



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 Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung

27. Verbraucherinsolvenzberatung - wichtige Aufgabe mit Optimierungsbedarf

Die Schuldnerberatung umfasst die allgemeine soziale Schuldnerberatung und die Verbraucherinsolvenzberatung. Für die allgemeine soziale Schuldnerberatung sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Die Verbraucherinsolvenzberatung wird im Wesentlichen vom Land finanziert.

Das Sozialministerium fördert die Verbraucherinsolvenzberatung jährlich mit über 5 Mio. €. Es ist weder erforderlich noch wirtschaftlich, dass Schleswig-Holstein die Verbraucherinsolvenzberatung deutlich auskömmlicher finanziert als finanzstärkere Länder dies tun.

Obwohl das Sozialministerium und die Kreise und kreisfreien Städte die Schuldnerberatungsstellen finanzieren, findet keine Abstimmung über die personelle Ausstattung und Finanzierung statt. Land und Kommunen sollten die Ressourcen in der Schuldnerberatung bündeln.

27.1 Die Verbraucherinsolvenzberatung als Teil der Schuldnerberatung

27.1.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen der Verbraucherinsolvenzberatung

Seit 1999 besteht für zahlungsunfähige oder von Zahlungsunfähigkeit bedrohte Privatpersonen die Möglichkeit, sich im Rahmen eines Verbraucherinsolvenzverfahrens von ihren Schulden zu befreien.¹

In diesem Zusammenhang ist die Institution der *geeigneten Person* oder *Stelle* geschaffen worden. Schuldner können nur dann einen Antrag auf Eröffnung des Verbraucherinsolvenzverfahrens stellen, wenn sie zuvor einen ernsthaften Versuch unternommen haben, sich mit ihren Gläubigern über die Schuldenbereinigung außergerichtlich zu einigen. Dieser Einigungsversuch ist auf der Grundlage persönlicher Beratung und eingehender Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Schuldners durch eine *geeignete Person* oder *Stelle* zu bescheinigen. Die Länder

¹ Vgl. §§ 304 ff. Insolvenzordnung (InsO) vom 05.10.1994, BGBl. I S. 2866, zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 20.07.2022, BGBl. I S. 1166.

können bestimmen, welche Personen oder Stellen in diesem Sinne als geeignet anzusehen sind.¹

In Schleswig-Holstein sind dies:

- Rechtsanwälte, Rechtsbeistände (die Mitglieder einer Rechtsanwaltskammer sind), Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer sowie
- Stellen, die von der zuständigen Behörde als geeignet anerkannt worden sind.²

Das zuständige Sozialministerium hat Ende 2022 37 Stellen als geeignet anerkannt.

27.1.2 **Rechtsgrundlage und Zielrichtung der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung und der Verbraucherinsolvenzberatung sind unterschiedlich**

Menschen, die Geldprobleme haben oder überschuldet sind, benötigen vielfach fachkompetente Unterstützung. Diese wird durch die allgemeine soziale Schuldnerberatung und die Verbraucherinsolvenzberatung sichergestellt. Auch wenn beide Leistungen Teil der Schuldnerberatung sind, sind deren Rechtsgrundlagen und Zielrichtungen unterschiedlich.

Bei der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung geht es sowohl darum, die Existenz der Betroffenen zu sichern und Entschuldungsmaßnahmen zu finden, als auch psychosoziale Hilfestellungen zu geben. Sie basiert insbesondere auf den Sozialgesetzbüchern II - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)³ und XII - Sozialhilfe (SGB XII)⁴. Es handelt sich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Kreise und kreisfreien Städte.

Die Verbraucherinsolvenzberatung hingegen ist keine klassische Sozialleistung. Sie basiert auf der Insolvenzordnung und soll Verbraucher beim außergerichtlichen Schuldenbereinigungsversuch vor Eröffnung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens unterstützen. Einen solchen Versuch

¹ Vgl. § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO.

² Vgl. § 1 Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung (AGInsO) vom 11.12.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 370, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.

³ Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011, BGBl. I S. 850, 2094, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.12.2022, BGBl. I S. 2328.

