine stringente Bearbeitung sei durch Zuständigkeitswechsel und Vakanzen im Verkehrsministerium und bei der NAH.SH erschwert worden. Offene Ver- fahren würden möglichst zeitnah zum Abschluss gebracht und Vereinba- rungen mit der FHH perspektivisch angepasst.

Bezüglich der Güterverkehrsinfrastruktur Hamburg-Bergedorf stehe man mit der AKN im Austausch, um eine stärkere Nutzerfinanzierung abzuklä- ren. Außerdem sei ein neues Gutachten zur Abschätzung der Kosten einer möglichen Reaktivierung der Strecke für den SPNV in Auftrag gegeben worden.

Hinsichtlich der Vergleichszahlungen aus Schienenkartellverfahren betont die **AKN**, dass ihr unabhängig von der LRH-Prüfung immer bewusst gewesen sei, dass die Zahlungen an das Land abzuführen seien. Daher habe man auch entsprechende Verbindlichkeiten im Jahresabschluss ausgewiesen.

Der **LRH** verweist darauf, dass die Abtretungsvereinbarung eine unverzügliche Rückzahlung vorsieht. Stattdessen verblieben die Mittel über mehrere Jahre bei der AKN. Weder zahlte die AKN die Mittel zurück, noch wurden diese von der NAH.SH angefordert. Erst auf Hinweis des LRH wurde dies nachgeholt.

21.5 **Verkehrssparte der AKN vor großen Herausforderungen**

Von Beginn der 2000er-Jahre an hatten die Gesellschafter der AKN mehrfach die Kostenstrukturen ihres Unternehmens untersuchen lassen und die Wettbewerbsfähigkeit kritisch hinterfragt. Ergebnis war, dass Schleswig-Holstein insbesondere das Landesinteresse an der EVU-Sparte über mehrere Jahre als nicht mehr gegeben ansah und einen Anteilsverkauf an einen strategischen Partner anstrebte. Dieses Vorgehen stieß auf die grundsätzliche Unterstützung seitens des LRH.¹ Ausschlaggebend für die Überlegungen war, dass es keines landeseigenen Verkehrsunternehmens bedarf, um eine ausreichende Versorgung mit SPNV-Leistungen zu gewährleisten. Dies sah noch 2010 auch die für SPNV-Ausschreibungen des Landes zuständige NAH.SH so. Eine Veräußerung sah sie als vorteilhaft an, da sie so ihre Aufgabe als Vergabestelle ohne Zielkonflikte und Rücksichtnahme auf die Interessen der landeseigenen AKN wahrnehmen könne.

Spätestens 2014 verabschiedete das Land sich dann von den Verkaufsabsichten. Gründe hierfür waren u. a. unterschiedliche Interessen der Gesellschafter Schleswig-Holstein und FHH sowie rechtliche Probleme bei der Umsetzung eines zwischenzeitlich diskutierten Verkaufs der Verkehrssparte an die Hamburger Hochbahn AG. Letztlich wurden die Verkaufsüberlegungen beendet, ohne dass die ihnen zugrundeliegenden Probleme (ungünstige Kostenentwicklung und Größennachteile) einer Lösung zugeführt worden waren.

Aktuell entsteht neuer Handlungsdruck, da die EVU-Sparte der AKN deutlichen Belastungen durch die anstehende Verlängerung der S-Bahnstrecke 21 von Hamburg-Eidelstedt nach Kaltenkirchen ausgesetzt sein wird. Dieser Streckenabschnitt gehört derzeit zur Linie A1 der AKN, wird

¹ Landtagsdrucksache 16/994 vom 25.09.2006, S. 13, Ergebnisbericht 2008 des LRH, Nr. 3.6.5 sowie Ergebnisbericht 2010 des LRH, Nr. 3.6.2.

aber elektrifiziert und im Anschluss voraussichtlich ab 2025 von der Hamburger Hochbahn AG befahren werden. Für die EVU-Sparte der AKN entfällt damit eine der umsatzstärksten Teil-Strecken und ein wichtiger Erlöslieferant.

Für die Zukunftsfähigkeit der AKN ist aus Sicht des LRH entscheidend, wie sich der Streckenverlust auf Umsätze, Personalbedarf sowie unterschiedliche Kostenparameter (beispielsweise Overheadquote, Veränderung der Kosten pro Zug-km) auswirken wird. Zu berücksichtigen sind dabei auch die Wirkungen möglicher Maßnahmen zur Kompensation der Streckenverluste. Betriebswirtschaftliche Effekte hätte insbesondere die Idee eines Expresszugs zwischen Neumünster und Norderstedt.¹

21.6 **Überzeugende Zukunftsstrategie für die AKN steht noch aus**

Dem LRH konnten in der Prüfung keine Unterlagen vorgelegt werden, die die konkreten Auswirkungen des S21-Projekts auf die AKN hinreichend detailliert beleuchten. Auf Nachfragen des LRH teilte die AKN lediglich mit, dass sie durch das Projekt mehr als die Hälfte ihrer Nutz-km verlieren dürfte und das Expresszugkonzept voraussichtlich nur etwa ein Fünftel des Streckenverlusts kompensieren könne.

Zwar haben sich auf Veranlassung des Verkehrsministeriums AKN und NAH.SH in einer Arbeitsgruppe mit einer möglichen Zukunftsstrategie für die AKN beschäftigt. Der interne Abschlussbericht aus dem Mai 2021 setzt sich aber allenfalls rudimentär mit den Folgen des Streckenverlusts auseinander und verzichtet gänzlich auf Kostenvergleiche oder sonstige wirtschaftliche Kennzahlen.

