



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

28. Bundesteilhabegesetz - BTHG-bedingte Mehrkosten müssen vom Bund ersetzt werden

Die im BTHG verbesserten Steuerungsmöglichkeiten in der Eingliederungshilfe werden nicht zu der prognostizierten Effizienzrendite führen.

Das Land muss sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass reformbedingte Mehrkosten umfänglich ermittelt und ausgeglichen werden. Die bisherige Evaluation des Bundes ist unzureichend.

28.1 Was will das BTHG erreichen?

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG)¹ verfolgt 2 konkurrierende Ziele. Auf der einen Seite will es den Menschen mit Behinderung eine bessere Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen. Dazu werden Leistungstatbestände ausgeweitet. Auf der anderen Seite soll keine neue Ausgabedynamik entstehen und durch eine verbesserte Steuerungsfähigkeit die Kosten gebremst werden.² Dies ist ein Zielkonflikt.

These: Die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten des BTHG und die von der Bundesregierung berechnete „Effizienzrendite“ für Länder und Kommunen sind unrealistisch.

Die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten beschränken sich auf eine Gesamtplanung, die das für alle Rehabilitationsträger bereits verbindlich geltende Teilhabeplanverfahren ergänzt.³ Des Weiteren wurde das Vertragsrecht präzisiert.⁴

Die Bundesregierung rechnete mit einer Effizienzrendite von 0,5 % der Bruttoausgaben in der Eingliederungshilfe⁵ ab 2020⁶. Diese sollte sich jährlich erhöhen, sodass bis 2022 1,5 % der Gesamtausgaben erreicht

¹ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016 BGBl. I S. 3234, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 02.06.2021 (BGBl. I S. 1387, 1396).

² Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz -- BTHG); BT-Drs. 18/9522, S. 3.

³ Siehe ebenda S. 193.

⁴ Siehe ebenda S. 198.

⁵ Siehe bisherige Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 28; Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 26 und 27; Bemerkungen 2022 des LRH, Nr. 26.

⁶ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz -- BTHG); BT-Drs. 18/9522, S. 214.

werden. Die Minderausgaben sollten sich bis 2025 fortschreiben.¹ Dies hätten 2022 für Schleswig-Holstein bei prognostizierten Gesamtausgaben von 937,3 Mio. € rd. 14 Mio. € weniger Ausgaben sein müssen.

Diese Effizienzrendite ist in Schleswig-Holstein weder 2020 noch 2021 und 2022² eingetreten und wird auch in Zukunft mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht erzielbar sein. Das Sozialministerium geht bei seinen Haushaltsplanungen von überdurchschnittlichen Kostensteigerungen aus. Diese Kostenrisiken gilt es mit einer umfangreichen Vorsorge abzusichern.³

Die Steuerungsfähigkeit wurde durch das BTHG mehr auf inhaltlicher denn auf wirtschaftlicher Ebene verbessert und zusätzlich durch den neuen Landesrahmenvertrag⁴ eingeschränkt. Betrachtet man im Folgenden die Instrumente näher, die mit dem BTHG zur Kostendämpfung eingeführt wurden, wird erkennbar, warum diese Kostendämpfung nicht in dem erwarteten Umfang eintreten wird.

28.2 Einführung der Wirkungskontrolle im Gesamtplan

Durch die Hilfeplanung sollen nur noch Hilfen gewährt werden, die wirken, „da eine unwirksame Leistung nicht wirtschaftlich sein kann“.⁵ Im Umkehrschluss bedeutet dies: Um eine Effizienzrendite erzielen zu können, müssten in einem nicht unerheblichen Umfang wirkungslose Hilfen gewährt worden sein, die durch wirkungsvolle und kostengünstigere Hilfen ersetzt werden.

