



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2023

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2021

Kiel, 9. Mai 2023



Bemerkungen 2023

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2021

Kiel, 9. Mai 2023

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	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2020	19
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2021	19
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2021	27
Finanzministerium	
7. Infrastrukturbericht: Investitionsbedarf wenig belastbar	53
8. Das Finanzministerium hat die Spielbankrevision aus den Augen verloren	62
9. Votum des Landtages missachtet: Keine Überprüfung der geförderten Maßnahmen	68
10. Paradigmenwechsel beim Landesbau	74
11. Personalausgaben und Stellenaufwüchse wirksam begrenzen - Konsequentes Handeln erforderlich	82
12. Notärztliches Personal im Rettungsdienst - UKSH verzichtet auf Millionen-Einnahmen	92
13. Defizitäre stationäre Leistungen im UKSH - Kurswechsel jetzt einleiten	96
Staatskanzlei	
14. Bei der Einführung der elektronischen Akten ist die Ziellinie immer noch nicht erreicht	103
15. Frühpensionierungsverfahren - das Land muss handeln	112
Landtag	
16. Fraktionen bewilligen sich mehr Geld	119

**Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft,
Forschung und Kultur**

17.	Untere Schulaufsicht	128
18.	Schulpsychologischer Dienst - Angebote ausbaufähig	134
19.	Hochschulpakt 2020: Millionennachschlag ohne Rechtsgrundlage	141
20.	Coronabedingte Aufstockung der Intensivbetten am UKSH - Landesförderung von 5,5 Mio. € war nicht erforderlich	148

Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur

21.	Corona-Hilfen im Umweltbereich: Unzulässige Hilfen für landeseigene Unternehmen	154
22.	Umweltgefahren aus kommunalen Abwässern konsequent begegnen	160

**Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und
Verbraucherschutz**

23.	Landeslabor: Hohe Landeszuschüsse senken Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln	173
-----	--	-----

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

24.	Soziale Wohnraumförderung: Landesregierung verfehlt ihre Ziele	183
-----	--	-----

**Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und
Tourismus**

25.	Außenwirtschaftsförderung - Land muss Finanzierungsanteil am San Francisco-Büro reduzieren	195
26.	Landesprogramm Arbeit - Mehr Augenmerk auf Förderbedarf und Erfolgskontrolle legen	202

**Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration
und Gleichstellung**

27.	Verbraucherinsolvenzberatung - wichtige Aufgabe mit Optimierungsbedarf	213
28.	Bundesteilhabegesetz - BTHG-bedingte Mehrkosten müssen vom Bund ersetzt werden	222

Rundfunk

29.	Sparmaßnahmen des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig	233
-----	---	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
Abs.	Absatz
AbwV	Abwasserverordnung
AfD	Alternative für Deutschland
AGInsO	Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung
AKL	Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
AKN	AKN Eisenbahn GmbH
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Arbeitsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
Art.	Artikel
AVGS	Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine
AVV Rüb	AVV Rahmenüberwachung - Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts
AWP	Abfallwirtschaftsplan
a. F.	alte Fassung
bbp	Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur; bis 07/2022: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIM	Building Information Model
BIP	Bruttoinlandsprodukt

BMG	Bundesministerium für Gesundheit
Bremen	Freie Hansestadt Bremen
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
CAFM	Computer Aided Facility Management
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CpD	Conto pro Diverse
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
dDocuScan	Dataport-Lösung zum rechtssicher ersetzenden Scannen
DIM	Digitales Immobilienmanagement
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein
Drs.	Drucksache
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
d. h.	das heißt
E-Akte	elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EinglRahVertrV SH	Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
e. V.	eingetragener Verein
€	Euro
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FDP	Freie Demokratische Partei

