



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2022

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022



Bemerkungen 2022

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

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

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

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

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

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

Finanzministerium

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

Staatskanzlei

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

Landtag

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

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

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

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

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

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

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

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

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

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

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

Tabellenverzeichnis

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

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2020, jeweils zum 31.12.	33
Abbildung 2:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2020	35
Abbildung 3:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2001 bis 2020	37
Abbildung 4:	Zinsausgaben je Einwohner 2011 bis 2020	39
Abbildung 5:	Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	40
Abbildung 6:	Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 7:	Zahlungen an die Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 8:	Entwicklung der Einnahmereste	53
Abbildung 9:	Entwicklung der Ausgaberreste	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

26. Chance vertan - keine Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in Wohn- einrichtungen

Seit Jahren gibt es keine landesweit verbindlichen Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderungen in Wohneinrichtungen. Die Chance, im Zuge der Reform der Eingliederungshilfe konforme Personalrichtwerte durch eine Landesverordnung zu regeln, hat das Sozialministerium nicht genutzt.

Ohne Personalrichtwerte sind landesweite Betreuungsstandards nicht möglich. Das Sozialministerium muss sich zeitnah mithilfe der Kreise und kreisfreien Städte einen Überblick über die Spannbreiten der derzeitigen Personalbedarfe verschaffen. Damit läge eine Grundlage für die Erarbeitung von Personalrichtwerten vor.

26.1 Reform der Eingliederungshilfe: Übergangsfrist zur Umsetzung reichte nicht aus

Ende Dezember 2016 beschloss der Bundestag das Bundesteilhabegesetz¹ (BTHG), das Menschen mit Behinderung eine bessere Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen soll. Ziel des BTHG ist es, dass Menschen mit Behinderung weniger von den sie umsorgenden Einrichtungen abhängig sind und ihr Selbstbestimmungsrecht gestärkt wird. Dafür wurde die Eingliederungshilfe aus dem Kontext der Sozialhilfe herausgelöst.

Als Konsequenz sieht das BTHG ab 2020 eine Trennung der existenzsichernden Leistungen von den Fachleistungen vor: Zuvor waren die existenzsichernden Kosten z. B. für Verpflegung und Unterkunft Teil des Vergütungssatzes. Mit diesem Vergütungssatz, der pro Tag und Leistungsberechtigten von den Kostenträgern geleistet wird, wurde die Wohneinrichtung² einschließlich Verpflegung und Unterkunft finanziert. Nunmehr erhalten anspruchsberechtigte Menschen mit Behinderung - wie andere nicht behinderte Anspruchsberechtigte auch - ihre existenz-

¹ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234; zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 02.06.2021, BGBl. I S. 1387.

² Mit der Trennung von Fach- und existenzsichernden Leistungen im Zuge des BTHG wurde der Begriff „Wohneinrichtung“ gestrichen. Die stationären Wohneinrichtungen werden seitdem „besondere Wohnformen“ genannt. Die geänderte Begrifflichkeit ändert nichts an der Art der Einrichtung. Tatsächlich bestehen diese Wohneinrichtungen, in denen Menschen mit Behinderung dauerhaft leben, weiterhin. Zur besseren Lesbarkeit des Textes wurde durchgehend der Begriff „Wohneinrichtung“ verwendet.

sichernden Leistungen vom Sozialhilfeträger auf ein eigenes Bankkonto. In der Eingliederungshilfe verbleiben die reinen Fachleistungen, und nur noch diese sollen Bestandteil des Vergütungssatzes sein.

Daraus folgt, dass sämtliche Vertragsgrundlagen zwischen Einrichtungsträgern und Kostenträgern grundlegend überarbeitet und neu vereinbart werden müssen. Dies betrifft den Landesrahmenvertrag¹ und im Anschluss daran weit über 1.000 Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen auf örtlicher Ebene.

Einen neuen Landesrahmenvertrag und zahlreiche Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen neu zu schließen ist anspruchsvoll und arbeitsaufwendig. Beispielsweise muss jede mögliche Kostenposition eines Einrichtungsträgers der Existenzsicherung, der Fachleistung oder anteilig beidem zugeordnet werden. Daneben müssen Personalschlüssel neu erarbeitet und neue Bestimmungen des BTHG (z. B. zur Partizipation der Bewohner/Bewohnerinnen und zur Wirksamkeit von Leistungen) in den Verträgen umgesetzt werden. Für alles gilt: Vertragliche Regelungen sind nur im Einvernehmen aller Vertragspartner möglich.