Die Herausforderung besteht bereits im Nachweis, dass eine Wirkung durch eine bestimmte Teilhabeleistung direkt verursacht wird. Daher werden bereits sogenannte „Wirkannahmen“⁶ ins Gespräch gebracht. Das heißt: Wenn Unterstützungsmaßnahmen konkret geeignet sind, die individuellen Ziele des Leistungsberechtigten zu erreichen, wird davon ausgegangen, dass sie wirken. Die Maßnahmen werden ggf. beibehalten bzw. angepasst, obwohl keine wirkliche Verbesserung eintritt.

¹ Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Werner, Sigrid Hupach, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE -- Drucksache 18/9346 -- zu den Auswirkungen des Entwurfs für ein Bundes-
teilhabe-gesetz, BT-Drs. 18/9618, S. 8.

² Stand: Prognosemeldungen Ende April 2023.

³ Siehe Haushaltsentwurf 2023 Titel 1111-971 08 „Vorsorge für Nachforderungen im Bereich der Eingliederungshilfe“ i. H. v. 38,5 Mio. € und Schl.-H. Landtags-Umdrucke 20/921 und 20/967.

⁴ Siehe „Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein“, https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/M/menschenMitBehinderungen/menschenMitBehinderungen_landesrahmenvertrag.html.

⁵ Siehe BTHG-Entwurf S. 299.

⁶ Eckpunkte des Deutschen Vereins zu Wirkung und Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 1/2023, S. 33.

Beispiel: Wenn das Teilhabeziel „selbständiges Anziehen“ nicht erreicht werden kann, erfolgt die Anpassung „Anziehen mit Assistenz“. Dies ist keine Einsparung.

Die Praxis der vergangenen Jahre hat zudem gezeigt, dass die Hilfen eher erweitert als reduziert werden. Da die Reform mehr Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe erreichen will, werden sich die Kosten pro Leistungsberechtigten erhöhen statt zu sinken. Demzufolge ist es wahrscheinlich, dass bei einer konsequenten wirkungsorientierten Steuerung die Gesamtkosten steigen.

Das **Sozialministerium** geht nicht davon aus, dass eine wirkungsorientierte Steuerung der Leistungen zu Kostensteigerungen führt. Die Erbringung erforderlicher bedarfsgerechter Leistungen sei grundsätzlich passgenauer und auch wirtschaftlicher, wenn und soweit ausschließlich für den ermittelten und festgestellten Bedarf Leistungen erbracht würden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass eine Kostensenkung nur eintreten würde, wenn bisher in größerem Umfang über dem Bedarf liegende Leistungen erbracht worden wären. Dafür gibt es aber keine Anhaltspunkte. Das Sozialministerium geht in seiner Stellungnahme selbst davon aus, die Ausgabensteigerungen bei Leistungen der sozialen Teilhabe würden darauf beruhen, dass Teilhabeziele von Menschen mit Behinderung einem Wandel unterliegen. Bei einer personen- und wirkungsorientierten Steuerung werden die Gesamtkosten steigen.

28.3 **Möglichkeit der Vergütungskürzung**

Die Prüfungen durch den Eingliederungshilfeträger eröffnen die Möglichkeit zur Kürzung der Vergütung nach § 129 SGB IX.¹ Hält ein Leistungserbringer seine gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen ganz oder teilweise nicht ein, ist die vereinbarte Vergütung für die Dauer der Pflichtverletzung entsprechend zu kürzen. Über die Höhe des Kürzungsbetrags ist zwischen den Vertragsparteien Einvernehmen herzustellen.

Die Prüfungen können allenfalls Einsparpotentiale aufzeigen. Signifikante Kostenbegrenzungen sind durch Prüfungen nicht zu erzielen, weil die Höhe des Kürzungsbetrags im Verhältnis zu den Gesamtausgaben zu gering ist. Zudem muss ein Leistungserbringer aufgrund der Vielzahl der Angebote statistisch gesehen nur alle 33 Jahre mit einer Prüfung rechnen.