FEU	Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
f., ff.	folgende, fortfolgende
Gesundheitsministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit bis 07/2022: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GK	Größenklasse
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
Gz.	Geschäftszeichen
Hamburg	Freie und Hansestadt Hamburg
HG	Haushaltsgesetz
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IMPULS	InfrastrukturModernisierungsProgramm für das Land Schleswig-Holstein
inkl.	inklusive
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport; bis 07/2022: Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
InsO	Insolvenzordnung
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
ISB	Infrastrukturbericht
IT	Informationstechnik
i. d. F.	in der Fassung

i. d. R.	in der Regel
i. Ü.	im Übrigen
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit; bis 07/2022: Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KI	Künstliche Intelligenz
KInvFG	Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
KiTa	Kindertagesstätte
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
kw	künftig wegfallend
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz; bis 07/2022: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIMS	Laborinformations- und Managementsysteme
LPA	Landesprogramm Arbeit
LPW	Landesprogramm Wirtschaft
LRH	Landesrechnungshof
LRV	Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein
lt.	laut
LV	Landesverfassung
LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein AöR
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MdL	Mitglied des Landtages

MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
MOIN.SH	Förderung von Mobilität und Innovation des Schienenpersonennahverkehrs in Schleswig-Holstein
Mrd.	Milliarden
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NGIO	Northern Germany Innovation Office
NKI	Nationale Klimaschutzinitiative
Nr.	Nummer
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OG	Obergruppe
o. g.	oben genannt
PIG	Parlamentsinformationsgesetz
PSMB	Personalstruktur- und Personalmanagementbericht
rd.	rund
Rn.	Randnummer
SAP	Finanzbuchhaltungssoftware der Firma SAP SE
SHBC	Schleswig-Holstein Business Center
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SHWoFG	Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung; bis 07/2022: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
Tz.	Textziffer

T€	Tausend Euro
ÜLU	überbetriebliche Lehrlingsunterweisung
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur; bis 07/2022: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UQN	Umweltqualitätsnorm
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliches
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VeRA	Verfahren zum Vertrags-, Rechnungs- und Auftragsmanagement
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur; bis 07/2022: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WT.SH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH
ZBS	Zentraler Beitragsservice
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZGB	Zentrales Grundvermögen Behördenunterbringung
Ziff.	Ziffer
ZPM	Zentrales Personalmanagement
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2021	20
Tabelle 2:	Soll-/Ist-Einnahmen 2021	21
Tabelle 3:	Soll-/Ist-Ausgaben 2021	22
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	25
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	26
Tabelle 6:	Übersicht über den Bestand an Rücklagen	28
Tabelle 7:	Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2021	34
Tabelle 8:	Zinsausgaben 2021 und 2020	38
Tabelle 9:	Aufteilung des Stellenabbaupfads auf die Ressorts	85
Tabelle 10:	Neu ausgewiesene Stellen von 2011 bis 2022	89
Tabelle 11:	Berechnungsschlüssel für Fraktionsmittel	121
Tabelle 12:	Berechnung und Verteilung der Fraktionsmittel	123
Tabelle 13:	Rücklagen pro Fraktion	124
Tabelle 14:	Verteilung der Mittel auf die Hochschulen	145
Tabelle 15:	Förderziele 2023 bis 2026 Mietwohnungsbau	192
Tabelle 16:	Vergleich Förderziele und Budget Mietwohnungsbau	193

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ausgabenquote / Ausgaben	16
Abbildung 2:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2021,	33
Abbildung 3:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2021	35
Abbildung 4:	Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken	36
Abbildung 5:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2002 bis 2021	39
Abbildung 6:	Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2018 bis 2021	45
Abbildung 7:	Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2018 bis 2021	46
Abbildung 8:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	48
Abbildung 9:	Finanzierung des geschätzten Investitionsbedarfs	56
Abbildung 10:	Investitionsquote des Landes	57
Abbildung 11:	Zeitliche Übersicht - Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung	84
Abbildung 12:	Vergleich: Hypothetischer Stellenbestand - Tatsächlicher Stellenbestand 2010 bis 2022	89
Abbildung 13:	Vergleich der linearen Anpassungen und der Personal- ausgabenentwicklung beim aktiven Personal in Prozent	90
Abbildung 14:	Ablauf des Verfahrens	113
Abbildung 15:	Entwicklung der Fraktionsmittel und Rücklagen aus Fraktionsmitteln	124
Abbildung 16:	Ablaufdiagramm	163
Abbildung 17:	Umsetzung der Klärschlammverordnung	165
Abbildung 18:	Umsetzung der vierten Reinigungsstufe	168
Abbildung 19:	Sozialwohnungen ohne Neuförderung ab 2023	185
Abbildung 20:	Wohneinheiten Soll/Ist 2019 bis 2022	186
Abbildung 21:	Fertigstellung Wohnungen in Deutschland von 2001 bis 2021	187
Abbildung 22:	Bundesmittel an Schleswig-Holstein	188
Abbildung 23:	Liquidität im Zweckvermögen	189
Abbildung 24:	Anstieg der Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe	231