Deshalb sah das BTHG eine Übergangszeit vor. Bis Ende 2019 sollten der (alte) Landesrahmenvertrag² und die darauf basierenden Einzelvereinbarungen weitergelten³. Die Vertragsparteien sollten die Zeit nutzen, um einen neuen Landesrahmenvertrag und Einzelvereinbarungen zu verhandeln.

Dies gelang den Vertragsparteien in Schleswig-Holstein, wie auch in vielen anderen Bundesländern, nicht. Zwar wurde im Herbst 2019 ein neuer Landesrahmenvertrag geschlossen, allerdings stellt dieser nur eine „Hülle“ dar. Essentielle Punkte waren noch nicht vereinbart. Um genügend Zeit für weitere Verhandlungen zu haben, wurde eine weitere befristete Übergangsregelung für 2 Jahre beschlossen. Bis Ende 2021 sollten die Einzelverträge nochmals weitergelten: Die Vergütungssätze wurden erneut pauschal erhöht, um Tarif- und Sachkostensteigerungen aufzufangen. Als vorläufige Lösung vollzog man die Trennung der existenzsichernden Leistungen von den Fachleistungen lediglich formal, indem diese Kosten pauschal vom Vergütungssatz abgezogen wurden.

¹ § 131 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX); Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234, zuletzt geändert durch Art. 7c des Gesetzes vom 27.09.2021; BGBl. I S. 4530.

² § 79 SGB XII a. F.; Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022 in der Fassung von 2016.

³ § 139 SGB XII a. F.

26.2 Personalrichtwerte für die Betreuung fehlen

Im Landesrahmenvertrag fehlen wesentliche Regelungen, die ein solcher zwingend enthalten muss.¹ Insbesondere auf die fehlenden Personalrichtwerte für die Betreuung in Wohneinrichtungen hat der LRH mehrfach² hingewiesen. Dies ist mit einem Volumen von rund 300 Mio. € in Schleswig-Holstein der kostenintensivste Leistungsbereich in der Eingliederungshilfe.

Bereits vor dem BTHG gab es kein landesweit gültiges System zur Bemessung dieses Personalaufwands. Soweit Richtwerte angewandt wurden, waren sie veraltet.³ Im Landesrahmenvertrag sind nunmehr zwingend Personalrichtwerte oder andere Methoden zur Festlegung der personellen Ausstattung zu bestimmen.

Trotz externer Moderation und Einberufung einer Schlichtungsgruppe konnten sich die Vertragsparteien nur in wenigen verwaltungstechnischen Punkten einigen, z. B. Leistungen für Aufwendungen für Wohnraum in besonderen Wohnformen, Kalkulation der Investitionsaufwendungen. Der wesentliche Bereich der Personalrichtwerte für die Betreuung in Wohneinrichtungen blieb offen.

Das **Sozialministerium** weist auf Folgendes hin: Es bestehe eine grundlegende Diskrepanz zwischen den Forderungen der Leistungsträger und den Vorstellungen der Leistungserbringer. Die Leistungsträger fordern, die Kalkulationsgrundlagen für die Zeitkorridore zu präzisieren, damit in Abkehr der einrichtungsbezogenen Kalkulation von Personal- und Sachkosten eine Differenzierung und Begrenzung nach Umfang und Inhalt der notwendigen Kosten für den zu betreuenden Personenkreis vorgenommen werden könne. Die Leistungserbringer wollten am System der Komplexeleistungen festhalten.

26.3 Warum sind Personalrichtwerte für die Betreuung so wichtig?

Personalrichtwerte erleichtern die Verhandlungen, indem sie den Verhandlungsspielraum einschränken. Sie sind im Normalfall einzuhalten. Nur ausnahmsweise, in engen Grenzen und mit belegbaren Gründen sollte davon abgewichen werden.

Ohne Richtwerte müssen die Träger der Einrichtungen und die Kreise und kreisfreien Städte den Personalbedarf in jeder Leistungsvereinbarung ein-

¹ § 131 SGB IX.

² Bemerkungen des LRH: 2019 Nr. 28, 2020 Nr. 27 und 2021 Nr. 3.2.

³ Grundsätze für die Personalausstattung der Wohnstätte für Menschen mit Behinderung zur Gewährung von Eingliederungshilfe nach dem BSHG (Bundessozialhilfegesetz), Oktober 2001.

zeln aushandeln. Sie haben keinen Zahlenwert, an dem sie sich ausrichten können. Dies erhöht den Verhandlungsaufwand erheblich und ist damit unwirtschaftlich.

Die Verhandlungen werden dem „Spiel der Kräfte“ überlassen. Das Ergebnis geht nach den Prüfungserkenntnissen des LRH häufig zulasten der Kostenträger und damit des Steuerzahlers. Bei einem Kostenvolumen von 300 Mio. €, welches die Kostenträger direkt für die Betreuung in Wohneinrichtungen aufbringen, ist das besonders problematisch und teuer.