⁴ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) - Sozialhilfe, Artikel 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, 3023, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16.12.2022, BGBl. I S. 2328.

verpflichtend zu durchlaufen wurde nicht aus sozialen Gründen in die Insolvenzordnung aufgenommen, sondern um die Justiz zu entlasten.

27.1.3 **Allgemeine soziale Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung werden durch dieselben Beratungsstellen erbracht**

In Schleswig-Holstein werden mit einer Ausnahme allgemeine soziale Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung von derselben Einrichtung und vom selben Personal erbracht. Die Beratung erfolgt in Trägerschaft von Wohlfahrtsverbänden (31 Beratungsstellen), der Verbraucherzentrale (2 Beratungsstellen) oder von Kreisen bzw. kreisfreien Städten (4 Beratungsstellen).

Die Beratungsstellen befassen sich im Durchschnitt zum Großteil mit der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung (bis zu 2/3 der Beratungsfälle), der geringere Anteil entfällt auf die Verbraucherinsolvenzberatung.

27.2 **Wie wird die Verbraucherinsolvenzberatung finanziert?**

Die Leistungen der *geeigneten Personen* sind regelmäßig kostenpflichtig bzw. setzen eine Bewilligung von Beratungshilfe nach dem Gesetz über Rechtsberatung und Vertretung für Bürger mit geringem Einkommen (Beratungshilfegesetz) voraus.

Die anerkannten *geeigneten Stellen* bieten Schuldnern ihre Leistungen kostenfrei an. Finanziert wird die Verbraucherinsolvenzberatung im Wesentlichen durch das Land. Das Sozialministerium bewilligt für diesen Zweck jährlich Zuwendungen von mehr als 5 Mio. €. ¹ Rund 3 Mio. € davon stammen aus den Zweckabgaben des Glücksspielwesens.

27.2.1 **Verbraucherinsolvenzberatung ist eine freiwillige Leistung des Landes**

Weder die Insolvenzordnung noch das Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung enthalten Regelungen zur Zuständigkeit für die Verbraucherinsolvenzberatung oder zu deren Finanzierung. Das Land ist nur dafür zuständig, durch ein Ausführungsgesetz zu bestimmen, welche Personen oder Stellen als geeignet anzusehen sind. Die Aufgabendurchführung selbst und damit die Verbraucherinsolvenzberatung ist keine Landesaufgabe. Das heißt, das Land fördert die Verbraucherinsolvenzberatung auf freiwilliger Basis.

¹ „Richtlinie zur Förderung von geeigneten Stellen im Sinne von § 305 Insolvenzordnung (InsO)“, Bekanntmachung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren vom 16.09.2020 - VIII 336 - 442.06, Amtsbl. Schl.-H. S. 153.

Der LRH stellt diese freiwilligen Leistungen an die anerkannten *geeigneten Stellen* dem Grunde nach nicht in Frage, wohl aber deren Höhe.

27.2.2 **Sozialministerium fördert mehr als gesetzlich vorgesehen**

Nach dem Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung haben die *geeigneten Stellen* die Aufgabe, Schuldner bei der Schuldenbereinigung zu beraten und zu vertreten, insbesondere bei der außergerichtlichen Einigung mit den Gläubigern. Sie sind befugt, dies auch im anschließenden Verfahren vor dem Insolvenzgericht zu tun. Kommt eine außergerichtliche Einigung nicht zustande, haben sie eine Bescheinigung über den erfolglosen Einigungsversuch auszustellen.¹

Das Sozialministerium fördert hingegen auch Tätigkeiten, die über den landesgesetzlich festgelegten Aufgabenumfang hinausgehen. Hierzu zählt beispielsweise die Betreuung nach Abschluss einer außergerichtlichen Einigung.

