



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

Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz

23. Landeslabor: Hohe Landeszuschüsse senken Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln

Der Landeszuschuss von 16 Mio. € kann gesenkt werden, wenn das Landeslabor seine Einnahmemöglichkeiten nutzt und seine Personalaufwendungen begrenzt. Das Landeslabor hat es versäumt, seine Kostensteigerungen zeitnah und vollständig in die Gebühren einzurechnen.

Die Fachaufsicht im Landwirtschaftsministerium muss das Landeslabor besser steuern. Sie muss die Gebührenkalkulation im Landeslabor besser kontrollieren.

Außerdem muss sie dafür Sorge tragen, dass die Defizite in der Lebensmittelüberwachung aufgearbeitet werden. Denn bereits 2010 hatte der Landtag gefordert, eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sicherzustellen und Gebühren für Routinekontrollen einzuführen.

23.1 Steigende Kosten durch höhere Erträge ausgleichen

Das Landeslabor Schleswig-Holstein (Landeslabor) ist als Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO)¹ organisiert. Es gehört zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz (Landwirtschaftsministerium).

Seine Aufgaben gründen auf Gesetzen und Verordnungen der Europäischen Union (EU), des Bundes und des Landes. Das Aufgabenspektrum umfasst Untersuchungen von Lebensmitteln, Bedarfsgegenständen des täglichen Lebens, Tierarzneimitteln, Futtermittel- und Handelsklassen, Schlachttier- und Fleischproben und Analysen im Umweltbereich. Das Landeslabor ist auch in die Bekämpfung von Tierseuchen eingebunden.

Das Landeslabor erwirtschaftet seine Erträge zum einen daraus, dass es rechtlich vorgeschriebene Untersuchungen durchführt und hierfür Gebühren erhebt. Zum anderen bietet es Dienstleistungen an und erzielt hierfür privatrechtliche Entgelte. Die Umsatzerlöse betragen 2021 insgesamt 4,4 Mio. €, davon 3,5 Mio. € aus hoheitlichen Aufgaben.

¹ Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 29.06.1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 1498, berichtigt im GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 136.

Die Erträge decken die Kosten des Landeslabors nur zum Teil. 2018 lag die Gesamtkostendeckungsquote bei 36,6 %. 2020 lag sie nur noch bei 33,3 %. Das Landeslabor rechnet auch zukünftig mit sinkenden Kostendeckungsquoten, insbesondere bei den Massenuntersuchungsverfahren wie z. B. den milchserologischen Untersuchungen.

Im Zeitablauf steigen die Kosten für die Leistungen des Landeslabors, z. B. die Personalkosten durch Tarifierhöhungen oder die Kosten für Verbrauchsmaterial und Gerätschaften aufgrund der allgemeinen Preissteigerung. Da Gebühren nach dem Gebührenrecht grundsätzlich kostendeckend kalkuliert werden müssen, sind dementsprechend regelmäßige Neukalkulationen notwendig.¹

Bei einigen Gebühren des Landeslabors ist dies jedoch unterblieben. So wurden z. B. wesentliche Gebühren seit 2011 nicht neu kalkuliert. Zum Teil stammen Personalkosten in Gebührenkalkulationen auch aus 2011 oder Bewirtschaftungskosten der Gebäude werden auf dem Stand von 2012 angesetzt.

Das Landeslabor überprüft nach eigener Aussage die Kostendeckungsquoten der umsatzstärksten Untersuchungen regelmäßig. Es konnte die regelmäßige Überprüfung der Gebührenkalkulation jedoch nicht belegen.

Fehlende Neuberechnungen über längere Zeiträume führen dazu, dass z. B. zu niedrige Personalkostensätze in die Gebührenkalkulation einfließen. Insbesondere in Massenverfahren führen auch geringfügige Kostensteigerungen in der Summe zu hohen Ertragseinbußen für das Landeslabor. Im Ergebnis sinkt die Gesamtkostendeckungsquote.