¹ Siehe Sozialgesetzbuch Neuntes Buch -- Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen -- veröffentlicht als Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. S. 3234 (SGB IX), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20.12.2022, BGBl. S. 2560.

Des Weiteren begrenzt der Landesrahmenvertrag die Möglichkeit zur Vergütungskürzung. Nach dessen Anlage 2 liegt eine Vertragsverletzung nicht vor, wenn u. a. nachgewiesen werden kann, dass angemessene Bemühungen, der Vereinbarung entsprechend qualifiziertes Personal zu gewinnen, nicht erfolgreich waren.

Der Leistungserbringer kann somit - nach ausreichenden Bemühungen - statt der vereinbarten Fachkraft eine günstigere Hilfskraft einstellen. Eine Vergütungskürzung wäre dann nur mit seinem Einverständnis möglich, da ja keine Vertragsverletzung vorliegt. Dies wird dazu führen, dass das Instrument der Vergütungskürzung nicht so umfangreich wie nötig genutzt werden kann. Dies ist aber nicht Sinn und Zweck von § 129 SGB IX. Es geht darum, dass der Eingliederungshilfeträger die Vergütung kürzen **kann**, um nur das zu bezahlen, was geleistet wurde.

Zusätzlich zur Qualität und Wirtschaftlichkeit kann auch die Wirksamkeit der vereinbarten Leistung geprüft werden. Allerdings ist fraglich, ob Entgeltkürzungen oder -rückforderungen angedroht werden können, wenn die Wirksamkeit nicht oder nur teilweise eingetreten ist. Dazu müsste nachgewiesen werden, dass Leistungsbestandteile nicht erbracht wurden und ein kausaler Zusammenhang zwischen der faktischen Leistungserbringung und der ausbleibenden Wirkung besteht. Dies dürfte selten der Fall sein. Auch hier wird mit der sogenannten „Wirkungsannahme“ gearbeitet werden. Wenn die Leistungen in der vereinbarten Qualität und den vereinbarten Standards durchgeführt werden oder die Leistungserbringung auf Basis des jeweiligen Standes der wissenschaftlichen Erkenntnisse erbracht werden, ist von einer Wirksamkeit auszugehen.

Ein merkbarer Beitrag zur Kostendämpfung ist auch hier nicht zu erwarten.

Das **Sozialministerium** merkt an, dass die Regelung zur Vergütungskürzung kein Instrument der Kostenbegrenzung sei. Einen effektiven Beitrag zur Ausgabenbegrenzung zu erwarten würde implizieren, dass Vergütungsvereinbarungen entgegen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geschlossen würden.

Der **LRH** verweist darauf, dass der Bundesgesetzgeber das gesetzliche Prüfrecht in Verbindung mit der Möglichkeit der Vergütungskürzung ausdrücklich auch als Stärkung der Steuerungsfunktion des Leistungsträgers zur Begrenzung der Ausgabedynamik vorgesehen hat. Wären die Vergütungsvereinbarungen per se wirtschaftlich und sparsam, bedürfte es nach der Argumentation des Sozialministeriums dieser Instrumente nicht.

28.4 Externer Vergleich eingeschränkt

Die Eingliederungshilfeträger sind verpflichtet, nur wirtschaftliche und sparsame Vergütungssätze zu vereinbaren.¹ Daher ist es erforderlich, dass sie im Rahmen der Vergütungsverhandlungen das beantragte Entgelt mit den Entgelten vergleichen, die andere Leistungserbringer für vergleichbare Leistungen erheben.² In § 124 SGB IX hat das Vertragsrecht der Eingliederungshilfe die von der Rechtsprechung entwickelte Vermutungsregelung zum SGB XI übernommen und auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Liegt die geforderte Vergütung im unteren Drittel des Vergleichs, ist von der wirtschaftlichen Angemessenheit auszugehen. Liegt die geforderte Vergütung darüber, kann sie wirtschaftlich angemessen sein, sofern sie nachvollziehbar auf einem höheren Aufwand des Leistungserbringers beruht und wirtschaftlicher Betriebsführung entspricht.

