



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2024

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024



Bemerkungen 2024  
des  
Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024

## Impressum

### Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein  
Berliner Platz 2, 24103 Kiel  
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905  
Fax: 0431 988-8686  
Internet: <https://landesrechnungshof-sh.de>  
E-Mail: [poststelle@lrh.landsh.de](mailto:poststelle@lrh.landsh.de)

### Druck:

Schmidt & Klaunig GmbH  
Ringstraße 19  
24114 Kiel

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Einleitung</b>	
1. Allgemeines	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
<b>Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht</b>	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2021	23
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2022	23
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022	30
<b>Finanzministerium</b>	
7. Zulagenwesen: Überprüfung und Bereinigung dringend geboten	63
8. Erhebliche Kostensteigerungen beim Neubau des Kriminaltechnischen Instituts	70
9. Immobilienvermögen in Gefahr: Kein Geld für Unterhaltung von medizinischen Forschungsgebäuden der Universitäten Kiel und Lübeck eingeplant	80
10. UKSH: Bessere Steuerung durch die Gremien notwendig	87
11. Kosten für ÖPP-Baumaßnahme am UKSH deutlich höher als geplant - Finanzierung muss neu geregelt werden	95
<b>Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur</b>	
12. Krankenhausunterricht braucht verlässliche Strukturen	101
13. Unterrichtsorganisation und -versorgung an öffentlichen Gemeinschaftsschulen	110
14. Begabtenförderung an allgemeinbildenden Schulen	120
<b>Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur</b>	
15. Kosten für Biotopkartierung müssen sinken	130
16. Klimaschutz-Programm für Bürgerinnen und Bürger: Hohe Nachfrage, aber Nutzen für das Klima unbekannt	136
17. Grüner Wasserstoff - Diese Chance für die Energiewende und den Klimaschutz in Schleswig-Holstein braucht konkrete Zielsetzungen	143

### **Ministerium für Justiz und Gesundheit**

- |     |  |     |
|-----|--|-----|
| 18. | Verwaltung im Justizvollzug kann wirtschaftlicher werden | 152 |
| 19. | Asservatenverwaltung in der Justiz                       | 158 |

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

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 20. | Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH - Auf Kernaufgaben<br>konzentrieren und Mängel im Zuwendungsverfahren abstellen | 168 |
| 21. | Start-up-Förderung des Landes braucht mehr Erfolgskontrolle und ein<br>neues Finanzierungskonzept                         | 178 |

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

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 22. | Schulsozialarbeit - Uneinigkeit über Aufgaben- und<br>Finanzierungsverantwortung auflösen   | 191 |
| 23. | Sprachförderung für Zugewanderte: Kein Landesinteresse an<br>Förderung von Doppelstrukturen | 198 |

### **Rundfunk**

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 24. | Der NDR zahlt zu viel für „ARD-aktuell“ | 208 |
|-----|---|-----|

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AHE	Abschiebehaftereinrichtung
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätig- keit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AusfG	Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Ver- fassung des Landes Schleswig-Holstein (Aus- führungsgesetz)
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs- aufsicht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
BMF	Bundesfinanzministerium
BNK	Baunebenkosten
bspw.	beispielsweise
BtM	Betäubungsmittel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BWK	Bauwerkskosten
bzw.	beziehungsweise
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
Dataport	Dataport Anstalt öffentlichen Rechts
DaWi	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaft- lichem Interesse
DaZ	Deutsch als Zweitsprache

DLZP	Dienstleistungszentrum Personal des Landes Schleswig-Holstein
DNA	Desoxyribonukleinsäure (deoxyribonucleic acid)
d. h.	das heißt
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für Europäische Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EU	Europäische Union
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
€	Euro
FEU	sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FFH-Monitoring	Flora- und Fauna-Habitat-Monitoring
FH Kiel	Fachhochschule Kiel
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
FinTech	Financial Technology
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
FuL	Forschung und Lehre
f., ff.	folgende, fortfolgende
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Staatskanzlei und die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz

HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts
IHK Nord	Industrie- und Handelskammer Nord
IMPULS	InfrastrukturModernisierungsProgramm
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
IT	Informationstechnik
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVE	Justizvollzugseinrichtung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kostengruppe
KiKA	Kinderkanal von ARD und ZDF
KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
KPI	Key Performance Indicators
KTU	Kriminaltechnische Untersuchung
KVR	Kostenverrechnungsrichtlinien
LaZuF	Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge
LBG	Landesbeamtengesetz
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LemaS	Leistung macht Schule
LFöZ	Landesförderzentrum
LfU	Landesamt für Umwelt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LTO	lokale Tourismusorganisationen
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein



LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
LVZ	Lehr- und Verwaltungszentrum der Medizinischen Fakultät
MBWFK	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MESTA	Mehrländer-Staatsanwalts-Automation
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NBl.	Nachrichtenblatt
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nr.	Nummer
NT	Nachtrag
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
PV-Balkonanlagen	Photovoltaik-Balkonanlagen
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer
SchiHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SchulG	Schulgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Ahtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SHBesG	Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein)
SHiB	Schleswig-Holstein inklusive Begabtenförderung
STAFF	Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein
StiftULG	Gesetz über die Stiftungsuniversität zu Lübeck
S.	Seite

TA.SH	Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH
TdL	Tarifgemeinschaft der Länder
THG	Treibhausgase
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigung
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wasserstoffstrategie.SH	Wasserstoffstrategie Schleswig-Holstein
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
WT.SH	Wirtschaftsförderungs- und Technologietransfergesellschaft Schleswig-Holstein mbH
XRechnung	Standard für die Art und die technische Zusammensetzung der Rechnungsinformationen in einem XML-Datensatz (elektronische Rechnung)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
Ziff.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel

## Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Dem Land gewährte Finanzhilfen des Bundes 2022	17
Tabelle 2: Entwicklung des Haushaltssolls 2022	24
Tabelle 3: Soll-/Ist-Einnahmen 2022	25
Tabelle 4: Soll-/Ist-Ausgaben 2022	26
Tabelle 5: Ermittlung des Finanzierungssaldos	28
Tabelle 6: Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug 2022	29
Tabelle 7: Ermittlung der negativen Verschuldung	32
Tabelle 8: Zusammensetzung der 2022 ausgewiesenen Krediteinnahmen	33
Tabelle 9: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts	34
Tabelle 10: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2022 und im Vergleich zum Vorjahr	35
Tabelle 11: Zinsausgaben 2022 und 2021	38
Tabelle 12: Übersicht über die Anzahl und den Bestand an Rücklagen	43
Tabelle 13: Herleitung der zulässigen Nettokreditaufnahme	46
Tabelle 14: Tilgung der Corona-Notkreditrücklagen in 2022	47
Tabelle 15: Anzahl Haushaltsüberschreitungen 2019 bis 2022 (ohne VE)	57
Tabelle 16: Verteilung des Auszahlungsvolumens auf Beamte und Tarifbeschäftigte in 2022	65
Tabelle 17: Nachträge für 12 beispielhaft gewählte Gewerke	78
Tabelle 18: Krankenhausunterricht (Standorte und Stellen für Lehrkräfte)	102
Tabelle 19: Unterrichtsversorgung nach Fächern und Fachbereichen	112
Tabelle 20: Anzahl der Springer an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen	126
Tabelle 21: THG-Einsparpotenzial durch den Einsatz von Wasserstoff	146
Tabelle 22: Wasserstoffwirtschaft in Norddeutschland	147

## Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Entwicklung der Regionalisierungsmittel vom Bund für den ÖPNV	16
Abbildung 2: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2022, jeweils zum 31.12.	32
Abbildung 3: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2022	35
Abbildung 4: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2013 bis 2022	38
Abbildung 5: Zinsentwicklung von Januar 2020 bis Januar 2024	39
Abbildung 6: Zins-Steuer-Quoten 2013 bis 2022	41
Abbildung 7: Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	41
Abbildung 8: Prozentuale Abweichung der Ist-Steuererinnahmen von der Mai-Steuerschätzung	50
Abbildung 9: Veranschlagte und realisierte Zinsausgaben 2016 bis 2023	52
Abbildung 10: Trichtergrafik über tatsächliche und erwartete Zinsausgaben	53
Abbildung 11: Ansatz und tatsächliche Zinsausgaben und deren absolute Abweichungen	55
Abbildung 12: Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2019 bis 2022	58
Abbildung 13: Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2019 bis 2022	59
Abbildung 14: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	60
Abbildung 15: Kostenentwicklung Neubau KTU-Labor in Mio. €	71
Abbildung 16: Kostenentwicklung Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 17: Lageplan Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 18: Einflussmöglichkeiten auf die Baukosten in Abhängigkeit vom Projektfortschritt	75
Abbildung 19: Governance des UKSH	89
Abbildung 20: Bandbreite und Verteilung der durchschnittlichen Klassengröße an Gemeinschaftsschulen	114
Abbildung 21: Entwicklung der Asservatenzahlen 2018 bis 2023	162
Abbildung 22: Wer zahlt die Schulsozialarbeit?	194
Abbildung 23: Finanzierungsanteile pro Schüler	195
Abbildung 24: Gegenüberstellung Haushalts-Soll / Haushalts-Ist	204

## 23. Sprachförderung für Zugewanderte: Kein Landesinteresse an Förderung von Doppelstrukturen

Die Integrationskurse des Bundes sind für Zugewanderte das zentrale Sprachförderinstrument in Deutschland. Der Bund hat seine Integrationskurse rechtlich einem immer größeren Personenkreis geöffnet und die Kurse quantitativ ausgebaut.