Die sinkende Kostendeckung des Landeslabors wird durch steigende Landeszuschüsse kompensiert: So sind diese seit 2015 von 11,7 auf 16,2 Mio. € in 2022 angestiegen. Die unzureichende Gebührenfestsetzung durch das Landeslabor geht damit zulasten des Landeshaushalts.

Der LRH fordert, dass das Landeslabor sämtliche Gebühren zeitnah neu kalkuliert und dabei insbesondere die aktuellen Personalkostensätze, Bewirtschaftungskosten der Gebäude und Gerätekosten berücksichtigt.

Das Landwirtschaftsministerium sollte die Gebührenkalkulation im Landeslabor besser überwachen mit dem Ziel, den Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt zu senken.

¹ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 19.

Nach Auffassung des **Landwirtschaftsministeriums** besteht aufgrund des staatlichen Auftrags, der mehr als 80 % der Aufgaben darstellt, keine unternehmerische Entscheidungsgewalt über die wirtschaftliche Ausgestaltung der Leistungserbringung.

Lediglich knapp 20 % der Aufwendungen des Landeslabors könnten und dürften derzeit über Gebühren und Entgelte erwirtschaftet werden. Gemäß der aktuellen Rechtsprechung seien Gebühren nur in Höhe der direkt im Zusammenhang mit der Tätigkeit entstehenden Kosten zulässig.

Der **LRH** weist daraufhin, dass die auch nach der Rechtsprechung zulässigen Kosten tatsächlich eingerechnet werden müssen. Solange das Landeslabor mit veralteten Personal- und Sachkosten arbeitet, ist eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung nicht möglich.

23.2 Personalaufwendungen wirksam eindämmen

Die Personalaufwendungen bilden den größten Aufwandsposten des Landeslabors. 2015 betragen sie 10 Mio. €, 2022 werden sie sich laut Wirtschaftsplan auf 14,9 Mio. € erhöhen. Der Anteil an den Gesamtaufwendungen wird entsprechend von 61 auf 65 % steigen. Ursachen sind Tarifierhöhungen und zusätzliche Stellen.

Der LRH kam bei einer Prüfung der Personalausgaben des Landes 2021 zu dem Ergebnis, dass sie im Landeslabor im Vergleich zur Landesverwaltung von 2010 bis 2020 überdurchschnittlich gestiegen sind. Die Personalaufwendungen im Landeslabor nahmen um 41,5 % zu, während sie in der Landesverwaltung insgesamt um 30,9 % anwuchsen.¹

In der Vergangenheit hat das Landeslabor das Problem zu hoher Personalaufwendungen schon einmal erfolgreich gelöst: 2009 und 2010 wies es hohe Jahresfehlbeträge aus. Daraufhin richtete das damalige Landwirtschaftsministerium das Projekt „Task-Force Landeslabor“ ein. Das Projekt hatte das Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Landeslabors zu verbessern. Eine der ergriffenen Maßnahmen war der Abbau von 14 Stellen. Das Projekt erreichte das angestrebte Ziel.

Seit 2010 hat sich das Aufgabenspektrum des Landeslabors geändert: Aufgaben sind entfallen, haben sich verdichtet und neue sind hinzugekommen. In Reaktion darauf hat das Landeslabor bei gleicher Stellenausstattung seine Vollzeitäquivalente² erhöht. 2021 und 2022 wurden zusätz-

¹ Prüfung „Personalausgaben des Landes innerhalb und außerhalb der Hauptgruppe 4“, 10 - Pr 1929/2021, unveröffentlicht.

² Die Vollzeitäquivalente messen die Anzahl der Beschäftigten und deren Arbeitszeit, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte.

lich 14 neue Stellen geschaffen. Die Personalzuwächse haben steigende Personalkosten zur Folge.

