



Kiel, 10. Juni 2022

Sperrfrist: 10. Juni 2022, 10:00 Uhr

Pressemitteilung zu den Bemerkungen 2022

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Dr. Gaby Schäfer,
zur heutigen Veröffentlichung der Bemerkungen:**

„Das angekündigte Einnahmeplus von 3,3 Mrd. € wird viele neue Ausgabenwünsche auslösen. Die Landesregierung ist jedoch gut beraten, die hohen Mehreinnahmen in erster Linie zum Schuldenabbau zu nutzen.“

Zur aktuellen Haushaltslage:

Zwar sagt die aktuelle Mai-Steuerschätzung hohe Steuermehreinnahmen voraus. In Schleswig-Holstein werden bis 2026 rund 660 Mio. € jährlich mehr erwartet. Aber diese Prognose ist angesichts der großen Unsicherheiten - insbesondere mit Blick auf den Ukraine-Krieg - mit Vorsicht zu behandeln.

Keinesfalls darf die Landesregierung der Versuchung unterliegen, sich zusätzliche Ausgaben zu leisten. Sie sollte stattdessen die Chance nutzen und die Mehreinnahmen vorrangig zum Abbau der milliardenschweren Corona-Kredite verwenden, die sie 2020 auf Vorrat aufgenommen hat.

Vor allem muss sie stärker als bisher ihre Ausgaben priorisieren. Gerade in Krisenzeiten sind immer neue und höhere Schulden keine tragfähige und nachhaltige Haushaltspolitik.

Und Schleswig-Holstein hat bereits über 34 Mrd. € Schulden. Angesichts der steigenden Zinsen ist dies ein weiteres hohes Risiko für den Landeshaushalt.

Zu den Feststellungen im Einzelnen:

Nr. 7 Der Landesregierung fehlt ein zentrales Zuwendungscontrolling

Der Landesrechnungshof schlägt ein übergeordnetes Zuwendungscontrolling sowie eine öffentliche Zuwendungsdatenbank vor. Das Finanzministerium sollte aktiv daran mitwirken.

Grund hierfür ist der fehlende Überblick der Landesregierung: Im Zeitraum 2017 bis 2020 hat die Landesregierung insgesamt 2,9 Mrd. € an Zuwendungen gewährt. Davon stammen 808 Mio. € insbesondere von der EU und dem Bund.

Der größte Teil dieser Zuwendungen entfällt mit 1,8 Mrd. € auf die Kommunen, z. B. für die Förderung von Sportstätten, Gartenschauen und die Breitbandversorgung. Weitere 1,1 Mrd. € hat das Land an verschiedene Unternehmen, Vereine und sonstige Empfänger gezahlt.

Zwar wird in den jeweiligen Ressorts grundsätzlich ein Zuwendungscontrolling auf Ebene der Referate durchgeführt. Doch weder zentral noch dezentral wird untersucht, ob die jeweilige Zuwendung wirtschaftlich ist oder ihre Zwecke erreicht.

In der Praxis führt dies zu Fehlallokationen der Zuwendungsmittel bis hin zur Förderung von Mitnahmeeffekten. In der Vergangenheit gewonnene Prüfungserkenntnisse des Landesrechnungshofs belegen

- falsche Anreize durch Förderquoten von 100 %,
- hohe Verwaltungskosten von im Einzelfall bis zu 40 % und
- berechtigte Zweifel am Förderbedarf.

Solche Informationen stehen für den Gesamthaushalt nicht zentral zur Verfügung. Damit fehlt es auch an Daten, um die Ausgaben besser zu steuern, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und um Konsolidierungspotenziale zu identifizieren.

Obwohl es bei 98 % aller Maßnahmen an den vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlte: Das Finanzministerium hält den Nutzen eines ressortübergreifenden Zuwendungscontrollings für zu gering. Mit dieser Argumentation spricht es sich auch gegen eine öffentliche Zuwendungsdatenbank aus, wie sie z. B. in Hamburg schon existiert.

Das Finanzministerium verzichtet mit seiner ablehnenden Haltung auf die Möglichkeit, Zuwendungsausgaben auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Damit entzieht es einen wichtigen Ausgabenbereich der Steuerung.