Grundsätzlich verbessert dies die Steuerungsmöglichkeiten der Eingliederungshilfeträger und könnte zu einer Kostendämpfung beitragen. Das BTHG selbst hat jedoch den Vergleichsmaßstab eingeschränkt. Der Vergleich bezieht sich nur auf die Leistungserbringer, die im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Trägers der Eingliederungshilfe tätig sind.³ Die Rechtsprechung⁴ hatte bezogen auf die Vorgängerregelung im Wege der Auslegung den externen Vergleich auch auf Einrichtungen ausgedehnt, die über den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Trägers hinausgehen. Durch die Neuregelung im BTHG beschränkt sich der externe Vergleich in Schleswig-Holstein⁵ nur noch auf die im Einzugsbereich des Kreises oder der kreisfreien Stadt tätigen Leistungserbringer. Sachgerecht wäre ein landesweiter Vergleich gewesen. Und: Die bisherigen Regelungen im Landesrahmenvertrag und die ihn ergänzende Rechtsverordnung sehen keine ausreichenden Standardisierungen vor, die die Leistungen der Leistungserbringer entsprechend vergleichbar machen würden. Insofern ist der externe Vergleich weder auf Kreis- noch auf Landesebene möglich und kann nicht kostendämpfend wirken.

¹ § 123 Abs. 2 SGB IX.

² vgl. Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz -- BTHG), BT-Drs. 18/9522 S. 295.

³ § 124 Abs. 1 Satz 5 SGB IX.

⁴ Bundessozialgericht, Urteil vom 29.01.2009, B3 P7/08R, Rn. 28ff.; Bundessozialgericht, Urteil vom 07.10.2015, B8 SO 21/14R, Rn. 16; Rombach in Schell, Kommentar zum SGB IX, § 124, Rn. 12.

⁵ Weil die Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein als Selbstverwaltungsaufgabe auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen wurde, § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch des Landes Schleswig-Holstein (AG SGB IX) vom 22.03.2018 (GVObI. Schl.-H. S. 94); zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 25.02.2021 (GVObI. Schl.-H. S. 201).

Das **Sozialministerium** unterstützt ausdrücklich die Feststellung des Landesrechnungshofs, dass rahmenvertragliche Regelungen weiterzuentwickeln und materielle Regelungen zu Standards der personellen und sächlichen Ausstattung der Leistungserbringung soweit möglich und erforderlich landeseinheitlich zu treffen sind. Dadurch sei ein Beitrag zu Kostentransparenz und -effizienz zu erwarten.

28.5 **BTHG führt auf der anderen Seite zu erheblichen Ausgabe- steigerungen**

Das BTHG wollte nicht nur einen Beitrag dazu leisten, die bestehende Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe zu bremsen. Aus dem BTHG sollten auch keine zusätzlichen Ausgaben für Länder und Kommunen erwachsen. Bereits in seinen Bemerkungen 2019 hat der LRH darauf hingewiesen, dass dieses Ziel verfehlt wird.¹

Wie bei jedem Leistungsgesetz wurden die Leistungen in den letzten Jahren zum Teil erweitert. Menschen mit Behinderungen haben größere Auswahlmöglichkeiten unter den Einzelleistungen der Leistungserbringer. Mit den neuen Leistungsgruppen „Teilhabe an Bildung“ und „Soziale Teilhabe“ haben sie z. B. einen Anspruch auf Assistenzleistungen. Erste Hinweise auf eine mögliche Zunahme sind den Kennzahlenvergleichen der Eingliederungshilfeträger Schleswig-Holsteins 2020 und 2021² zu entnehmen.