Staatskanzlei

14. Bei der Einführung der elektronischen Akten ist die Zielinie immer noch nicht erreicht

Die Landesregierung hat ihre eigenen Ziele bei der Einführung der E-Akte deutlich verfehlt. Auch 9 Jahre nach Beginn der verbindlichen Einführung wird die E-Akte nur an rund 9.300 von geplanten 23.500 Arbeitsplätzen eingesetzt.

Chancen zu einer Optimierung und Vereinheitlichung von Prozessen wurden nur unzureichend genutzt. So wurde zum Beispiel keine zentrale Schriftgutstelle eingerichtet, weil die Staatskanzlei ihre Steuerung nicht ausreichend wahrgenommen hat. Außerdem gibt es keine Lösung, wie die Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten erfolgen soll.

14.1 Grundsatzentscheidung bereits vor 20 Jahren gefallen

Die Landesregierung hat sich schon 2002 entschieden, ein elektronisches Dokumentenmanagement aufzubauen, das dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz genügt und eine rechtssichere Dokumentation sicherstellt. Eine weitere Vorgabe war, dass der gesamte „Lebenszyklus“ einer Akte von der Vergabe des Aktenzeichens über die Ablage von Unterlagen in der eingerichteten Aktenstruktur bis zur Übergabe von Unterlagen an das Landesarchiv abgebildet wird. Informationen sollten über die elektronische Akte „zu jeder Zeit an jedem Ort“ zur Verfügung stehen.

Ein Meilenstein bei der Einführung des E-Akte-Verfahrens wurde 2005 mit der Auswahl der bis heute eingesetzten Software-Lösung erreicht. Gleichwohl wurde das E-Akte-Verfahren in den Folgejahren nur punktuell in der Verwaltung eingesetzt. Der LRH hat 2009 festgestellt, dass die zunächst auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basierende Einführung gescheitert war. Organisatorische Grundlagen wie ein einheitlicher Aktenplan existierten nicht. Das E-Akte-Verfahren war eines der IT-Projekte, bei dem der LRH seinerzeit unzureichende Rahmenbedingungen bemängelte.¹

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18.

14.2 Neue Einführungsstrategie ab 2013

Die Landesverwaltung hat die Empfehlungen des LRH aufgegriffen und in einem ersten Schritt mit den Arbeiten an einem einheitlichen Aktenplan begonnen und die Aktenordnung geändert.

Im August 2013 hat sich die Landesregierung zur verbindlichen Einführung der elektronischen Akte in den obersten Landesbehörden entschieden. Diese sollte bis April 2017 abgeschlossen werden. In einem weiteren Schritt sollte das E-Akte-Verfahren in weiteren Bereichen der Landesverwaltung eingeführt werden. Dem Zentralen IT-Management in der Staatskanzlei wurde die Steuerung des Einführungsprozesses übertragen. Daneben wurden ressortübergreifende Arbeitsgruppen als E-Akte-Gremien eingerichtet, um fachspezifische Fragestellungen abzustimmen.

Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten hat sich die Zielrichtung der Landesverwaltung mit den Jahren geändert. Neben Personaleinsparungen z. B. im Botendienst steht seit 2012 eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Aufgabenerledigung in der gesamten Landesverwaltung im Fokus.¹ Nach Angaben des Zentralen IT-Managements trägt das E-Akte-Verfahren dazu bei, den Aufgabenzuwachs in der Landesverwaltung zu bewältigen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Bezug auf die verbindliche Einführung des E-Akte-Verfahrens in der gesamten Landesverwaltung wurde ebenso wenig erstellt wie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Einrichtung von Schriftgutstellen.