Nr. 9 Ausgaben für Personal - im Landeshaushalt nicht transparent abgebildet

Auch der große Block der Personalausgaben in der Landesverwaltung muss transparenter werden. 4,5 Mrd. € gab Schleswig-Holstein 2020 für Personal aus - so steht es im Haushalt des Landes. Tatsächlich waren die Ausgaben aber deutlich höher. Das Land wendete mindestens 700 Mio. € zusätzlich für Beschäftigte außerhalb der Kernverwaltung auf. Diese Ausgaben sind im Landeshaushalt aber nicht transparent dargestellt. Das Land bezahlt sie nicht aus Personal-, sondern aus Sachtiteln. In dieser Weise finanziert das Land die Beschäftigten bei den Landesbetrieben, den Hochschulen und Anstalten wie der GMSH und Dataport.

Folge: Durch diese nicht transparente Darstellung können die Abgeordneten des Landtages nicht nachvollziehen, wie hoch die Personalausgaben des Landes insgesamt sind. Dies müssen sie aber wissen, wenn sie über den Landeshaushalt und speziell über die hohen Personalausgaben in jedem Jahr entscheiden. Auch bei zukünftigem Konsolidierungsbedarf im Haushalt ist es dringend erforderlich zu wissen, wo gespart werden kann und wo gespart werden muss. Das Land Schleswig-Holstein und auch die Abgeordneten des Landtages können sich hier keine Unsicherheiten leisten.

Personalausgaben machen ein Drittel der gesamten Landesausgaben aus. Das Finanzministerium hat zugesagt, eine Optimierung der Haushaltsvorlagen für die Abgeordneten mit dem Ziel höherer Transparenz bei den Personalausgaben zu prüfen.

Nr. 12 Schülerzahlen steigen - belastbare Lehrerbedarfsprognose fehlt

Bis 2035/36 könnte die Zahl der Schülerinnen und Schüler in Schleswig-Holstein um 35.000 auf 309.000 steigen - so prognostiziert es das Bildungsministerium. Das wäre ein Plus von 13 %, die weiteren Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine noch nicht eingerechnet. Besonders hohe Zuwächse von 24 % werden bei den Gymnasien erwartet, unter anderem wegen der Wiedereinrichtung eines 13. Jahrgangs an bisherigen G8-Gymnasien.

Bei gleichbleibender Schüler-Lehrer-Relation könnte der Stellenbedarf um mehr als 2.000 Stellen im Schuljahr 2033/34 steigen. Hohe Stellenzuwächse kann sich das Land aber finanziell nicht leisten. Dazu hat beigetragen, dass die Stellenanzahl in den letzten Jahren nicht in gleichem

Maße an die gesunkene Schülerzahl angepasst worden ist. Fraglich ist zudem, ob es genügend fachlich geeignete Bewerber für die Stellen geben wird.

Die Mehrbedarfe aufgrund steigender Schülerzahlen sollten daher vorrangig aus dem System „Schule“ selbst erwirtschaftet werden. Dies ist aufgrund der geringen Klassengrößen z. B. an den Gemeinschaftsschulen möglich: Mit nur 22,2 Schülerinnen und Schülern pro Klasse unterschreitet Schleswig-Holstein den Bundesdurchschnitt erheblich, der bei 24,1 Schülerinnen und Schülern liegt.

Neben einem Konzept zur Bewältigung des Schüleranstiegs muss das Bildungsministerium eine belastbare und nach Fächern differenzierte Lehrerbedarfsprognose auf Landesebene erstellen. Diese sollte steuerungswirksam sein und eine wirtschaftliche Lehrkräfteeinsatzplanung ermöglichen.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof, ein aussagekräftiges Bildungscontrolling einzuführen. Bisher gibt es keine systematische Betrachtung oder Analyse des Zusammenhangs zwischen Ressourceneinsatz und Bildungserfolg im Schulbereich - weder in Schleswig-Holstein noch im Bundesgebiet.

Nr. 15 Mehr Lehrermäßigungen für Fachhochschulprofessoren zulasten der Studierenden?