Hinzu kommt der erhebliche Umstellungsaufwand bei den Leistungsträgern und den Leistungserbringern durch die Trennung der Fachleistungen von den existenzsichernden Leistungen. Leistungsträger und Leistungserbringer müssen eine Vielzahl von Angeboten neu konzeptionieren, Kosten ermitteln und kalkulieren. Ca. 1.600 Leistungs- und Vergütungsverträge sind neu zu verhandeln. Des Weiteren sind strukturelle, organisatorische und technische Änderungen im Rechtsverhältnis und der Zahlungsflüsse vorzunehmen. Ein Großteil des Umstellungsaufwands ist zwar einmalig. Es gibt jedoch auch dauerhaft erhöhten Aufwand für die Eingliederungshilfeträger, z. B. der anzuwendende Standard für die Bedarfsermittlung.

Durch verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnungen im Rahmen des BTHG und des Anfang 2020 in Kraft getretenen Angehörigen-Entlastungsgesetzes³ sind zudem erhebliche Einnahmeaus-

¹ Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 28.

² Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Kennzahlenvergleich 2020, Bericht 2021, S. 12, 15 sowie Kennzahlenvergleich 2021, Bericht 2022, S. 20 ff. - Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, con_sens.

³ Siehe Gesetz zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe vom 10. Dezember 2019, BGBl. I S. 2135.

fälle¹ bei den Leistungsträgern eingetreten. Gegenüber 2019 haben sich - nur für den Bereich der Eingliederungshilfe - die Einnahmen um 26 Mio. € verringert. Eine Gegenfinanzierung durch den Bund ist nicht erfolgt.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass auch durch das BTHG die Abgrenzung von Leistungen der Eingliederungshilfe zu Pflegeleistungen nicht hinreichend gelöst ist. Sofern Menschen mit Behinderungen pflegebedürftig oder krank sind, müssten ihnen vollumfänglich die Leistungen der Pflege- und Krankenversicherung zur Verfügung stehen. Dies ist nicht der Fall.

Beispiel: Menschen, die in einer besonderen Wohnform leben und einen Pflegegrad 3 haben, erhalten aus der Pflegeversicherung 266 € monatlich². Menschen ohne Behinderung, die in einer stationären Pflegeeinrichtung leben, erhalten beim gleichen Pflegegrad 1.262 € monatlich zzgl. eines zeitabhängigen Zuschusses zum Eigenanteil.³ Die Differenz geht zu Lasten der Eingliederungshilfe.

Die Ungleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Pflegebedürftigen ist immer noch nicht aufgehoben.

Die Ausgaben in der Eingliederungshilfe werden steigen, da die Pflegeleistungen, die mit dem Alter der Leistungsberechtigten zunehmen werden, aufgrund einer nicht ausreichend beitragsfinanzierten Pflege über die aus Landesmitteln finanzierte Eingliederungshilfe querfinanziert werden.

Aus Sicht des **Sozialministeriums** lässt sich eine klare Tendenz zur Ausgabenentwicklung und die Ursächlichkeit des BTHG bislang nicht feststellen. Insbesondere würden auch Sondereffekte der Übergangslösungen mit pauschalen Vergütungsanpassungen bis längstens 2025 wirksam werden.

Das Sozialministerium bestätigt, dass neben der Ausgabenentwicklung auch der Aufwand für die Umsetzung der verbesserten vertragsrechtlichen und gesamtplanerischen Steuerungsinstrumente in die Kostenfolgeabschätzung des BTHG einzustellen ist.

¹ Dies sind Einnahmen der Eingliederungshilfeträger aus Kostenbeiträgen, Aufwendungsersatz und Kostenersatz sowie von anderen Sozialleistungsträgern.

² Siehe § 43a Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, zuletzt geändert durch Art. 8a des Gesetzes vom 20.12.2022, BGBl. I S. 2793.

³ Siehe § 43 und § 43c SGB XI.