Aufgrund der Freiwilligkeit der Förderung und der Haushaltssituation des Landes sollte das Sozialministerium künftig nur noch den gesetzlich vorgesehenen Aufgabenumfang fördern. Andere Bundesländer gehen auch so vor.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass die über den gesetzlich vorgesehenen Aufgabentatbestand hinausgehenden Tätigkeiten sehr bewusst als Fördertatbestände in die Förderrichtlinie aufgenommen wurden. Es solle beispielsweise sichergestellt werden, dass bei Menschen, denen Kreise und kreisfreie Städte keine allgemeine Schuldnerberatung gewähren, diese vom Land finanziert werde. Ohne diese Vorprüfung bestünde kein Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren. Aufwendungen für die Betreuung im gerichtlichen Verfahren würden gefördert, weil viele Menschen mit der Regelung ihrer Finanzen im Verfahren und der erforderlichen Korrespondenz mit Insolvenzberater und -gericht überfordert seien.

Der **LRH** stellt fest, dass der Landesgesetzgeber diese Tätigkeiten im Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung nicht vorgesehen hat. Ein Blick in andere Länder zeigt, dass dort solche Tätigkeiten nicht ersatzweise von den Verbraucherinsolvenzberatungsstellen erledigt werden. Die allgemeine soziale Schuldnerberatung ist und bleibt eine kommunale Aufgabe und sollte auch von den Kommunen finanziert werden.

¹ Vgl. § 2 AGInsO.

27.2.3 Bedarf wurde nicht ermittelt

Das Sozialministerium schreibt den Haushaltsansatz für die Förderung Jahr für Jahr nahezu unverändert fort. Wie der Haushaltsansatz ermittelt wurde bzw. ob die Förderung der Verbraucherinsolvenzberatung dem bestehenden Bedarf entspricht, kann das Sozialministerium nicht belegen. Welche zusätzlichen Personal- und Sachausgaben die Schuldnerberatungsstellen benötigen, um neben der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung auch die Verbraucherinsolvenzberatung durchzuführen, ermittelt das Sozialministerium nicht. Eine Bedarfsberechnung beispielsweise anhand eines Personalschlüssels, wie dies zum Beispiel im Freistaat Bayern erfolgt ist, gibt es nicht. Dies stellt nicht nur einen Verstoß gegen die LHO¹ dar, sondern belastet den Landeshaushalt durch vermeidbare Ausgaben.

Denn Berechnungen des LRH zeigen, dass das Sozialministerium die Verbraucherinsolvenzberatung mehr als auskömmlich finanziert. Legt man für die Bedarfsermittlung beispielsweise den Personalschlüssel zugrunde, auf den sich im Freistaat Bayern die Akteure im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur Neuorganisation der Verbraucherinsolvenzberatung 2018 einigten², und berücksichtigt die in Schleswig-Holstein höhere Überschuldungsquote, kommt man auf einen Fördermittelbedarf von knapp 2,8 Mio. €. Der bayerische Personalschlüssel wurde nach fachlicher Prüfung und Berechnung sowie Vergleichen mit anderen Ländern als bedarfsgerecht für die Versorgung angesehen.

Es ist weder erforderlich noch wirtschaftlich, dass Schleswig-Holstein die Verbraucherinsolvenzberatung deutlich auskömmlicher finanziert als finanzstärkere Länder dies tun. Das Sozialministerium ist aufgefordert, einen geeigneten Personalschlüssel (Beratungs- und Verwaltungskräfte pro Einwohner) zu ermitteln, der sich am gesetzlich festgelegten Aufgabenumfang der Insolvenzordnung und dem Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung orientiert sowie die Überschuldungsquote berücksichtigt. Auf dieser Grundlage ist der Fördermittelumfang (= Haushaltsansatz) zu ermitteln.

Das **Sozialministerium** wendet ein, dass es in der Vergangenheit für eine Bedarfsermittlung und einen Personalschlüssel keinen Anlass gab. Die Beratungsstellen würden die erbrachten Beratungsstunden spitz abrechnen. Die zur Verfügung gestellten Jahresbudgets würden bis auf wenige

¹ § 7 LHO.

² 1 Vollzeitäquivalent (VZÄ) Beratungskraft sowie 0,12 VZÄ Verwaltungskraft auf je 130.000 Einwohner.

Ausnahmen vollständig aufgebraucht bzw. wären vielfach nicht ausreichend.