Die Qualität der Ausbildung der Studierenden an den Fachhochschulen wird maßgeblich durch die dort lehrenden Professorinnen und Professoren getragen. Deshalb wird in der Wissenschaftspolitik der sogenannten

Betreuungsrelation (Zahl der Studierenden pro Professorin oder Professor) besondere Bedeutung beigemessen. In Schleswig-Holstein ist es gelungen, von 2010 bis 2019 u.a. aus Mitteln des Hochschulpakts insgesamt 51 Professuren (Vollzeitäquivalente) zusätzlich an den Fachhochschulen zu besetzen. Aufgrund der zeitgleich stark gestiegenen Studierendenzahlen hat dies allerdings bisher nicht zu einer verbesserten Betreuungsrelation geführt. Mit 49,1 Studierenden pro Professor bleibt sie 2019 sogar noch hinter dem Wert von 2010 zurück, der bei 47,5 lag. Dieses Ziel wird daher auch in der Nachfolgevereinbarung zum Hochschulpakt, dem sogenannten Zukunftsvertrag, weiterverfolgt.

Mit den jüngsten Änderungen der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) hat das Wissenschaftsministerium diese Zielsetzung allerdings zunächst einmal konterkariert. Die Möglichkeiten für Lehrermäßigungen an Fachhochschulen, insbesondere für Forschungszwecke, sind dort deutlich erweitert worden. Werden diese neuen Möglichkeiten von den Hochschulen ausgeschöpft, könnte an den Fachhochschulen künftig zusätzlich Lehre fehlen, die im Umfang der Lehrverpflichtung von mehr als 20 Vollzeitprofessuren entspricht. Dies würde zu einer deutlichen Verschlechterung der Betreuungssituation führen. Das Wissenschaftsministerium weist darauf hin, dass eine verstärkte Fokussierung der Fachhochschulen auf Forschung und Technologietransfer politisch gewünscht sei. Es beantwortet aber nicht die Frage, wie vor diesem Hintergrund die ebenfalls politisch gewünschte Verbesserung bei der Betreuung der Studierenden noch erreicht werden kann.

Nr. 16 Zahlt das Land einen zu hohen Extremkostenzuschuss an das UKSH?

Mehr als 4 Mio. € betrug die durchschnittliche Belastung aller Universitätskliniken in Deutschland 2019 durch besonders kostenintensive Fälle, die nicht von der pauschalen Vergütung der Krankenkassen abgedeckt sind.

Das UKSH weist dem Land dagegen jährlich mehr als 9 Mio. € je Standort als Defizit für Extremkostenfälle in der stationären Krankenhausversorgung nach. Das ist mehr als das Doppelte des Bundesdurchschnitts. Das Land zahlt dafür einen Zuschuss von jährlich 17 bis 20,5 Mio. €.

Ein wesentlicher Grund: Die Extremkostendefinition des Landes ist zu weit gefasst. Entgegen dem Wortlaut des Hochschulgesetzes und dem Verständnis anderer Universitätskliniken findet keine Begrenzung auf kostenintensive Fälle statt. Andere Universitätskliniken weisen nur solche Fälle als Extremkostenfälle aus, die eine definierte Kosten- oder Defizit-schwelle von mindestens 10.000 € überschreiten.

Gemessen an diesen Kriterien dürften dem UKSH höchstens 2,5 % der geltend gemachten Fälle ersetzt werden. Durch eine angemessene Definition würde der Landeszuschuss um 10 Mio. € pro Jahr geringer ausfallen.

Der Landesrechnungshof hat dabei im Blick, dass dem UKSH in der Hochschulmedizin jährlich hohe Defizite entstehen können. Nach dem Wortlaut des Hochschulgesetzes muss aber ausgeschlossen werden, dass diese Defizite über einen Landeszuschuss gedeckt werden, der explizit für Kostenausreißer in der stationären Krankenhausversorgung gewährt wird.

Nr. 17 Schleswig-Holstein: keine digitale Vorzeigeregion

Für die Wahlperiode 2017 bis 2022 hatte sich die Landesregierung zum Ziel gesetzt, Schleswig-Holstein zu einer digitalen Vorzeigeregion zu entwickeln. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Bis heute verfügt das Land über keine ressortübergreifende Digitalisierungsstrategie.