Daneben fördert das Land seit 2013 ein eigenes Deutschkurs-system. Bis 2023 stellte es hierfür etwa 42 Mio. € bereit, vor allem für Zugewanderte ohne Zugangsberechtigung für Integrationskurse.

Da die Integrationskurse des Bundes seit 2023 den meisten Zugewanderten offenstehen, ist ein paralleles Angebot nicht erforderlich. Die Kursstrukturen müssen überprüft werden.

Darüber hinaus hat das zuständige Ministerium seine Förderung der Deutschkurse zu wenig gesteuert. Die Richtlinie des Ministeriums ist in wesentlichen Punkten nicht hinreichend konkret. Zudem waren relevante Informationen wie Teilnehmerzahlen nicht durchgängig valide. Nähere Kenntnisse zu Lehrkräftequalifikationen fehlten. Das Ministerium muss künftig seine Steuerungsfunktion konsequenter ausfüllen.

### 23.1 Angebote von Bund und Land - von der Ergänzungsfunktion zur Doppelstruktur

Für die Integration von Zugewanderten kommt dem Erwerb der deutschen Sprache eine Schlüsselfunktion zu.

Das Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung finanziert die Sprachförderung seit 2022 zusätzlich mit Notkreditmitteln.<sup>1</sup> Bis zum 30.08.2022 war das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport fachlich für die Förderung zuständig. Im Folgenden wird für beide Ministerien die Kurzbezeichnung „Ministerium“ verwendet.

Seit 2013 fungiert ein Weiterbildungsträger aus Schleswig-Holstein als zentraler Zuwendungsempfänger und landesweite Koordinierungsstelle dieser Maßnahme.

---

<sup>1</sup> Titel 10 09 - 684 02, MG 02 und zusätzlich aus Titel 10 09 - 684 09, MG 07.

Zentrales und haushaltsrechtlich vorrangig zu nutzendes Sprachförderinstrument für Zugewanderte in Deutschland sind die Integrationskurse des Bundes.<sup>1</sup> Allerdings war der Zugang hierzu jahrelang sehr eingeschränkt. So waren noch 2013 Asylsuchende bis zum rechtskräftigen Abschluss ihres Asylverfahrens grundsätzlich nicht teilnahmeberechtigt.

Um diese Lücke zu schließen, begann das Land 2013 eigene Deutschkurse zu fördern.<sup>2</sup> Ziel war es, Asylsuchenden schon im laufenden Verfahren den Erwerb von Sprachkenntnissen zu ermöglichen.

2016 öffnete das Land seine Förderung für Personen mit bestimmten bereits erteilten Aufenthaltserlaubnissen und Duldungen.<sup>3</sup>

Seit 2020 ist die Zielgruppe in der Landesförderrichtlinie lediglich allgemein beschrieben. Die Förderung richtet sich seitdem nur noch vorrangig an Personen, die keinen Zugang zu den Integrationskursen haben. Während der Wartezeit auf einen Integrationskursplatz können auch am Integrationskurs teilnahmeberechtigte Personen die landesgeförderten Sprachkurse nutzen.<sup>4</sup>

Seit 2013 hat auch der Bund seine Integrationskurse schrittweise geöffnet. Der letzte sehr weitgehende Schritt fand zum 01.01.2023 mit dem Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts<sup>5</sup> statt. Dies hat zur Folge, dass sich die Zielgruppen von Integrationskursen und landesgeförderten Deutschkursen heute weitgehend überschneiden. Personen, die rechtlich von den Integrationskursen des Bundes ausgeschlossen sind, gibt es kaum noch.

Die Frage ist aktuell also weniger ob, sondern wann die Zugewanderten einen Integrationskurs besuchen können.

---

<sup>1</sup> § 43 ff. des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) vom 25.02.2008, BGBl. I S. 162, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 08.10.2023, BGBl. I Nr. 271.

<sup>2</sup> Richtlinie über die Förderung von Sprachkursen für Flüchtlinge im Rahmen von Erstorientierung vom 18.02.2015, Amtsbl. Schl.-H. 2015 S. 399.