Zudem führen individuell ausgehandelte Personalschlüssel dazu, dass die Betreuung in den Einrichtungen sehr unterschiedlich ist; die Leistung erfolgt „nach Postleitzahl“. Es gibt keine landesweit einheitlichen und transparenten Standards. Dies ist aber notwendig, um das Ziel der Reform zu erreichen, die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung zu stärken. Nur bei vergleichbaren Leistungen können Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen eine objektive Entscheidung über die Wahl der Einrichtung treffen. Nur bei vergleichbaren Angeboten ist ein externer Vergleich¹ möglich, damit die Kostenträger die wirtschaftliche Angemessenheit der Kosten beurteilen können.

Auch Schiedsstellen-Entscheidungen werden erschwert: Wenn sich Einrichtungsträger und Kostenträger bei den Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung nicht einigen können, können sie die Schiedsstelle anrufen. Die Festlegung des zur individuellen Unterstützung und Betreuung der Leistungsberechtigten erforderlichen Personals ist schon immer sehr streitanfällig gewesen und dürfte daher zu zahlreichen Schiedsstellenverfahren führen. Die Schiedsstelle hat dabei einen weiten Ermessensspielraum. Dieser ist ausschließlich begrenzt von den im Landesrahmenvertrag gemäß gesetzlichem Auftrag zu verfolgenden Zielen. Gäbe es im Landesrahmenvertrag vereinbarte Personalrichtwerte, gälte dieser Maßstab auch für die Schiedsstelle. Gibt es diese Personalrichtwerte nicht, wird das grundsätzlich auf Konsens orientierte Schiedsstellenverfahren die Mitte zwischen den streitigen Positionen als Kompromiss vorschlagen. Die Vertragspartner werden ihre Verhandlungsstrategien entsprechend anpassen. Die Personalschlüssel würden sich mittelfristig nach oben bewegen.

Das **Sozialministerium** stimmt zu, dass Personalrichtwerte die Verhandlungen erleichtern und auch dem Ermessensspielraum bei Schiedsstellenentscheidungen einen Rahmen geben.

¹ § 124 Abs. 1 Satz 2 SGB IX.

Allerdings werde es eine pauschale Personalbemessung, wie für die Betreuung in ehemals stationären Wohneinrichtungen, nicht mehr geben. Dafür seien die Leistungen BTHG-konform zu differenziert darzustellen.

Der **LRH** stellt fest: Personalrichtwerte - differenziert nach Hilfebedarfsgruppen - sind zwingend erforderlich, um BTHG-konform landesweit vergleichbare Standards zu gewährleisten. Jede Kalkulation der Vergütungssätze beinhaltet naturgemäß pauschalierte Personalkosten. Hierfür gilt es einen Rahmen zu setzen.

26.4 Lösung durch Landesverordnung?

Als Konfliktlösung bei einer nur teilweisen Regelung durch einen Landesrahmenvertrag sieht der Bundesgesetzgeber eine Ersatzvornahme durch eine Landesverordnung vor.¹ Diesen Weg hat das Sozialministerium nach langem Zögern gewählt.² Das ist positiv.

Allerdings: Das Sozialministerium wird seinem eigenen Anspruch, „**einheitliche und gemeinsam auf Landesebene wesentliche Regelungen über die Bestandteile der Leistungserbringung zu treffen und dadurch stark voneinander abweichende Einzelvereinbarungen auf örtlicher Ebene zu vermeiden**“³ nicht gerecht.

Denn: Die Landesverordnung soll in Teilen den Landesrahmenvertrag ersetzen. Bedingungen, die für alle Einzelverträge gelten, sollen „vor die Klammer“ gezogen werden und somit diese Verhandlungen erleichtern und befrieden. Dieses Ziel wird nicht erreicht. Es wird nicht - soweit wie möglich - landesweit einheitlich standardisiert. Es wird keine Vergleichbarkeit hergestellt. Der Konflikt wird damit auf die einzelvertragliche Ebene verschoben, was laut Verordnungsbegründung gerade ausgeschlossen werden soll.

Besonders deutlich wird dies bei den fehlenden Personalrichtwerten für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in den besonderen Wohnformen (ehemals stationäres Wohnen). Diese werden in der Verordnung nicht bestimmt.

¹ § 131 Abs. 4 SGB IX.

² Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein vom 14.12.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 1518.

³ Entwurf der Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein, S. 11; Unterrichtung der Landesregierung an den Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 19/359.