Die Landesregierung beschloss im Juni 2018 zunächst ein Digitalisierungsprogramm mit insgesamt 230 Einzelmaßnahmen. Nach weiterer Prüfung sollten 38 Maßnahmen davon prioritär umgesetzt werden, z. B. Maßnahmen für das Onlinezugangsgesetz, den Aufbau eines Transparenzportals und ein Dokumentenprüfsystem für Behörden.

Der Landtag stellte hierfür insgesamt 10 Mio. € bereit, bis Ende 2020 waren rund 8,2 Mio. € verausgabt.

Zwar war zum Digitalisierungsprogramm 2018 bis 2020 eine Berichterstattung gegenüber dem Landtag geplant. Wegen des bereits begonnenen Digitalisierungsprogramms 2021 bis 2022 will das Digitalisierungsministerium diesen Bericht aber nicht mehr fertigstellen. Damit liegen dem Landtag bisher keine Informationen zum Erfolg oder Misserfolg des Digitalisierungsprogramms 2018 bis 2020 vor. Gleiches gilt für den Umsetzungsstand und die Wirtschaftlichkeit bzw. Unwirtschaftlichkeit der Maßnahmen.

Offen ist auch die Frage, welcher Mehrwert und welche Synergieeffekte mit den bewilligten 10 Mio. € tatsächlich erzielt worden sind.

Wir haben in unserer Prüfung die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der bereits initiierten Maßnahmen geprüft und festgestellt, dass sie durchweg

erhebliche Mängel hatten. Durchgehend weisen sie einen negativen Kapitalwert aus und enthalten entgegen den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung keine Betrachtung von Handlungsalternativen.

Deshalb ist es umso wichtiger, dass die Landesregierung die bisherigen Maßnahmen durch eine Erfolgskontrolle abschließt und dem Finanzausschuss des Landtages berichtet. Weiterhin sollte sie die ressortübergreifende Digitalisierungsstrategie zeitnah fertig stellen.

Nr. 18 Fischotter-Ausstellung im Multimar Wattforum ist zu teuer

Für das Multimar Wattforum in Tönning baut die Nationalpark Service gGmbH (Nationalpark-GmbH) zurzeit eine 10 ha große Fischotter-Ausstellung mit 2 Gebäuden für 3 lebende Otter.

6,8 Mio. € sollte das Bauprojekt ursprünglich kosten, finanziert aus Fördermitteln der EU und des Landes. Auch die Nationalparkstiftung und die Nationalpark-GmbH haben sich an der Finanzierung beteiligt.

Inzwischen sind die Baukosten allerdings auf 10 Mio. € angestiegen und weitere Steigerungen sind wahrscheinlich. Nur ein Teil davon ist mit der allgemeinen Teuerung zu rechtfertigen.

Die Nationalpark-GmbH und das Umweltministerium haben es versäumt, das Projekt rechtzeitig zu verschlanken und die Kostenentwicklung wirksam einzudämmen. Jetzt setzen die Mehrkosten das Land unter Druck, weitere Zuwendungen zu gewähren.

Mit 10 Mio. € ist das Projekt aber nicht nur kostspielig, sondern steht auch in Konkurrenz zu privaten Anbietern in der Region.

Stark unterschätzt hat die Nationalpark-GmbH zudem die Folgekosten des Projekts. In der Berechnung sind die Personalkosten für den Betrieb der Anlage um 131.000 € pro Jahr zu niedrig angesetzt, im gesamten Projektzeitraum fehlen 2 Mio. €.

Die Nationalpark-GmbH und das Umweltministerium müssen eine Lösung finden, wie die erhöhten Folgekosten abgedeckt werden können. Zwar hat sich das Umweltministerium grundsätzlich verpflichtet, die Defizite bei den laufenden Betriebskosten der Nationalpark-GmbH aus Steuermitteln auszugleichen. Hierfür zahlt es aber schon jetzt 1 Mio. € pro Jahr. Der Landesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass die Nationalpark-GmbH vermehrt ihre eigenen Einnahmen einsetzt, um die Folgekosten des Otter-Projekts zu finanzieren.