Der vom LRH vergleichsweise herangezogene bayerische Personalschlüssel beruhe nicht auf einer konkreten Bedarfsermittlung, sondern auf politischen Verhandlungen.

Der **LRH** stellt fest, dass Bayern den Bedarf durchaus ermittelt und entsprechend die Förderung ausgehandelt hat.¹ Die vom Sozialministerium in der Förderrichtlinie festgelegten Fördertatbestände sowie insbesondere die hierfür maximal abrechenbaren Beratungsstunden beruhen hingegen nur auf Verhandlungen zwischen Sozialministerium und Beratungsstellen. Nur wer den Bedarf bzw. den zur Bedarfsdeckung erforderlichen Personalbestand kennt, kann bedarfsgerecht Fördermittel bereitstellen.

Eine Reduzierung der Fördermittel für die Verbraucherinsolvenzberatung erscheint dem **Sozialministerium** in der jetzigen Situation nicht sachgerecht. Dagegen spreche, dass bereits jetzt monatlich bis zu 120 Ratsuchende ohne Aussicht auf einen Beratungstermin abgewiesen werden müssten. Dabei liege der Fokus zurzeit aber auf allgemeiner Schuldnerberatung, für die die Kreise und kreisfreien Städte zuständig seien.

Hierzu merkt der **LRH** an, dass gerade diese Situation es erforderlich macht, finanzielle Mittel genau dorthin zu lenken, wo sie am nötigsten gebraucht werden. Und das ist nicht die Verbraucherinsolvenzberatung, sondern die allgemeine soziale Schuldnerberatung.

27.3 **Ressourcen bündeln und damit die Wirtschaftlichkeit steigern und die Beratungsleistung erhöhen**

Obwohl das Sozialministerium und die Kreise und kreisfreien Städte die Schuldnerberatungsstellen finanzieren, findet keine Abstimmung über die personelle Ausstattung und Finanzierung statt. Das Sozialministerium kennt aus den Verwendungsnachweisen zwar die Gesamtausgaben der Schuldnerberatungsstellen. Wie sich diese jedoch auf die allgemeine soziale Schuldnerberatung und die Verbraucherinsolvenzberatung aufteilen, weiß es nicht bzw. wertet es nicht aus. Es weiß auch nicht, wie viele Mitarbeitende in VZÄ in Schleswig-Holstein für die Verbraucherinsolvenzberatung zur Verfügung standen. Es erhebt diese Zahlen nicht. Wie viele Fälle an allgemeiner Schuldnerberatung und wie viele an Verbraucherinsolvenzberatung die Beratungsstellen erledigen und ob dieses Verhältnis

¹ Vgl. Bayerische-Landtagsdrucksache 17/21571 vom 10.04.2018, Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze.

zum Personaleinsatz und vor allem zur Höhe der Förderung des Landes passt, ist dem Sozialministerium ebenfalls nicht bekannt.

Die Verbraucherinsolvenzberatung ist Teil der Schuldnerberatung. Eine Trennung zwischen allgemeiner sozialer Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung ist praktisch nicht möglich. Eine Beratung beginnt regelmäßig als allgemeine Schuldnerberatung. Erst im weiteren Verlauf stellt sich heraus, ob ein Verbraucherinsolvenzverfahren in Frage kommt. Der außergerichtliche Einigungsversuch ist sowohl Bestandteil der allgemeinen Schuldnerberatung als auch der Verbraucherinsolvenzberatung und verdeutlicht damit, wie beide Beratungsarten miteinander verbunden sind. Das heißt, die Trennung von allgemeiner sozialer Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung und deren getrennte Finanzierung widerspricht der Beratungswirklichkeit in der Schuldnerberatung.

Von daher hatte der LRH bereits 2004 empfohlen, die Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatung und der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung zusammenzuführen und die vom Land für die Verbraucherinsolvenzberatung bereitgestellten Fördermittel unmittelbar den Kommunen zu gewähren.¹ Zu einer solchen Neuregelung ist es bislang nicht gekommen.