Die **Staatskanzlei** verweist auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 2018 zur Beschaffung der E-Akte-Landesverwaltungslizenz. Danach sei die Beschaffung einer umfassenden Lizenz im ersten Jahr im Vergleich zur Aufteilung auf mehrere Jahre am wirtschaftlichsten gewesen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass diese Untersuchung nicht geeignet ist, um die Gesamtwirtschaftlichkeit der verbindlichen E-Akte-Einführung in der gesamten Landesverwaltung zu belegen.

¹ Umdruck 18/814 vom 15.02.2013.

14.3 **Zieltermine wiederholt dem Umsetzungsstand angepasst**

Mit dem Gesetz zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung¹ wurden 2017 die Umsetzungsplanungen in § 52 d LVwG² schriftlich fixiert. In den obersten Landesbehörden sollte die E-Akte-Einführung bis zum 31.12.2017 abgeschlossen sein. Landesbehörden im zu- bzw. nachgeordneten Bereich sollten bis zum 01.01.2018 mit der Einführung und Umsetzung der elektronischen Verwaltungsarbeit begonnen haben.

Dieses Ziel wurde weder 2017 noch in den Folgejahren erreicht. Stattdessen wurden im Digitalisierungsgesetz 2022³ neue Zeiträume für die Umsetzung festgelegt, die sich an dem bis dahin erreichten Einführungsstand orientierten. Statt einer vollständig elektronischen Aktenführung ab dem 01.01.2018 müssen die obersten Landesbehörden nun lediglich diejenigen Akten elektronisch führen, die seit dem 01.01.2020 angelegt wurden. In zu- bzw. nachgeordneten Ämtern und Dienststellen sollte der Einführungsprozess bis zum 01.01.2023 abgeschlossen werden.

Nach Angaben des Zentralen IT-Managements wird der Einführungsprozess im zu- und nachgeordneten Bereich voraussichtlich noch bis 2024 andauern.

Die **Staatskanzlei** hat darauf hingewiesen, dass mit der E-Akte nicht nur ein IT-Verfahren zur Verfügung gestellt, sondern zugleich ein längerfristiger Veränderungsprozess initiiert worden sei, der weiter vorangetrieben werde. Der Landesverwaltung sei bewusst, dass es noch intensiverer Anstrengungen zur weiteren E-Akte-Ausdehnung bedarf.

14.4 **Einführung in der Landesverwaltung auch 2022 noch nicht abgeschlossen**

Die Einführungsprojekte in der Staatskanzlei und den Ministerien konnten im Laufe des Jahres 2019 insoweit abgeschlossen werden, als eine Nutzung des E-Akte-Verfahrens möglich ist. Während der Pandemiezeit bildete die E-Akte damit eine essenzielle Voraussetzung für die Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung.

¹ Gesetz zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung vom 05.04.2017, GVOBl. Schl.-H., S. 218.

² Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -), i. d. F. der Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H., S. 243 ff. und der seitdem erfolgten Änderungen.

³ Gesetz zur Förderung der Digitalisierung und Bereitstellung von offenen Daten und zur Ermöglichung des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien in der Verwaltung (Digitalisierungsgesetz) vom 16.03.2022, GVOBl. Schl.-H., S. 285.

Im nachgeordneten Bereich hat das Digitalisierungsgesetz aber noch nicht dazu geführt, dass in allen zu- bzw. nachgeordneten Ämtern und Dienststellen umfassend mit dem E-Akte-Verfahren gearbeitet wird bzw. werden kann. Neben der Regierungsneubildung 2022 und Personalengpässen haben insbesondere ungeklärte Fragen im Zusammenhang mit Fachverfahren die Einführung des E-Akte-Verfahrens weiter verzögert.

Im Dezember 2022 kam das E-Akte-Verfahren lediglich auf rund 9.300 Arbeitsplätzen zum Einsatz. Dies sind rund 40 % der geplanten 23.500 Arbeitsplätze.

Die **Staatskanzlei** hat ausgeführt, dass aus IT-Sicht die Bereitstellung des E-Akte-Verfahrens auf allen standardisierten IT-Arbeitsplätzen in der Landesverwaltung möglich sei. In Bereichen wie z. B. der Landespolizei und der Steuerverwaltung seien überwiegend Fachverfahren führend, sodass die E-Akte dort ggf. als zusätzliches Ablagesystem flächendeckend eingesetzt werden könne. Es bleibe das Ziel, den eingesetzten Fachverfahren eine Anbindung über eine standardisierte Datenschnittstelle anzubieten, wenn diese selbst keine hinreichenden aktenmäßigen Funktionalitäten aufweisen.