Nr. 21 AKN Eisenbahn GmbH vor wichtigen Weichenstellungen - Land muss tragfähige Zukunftsstrategie einfordern

Der Landesrechnungshof hat die Betätigung des Landes als Gesellschafter bei der AKN Eisenbahn GmbH (AKN) sowie die Finanzierungsbeziehungen zwischen Land und AKN geprüft. Die von der AKN im Schienenpersonennahverkehr befahrenen Strecken werden als einzige in Schleswig-Holstein nicht im Wettbewerb ausgeschrieben, sondern direkt an die AKN vergeben.

Festzustellen ist, dass die ohnehin seit Jahren hohen Kostenbelastungen des Landes für Verkehrsleistungen der AKN in den vergangenen Jahren

stark zugenommen haben. Mussten 2017 noch etwa 20 Mio. € verausgabt werden, lagen die Zahlungen 2021 schon bei über 30 Mio. €. Eine vergleichbare Kostensteigerung ist auf den im Wettbewerb vergebenen Strecken nicht erkennbar.

Darüber hinaus haben wir weitere Probleme z. B. bei der Zahlungsabwicklung und im Forderungsmanagement des Landes identifiziert. Daneben bedarf es aus unserer Sicht auch einer Anpassung des Verkehrsvertrags, um die beihilferechtlichen Anforderungen der EU vollständig zu erfüllen.

Zusätzlicher Handlungsdruck entsteht aktuell durch die Verlängerung der S-Bahn-Linie 21 von Hamburg-Eidelstedt nach Kaltenkirchen. Denn dieser Streckenabschnitt gehört zur Linie A1 der AKN, soll aber voraussichtlich ab 2025 von der Hamburger Hochbahn AG befahren werden. Für die AKN entfällt damit eine der umsatzstärksten Teilstrecken und ein wichtiger Erlöslieferant. Welche Wirkungen das auf die ohnehin schon fragliche Wirtschaftlichkeit der Verkehrsleistungen der AKN hat, ist bisher nicht ausreichend untersucht worden.

Das Land steht als Gesellschafter vor der Aufgabe, ein tragfähiges Zukunftskonzept für die AKN einzufordern - und auch Varianten wie eine Veräußerung der Verkehrssparte ergebnisoffen zu prüfen.

Nr. 22 Zuschüsse für schleswig-holsteinische Maskenproduktion in der Corona-Pandemie - Kein Förderbedarf vorhanden

Als einziges Land hat Schleswig-Holstein im August 2020 ein 3 Mio. € schweres Förderprogramm aufgelegt, um Unternehmen in Schleswig-

Holstein zur Produktion von medizinischen Schutzmasken zu bewegen. Mit dem Landesprogramm - das Geld stammte aus EU-Mitteln - wollte es einen kurzfristigen Beitrag zur Mangelbeseitigung leisten und daneben die Versorgung mit Schutzmasken in Schleswig-Holstein auch langfristig sichern.

Der Bund hatte bereits Monate zuvor ein ähnliches Förderprogramm auf den Weg gebracht. Eine Mangelsituation war im August 2020 nicht mehr gegeben. Die strategische Maskenreserve des Landes war bereits gefüllt, ein Förderbedarf lag somit nicht mehr vor. Insgesamt hat das Land 2 Mio. € für 3 Förderprojekte bewilligt. Allerdings waren bei allen 3 Projekten die Investitionsentscheidungen schon getroffen, bevor die Landesförderung startete. Damit konnten keine zusätzlichen Produktionsanreize ausgelöst werden.

Mittlerweile beklagen alle Unternehmen den auf Überkapazitäten beruhenden Preisverfall und eine eingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber asiatischen Produzenten. Eine einmalige Investitionsförderung kann das Ziel einer dauerhaften heimischen Maskenproduktion nicht sicherstellen. Sie ist hierfür das falsche Instrument. Maßnahmen zur Versorgungssicherheit im Bereich Schutzausrüstung sollten nicht auf Länderebene, sondern federführend vom Bund veranlasst werden.

Nr. 25 Verwaltet statt geplant - Ist die Krankenhauslandschaft bedarfsgerecht?