Zur Begründung führt das Sozialministerium an, dass seinerzeit Gespräche mit den kommunalen Landesverbänden geführt worden seien. Diese hätten die Zusammenführung und die Abrechnung der Verbraucherinsolvenzberatung durch die Kreise und kreisfreien Städte begrüßt. Allerdings hätten sie selbst entscheiden wollen, wie sie die Mittel auf die Schuldnerberatungsstellen verteilen. Damit hätte das Sozialministerium keine Steuerungsmöglichkeit mehr gehabt. Aufgrund dessen endeten die Gespräche ergebnislos. Aktuell betrachtet das Sozialministerium die Wiederaufnahme derartiger Gespräche vor dem Hintergrund der Folgen der Corona-Pandemie, der Energiekrise, der Inflation und der drohenden Rezession als aussichtslos.

Dieser Schlussfolgerung kann der LRH nicht folgen. Das Gegenteil ist der Fall. Die aktuelle Situation macht es umso erforderlicher, Ressourcen zu bündeln.

Das Sozialministerium sollte die vom Land für die Verbraucherinsolvenzberatung bereitgestellten Fördermittel den Kreisen und kreisfreien Städten per Zuwendung gewähren. Die Rahmenbedingungen der zukünftigen Förderung wie die finanzielle und personelle Ausstattung der Beratungsstellen

¹ Vgl. Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 28 „Schuldnerberatungsstellen“.

len, deren Aufgaben und die einzuhaltenden Qualitätsstandards wären parallel dazu in einer Vereinbarung festzuschreiben, um die derzeitige Beratungsqualität weiterhin sicherzustellen. So bliebe die Steuerungsmöglichkeit des Sozialministeriums hinreichend erhalten.

Die Kreise und kreisfreien Städte müssten diese Mittel um ihren eigenen Finanzierungsanteil aufstocken und an die Träger der Beratungsstellen weiterleiten.

Beispiele aus anderen Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern, Hessen oder Bayern zeigen, dass eine solche Zusammenführung sachdienlich und in der Praxis umsetzbar ist.

Mit einer Zusammenführung der Finanzierung können Synergieeffekte gehoben werden. Bei der Abrechnung der Förderung würde ein nicht unerheblicher Aufwand entfallen, weil die Träger der Beratungsstellen nur noch mit einer Stelle abrechnen müssten. Diese Personalkapazitäten könnten stattdessen für die ureigene Aufgabe der Beratungsstellen verwendet werden, die Beratung und Unterstützung der Schuldner. Beim Sozialministerium würde sich mittelfristig der Verwaltungs- und Prüfaufwand verringern.

Der LRH hat das Sozialministerium aufgefordert, erneut an die kommunalen Landesverbände heranzutreten mit dem Ziel, gemeinsam eine sachgerechte Gesamtlösung zur Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen zu finden.

Das **Sozialministerium** betrachtet derartige Gespräche mit Hinweis auf die o. g. Gründe in absehbarer Zeit weiterhin als aussichtslos. Die finanzielle und personelle Ausstattung der Beratungsstellen und die einzuhaltenden Qualitätsstandards zu vereinbaren sei nicht möglich. Die Kommunen würden sich vom Land keine diesbezüglichen Vorschriften machen lassen. Die Struktur der Verbraucherinsolvenzberatung durch eine solche grundlegende Änderung zu zerschlagen, sei kontraproduktiv und im Sinne der Ratsuchenden sozialpolitisch nicht zu verantworten.

Der **LRH** stellt fest, dass das Sozialministerium es nach wie vor ablehnt, die Ressourcen zusammenzuführen, um damit die Wirtschaftlichkeit zu steigern und die Beratungsleistung zu erhöhen. Eine Zerschlagung der Strukturen würde dies aber gerade nicht bedeuten. Im Gegenteil: Die Beratungsstellen bieten schon jetzt allgemeine soziale Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenzberatung an. Beide Beratungen werden von ein und demselben Personal erbracht. Diese Strukturen würden bei einer Zusammenführung der Finanzierung erhalten bleiben und optimiert wer-

den. Den zwangsläufigen Verlust der Steuermöglichkeit bei einer Gesamtlösung zur Finanzierung sieht der LRH nicht. Wer mitfinanziert, kann und sollte auch mitbestimmen.