Die Verordnung beschreibt lediglich, dass die personenabhängigen Leistungen in bis zu 4 Zeitkorridoren abzubilden sind. Welche Betreuungsinhalte in welchen Zeitkorridor eingestuft und wie viele Zeitkorridore gebildet werden, obliegt den Einzelverhandlungen. Die Verordnung regelt keine Parameter und Spannbreiten. Die Verfahren zur Feststellung der erforderlichen Personalausstattung werden landesweit sehr unterschiedlich sein. Gerade das sollte mit der Verordnung verhindert werden.

Das **Sozialministerium** möchte die Höhe der Personalschlüssel für die Betreuung in Wohnformen unverändert den Verhandlungen überlassen. Für einige andere Bereiche wären Personalschlüssel festgeschrieben. Die in der Landesverordnung getroffenen Regelungen zum Transfer der bestehenden Leistungsangebote in die neue Systematik seien ausreichend. Die Vertretungen der Leistungserbringer hätten ihre ablehnende Haltung zur Vereinbarung von landeseinheitlichen Personalrichtwerten für die personenabhängigen Leistungen noch nicht überwunden.

Der **LRH** stellt fest: Die pauschalen Übergangsregelungen, wie sie in der Landesverordnung zur Betreuung getroffen wurden, sind nicht geeignet, landeseinheitliche Betreuungsstandards zu erreichen. Die anderen in der Landesverordnung festgeschriebenen Personalschlüssel haben bei weitem nicht die finanzielle Bedeutung wie Personalschlüssel für die Betreuung.

26.5 **Warum ist es so schwierig, Personalrichtwerte für die Betreuung festzulegen?**

Es steht außer Frage, dass es erhebliche Anstrengungen verlangt, Personalrichtwerte festzulegen. Es gibt in diesem Fall nicht die eine richtige Lösung, die eine Methodik zur Ermittlung und Berechnung dieser personenabhängigen Leistungen. Gleichwohl müssen neue Personalrichtwerte entwickelt werden.

Das Sozialministerium müsste Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf bilden und dazu einen Betreuungspersonalbedarf errechnen. Dabei könnte es sich auf die bestehenden Leistungsvereinbarungen mit den bisherigen Personalschlüsseln stützen, denn diese bilden die Bandbreite der aktuellen Leistungswirklichkeit ab. Eine Auswertung aller vereinbarten Personalschlüssel je Hilfebedarfsgruppe ergäbe zumindest einen gesicherten Ist-Wert, der mit seiner Spannbreite oder im Durchschnitt Grundlage für das weitere Verfahren sein könnte. Zudem sind diese Personalschlüssel in etlichen Leistungsvereinbarungen in ersten Schritten bereits individueller auf den konkreten Bedarf der Leistungsberechtigten ausgerichtet worden. Eine rein einrichtungsorientierte Personalbemessung wurde zunehmend

mit personenorientierten Elementen ergänzt. Daher kann man diese Personalschlüssel durchaus als Grundlage für die Weiterentwicklung nehmen.

Das Problem: Das Sozialministerium hat keinen Überblick über die tatsächlich vereinbarten Personalschlüssel. Auch die Kreise, deren Dienstleister KOSOZ AöR¹ und die kreisfreien Städte haben diesen Überblick oftmals nicht. Dies ist Folge dessen, dass es bereits seit vielen Jahren keine landesweit verbindlichen Personalrichtwerte gibt. Es waren zwar mal Personalschlüssel vereinbart, als Anlage zu einem längst nicht mehr geltenden Landesrahmenvertrag. Sie sind veraltet und wurden nicht mehr flächendeckend angewandt. Daher ist es schwierig, die tatsächlichen Personalschlüssel zu ermitteln, denn die vereinbarte Betreuung ist inzwischen so unterschiedlich, sodass die Personalschlüssel für jede Einrichtung einzeln errechnet werden müssten. Dabei wäre z. B. Folgendes zu beachten:

- Ist ein zusätzlicher Betreuungsaufwand spitz oder pauschal eingerechnet? Oder gar nicht?
- Ist eine Tagesstruktur enthalten? In welchem Umfang?
- Sind Nachtdienste enthalten? Nachtwache oder -bereitschaft?
- Wurde für sonstige Besonderheiten zusätzliches Personal vereinbart? Wieviel?