28.6 Der Bund hat die finanziellen Belastungen für die Länder unterschätzt

Im Regierungsentwurf zum BTHG wurden die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderungen für die Länder und Kommunen dargestellt: Das Bundessozialministerium erwartete bundesweit nur 50 Mio. € Mehrkosten¹ für die Länder. Bei einem Ausgabevolumen für die Eingliederungshilfe von damals bundesweit 16,5 Mrd. € wäre dies ein nur marginaler Zuwachs.

Der Bundesrat wies den Bundestag auf die - entgegen der Gesetzesbegründung - zu erwartende zusätzliche Ausgabendynamik für Länder und Kommunen hin.² Der Gesetzentwurf wurde jedoch nicht verändert. Gleichwohl stimmte der Bundesrat dem Gesetz zu, ohne eine Kostenentlastung für die Länder durch den Bund zu erhalten.³ In einer Evaluation soll untersucht werden, welche finanziellen Auswirkungen sich ergeben.⁴ Über Ergebnisse wurde im Januar 2023 berichtet.⁵ Weil „sich in fast allen Ländern die Verhandlungen zum Landesrahmenvertrag schwierig gestalten“⁶ und deshalb „fast alle Bundesländer Übergangsvereinbarungen verabschiedet haben“,⁷ wurde die Untersuchung bis Ende 2024 verlängert.⁸

Bereits die methodischen Hinweise und vorläufigen Ergebnisse der Evaluation⁹ lassen erkennen: Die finanziellen Auswirkungen für die Kostenträger werden zu wenig berücksichtigt. Aussagekräftige Ergebnisse, welche die tatsächlichen durch das BTHG verursachten Mehrausgaben belegen könnten, sind nicht zu erwarten.

Beispielhaft:

Die Untersuchung „Teilhabe an Bildung und Soziale Teilhabe“ hat bisher zu keinem Ergebnis geführt, weil das BTHG in der Praxis noch nicht umgesetzt wurde.¹⁰

¹ Siehe Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, Bundestagsdrucksache 18/9522 S. 6 f.

² Siehe BR-Drs. 428/16 (Beschluss) S. 2.

³ Siehe BR-Drs. 711/16 (Beschluss).

⁴ Siehe Art. 25 Abs. 4 BTHG.

⁵ Siehe Unterrichtung durch die Bundesregierung - Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Art. 25 Abs. 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes, BT-Drs. 20/5150.

⁶ Siehe BT-Drs. 20/3476 vom 16.9.2022, S. 4.

⁷ Siehe ebenda S. 2.

⁸ Siehe ebenda S. 3.

⁹ Siehe Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes vom 04.01.2019, Bundestagsdrucksache 19/6929 und Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes vom 08.01.2020, BT-Drs. 19/16470.

¹⁰ Siehe BT-Drs. 20/5150, S. 15.

Die Finanzuntersuchung zu den Kostenauswirkungen wurde bis Ende 2024 verlängert, weil „manche Kostenauswirkungen im ursprünglichen Untersuchungszeitraum ... nicht zum Tragen kommen“.¹

Obwohl die Untersuchungen vorläufig und unvollständig sind, kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass die Mehrausgaben von Ländern und Kommunen unter den von der Bundesregierung prognostizierten Mehrausgaben liegen.²

In der Untersuchung fehlt der Gesamtblick auf die zu erwartenden zusätzlichen und dauerhaften Mehraufwände der Leistungsträger. Dies gilt sowohl für das Vertragsmanagement (z. B. die Entwicklung von differenzierteren Personalschlüsseln) als auch für die Leistungsgewährung (z. B. aufwändigere Hilfeplanung).

Stattdessen werden kleinteilige Bereiche, die für die Ausgabendynamik kaum eine Rolle spielen, untersucht (z. B. Frauenbeauftragte in Werkstätten für Menschen mit Behinderung oder das Budget für Arbeit).