Das Landeslabor sollte zukünftig insbesondere die Tarifsteigerungen weitgehend selbst erwirtschaften. Dies ist über die Erhöhung von Gebühren und Entgelten auch möglich. Bereits 2013 haben das Umweltministerium und das Landeslabor zugesichert, Tarifsteigerungen selbst zu erwirtschaften. Diese Zusage wurde jedoch nur in einzelnen Jahren eingehalten.

Weitere Maßnahmen wie z. B. eine Aufgabenkritik oder die Optimierung von Arbeitsprozessen müssen hinzukommen, um den Anstieg der Personalaufwendungen wirksam zu begrenzen.

Das **Landwirtschaftsministerium** weist daraufhin, dass lediglich in 2 von 10 Jahren Tarifverstärkungsmittel in Anspruch genommen werden mussten.

Der **LRH** betont die steigende Tendenz des Personalaufwands. Das Landeslabor hat 2019, 2020 und 2022 Tarifverstärkungsmittel benötigt.

23.3 **Landeszuschüsse sind in der gezahlten Höhe nicht erforderlich**

Die Landeszuschüsse für den laufenden Betrieb, Personalkosten, Investitionen und bestimmte Untersuchungen stiegen von 11,7 Mio. € in 2015 auf 16,2 Mio. € in 2022¹. Dies ist ein Anstieg um 39 %. Die Landeszuschüsse stellen den größten Ertragsposten des Landeslabors dar und machen dessen finanzielle Abhängigkeit vom Land deutlich.

Das Landeslabor verfügt als Landesbetrieb über ein doppisches Rechnungswesen. Zwischen 2015 und 2021 betrug der durchschnittliche Jahresüberschuss 0,6 Mio. €.

Die Jahresergebnisse des Landeslabors sind abhängig von der Höhe des Landeszuschusses. 2020 glichen z. B. höhere Landeszuschüsse den ursprünglich geplanten Jahresfehlbetrag von -2,0 Mio. € aus und führten stattdessen zu einem Jahresüberschuss von 1,0 Mio. €.

Wie die Jahresergebnisse zeigen, sind die Zuschüsse an das Landeslabor durchweg höher als erforderlich. Hierdurch wird der Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln gesenkt.

¹ Wirtschaftsplan des Landeslabors Schleswig-Holstein 2022, Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022) vom 15.12.2021, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 994.

Der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muss vom Landwirtschaftsministerium und dem Landeslabor besser beachtet werden. Landeszuschüsse sollten künftig nur geleistet werden, soweit das Landeslabor die Kosten nicht selbst erwirtschaften kann.

Nach Auffassung des **Landwirtschaftsministeriums** muss bei der Bewertung des Landeszuschusses zwischen dem betriebswirtschaftlich bilanzierten Ergebnis und dem tatsächlichen liquiden Ergebnis differenziert werden. Das liquide Ergebnis sei in den vergangenen Jahren geringfügig positiv gewesen.

Der **LRH** betont, dass das Landeslabor eine kaufmännische Buchführung gemäß §§ 238 ff. Handelsgesetzbuch betreibt. Der Jahresabschluss wird von einem Wirtschaftsprüfer geprüft. Das Prüfergebnis des Wirtschaftsprüfers deckt sich hinsichtlich der Abhängigkeit des Landeslabors von Landeszuschüssen mit dem Prüfergebnis des LRH.

23.4 **Investitionsmittel nicht „auf Vorrat“ anmelden**

Im Landeshaushalt wurden zwischen 2015 und 2021 insgesamt 19,4 Mio. € für Investitionen im Landeslabor bereitgestellt. Zwischen 2016 und 2019 steuerte das InfrastrukturModernisierungsprogramm (IMPULS) 4,7 Mio. € Investitionsmittel für Laborgeräte bei. Die restlichen Mittel kamen aus dem Haushalt des Umweltministeriums. Von diesen geplanten Investitionsmitteln hat das Landeslabor 15,1 Mio. € verausgabt. Mit 8,9 Mio. € floss der überwiegende Teil der Mittel in Um- und Neubauten.