<sup>3</sup> §§ 22, 23 sowie 25 Absatz 1, 2, 3 und 5 AufenthG sowie Personen mit Duldung gemäß § 60a Abs. 2 AufenthG gemäß Richtlinie zur Förderung von Sprache und Erstorientierung von erwachsenen Zugewanderten in Schleswig-Holstein vom 12.09.2016, Amtsbl. Schl.-H. 2016 S. 893.

<sup>4</sup> Richtlinie zur Förderung von Sprache und Erstorientierung von erwachsenen Zugewanderten in Schleswig-Holstein vom 28.01.2020, Amtsbl. Schl.-H. 2020 S. 137.

<sup>5</sup> Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 21.12.2022, BGBl. I S. 2847.

Der Bund hat Maßnahmen ergriffen, um sein Angebot quantitativ auszubauen. So konnte er zuletzt die Anzahl der für Integrationskurse zugelassenen Lehrkräfte deutlich erhöhen. Bundesweit stieg deren Zahl von 12.603 in 2021 auf 17.759 in 2022.

Davon hat auch Schleswig-Holstein profitiert: Hier konnten 2022 mit 8.969 mehr als dreimal so viele Personen in einen Integrationskurs eintreten als 2021. Im ersten Halbjahr 2023 nahmen bereits 5.197 Personen neu an einem Integrationskurs teil. Diese Zahl liegt im Übrigen nur knapp unterhalb der Teilnehmerzahlen für das gesamte Vor-Corona-Jahr 2019, in dem insgesamt 5.499 neue Teilnehmer gezählt wurden.<sup>1</sup>

Der Bund wird auch 2024 sein Angebot weiter ausbauen. Dafür stellt er im Haushalt mit 1,07 Mrd. € etwa 393 Mio. € mehr zur Verfügung als noch 2022. Das entspricht einer Steigerung von 58 %. Verglichen mit 2019 ist das eine Steigerung von 348 Mio. € und 48 %.

Zuwendungen an Dritte dürfen haushaltsrechtlich nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung des Zweckes ein erhebliches Interesse hat. Dieses darf ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden können.<sup>2</sup> Beides muss vom Ministerium als Bewilligungsstelle bei der Zuwendungsgewährung geprüft werden.

Das Land Schleswig-Holstein hat mehrfach kommuniziert, kein konkurrierendes Parallelsystem zur Sprachförderung des Bundes schaffen zu wollen. Die Integrationskurse sollten, soweit notwendig, ergänzt werden. Die Landesförderung sollte explizit subsidiär erfolgen und lediglich eine vorhandene Förderlücke schließen.<sup>3</sup> Durch die eingetretenen Zielgruppenüberschneidungen und darüber hinaus die 2018 erfolgte Erweiterung der Landesförderung um Aufbaukurse unterscheiden sich Landessprachkurse und Integrationskurse sowohl vom Umfang als auch vom erreichbaren Sprachniveau kaum noch voneinander.

---

<sup>1</sup> Vgl. Integrationskursgeschäftsstatistik 2019, 2022 und für das erste Halbjahr 2023, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Integrationskurszahlen/integrationskurszahlen-node.html>.

<sup>2</sup> § 23 Landshaushaltsordnung (LHO) Schleswig-Holstein - LHO vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 381, zuletzt geändert durch Artikel 1 Gesetzes vom 22.03.2023, GVOBl. Schl.-H. S. 156.

<sup>3</sup> Umdruck 19/6084, Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein (STAFF), Bericht über das schleswig-holsteinische Landesprogramm zur Förderung von Sprache und Erstorientierung für erwachsene Asylsuchende und Geduldete im Zeitraum 2013 bis 2020.

Als Konsequenz aus der Öffnung und dem Ausbau der Integrationskurse des Bundes muss sich das Land schrittweise aus der eigenen Förderung zurückziehen. Bislang ist in der Praxis nicht sichergestellt, dass die Landesförderung tatsächlich subsidiär zur Sprachförderung des Bundes in Anspruch genommen wird.

Das Ministerium sollte für Personen, die ggf. aus rechtlichen Gründen nach wie vor keine Integrationskurszulassung erhalten können, Alternativen prüfen. Eine Möglichkeit wäre, zu klären, ob die Kosten für den Besuch eines Integrationskurses aus Landesmitteln übernommen werden können. Diesen Weg hat beispielsweise Hamburg gewählt.<sup>1</sup> Dabei könnten die ausgebauten Strukturen des Bundes genutzt werden. Ein landeseigenes Kurssystem wäre nicht mehr erforderlich. Doppelstrukturen würden somit vermieden. Anstelle der Förderung von Strukturen würde außerdem auf eine individuelle Förderung der Teilnehmenden umgestellt.