Es ist also sehr schwer, die Zahl der vereinbarten Personalstellen auszuwerten, um sich einen Überblick über das tatsächliche Leistungsgeschehen zu verschaffen. Damit fehlt eine Grundlage für die Erarbeitung von Personalrichtwerten. Erschwerend kommt hinzu, dass es keine landesweite Datenbank gibt, die Leistungsangebote der Eingliederungshilfe transparent darstellt. Diese hätte schon bis 2013 entwickelt werden sollen.²

Dem **Sozialministerium** erscheint die Bildung von Gruppen vergleichbaren Hilfebedarfs zur Errechnung eines Betreuungspersonalbedarfs und die Auswertung der bisherigen Leistungsvereinbarungen wenig zielführend, weil die Bedarfe zu heterogen seien. Zudem entspräche dies weder den Zielen des BTHG nach personenzentrierter Leistungserbringung noch den Vereinbarungen des Landesrahmenvertrags, denn dieser sehe eine zeitbasierte Differenzierung vor.

Der **LRH** verweist auf die Regelungen des BTHG, wonach die Bildung von Gruppen mit vergleichbaren Bedarfen als geeignete Lösung angesehen wird.³ Der **LRH** geht - wie das Sozialministerium - davon aus, dass die bisherige Leistungserbringung bedarfsdeckend erfolgt ist. Insofern ist es

¹ Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise, Anstalt des öffentlichen Rechts.

² Nach § 12 Landesrahmenvertrag Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII sollte diese Datenbank bis Ende 2013 entwickelt werden.

³ Siehe § 131 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 125 Abs. 3 S. 3 SGB IX.

möglich und geboten, das bestehende Leistungsangebot in ein zeitbasiertes System zu überführen.

26.6 Was ist zu tun?

Das Sozialministerium sollte dringend gemeinsam mit den Kommunen die seit Jahren aufgeschobene Aufgabe erledigen und Personalrichtwerte für die Betreuung in Wohneinrichtungen entwickeln. Dafür muss es sich - mithilfe der Kreise und kreisfreien Städte - einen Überblick über das tatsächliche Leistungsgeschehen verschaffen. Ausgehend davon sind die Personalrichtwerte moderat anzupassen. Sie könnten beispielsweise im Rahmen eines Modellprojekts anhand einiger Einrichtungen erprobt werden. In der Folge sind sie mit den Leistungserbringern im Landesrahmenvertrag zu vereinbaren oder bei Nichteinigung in der Landesverordnung zu ergänzen.

Die Zeit drängt, denn je länger es dauert, umso mehr Vereinbarungen werden für Jahre ohne Richtwert geschlossen. Ohne Personalrichtwerte, an denen sich die Verhandlungsparteien orientieren und von denen man nur in begründeten Ausnahmefällen abweicht, bestehen - je nach Verhandlungsstärke - folgende Risiken:

Alternative 1: Es werden zu geringe Personalschlüssel vereinbart. Dies geht zulasten der Leistungsberechtigten, die nicht die erforderliche Unterstützung zur sozialen Teilhabe erhalten.

Alternative 2: Es werden zu hohe und damit über den Bedarf hinausgehende Personalschlüssel vereinbart. Um die Dimension aufzuzeigen: Längen die durchschnittlichen Personalschlüssel nur um 0,1 Leistungsberechtigte pro Betreuer zu hoch, müssen unnötigerweise 10 Mio. € pro Jahr aus Steuermitteln ausgegeben werden.

Die Chance, landesweit vergleichbare Regelungen zum Betreuungsbedarf für Menschen in den Wohneinrichtungen in der Landesverordnung zu regeln, wurde vertan.

Dies wird zu einem weiteren Auseinanderfallen der Leistungswirklichkeit führen. Es könnte über 1.000 unterschiedliche Personalschlüssel geben. Der Konflikt um die bedarfsgerechte Zahl des Betreuungspersonals wurde auf die örtliche Ebene verschoben, wobei die Verhandelnden der Kreise und kreisfreien Städte nicht gut gerüstet sind. Prüfungen der Heimaufsicht und des Eingliederungshilfeträgers werden durch diese Intransparenz erschwert. Schiedsstellen-Entscheidungen werden ebenso erschwert und könnten sich häufen. Das Ziel, landesweit vergleichbare Regelungen für den Betreuungsbedarf zu schaffen, ist in weite Ferne gerückt. Und nicht zuletzt: Dieses Regelungsvakuum wird für das Land teuer, denn es trägt

rund 85 % der Kosten der Eingliederungshilfe und diese werden mit aller Wahrscheinlichkeit deutlich steigen.

Personalrichtwerte sind kein Selbstzweck. Dies hat auch der Gesetzgeber so gesehen und sie daher eingefordert. Sie haben weitreichende Folgen für die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Betreuungsleistungen.

Kiel, 28. April 2022

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Silke Seemann

Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht

Erhard Wollny