Für 2020 meldete das Landeslabor weiteren Investitionsbedarf über 4,5 Mio. € an. Die Mittel wurden daraufhin im Nachtragshaushalt 2020 über IMPULS als Verpflichtungsermächtigungen mit Fälligkeit für 2021, 2022 und 2023 bereitgestellt.¹ Bereits im Februar 2021 erklärte das Landeslabor, dass es die Mittel für den vorgesehenen Zweck nicht benötige. Es bot die Mittel einvernehmlich mit dem Umweltministerium dem Finanzministerium zur Teilfinanzierung einer angestrebten Grundinstandsetzung eines veralteten Laborgebäudes an.

Die Mittelanmeldung und -veranschlagung der 4,5 Mio. € widerspricht einer ordnungsgemäßen Haushaltsaufstellung. Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind.² Das Landeslabor darf daher nur Mittel anmelden, die auch tatsächlich benötigt werden. Dies war für die 4,5 Mio. € offensichtlich nicht der Fall.

¹ Landtagsdrucksache 19/2023.

² § 6 LHO.

Außerdem dürfen Ausgaben für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahmen, der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.¹ Diese lagen für die angestrebte Grundinstandsetzung des Gebäudes bis zum Prüfzeitpunkt in 2022 nicht vor.

Mittel „auf Vorrat“ anzumelden, um sie dann bei Bedarf zur „Gegenfinanzierung“ anderer Projekt anzubieten, ist haushaltsrechtlich unzulässig. Die Landeshaushalte 2021, 2022 und 2023 sind durch die Mittelanmeldung von insgesamt 4,5 Mio. € unnötig belastet worden.

23.5 **Investitionen nur mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen tätigen**

Das Landeslabor informiert die ministerielle Steuerungsgruppe regelmäßig über die jährliche Investitionsplanung für Großgeräte. Investitionen in Geräte ab einer bestimmten Höhe unterliegen der Zustimmung der Steuerungsgruppe.

Die Zustimmung wird auf Basis einer Stellungnahme des Landeslabors zu dem Großgerät erteilt. Die Stellungnahme entspricht nur den Mindestanforderungen für angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.² Sie sollte daher nur für geringfügige Investitionen angewendet werden.

Bei kostenintensiveren Investitionen sollte das Landeslabor hingegen die Wirtschaftlichkeit nach den Vorgaben der LHO ausführlicher prüfen. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Beschaffung eines einheitlichen Laborinformations- und Managementsystems (LIMS) zur Verwaltung von Daten im Labor. Für das LIMS sind im IT-Gesamtplan 4,15 Mio. €³ veranschlagt.

Das Landeslabor hat einen externen Dienstleister mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beauftragt. Dieser hat jedoch anstelle der für die schleswig-holsteinische Landesverwaltung vorgeschriebenen Methode für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine andere Methode genutzt. Hierbei sind ihm essentielle Fehler unterlaufen: Zum Beispiel blieben Planungskosten für das LIMS von 257.000 € unberücksichtigt. Zudem hat er mit einem falschen Kalkulationszinssatz gerechnet und die jährlichen Kosten für die Investition in die Zukunft auf- und nicht auf den Investitionszeitpunkt abgezinst.

Eine solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften. Sie ermöglicht keine sachgerechte Investitionsent-

¹ § 24 Abs. 1 Satz 1 LHO.

² Ziff. 2.1.2 VV zu § 7 LHO.

³ Umdruck 19/6759 S. 70.

scheidung. Das Landeslabor hat die Berechnung jedoch abgenommen und mit 33.000 € vergütet. Im Ergebnis liegt keine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Grundlage für die Investitionsentscheidung über das LIMS vor.

Das Umweltministerium hätte stärker seine Aufsicht ausüben und die Wirtschaftlichkeitsberechnung kontrollieren müssen. Letztlich trägt das Umweltministerium die Verantwortung für eine richtige Investitionsentscheidung.