Stattdessen stellt der Bericht in den Vordergrund, dass die AKN besonders positive Wirkungen auf den Wettbewerb im schleswig-holsteinischen SPNV entfalte. Mit der EIU-Sparte werde der Monopolstellung der DB Netz AG im Hinblick auf Bau und Betrieb von Eisenbahninfrastruktur eine Alternative entgegengesetzt. Die EVU-Sparte der AKN wiederum könne sich künftig an Ausschreibungen beteiligen und damit den Wettbewerbsdruck erhöhen. Zum anderen stehe sie als Notfalloption bereit, um Strecken zu bedienen, bei denen die Ausschreibungsverfahren mangels Bietern zu scheitern drohten. Auch hinsichtlich ihrer positiven Beiträge zu Qualität, Verkehrswende sowie Innovationsförderung wird die AKN in Abgrenzung zu Konkurrenzunternehmen gewürdigt.

¹ Vgl. hierzu Landesweiter Nahverkehrsplan 2027, Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 19/3453 vom 30.11.2021.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Arbeitsgruppe dem Verkehrsministerium vor, die AKN als integriertes Eisenbahnunternehmen zu erhalten und zusätzlich neue Geschäftsfelder zu erschließen. Konkrete Inhalte zu den Potenzialen, Risiken und finanziellen Erfordernissen der möglichen Geschäftsfelderweiterungen konnten dem LRH allerdings nicht übermittelt werden.

Der LRH hält die bisherigen Ausarbeitungen für keine ausreichende Entscheidungsgrundlage für die zukünftige Ausrichtung der AKN. Er erkennt zwar an, dass die Beteiligung an einem integrierten Eisenbahnunternehmen dem Land gegebenenfalls zusätzliche Handlungsspielräume und Optionen in der SPNV-Politik ermöglicht. Insbesondere die wettbewerbsbelebenden Elemente der EVU-Sparte der AKN sind bisher aber mehr theoretischer denn praktischer Natur. Tatsache ist, dass die AKN sich in der jüngeren Vergangenheit nicht an Ausschreibungen im SPNV beteiligt hat. Dies liegt teils an wettbewerbsrechtlichen Restriktionen. So ist es ihr nicht ohne Weiteres möglich, sich auf die gleichen Strecken wie ihre Tochter NBE nordbahn Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG zu bewerben. Entscheidender ist allerdings, dass es der AKN aufgrund ihrer spezifischen Kostenstrukturen und Größennachteile schwerfällt, konkurrenzfähige Angebote abzugeben. Dies dürfte auch etwaigen Wettbewerbern bekannt sein. Nicht zuletzt deshalb vermeidet das Land es seit mehreren Vergabeperioden, das von der AKN befahrene Netz Süd öffentlich auszuschreiben. Dies steht im Widerspruch zur ansonsten verfolgten SPNV-Wettbewerbsstrategie des Landes.

Zu beachten ist auch, dass es Schleswig-Holstein trotz der anerkanntermaßen besonderen und teils schwierigen Marktbedingungen im SPNV in den vergangenen Jahren immer gelungen ist, in seinen Ausschreibungsverfahren mehrere Anbieter zu gewinnen. Dies sollte auch in Zukunft durch ein geeignetes Ausschreibungsdesign angestrebt werden. Ein EVU allein als eine Art Risikoabsicherung für das Scheitern von Ausschreibungsverfahren vorzuhalten, ist aus Sicht des LRH keine überzeugende und wirtschaftlich vertretbare Begründung für eine Landesbeteiligung.

Der LRH erwartet, dass das Land in Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung darauf hinwirkt, dass die Auswirkungen des S21-Projekts und die Kompensationswirkungen des Expresszugkonzepts auf die AKN intensiver beleuchtet werden. Auch die in Rede stehenden Geschäftsfelderweiterungen sind zu konkretisieren und einer kritischen Analyse zu unterziehen. Gleichzeitig bedarf es einer objektiven Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der EVU-Sparte der AKN. Nur auf dieser Basis lässt sich beurteilen, ob bzw. durch welche Maßnahmen die in Aussicht gestellte Teilnahme an Ausschreibungen überhaupt realistisch ist. Hierzu ist ggf. auch externe

Expertise einzuholen. Sollten sich frühere Einschätzungen zu größenbedingten Kostennachteilen bestätigen, ist auch die Option einer Anteilsveräußerung an einen strategischen Partner ergebnisoffen zu prüfen.

Das **Verkehrsministerium** nimmt die Einschätzung des LRH dankend zur Kenntnis. Ihm sei die Dringlichkeit, mit der auch seitens der Gesellschafter über die Zukunft der AKN entschieden werden müsse, bewusst. Das Land setze sich weiter für mehr Wettbewerb im SPNV ein und beobachte gemeinsam mit der NAH.SH die Entwicklungen auf dem deutschen und europäischen Markt. Durch aktuelle Insolvenzen verändere sich die Zahl möglicher Anbieter, was die Chancen auf angemessene Ausschreibungsergebnisse verringere. Vor diesem Hintergrund werde auch die Rolle eines landeseigenen EVU zur Wettbewerbsstärkung und zur Absicherung im Krisenfall ergebnisoffen zu beurteilen sein. Die Frage der Zukunft der AKN werde in der kommenden Legislaturperiode intensiv weiterverfolgt. Hierzu würden zeitnah weitere Untersuchungen in Auftrag gegeben.

Das **Finanzministerium** betont, dass die Beteiligungsverwaltung weiterhin im Dialog mit dem Verkehrsministerium auf die Strategieentwicklung bei der AKN drängen werde. Im Rahmen des Aufsichtsratsmandats und der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte werde sie noch intensiver darauf hinwirken, dass die qualitativen und quantitativen Auswirkungen des S21-Projekts auf die AKN betrachtet werden.