Der **LRH** erwartet, dass die Staatskanzlei zeitnah evaluiert, ob und in welchen Bereichen Fachverfahren durch die Einführung des E-Akte-Verfahrens sinnvoll ergänzt werden können bzw. Schnittstellen zwischen Fachverfahren und E-Akte-Verfahren erforderlich sind. Die Möglichkeit, das E-Akte-Verfahren auf einem Arbeitsplatz zu installieren, ist für sich allein noch nicht als erfolgreiche E-Akte-Einführung zu werten. Zehn Jahre nach Beginn des verbindlichen Einführungsprozesses hält der LRH eine Evaluation und Neubewertung der ursprünglichen Zielsetzung und des erreichten Umsetzungsstands für geboten.

14.5 **E-Akte-Koordination als Daueraufgabe**

Als Schnittstelle zwischen den Nutzerinnen und Nutzern und dem E-Akte-Verfahren kommt den E-Akte-Koordinatoren in den Dienststellen eine wesentliche Bedeutung für die Akzeptanz und damit auch für den Erfolg des Verfahrens zu. Sie übernehmen zentrale Aufgaben im Verfahren, führen Schulungen durch und helfen bei Problemen.

Nicht alle Dienststellen haben die Bedeutung der E-Akte-Koordination erkannt und genügend qualifiziertes Personal bereitgestellt.

Die E-Akte-Koordination ist und bleibt eine Daueraufgabe, für die auch nach Abschluss der Einführungsprojekte ausreichend Personal vorgehalten

werden muss. Das E-Akte-Verfahren kann nur dann zu einem Erfolgsmodell werden, wenn

- es überall dort zum Einsatz kommt, wo regelmäßig Dokumente mit Aktenrelevanz für das E-Akte-Verfahren zu bearbeiten sind und
- das Verfahren von den Nutzerinnen und Nutzern als Werkzeug für die wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung anerkannt und akzeptiert wird.

14.6 **Potenziale für Prozessoptimierung nicht überall genutzt**

Das E-Akte-Verfahren ist ein Kernelement der Verwaltungsdigitalisierung und Voraussetzung dafür, dass digitale Arbeitsabläufe und ein ortsunabhängiges Arbeiten in der Landesverwaltung realisiert werden können.

Einzelne Ressorts haben das Einführungsprojekt zum E-Akte-Verfahren für eine Analyse der zuvor etablierten Prozesse bei der Schriftgutbearbeitung und Aktenführung genutzt. Beispielweise wurde im Innenministerium eine Normenkritik dahingehend durchgeführt, ob auf bestehende Schriftformerfordernisse verzichtet werden kann. Von dieser Möglichkeit haben aber nicht alle Ressorts in gleichem Umfang Gebrauch gemacht.

Das E-Akte-Verfahren untergliedert sich in verschiedene Mandanten, in denen Daten logisch voneinander getrennt verarbeitet werden. Die Mandantenstruktur orientiert sich überwiegend an der Organisation der Landesverwaltung.

Das Zentrale IT-Management hat über die E-Akte-Gremien einerseits darauf hingewirkt, dass einheitliche Vorgehensweisen bei der Nutzung der elektronischen Akte definiert werden. Es hat den Ressorts andererseits aber auch Freiheiten bei der Ausgestaltung der individuellen Mandanten und der Geschäftsprozesse gelassen. So haben mehrere Ressorts parallel Prozesse entwickelt, um Themen wie Fortbildung oder mobiles Arbeiten über ressortspezifische Geschäftsgangmuster in der elektronischen Akte abzubilden. Dies ist weder zielführend noch wirtschaftlich.

Die Staatskanzlei und die Ressorts müssen die Prozesse bei der Schriftgutbearbeitung und Aktenführung analysieren und weitestgehend durch gemeinsame Standards optimieren. Dabei sollte auch die bisherige Mandantenstruktur hinterfragt werden.