Daher ist es umso wichtiger, dass das Landeslabor jetzt Untersuchungen zur begleitenden sowie zur abschließenden Erfolgskontrolle der Einführung des LIMS durchführt.¹ Hierdurch kann ein gegebenenfalls auftretender Nachsteuerungsbedarf rechtzeitig erkannt werden. Die abschließende Erfolgskontrolle weist die Eignung und Wirtschaftlichkeit der getroffenen Entscheidung nach. So werden Einsparungen, aber auch Folgekosten transparent.

Das **Landwirtschaftsministerium** verweist darauf, dass das Gesamtverfahren inklusive Vorverfahren zur Beschaffung des LIMS von Dataport AöR geführt wurde.

Der **LRH** erinnert daran, dass Dataport AöR der zentrale IT-Dienstleister des Landes ist und als solcher Vergaben im IT-Bereich durchführt. Das Landeslabor bleibt als Auftraggeber verantwortlich für den Gesamtprozess, insbesondere die Einhaltung der LHO.

23.6 Defizite in der Steuerung müssen aufgearbeitet werden

Die Untersuchungen des Landeslabors erfolgen überwiegend im Auftrag der Lebensmittelüberwachungs- und Veterinärämter der Kreise und kreisfreien Städte. Das Landeslabor kann zur Auslastung freier Kapazitäten seine Dienstleistungen auch gegen Entgelt anbieten. Dies ist zulässig, soweit ein fairer Wettbewerb nicht beschränkt wird und dies ohne Beeinträchtigung der amtlichen Aufgabenwahrnehmung möglich ist.²

Das Landeslabor wird vom Landwirtschaftsministerium über die Dienst- und Fachaufsicht, eine Betriebsanweisung sowie eine Zielvereinbarung gesteuert.

Der Aufwand für die Steuerung ist durch die Umorganisation der Landesverwaltung in der Vergangenheit gestiegen. Bis Juli 2017 gehörte das Landeslabor zum Geschäftsbereich des damaligen Ministeriums für Ener-

¹ Ziff. 2 Abs. 1 und Ziff. 2.3 VV zu § 7 LHO.

² § 4 Betriebsanweisung.

giewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Umweltministerium). Ab August 2017 wechselten die Angelegenheiten des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und die zugehörige Fachaufsicht in das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung (Verbraucherschutzministerium).¹ Das Landeslabor verblieb im Umweltministerium. Zur Koordinierung wurde eine Steuerungsgruppe auf Abteilungsleiterenebene eingerichtet, die mit Vertretern beider Ministerien sowie des Landeslabors besetzt war.

Trotz der Koordinierung durch die Steuerungsgruppe blieben Aufgaben unerledigt:

So hatte das Verbraucherschutzministerium über Jahre keinen Zugang zu einem IT-Verfahren, in dem das Landeslabor und die kommunalen Lebensmittelüberwachungsbehörden bei der Probenplanung und -bearbeitung zusammenarbeiten.

Auch lag 2017 ein entscheidungsreifer Entwurf einer Verordnung zur Einführung von Gebühren für Routinekontrollen in der Lebensmittelüberwachung vor. Der Erlass der Verordnung wurde nach der Umorganisation im Verbraucherschutzministerium jedoch nicht weiterverfolgt.

Der LRH hatte bereits 2010 die Einführung von Gebühren für Routinekontrollen gefordert, um die Wirtschaftlichkeit des Landeslabors zu verbessern. Der Landtag hat daraufhin das zuständige Ministerium aufgefordert, die Voraussetzungen für kostendeckende Gebühren und Auslagen für die Überwachungstätigkeit zu schaffen.²

Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben 2014 und 2016 Gebühren für diese Kontrollen eingeführt. In Schleswig-Holstein ist der Auftrag des Landtags 13 Jahre später immer noch nicht umgesetzt.