Das **Ministerium** argumentiert, dass für den Nachrang der Landessprachförderung eine ausreichende Zahl von Integrationskursen erforderlich sei. Zwar habe der Bund seine Angebote geöffnet und ausgebaut, jedoch stünden diesen die seit 2022 gestiegenen Zuwanderungszahlen gegenüber. Dies führe noch immer zu teilweise langen Wartezeiten.

Das Ministerium arbeite dennoch seit Ende 2022 daran, den Nachrang der Landesförderung zu realisieren. Dazu gehöre die breite und wiederholte Kommunikation mit allen relevanten Akteuren. Im Fokus stünde hierbei der Ausbau der Integrationskurse. So würden u. a. konkret das Potenzial von Lehrkräften für eine Qualifizierung zu Integrationskurslehrkräften geprüft und entsprechende Fortbildungen initiiert. Die Landessprachförderung solle sich künftig originär an diejenigen Geduldeten richten, die auch nach der Öffnung der Integrationskurse nicht teilnahmeberechtigt seien. Gleichzeitig diene sie als Überbrückungsangebot für zugangsberechtigte Personen. Hierbei solle sich stärker auf die Basiskurse und weniger auf Aufbaukurse konzentriert werden. Zudem sollen die Teilnehmenden auf die Notwendigkeit der Anmeldung zum Integrationskurs hingewiesen und dieser auch nachgehalten werden.

Neben der Förderung von Basis - und Aufbaukursen wolle das Ministerium die 2022 eingeführten Kompaktkurse in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen anbieten.

---

<sup>1</sup> <https://www.fz-hh.de/de/projekte/deutschkurse.php>.



Der zentrale **Zuwendungsempfänger** der Landesförderung führt den teilweise vorhandenen Mangel an Integrationskursplätzen in Schleswig-Holstein insbesondere auf Strukturdefizite bei den Volkshochschulen zurück, die bundesweit etwa ein Drittel der Integrationskurse durchführten. Deren Landesförderung sei im Bundesvergleich weit unterdurchschnittlich. Daher sei zumindest in ländlichen Regionen noch ein dringender Bedarf für eine Ergänzung des Integrationskursangebots durch ein Landesprogramm gegeben.

Der **LRH** erkennt die konkreten Bemühungen des Ministeriums zur verstärkten Inanspruchnahme von Integrationskursen des Bundes in Schleswig-Holstein an. Er verkennt darüber hinaus nicht, dass es aufgrund der Zuwanderungszahlen bei diesen Kursen teilweise zu längeren Wartezeiten kommt. Dennoch hält er es für folgerichtig und wirtschaftlich geboten, dass sich das Land als Konsequenz aus der rechtlichen Öffnung und dem (weiteren) Ausbau der Integrationskurse schrittweise aus der eigenen Förderung zurückzieht. Die durch das Ministerium eingeleiteten Maßnahmen zur praktischen Umsetzung des Nachrangs der Landeskurse sowie die Konzentration auf Basiskurse bei Überbrückungsangeboten gehen in die richtige Richtung.

Zur oben genannten Zielgruppe bestimmter Geduldeter merkt der LRH an, dass Geduldete in der Prüfungsstichprobe des LRH (Zeitraum 2017 bis 2021), lediglich etwa ein Viertel der Kursteilnehmer ausmachten. Des Weiteren bleibt der LRH dabei, dass für die verbliebene Zielgruppe - wie in Hamburg praktiziert - die Option der Integrationskursteilnahme mit Kostenübernahme durch das Land ernsthaft in Erwägung gezogen werden sollte, sofern absehbar Plätze zur Verfügung stehen.

Für Steuerungszwecke ist es im Übrigen sinnvoll, den Aufenthaltsstatus der Landeskursteilnehmer statistisch auszuwerten. Hiermit könnte auch gegenüber dem Bund deutlich gemacht werden, inwieweit das Land noch Überbrückungsangebote machen muss. Die Datengrundlagen sind beim zentralen Zuwendungsempfänger der Landesförderung vorhanden.

Die durch den zentralen Zuwendungsempfänger angeführten möglichen Strukturdefizite waren nicht Gegenstand der Prüfung.