Die **Staatskanzlei** verweist zur Mandantenstruktur auf die Ressortverantwortlichkeit nach Art. 36 der Landesverfassung. Sie bestätigt, dass es bisher kein praxistaugliches Angebot zur mandantenübergreifenden Zusammenarbeit gebe. Es bleibe das Ziel, hierfür technische und praxistaugliche

Lösungen auch im Verbund mit anderen Landesverwaltungen entwickeln zu lassen. Die E-Akte werde als Chance für die Optimierung von behördeninternen verwaltungsorganisatorischen Abläufen gesehen. Diese werde mit der Etablierung von Geschäftsgangmustern in verschiedenen Behörden bereits genutzt.

Der **LRH** hält es für erforderlich, weitere Maßnahmen zur Optimierung und Standardisierung der Prozesse bei der Schriftgutbearbeitung und Aktenführung zu ergreifen. Die Etablierung von Geschäftsgangmustern reicht hierfür nicht aus.

14.7 **Aussonderung und Archivierung von elektronischen Akten - auch 2022 noch nicht geklärt**

Das Land hat bereits 2005 eine Erweiterungslösung für die Aussonderung von elektronischen Akten erworben und hierzu mehrere Workshops durchgeführt. In der Prüfung 2008/2009 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass mit einer verstärkten Nutzung der elektronischen Akte auch die offenen Fragen zu deren Aussonderung und Archivierung zügig geklärt werden müssen.

Mit der verpflichtenden E-Akte-Einführung in den Landesbehörden ab 2013 stieg in den Folgejahren auch der Bedarf, elektronisch geführte Akten gemäß der Aktenordnung¹ auszusondern, dem Landesarchiv anzubieten bzw. diese zu vernichten. Obwohl das Zentrale IT-Management, die Staatskanzlei und das Bildungs- und Sozialministerium seit 2018 gemeinsam mit dem Landesarchiv an dem Thema arbeiten, wurden bis November 2022 nur Testdaten an das Landesarchiv übertragen. Eine Anpassung der Aktenordnung steht noch aus. Damit gibt es auch 2022 noch keinen etablierten Prozess für die Aussonderung von elektronischen Akten. Daher können auch datenschutzrechtliche Aufbewahrungs- und Löschfristen nicht eingehalten werden.

Der LRH fordert die Staatskanzlei und das Bildungsministerium auf, dafür Sorge zu tragen, dass Aussonderung und Archivierung von elektronischen Akten entsprechend der gesetzlichen Grundlagen umgesetzt werden können.

Die **Staatskanzlei** hat mitgeteilt, dass im Herbst 2022 im Landesarchiv eine technische Lösung entwickelt worden sei, die vom E-Akte-Verfahren für den angestrebten Produktivbetrieb genutzt werden könne. An den offenen organisatorischen und technischen Fragen werde konstruktiv gearbei-

¹ Aktenordnung der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung (AktenO), Erlass der Staatskanzlei vom 07.01.2015.

tet. Für 2023 werde ein deutlicher Fortschritt hinsichtlich des automatisierten Anbietungs- und Aussonderungsprozesses erwartet.

14.8 **Schriftgutstellen - Chance für Zentralisierung nicht genutzt**

Nach Abschluss der E-Akte-Einführungsprojekte entstand der Bedarf, eingehende Papierpost rechtssicher ersetzend zu scannen und in das E-Akte-Verfahren zu übertragen. In den Dienststellen wurden dazu zunächst dezentrale Schriftgutstellen aufgebaut, in denen die Unterlagen gescannt und manuell in das E-Akte-Verfahren transferiert werden. Teilweise werden diese Aufgaben auch von den Sachbearbeitern über Multifunktionsgeräte wahrgenommen.

Parallel dazu haben das Zentrale IT-Management und das Innenministerium seit 2015 zusammen mit Dataport an einer Lösung gearbeitet, mit der die gescannten Unterlagen über den Dataport-Dienst „dDocuScan“ automatisiert verarbeitet und in das E-Akte-Verfahren übernommen werden sollten. Das Innenministerium sollte dabei für das Einscannen eingehender Papierunterlagen ebenso eine zentrale Funktion für die Landesverwaltung einnehmen, wie es diese bereits als zentrale Poststelle hat.