2022 sind die Angelegenheiten des Verbraucherschutzes im neugegründeten Landwirtschaftsministerium wieder zusammengeführt worden.³ Dies vereinfacht die Steuerung.

Das Landwirtschaftsministerium muss die Defizite aus der Vergangenheit zügig aufarbeiten.

¹ Geschäftsverteilung der Landesregierung vom 17.11.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 364 i. d. F. der Bekanntmachung vom 28.06.2017.

² Landtagsdrucksache 17/1112 S. 3.

³ Geschäftsverteilung der Landesregierung vom 17.11.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 364 i. d. F. der Bekanntmachung vom 29.06.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 732.

23.7 **Lebensmittelüberwachung muss endlich verbessert werden**

Das Landeslabor untersucht die Proben, die die Lebensmittelüberwachungs- und Veterinärämter der Kreise und kreisfreien Städte bei der Lebensmittelüberwachung ziehen. Bundesweit haben die Kontrollbesuche zur Lebensmittelüberwachung zwischen 2010 und 2021 um mehr als ein Drittel abgenommen.¹

Der LRH hat 2007 die Lebensmittelüberwachung geprüft.² Dabei wurde festgestellt, dass die meisten Lebensmittelüberwachungs- und Veterinärämter ihre Aufgaben nur unzureichend erfüllten. Der Landtag teilte 2010 die Feststellungen des LRH. Er bat das damalige Landwirtschaftsministerium, gemeinsam mit den Kreisen und kreisfreien Städten die Vorschläge des LRH aufzugreifen und eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sicherzustellen.³

2018 hat das zuständige Verbraucherschutzministerium für über 300.000 € ein Projekt zur Fortentwicklung der Lebensmittelüberwachung in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse waren umstritten und sind auf kommunaler Ebene auf geringe Akzeptanz gestoßen. Insgesamt hat das Projekt wenig dazu beigetragen, die Lebensmittelüberwachung zu verbessern.

Das Landwirtschaftsministerium plant nunmehr, den Aufgabenbereich umzuorganisieren. Es soll geprüft werden, ob Kontroll-, Fach- und Vollzugsaufgaben der Kommunen und des Landes in einer Landesbehörde gebündelt werden können. Hierfür steht das Landwirtschaftsministerium im Dialog mit den Kreisen und kreisfreien Städten. Bis Ende 2023 sollen konkrete Umsetzungsvorschläge vorliegen.⁴

Die geplante Gründung einer neuen Landesbehörde und die umfangreiche Aufgabenverlagerung bedarf einer gründlichen Prüfung, insbesondere einer umfassenden Machbarkeitsstudie und einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dabei muss das Landwirtschaftsministerium insbesondere die Verbesserung der Lebensmittelkontrolle, mögliche Synergieeffekte und die mit der Umorganisation verbundenen Folgekosten für das Land transparent machen.

Für die kurzfristige Optimierung der Lebensmittelkontrolle bietet die Neufassung der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung“

¹ www.vzbv.de/lebensmittelsicherheit-ueberwachung

² Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 12.

³ Landtagsdrucksache 17/1112 S. 3.

⁴ Niederschrift der 4. Sitzung des Umwelt- und Agrarausschusses vom 02.11.2022 S. 23.

(AVV RÜb)¹ eine Chance. Ziel der Neuregelung ist es, den Kontrolldruck in „Problembetrieben“ zu erhöhen und in beanstandungsfreien Betrieben zu senken. Hierdurch könnte das Kontrollpersonal schon jetzt effizienter eingesetzt und die Lebensmittelkontrolle verbessert werden.

Das Landwirtschaftsministerium sollte die Umsetzung der neuen AVV RÜb durch die Fachaufsicht einfordern und eng begleiten.

¹ 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 (AVV Rahmen-Überwachung - AVV RÜb) vom 20.01.2021, BAnz AT 26.01.2021 B6.