## 23.2 **Bereitgestellte Mittel - übermäßige „Puffer“ müssen vermieden werden**

Das Land hat in den letzten Jahren seine Sprachförderung stetig ausgebaut:<sup>1</sup>

- 2016 und 2020 öffnete es seine Sprachkurse für weitere Personengruppen mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen und Duldungen.
- 2018 erweiterte es sein Kursangebot: Es führte zusätzlich zu Basiskursen mit 300 Unterrichtseinheiten Aufbaukurse mit weiteren 300 Unterrichtseinheiten ein. Dies entsprach zusammen dem Umfang eines allgemeinen Integrationskurses mit 600 Unterrichtseinheiten. Der Besuch von Basis- und Aufbaukursen sollte nunmehr das Erreichen des Sprachziels A2/B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprache (GER) ermöglichen. Auch dies ist mit dem Sprachziel des Integrationskurses vergleichbar. Darüber hinaus sah das Land zusätzliche Module für Wiederholer vor.
- Die Fördergegenstände und damit die abrechenbaren Kosten erweiterte das Land ebenfalls: Seit 2015 können Fahrtkosten der Teilnehmer erstattet werden. 2016 führte das Land eine kursbegleitende Kinderbeaufsichtigung ein und seit 2018 können Geflüchtete als Sprach-, Kulturmittelnde und Kurshilfen (Peers) zur Unterstützung der Lehrkraft eingesetzt werden.
- 2017 legte der Bund mit seinen Erstorientierungskursen ein eigenes Programm für Zugewanderte auf, die (noch) nicht zur Teilnahme an seinen Integrationskursen berechtigt waren. Daraufhin gewährte das Land als kursergänzende Maßnahmen zu diesen auch hier Kostenersatzungen für Fahrtkosten, Kinderbeaufsichtigung und Peers. Weil im Kurssystem des Landes außerdem Verwaltungskosten der Kursträger über Standortpauschalen und darüber hinaus für Einstufungsgespräche, Zwischenbewertungen und Prüfungen vergütet wurden, finanzierte das Land auch diese ergänzend in den Erstorientierungskursen des Bundes. Dabei wurde für die Standortpauschale zwischen 2017 und 2022 mit einem Anteil von 35 % an den geförderten Gesamtkosten am meisten Geld ausgegeben.

Trotz dieser Maßnahmen wurden zwischen 2015 und 2022 durchschnittlich über 40 % der jährlich für die landeseigene Sprachförderung bereitgestellten Mittel nicht benötigt. Die Mittelbereitstellung war in diesem Zeit-

---

<sup>1</sup> Umdruck 19/6084, Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein (STAFF), Bericht über das schleswig-holsteinische Landesprogramm zur Förderung von Sprache und Erstorientierung für erwachsene Asylsuchende und Geduldete im Zeitraum 2013 bis 2020.

raum durchgängig zu hoch. Insgesamt belief sich die Summe der nicht benötigten Mittel zwischen 2015 und 2022 auf über 15 Mio. €.

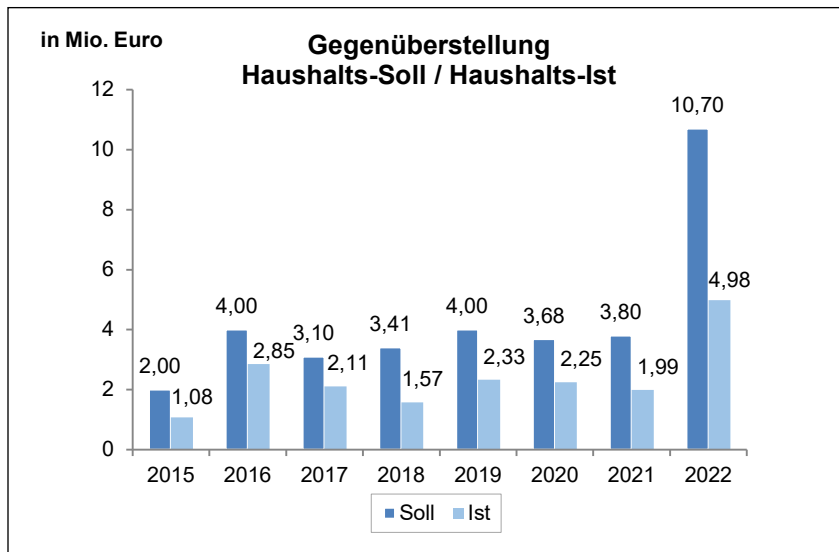


Abbildung 24: Gegenüberstellung Haushalts-Soll / Haushalts-Ist

Quelle: Eigene Darstellung; Daten aus den entsprechenden Haushaltsplänen / der Zentralrechnung.

Die Zahl an Geflüchteten mit Bedarf an Sprachkursen unterliegt einer Dynamik. Dies gilt besonders bei außerordentlichen Lagen, wie zuletzt aufgrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine. Aus diesem Grund hatte das Land 2022 jedoch auch kurzfristig noch zusätzliche Mittel für die Sprachförderung bereitstellen können.