Die Pilotierung wurde ab 2016 auf das Sozialministerium ausgedehnt. Nach der Produktivsetzung im Juli 2020 wurden in weiteren Dienststellen dezentrale „dDocuScan“-Schriftgutstellen eingerichtet bzw. Einführungsprojekte begonnen.

Nach Angaben des Zentralen IT-Managements ist die geplante Zentralisierung der Schriftgutstellen an den begrenzten Personalressourcen im Innen- und Sozialministerium sowie an der mangelnden Bereitschaft der anderen Ressorts gescheitert, Personal und Aufgabe abzugeben.

Die Landesregierung hat die Chance nicht genutzt, die Funktion der Schriftgutstelle an einer oder wenigen Stellen zu konzentrieren und damit zu professionalisieren.

Der LRH erwartet, dass Mittel für weitere „dDocuScan“-Einführungsprojekte nur auf Basis fundierter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Verfügung gestellt werden. Ein abnehmendes Briefpostaufkommen spricht gegen die Einrichtung von personalintensiven dezentralen Schriftgutstellen.

Die Staatskanzlei muss hier ihre Steuerungskompetenz gegenüber den Ressorts wahrnehmen.

Die **Staatskanzlei** hat angekündigt, dass sie den Aufbau weiterer dezentraler Schriftgutstellen kritisch mit dem Ziel begleiten werde, einen wirtschaftlichen Betrieb der eingerichteten Schriftgutstellen zu erreichen. Im Fokus bleibe nach wie vor, ggf. eine umfängliche Zentralisierung der Digitalisierung der papierbasierten Posteingänge umzusetzen.

Der **LRH** erwartet, dass wirtschaftliche Gesichtspunkte sowohl beim Aufbau zusätzlicher als auch beim Betrieb bereits bestehender Schriftgutstellen angemessen berücksichtigt werden. Die Einrichtung weiterer Schriftgutstellen darf nur dann erfolgen, wenn zweifelsfrei nachgewiesen wird, dass die Mitnutzung einer bestehenden Schriftgutstelle unwirtschaftlich ist.

14.9 **Normenkritik fortsetzen: Sind weitere Schriftformerfordernisse verzichtbar?**

Haushaltsrechtliche Regelungen, die einer elektronischen Bearbeitung von Rechnungen im Weg stehen, werden bereits seit Jahren in verschiedenen Gremien der Landesverwaltung infrage gestellt.

Das Finanzministerium hält bisher daran fest, dass Rechnungen grundsätzlich in Papierform sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet und abgelegt werden müssen.¹ Befristete Ausnahmeregelungen während der Pandemiezeiten führten lediglich dazu, dass die Papierunterlagen erst im Nachgang erstellt werden mussten. Eine elektronische Rechnungsbearbeitung ist nur insoweit zugelassen, wie Rechnungen über das Verfahren VeRA² verarbeitet werden können.

Die Landesregierung hat sich in ihrem 100-Tage-Programm³ zum Ziel gesetzt, Digitalisierungshemmnisse zu identifizieren und Vorschläge für deren Abbau zu unterbreiten. In einem ersten Schritt wurde eine Liste der Digitalisierungshemmnisse erstellt. Der zweite Schritt mit der Problemlösung steht noch aus. Die Staatskanzlei wird aufgefordert, hierzu regelmäßig zu berichten.

14.10 **Ist das E-Akte-Verfahren fit für die Zukunft?**

Die E-Akte ist mittlerweile eine essenzielle Grundlage für die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung. Daher sollte die vor mehr als 15 Jahren ausgewählte Software-Lösung an die aktuellen und zukünftigen Anforderungen der Landesverwaltung angepasst werden.

¹ VV-ZBR zu §§ 70 bis 72 und §§ 75 bis 80 LHO, Nr. 9.2 i. V. m. Anlage 3 zu Nr. 9.2.

² Verfahren zum Vertrags-, Rechnungs- und Auftragsmanagement.

³ Unterrichtung 20/6, 100-Tage-Programm der Landesregierung vom 18.07.2022.

Die Staatskanzlei muss im Zusammenwirken mit Dataport und dem Fachverfahrenshersteller Schritte einleiten, damit das E-Akte-Verfahren auch in der Zukunft seine Funktion als übergreifendes Dokumentenmanagementsystem erfüllen kann.