Der Bund hat das Ausmaß an Veränderung unterschätzt, die mit der Reform der Eingliederungshilfe für Länder, Kommunen und Leistungserbringer nach wie vor verbunden ist.³ Die durch die Reform verursachten Kosten wurden im Gesetzentwurf nicht ausreichend prognostiziert und werden in der Evaluation nicht genügend berücksichtigt. Bereits das Angehörigen-Entlastungsgesetz ist ohne zusätzliche Mittel für die Länder verabschiedet worden. Der Einnahmeverlust aufgrund des BTHG und des Angehörigen-Entlastungsgesetzes beträgt für Schleswig-Holstein pro Jahr 26 Mio. €.

Die Landesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die durch das BTHG verursachten Mehrausgaben mit dem Bund nachverhandelt werden.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass es derzeit gemeinsam mit Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte die Ausgabenentwicklung einschließlich der Kostenfolgen der administrativen Umsetzung untersuche. Die angemessene Verteilung dieser Kostenfolgen zwischen Bund und Ländern sei Gegenstand laufender Beratungen über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

¹ Siehe BT-Drs. 20/5150 S. 14.

² Siehe BT-Drs. 20/5150 S. 17.

³ Siehe BT-Drs. 20/5150 S. 4.

28.7 Eingliederungshilfe - Quo Vadis?

Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe steigen weiter überproportional. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vollständigen finanziellen Auswirkungen der Reform der Eingliederungshilfe frühestens ab 2026 sichtbar werden können. Denn die Landesregierung hat durch eine Landesverordnung¹ ermöglicht, dass die den Eingliederungshilfeleistungen zugrunde liegenden Vereinbarungen bis 2025 verlängert werden können. Dies hat zwar eine gewisse bremsende Wirkung für die Ausgaben, verhindert aber gleichzeitig die Umsetzung des Ziels der Personenzentrierung. Ab 2023 wird voraussichtlich in Schleswig-Holstein die Milliarden-Grenze bei der Eingliederungshilfe erreicht werden wie der nachfolgenden Grafik entnommen werden kann.