In Schleswig-Holstein sind derzeit 92 Krankenhäuser vom Land beauftragt, die Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhausleistungen im Land sicherzustellen. Sie alle sind im Landeskrankenhausplan aufgeführt.

Ob die genannten Krankenhäuser tatsächlich dem in Schleswig-Holstein bestehenden Bedarf entsprechen oder eine Über- bzw. Unterversorgung vorliegt, kann derzeit niemand verlässlich sagen.

Denn bislang war die Krankenhausplanung des Landes nicht darauf ausgerichtet, die Versorgungsstrukturen anhand bestimmter Ziele zu steuern. Dazu fehlten die gesetzlichen Vorgaben ebenso wie der landespolitische Steuerungswille. In der Regel sind es nämlich die Krankenhäuser selbst, die strukturverändernde Entscheidungen treffen und damit Fakten schaffen.

Seit 2021 ermöglicht ein Landesgesetz, die Krankenhausplanung auf eine leistungsorientierte Planung umzustellen. Es sind aber noch weitere Zielvorgaben im Gesetz notwendig, um die Krankenhauslandschaft zukunftsfähig gestalten zu können. Limitierende Faktoren wie z. B. der fortschreitende Fachkräftemangel und Qualitätsanforderungen sollten bereits bei der Planung berücksichtigt werden. Eine Weiterentwicklung der Krankenhausversorgung würde sowohl dem Fachkräftemangel entgegenwirken als auch die Qualität der Versorgung erhöhen.

Eine gezielte Planung ist umso wichtiger, als sich das Land eine Überversorgung mit Krankenhäusern nicht leisten kann. Jedes in den Plan aufgenommene Krankenhaus hat nämlich grundsätzlich einen Anspruch darauf, vom Land seine Investitionskosten im Wege der öffentlichen Förderung zu erhalten. Der Investitionsstau beläuft sich nach Angaben der Krankenhäuser mittlerweile auf über 2 Mrd. €, von denen nur 1,3 Mrd. € in der Finanzplanung des Landes enthalten sind. Auch aus diesem Grund führt an einer Neuausrichtung der Krankenhausplanung in Schleswig-Holstein kein Weg vorbei.

Das Gesundheitsministerium hat angekündigt, jedenfalls zum Teil auf eine leistungsorientierte Planung umzustellen.

Nr. 26 Chance vertan - keine Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in Wohneinrichtungen

Auch in der Eingliederungshilfe gibt es bei den Kosten ein erhebliches Steuerungsproblem des Landes.

In Schleswig-Holstein fehlen landesweit verbindliche Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in Wohneinrichtungen. Zwar hatte das Sozialministerium im Dezember 2021 die Chance, die Personalrichtwerte einseitig per Verordnung festzulegen, nachdem eine vertragliche Einigung mit den Leistungserbringern gescheitert war. Diese Chance hat das Ministerium aber nicht genutzt.

Eine wesentliche Folge ist: In den Einrichtungen wird sich die Betreuungsqualität immer stärker auseinanderentwickeln. Denn ohne landesweite Richtwerte muss der Umfang der Betreuung mit jeder Einrichtung einzeln ausgehandelt werden. Im Interesse der Menschen mit Behinderung ist das nicht. Das Land sollte diese wichtige Hilfe nicht dem Verhandlungsgeschick der einzelnen Kommunen überlassen.

Überdies wird das Fehlen der Personalrichtwerte teuer für das Land. Mit rund 300 Mio. € pro Jahr ist die Betreuung der kostenintensivste Bereich der Eingliederungshilfe. 85 % davon bezahlt das Land. Ohne angemessene Vorgaben fehlt den vertragsschließenden Kommunen aber für die Verhandlungen mit den Leistungserbringern das Rüstzeug. Liegen die durchschnittlichen Personalschlüssel im Ergebnis zu hoch, entstehen hohe

Mehrkosten: Bei einer Abweichung von nur 0,1 Leistungsberechtigten pro Betreuer wären dies 10 Mio. € pro Jahr.

Deshalb haben wir das Sozialministerium aufgefordert, sich nachdrücklich für eine landesweit verbindliche Verankerung der Personalrichtwerte im Landesrahmenvertrag einzusetzen.