Das Ministerium sollte seine Praxis der Haushaltsmittelbereitstellung kritisch überprüfen. Überhöhte Mittelbereitstellungen müssen vermieden werden. Dies gebietet der Grundsatz der Haushaltswahrheit.<sup>1</sup>

2023 ist von den veranschlagten 7,04 Mio. € der weit überwiegende Teil in 2023 abgeflossen. Die weitere Entwicklung in kommenden Jahren bleibt abzuwarten.

### 23.3 Ministerium muss seine Steuerungsfunktion konsequent ausfüllen

Haushaltsrechtlich sollen Zuwendungen nur bewilligt werden, wenn das zuständige Ministerium hierfür Richtlinien erlassen hat. Hierin sind die messbaren Ziele, die Voraussetzungen und der Umfang der Leistungen im Einzelnen festzulegen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Urteil des BVerfG vom 18.03.2014 - 2 BvR 1390/12 -, Rn. 202.

<sup>2</sup> Nr. 1.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO.

Die der Sprachförderung des Landes zugrunde liegende Richtlinie<sup>1</sup> bleibt dagegen in zentralen Punkten vage. Hierzu einige Beispiele:

- Im Gegensatz zu den Bundesregelungen für die Integrations- oder auch Erstorientierungskurse gibt die Landesrichtlinie keine Mindestanforderungen für die Qualifikation der Lehrkräfte vor. Es müssen allgemein „*einschlägige Kenntnisse und Erfahrungen in den Bereichen Sprachförderung und interkulturelle Kommunikation*“ nachgewiesen werden, „*die die Teilnehmenden im Rahmen der Maßnahme zum Erwerb der Niveaustufen A1 bis B1 GER als elementare Sprachebene befähigen.*“
- Eine Standortpauschale von derzeit 3.000 bis 3.900 € je Kurs wird in der Richtlinie nicht explizit erwähnt.
- Ebenso fehlen Konkretisierungen zur Anerkennungsfähigkeit und zum Abrechnungsverfahren der übrigen Kosten. Dies betrifft z. B. Honorare für Lehrkräfte, Kinderbeaufsichtigung, Peers oder Fahrtkosten.

Förderrichtlinien sind kein Selbstzweck. Sie dienen einer gleichmäßigen Verwaltungspraxis, sorgen für Transparenz über die Verwendung der Steuergelder und erfüllen eine Informationsfunktion. Daher werden Förderrichtlinien regelmäßig veröffentlicht.

Zwar hat der mit der Koordination der Kurse befasste Weiterbildungsträger interne Detailregelungen aufgestellt, diese waren jedoch selbst dem Ministerium als Verwendungsnachweis prüfende Stelle nicht durchgehend bekannt.

Der Erlass umfassender und hinreichend konkreter Richtlinien ist zudem Aufgabe des Ministeriums und darf wegen möglicher Interessenskollisionen nicht dem Zuwendungsempfänger überlassen werden. Wenn das Ministerium seine Richtlinien nicht überfrachten will, kann es Details in Abrechnungsvorschriften als Anlage zu seiner Richtlinie aufnehmen.

Des Weiteren ging das Ministerium mit Förderanträgen, zahlenmäßigen Verwendungsnachweisen und Sachberichten teilweise zu unkritisch um. Infolgedessen blieben steuernde Eingriffe aus oder erfolgten zu spät.

---

<sup>1</sup> Richtlinie zur Förderung von Sprache und Erstorientierung von erwachsenen Zugewanderten in Schleswig-Holstein vom 28.01.2020, Amtsbl. Schl.-H. 2020 S. 137.

Auch hierzu einige Beispiele:

- Der jährliche Sachbericht des Zuwendungsempfängers enthielt im Hinblick auf Kursteilnahmen immer wieder unterschiedliche Kennzahlen. Dazu gehörten Teilnehmende, Erstteilnehmende, Anzahl geführter Einstufungsgespräche und Belegungen je 100 Unterrichtseinheiten (Modulbelegungen). Dies machte den mehrjährigen Vergleich und eine Beurteilung der Reichweite der Förderung schwierig. Es führte auch dazu, dass teilweise zu hohe Zahlen veröffentlicht wurden. Das Ministerium hätte hier früher auf vergleichbare und valide Daten bestehen müssen.
- Sprachprüfungen sollen für die Kursteilnehmenden seit Herbst 2018 verpflichtend<sup>1</sup> sein. Allerdings werden nach internen Regelungen weitreichende Ausnahmen vor allem für schwächere Kursteilnehmende zugelassen. Die Zahl der jährlich abgelegten Prüfungen bewegt sich seit 2017 auf niedrigem Niveau. Sie ist durchschnittlich nicht einmal halb so hoch wie die Zahl der jährlichen Kursteilnehmenden. Die Erfolgsquoten der Prüfungen besitzen daher nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Das Ministerium hat die niedrige Zahl der Prüfungen bei der Interpretation der Erfolgsquoten bislang nicht erkennbar thematisiert.
- Das Ministerium hatte durchgängig keine konkreten Kenntnisse über die tatsächliche Qualifikation der Lehrkräfte. Dies ist jedoch für die Qualität des Unterrichts relevant. Angaben hierüber hätten gemäß Richtlinie bereits in den Anträgen des Zuwendungsempfängers enthalten sein müssen. Das Ministerium gab sich jedoch mit allgemeinen Ausführungen zufrieden. Auch hat das Ministerium nicht sichergestellt, dass der Zuwendungsempfänger eine zentrale steuernde Funktion bei der Auswahl der Lehrkräfte übernimmt. Qualifikationsnachweise der Lehrkräfte lagen dort ebenfalls nicht vor. Sie mussten erst für die Prüfung des LRH bei den Kursträgern angefordert werden. Trotzdem konnte sich der LRH in einer Stichprobe kein abschließendes Bild machen, da die Unterlagen nicht vollständig waren. In Einzelfällen lagen Qualifikationen jedoch deutlich unterhalb der Mindestanforderungen für Integrationskurse und auch unterhalb der niedrigeren Anforderungen für Erstorientierungskurse des Bundes. Diese Situation ist nicht vertretbar.

---

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 19/6084 „Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein (STAFF) - Bericht über das schleswig-holsteinische Landesprogramm zur Förderung von Sprache und Erstorientierung für erwachsene Asylsuchende und Geduldete im Zeitraum 2013 bis 2020“, Februar 2021.

- Für Verwaltungskosten der Kursträger wurden mit einer Standortpauschale i. H. v. 3.000 € pro Kurs<sup>1</sup> regelmäßig ganz erhebliche Kosten angesetzt. Deren Angemessenheit wurde vom Ministerium jedoch nicht eingehend geprüft. Die Standortpauschalen finden in der Richtlinie zudem keine Erwähnung und es existieren auch keine Handreichungen o. ä., die Aufschluss darüber geben würden, welche Kosten bei der Kalkulation als Grundlage genommen wurden und warum eine Pauschalierung hier angemessen sein könnte. Haushaltsrechtlich können und sollen zwar bei der Förderung auch Pauschalen zugrunde gelegt werden. Die Pauschalen müssen jedoch sachgerecht sein. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn sie sich am tatsächlichen Aufwand orientieren.

Eine differenzierte Auseinandersetzung des Ministeriums zur Angemessenheit der Standortpauschalen hat der LRH in den bereitgestellten Unterlagen jedoch vermisst. Dies wäre aber von gesteigerter Bedeutung, da alle Maßnahmen, Mieten der Kursträger vor Ort, Gemeinkosten des Landesverbands sowie Fahrtkosten bereits durch gesonderte Zahlungen den jeweiligen Anspruchsberechtigten erstattet werden. Die Förderung wird als Vollfinanzierung gewährt. Daher ist die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Pauschale besonders wichtig.

Das **Ministerium** hat mitgeteilt, in einer neuen Förderrichtlinie insbesondere die Regelungen für Lehrkräfte und deren erforderliche Qualifikation, Erfolgskontrollen, Standortpauschalen, Fahrtkosten und Kinderbeaufsichtigung zu konkretisieren.

Der zentrale **Zuwendungsempfänger** der Landesförderung weist darauf hin, dass die Beschäftigungsbedingungen für Lehrkräfte verbessert werden müssten, wenn strengere Qualitätsanforderungen nicht zu weniger Angeboten führen sollen. Des Weiteren könne er die Relativierung der Erfolgsquoten bei Sprachprüfungen nur sehr bedingt nachvollziehen. Dass Teilnehmende keine Prüfungen ablegen würden, sei ein bedauerndes Manko aufgrund der Freiwilligkeit und Nachrangigkeit der Angebote.

Der **LRH** sieht der durch das Ministerium angekündigten neuen Richtlinie mit Interesse entgegen. Definierte Mindestanforderungen für Lehrkräfte hält der LRH für den Erfolg und damit die Sinnhaftigkeit dieser Angebote für essenziell.

Der LRH bleibt hinsichtlich der unzureichenden Prüfungserfolge bei seinen Feststellungen.

---

<sup>1</sup> Bei anfallenden Mietkosten erhalten die Träger eine erhöhte Standortpauschale in Höhe von 3.900 €.