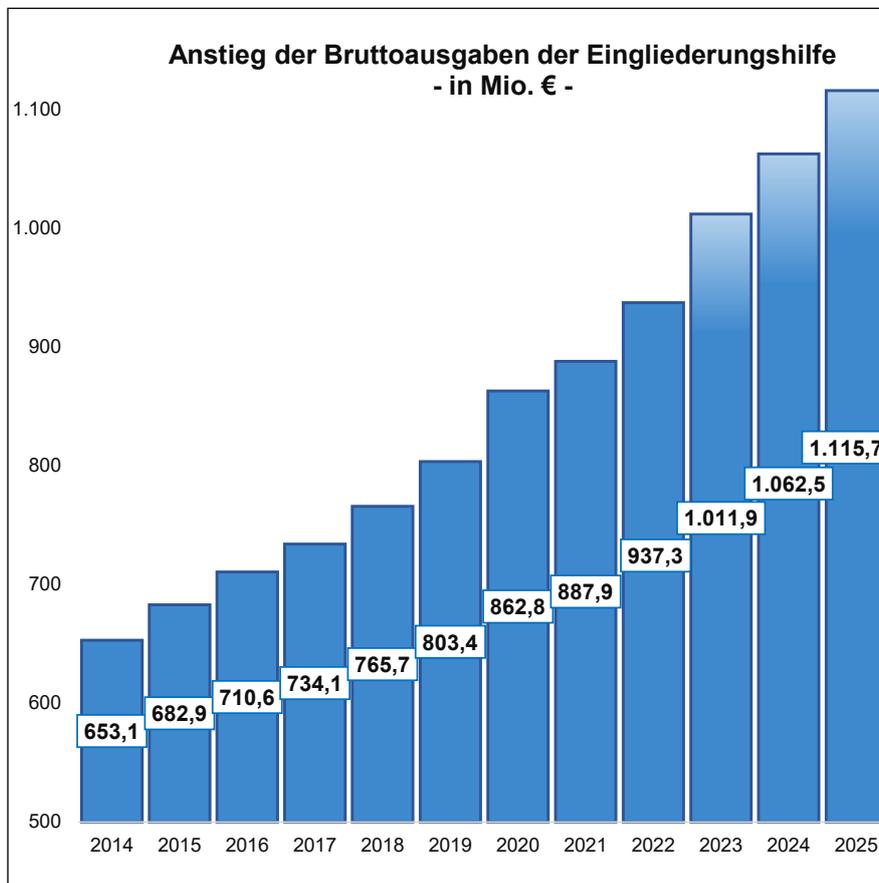


Abbildung 24: Anstieg der Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe

Quellen:

2014 bis 2021: DESTATIS

2022: Prognosemitteilungen der Eingliederungshilfeträger an das Sozialministerium
(Stand 21.04.2023)

2023 - 2025: eigene Berechnung des LRH

¹ Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein vom 14.12.2021, GVOBl. Schl.-H. 2021 S. 1518, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 26.04.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 587.

Ohne wirksame Steuerungsinstrumente wird diese Sozialleistung langfristig kaum zu finanzieren sein. Das BTHG hat diese Steuerungsinstrumente nicht geliefert.

Das **Sozialministerium** merkt an: Die Umsetzung der Reform der Eingliederungshilfe durch das BTHG sei nach den gesetzgeberischen Vorstellungen zeitlich sehr ambitioniert gewesen und habe durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie erhebliche Verzögerungen erfahren. In Schleswig-Holstein bestünden, wie bundesweit bei den meisten Trägern der Eingliederungshilfe, noch immer Übergangslösungen, die valide Einschätzungen, ob und inwieweit die Ziele erreicht würden, noch nicht zuließen. Die Begleitforschung nach Art. 25 BTHG resümiere, wichtige Fragestellungen hätten bislang nicht hinreichend oder nur eingeschränkt untersucht werden können. Thesen zur Erreichung der Reformziele halte das Sozialministerium für verfrüht.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** teilt die Feststellung des LRH, dass das Bundesteilhabegesetz objektiv kein „Spargesetz“ ist, sondern die Rechte und Versorgung der Menschen mit Behinderung - mit den entsprechenden Kostenfolgen - stärkt. Aus fachlicher Sicht würde dies dem Grunde nach begrüßt. Die Regelungen des BTHG würden nicht nur keine Effizienzrendite, sondern vielmehr eine nicht unwesentliche Ausgabensteigerung zur Folge haben. Die Schaffung neuer Leistungstatbestände, die Ausweitung bestehender Leistungsangebote, die erhebliche Erweiterung des Teilhabe- und Gesamtplanverfahrens und der eingeschränkten Heranziehung von Einkommen und Vermögen von Leistungsberechtigten würden zu Mehrausgaben führen. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag und der Deutsche Landkreistag hätten von Beginn der Überlegungen zur Implementierung des BTHG an darauf hingewiesen.

Zudem teilt er die Hinweise des LRH zu den gesetzlichen und vertraglichen Regelungsnotwendigkeiten, insbesondere an der Schnittstelle zwischen Eingliederungshilfe und Pflege.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** unterstützt das Ziel des BTHG, den Menschen mit Behinderung eine bessere Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Dass dies nicht ohne eine höhere Ausgabendynamik erfolgen könne, habe auch der Städteverband frühzeitig befürchtet und kommuniziert. Er teile die vom LRH aufgezeigten finanziellen Auswirkungen uneingeschränkt. Die Steuerungsinstrumente würden (bislang) nicht die erhoffte Wirkung zeigen. Auch wenn die kreisfreien Städte alle ihnen zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente einsetzen würden, könnten sie die Kostendynamik nicht stoppen.